

## ÉLUS, COMMUNICATEURS ET PUBLICS : DISCOURS ET ARGUMENTS SUR L'INFORMATION MUNICIPALE

Le développement de la communication publique des dernières décennies n'a pas épargné les gouvernements municipaux (Ashworth et Voogd, 1990 ; Miège, 1989 ; Arnold et *al.*, 1983). Tant en France qu'au Québec, la communication des collectivités locales a vécu une véritable mutation. Transportée par des réformes politiques<sup>1</sup> qui accordent au palier local une plus grande autonomie d'action, la nouvelle communication des villes<sup>2</sup> s'inspire de plus en plus de celle des organisations commerciales (Benoit et Benoit, 1989 ; Pailliar, 1993).

L'information municipale, selon son appellation la plus courante<sup>3</sup>, apparaît comme l'une des formes de la communication politique locale, telle que définie par Gerstlé : « *La communication est une condition de participation. Communiquer c'est prendre part, c'est participer à quelque chose qui peut prendre des formes plus ou moins achevées telles que l'échange de signes ou le partage du sens. Communiquer politiquement c'est mettre en commun des opinions, des arguments, des récits relatifs à la communauté.* » (1992, p. 104).

Dans une telle optique, la communication politique ne se limite pas seulement aux seuls acteurs politiques. Elle engage plutôt tous les acteurs d'une collectivité, dès que la communication s'inscrit entre la coopération et le conflit. À ce titre, l'information municipale est une communication politique parce qu'elle constitue une ressource gouvernementale qui suscite l'intérêt de différents acteurs. Ces derniers entretiennent à son endroit des relations sous l'égide du partenariat, mais dont les échanges réels sont plus proches de l'interaction stratégique (*id.*, p. 99).

L'objet du présent article n'est toutefois pas de cerner les règles du jeu et les enjeux de la nouvelle communication des villes. Nous voulons plutôt relever quelques arguments-clés du discours de certains acteurs à son endroit.

Pour ce faire, dans une perspective d'analyse stratégique (Crozier et Friedberg, 1977), nous faisons l'hypothèse que l'information municipale est une ressource gouvernementale qui intéresse principalement les élus, les communicateurs et les publics (citoyens, groupes d'intérêt et associations). Ces distinctions visent à limiter l'analyse à ces trois catégories d'acteurs<sup>4</sup>, en situation d'interdépendance et qui ont des préférences envers les résultats de leur action.

Dans cette dynamique stratégique-systémique, leur intérêt pour l'information municipale répond à une perception généralement reconnue, soit la relation étroite entre l'information et le pouvoir<sup>5</sup>. Ainsi, pour accroître ou maintenir leur pouvoir sur l'information municipale, chaque acteur développe une stratégie d'action que son discours cherche à légitimer par divers arguments.

Notre tentative de relever certains arguments-clés du discours des élus, des communicateurs et des publics sur l'information municipale privilégie une revue des écrits scientifiques et professionnels, à défaut de pouvoir mener une analyse systématique sur des textes formels des acteurs à ce sujet. En effet, en matière d'information, un acteur a rarement l'occasion, et surtout intérêt, à dévoiler publiquement sa stratégie d'action<sup>6</sup>. Néanmoins, nous croyons que l'état des écrits permet d'esquisser certains arguments du discours des élus, des communicateurs et des publics à propos de l'information municipale. Cet exercice nous permettra de soulever quelques hypothèses sur les fondements de la stratégie d'action de ces acteurs. Enfin, notre analyse relèvera, au passage, quelques différences entre la France et le Québec.

## Le discours des élus

Pour les élus, l'information municipale peut être définie, en substance, comme une ressource légitime de l'exercice du pouvoir. À cet effet, le maire et les conseillers de son équipe avancent l'argument qu'ils détiennent leur légitimité de l'élection. À propos de l'information municipale, ces élus prétendent donc qu'elle est une ressource gouvernementale qui doit servir d'accompagnement à leurs actions et réalisations. La notion d'exercice de pouvoir s'avère ici très importante. Elle a pour conséquence, dans la pratique, de marginaliser les élus qui ne font pas partie de l'équipe politique majoritaire. En fait, les autres conseillers municipaux sont dans la même situation que les simples citoyens et n'ont aucun pouvoir, ni d'accéder eux-mêmes aux dossiers des services, ni d'exiger de ceux-ci qu'ils leur donnent les informations dont ils ont besoin pour l'exercice de leur mandat (Garrissou, 1986, p. 78).

