

LE PRIX DE LA COMMUNICATION DES COLLECTIVITÉS LOCALES

PAR

Daniel FOURNIER

CURAPP-CNRS

Introduction

Le coût de la communication des collectivités locales reste relativement secret. Selon les sources, quand elles existent, les informations sont contradictoires. Pourtant la transparence administrative voudrait que sur ce sujet les citoyens puissent disposer d'éléments de jugements fiables. Les documents de la Direction des collectivités locales qui publie régulièrement des tableaux d'analyse des budgets des collectivités locales sous forme de "guide des ratios" ne fournissent aucun renseignement sur ce domaine.

Il est vrai qu'il est difficile de définir la notion de communication. Est-ce de l'information, de la propagande, de la communication sociale, du marketing politique, etc. ? Les récentes mesures législatives (loi du 15 janvier 1990) qui encadrent le financement des campagnes électorales seront dans leur application perturbées par un manque de rigueur évident dans les concepts utilisés (cf. la décision récente du conseil constitutionnel sur la qualification juridique des sondages d'opinion).

En dépit de ces questions de définitions, il est clair que ce que l'on appelle largement la "communication des collectivités locales" et en dépit des sources d'informations contradictoires a un coût qui commence à être significatif dans les budgets locaux (cf. Cour des comptes, rapport 1993, p. 291 s.).

Nous pouvons dès lors nous interroger légitimement pour savoir si ce flou vient de la part des acteurs concernés d'une volonté de dissimulation. S'agit-il d'un simple manque de rigueur des plans comptables, applicables aux collectivités, ce qui entraînerait apparemment un "essaimage" hétéroclite des dépenses concernées entre chapitres et articles différents ? Doit-on évoquer l'absence de règles fixant les rapports entre l'investissement en communication et les retombées (lesquelles ?) attendues. Comment réagir à l'absence quasi-complète de politiques d'évaluation dans ce domaine ?

Tout ceci mérite d'être évoqué au moment où la décentralisation, dont un des buts avoués était de rapprocher la décision du citoyen, est critiquée dans ce qu'elle concentre les pouvoirs ("le sacre des notables", "la république féodale") et tendrait à substituer la "communication" à la véritable démocratisation des rapports élus-citoyens. On pourrait même émettre l'hypothèse que les différentes collectivités locales se livrent à de véritables batailles d'images. Au point de provoquer une sorte de "cannibalisme" politico-administratif par le biais de la communication.

Il suffirait d'une communication bien conduite pour faire croire que c'est la Région X qui a réalisé tel ou tel équipement (piscine, ZI, etc.) alors même que son intervention s'est bornée le plus souvent à une (faible) subvention. On réaliserait ainsi à bon compte ce qui est une des fonctions de la séduction (Baudrillard), un "bilan consolidé" des compétences et des interventions de la collectivité locale avec un "périmètre de consolidation" incertain.

I - QUELS COMPTES ?

Sous le titre "Communication des Régions, l'inflation narcissique", *Le Figaro* rendait compte le 31.7.1990 d'une enquête effectuée sur le sujet. Ses conclusions : "Les budgets progressent de manière spectaculaire. La promotion des présidents se confond souvent avec celle de leur terroir". Ajoutant : "Toutes les régions disposent désormais d'un vrai département de communication souvent directement relié au Président et doté d'un budget dont la progression fait rêver les autres services". Était annexé le tableau suivant :

RÉGION	Dépense par hbt	Budget en MF	Population	Nombre de dpts.
PICARDIE	14.6	26.7	1.809.600	3
LIMOUSIN	9.68	7	723.800	3
CENTRE	8.44	20	2.369.200	6
MIDI-PYRÉNÉES	8.23	20	2.427.400	8
LANGUEDOC	7.60	16	2.109.800	5
BOURGOGNE	6.21	10	1.608.500	4
BASSE NORM.	6.15	8	1.309.500	3
POITOU-CHAR.	5.81	9.3	1.594.700	4

