

L'institutionnalisation de la communication publique

*La contribution d'une association professionnelle au
travail de légitimation*

Amina Lasfar, Maitre de conférences,
Université Catholique de l'Ouest (Angers),
Centre de recherche sur l'action politique en
Europe (CNRS – Rennes),
amina.lasfar@uco.fr

Pierre Leroux, Professeur,
Université Catholique de l'Ouest (Angers),
Centre de recherche sur l'action politique en
Europe (CNRS – Rennes),
pierre.leroux@uco.fr

Résumé

La revendication d'un domaine de la « communication publique » constitue une forme d'aboutissement d'un long processus de valorisation d'un domaine de compétence et d'exercice distinct d'autres professions proches et de reconnaissance d'une spécificité et d'un savoir-faire qui justifierait la revendication d'une labellisation en tant que profession. C'est en effet sous les termes de « communication publique » et de « communicants publics » que l'on désigne aujourd'hui en France un secteur d'activités pour l'essentiel constitué de professionnels rattachés aux institutions politiques et administratives. En combinant démarche compréhensive et objectivation, nous reviendrons, dans ce travail, sur les conditions sociopolitiques qui ont permis de poser progressivement, en France, les bases de reconnaissance de l'existence d'une « nouvelle » profession, pour nous intéresser ensuite aux enjeux de l'institutionnalisation des métiers de la communication publique à travers la contribution de la principale association de « professionnels de la communication publique » (Cap'Com), en mettant l'accent sur la portée et les limites de cette action ainsi que les modèles dont elle s'est inspirée pour son travail de légitimation professionnelle.

Mots-clefs : Communication publique, communication politique, organisation professionnelle, institutionnalisation, légitimation professionnelle.

Abstract

The identification of a specific field of “Public Communication” marks the end of a long process in which the existence of a set of skills quite distinct from those of other related and/or competing professions has finally been recognised. It also acknowledges the specific area of expertise that justifies its claim to be classed as a “profession”. Indeed, in France today the terms “public communication” and “public communicator” are used to denote a sector of the economy that is composed mainly of professional people working for political and administrative institutions. Approaching the subject comprehensively and objectively, this study examines the socio-political conditions that laid the foundations in France for the gradual recognition of a “new” profession. We then consider the issues surrounding the institutionalisation of public communication professions by looking at the contribution made by the principal association of “public communications professionals” (Cap'Com), while emphasising the extent and limits of its activities and the models that provided the inspiration for its work in placing the profession on a legitimate footing.

Keywords: public communication, political communication, professional organization, institutionalisation, professional legitimation.

L'utilisation ordinaire du terme de « communication publique » renvoie aujourd'hui en premier lieu aux traits spécifiques d'émetteurs et donneurs d'ordre institutionnels à l'écart du secteur marchand : Etat, institutions administratives et politiques maillant le territoire français et constituant le « millefeuille » de l'administration française *du* et *des* territoires, du centre (l'Etat) à la périphérie (collectivités territoriales et institutions qui leurs sont liées comme les secteurs hospitalier ou du logement social). Mais l'acception actuelle du terme est aussi le résultat d'une construction par un ensemble d'acteurs du domaine, qui ont contribué à distinguer progressivement le champ d'intervention de la *communication politique* (au service de la conquête et de la conservation des mandats) de celui de la *communication publique* dont l'action serait au service du citoyen et du bien commun³⁹. Si les origines de la communication publique sont lointaines et renvoient en France au travail étatique de propagande et de manipulation de l'opinion (Georgakakis, 2004), poursuivi ensuite sous des formes variées (Ollivier-Yaniv, 2000) liant des formes institutionnelles de propagande d'Etat (des ministères de l'information aux services d'information du gouvernement) et de communication sur les politiques publiques (souvent confiées à des agences par les établissements publics) ; ces activités de communication n'ont longtemps mobilisé qu'un nombre restreint de professionnels évoluant dans des structures disparates, souvent sans lien entre elles, poursuivant des finalités diverses et ne se percevant ni comme un ensemble ou un groupe, ni comme ayant en commun des valeurs ou des intérêts à défendre⁴⁰. Avant que la communication publique *territorialisée* ne se déploie, rien n'invite en effet les professionnels du secteur à revendiquer l'existence d'une profession pas plus qu'à la doter des socles d'une institutionnalisation. L'organisation du secteur de la communication territoriale - qui n'est qu'une partie de l'activité de communication publique - s'est pourtant avérée décisive dans le processus d'ensemble de professionnalisation et d'institutionnalisation de la communication publique en général, au point qu'au plan symbolique on puisse parfois de l'extérieur prendre la partie (la communication territoriale) pour le tout (la communication publique).