L'information municipale est, en effet, trop souvent la chasse gardée du gouvernement, soit le maire et le petit groupe qui l'entoure : « *Dans le fonctionnement d'une municipalité, ce*

phénomène est repérable par l'existence d'une hiérarchie correspondant à des "niveaux" d'information ; le groupe restreint formé du maire, du secrétaire général et de quelques adjoints paraît être le seul détenteur des informations essentielles pour la définition des politiques ; ces informations ne sont communiquées à l'ensemble du Conseil municipal qu'en fonction des besoins. » (Lagroye, 1980, p. 78).

Comme argument justifiant leur mainmise sur l'information, les maires estiment avoir de nouvelles responsabilités en matière de communication, comme en témoigne le député et maire Giraud (1991) : « À l'orée de la décennie quatre-vingt-dix, les maires ne sont plus seulement des bâtisseurs ou des gestionnaires. Ils assument des fonctions d'animateur, de médiateur et de fédérateur. La communication est donc une donnée stratégique dans la politique de la ville et fait partie des fonctions de l'entreprise municipale. » (p. 264).

Selon Rangeon (1991, p. 109), une telle argumentation des maires s'accompagne fréquemment d'une forte centralisation de la politique de communication à son profit. Dans le cas d'Amiens, qu'analyse l'auteur, cette centralisation se double aussi d'une conception *managériale* de la conduite de la ville. « Avant d'être un notable ou un militant politique, le maire estime être d'abord un gestionnaire : "il faut avoir l'esprit d'entreprise...il faut gérer la communication... il n'y a plus d'idéologie dans la gestion des villes". Cette approche gestionnaire se combine parfaitement avec le recours à des professionnels de la communication extérieurs à la mairie : "il fallait un œil neuf... un regard d'expert", explique le chef de cabinet du maire. » (id., p. 108).

L'approche *managériale*<sup>7</sup> suppose une présence à la fois discrète et insistante du maire et de son image : « Au total, la stratégie de communication choisie par la ville d'Amiens se caractérise par une forte centralisation au profit du maire, une nette tendance à la professionnalisation et une tentative de redéfinition de l'identité de la ville. On voit par là qu'une politique de mise en valeur de la ville peut parfaitement se combiner avec une appropriation — discrète mais néanmoins efficace — de la communication par le maire, impliquant une dépossession des autres élus et du service communication de la ville. » (id., p. 109).

Dans cet ordre d'idées, la mainmise du maire et des conseillers de son équipe sur l'information municipale soulève la question de sa politisation, tant en France qu'au Québec. L'expérience française, rapporte Langenieux-Villard (1985, p. 116), démontre qu'au lieu de permettre une présentation claire de la situation aux citoyens, ces élus tentent plutôt de « convaincre des électeurs potentiels », plus particulièrement en contexte électoral. « Dans ce combat, il est clair que la municipalité sortante dispose de moyens particuliers, largement supérieurs à ceux de ses concurrents. L'usage du bulletin municipal, de l'affichage sur mobiliers urbains, de lettres du maire, de salles de réunions disponibles, sont autant de supports payés par l'ensemble des contribuables, et pourtant mis au service d'une seule équipe. » (id., p. 125).

Selon Benoit & Benoit (1989, p. 41), l'agenda de la communication municipale paraît ainsi trop souvent calqué sur le calendrier électoral : « Il est non moins évident que la politique de communication institutionnelle d'une collectivité locale prend aujourd'hui parfois une tournure très personnalisée, tout particulièrement dans la relation avec les citoyens (électeurs). Ce phénomène

*s'inscrit bien sûr dans un mouvement très général de personnalisation de la communication des entreprises ou des institutions, qui induit une médiatisation croissante de leurs dirigeants. Les collectivités locales n'ont pas de raison de se situer hors de cette évolution. Mais le risque de confusion entre la démarche institutionnelle et la démarche personnelle s'en trouve renforcé. »*

Vis-à-vis du risque de politisation de l'information municipale, les élus argumentent qu'elle n'est pas *a priori* une propagande électorale. « *Elle peut l'être, elle peut ne pas l'être, tout dépend du souci de professionnalisme des équipes en place.* » (Porté, 1989, p. 21).