FRANCHE-COMTÉ	5.37	7.2	1.345.700	4
NORD-PAS-DE-CALAIS	5.05	20	3.960.000	2
PACA	4.65	20	4.260.000	6
ALSACE	4.62	7.5	1.622.000	2
BRETAGNE	4.48	12.5	2.792.800	4
PAYS DE LOIRE	4.33	13	3.058.000	5
CORSE	4.10	1	240.000	2
HAUTE NORMANDIE	4.03	7	1.736.000	2
RHÔNE-ALPES	3.93	21	5.344.000	8
LORRAINE	3.04	7	2.303.700	4
AUVERGNE	3.03	4	1.318.200	4
CHAMPAGNE-ARDENNES	2.96	4	1.345.700	4
AQUITAINE	2.86	8	2.793.500	5
ILE-DE-FRANCE	1.87	20	10.650.600	6

Le cas de la Picardie - lère au "hit-parade" - est intéressant. Interviewé par Le Parisien du 4 et 5 août 1990, le responsable de la communication du Conseil Régional de Picardie ne contestait pas le chiffre de 26 MF révélé par l'enquête : *"Je ne conteste pas le chiffre de 26 MF révélé par l'enquête, il est exact, nous avons toujours joué la carte de l'honnêteté. Nos dépenses de communication sont toutes regroupées dans le même chapitre budgétaire, ce qui n'est pas le cas de toutes les régions"*. Attaque peu courtoise des confrères qui eux ne joueraient pas la carte de l'honnêteté ! Ceci donne l'envie d'aller plus loin. D'autant que sur la fameuse ligne unique "communication du conseil régional" (cf. 269, BP 90), on annonce un budget de 16,7 MF ! *Le Figaro* aurait donc "redressé" les comptes pour arriver à 26 MF, chiffre non contesté par l'exécutif comme vu plus haut. Quelles règles de redressent ont été appliquées et validées ? Pas de réponse, sous forme d'une note méthodologique. Donc il faut voir de plus près.

Il convient d'abord de dresser la liste des lignes budgétaires. Officiellement, il s'agit :

1. De "l'information et relation publiques" (magazines, lettre d'information, relations presse, foires et expositions, audiovisuels, événements, actions de relations publiques, matériel de promotion, éditions diverses) ;

2. Cocktails et restaurants.

Or si on lit attentivement le budget, nous trouvons des financements qui entrent tout à fait dans les catégories visées... mais sous d'autres imputations budgétaires : promotion du tourisme : 5,3 MF ; promotion de l'image de la Picardie : 10 MF ; festival des cathédrales : 1,5 MF ; frais d'informations, etc. C'est au total 49,29 MF qui sont consacrés à la communication.

L'exemple est-il isolé ? Si l'on regarde le budget communication du Conseil général de la Somme (1991), un rapport concerne la "communication, information, documentation" pour un montant de 6,97 MF. On y lit que la communication "utilise plusieurs canaux" :

- présence dans des manifestations sportives et culturelles
- organisation d'opérations de communication
- diffusion d'objets promotionnels (T-Shirts, serre-tête, etc.)
- mission photographique (...), coffrets de prestige pour nos hôtes de marque (...), série d'affiches, film vidéo.
- l'information (La lettre du Président, plaquettes d'information, émissions radio, campagnes de presse, relations suivies avec les journalistes de la presse écrite, parlée et audiovisuelle, revue "Economie 80", ce magazine visant "à provoquer l'adhésion des relais d'opinion et à développer leur sentiment d'appartenance à un département dynamique dont ils sont les acteurs").

Dans ces conditions, il convient de réincorporer dans ce chapitre budgétaire les subventions accordées à des manifestations en contre partie d'un affichage Conseil général [festival de l'Oiseau, festival animalier, promotion de Samara (1,86 MF), promotion du tourisme, promotion de la Côte picarde (0,55 MF), etc.], le compte administratif 1990 faisant apparaître en dépenses directes et indirectes 10,53 MF ! 50% de différence entre le budget voté et la réalité observée.

