

"ETRE OU NE PAS ETRE"

Les stratégies de communication du département de la Haute-Garonne

PAR

Jacques POUMAREDE

Professeur à l'Université de Toulouse I

Après avoir été l'instrument de la centralisation, le département est aujourd'hui le grand bénéficiaire des lois de décentralisation¹. Entre les grandes villes qui souffrent de leurs banlieues et les régions qui se cherchent encore, les départements affichent une bonne santé insolente : il suffit, pour s'en convaincre, d'observer la courbe ascendante des budgets départementaux². Depuis 1983, le département n'a cessé de voir le champ de ses attributions s'accroître et se diversifier : lorsque le gouvernement a mis en place le RMI ou défini une nouvelle politique en matière de droit au logement (loi Besson), c'est au département qu'il en a confié la mise en œuvre. Il est vrai qu'il bénéficie du soutien d'un puissant lobby qui a des représentants jusqu'au sommet de l'Etat ; François Mitterrand ne s'est-il pas déclaré "résolument départementaliste" dans son discours de Moulins du 22 mars 1990 ?³.

On ne s'étonnera donc pas de l'autosatisfaction des présidents de conseils généraux qu'un récent sondage a mesurée : 92 % d'entre eux trouvent leur département plutôt en expansion, et 98 % qu'il y a eu "beaucoup ou pas mal d'améliorations" depuis 1982⁴. Mais ce bel optimisme doit être pourtant tempéré par quelques données bien connues. Lorsqu'on demande aux Français quelle est l'entité politique et administrative d'avenir, c'est la région qui est largement préférée au département (62 % contre 29 % en 1988)⁵. L'écart est encore plus fort entre la commune et le département : un sondage de 1989 concluait que pour 50 % des citoyens le conseiller général de leur canton est un inconnu contre 6% dans le cas du maire ; les attributions de ce dernier sont connues de 75 % des sondés, tandis que 4 % seulement sont capables de définir le rôle du président du conseil

général⁶. De quoi relativiser le soi-disant attachement des Français à leur vieux département biséculaire. Si dans leur très grande majorité, les Français connaissent le nom de leur département, ils sont d'une grande ignorance sur les institutions départementales, sur leurs attributions et sur les personnalités politiques qui les animent. Méconnaissance et relatif désintérêt puisque c'est aux élections cantonales que l'on enregistre les taux d'abstention les plus élevés. Sans doute, un correctif vient immédiatement à l'esprit : l'institution départementale est beaucoup mieux connue en milieu rural qu'en zone urbaine, mais essentiellement au travers d'une relation personnalisée des habitants et des maires avec le délégué cantonal, membre du conseil général.

A l'ère de la communication de masse la situation du département est paradoxale. Alors que les publicitaires ne cessent de persuader les décideurs publics et privés que n'existe que ce qui peut se montrer et s'afficher, les élus des départements sont pris d'un doute existentiel : "Être ou ne pas être, voilà la question !". Les départements découvrent dans une certaine effervescence la communication politique. A l'instigation de son président, Jean Puech (Aveyron), l'Assemblée des présidents de conseils généraux en a fait un thème privilégié de ses dernières réunions annuelles, tandis que plusieurs colloques se sont tenus récemment sur la question⁷. Les départements ont même tenté en 1990 une opération de promotion collective, en profitant du bicentenaire de leur création par l'Assemblée constituante. Opération à demi réussie⁸; pour l'heure, on en est surtout au foisonnement des expériences particulières.