En France, la loi du 15 janvier 1990, définissant un nouveau Code électoral, impose désormais des règles à toutes les collectivités territoriales et locales. L'article L 52-1 de la loi n° 90-55 précise : « *Pendant les trois mois précédant le premier jour du mois d'une élection et jusqu'à la date du tour du scrutin ou celle-ci est acquise, l'utilisation à des fins de propagande électorale de tout procédé de publicité commerciale par la voie de la presse ou par tout moyen de communication audiovisuelle est interdite. À compter du premier jour du sixième 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.* »

La loi du 15 janvier 1990 n'a pas d'équivalent au Québec. Elle dénote une volonté de contrôler<sup>8</sup> la politisation de l'information municipale, traditionnellement plus partisane en France qu'au Québec<sup>9</sup> (Boileau, 1991, p. 14-15). Les élus et les communicateurs municipaux québécois avancent comme argument que l'information municipale au Québec est beaucoup plus « administrative »<sup>10</sup> qu'en France. À ce propos, Boileau<sup>11</sup> affirme : « *Au chapitre de la communication municipale "objective", le Québec a une dizaine d'années d'avance. L'adoption d'une politique de communication par les administrateurs municipaux, telle que préconisée par l'ACMQ, contribue à rendre le communicateur municipal professionnellement plus crédible et plus apte à servir l'image corporative de la municipalité et de son administration.* » (p. 15).

Au chapitre des supports d'information, l'auteur relève cependant une certaine similitude avec la France : « *Tout comme au Québec, les communicateurs des villes françaises évoluent dans cinq grands secteurs des relations publiques : les relations de presse, la production d'imprimés, l'organisation d'événements spéciaux et les relations avec les employés. (...) Tout comme au Québec, notons que la quasi totalité des villes françaises possèdent un bulletin municipal d'information, mais la couverture des affaires municipales par les quotidiens français est largement supérieure à celle d'ici, compte tenu du nombre important des journaux régionaux dans l'Hexagone. L'écrit constitue encore l'essentiel de la panoplie des services de communications des villes françaises avec l'affichage, les brochures, dépliants et tracts, vient ensuite la vidéo, la télématique, la création d'événements spéciaux et les autres moyens.* » (ibid.).

Un analyste français, de Chenay (1991), de son côté, attribue « la belle indépendance des communicateurs municipaux québécois » à leurs privilèges de statut. « *Alors que la plupart des directeurs français de la communication, souvent salariés d'associations paramunicipales, nommés par le maire, sont complètement liés à son avenir politique, leurs alter ego québécois sont des*

*fonctionnaires municipaux sous l'autorité du directeur général, l'homologue du secrétaire général de mairie en France.* » (Le Monde, 11 février 1991).

Néanmoins, en dépit d'une argumentation des élus et des communicateurs québécois prônant une information municipale plus administrative<sup>12</sup>, celle-ci n'est pas à l'abri de toute pression politique et de confusion des genres. Baccigalupo (1990, p. 295) affirme notamment que les services des communications, chargés tout à la fois d'assurer la communication entre les services municipaux et entre ces derniers et les citoyens, sont pris en étau entre les besoins souvent contradictoires des élus et des citoyens. D'autre part, les différences de statut entre les communicateurs municipaux québécois sont encore très nombreux, surtout entre les petites et les grandes municipalités. Comme en rend compte un sondage de l'Association des communicateurs municipaux du Québec mené en 1989<sup>13</sup> sur le rôle et le statut du communicateur municipal, plus de la moitié (55 %) de ceux-ci sont en situation de vulnérabilité en affirmant voir dans leurs attributions celle de conseiller du maire et/ou d'attaché de presse à la mairie. De plus, pour les communicateurs municipaux, la volonté de relever du niveau administratif (83 %) et d'être à la fois plus intégrés (89 %) dans le processus de décision, demeurent une source d'ambiguïté.