"De façon générale, en 1989, il est tout à fait raisonnable d'estimer le montant annuel des dépenses en communication des collectivités locales françaises à 1 milliard de francs" (J.M. Benoît, *Décentralisation à l'affiche*, Paris, 1989). Selon la *Gazette des Communes*, Nice battait le record avec 90 MF/an et 128 personnes dans le service communication, Strasbourg 30 MF, Le Havre y consacre 1,3% de son budget, Lille achète des espaces dans *L'Express* et le *Herald Tribune*...

A) Quelles sont les explications d'un tel envol ?

Quelques brefs rappels historiques sont nécessaires pour comprendre les raisons de cette évolution.

Avec la décentralisation, les collectivités locales ont bénéficié des transferts de compétence de l'Etat. Il est utile de connaître ce que faisait l'Etat dans le domaine de la communication. On sait avec M. Le Net (*La communication sociale*, NE DOC, 4ème tome, La Documentation française, 1988) que *"Les médias deviennent les lieux privilégiés où la société s'interroge sur elle-même et sur les mécanismes qui président à son évolution et à son progrès"*. Les spécialistes sont convenus de faire de 1952 - élection d'Eisenhower - la date de naissance des campagnes politiques dont la logistique est confiée à des agences de publicité. De là date l'expression *"vouloir se vendre comme une savonnette"*.

Dans les années 70, la France découvre la communication sociale pour *"éduquer et sensibiliser l'opinion"* à propos de sécurité routière, d'économie d'énergie, d'éducation à la santé ; on emprunte la logique du marché des techniques éprouvées pour modifier les comportements du public. Le budget communication annuel de l'Etat passe de 2 MF (1980) à 230 MF en 1988 [chiffre

considéré comme dérisoire par rapport à la mission de communication que doit assurer un pays démocratique (Lenet, *op.cit.*). Ce même auteur est convaincu de ce que la communication sociale est “un des moyens privilégiés du changement comportemental” et que remisant les moyens de contrainte et de contrôle au placard des techniques de gouvernement obsolètes, elle deviendra l’un des meilleurs indicateurs du progrès d’une nation. En effet, elle est chargée d’expliquer le pourquoi des décisions, rend compte des conséquences. Elle est un des outils privilégiés de la transparence des décisions publiques. Les citoyens deviennent autant de “contrôleurs” des choix publics.

Mais comment discriminer cela de la communication politique, voire de la propagande, notion religieuse à l’origine : protéger et propager la foi, après le Concile de Trente, vite tombée aux mains des ministres de l’intérieur (cf. la création d’un “bureau de l’esprit” sous la Révolution), voire des dictatures : cf. Napoléon, “La force est fondée sur l’opinion, le gouvernement n’est rien s’il n’a pas l’opinion”, ou Hitler “La propagande nous a permis de prendre, de conserver et d’étendre notre pouvoir”. Les techniques utilisées pour contraindre les esprits à se mettre au pas - l’artillerie psychologique (symboles mobilisateurs) - disparaissent-elles dans un message social qui serait plus civilisé ? Contrairement à ce qui est annoncé par M. Le Net, le citoyen devient-il “actionnaire” de l’action de communication ?

Certes, on peut s’interroger sur la légitimité, notamment économique, des actions de communication : le tabagisme ne coûte-t-il pas 80.000 morts par an, “estimés” à 130 milliards de francs ? Diminuer ce fléau vaut bien un effort en investissement de communication (annonceurs, recherche technologique, frais d’agence, achat d’espaces, frais techniques, éditions diverses, relations publiques, etc.). Mais ces investissements se font sans rationalité apparente ! Pour ne prendre qu’un exemple : alors que les maladies cardio-vasculaires ont un coût social de 250 milliards de francs, le budget de communication de l’État s’est élevé sur ce thème à 10 MF et le privé à 6 MF. Les accidents de la route ont de leur côté un coût social de 80 milliards de francs mais l’État investit 25 MF et le privé 8 MF pour tenter de les réduire. On pourra invoquer pour justifier un tel manque de proportionnalité, une mauvaise coordination ministérielle, voire un coût d’accès aux “cibles” différent. C’est assurément une explication courte. Quant aux résultats, ils ne figurent sur aucun document.

