

L'ESPACE PUBLIC LOCAL ET SES MÉDIATIONS

L'espace public, on le sait, n'est pas un espace réel, mais un espace symbolique, fait de savoirs et de représentations. La question que nous posons ici est celle des deux formes les plus nettes de la médiation dans cet espace : celle de la presse quotidienne régionale (PQR) et celle de la communication des collectivités locales. Cette limitation forte de la perspective nous est indiquée par le fait que les grands problèmes de société (emploi, sécurité, environnement, etc...) se posent actuellement d'abord à l'échelle urbaine et que la « crise » de la société est d'abord vécue comme une crise de la ville.

Le phénomène est assez récent ; l'espace de la communication territorialisée fut d'abord, à partir de la Révolution française, celui de la Nation. Nos divisions territoriales (département, canton ou commune) à l'intérieur desquelles s'inscrit le développement de la presse écrite, sont les divisions politiques administratives qui correspondent, soit aux modes de représentation du peuple par ses élus, soit aux modes de gestion de l'État-Nation. Dans un ouvrage récent (1991), P. Flichy a montré de façon très stimulante comment les premières formes de la communication moderne (le réseau du télégraphe par exemple) ont constitué une communication d'État, *i.e.* à la fois quelque chose qui manifeste et rend effectif le pouvoir de l'état sur le territoire national et ce qui permet l'appartenance à la nation sur la base d'un territoire unifié par des réseaux.

L'État-Nation n'est cependant pas la seule dimension de l'espace, parce qu'il a existé d'autres territoires de diffusion dont nous ne prendrons qu'un exemple, celui de l'Église : non seulement, jusqu'à l'explosion de la presse écrite sous la Quatrième République, le prêche domi-

nical (et donc la paroisse) constituait un moyen majeur de diffusion de l'information. Mais nos propres travaux sur la presse de la Troisième République nous montrent que certaines éditions de la presse régionale recouvrent encore dans les années 1930 un territoire défini non pas par des limites administratives mais par le découpage des diocèses¹.

La coexistence d'une presse nationale, régionale, départementale et locale indique à coup sûr cependant que la presse écrite des XIX^e et XX^e siècles fut massivement liée à l'organisation de l'État et qu'en somme la construction des représentations de la société (de la commune à la nation) recouvre la structure d'une démocratie par représentation. On peut en voir un autre exemple, récent, de la part de la télévision publique française, dans la construction, au cours des années soixante, de stations régionales (26 au total) dont la finalité n'était pas de constituer des médias régionaux (FR3 ne naîtra qu'en 1974) mais qui étaient créés dans une perspective d'aménagement du territoire, de la volonté de faire sortir les régions de leur enclavement, de rendre visible, par tous, et pour tous, le territoire de chacun au sein d'une seule télévision nationale.

Pourtant un changement radical s'est produit dans le dernier quart de ce siècle avec l'étape majeure de la décentralisation (1982) qui donnait aux communes, aux départements et aux régions des attributions et des moyens d'action considérablement plus vastes que la création des régions, presque trente ans plus tôt, ne le laissait prévoir !

Là encore, si la création des régions s'inscrivait dans une perspective d'aménagement et de développement du territoire, la décentralisation visait un transfert de compétence. L'effet fut immédiat : les élections de 1983 montraient une véritable explosion de la communication des collectivités locales. Si ce phénomène, à cette date, a une particularité française forte, il reste que cette loi de décentralisation correspondait à une sorte de lame de fond qui tient à la place de la ville dans les sociétés modernes, à l'explosion de ses limites, à la montée des nouvelles technologies de l'information et de la communication, et à la modification sensible des groupes sociaux qui y vivent ou celle de leurs rapports.

La montée irrésistible du local

« *Le local est à la mode* » indiquait récemment dans ses premières lignes un avis du Conseil Economique et Social (séances des 8 et 9 janvier 1991, avis présenté par M. Michel Castagnet, J.O du 14 février 1991 : « *Le développement des phénomènes de communication et la participation à la vie locale* »). Cette mode, chacun en convient, résulte de la conjonction de deux séries de phénomènes. L'émergence, d'abord, de toute une série d'attitudes nouvelles où, selon les cas, on a pu voir les traits d'une société « *post-68* », le triomphe d'une société de consommation, ou la naissance d'une ère post-moderne.