Des trois collectivités décentralisées, le département est le dernier venu sur le marché de la communication. Les villes ont commencé à communiquer avant même la décentralisation, dans les années 1970. Les régions, dès leur reconnaissance comme collectivités territoriales de plein exercice, ont compris qu'il leur fallait ancrer leur identité incertaine dans l'opinion publique. Les départements ont été plus longs à réagir. A cela, plusieurs raisons : en premier lieu, la prégnance du fameux modèle de "régulation croisée" qui a dominé les rapports du centre et de la périphérie durant près de deux siècles⁹. Le préfet et ses notables négociant en circuit fermé n'avaient pas besoin de communiquer ; au contraire, la rétention de l'information étant le moyen essentiel de la perpennisation de leurs pouvoirs respectifs. La seule forme de communication reconnue consistait dans cet échange interpersonnel de votes et de services entre l'élu et l'électeur, fondement du système clientélaire. Les lois de décentralisation n'ont pas aboli d'un coup ce système, loin s'en faut, surtout dans les départements à dominante rurale.

Par ailleurs, les départements ont vécu les premières années de la décentralisation, empêtrés dans de laborieux partages de services et de territoires avec l'administration d'Etat. Dans de nombreux cas, le conseil général et la préfecture continuent de cohabiter en attendant l'édification d'un nouvel hôtel du département : symbole coûteux de l'émancipation.

Enfin, les "produits" du conseil général (pour parler le langage du marketing) ne sont pas faciles à promouvoir : maisons de retraite, protection mater-

nelle et infantile, aide à domicile se prêtent mal à une mise en images. L'identification des actions du conseil général est encore plus difficile à obtenir dans des domaines où ses compétences chevauchent celles de l'Etat et des autres collectivités : éducation, équipement, routes etc..., sans parler des multiples opérations qui entraînent des financements croisés. Le nom même de l'institution -Conseil Général- serait un handicap face aux autres parties prenantes (villes, conseils régionaux) plus aisément identifiées.

Les lois de décentralisation ont placé les collectivités territoriales en situation de concurrence, avivée par la compétition politique et la logique "managériale" dominante des années 1980. Coïncés entre les communes et les régions, les départements ont donc été forcés de définir des politiques de communication. A partir du milieu des années 1980, les expériences se sont multipliées, à l'initiative des nouveaux exécutifs départementaux qui en ont fait souvent un élément essentiel de leur prise de pouvoir. Ce relatif retard leur a permis d'entrer sur un marché de la communication politique en pleine expansion grâce à la demande des villes, des régions et des ministères, et déjà largement structuré par la présence d'opérateurs spécialisés. Ils ont pu ainsi bénéficier de pratiques et d'outils nouveaux, déjà expérimentés sur d'autres terrains. Mais cela ne leur a pas évité les maladies infantiles de la communication.

Les données manquent encore pour tracer un tableau d'ensemble de ces politiques départementales¹⁰. Les élections cantonales de mars 1992 permettront sans doute d'évaluer leur efficacité, le couplage avec les régionales favorisant d'utiles comparaisons. En attendant nous proposons, à titre d'illustration, un panorama des actions de communication menées depuis 1985 par le conseil général de la Haute-Garonne.

I.- LA HAUTE-GARONNE : UN DÉPARTEMENT EN QUETE D'IDENTITÉ.

Le cas du département de la Haute-Garonne peut retenir notre attention parce qu'on y trouve rassemblés les principaux problèmes auxquels sont confrontées les institutions départementales lorsqu'elles veulent défendre et promouvoir leur image.

Pour mieux situer les enjeux, il convient, au préalable, de rappeler quelques données géo-politiques concernant ce département méridional. La Haute-Garonne est le produit résiduel des découpages révolutionnaires qui firent payer à Toulouse son arrogance de capitale du Languedoc et de siège d'un puissant parlement. Autant dire que sa configuration territoriale n'est pas très cohérente et fait songer à un corps d'hydrocéphale — Toulouse et ses campagnes environnantes du Lauragais — sur lequel on aurait greffé un appendice pyrénéen : le Comminges. Pourtant, la Haute-Garonne a longtemps vécu cette dualité sans problème du fait de sa ruralité. Jusque dans les années 1950, Toulouse était encore un immense village, au territoire communal aussi vaste que celui de Paris¹¹.