## Le discours des communicateurs

Pour les communicateurs, l'information municipale peut se définir de façon très différente selon le statut du professionnel. Pour un consultant externe<sup>14</sup> ou un communicateur relevant du cabinet du maire, elle se définit généralement comme un instrument stratégique de mise en valeur des élus au pouvoir et de leurs politiques. À l'opposé, pour un communicateur dont le statut est celui de fonctionnaire, elle se définit plutôt comme un service public. « *C'est par le biais de l'information qu'on vulgarise et démystifie l'organisation municipale afin de se rapprocher du citoyen (...) de l'intéresser à participer davantage...* » (ACMQ/MAM, 1990, p. 7).

Malgré ces divergences, les deux types de communicateurs fondent leur discours sur un point commun : la nécessité d'une expertise professionnelle. Rangeon (1991) identifie bien le principal argument du premier type de communicateur, qui situe l'information municipale comme un instrument stratégique, au service des élus au pouvoir. « *Adoptant volontiers un vocabulaire militaire, les communicateurs cherchent à atteindre des "cibles" en suivant une "stratégie" c'est-à-dire un "ensemble d'actions coordonnées, de manœuvres en vue d'une victoire". En politique, les cibles désignent des électeurs et les stratégies ont pour objet de contribuer aux succès électoraux. Le problème de toute stratégie est d'être efficace.* » (p. 106).

L'auteur ajoute que le cas des stratégies de communication des villes présente une difficulté et un intérêt supplémentaires : « *La communication ayant une fonction instrumentale, il faut en effet que le "bénéficiaire" de la légitimité soit clairement identifiable. Or la communication*

*municipale vise à la fois à promouvoir l'image d'une ville et celle de son maire. Un excès de personnalisation et de politisation risquerait de lui ôter toute crédibilité. C'est pourquoi les spécialistes de la communication locale s'ingénient à dissocier la communication municipale de la communication politique, présentant la première comme un outil moderne et performant, manié par des professionnels, la seconde relevant plutôt de la propagande partisane.* » (ibid.).

Pour sa part, le deuxième type de communicateur au statut de fonctionnaire, comme c'est le cas plus généralement au Québec, situe l'information municipale davantage comme un service public.

Ses arguments s'inspirent, la plupart du temps, de règles (dont nous parlerons ci-après) inscrites dans la déclaration de principes et les règles déontologiques intégrées aux règlements de l'Association des communicateurs municipaux du Québec (ACMQ, 1987)<sup>15</sup>. Cette déclaration de principes, centrée sur les concepts de démocratie et de responsabilité du communicateur, est la suivante :

« — *Attendu que le processus de communication constitue l'une des caractéristiques de la démocratie dont le gouvernement municipal est une constituante.*

— *Attendu que le rôle du Communicateur municipal incite ce dernier à favoriser le bon fonctionnement de ce processus pour atteindre l'épanouissement de cette démocratie.*

— *Attendu que pour assurer la bonne marche d'une politique de communication, le Communicateur municipal détient l'autorité et les pouvoirs correspondants, à l'intérieur de ses responsabilités.*

— *Les membres de l'association des communicateurs municipaux du Québec, conscients de cette responsabilité, s'engagent à respecter les règles d'éthique (sic) professionnelle énoncées ci-après et les considèrent comme essentielles à la saine pratique de leurs fonctions.* » (1987, p. 15).

Ces règles argumentées sont au nombre de sept.

— La première règle-argument stipule que l'intérêt public est au centre des préoccupations du communicateur :

« 1. *Le Communicateur municipal situe l'intérêt public au centre de ses préoccupations et oriente fidèlement la politique, l'ordre et le fonctionnement des mécanismes de communication vers les intérêts de la communauté.* » (1987, p. 16).

— La deuxième règle-argument précise les modalités de mise en place des mécanismes de communication :

« 2. *Parce qu'il est le prolongement du Comité exécutif municipal dans le domaine des communications, de la direction générale et de la direction des services, le Communicateur municipal s'oblige à mettre en place et faire fonctionner adéquatement les mécanismes de communication nécessaires au dialogue positif.* » (ibid.).

— La troisième règle-argument identifie les publics et les canaux visés :

« 3. *Parce qu'il est au service d'un organisme public devant atteindre toutes les couches de*

*la société pour les desservir équitablement, le Communicateur municipal s'intéresse à toutes les activités des services municipaux pour leur ouvrir les canaux de l'information, de la promotion et de l'accueil.* » (ibid.).