On y trouve tout ensemble la naissance de l'écologie et de l'attention plus générale à l'environnement et au cadre de vie, la montée de valeurs individuelles², mais aussi la distance à l'égard

des problèmes généraux de la société qui se traduit par une « indifférence » généralisée (Baudrillard) ou, tout banalement par la chute des « grands récits » (Lyotard) et l'effondrement du militantisme partisan ou syndical en même temps qu'une montée en flèche de requêtes particularistes, qui, sous le nom de « coordination » ou de « comité de défense » prétendent, à un moment donné, exprimer l'attente d'une profession (infirmières, routiers, paysans), d'une catégorie de la population (les « beurs ») ou d'une localité plus ou moins vaste (riverains du futur TGV, ou simplement quartier). Tout cela conduit à un recentrage fort sur une vie « locale ».

La deuxième série exprime la convergence des activités nationales et locales (élus, mais aussi entreprises ou milieux éducatifs, culturels et sociaux) dans le souci de réinventer le local : aucun des grands problèmes de l'heure ne semble plus pouvoir être traité au niveau national ; il y faut un niveau supra-national (communauté européenne ou GATT, par exemple) et, ce qui nous intéresse ici, un niveau régional ou local. Mais cela pose la question redoutable de la nature du « local » et de sa définition problématique.

Le « local », naguère encore défini par la prédominance d'un modèle rural, doit s'accommoder du fait que la ville a remplacé le village. Le village certes, existe encore, mais il n'est plus un territoire autarcique, il n'est plus qu'un élément d'un vaste réseau économique (l'économie de l'agriculture se définit à Bruxelles ou dans l'Uruguay Round) et social (« techniciens » agricoles, agriculteurs et de plus en plus, villages résidentiels à la périphérie des villes). La ville donc l'emporte, mais il n'y a pas de modèle de la ville : le local, dans la grande ville, c'est le « quartier », de quelque nom qu'on l'appelle.

Plus encore, l'unité de base du local, le « foyer », n'appartient plus guère à un espace territorialisé. Hier encore, le foyer était la cible privilégiée des grands médias diffusés (presse) ; il est maintenant au centre d'un ensemble beaucoup plus vaste de réseaux de communication (téléphone d'abord, mais aussi télématique, câble ou satellite) auxquels il est relié en permanence. On a pu établir qu'environ un quart du temps passé au domicile était consacré à la « communication » : mais il ne s'agit pas là d'une communication relative au groupe local, il s'agit, pour l'essentiel, de l'audio-visuel (4 à 6 h/jour), si bien que le foyer, fantasmé comme lieu clos, à l'abri du monde, ou lieu privilégié d'une socialité de petits groupes, est devenu une cible privilégiée des industries de la communication. Les modifications rapides et très sensibles du foyer indiquent que le local ne peut plus se définir seulement par les limites d'un territoire (sur le modèle du cadastre) ou une proximité réelle (le voisinage).

Toute définition actuelle du local doit prendre en compte trois composantes majeures :

- la proximité, certes, mais à la proximité du lieu, il faut ajouter la téléproximité.
- l'appartenance à un groupe social, *i.e.* les marques de solidarité qui signalent le lien social (ou l'exclusion)
- la participation, *i.e.* l'effectivité de l'appartenance (une part importante de la communication des collectivités locales repose désormais là-dessus : sur le besoin d'être pris en compte et d'être écouté).

Bref, le local ne peut plus être défini par un seul territoire, mais par la notion de lieu de vie,

c'est à dire non seulement l'ancrage territorial de l'habitat, mais surtout le lieu, non forcément territorialisé, où se jouent les conflits et l'effet des décisions en matière d'inégalités de tous ordres, d'emploi (ou de chômage), de transport, d'accès à la culture (de scolarité), de santé, etc. En d'autres termes, le local apparaît comme le lieu de « vérité » du politique³.

L'ancrage territorial de ce lieu de vie est actuellement, de façon majoritaire, l'urbain. Dans une récente table ronde (29 juillet 1993), Pierre Bourguignon, maire de Sotteville-lès-Rouen et président de l'Association des maires des villes et banlieues de France l'expliquait ainsi : « *L'urbain, c'est le lieu de la vie avec sa complexité : la naissance, l'amour, la mort. C'est le lieu des moyens de la vie : — tu vas gagner ta vie ou tu ne vas pas la gagner. C'est aussi le lieu de la formation : — tu deviens un homme responsable ou un loupard affreux. C'est le lieu de la liberté car je ne peux pas être en permanence sous le regard de l'autre parce que la ville est grande et donc user de ma liberté. Mais c'est aussi le lieu de la perdition parce que je peux être complètement isolé.* »⁴.