Tout a été bouleversé en l'espace de trente ans à peine. Toulouse a pris son

envol, entraînant son agglomération grâce à des implantations industrielles décidées par l'Etat (aéronautique et chimie), tandis que le rural profond se dépeuplait. Actuellement, le département compte 926 000 habitants concentrés pour les deux-tiers dans la ville-centre et l'agglomération (47 communes de la ZPIU), le reste étant dispersé dans 540 communes rurales et quelques petites villes. Toulouse écrase de son poids démographique (360 000 h.) les communes périphériques : la plus peuplée, Colomiers, compte 27 000 habitants. Ces déséquilibres ne favorisent guère l'émergence d'une identité haut-garonnaise.

La configuration politique a connu, elle-aussi, des bouleversements récents, après une stabilité presque séculaire. A la fin du siècle dernier, le département et la ville étaient passés des mains des grands notables à celles des radicaux, puis, presque sans à-coup, aux mains des socialistes : un socialisme notabiliaire, plus sonore que révolutionnaire¹². Le premier ébranlement fut la conquête de Toulouse par les modérés en 1971, sous la conduite de Pierre Baudis. Mais le séisme a été provoqué par son fils, Dominique, aux municipales de 1983. Avec cet ancien présentateur-vedette de TV, la politique spectacle a fait irruption sur la scène locale. Grâce à son talent et à son professionnalisme, D. Baudis a gravi quatre à quatre tous les échelons du pouvoir local, et il est parvenu à prendre en tenaille les responsables du PS local, en enlevant la présidence de la région, en 1986, qu'il a abandonnée depuis, pour cause de cumul, à Marc Censi, maire de Rodez. Afin de lutter à armes égales, les socialistes ont été obligés d'aller chercher une personnalité médiatique de niveau national : Lionel Jospin.

La situation est aujourd'hui nettement tranchée : Dominique Baudis règne sans partage au Capitole, siège du pouvoir municipal, tandis que le PS occupe le conseil général grâce à une confortable majorité assurée par les cantons ruraux. Baudisiens ou assimilés et socialistes se livrent une bataille féroce dans les communes de banlieue, bloquant l'émergence d'une structure d'agglomération, pourtant de plus en plus nécessaire. Il faut, en outre, compter avec un autre acteur de poids du jeu politique local : la famille Baylet et son journal *La Dépêche du Midi*, de tradition radicale, en situation de monopole, qui ne manque pas de mener un jeu subtil entre les forces en présence et parfois de souffler sur le feu.

La situation haute-garonnaise paraît exemplaire à un double titre : elle illustre d'une part cette forte politisation des pouvoirs locaux qui est une des conséquences de la décentralisation. Mais cette politisation se déployant sur fond de médiatisation à outrance, les notables locaux ont été contraints de masquer leurs motivations politiques en jouant la carte de "l'apolitisme technique". Comme l'ont fait remarquer Didier Migaud et Jean-Jacques Gleizal : "Les présidents veulent avant tout être reconnus, être aimés comme gestionnaires, même si la politique sous-tend naturellement le plus souvent leur action"¹³

Pour desserrer l'étau formé par une métropole et un conseil régional orientés à droite, la majorité socialiste du conseil général de la Haute-Garonne

a développé une stratégie de communication sur deux plans différents : expressif et organique¹⁴.

Elle s'est dotée des moyens d'une communication expressive pour imposer une nouvelle image du département, à l'intérieur comme à l'extérieur. Dans le même temps, elle a mis en place un système de communication organique en tissant un réseau d'échanges et de relations avec les communes du département dans le but de recomposer le territoire à son profit .