³⁹ M. Fourdin (1994 : 76) situe les métiers de la communication locale « à l'interface entre la communication et la politique », mais des distinctions internes fonctionnent cependant à l'intérieur même de la profession entre notamment des postes et métiers « politiques » (directeur de communication d'une grande collectivité) et ceux qui le sont peu (dans les petites intercommunalités, et la plupart des structures para-publiques) voire pas du tout (postes essentiellement techniques comme webmaster ou secrétaire de rédaction, ou des spécialisations dans des domaines particuliers – comme le tourisme par exemple).

⁴⁰ Significativement, C. Olivier-Yanniv (2000) n'aborde pas le sujet de la professionnalisation des intervenants de la communication étatique.

Les éléments entrant dans la définition de la profession⁴¹ de « communicant » ou « communicateur » public (Legavre, 2014) sont donc moins à comprendre comme des éléments objectifs et stables de caractérisation d'une profession et des professionnels⁴² qui la constituent que comme des enjeux débattus et réactualisés en permanence. Peu de professions ont accompli les étapes canoniques de la professionnalisation (Wilensky, 1964), et ont pu cumuler tous les éléments d'une définition d'une profession (Chapoulie, 1973). Au terme d'un processus entamé dans les années 1980, le groupe des professionnels de la communication publique semble quant à lui doté de certains des traits caractéristiques d'un degré fort de professionnalisation – au sens sociologique – et d'une institutionnalisation relative (à travers des éléments officiels de reconnaissance) sans pour autant être en mesure de lever toutes les ambiguïtés qui permettraient d'affirmer définitivement son institutionnalisation⁴³. La croissance du nombre des professionnels du secteur, susceptibles de se reconnaître sous le label de « communication publique » a sans conteste été un facteur favorable à la constitution d'un groupe professionnel, mais l'hétérogénéité croissante du groupe s'oppose en partie au partage de références et d'intérêts communs. Les échelons d'interventions, les structures de rattachement et les statuts sont désormais très variés, la réalité des métiers (comme expériences et savoir-faire spécifiques liés à des pratiques professionnelles, parfois officiellement définis) s'est considérablement diversifiée sous l'effet à la fois de l'usage des technologies numériques, et de la technicité croissante des pratiques, tout comme les fonctions dévolues à la communication (en tant que visées opérationnelles attendues des pratiques).

Nous nous proposons dans cet article de revenir sur cette institutionnalisation de la profession 1) en la situant dans un contexte général porteur sans oublier certains aspects erratiques de sa construction identitaire ; 2) en analysant les facteurs qui ont contribué à la légitimation de l'intervention de professionnels définis à partir de caractéristiques spécifiques (savoir-faire, formation, définition d'un domaine propre) ; 3) en analysant l'action d'une association professionnelle (Cap'Com), sa contribution à l'autolégitimation du groupe et ses limites.

⁴¹ Le terme profession désigne une occupation principale, régulière et rémunérée, dans un domaine spécifique nécessitant des formations et des savoir-faire particuliers, une identité collective et des organisations professionnelles ainsi qu'une reconnaissance sociale et politique.

⁴² Un groupe professionnel renvoie à « un ensemble flou, segmenté, en constante évolution, regroupant des personnes exerçant une activité ayant le même nom doté d'une visibilité sociale et d'une légitimité politique pour une période significative » (Menger, 2003, p. 51).

⁴³ Nous désignons par professionnalisation et institutionnalisation le processus historique par lequel un groupe exerçant une activité professionnelle accède au statut de profession en bénéficiant d'une reconnaissance symbolique et institutionnelle lui permettant de développer des stratégies de légitimation imposant l'idée de son utilité sociale afin de maintenir sa place dans la division du travail.