Or, ce lieu de vie est totalement pénétré par la communication, ce que l'on constate de façon remarquable dans trois domaines : celui du travail, celui de l'accès aux biens, celui du mode d'appartenance à la société. Le travail est le plus simple : l'introduction massive de nouvelles technologies de communication ou de traitement de l'information a modifié la nature des tâches (bureautique) ou créé de nouveaux métiers dans une perspective nette : le contrôle ou le traitement de l'information se substitue au faire direct (production immédiate), avec les modifications que cela entraîne sur le lieu de travail, d'où les transferts massifs de population, la désertification brutale de zones liées à une production disparue ou l'apparition de villages de cadres, etc.

Le deuxième domaine est lié à l'essor de la publicité : au départ dévolue à la promotion de biens de consommation, elle a littéralement dévoré l'espace, pas seulement parce qu'elle couvre les murs de la cité, mais surtout parce qu'elle finance la plupart des activités collectives que l'ex-État-providence lui abandonne : le sport, la culture, et, depuis peu, les actions humanitaires.

Le troisième domaine, le plus repérable, est celui de la vie publique ou de la communication publique : il s'agit là, bien sûr, d'information sur les réalisations ou les services (cf. *infra*), mais cela prend la forme d'un marketing généralisé qui, par les voies d'une sorte de propagande, touche aussi bien la vie privée (le Sida) que la gestion des ressources d'une société (économies d'énergie, recyclage), ses mouvements (*Bison futé*), ses acteurs institutionnels (« *EDF au service des hommes* »). Son point d'orgue est celui des campagnes électorales locales qui réunissent tout cela à l'échelle de l'électeur, *i.e.* de son lieu de vie. Si bien que si la démocratie est devenue clairement médiatique, cette médiatisation tend de plus en plus à reposer non pas sur l'intérêt général de la nation, mais sur la priorité du local.

Ce phénomène, nous semble-t-il, se cristallise sur les frontières de la ville parce que c'est là où la société s'interroge sur ses fondements et ses dysfonctionnements. Trois indicateurs le montrent : la recherche du périmètre idéal d'intervention ; la définition du rôle de certaines « zones » urbaines ; la recherche incertaine du « bon » niveau de décision. La recherche du périmètre idéal d'intervention possède deux composantes : la plus extensive est celle de la « communauté urbaine », lieu d'harmonisation idéal des problèmes généraux de réseaux (voirie, par

exemple), et correspond à l'agglomération urbaine dans son ensemble; elle se caractérise par l'aire d'attraction (au sens quasi-magnétique) de la ville-centre (d'où d'ailleurs la fréquence d'une forte tension entre ses représentants, la périphérie reprochant au centre ses appétits centripètes) : elle se traduit par les réseaux physiques de communication (transports en commun), et s'exprime ou se représente dans les éditions variables de la PQR.

L'autre composante est celle de l'intervention des acteurs sociaux dans les problèmes les plus aigus : à la fin des années soixante-dix, la lutte contre la dégradation des locaux construits après-guerre avait suscité l'opération « habitat et vie sociale » (HVS). Dans les années quatre-vingt, la dénomination est plus précise et plus territorialisée, c'est le « développement social des quartiers » (DSQ) : 407 conventions ont été signées sur 363 communes entre 1989 et 1993. Le second indicateur est celui du rôle de certaines « zones », à la périphérie des villes, zones tampon ou zones d'interface dont le rôle déjà ancien était d'en faire des sites de passage, de transition avant une intégration qui allait suivre. Désormais, ces zones deviennent zones d'exclusion, ou de réclusion : elles ne correspondent plus à la bipartition haussmannienne des villes (centre-lieu de consommation et d'habitat des consommateurs vs périphérie-lieu de production et d'habitat des producteurs) ou à la géographie des premières villes industrielles ou minières.

Le lieu d'habitat transitoire, lié autrefois à la proximité d'un travail industriel consommateur de main d'œuvre peu qualifiée, est devenue un lieu d'exclusion, où l'intégration économique et culturelle progressive à la ville-centre ne se produit plus : les modèles culturels y connaissent bien une certaine interpénétration, mais ont tendance à s'y solidifier au lieu de s'y intégrer : les boulevards et autoroutes périphériques destinés à la « communication » plus fluide de l'agglomération fonctionnent comme autant de frontières bien réelles alors même que d'autres réseaux (métro par exemple) permettent techniquement de s'en affranchir.