II. - LES MOYENS DE LA COMMUNICATION EXPRESSIVE.

Le conseil général de la Haute-Garonne s'est lancé dans la communication expressive à la fin de 1985 : conséquence manifeste de "l'effet Baudis" et de l'approche des échéances électorales de 1986. A la fin de l'année 1985 , à l'instigation d'un groupe de conseillers généraux, élus issus de communes de banlieue peuplées par des cadres et des techniciens supérieurs, et représentatifs d'un certain renouveau de la classe politique locale, il fut créé un Comité d'information et de communication (CODIC). La présidence de cet organisme fut confiée à Claude Ducert, maire de Labège et fondateur d'une technopole dans la banlieue sud de l'agglomération toulousaine. La création du CODIC ne s'est pas faite sans mal. Il a fallu forcer l'indifférence et même la méfiance de beaucoup d'élus ruraux pour lesquels la communication se bornait au traditionnel *toca-manetas* sur les stades et les marchés de plein vent. La forme associative n'a pas été choisie seulement pour procurer une souplesse de gestion au comité mais aussi pour établir une certaine mise à distance propre à couper court aux critiques¹⁵.

Dans les mois qui suivirent cette création, quatre personnes furent embauchées dont deux journalistes afin de lancer un journal bimestriel tiré à 350 000 exemplaires : "*Canal 31*". Un logo fut également choisi. Il est formé des initiales H.-G. en surimpression d'un arc-en-ciel qui traverse un carré bleu. Seule référence identitaire, dans un ensemble apparemment banal, une petite croix du Languedoc rouge, dans le coin gauche. Il faut noter que dans le même temps et à l'initiative de D. Baudis, la ville de Toulouse et la région Midi-Pyrénées ont adopté la croix du Languedoc, mais d'or sur fond rouge.

Parallèlement au travail du CODIC, le département a passé de gros contrats avec des agences de communication pour des campagnes d'affichage 4 X 3 sur les principaux domaines d'intervention du conseil général. Cette mise en concurrence a eu pour conséquence une inflation rapide des coûts ; les dépenses annuelles de communication ont atteint et probablement dépassé les 15 millions de francs. Elle témoigne aussi d'une certaine hésitation des responsables départementaux. Malgré une volonté évidente d'agir, ils n'ont pas su définir de manière cohérente une politique de communication ni exercer une maîtrise sur des opérations décidées au coup par coup.

Les campagnes d'affichage, en dépit d'un réel effort de créativité, ont été un échec. Elles visaient à montrer que le conseil général était présent, grâce à

ses subventions, dans de nombreux domaines de la vie quotidienne des habitants : le sport, la culture, les loisirs, la santé. Esthétiquement assez réussies, les affiches ont suscité un mouvement de curiosité en maniant la technique du "teasing" ou en affectant un ton branché, du genre : "Ce soir, on se fait une toile" pour signifier, par exemple, que le conseil général soutenait le cinéma... en milieu rural. Il n'est pas certain que de tels messages aient été bien compris partout, ce qui a fait dire à quelques élus sceptiques que "les publicitaires s'étaient fait plaisir !". Il y eut même quelques erreurs manifestes. Pour mettre en image l'action sanitaire du département, une agence afficha la photo d'une jeune et jolie infirmière, coiffée d'un calot à croix rouge. Ce qui eut pour effet d'introduire une confusion avec le "charity marketing" et de provoquer des remarques de ce genre : "Tiens, on ne savait pas que la Croix-Rouge était subventionnée par le conseil général !". Ces campagnes, malgré leur coût, n'ont pas atteint leur objectif qui était l'identification claire des actions du conseil général. A Toulouse, elles ont été noyées dans le flot d'un affichage municipal bien organisé. En effet, le maire de Toulouse a offert à l'afficheur Giraudy une cinquantaine de panneaux en échange du droit de les utiliser quinze jours par mois, auquel s'ajoute la réalisation gratuite des campagnes municipales qu'ils supportent¹⁶. Le conseil régional Midi-Pyrénées dispose, lui aussi, de plusieurs dizaines de panneaux fixes pour son affichage institutionnel. Dans l'agglomération toulousaine, on frise en permanence le "tautisme", situation décrite par Lucien Sfez dans laquelle l'excès de communication tue la communication.