— La quatrième règle-argument relève que l'information diffusée doit être complète et véridique :

« 4. Dans son rôle, le Communicateur municipal se préoccupe de diffuser une information complète et véridique. » (ibid.).

— La cinquième règle-argument traite de l'objectivité et de la loyauté du communicateur :

« 5. Avec une honnêteté et une objectivité qui le placent au-dessus de toute partisanerie, le Communicateur municipal maintient des liens de loyauté envers son employeur et l'assure de sa discrétion professionnelle. » (ibid.).

— La sixième règle-argument engage le communicateur à élargir le champ de ses compétences :

« 6. Pour bien remplir son mandat consistant principalement à faire connaître les besoins, les politiques, les programmes, les services, les réalisations du gouvernement municipal, le Communicateur s'engage à élargir continuellement le champ de ses connaissances et à poursuivre activement son épanouissement et son développement personnel dans le but d'affermir sa compétence professionnelle. » (ibid.).

— Enfin, la septième règle-argument réfère à la solidarité du communicateur à l'égard des membres de sa profession :

« 7. À l'égard des membres de sa profession, le Communicateur municipal manifeste une grande solidarité par le respect de la réputation de chacun, par la considération honnête et le respect de leurs créations ainsi que par la fidélité au groupe dont il s'efforce de promouvoir le progrès. » (ibid.).

## Le discours des publics

Pour les publics (citoyens, groupes d'intérêt et associations), l'information municipale peut être définie, en substance, comme un droit d'accès. L'argument le plus fréquemment avancé est que cette information est nécessaire à l'émergence d'une meilleure démocratie locale, en tant que préalable à la participation.

En France, dès le milieu des années soixante, les Groupes d'Action Municipale (GAM) se font les premiers porte-parole d'un droit d'accès plus grand à l'information pour les citoyens, les groupes et les associations. Comme le soulignent Beaunez et Kohn (1975) dans *L'information dans la cité* : « La participation concrète des citoyens aux décisions qui déterminent leur avenir implique en premier lieu la diffusion d'une information précise et complète fondée sur la confronta-

*tion de tous les avis, puis la création de véritables structures de dialogue à tous les niveaux.»* (p. 24).

Dans cette optique, la mairie ne doit pas être la seule détentrice des moyens d'information que les publics sont aussi en droit d'obtenir. « *Il est bien d'autres sources, à commencer par les associations locales, qui doivent émettre des informations en direction de leurs membres et de la population, mais qui peuvent être aussi des "récepteurs capables de réponse". Sans oublier tous les organismes publics, para-publics ou supra-communiaux qui ont aussi un rôle déterminant en matière d'information locale...* » (p. 166).

Le Code des communes renferme quelques dispositions destinées à offrir un minimum d'occasions d'information aux citoyens. Toutefois, affirme Gontcharoff (1989, p. 24), bien que leur mise en œuvre constitue une obligation pour les élus municipaux, l'exercice réel de ces devoirs pose bien des questions. À titre d'exemple, Pailliart (1982, p. 75) affirme que l'information municipale en favorisant d'autres voix (essentiellement associatives) se protège contre certaines accusations : électoralisme, utilisation des deniers communaux pour la propagande du parti...

De son côté, Grémion (1991, p. 271) avance que la communication a pris dans le langage la place qu'a occupé un temps la participation : « *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. (...) Des efforts se développent pourtant dans le sens remontant : conseils de quartiers, 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. (...) 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.* » (1991, p. 273-274).

Dans le même ordre d'idées, le récent rapport du Conseil économique et social (CES), conclut que la représentativité des élus locaux, accentuée par les lois de décentralisation, doit, en France, laisser une place à d'autres représentativités, notamment celles des associations et des groupes (Castagnet, 1991, p. 9).

