

Les champs professionnels de la communication publique en mutation

Dominique Bessières
maître de conférences hors-classe en sciences de
l'information et de la communication
Université de Rennes 2, membre du PREFICS
dominique.bessieres@univ-rennes2.fr

Ce numéro de la revue *Communication & Professionnalisation* propose d'étudier des évolutions significatives du champ de la communication des organisations publiques dont la vocation est de construire la représentation de l'action publique et de ses politiques¹. La mise en scène et la promotion de l'action, l'accompagnement du changement, font partie des missions de la communication publique. L'apparition de nouveaux usages amènent à questionner la définition de la communication publique, son rôle, la professionnalisation de ses acteurs et les enjeux auxquels elle fait face récemment. Il permet d'appréhender des modalités de l'accroissement de ses domaines d'intervention et de mieux cerner ses contextes, ses implications, ses écosystèmes, au travers des textes recueillis à une échelle française, francophone (canadienne, algérienne et congolaise), internationale avec un focus italien.

Nous identifions dans ce numéro principalement la communication des institutions publiques (Bessières, 2009a) qui détermine la communication publique et la communication politique. Cet enjeu apparaît assez ancien (Miège, 1989) entre une logique de différenciation (à l'instar de la Loi de 1990 en France, de la Loi du 7 juin 2000 en Italie (Ducci, 2017)) et des rapprochements variables dans le temps et inhérents aux fonctionnements des institutions publiques bureaucratiques au sens de Max Weber (administrations fonctionnarisées dirigées par des politiques) (Bessières, 2021). En sorte que les logiques organisationnelles traduisent les logiques de pouvoir (gouvernance) qui impactent la communication publique, notamment des tensions entre centralisation (imposition par le pouvoir - *top down*, par exemple dans les collectivités territoriales françaises) et décentralisation (transferts de compétences - *bottom up*, à l'exemple de la communication étatique nationale et déconcentrée (Bessières et Huang, 2021).

Plus largement le rôle de la communication des organisations publiques oscille entre une indifférenciation dans la communication des organisations (par exemple en Espagne) (Errantz, 2020) et un modèle standard en Europe dont rend compte ce numéro caractérisant un champ spécifique de la communication publique, comme en France et en Italie, en Belgique, au profit d'un isomorphisme normatif par rapport à la France visible dans les pays du Maghreb et d'Afrique de l'ouest.

Les évolutions de l'action publique et de la communication, comme support et mise en œuvre (Sauvé, 2008), ont pour moteur les articulations entre temps long et temps court. Il est intéressant d'appréhender l'impact des effets de mode, des mots d'ordre, sur un plan structurel, par rapport au développement des méthodologies d'anticipation des attentes et représentations du public pour le développement de nouvelles politiques publiques. Une des questions soulevées est celle de la place et du rôle pour la communication publique, dont les mutations sont impulsées sous la pression du modèle gestionnaire ou d'injonction sociétale. Ainsi le Management public (années 80), la Nouvelle gestion publique (années 90), la Participation (années 90-2010) ou encore le Design public (années 2010-2020), contribuent à faire évoluer le champ

¹ Nous tenons à remercier Anne-Marie Cotton pour ses participations à ce numéro.

professionnel de la communication des organisations publiques en France, mais également à une échelle internationale. Aussi, plus largement, situer la communication publique c'est pouvoir rendre compte et interpréter les transformations en cours.

Les enjeux de la professionnalisation pour les communicateurs

En matière d'organisation de la communication des institutions publiques, on est en présence de logiques, tantôt centripètes qui s'opèrent par différents acteurs et composantes des organisations pour diffuser le plus largement possible, tantôt centrifuges pour la recherche de centralisation et de cohérence. Ceci est par exemple notable lors des transferts de compétences et de personnels du pouvoir central vers les territoires dans les opérations de décentralisation (Awono, 2015), où la première dimension cède devant la seconde pour les services et personnels transférés.