Ce travail présente la première étape d'une recherche sur la communication publique qui nous a amenés à nous intéresser à l'association professionnelle Cap'Com qui a joué dès sa création en 1988 un rôle central dans le processus d'institutionnalisation de la communication publique, et qui revendique aujourd'hui avec un certain succès de regrouper les « professionnels de la communication publique » et d'en représenter la figure publique dominante. Notre recherche s'appuie sur deux dimensions d'observation et d'analyse. D'une part, un intérêt ancien pour ce secteur spécifique de la communication et une expertise qui s'est concrétisée par la création d'un Master de communication publique, d'autre part, des relations anciennes avec les responsables de l'association Cap'Com, et la participation depuis presque 10 ans à son Forum annuel (qui réunit autour de 1000 professionnels), dont nous avons suivi les transformations tout en établissant des liens multiples avec les participants et les maîtres d'œuvre du Forum (l'un d'entre nous est membre du comité de pilotage de l'association). Notre rapport à notre objet ne peut donc être totalement dénué d'ambiguïtés : nous sommes intégrés en partie à cet univers professionnel, nous en partageons certains intérêts et nous revendiquons pour ce travail d'analyse une position d'extériorité. Cette position, ni tout à fait dedans, ni tout à fait dehors, nous a ouvert à la complexité de notre objet et nous a permis d'articuler des questions prosaïques sur la profession à des discours publics plus généraux et plus ambitieux. Basé sur un examen de sources internes (archives de l'association à son siège à Lyon, entretiens avec des responsables⁴⁴ et membres du personnel, accès à la partie réservée aux membres du site internet de l'association), notre analyse intègre aussi des récits, des témoignages, des confidences et des anecdotes obtenus au long des années grâce à des liens de confiance et de familiarité établis avec certains professionnels.

1. Le défi de la structuration de la profession

Dès la fin des années 1970 et tout au long des années 1980, la configuration est très favorable aux professions de la communication en général. La reconnaissance d'un domaine et d'une expertise se réalise notamment grâce à l'expansion du nombre de formations universitaires en communication à partir de la création en 1975 d'une section disciplinaire (les Sciences de l'information et de la communication), puis avec le repérage progressif de pratiques et de référentiels relatifs à des spécialités, des secteurs et de domaines d'expertise variés. Sans

⁴⁴ Nous remercions de leur accueil et de leur aide le personnel de Cap'Com dans son ensemble et tout particulièrement Mme Dominique Mégard, fondatrice et ancienne déléguée générale de Cap'Com, aujourd'hui présidente du Club Cap'Com, M. Bernard Deljarrie, actuel délégué général, ainsi que M. Florent Bonnetain, directeur, qui nous ont ouvert les archives et accordé plusieurs longs entretiens de recherche.

constituer encore un domaine et une appellation reconnus, la communication publique bénéficie de ce contexte favorable, d'autant qu'un nouveau discours sur l'action publique vient en parallèle contrebalancer la traditionnelle assimilation de ses contenus et missions à de la propagande politique.

1.1. Une profession au service du politique

Alors que le département et la région ne bénéficient pas d'autonomie, les communes moyennes et grandes, ont vu se former à la fin des années 1970 autour du journal municipal – outil central de communication du pouvoir local en direction des administrés – l'embryon des premiers services de communication (qui ne portaient pas encore ce nom). Les maires des villes grandes et moyennes élus en 1977 et 1983, dans la foulée de campagnes marquées par les premières rationalisations du travail de propagande électorale, ont recruté un nombre significatif de professionnels souvent transfuges du journalisme local ou institutionnel, pour assurer la parution régulière de leurs publications. Le « journalisme municipal », comme on l'appelle alors, emprunte au journalisme ses techniques, pratiques et modèles professionnels (écriture, formats et organisation), sans pouvoir cependant se revendiquer pleinement de la profession de journaliste, construite historiquement - juridiquement et symboliquement - sur l'indépendance vis-à-vis du pouvoir politique (Leroux, Teillet, 2000).

Pour les maires élus en 1977 (la « vague rose » fait basculer à gauche bon nombre de communes grandes et moyennes) et 1983 (arrivée de maires de droite revendiquant une approche plus « moderniste » du mandat municipal), l'objectif assigné à la communication reste encore principalement politique (mise en valeur de l'action municipale pour contribuer à la conservation du pouvoir). Tout en adhérant clairement à ces buts politiques, les professionnels contribuent aussi nettement par leurs pratiques professionnelles à améliorer la forme des journaux municipaux, leur donnant l'aspect extérieur de magazines (phénomènes qu'on désigne sous le terme paradoxal de « dépolitisation » des contenus). Cette « communication publique » première manière est cependant loin de pouvoir s'affranchir du stigmate originel et de la formule ironique qui la désigne (« la voix de son maire »). Certains professionnels revendiquent cependant déjà une prise de distance mettant en avant une certaine neutralité et une éthique personnelle (Leroux, Teillet, 2000), ainsi qu'un « professionnalisme » qui s'appuie notamment sur les missions légales d'information associées au fonctionnement de la démocratie locale : l'information participerait de plein droit avec d'autres outils (réunions publiques, accueil en mairie, affichage, radios et télévisions locales naissantes), à la revivification du lien démocratique entre le pouvoir local et les populations (Perron, 1983).