Enfin la coordination des collectivités dans l'agglomération urbaine rend difficile, en France, le « bon » niveau de décision du fait du système ancien des communes que la décentralisation a renforcé : en 1992, Dominique Baudis (maire de Toulouse) réunit enfin 13 communes dans un district de 500 000 habitants, mais il a fallu trois ans pour élaborer un contrat de ville réunissant les 26 communes de l'agglomération. Autre exemple : la communauté urbaine de Lille comprend 86 « villes ». Il est aisé de comprendre que l'État n'y trouve plus aisément d'interlocuteur adéquat ni l'habitant de « bon » niveau de représentation ou de saisie de ses problèmes au moment même où les municipalités, dans un effort de communication sans précédent, tentent d'imposer l'image de leur identité ou de faire valoir leurs réalisations, condition *sine qua non*, pensent-elles, de la stabilité des groupes sociaux qui s'y trouvent.

L'attitude de la presse écrite

L'espace public, disions-nous au début, est un espace symbolique forcément distinct du territoire de diffusion des savoirs et des représentations qui le constituent comme espace symbolique. Dans la PQR, la tendance dominante est de rabattre l'espace public sur le territoire de dif-

fusion. Malgré une assez bonne résistance à l'effritement de la lecture des quotidiens en général, la PQR a connu d'assez grandes difficultés qui ont conduit à une stratégie de regroupement plus ou moins monopolistique où la maîtrise du territoire de diffusion est devenu l'enjeu majeur. De ce fait, le conflit entre journaux pour la maîtrise de l'« espace public » s'est confondu non avec un conflit de représentations, mais avec le conflit pour la maîtrise du territoire de diffusion.

Un second aspect majeur de cette communication locale vient précisément de cette territorialisation forcée qui se marque par la territorialisation des interlocuteurs de la communication (d'où une définition des places qui se traduit par une fragmentation très marquée de l'espace représenté) et une territorialisation des références qui caractérise ce type de presse⁵, ce qui ne va pas sans donner à cet espace public des traits spécifiques et des limites considérables. Cela se manifeste dans le fait que le journal se veut à l'image de ses seuls lecteurs (lesquels sont en décalage croissant avec l'évolution de la population); par exemple, au début de la décennie quatre-vingt, un sondage CCA pour *Le Progrès* (Lyon) établissait que 57,9 % de ses lecteurs voyaient dans ce quotidien « *quelqu'un de chez nous* » (alors que 3,1 % seulement y voyaient « *un guide* »). Or c'est ce rôle de miroir assez complaisant que la PQR française ne cesse d'accentuer (à quelques exceptions près comme *Ouest-France*).

De façon générale, dans les deux dernières décennies, les formes de la vie urbaine, et la taille des agglomérations modifiaient la perception de l'identité locale des habitants et poussaient la presse à rechercher de nouvelles formes de saisie de « l'information locale »; elle l'a fait en superposant aux divisions administratives (l'arrondissement, le canton, etc.) des divisions topographiques dont la valeur se restaurait (le quartier).

L'information locale, écrivait naguère G. Ringlet (1981) « *se confond avec le système communicationnel institutionnalisé* » qu'une société locale s'est créée. C'est dire qu'elle présente le double caractère de valoriser (et de relayer) les relations de communication qui se sont instaurées dans un groupe social déterminé, mais aussi qu'elle ne retient que ceux qui sont institutionnellement éprouvés comme « locaux ». En d'autres termes, la détermination de la « localité », dans la presse écrite du moins, est moins géographique ou économique qu'institutionnelle : collectivités locales, écoles, associations, etc. La preuve la plus manifeste en est que cette information prend pour objet des hommes intégrés dans ce système local, alors qu'elle exclut ceux qui ne s'y intègrent pas; la population des lotissements récents ou de l'habitat dispersé de banlieue, par exemple, n'apparaît que par le biais de modifications institutionnelles (ouvertures de crèches), ou de son intégration aux institutions existantes (comité des fêtes, associations).

Une deuxième caractéristique majeure de cette presse la relie à la communication orale (marché local ou café du commerce) dont elle a pris la suite; elle est le héraut des événements locaux, remplaçant l'affichage et le garde champêtre.

Le troisième trait constitutif de l'information locale en fait l'équivalent du « faire-part ». Ce n'est pas, à l'origine, une communication portant sur la vie « publique », mais plutôt le lieu de passage entre le « privé » et la « vie publique ». Tout comme la publication des bans, elle est un prolongement de la vie privée vers l'espace public. Dans cette mesure, elle est bien un instru-

ment de l'espace public, mais très limité. En effet, la fonction d'intégration au groupe y est très supérieure à la fonction critique, si bien qu'on n'y trouve quasiment pas l'expression du conflit, renvoyé aux pages départementales ou régionales. La recherche du plus petit dénominateur commun fait préférer partout la fête, et si la fête et les formes de convivialité y sont aussi marquées, c'est parce qu'elles permettent que ce glissement du privé au public s'effectue sur le mode à peu près exclusif du rassemblement.