Un assez joli coup médiatique a toutefois été réussi dans cette première phase du fonctionnement du système expressif départemental. A la rentrée scolaire 1987, le CODIC a mis au point un cahier de textes destiné à être distribué gratuitement aux élèves des collèges. Sous prétexte d'instruction civique, il contenait des encarts sur les activités du conseil général ainsi que la photo du président, et il était accompagné d'une lettre adressée aux familles. Dominique Baudis, qui siégeait alors à l'assemblée départementale, déchira en séance publique un exemplaire du cahier de textes, en protestant contre "l'endoctrinement des jeunes par les socialistes". Il obtint même de l'Inspecteur d'Académie l'interdiction de la diffusion du cahier litigieux par les établissements scolaires. Le cahier fut envoyé par la poste et l'Assemblée des présidents de conseils généraux, présidée par Jean Puech, ami politique de Baudis, approuva l'initiative du département de la Haute-Garonne. Elle a été imitée depuis par de nombreux départements. Cette affaire pose néanmoins le problème des limites entre la communication institutionnelle et la communication politique ou partisane.

Les élections cantonales de 1989 ont introduit d'importants changements en Haute-Garonne, avec l'arrivée à la tête de l'exécutif départemental d'un nouveau président, le Dr Pierre Izard. Cette élection correspond à une prise de pouvoir, au sein de la majorité socialiste, par des élus "modernistes" face aux notables ruraux. L'implantation locale de Lionel Jospin, élu d'un canton du Lauragais, a encouragé ce changement ; du coup certains caciques se sont découverts des affinités fabusiennes. Ce changement politique s'est accompa-

gné d'un phénomène de "mayorisation" de l'exécutif départemental, c'est-à-dire une concentration des pouvoirs entre les mains du président, assisté de son cabinet et du cercle des vice-présidents¹⁷. Dans ce contexte, la maîtrise de la communication est devenu un enjeu stratégique majeur.

Depuis deux ans, une nouvelle politique est entrée en application. Toute la communication est désormais confiée en régie au CODIC, qui a pourtant gardé sa forme d'association de la loi de 1901. Le CODIC conçoit et met en oeuvre toutes les actions à partir d'une impulsion donnée directement de la présidence et du cabinet. Une réunion hebdomadaire rassemble autour du président, le directeur de cabinet et le responsable de l'équipe du CODIC.

Pour éviter toute dispersion, deux axes de communication ont été privilégiés : le culture et le tourisme. Ce choix politique peut paraître en contradiction avec un objectif d'identification. La culture et le tourisme ne sont pas des terrains où le département est en position d'opérateur exclusif; au contraire, il est plutôt en concurrence avec la ville de Toulouse et la région Midi-Pyrénées et parfois même en situation de partenariat plus ou moins forcé dans des opérations cofinancées. Mais le conseil général s'efforce de cultiver sa différence en promouvant une image de défenseur d'une culture ouverte à tous et décentralisée, pour faire pièce à un certain élitisme toulousain : il accorde sa préférence aux troupes de banlieue, à la culture "jeune" et sponsorise un festival de jazz face à l'orchestre symphonique dirigé par Michel Plasson et à la saison lyrique du théâtre du Capitole, qu'il soutient aussi, bien obligé, aux côtés de la ville et de la région. Dans le domaine touristique, il se consacre à la promotion des stations de ski familiales et des "vacances à la ferme". L'objectif étant d'obtenir un positionnement solide de l'image du département dans des domaines d'action considérés comme valorisants.

Dans les autres secteurs d'intervention, budgétairement plus importants, la communication est beaucoup plus ciblée. Ainsi, la gratuité des transports scolaires a été valorisée par la mise au point d'une carte de circulation aux couleurs du logo, envoyée personnellement à chaque famille concernée avec une lettre cosignée par le président et le vice-président chargé des transports. Les bus ont été repeints aux couleurs de l'arc-en-ciel, et le logo est décliné aussi sur les abribus qui, après un accord avec l'entreprise Decaux servent de vitrine du département. Même stratégie pour la protection maternelle et infantile : un carnet de maternité est adressé à toutes les futures mères ; il est conçu comme un guide - mode d'emploi des services spécialisés et dispense des conseils en mêlant habilement information ciblée et communication politique. Ces opérations visent à renouer une relation personnalisée de type traditionnel avec les administrés/électeurs, mais en utilisant des moyens plus modernes.