1.2. Le renouveau de l'administration politique des territoires : croissance du nombre de professionnels et limite de leurs domaines de compétences

Les lois de décentralisation (1982-1983) ont contribué à la croissance considérable du nombre de supports de communication locale. Les conseils généraux et régionaux (à partir de 1986) plus autonomes et dotés de compétences élargies recrutent pour cela un nombre significatif de professionnels. Ils allouent par ailleurs des budgets de communication souvent conséquents avec l'objectif affiché d'enrôler les populations dans des campagnes de « dynamisation » et de valorisation identitaire des territoires et des élus qui sont à leur tête. Les « grandes campagnes » (*i.e.* les plus « créatives », et souvent les plus coûteuses) contribuent à la reconnaissance des « grands maires »⁴⁵, nouvelles têtes d'affiche du pouvoir local, et réussissent à construire une stature politique nationale à quelques élus locaux (Benoît, 1989). La dimension créative de ce travail de valorisation identitaire est à l'époque saluée : les grandes agences parisiennes (ou leurs succursales locales) s'accaparent les plus importants budgets de communication locale dans un contexte où l'encadrement des dépenses publiques de communication est peu contraignant et où la communication promet de générer des bénéfices économiques sur les territoires. Les services de communication des collectivités territoriales bénéficient certes de moyens (humains et financiers)⁴⁶ de plus en plus conséquents mais une part importante des budgets et des décisions leur échappent : ils sont chargés d'appliquer au quotidien les préconisations d'agences de communication ayant élaboré les traits publicitaires (slogan, logos, charte graphique, etc.) de l'identité de « leur » territoire.

1.3. Un rapport problématique au politique

La diversité des statuts des professionnels montre à l'époque (Leroux, Teillet, 2000) des distances variables à la sphère de décision politique et à la ligne politique des élus : l'appartenance à la fonction publique territoriale renvoie majoritairement à des professionnels moins spécialisés dans la fonction de communication (leur statut leur permet d'occuper un grand nombre d'emplois, et c'est la dimension de service et de neutralité relative du travail de communication qui est mise en avant), les contractuels ont un statut plus précaire, lié aux échéances politiques, ils adhèrent aux

⁴⁵ Michel Noir à Lyon, Dominique Baudis à Toulouse, Georges Frèches à Montpellier, ou Alain Carignon à Grenoble, tous cités dans « l'histoire de la communication publique » du site Cap' Com.

⁴⁶ Les moyennes et grandes villes (préfectures et sous-préfectures), les départements et les régions sont dotés à cette époque d'équipes allant (d'après nos observations dans le grand Ouest) d'une seule personne à plus d'une dizaine de salariés. Pour des données convergentes, voir Dauvin, 2015, p. 31.

orientations politiques de l'élu-employeur (ils sont parfois encartés dans une organisation partisane) et occupent une position plus élevée dans l'organigramme du fait de leur fonction politique et stratégique. Plus globalement, les réalités quotidiennes des métiers oscillent sans cesse entre une communication au service des élus (affirmation de l'emprise sur le territoire, mise en valeur de l'action, marginalisation des oppositions), et l'information du citoyen⁴⁷. Les tensions multiples auxquelles les professionnels sont confrontés au quotidien sont en fait constitutives de la communication publique⁴⁸. Les clivages idéologiques et les affiliations partisans des professionnels – subies ou voulues, avouées ou déniées – demeurent un obstacle à la perception, par l'ensemble des professionnels, d'intérêts communs. Malgré ces obstacles, Cap'Com (association de la communication publique et territoriale), va se fixer comme objectif de transcender ces clivages et rassembler ces professionnels.

2. Dynamiques organisationnelles et structuration des pratiques

La création de Cap'Com⁴⁹ en 1988, s'inscrit dans une configuration sociopolitique marquée par la transformation de l'action dans les institutions publiques, et notamment dans les collectivités territoriales. La montée en puissance de l'expertise et le recul du militantisme vont permettre à l'association d'opérer un travail d'accompagnement des communicants dans la (re)conquête du marché local de la communication.

2.1. Ennobler les missions de communication

Les théories du « nouveau management public », diffusées en France par des hauts fonctionnaires vont jouer un rôle déterminant dans la mise en place et l'accompagnement (dans les années 1990) des grandes réformes de l'Etat (Roubieu, 1994). La communication s'y trouve légitimée en tant qu'outil au service de la « modernisation de l'Etat », accompagnant l'action publique et participant à son efficacité. Dans le même temps, à la suite de nombreux scandales politiques liés au détournement de fonds publics pour la propagande électorale, une série de lois (entre 1990 et 1995) visent la moralisation des pratiques de gestion des affaires publiques,

⁴⁷ *Idem*, p. 105-112.