Or si ces caractères visent prioritairement l'ancrage de l'individu dans le groupe social ils conviennent assez mal à l'organisation actuelle de la vie urbaine qui se caractérise, entre autres, par la scission entre le lieu d'habitation, le lieu de travail, et les lieux de consommation ou d'échange, si bien que l'intégration à la vie urbaine ne repose pas d'abord sur un lieu d'où viendrait l'unité. Pourtant, l'ancrage local comporte bien un imaginaire puissant, c'est le « quartier ». On ne compte plus les associations de toute nature qui visent le quartier, et c'est bien sur ce ressort imaginaire que comptent les journaux pour reconquérir un public évanescent.

Ce qui frappe le plus à la lecture attentive des pages locales, est l'absence *quasi* totale de conflits qui pourtant constituent une dimension centrale de la vie de ces groupes, comme si tout ce qui est l'objet d'un réel enjeu de pouvoir s'y trouvait écarté au profit du spectacle de l'accord qui trouve dans les manifestations culturelles ou festives son symbole le plus signifiant. L'information, dans ces pages, semble ainsi vouloir être rassurante, démonstrative, banalisante, et promotionnelle.

Rassurante d'abord, et d'une double façon. Elle englobe l'individu dans un groupe et de ce fait, exclut toute marginalité; contrairement à l'imaginaire usuel d'une ville qui isolerait l'individu, elle déploie l'existence de groupes plus ou moins maternants où l'individu est choyé, entouré, protégé. Le recours permanent à la tradition en fait un chantre de la stabilité, comme le montre aussi la fréquence des portraits où s'illustre avec prédilection la continuité des âges, l'hommage du présent au passé. Rassurante aussi, cette information, parce que la fête en est le thème largement majoritaire. Puisque c'est la fête, elle ne peut être que réussie et les propos systématiquement laudatifs ou hyperboliques.

Information « démonstrative » parce qu'il s'agit de mettre en évidence, et sous forme de spectacle, les structures invisibles d'un quartier; elles se voient ainsi démesurément grossies. De ces structures, ou de ces microstructures, examinées à la loupe, on ne retient que la performance, et le spectacle de la performance (la fête annuelle, par exemple), mais on ne sait rien du travail « en profondeur » dont on peut penser qu'il existe pourtant, mais qui ne peut trouver là d'expression adéquate. La « locale » ne retient que le succès, et le succès visible. Les travaux publics relèvent de cette dimension démonstrative puisqu'ils manifestent les structures visibles et construites de la ville : le journal les montre (abondamment), comme on montre ailleurs les personnalités politiques de premier plan, sans que la répétition, apparemment, puisse en user la valeur « informative ».

Cette information est nécessairement banalisante puisqu'au fond, ne retenant de toute chose que son succès, elle rend totalement banal l'événement extra-ordinaire (le gala des pom-

piers n'a lieu qu'une fois par an, tout comme le salon d'hiver ou de printemps, etc.). La banalité de l'événement est accentuée par la banalité du traitement parfaitement stéréotypé, et la peur de déplaire aux sources paraît devoir accentuer un conformisme patent. Derrière la très grande stabilité des contenus (il n'y a rien de nouveau à dire), s'affirme le respect bien ancré des micro-institutions et des habitudes acquises; cela n'est pas le fait d'une sensibilité politique particulièrement conservatrice, c'est en somme l'expression même des choix stratégiques de cette information, centrée sur la stabilité du groupe social.

Information promotionnelle enfin, parce qu'elle produit un phénomène d'institution permanent des micro-structures et des micro-notables. Loin d'être un « contre-pouvoir » ou d'exercer la fonction critique par où la presse s'est constituée comme instrument de l'espace public, l'information locale, en l'état actuel des choses, ne fait que conforter celui qui a pignon sur rue. Elle reproduit sans cesse le même modèle, et remplace le changement insaisissable par le renouvellement permanent des notables. L'examen de cette information en période électorale en dit long, parce que, si on y trouve sans cesse le détail des « permanences » des candidats, l'inauguration de ces permanences montre que cette information repose sur la permanence des inaugurations.