L’évaluation des politiques publiques dans ce domaine est à naître. Faudrait-il déjà, à l’exemple de la Grande-Bretagne, faire que le parlement au lieu de se contenter de voter le budget communication comme en France, se prononce aussi sur les sujets qui feront l’objet d’un plan de communication ?

B) Le transfert des compétences accomplies par les lois de décentralisation a confié des missions de service public où l’État, quand il les exerçait, menait des politiques de communication sociale : réduction de points noirs routiers, protection de la petite enfance, formation professionnelle, protection de l’environnement, etc.

Pour exercer ces nouvelles compétences et les politiques de communication qui leur sont liées, les collectivités locales disposent de moyens budgétaires sensiblement accrus. En effet, le total des budgets locaux s'élève en 1990 à près de 600 milliards, c'est-à-dire 10% du PIB (6000 milliards). Rappelons que les prélèvements obligatoires représentent 44% du PIB, soit 2640 milliards (19% de cotisations sociales et 25% de fiscalité dont 44,5% pour les impôts locaux et 55% pour les impôts d'Etat). Si les impôts locaux représentent environ les 3/5^è des ressources des collectivités locales, on sait par ailleurs que la ventilation se fait comme suit : 65% pour les communes, 25% pour les départements, 10% pour les régions.

Si l'on reprend, par exemple, le budget communication de la région Picardie, tel qu'il était établi précédemment (50 MF), il faut alors le rapporter au budget global. On peut donc évaluer le poids de la communication par rapport à quelques postes significatifs, tels que : intérêts versés (30 MF), remboursement de la dette (17,17 MF) ; recettes fiscales directes (530 MF) ; subventions d'équipement versées (enseignement : 1,6 MF, formation professionnelle : 11,2 MF, culture-vie sociale : 10,6 MF, développement rural : 16 MF, transports et télécom : 79 MF, action économique : 51 MF). Les dépenses de communication représentent par habitant 10% des recettes fiscales totales.

Faut-il, dès lors que l'on atteint de telles proportions, encadrer, contrôler les budgets communication ?

II - FAUT-IL ENCADRER LES DÉPENSES DE COMMUNICATION ?

Faut-il encadrer les dépenses de communication (coût et contenu) pour plus de transparence et d'égalité ?

Un certain nombre de juristes (L. Favoreu) se félicitent des progrès constants de l'encadrement juridique de la vie publique. Pourquoi porte-t-on aujourd'hui plus d'attention aux rapports entre la politique et l'argent au niveau des collectivités locales ? L'arrivée des collectivités locales dans le monde actif de la communication avec les budgets que l'on vient de voir, laisse supposer que ceci va poser le problème de l'égalité de traitement entre les candidats à l'occasion des élections locales. Le pouvoir de l'argent qui corrompt le libre choix de l'électeur... contribuable par ailleurs !

On sait déjà que le combat politique se banalise en s'uniformisant. On constate la passivité croissante des citoyens à l'égard du discours politique. Les analystes de la vie politique confirment que le militantisme se raréfie et que le moyen de palier cet engagement moribond est de recourir aux nouvelles techniques de communication. Le conseil en communication (bien rémunéré) se substitue au porte-à-porte de l'adhérent de base bénévole. Réservé à l'exécutif (tout a été dit sur la présidentialisation croissante liée à la décentralisation), le pouvoir de communiquer risque de fausser doublement le débat démocratique alors même que les pères de la décentralisation entendaient en

faire un outil nouveau d'approfondissement de la vie publique, "*une révolution tranquille*" (Gaston Deferre). Là où la démocratie exige la confrontation équilibrée des opinions, le pouvoir de communiquer rend les équipes en place, donc les sortants, plus fortes. Ainsi les groupes politiques ne remplissent plus leur mission qui est de contribuer à la formation de l'opinion publique locale.