Au Québec, en dépit de nouvelles dispositions légales découlant de la réforme sur la démocratie municipale, il ressort que le droit à l'information municipale demeure encore incomplet et qu'il incite peu les différents publics à s'informer. Le modèle de la « démocratie directe » prôné par l'État n'a pas répondu aux attentes des citoyens. Au niveau local, la démocratie directe semble donc révolue et même l'argument traditionnel de l'existence de conditions particulièrement favorables à la participation des « gouvernés » peut être remis en question (Quesnel, 1986, p. 61). « *Les mécanismes institutionnels de consultation et de participation sont peu nombreux et ne satisfont pas les citoyens. Associés à quelques comités où ils sont minoritaires, aux côtés des représentants d'autres milieux tels que les milieux des affaires et les milieux des spécialistes, les citoyens constatent que leurs intérêts n'y sont pas pris en compte et que ces instances ne sont que consultatives.* » (id., p. 88-89).

Si l'idéal démocratique continue d'être l'une des « valeurs phares » sur le plan local, entre cet idéal et la réalité, l'écart mérite d'être réduit par une mobilisation accrue de tous les intervenants (Quesnel, 1992). « *En plus d'exiger une mobilisation forte, une information accessible et même un intérêt accru des médias pour les questions municipales, l'exercice de la démocratie locale exige des ressources. (...) Plus que jamais il est à propos de rappeler que la démocratie ne peut être réduite à une rencontre entre candidats et électeurs tous les quatre ans.* » (p. 6).

Notre exercice visant à relever certains arguments-clés du discours de trois acteurs sur l'information municipale nous permet de soulever, en guise de conclusion, quelques hypothèses sur les fondements de la stratégie d'action de chaque acteur.

Les discours esquissés dans cet article répondent manifestement à des stratégies d'action concurrentes de la part des acteurs. « *Le discours n'est pas simplement ce qui traduit les luttes ou les systèmes de domination, mais ce pour quoi, ce par quoi on lutte, le pouvoir dont on cherche à s'emparer.* » (Foucault, *L'ordre du discours*, cité par Gerstlé, 1992, p. 16).

Dans cette optique, les stratégies d'action des élus, des communicateurs et des publics apparaissent fondées non seulement sur la perception de la relation étroite entre l'information et le pouvoir, mais aussi sur trois légitimités qui se rencontrent, s'opposent, peuvent se compléter en synergie et qui peuvent revendiquer l'exclusivité dans une société locale (Gontcharoff, 1985, p. 124).

Pour les élus, cette légitimité est celle de la représentation issue de l'élection. Pour les communicateurs, cette légitimité est celle du spécialiste technocrate qui s'appuie sur son expertise professionnelle. Enfin, pour les publics, cette légitimité est celle de la participation démocratique des membres de la société civile.

Les fondements de la stratégie d'action de ces trois catégories d'acteurs nous renvoient ainsi à des conceptions différentes de la démocratie locale et de l'organisation de ses rapports politiques. Des analyses de la production du discours sur de tels sujets pourraient donc s'avérer utiles à une meilleure connaissance de la communication politique locale. À cet effet, par exemple, les arguments mis en avant dans les publicités électorales, les publicités des villes et les publicités des publics (citoyens, groupes d'intérêt et associations) mériteraient, certes, quelques recherches.

Alain LAVIGNE

#### NOTES

1. En France, cette réforme s'inscrit dans les lois de la décentralisation, adoptées au début des années quatre-vingt. Au Québec, au tournant des années quatre-vingt, la réforme sur la démocratie municipale est accompagnée par des lois visant un plus grand accès à l'information.