La communication des collectivités locales

Les nouvelles responsabilités conférées aux collectivités par les lois de décentralisation ont donné aux élus locaux une nouvelle fonction, celle de gestionnaire de la cité. De ce fait, les collectivités locales ont dû construire un discours d'expertise qui vient concurrencer le discours proprement politique ou vient s'y substituer. Le phénomène est d'ailleurs assez général depuis vingt ans : la légitimité politique semble issue non des choix proprement politiques mais de la compétence technique devant un « problème » ou une « crise », apparemment neutralisées politiquement par cette saisie gestionnaire. Les nouvelles responsabilités ont imposé le développement d'une communication spécifique et révélé le besoin de compétences et de techniques empruntées, de fait, au secteur privé.

Premier phénomène remarquable en ceci qu'il faisait des collectivités un client potentiellement gigantesque pour des prestataires de service dont la compétence initiale est plus commerciale que politique, ce qui n'est pas sans effet quand cette collaboration voit la part du conseil prendre le pas sur celle du service. En tout état de cause, c'est une démarche très différente de l'information des médias puisqu'il s'agit, pour la collectivité ou l'élu, de s'adresser en son propre nom à ses électeurs concitoyens, ce qui la rapproche de la communication interne d'une entreprise, plus que de l'information générale des médias.

Deuxième effet de ces nouvelles responsabilités, et nouveau problème : les collectivités doivent désormais trouver leur place sur un « marché », marché des investisseurs et des créateurs

d'emplois. La concurrence est ici externe; il faut attirer et retenir investisseurs et touristes. D'où la nécessité de se doter d'une « identité » et de promouvoir son territoire à destination d'un public externe. Ce qui fit la fortune d'un concept douteux (le « marketing territorial ») et fit surgir des slogans et des images d'une affligeante banalité (chacun étant à la fois « au cœur » de quelque chose, dans de multiples métaphores organicistes où le « cœur », le « poumon », et les « artères » sont tout de même plus répandues que le « cerveau »).

Troisième et dernier effet, la modification de la représentation du rapport entre territoire et politique, avec une croissance vertigineuse du rôle du territoire (et donc de ses frontières), totalement nécessaire à l'exercice du pouvoir : l'étendue du pouvoir est directement superposée à l'étendue des territoires sur lesquels il s'exerce, avec un effet immédiat sur la communication : si la communication vise la valorisation d'un territoire social et politique, elle ne le rend sensible que par ce qui en porte la trace ou la marque, pour le plus grand bonheur des urbanistes et architectes chargés d'en faire les monuments. La valorisation de l'environnement et du cadre de vie aidant, l'urbanisation sauvage des années soixante se trouve remplacée par une politique d'aménagement dont à l'évidence les Français ont tiré profit.

La communication des collectivités doit donc s'analyser à partir de ses étapes. Au départ, il était indispensable de faire comprendre à la population le fonctionnement d'une collectivité et son rôle profondément accru (routes et moyens de transport, éducation, aides sociales, culture, etc.), ce qui conduit à une attitude d'explication, mais aussi de valorisation de ce qui est entrepris ou achevé (la part des « réalisations », « constructions », « rénovations », « aménagements » est colossale dans la communication des collectivités). Deux dimensions sont aussitôt perceptibles : la communication permet, certes, de constituer un support à l'image et à l'identité de la collectivité considérée; elle est aussi l'instrument privilégié de son amélioration. Cette communication est largement « fonctionnelle ». Un autre pôle de la communication, plus « institutionnel », doit présenter l'institution elle-même et faire valoir son action et ses personnels (on voit bien ici l'extension d'une logique « privée » à la logique « politique » des collectivités).

La communication se trouve donc avoir trois objectifs, en fonction de ses destinataires : constituer l'image ou l'améliorer (« *Montpellier la surdouée* »), action tournée vers l'extérieur; affirmer et valoriser le sentiment d'appartenance des agents, action tournée vers le public interne à l'entreprise-collectivité; stimuler le changement, enfin, action destinée aux personnels, aux habitants, et aussi à la « clientèle » externe. Le but de tout cela étant de fortifier le sentiment d'appartenance à un territoire. L'enjeu de cette communication peut être défini comme *l'articulation des marques du territoire et du discours sur ce territoire*. Il y faut une cohérence ferme, d'où la naissance dans ces collectivités de directions de la communication, qui sont, tantôt directement liées à la politique des élus (Montpellier et Lyon, par exemple) tantôt (plus rarement) liées à l'administration et à la gestion de la collectivité (Clermont-Ferrand).