A) La loi du 15 janvier 1990

C'est en partie ce qui a présidé à l'élaboration de la loi 90-55 du 15 janvier 1990 et du décret d'application 90-606 du 9 juillet 1990, relatifs à la limitation des dépenses et à la clarification du financement des activités politiques. L'article 3 dispose qu'à compter du premier jour du 6ème mois précédant le mois au cours duquel il doit être procédé à des élections générales, aucune campagne de promotion publicitaire des réalisations ou de la gestion d'une collectivité ne peut être organisée sur le territoire des collectivités intéressées par le scrutin.

On retrouve ici l'illustration de la thèse classique libérale (cf. Trnka) que le pouvoir démocratique est fondé sur le vote, qu'il naît de là une relation individuelle entre l'électeur et le candidat à la représentation de sa volonté. Ce rapport suppose une certaine immédiateté qui se forme sans entrave ni intermédiaire. Si les partis sont libres de se procurer les moyens de leur fonctionnement, la puissance publique (Etat, collectivités locales) ne doit en aucun cas leur venir en aide. Ces grands principes ont subi une première atteinte quant en 1975, la Grande-Bretagne a instauré un système public de compensation financière à l'intention des partis d'opposition pour compenser les avantages dont dispose le parti au pouvoir avec l'appareil administratif. Au total cependant, il s'agit bien de garantir la sincérité de la consultation électorale par une égalité de traitement entre les candidats. Pourtant, à cette doctrine libérale s'oppose la thèse danoise. Les partis politiques ont un rôle permanent de pédagogie sociale. Ils font partie intégrante des institutions de la démocratie, ils ont besoin d'être assurés en ressources stables. Paradoxalement on en arrive à la conclusion suivante : désormais le but des partis politiques est d'être le contre-pouvoir nécessaire à celui exercé par les médias (presse, TV, instituts de sondages) !

B) Le sens et les effets de la loi. Le mal vivre des "communicateurs"

Une telle interdiction est déjà et sera à l'origine de nombreux contentieux. Le législateur a voulu clairement éviter l'utilisation de fonds publics. Mais le débat parlementaire a souligné une double nécessité : ne pas bloquer la communication des collectivités tout en moralisant l'utilisation des fonds publics. Face à ce double objectif, en cas de contentieux, le juge de l'élection devra se prononcer principalement en fonction du caractère exceptionnel ou non des dépenses de promotion engagées par les collectivités (ex. : bilan des réalisations, augmentation des tirages ou des paginations, nouvelles présentations des

publications, surgissement de panneaux de type “ici la région X réalise pour vous”, inaugurations particulièrement luxueuses, soudain regain de cocktails...). Ce qui pose problème, c’est précisément la distinction entre communication et campagne politique, entre exceptionnel et régulier.

C’est en plein mois d’août 1992 que le maire de Lyon fait savoir à la France que le “bouchon de Fourvière” sera supprimé. Le président du Conseil régional de Picardie disparaît par enchantement des photos du bulletin régional et fait disparaître de la signature la mention “Président du conseil régional”. Le Président du conseil général de la Somme fait accompagner son dernier envoi du mois d’août d’une lettre dans laquelle il précise que pendant une certaine période, il n’apparaîtra plus sur la publication *La lettre du Président*. Jean-Claude Gaudin fait modifier in extremis la maquette de son bulletin d’information. Le CSA refuse des projets de spots publicitaires.