⁴⁸ Les tentatives pour poser *une* définition de la communication publique relèvent de la considération accordée prioritairement à certains aspects (pratiques, éthiques, fonctionnels...), ou à la proclamation d'ambitions les plus élevées (voir Zémor, 1985).

⁴⁹ Le statut associatif a été adopté pour les activités non commerciales de l'association, la formation et l'organisation matérielle du Forum dépendent d'une Société Anonyme.

et contribuent incidemment – en contrôlant et limitant les dépenses de communication – au repositionnement de la communication publique dans une optique plus « informative » et « citoyenne ». Visant à mettre fin aux « affaires politico-financières » et aux « dérives » du marketing politique (*i. e.* l'importation des méthodes du marketing commercial dans la compétition électorale), ces lois encadrent désormais rigoureusement la communication en période électorale, introduisant une distinction entre d'une part une dimension directement liée à la conquête des mandats (la communication politique), et d'autre part une mission d'information (qui relèverait de la communication publique). En limitant les dépenses électorales ces lois restreignent de fait l'intervention des prestataires privés (agences, publicitaires et spécialistes du conseil politique), les élus doivent désormais compter sur leurs propres forces locales de communication pour mettre en valeur leur personne et leur action. Ce travail de communication revendique une légitimité, vis-à-vis des populations comme des adversaires politiques, en mettant en avant l'utilité de l'information du citoyen et du service de la démocratie locale, et accompagne dès lors l'ensemble des projets, actions et politiques publiques locales. Ainsi, « l'idée [que les communicants] se font de leur métier les incite à revendiquer une transformation des relations élus/électeurs et un renouvellement de la citoyenneté » (Fourdin, 1994, p. 76).

2.2. Du salon professionnel au lien avec l'action publique

Ce nouveau discours de justification de la communication publique appuyé sur l'intérêt général et l'éthique, en lien avec la vision managériale de l'action publique est adopté dès sa naissance (en 1988) par l'association Cap'Com qui va progressivement avoir pour ambition de regrouper l'ensemble des professionnels de la communication publique, se démarquant de la communication publicitaire⁵⁰ commerciale et politique.

Le salon professionnel des débuts⁵¹ acquiert progressivement la dimension de principal regroupement des professionnels de la communication publique pour un temps d'échange et de réflexion sur la profession et les pratiques grâce au travail de l'une des chevilles ouvrières les plus actives, Dominique Mégard (qui devient déléguée générale de l'association en 1996). A son initiative, des personnalités politiques de premier plan, notamment des ministres en exercice, viennent inaugurer

⁵⁰ Le site de Cap'Com prend ainsi ses distances avec « les années 1980 : le temps de la pub », et décrit rétrospectivement les années 1990 en soulignant qu'à ce moment « l'ambiance n'est plus à la dépense inutile » (site Cap'Com, rubrique *La communication publique*).

⁵¹ Le maire de Valence, Rodolphe Pesce voulait « créer un événement national pour promouvoir le territoire de la Drôme et un espace de réflexion et d'échange sur la communication des collectivités locales » (entretien avec Dominique Mégard, avril 2015).

les différentes éditions du salon (Michel Delbarre, Michel Rocard, Catherine Tasca). Souvent issus de la « nouvelle gauche », ils viennent y « prêcher la bonne parole ». En 1990, Michel Rocard vient y prononcer un discours sur « le rôle de la communication comme levier de la modernisation de l'Etat », tandis que des débats et des exposés prennent une place de plus en plus décisive dans la partie intellectuelle et réflexive du salon. Une étape est franchie en 1993, lorsque le salon professionnel devient *Forum de la communication publique et territoriale*. Cap'Com déploie son activité sous différents aspects (réunion de professionnels, défense et construction de l'image de la profession, veille et prospective, formation) et réussit au fil des ans à jouer un rôle central dans la structuration de la profession, porté par l'expansionnisme du secteur. Sans être le moteur principal de l'institutionnalisation de la profession, son positionnement lui a permis de jouer un rôle d'accompagnement et de charnière qui ne s'est jamais sérieusement trouvé concurrencé par d'autres réseaux professionnels dont l'existence fut éphémère (à l'exception de Communication publique, voir ci-dessous).