L'état des choses s'est ainsi profondément modifié dans les années quatre-vingt. Pour comprendre son rôle actuel, il convient cependant de relever quelques traits de l'évolution. Depuis la fin des années soixante (Groupes d'Action Municipale), jusqu'à la fin des années

soixante-dix, le discours dominant était celui, *non de la décentralisation*, mais de la *participation* à la vie démocratique locale. Il s'agissait alors de développer l'information qui permettrait aux administrés de prendre une part plus active à l'aménagement du cadre de vie (montée du mouvement écologique et mouvements divers issus de *Mai 68*). La visée est alors ouvertement politique : il s'agit de faire de la communication le moteur de la démocratie locale, d'où la multiplication de journaux et brochures, certes, mais aussi de structures de dialogue et de participation (dont l'ouverture de l'information aux associations constitue un indice).

Au tournant des années quatre-vingt, le rêve de démocratie locale est investi dans ce que beaucoup nomment le pari technologique : les nouvelles technologies de la communication font rêver d'une démocratie locale plus manifeste, d'où l'engouement des municipalités pour les journaux électroniques, mais aussi pour les radios locales (auxquelles souvent elles attribuent des subventions, des locaux et des personnels) et, bien sûr, pour la télématique naissante. C'est à l'occasion de l'irruption des NTIC que la communication s'est affirmée comme moteur du changement.

Enfin, s'il est assez clair que l'information des collectivités s'est largement construite contre le monopole de la PQR, c'est sans doute la mutation de l'espace urbain qui fut déterminant : avec l'arrêt de l'urbanisation intensive et de la construction continue d'équipements collectifs (piscines, MJC, etc.), les formes de marquage du territoire doivent changer : on est passé, après la seconde crise pétrolière, du temps de la construction au temps de la gestion du territoire et de ses constructions ; la montée de la logique entrepreneuriale et de ses chantres se traduit par l'idée de « *ville entreprise* » qui l'exprime de façon assez mythique. On peut voir aussi le signe de cette évolution dans le fait que si la publicité était entrée dans la vie publique depuis les années soixante-dix (santé, circulation routière notamment), les élections de 1983 manifestent l'explosion du marketing politique.

À l'occasion de ces élections, d'ailleurs comme cela se confirme depuis, la bipartition gauche/droite ne permet pas d'établir une ligne de partage nette dans les formes de communication privilégiées par tel courant politique ; il semble bien que le développement de la communication se soit imposé à tous d'une façon quasiment identique alors que les contenus (des journaux municipaux, par exemple) sont susceptibles de révéler de profondes divergences.

Nous remarquons ailleurs (1989) que la presse quotidienne a imposé de fait un standard, indispensable à la circulation et à l'échange des nouvelles. On voit désormais les collectivités adopter, sur le marché des villes, une sorte de standard d'image, qui, à l'évidence, repose davantage sur la valeur d'échange que sur la valeur d'usage. Cette image repose sur deux piliers : le premier est fait de la qualité de la ville-centre, définie comme carrefour, nœud d'échanges d'informations (et de populations). D'où une surenchère constante dans la mise en évidence des voies de circulation et des moyens de transport⁶. Le second pilier est l'alliance entre un passé riche (patrimoine) et un avenir plein de promesses (technologie, université, industrie) : la course aux universités, dans les villes moyennes, et le vertige d'une industrie *high tech* concourent à la fois au prestige de la ville, réunissant le savoir (donc le progrès supposé) et l'industrie de pointe,

fertile en cadres. C'est là une recherche de légitimité, dont le passé fournit la caution. Le patrimoine français étant assez riche et diversifié, il permet, partout, de fonder sur un recours insistant à l'histoire la caution de l'identité rêvée des villes actuelles.

Cette évolution vers une image standardisée vient de la publicité et constitue à n'en pas douter l'effet majeur du recours aux agences privées qui reproduisent ici ce qu'elles connaissent le mieux, d'où l'idée même, profondément fallacieuse, d'un marketing territorial (le « *couloir de la chimie* » au sud de Lyon, devient ainsi « Chimie Rhône Vallée », en référence douteuse à « Silicon Valley »). Modèle publicitaire, d'une part, et modèle de l'entreprise de l'autre, car il s'agit de faire adhérer la population à l'objectif défini par la collectivité, ce qui l'éloigne en fait de sa vocation première, la démocratie.

Il est probable que le développement de la communication des collectivités se soit construit sur un défaut des médias traditionnels : la radio de proximité a fait long feu, du moins en milieu urbain, et la TV locale n'a pas fait en France, la preuve de sa viabilité ; quant à la presse écrite, elle est si facilement un relais des institutions qu'il est très difficile d'admettre autrement que par prétérition ce qu'elle ferait de l'information quand les collectivités font de la communication ; les deux tendent un miroir, mais ce n'est pas le même parce que la PQR, visant un espace de diffusion, tend au lecteur le miroir de son image alors que la collectivité, visant un espace de pouvoir, lui tend l'image d'un territoire bien géré⁷.