Quel sera le statut de “pseudo-référendum” ou “d’accords de partenariat” avec une presse régionale bien “travaillée” par les services de communication, de colloques, de sponsoring d’activités culturelles ou sportives, sans parler de “marketing direct” ? D’où la panique - bien analysée par Thierry Bréhier dans *Le Monde* - des “directeurs de communication” des collectivités locales : leurs élus ne résisteraient pas à la facilité de la communication, celle qui conduit à privilégier le “savoir-faire”. Un directeur de communication d’une grande ville de l’Ouest déclarait récemment (*Le Monde* 30 juin-1er juillet 1991) que la loi (du 15 janvier 1990) risquait de confondre électoralisme et marketing et que de 1991 à 1995, “six mois sur douze seront chaque année interdits à la promotion publicitaire des réalisations ou de la gestion d’une collectivité”. Le chômage à mi-temps guetterait donc les responsables de la communication et “pénaliserait le professionnalisme” qui est synonyme de “stratégie, approche marketing, plan de communication, évaluations...”.

Conclusion

Une chance pour le retour de la confiance des citoyens en leurs élus ? Le milliard de la communication des collectivités locales ne serait-il qu’un signe extérieur de richesse, une nécessité de l’heure où “tout le monde communique ?”. Faut-il pour exister se situer dans l’espace réduit entre “Montpellier, la surdouée”, “Passion Nantes”, “Lille l’Européenne” ? la “Sacree Picardie” ? et le “Sacré caractère de Valence” ?, qui toutes ont la particularité d’être “au coeur de l’Europe” et où “il fait bon vivre” ? En exagérant les différences... toutes se ressembleraient !

Mais la communication, ne nous y trompons pas, est un des moyens privilégiés du financement des partis politiques. Et comme le remarque Thierry Coudert (*La République féodale, La Table Ronde*, 1991) : “Peu à peu la notion de service public, de service rendu au public se dilue dans un message clientéliste : “j’investis pour vous”. Claude Marti a raison de craindre la banalisation de la collectivité quand on la met en scène comme une marchandise. Le

citoyen devient un simple consommateur. *“En préparant l'événement du marketing politique, l'idéologie publicitaire bâtit la fin de la démocratie”* (F. Brure, *La banlieue conforme*, Gallimard).

Or, les collectivités locales sont devenues des facteurs essentiels de la démocratie locale ; Elles gèrent des fonds publics. Les dépenses de communication telles que nous les observons aujourd'hui apparaissent comme ostentatoires. Le contrôle des fonds publics ne doit pas simplement être “moral”. Il faut commencer par redéfinir les concepts. La jurisprudence née de la loi de janvier 1990 y aidera, mais sur le plan financier, on n'y voit pas encore clair. Les plans comptables permettent des classements “confidentiel défense”. Le nouveau plan comptable adapté aux communes ne sera pas disponible au mieux avant 1996. Paradoxe : la décentralisation rendrait vie à la société de cour telle que la dépeint N. Elias. Il y aurait une logique de consommation que plus personne ne contrôlerait, des nouveaux notables, “sacrés” par la décentralisation, souhaiteraient avant tout être à la hauteur du rôle qu'ils croient être le leur. La loi encadre désormais le financement des élections à travers le contrôle de la communication des collectivités locales. Pour certains, ce n'est sans doute pas suffisant. Il convient désormais de se pencher sur les retombées de la communication sous peine de provoquer des puits sans fond, une logique sans fin. De nouvelles règles de jeu s'imposent à travers une évaluation des politiques publiques de communication. Revoir les blocs de compétences éviterait sans doute des guerres d'image. Enfin, une meilleure péréquation de la taxe professionnelle éviterait bien des investissements de communication pour attirer les entreprises ici plutôt que là... Là encore, l'approfondissement de la décentralisation devrait apporter les correctifs nécessaires.

Sommes-nous à la fin d'un cycle qui aura été prétendument celui d'une dédramatisation, d'un apaisement de la vie politique ? Période pendant laquelle la professionnalisation de la communication était censée moderniser la vie politique ? Ce serait la revanche des préaux sur les “4 X 3”, le retour des “débats fracassants”... et des bonnes mœurs de la politique !