2. La communication des collectivités locales engage aussi celles des départements et des régions. Dans le but de simplifier l'analyse, notre propos vise ici exclusivement la communication publique des villes.
3. L'information municipale est une information locale dont la particularité est d'être reçue, transformée ou émise par un gouvernement municipal. Dans cet article, cette appellation est synonyme de communication municipale.
4. À titre d'intermédiaire dans la circulation de l'information municipale, la presse constitue un autre acteur intéressé à cette information. Pour les fins de notre propos, le cas particulier de la presse n'a cependant pas été retenu.
5. Selon Lagroye (1980, p. 71), la perception d'une relation entre l'information et le pouvoir est très générale et se retrouve dans de nombreuses études touchant le pouvoir local. « Celui qui sait » apparaît comme disposant d'une ressource importante dans les échanges qui caractérisent tout système de pouvoir.
6. Notre connaissance plus précise de l'information en contexte québécois nous apprend que les politiques de communication des villes sont rarement écrites. Quand celles-ci le sont, leur contenu n'est pas considéré comme public. Elles sont essentiellement d'usage politico-administratif, s'efforçant de définir les responsabilités des élus, des communicateurs et des fonctionnaires en matière d'information municipale.
7. Cette vision s'incarne principalement dans la métaphore de l'entreprise, soutient Padioleau (1990, p. 56) : « À la manière d'une firme privée la ville moderniste se veut active, efficace. Le maire s'apparente à un patron, il tient des rôles de leader. La ville stratège possède des objectifs et une image de marque ; elle offre des « produits » et elle subit les épreuves de la concurrence sur des « marchés ». ». À ce sujet, voir aussi Le Bart (1992).
8. Zémor (1992, p. 39) précise que les intentions de la loi sont de donner un coup d'arrêt à la dérive publicitaire qui frappe la communication des collectivités locales, de ne pas permettre le financement de campagnes politiques sur les fonds publics d'une collectivité et de tenter d'établir une frontière entre communication institutionnelle et propagande politique.
9. Au Québec, cette perception est accentuée par l'absence des partis politiques nationaux au niveau local. Les partis politiques sont locaux et constituent une forme partisane qui remonte au début des années soixante-dix. De plus, ils sont essentiellement présents dans les villes de 20.000 habitants et plus : « Surtout actifs en période électorale, ces partis sont encore aujourd'hui souvent menés par un candidat à la mairie qui fait figure d'âme dirigeante, et dont le leadership va même jusqu'à lui réserver le privilège du choix des candidats du parti aux postes de conseiller. » (Quesnel, 1986, p. 78).
10. Les municipalités établissent une distinction très nette entre les aspects *partisan* et *gouvernemental* (administratif) de la communication. Alors que la communication partisane est sous la responsabilité du maire ou d'un attaché de presse, la communication gouvernementale relève d'un service de communication ou, au moins, d'un fonctionnaire assigné à cette tâche. Le directeur ou le responsable de la communication relève du directeur général de la municipalité (Thériault, 1991, p. 269). Un changement à la tête d'une municipalité québécoise ne signifie donc pas un départ du chargé de communication comme c'est presque toujours le cas en France (Gauthier, 1992, p. 12).
11. Jean Boileau est président de l'Association des communicateurs municipaux du Québec (ACMQ).
12. Les spécialistes de la communication locale s'ingénient à dissocier la communication municipale de la communication politique, présentant la première comme un outil moderne et performant, manié par des professionnels, la seconde relevant plutôt de la propagande partisane. Bien qu'aujourd'hui très répandue dans les milieux de la communication, cette distinction n'est guère convaincante (Rangeon, 1991, p. 106).
13. Cinquante-deux des cent-trente membres de l'Association ont participé à ce sondage, soit un taux de réponse de 40 %. L'ACMQ précise que la distribution des répondants et la nature des réponses semblent refléter une fidèle représentation des différents membres de l'Association.

14. Pour un aperçu de l'évolution des rapports entre le consultant externe en communication et le maire, voir Maarek (1990), et Pailliat (1993).
15. Un premier groupe de communicateurs municipaux fonde, le 14 juillet 1978, l'Association québécoise des officiers municipaux en communication qui change d'appellation en 1983 pour devenir l'Association des communicateurs municipaux du Québec Inc. (Huot, 1990, p. 23). En 1994, l'ACMQ regroupe plus de 150 fonctionnaires municipaux, consultants ou élus et notamment les responsables de la communication des villes les plus importantes.

#### RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

ACMQ, *Historique et règlements généraux de l'Association des communicateurs municipaux du Québec*. Document interne, 1987, 19 p.

ACMQ/Ministère des Affaires municipales du Québec, *La communication municipale. Un agent de changement*. Québec, ACMQ/UMQ, 1990, 16 p.

ARNOLD, David S., BECKER, Christine S., KELLAR, Elizabeth K., *Effective Communication : Getting the Message Across*. Michigan, International City Management Association, Municipal Management Series, 1983.

ASHWORTH, G. J., VOOGD H., *Selling the city : marketing approaches in public sector urban planning*. London/New York, Belhaven Press, 1990.