Les limites de cet article imposant de grossir les traits, il faut tout de même ajouter quelques correctifs sur trois points. Le premier est l'opposition entre petites et grandes collectivités : dans les premières, l'effigie du maire, sans cesse reproduite, en fait l'image même du médiateur, proche de ses concitoyens, alors que la dimension des grandes collectivités génère le soupçon d'une proximité feinte ; aussi les grandes agglomérations préfèrent-elles laisser à la PQR le soin de reproduire l'effigie des élus, en privilégiant l'image du parc de loisirs ou du gymnase rénové.

Le second est lié à l'échec d'un modèle multi-culturel, d'où la superposition d'espaces qui semblent étanches même si, dans le magazine municipal comme dans le journal, un filet seul les sépare. Le troisième est la permanence du modèle du contrat social sous une forme assez triviale, dont la PQR a, la première, indiqué la forme festive, romanesque, avec ses héros d'un jour : cette forme exclut le conflit social alors qu'elle exalte le conflit contre ce qui menace le groupe (la pollution, par exemple).

Ce dernier point comporte trois pierres d'angle sur lesquelles la communication bute sans pouvoir les franchir : le décalage entre l'image de la ville et les difficultés de vie des habitants ; l'exclusion de ceux dont on ne parle pas ; le silence sur ce qu'on ne fait pas. Ainsi cette communication est-elle affirmative et indicative ; elle ignore la négation et l'interrogation, tout autant que le conditionnel. Ce faisant, elle est un impératif à peine déguisé, comme on le voit à la *une* de ce qui n'est pas le journal d'un village de bord de mer, mais de la plus « chaude » des banlieues lyonnaises, Vaulx-en-Velin : « *Coloriez en bleu les zones aquatiques et en vert les surfaces non urbanisées : elles occupent la moitié de la surface de la commune : près de 1000 ha sur 2100* » (Vaulx-Nouvelles, n° 13, juillet-août 1993).

L'espace public apparaît lorsqu'à une parole individuelle se substitue une parole « au nom de.. ». La médiation est donc à la fois invention et production d'un espace public. Cet espace public est un espace politique si on entend par politique l'institutionnalisation des rapports sociaux. La presse a depuis deux siècles fort bien compris cela, mais, à l'échelle locale qui nous retient ici, elle identifie l'institution au notable, ancien ou nouveau. Ce faisant, elle glorifie le représentant à la place de la représentation, et échoue à être le médiateur qu'elle prétend. Les collectivités font une erreur inverse : craignant de paraître trop ouvertement faire la promotion de l'élu, elle brandit les « réalisations » comme signe de sa légitimité; elle ne fétichise pas le notable, mais le lieu, pris pour médiation. Double échec, en fait, que traduisent à leur façon la baisse inexorable du lectorat et la lente désaffection des urnes.

Jean-François TÉTU

NOTES

1. Ainsi, certains journaux lyonnais (département du Rhône) incluent-ils dans l'édition rhodanienne la ville de Roanne, pourtant distante de 80 km et sous-préfecture du département de la Loire, pour la seule raison que Roanne fait partie du diocèse de Lyon et non de Saint-Etienne, préfecture de la Loire.
2. *L'ère du vide*, de Lipovetsky en est un bon exemple.
3. Cf. l'explosion du FIS en Algérie, à l'occasion des élections municipales qui ont marqué sa véritable irruption sur la scène politique.
4. Cf. *Prospectives d'Urba Press* information, hors série n° 7, 1993, Agence Innova press, p.9.
5. Le même phénomène se retrouve, prodigieusement renforcé, dans la presse des collectivités : regroupement des informations par arrondissements, quartiers, etc.
6. L'inflation des liaisons aériennes et des aéroports, signes de la « vocation » nationale ou internationale de telle ville est une source des difficultés actuelles du transport aérien français.
7. Un ouvrage publié après la rédaction de cet article analyse précisément « l'affirmation de politiques municipales d'information et de communication » : Isabelle Pailliar, *Les territoires de la communication*, Grenoble, PUG, 1993, p. 77-149.

RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

FLICHY, P., *Une histoire de la communication moderne*. Paris, La Découverte, 1991.

MOULLAUD, M., TÉTU, J.-F., *Le Journal Quotidien*. Lyon, PUL, 1989.

RINGLET, G., *Le mythe au milieu du village*. Bruxelles, Vie ouvrière, 1981.