La représentation professionnelle s'avère capitale dans les processus de reconnaissance des communicateurs des organisations publiques, écartant le modèle classique du statut des fonctionnaires longtemps perçus comme généralistes (Bessières, 2009b). À cet égard, les associations professionnelles spécialisées jouent un rôle éminent de représentation, de lobbying, de consolidation du champ professionnel spécialisé. Il en résulte singulièrement des revendications d'éthiques professionnelles et de déontologie pour les métiers de communicateurs publics (chartes, manifestes, prix etc.) (Bessières, 2017). On note des comportements plus professionnels, des attitudes individuelles autour des notions de métiers (Bessières, 2009b ; Le Bianic et Vion, 2008), des transformations organisationnelles. On remarque également l'émergence de nouveaux métiers (Community Managers, chargé de participation et de concertation...) qui, parce qu'ils sont récents et d'un coût relativement modeste, ne bénéficient pas encore d'une forte reconnaissance institutionnelle.

Les nouveaux mots d'ordre de l'action publique vecteurs de communication

Les processus managériaux, toujours plus présents, imposent leurs mutations dans les fonctionnements organisationnels contemporains suivant une logique dominante *top down* par rapport à leurs effets en termes de communication publique. Il s'agit d'un changement de paradigme, ajoutant au modèle bureaucratique (orienté sur les moyens et le contrôle normatif) le modèle managérial (orienté sur les résultats) (Bessières, 2009a). Ainsi, de nouveaux mots d'ordre gestionnaires sont usités dans le champ des organisations publiques, comme la RSE (Responsabilité sociétale des entreprises). Les enjeux environnementaux semblent aujourd'hui impacter socialement la communication publique pour veiller à plus d'actions responsables. À l'instar du guide de la communication économe de l'environnement, la communication publique est montrée exemplaire avec le soutien de l'ADEME (Agence de la transition

écologique)² en France. Plus largement la RSE de l'action publique fait partie intégrante de sa raison d'être sociétale au titre de l'intérêt général, mais elle contribue aussi à représenter les institutions publiques largement associées aujourd'hui à une image gestionnaire (Bessières, 2016).

Un vocabulaire managérial est aujourd'hui grandement diffusé et mobilisé dans le champ des organisations publiques, ce qui est particulièrement notable en France où les expressions de *city branding*, marketing territorial, se développent et renvoient à l'idée de concurrence. Mais on note récemment un certain retour de balancier, avec des exemples de rapprochements, comme entre les villes longtemps rivales de Lyon et de Saint-Étienne au sein d'une coopération territoriale propice à offrir une plus grande capacité d'accueil et de développement économiques sur des espaces plus vastes. De sorte que les acteurs de la communication *marketing* semblent aujourd'hui en recherche d'un nouvel équilibre entre concurrence (entre les collectivités territoriales) et coopération.

Une plus grande identification de l'importance des enjeux numériques dans la communication des organisations publiques est à l'œuvre, Ceci s'accompagne de nouveaux enjeux et questionnements en termes de management des services (Bessières, 2018 ; Bessières et Ivanov, 2023) ou de changements et de modernisations des supports de communication (Ducci *et al.*, 2021). Plusieurs questions peuvent être posées sur la mise en cohérence et l'optimisation de la communication publique numérique. Celles de la souveraineté numérique, d'une plus grande participation des citoyens, de l'*open data*, du cadre légal de la protection des données des personnes privées par rapport à l'usage des plateformes digitales payantes (utilisation de pages Facebook, Instagram, X-Twitter...) par des acteurs publics font l'objet d'un rapport du Conseil d'État en 2022³.

Le développement de la « gouvernance » est surtout d'origine européenne, en ouvrant les processus de décisions à d'autres acteurs générant des communications et des négociations. Ces injonctions sont relayées au niveau européen en matière de Participation et de Concertation. Ces mots d'ordre servent à forger une communication d'image d'ouverture, mais changent-ils fondamentalement la donne dans l'exercice du pouvoir ? Ainsi, le référendum territorial est très corseté juridiquement en France, donc limité.