La communication du conseil général s'investit aussi beaucoup en direction des jeunes, enfants et adolescents. En collaboration avec le service des archives départementales, le CODIC a conçu un jeu de société sur le département dans le style de "Trivial poursuit". Pour profiter de la vogue de l'ours des Pyrénées, il a été créé une mascotte : l'ours Gary, dont les exploits sont

racontés en bandes dessinées. Plus banal, la diffusion de gadgets : porte-clés, stylos, pin's, dont le succès est assuré auprès des... conseillers généraux !

Pour faire face à toutes ces tâches, le CODIC a dû s'étoffer. Il compte à l'heure actuelle huit personnes dont six professionnels de la communication : une équipe jeune dont la moyenne d'âge ne dépasse pas 30 ans. D'après les responsables, les recrutements ont privilégié les doubles compétences associant une pratique des techniques de communication avec une formation de base orientée vers la sphère du politique : diplôme d'IEP, études de droit ou d'histoire. Un des reproches formulés à l'encontre des services rendus par les agences de communication qui ont travaillé pour le département de 1985 à 1989 fut précisément un certain manque d'expérience en matière politique et administrative.

Le CODIC s'est également structuré en départements. Un département "Edition" est chargé de la publication de *Canal 31*, journal de 16 pages au format tabloïd, en quadrichromie, comportant un important rédactionnel et tiré à 400 000 exemplaires pour 5 numéros par an, distribué par publi-postage. Les deux journalistes de ce département, assistés d'une documentaliste, conçoivent et rédigent également de nombreuses brochures commandées par les divers services départementaux ainsi que les publicités rédactionnelles diffusées sur des espaces achetés dans la presse locale et nationale (2 par mois, en moyenne). Depuis, janvier 1991, ils participent au lancement d'un journal interne, *Notes 31*, distribué à 3000 exemplaires auprès du personnel départemental et dont l'objectif est de créer "un esprit d'entreprise" et de préparer le regroupement des services, actuellement éparpillés, dans le futur hôtel du département.

Un service audiovisuel gère une photothèque et prépare des diaporamas et des films vidéo qui seront présentés par le département "marketing direct" présent avec des stands généraux et spécialisés dans les salons qui se tiennent à Toulouse et dans d'autres manifestations en France et à l'étranger, une vingtaine par an, en moyenne.

La subvention annuelle versée au CODIC se montait à 5 millions de francs en 1990 (hors frais de personnel). Mais les dépenses réelles de communication du conseil général de la Haute-Garonne sont certainement plus élevées, car le CODIC opère pour le compte d'organismes, tel le Comité départemental de tourisme qui a un budget propre. On peut raisonnablement estimer à 7 millions de francs le budget communication, soit 0,23 % d'un budget total de 3 milliards ; le ratio par habitant est de 7,80 F, ce qui situe la Haute-Garonne dans la moyenne des départements comparables¹⁸. A Toulouse, dont le budget global est du même ordre, le pourcentage est de 0,26 mais le ratio s'élève à 17 francs. En tout cas, les responsables départementaux affichent aujourd'hui leur volonté de contrôler les coûts, pour éviter les dérapages des premières années.

Comme on peut le constater, les outils mis en oeuvre restent très classiques. Le département ne s'est pratiquement pas aventuré sur le terrain des

nouvelles techniques de communication (NTC). Il existe bien un serveur télématique par le 36 15, mais il est commun avec la préfecture et ne diffuse que des informations administratives, très peu consultées. Dans le secteur des radios locales, le conseil général a fait une expérience malheureuse, avec la reprise d'une fréquence en 1986 (radio RFM), et l'installation d'un studio entièrement équipé, en plein centre de Toulouse. Mais les quatre journalistes embauchés n'ayant pas voulu se plier aux directives du conseil général, il s'en est suivi un conflit qui s'est soldé par quatre licenciements et la fermeture de la station deux ans plus tard.