2.3. Une conception ouverte de la communication publique

L'itinéraire professionnel et politique complexe de Dominique Mégard (journaliste, élue locale, directrice de la communication dans une collectivité) avant son investissement à la tête de Cap'Com l'avait sensibilisée sans doute plus que d'autres à la fois aux mutations en cours du travail de communication et aux multiples facettes et dimensions *du* et *des* métiers de la communication. Sa conception ouverte de la communication publique fera le succès de l'association⁵². Disposant d'un réseau professionnel élargi (qui ne fera que croître par la suite grâce à l'association), elle peut solliciter une large variété d'acteurs au service de la promotion et de l'ennoblissement de la communication publique : des élus et responsables politiques de premier plan, des journalistes, comme ceux du journal *Le Monde*, partenaire de la manifestation pendant plusieurs éditions ou des universitaires, rendant visible par leur présence une volonté de réflexivité et de prise de distance critique.

Le Forum (réunion annuelle des professionnels) n'avait pas à l'origine une fonction de défense corporatiste et ne visait pas non plus le monopole de

⁵² L'association *Communication publique* semble plus élitiste par ses origines (les liens avec la haute fonction publique, l'Etat central et les acteurs politiques de tout premier plan), son recrutement (les postes de direction), et sa conception à l'origine plus surannée : « l'idée me vint d'une sorte de club de rencontre des responsables de la communication des Corps constitués, des Ministères, des Agences et organismes exerçant une mission de service public », Pierre Zemor, fondateur de *Communication publique* (site de l'association, consulté le 15 janvier 2015). Sur les positionnements de ces deux associations, voir également Dauvin, *op. cit.*, p. 82 et suivantes.

représentation du groupe professionnel. Pourtant, sa contribution à la visibilité et la légitimation de la communication publique tant pour les professionnels eux-mêmes que vis-à-vis de l'extérieur (les élus-employeurs) a été déterminante puisqu'il a permis de poser les bases d'une identité commune derrière laquelle les professionnels pouvaient se regrouper. La volonté de transcender les clivages (en premier lieu politiques) a rapidement permis de « faire nombre » autant que de « faire corps » en abaissant les barrières entre métiers (des plus centrés sur des aspects techniques aux fonctions plus stratégiques), échelons hiérarchiques, variété des statuts (fonctionnaires et contractuels), et autonomie professionnelle (des exécutants aux directeurs de communication associés à l'action de l'élu). Et bien que le secteur de la communication publique d'Etat soit peu représenté parmi les membres de l'association et les participants inscrits (au Forum comme aux formations), les liens sont suffisamment forts pour que certaines institutions étatiques accueillent les réunions du comité de pilotage du Forum ou viennent présenter des conférences au Forum⁵³ évitant ainsi que celui-ci n'apparaisse trop exclusivement centré sur des problématiques territoriales⁵⁴.

3. Professionnalisation et légitimation de la communication publique

L'association qui « fédère, anime et accompagne le réseau des 25 000 professionnels de la communication publique et territoriale » peut ainsi regrouper les professionnels sans établir de droit d'entrée très élevé. Faute de pouvoir produire une définition qui établirait des frontières nettes caractérisant la profession (à l'image des professions les plus institutionnalisées), et de prétendre contribuer à une représentation d'ensemble de la communication publique (les communicants des collectivités constituent l'essentiel des membres de ce réseau), l'association réussit à mobiliser et rendre visible lors de son Forum annuel cette communauté hétérogène⁵⁵, et à mener au nom du groupe un travail jamais discuté de légitimation

⁵³ Le directeur du SIG (Service d'Information du Gouvernement) vient ainsi prononcer une conférence au Forum 2015, après avoir accueilli la réunion préparatoire du Forum dans ses locaux.

⁵⁴ De la même façon, les liens avec le monde universitaire autorisent à « délocaliser » certaines des problématiques communes et à « prendre de la hauteur » : la conférence d'ouverture du Forum peut ainsi être confiée à un professeur au Collège de France (sur le thème de la citoyenneté), ou à une universitaire auteure d'études sur l'abstention.

⁵⁵ Les « 25 000 professionnels exercent tous les métiers de la communication : Directeur(trice) ou chargé(e) de communication, chargé(e) de publications, rédacteur(trice) en chef, journaliste, photographe, graphiste, attaché(e) de presse, chargé(e) de communication interne, responsable des relations publiques et du protocole, chargé(e) d'événements, webmaster, community manager, vidéaste, conseil stratégique, consultants, chef de projet, directeur(trice) artistique... Source :

(définition et diffusion des bonnes pratiques dans des formations et à travers sa charte déontologique).