Ce numéro dresse un panorama de la communication publique dans ses évolutions les plus saillantes. Elles sont le reflet de l'époque, de l'air du temps, de préoccupations politiques et institutionnelles. Ainsi la dénomination moderne d'« action publique » renvoie à l'idée de gouvernance, de pluralité d'acteurs intervenants dans les décisions, avec des institutions plus complexes, plus régulatrices, accompagnant l'accroissement

2 Le guide de la communication responsable - nouvelle édition 2022.

3 Rapport du Conseil d'État (2022), Les Réseaux sociaux enjeux et opportunité pour la puissance publique, 323 pages.

des champs d'intervention du secteur public. Depuis longtemps celui-ci n'est plus enfermé dans les seules frontières régaliennes (armée, justice, police, droit...) pour des motifs d'interventions correctrices visant un meilleur fonctionnement global de la société. Elle permet de mettre l'accent sur les conditions de mise en œuvre des politiques publiques, singulièrement dans des négociations, des communications, des interactions, provenant d'une plus large partie d'acteurs, dans des fonctionnements étatiques plus ouverts sur la société, ou bien plus transversaux à des niveaux d'échelles infra ou supra organisationnels. Ce contexte contemporain explique en grande partie l'importance et la portée de la communication pour l'accompagnement des actions publiques.

La communication constitue un signe croissant des nouveaux modes de fonctionnement des organismes publics, mais également une marque de plus en plus forte d'une préoccupation affichée d'efficacité dans l'action publique. C'est l'objet des textes regroupés dans ce numéro, autour de quatre axes qui découlent de ces évolutions. Le premier aborde l'importance de l'État dans la circonscription de la communication. Le second présente les usages communicationnels instrumentalisés en prévention ou curation de crise. Le troisième traite des enjeux des compétences pour la professionnalisation. Le quatrième met en lumière de nouveaux champs de la communication des organisations publiques.

La définition de la communication publique et ses évolutions nationales

Derrière l'appellation communication publique, on mesure qu'il y a en commun la communication des organisations publiques, mais que celle-ci est dépendante de la structure institutionnelle publique de l'État. Ainsi, les deux premiers articles ont trait à des contributions rendant compte des configurations des évolutions générales et significatives à l'échelle d'un pays, ce qui est intéressant pour apporter une grille de connaissance des grands enjeux et des moteurs d'évolution de la place de la communication publique au sein des fonctionnements institutionnels.

Dans l'article de **Gea Ducci** et d'**Alessandro Lovari**, la « communication publique institutionnelle » est définie comme un champ disciplinaire et professionnel spécifique. Les auteurs pointent le contexte de numérisation intensive, tout en retraçant un état de l'art italien et international des 30 dernières années pour comprendre et rendre compte des mutations de cette communication organisationnelle en présentant ses grandes étapes d'évolution tout en abordant les perspectives d'avenir de celle-ci.

Les objectifs de la communication publique algérienne sont abordés dans le second article de **Fahem Ibka** à l'échelle nationale et locale, en définissant son concept, son état d'avancement, en proposant des pistes pour cette fonction stratégique et ses enjeux de participation et de gouvernance, de numérisation et de modernisation en fonction du contexte institutionnel, voire de responsabilité.

Des usages instrumentaux d'influence au service de stratégies

Les deux articles suivants traitent des usages qui peuvent être faits par les autorités publiques de la communication dans une dimension à dominante instrumentale et stratégique assortie de propositions conceptuelles. On mesure que certains registres et supports de communication peuvent être plus sélectionnés et mobilisés sur des terrains d'action particuliers pour gérer au mieux des enjeux spécifiques, au travers de la gestion de crise auprès du Gouvernement du Canada, ou en matière de communication sur les Réseaux socio-numériques pour lisser et réduire les risques d'interprétation.

Ivan Ivanov, William Durbau, Benoit Cordelier, et Daniel Robichaud rendent compte dans leur texte d'une recherche sur la communication constitutive des organisations. Ce qui consiste à analyser les discours de gestionnaires lors de réunions de travail en ligne au sein du Gouvernement ouvert du Canada. Depuis la crise du Covid-19, la transformation numérique des pratiques d'engagement est analysée comme un processus d'agencement complexe mobilisé. La communication publique renvoie à des modalités communicationnelles renouvelées dans une logique d'engagement liée à des agencements particuliers lors d'une période de crise.