Sur le terrain télévisuel, Toulouse a connu la première expérience de chaîne locale hertzienne¹⁹. Télé-Toulouse (TLT), inaugurée au printemps 1987, est entre les mains d'un consortium qui associe la CGE, la ville de Toulouse et la *Dépêche du Midi* ; le département a pris in extremis une participation de 4 % du capital. Il faut dire que TLT, n'a pas véritablement convaincu les toulousains et que son audience reste faible, avec un déficit chronique (10 millions en 1990) ; mais sa diffusion couvre toute l'agglomération toulousaine, le département ne peut s'en désintéresser et envisage d'augmenter sa participation. Il pratique pour l'instant l'achat d'espace, comme il le fait assez souvent dans la *Dépêche*, bonne manière envers les Baylet. Enfin, le département est totalement absent du câblage de Toulouse et de Blagnac, opération menée par France Télécom et la CGE, avec des résultats très moyens : taux de pénétration de l'ordre de 6 à 7% bien inférieurs à ceux escomptés. Face à l'offre insistante des marchands de NTC, les Hauts-garonnais paraissent encore un peu méfiants sinon indifférents.

III. - LES RÉSEAUX DE LA COMMUNICATION ORGANIQUE .

La communication organique ne s'adresse pas aux citoyens/administrés, mais aux collectivités locales de base, aux communes et à leurs représentants, les maires. Le département de la Haute-Garonne, comme ses homologues, cherche à se poser en interlocuteur privilégié des maires spécialement en milieu rural. Dans ce but, le conseil général a développé un système d'aide et d'assistance technique aux communes, disposé en réseau. Prenant appui sur l'article 32 de la loi du 2 mars 1982, relatif aux "agences départementales", cette politique de communication organique a abouti à la mise en place de trois structures : le Syndicat départemental de l'informatique (SDI), l'Agence technique départementale (ATD) et le Centre départemental de gestion (CDG)²⁰.

Le SDI est la plus ancienne, héritière du Service informatique, créé en avril 1972 à la Préfecture, et passé en 1982 sous la coupe du département. Depuis son origine, ce service gère les besoins informatiques du département (paye des personnels, comptabilité analytique, aide sociale, etc...). En outre, il s'était mis à offrir des prestations aux autres départements de la région Midi-Pyrénées ainsi qu'à divers services d'Etat et à quelques communes. La prise en main du SDI par le conseil général a été l'occasion d'une redéfinition de ses missions. Dès 1983, priorité a été accordée à l'informatisation des com-

munes et aujourd'hui le bilan est exemplaire avec 150 communes qui utilisent ses services, souvent par l'intermédiaire d'une structure de regroupement, SIVOM ou SIVU. Le SDI est ainsi entré en concurrence directe avec une initiative ancienne de la ville de Toulouse dans ce domaine. L'Atelier municipal d'informatique, contemporain du service départemental, a été à l'origine d'un syndicat intercommunal, créé en 1975, pour le traitement de l'information, le SITIZPL, qui a rassemblé des communes de toute la région Midi-Pyrénées et même au-delà (Narbonne, Poitiers), autour d'un système centralisé de télétraitement basé à Toulouse²¹.

Le système du département est plus souple et mieux adapté à des petites communes aux besoins modestes, car il offre soit le télétraitement des tâches, soit une aide à l'équipement autonome, grâce à des subventions et une assistance technique. Les deux réseaux sont donc en concurrence sur le territoire de la Haute-Garonne, et particulièrement dans la banlieue toulousaine, enjeu des luttes politiques. Les adhésions à chacun des deux réseaux recourent d'ailleurs assez largement les clivages partisans. Le SDI sert clairement la stratégie de présence sur l'agglomération du conseil général et de sa majorité socialiste et leur tentative d'encerclement de la ville-centre et des communes modérées de la périphérie.