3.1. Légitimation de la profession et production de normes

Le Comité de pilotage, instance d'orientation du contenu du Forum, est ainsi devenu à partir de 2001 un élément central du dispositif d'action de l'association. La centaine de membres qui le compose donne à voir un éventail étendu de positions professionnelles : *dircom* et chefs de services de collectivités territoriales (54) et d'établissements publics (18), consultants et agences (13), universitaires (9) représentants de réseaux d'élus ou de professionnels (15). Accueilli pour ses réunions tout au long de l'année par des institutions prestigieuses (La Mairie de Paris, l'Association des maires de France, l'Assemblée nationale, La Cité des Sciences et de l'industrie ou le SIG), il oriente l'ensemble des activités de l'association. Selon un mécanisme bien repéré dans d'autres professions (Dubar, 2011), c'est une minorité agissante, aux positions professionnelles souvent élevées qui travaille à la production des normes et des valeurs professionnelles.

S'inspirant des modèles des professions libérales (Chapoulie, 1973), ces stratégies de légitimation ont une double finalité : d'une part, faire exister une identité collective, d'autre part, bénéficier d'une reconnaissance sociale plus large, notamment au niveau étatique. Ainsi, en 2002, Cap'Com se dote d'un code de déontologie : la *Charte de Marseille* qui – selon la présentation faite sur le site « a pour objet de tracer les contours de l'exercice de la communication locale de service public, des droits et devoirs des professionnels qui l'exercent ». Affirmant en premier lieu la communication publique « comme une nécessité incontournable des institutions et Etats démocratiques » (art. 1) elle définit aussi ce que doit être la mission de la communication publique (mission de service public, information des citoyens, mission pédagogique favorisant la « participation éclairée » des usagers aux processus de décisions) et son code moral (respect du cadre juridique, interdiction de tout avantage personnel ou institutionnel qui porterait atteinte à l'indépendance ou à l'éthique professionnelle). Ne disposant ni des moyens de contrôle, ni d'instance autonome de jugement et de sanction d'éventuels manquements aux règles proclamées, une telle charte n'est pas en mesure de jouer le rôle effectif de régulation des pratiques, elle n'en renforce pas moins symboliquement une définition de la communication publique éloignée des conceptions les plus instrumentales d'un travail de communication au service du pouvoir politique.

<http://www.cap-com.org/sites/default/files/ckfinder/files/articles/Infographie-CapCom-Publique.pdf>
(consulté le 12 février 2015).

Les cycles de formation destinés aux élus locaux comme aux professionnels, complétés par la proximité institutionnelle entretenue avec le monde politique (notamment à travers l'invitation des décideurs politiques dans les grandes manifestations de l'association) et le monde universitaire (sous forme notamment de partenariats pour des manifestations scientifiques, des publications, ou l'intervention dans des formations), s'apparente à un travail de *lobbying* renforçant – pas seulement de façon symbolique – un positionnement de la communication conforme à la conception des dirigeants de l'association. Depuis 2005, Cap'Com organise ainsi quatre à six fois par an des *Rencontres nationales* en partenariat avec des collectivités territoriales, des experts et des associations sur des thématiques variées⁵⁶, qui sont l'occasion de mener un travail de pédagogie auprès des élus locaux sur l'utilité de la communication et son déploiement. On retrouve d'ailleurs ces mêmes finalités au cœur des formations professionnelles agréées, proposées par l'association aux praticiens et élus locaux.

3.2. Le « Forum », temps fort d'existence du groupe professionnel

Le Forum Cap'Com rassemble, chaque année pendant trois jours, environ un millier de participants : professionnels, élus, prestataires (consultants, agences) ainsi que des universitaires et des étudiants (une centaine environ). À l'origine de l'existence de l'association, le Forum est devenu un « grand rendez-vous » professionnel qui décline sous des formes multiples, aussi bien formelles qu'informelles tous les éléments rassemblant le groupe, dans un entre soi « ouvert », peu hiérarchisé où se côtoient acteurs « grands » (responsables de service dans les grandes métropoles, voire « stars » de la profession) et « petits » (membres de services de petites villes et intercommunalités) dont le dénominateur commun serait la communication publique. Tout est fait pour que le Forum apparaisse pour ses participants comme pour l'extérieur (la manifestation fait l'objet d'une forte médiatisation grâce à des partenaires médiatiques nationaux) comme un moment de communion reliant des membres de l'association aux profils, aux statuts et aux attentes pourtant variés. La qualité et la multiplicité des moments d'exposés, de dialogue, de débats et de rencontres formels ou non sont autant d'occasions de faire naître, de partager ou de resserrer des liens entre les participants. Les temps de travail les plus formels déclinent la thématique de l'année (suffisamment large pour

⁵⁶ Par exemple Communication numérique (2012, 2013-2015), Presse Territoriale (2012, et 2015), Communication touristique (2015), Communication interne (2013 et 2014), Communication intercommunale (2013), Marketing territorial (2012).

intégrer toutes les questions du moment⁵⁷), sous des formes multiples (conférences, ateliers, temps de partage d'expériences), qui valorisent des pratiques conformes aux exigences proclamées de l'association (initiatives à dimensions ou visées « citoyennes » ou « participatives », liant créativité et innovation). Les récompenses remises lors d'une cérémonie solennelle accomplissent un travail d'homogénéisation : l'œcuménisme des catégories contourne la hiérarchie des moyens humains et des budgets, au profit du partage de valeurs communes. Elles sont autant d'occasions de faire exister la communication publique sous ses dehors les plus positifs, donnant à la profession une image particulièrement valorisante, soudée par une même référence aux aspects les plus nobles de sa mission.