Dans leur article, **Lucille Desmoulins et Adama Dramé** observent les usages de communication publique sur les réseaux (Tweets) pour affirmer le caractère public et non polémique dans l'entreprise publique France Télévision et de ses missions de service public, même si une dimension politique affleure. De sorte que la communication publique, ici aussi dans un contexte de prévention mais aussi de défense, démontre à la fois une certaine hybridité publique et politique, tout en soulignant l'importance d'un ancrage public notamment pour des motifs de droit et d'une neutralité affichée.

Des compétences des communicateurs publics plus adéquates

Deux articles abordent plus spécifiquement le rôle des communicateurs publics dans les processus de transition évolutive, d'adaptation au contexte qui sont aujourd'hui plus fréquents dans le secteur public. En France, la communication publique est questionnée par l'émergence et le développement des pratiques de consultation, souvent appelées aujourd'hui « démocratie participative » dans un sens générique. Même si juridiquement il y a peu de véritable partage du pouvoir de décision qui demeure très largement toujours l'apanage du pouvoir politique. Toutefois, la participation entendue dans un sens large, devenant plus technique, peut nécessiter le recours à des sous-traitants, ce qui contribue à développer l'espace de leur intervention professionnelle. Au Congo, la technicité des pratiques professionnelles plaide pour une recherche d'une cohérence entre les exigences du marché et un ajustement corrélatif des diplômes académiques, un certain décalage entre ces deux espaces est de nature à démontrer *a contrario* l'importance nouvelle et aujourd'hui généralisée des compétences professionnelles pour les nouveaux entrants sur le marché du travail de communicateurs.

L'article de **David Francisco** et **Victoria Laurent** traite des enjeux de promotion, de collaboration, de formation, qui participent à la structuration du métier de communicant public dans la mobilisation des nouveaux outils participatifs. Les acteurs de l'État visent à promouvoir l'engagement des citoyens dans la vie publique. Ceci est opéré au travers de développement de dispositifs pour lesquels interviennent des consultants-techniciens.

L'article de **Séraphin Ngoma** rend compte de l'offre de formation académique, au travers d'une étude des compétences professionnelles des communicateurs congolais tenant compte des mutations observables sur le marché du travail. Un hiatus existe dans l'offre académique universitaire entre la réalité de la professionnalisation des communicateurs congolais et une certaine inadéquation au marché du travail. L'objectif est de proposer des pistes pour améliorer l'employabilité des diplômés au regard des compétences exigées par le marché. Il s'agit de veiller à une adéquation entre l'offre et les débouchés des formations académiques des communicateurs.

De nouveaux champs d'action pour la communication des organisations publiques

Les dernières évolutions sont encore émergentes, elles ont pour dénominateur commun une préoccupation à l'égard des usagers au travers de formes d'intégration dans l'élaboration des politiques publiques, au travers des enjeux de la participation ou du design. On peut y voir une volonté de rendre visible, compréhensible mais avec une recherche d'accessibilité, à l'opposé des classiques opacités et complexités de la vision Courtelinesque de l'administration.

David Francisco et **Victoria Laurent** étudient dans leur article le rôle récent du consultant-technicien de la *Civic Tech* et les enjeux de collaboration avec les décideurs publics qui conditionnent grandement l'ampleur et la configuration des dispositifs participatifs. Le terrain étudié repose sur une analyse qualitative de *start-up* auprès de la Convention Citoyenne pour le Climat dans le cadre de la plateforme de l'État.

Le texte de **Dominique Bessières, Victor Fauglas, Stéphanie Hémon et Xiaoyi Peng** examine les formes et conditions d'un élargissement de la communication des organisations publiques. En effet, aujourd'hui le design est désormais présent dans le secteur public atteignant ainsi une influence plus globale (le numérique, les services). Il s'agit alors de faciliter les usages, en sorte que des usagers peuvent être intégrés dès la phase de conception, pour anticiper et prendre en compte les besoins des utilisateurs en termes de procédures, de services, voire de fonctionnement des organisations. On parle de design des politiques publiques (Weller et Pallez, 2017), ce qui renvoie à une recherche d'efficacité. Ceci est expressément notable sur les territoires. Des enjeux, d'efficacité, de management et de communication en résultent.