BACCIGALUPO, Alain (1990), *Système politique et administratif des municipalités québécoises*. Montréal, Les Editions Agence d'Arc, 1990.

BEAUNEZ, Roger, KOHN Francis, *La démocratie, un préalable. L'information dans la cité*. Paris, Les Éditions ouvrières, 1975.

BENOIT, Jean-Marc, BENOIT Philippe, *Décentralisation à l'affiche. La communication publicitaire des villes, départements et régions*. Paris, Nathan, 1989.

BOILEAU, Jean, « Communication municipale en France et au Québec. Des moyens similaires, un contenu différent », *Municipalité*, juin, 1991, pp. 14-15.

CASTAGNET, Michel, « Les règles du jeu d'une communication locale », *Territoires-Correspondance municipale*, mai 1991, p. 6-9.

CROZIER, Michel, FRIEDBERG, Erhard, *L'acteur et le système*. Paris, Seuil, 1977.

DE CHENAY, Christophe, « Québec : la belle indépendance des communicateurs municipaux », *Le Monde*, 11 février 1991, p. 18.

GARRISSOU, Annie, « L'information des petites communes », *Brises*, n° 8, mars 1986, p. 74-80.

GAUTHIER, Michel, « L'ACMQ. La communication au Québec », *Paroles Urbaines*, n° 2, mars 1992, p. 12.

GERSTLÉ, Jacques, *La communication politique*. Paris, PUF, 1992.

GIRAUD, Michel, « La communication des villes : une nouvelle ressource », *Revue française d'administration publique*, n° 58, avril-juin 1991, p. 263-266.

GONTCHAROFF, Georges, « La démocratie locale », *Revue internationale d'action communautaire*, 13/53, 1985, p. 119-124.

— « Pouvoir personnel ou concertation. La participation des citoyens est-elle encouragée ? », *Territoires-Correspondance municipale*, janvier-février 1989, p. 24-25.

GREMION, Catherine, « De la participation à la démocratie », *Revue française d'administration publique*, n° 58, avril-juin 1991, p. 271-274.

HUOT, Herman, *Evolution et manifestations de l'information municipale au Québec*. Université Laval (Québec), essai de maîtrise en communication publique, 1990.

LAGROYE, Jacques, « L'information et le pouvoir local », in Mabileau Albert et Tudesq André-Jean, *L'information locale*. Paris, Pedone, 1980, p. 71-86.

LANGENIEUX-VILLARD, Philippe, *L'information municipale*. Paris, PUF, 1985.

LE BART, Christian, *La rhétorique du maire entrepreneur*. Paris, Pedowe, 1992.

MAAREK, Philippe J., « Le maire et le consultant : intrus, gadget ou partenaire ? », *Mots*, n° 25, décembre 1990, p. 99-104.

MIEGE, Bernard, *La société conquise par la communication*. Grenoble, Presses universitaires de Grenoble, 1989.

PADIOLEAU, J.G., « Les villes-acteurs », *Territoires-Correspondance municipale*, décembre 1990, p. 55-60.

PAILLIART, Isabelle, « L'information municipale : fondement d'une nouvelle démocratie politique ? », *Raison Présente*, n° 61, 1982, p. 69-79.

— « Les villes communiquent », *Médiaspouvoirs*, n° 15, juillet-août 1989, p. 135-145.

— *Les territoires de la communication*. Grenoble, Presses universitaires de Grenoble, 1993.

PORTE, Dominique, *La communication des villes*. Paris, Editions Milan-Midia, 1988.

QUESNEL, Louise, « La démocratie municipale au Québec », *Politique*, n° 9, hiver 1986, p. 61-97.

— « La santé de la démocratie locale », *Municipalité*, novembre 1992, p. 4-7.

RANGEON, François, « Communication politique et légitimité », *La communication politique*, Centre universitaire de recherches administratives et politiques de Picardie (CURAPP). Paris, PUF, 1991, p. 99-114.

THERIAULT, Richard, « La communication municipale au Québec », *Revue française d'administration publique*, n° 58, avril-juin 1991, p. 267-270.

ZEMOR, Pierre, *Le sens de la relation. Organisation de la communication de service public*. Paris, La Documentation française, 1992.