4. Conclusion

L'étude de la contribution de Cap'Com au processus global de constitution et de définition d'un domaine d'exercice et d'une profession permet de comprendre le processus global d'institutionnalisation de la communication publique. Les dirigeants de l'association ont dû, sans que cela procède de la naïveté, fonder pour partie leur action sur la croyance dans le fait qu'ils ne faisaient que cristalliser les préoccupations et les attentes d'un groupe de professionnels, contribuant en même temps par là à faire exister ce groupe en lui proposant de partager un ensemble de références communes. Ce travail, somme toute banal si on se réfère à la sociologie des professions et à l'histoire de bon nombre d'associations professionnelles à vocation transversale, consiste à agir dans différents domaines (questions des frontières, d'éléments identitaires à partager, référentiels de « bonnes » pratiques, déontologie, formation) pour faire exister la communauté professionnelle. De ce point de vue, l'action de Cap'Com met à jour plus généralement certains des paradoxes des professions et des professionnels de la communication repérés depuis longtemps (Miège, 1989) : qu'ont-elles et qu'ont-ils en commun ? Quelles dimensions professionnelles peuvent-ils partager ? Quelle définition – si possible valorisante – de la profession peuvent-ils revendiquer pour eux-mêmes et pour l'extérieur ?

⁵⁷ Par exemple Libérons la parole (La Rochelle, 2013), Mettre en scène la créativité (Montpellier, 2012), Retour vers le public (Reims, 2010), Demain quelle communication publique (Nantes, 2008), Risquer la communication (Tours, 2006), Nouveaux territoires de (en) communication, (Bordeaux, 2003), A la rencontre des publics (Lille, 2001).

Bibliographie

- Aldrin Ph., Hubé N., Ollivier-Yaniv C., Utard J.M. (dir). (2014), *Les mondes de la communication publique, légitimation et fabrique symbolique du politique*, PUR, Coll. « Res-publica ».
- Benoît J.-M., Benoît Ph., (1989), *Décentralisation à l'affiche. La communication publicitaire des villes, départements et régions*, Nathan.
- Bessieres D., Grima F. (1999), « Quelles légitimités pour les services fonctionnels de la communication et de la formation dans les collectivités locales », *Politiques et Management Public*, n° 4.
- Bessieres D., Ollivier-Yaniv C. (1997), « La communication départementale : constat d'une arlésienne ou processus de légitimation ? », *Quaderni*, n° 31.
- Boltanski L. (1982), *Les cadres, la formation d'un rôle social*, les Éditions de Minuit, coll. « Le sens commun ».
- Chapoulie J.-M. (1973), « Sur l'analyse sociologique des groupes professionnels », *Revue Française de Sociologie*, vol. XIV, n° 1.
- Dauvin P. (2015), *La communication des collectivités locales, l'ambivalence politique*, Editions Pepper.
- Dubar C., Tripier P., Boussard V. (2011), *Sociologie des professions*, Armand Colin.
- Fourdin M. (1994), « La professionnalisation de la communication locale : un paradoxe ? », *Réseaux* n° 64.
- Georgakakis D. (2004), *La République contre la propagande. Aux origines de la communication d'Etat en France (1917-1940)*, Economica.
- Leroux P., Teillet Ph. (dir.), (2000), *Le journalisme territorial. Enjeux politiques et juridiques*, Editions du CNFPT.
- Menger P.-M. (dir.), (2003), *Les professions et leurs sociologies. Modèles théoriques, catégorisations, évolutions*, Editions de la Maison des sciences de l'homme.
- Miège, B., (1989), *La société conquise par la communication*, PUG.
- Ollivier-Yaniv C. (2000), *L'Etat communicant*, Puf.
- Pailliant I. (1993), *Les territoires de la communication*, PUG.
- Perron D. (dir), (1983), *Relations publiques et informations dans les communes*, Syrey.

Wilensky H., (1964) « The professionalization of Everyone? », *American Journal of Sociology*, 2.

Zémor P., (1985), *La communication publique*, Puf.