Ce dossier invite à poursuivre la compréhension et l'analyse de la professionnalisation de la communication publique au prisme de ses contextes spécifiques. Les articles

qu'il regroupe témoignent en effet de situations singulières des administrations publiques suivant qu'elles soient françaises, italiennes, canadiennes, algériennes, congolaises, avec toujours, en filigrane et en commun, les enjeux de reconnaissance, de professionnalisation, sur les terrains de la communication des organisations classiques, ou bien dans de nouveaux champs professionnels qui se constituent progressivement. Ces éléments révélateurs des mutations de la communication publique, entendue dans un sens large, devraient retenir l'attention du champ de la recherche académique en sciences de l'information et de la communication en particulier. La communication des organisations publiques constitue un champ académique d'autant plus intéressant qu'il permet d'appréhender des évolutions pratiques, conceptuelles, formatives, qui font de cette communication un signe de modernité toujours renouvelée depuis plus d'une trentaine d'années.

Bibliographie

- Awono, R. (2015). La communication territoriale : construction d'un champ, *Communiquer*, 15, 85-106.
- Bessières, D. (2009a). La définition de la communication publique : des enjeux disciplinaires aux changements de paradigmes organisationnels. *Communication & organisation*, 35, 14-28.
- Bessières, D. (2009b). La quête de professionnalisation des communicateurs publics entre difficulté et stratégie. *Formation Emploi*, 108, 39-52.
- Bessières, D. (2016). La communication publique environnementale : un enjeu de développement durable pluriel et contingent. Dans T. Libaert (dir.). *La communication environnementale* (pp. 219-232). Coll. Les essentiels d'Hermès. France : CNRS Éditions.
- Bessières, D. (2017). Les régulations professionnelles déontologiques de communication publique : des valeurs et des normes de professionnalisation vecteurs de reconnaissance, *Communication & Professionnalisation*, 5, 54-72.
- Bessières, D. (2018). La communication publique. Dans T. Libaert (dir.). *Communication - L'ouvrage de toutes les communications* (pp. 490-518). France : Vuibert.
- Bessières, D. (2021). The hybridity of public communication: on old component still a sign of modernity in France, *Sociologia della Comunicazione*, 61, 36-51.
- Bessières, D. et Huang, Z.-A. (2021). La communication publique et d'intérêt général. Dans C. Guillot et S. Benmoyal Bouzagmlo (eds). *Les fondamentaux de la communication - Pratiques et métiers en évolution* (pp. 201-213). Louvain-la-Neuve : De Boeck Supérieur.

- Bessières, D. et Ivanov, I. (2023). Les « relations publics » au prisme du numérique : enjeux et conditions pour les organisations publiques, *Communication & organisation*, 63, 255-266.
- Ducci, G. (2017). *Relazionalità consapevole. La comunicazione pubblica nella società connessa*. Italie : Franco Angeli.
- Ducci, G., Lovari, A. et Rizzuto, F. (2021). The Culture of Communication in the Public Sector Facing the Challenge of Digital Media: An Explorative Research in Italy and France. *Comunicazioni Sociali*, 2, 251-262.
- Errantz, J.-M. (2020). How Influential Are International NGO s in the Public Arena, *The Hague Journal of Diplomacy*, 15, 624-635.
- Le Bianic T. et Vion A. (dir.) (2008). *Action publique et légitimités professionnelles*. LGDJ.
- Miège B. (1989). *La société conquise par la communication*. PUG.
- Sauvé, J.-M. (2008). Une exigence démocratique et un impératif de bonne gestion. Dans M. Lemaire et P. Zémor (eds). *La communication publique en pratiques* (pp. 419-423). La documentation Française.
- Weller, J.-M. et Pallez, F. (2017). Les formes d'innovation publique par le design : un essai de cartographie. *Sciences du design*, I(5), 32-35.