L'Agence technique départementale et le Centre de gestion jouent aussi leur rôle dans cette re-territorialisation. L'ATD créée, en 1985-86 met à la disposition des maires, une capacité d'expertise et de conseil dans les domaines administratif, juridique, contentieux et leur fournit une documentation technique. Elle tient, en quelque sorte le rôle joué naguère par les sous-préfets et laissé plus ou moins en desherence par la décentralisation. L'ATD assume aussi une importante activité de formation des élus et des secrétaires de mairie grâce au concours d'équipes d'universitaires et d'experts privés. Quant au Centre départemental de gestion, chargé de gérer la carrière des fonctionnaires territoriaux, il propose depuis une date plus récente (1990) des conseils en organisation et des audits aux communes qui en font la demande.

Comme pour la communication expressive, cette communication organique a une fonction de légitimation de l'institution départementale que le président de conseil général et les vice-présidents responsables de ces organismes ne manquent jamais de mettre en avant. "A la une, l'aide aux communes !", titre le journal départemental *Canal 31*, dans sa livraison d'avril-mai 1991. Mais, comme l'ont montré diverses études, il y a, derrière ces interventions, un risque très réel de mise en tutelle des communes²². Certes, il existait déjà pour les petites communes avec le système classique des subventions, mais il peut se généraliser avec l'extension de ces nouveaux réseaux et cela contre l'esprit et la lettre des lois de décentralisation (art. 2 de la loi du 7 janvier 1983). A l'ancienne tutelle des représentants de l'Etat, se substituerait une nouvelle tutelle de la techno-structure départementale aussi pesante et peut-être plus partisane.

Interrogés sur ces risques de dérapage vers un néo-clientélisme local, les élus et les fonctionnaires départementaux protestent de leurs bonnes inten-

tions et se réfugient volontiers dans le discours de la neutralité technicienne. Significative, l'énergie qu'ils mettent à récuser l'adjectif "politique" pour qualifier leur stratégie de communication et à lui préférer le terme "institutionnelle". Qu'ils soient de droite ou de gauche, les présidents de conseils généraux aiment cultiver une image de chef d'entreprise, de patron de leur département, en s'efforçant de mettre un bémol aux excès de personnalisation qui ont souvent marqué leurs premières campagnes.

Il n'est pas sûr, pourtant, que cette évacuation du politique serve la démocratie car la limite reste étroite entre l'information et la propagande comme entre la solidarité et la subordination.

NOTES

1. Selon une opinion largement répandue parmi les spécialistes de collectivités locales: voir par exemple les contributions de P.Graziani, de S. Regourd et de J.L. Aubry dans *L'Avenir du Département*, supplément de *L'Élu local*, n°169, 1987.

2. 47 milliards en 1989, soit une hausse de 8,3% par rapport à 1988: cf. J. Déquéant, "Départements des bicentennaires bien portants", *Le Moniteur*, 16 février 1990 p. 46-47.

3. *Le Moniteur*, 30 mars 1990, p. 46.

4. Sondage IFOP/Bossard Consultants, octobre 1990; compte rendu dans *le Monde*, 23-24 nov. 1990, J.-J. Bozonnet, "Heureux comme un patron de département".

5. Enquête de l'Observatoire interrégional du politique (OIP), A. Lancelot et A. Percheron, "Les Français préfèrent la région au département", *Le Monde*, 2-3 décembre 1990.

6. Sondage commandé par l'Institut de la Décentralisation, septembre 1989, *Pouvoirs locaux*, n°3, 4ème trimestre 1989, p. 116-118.

7. A l'initiative de M. Tenaillon, président du conseil général des Yvelines, les premiers "Etats Généraux de la communication départementale" se sont tenus à Versailles, du 3 au 5 nov. 1989. Sur le thème de la communication des collectivités locales le C.E.R.V.E.L. (I.E.P. de Bordeaux) a réuni un colloque les 23-24 mars 1990 (c.r. par C. Benzoni, "Le local en proie à la communication" dans les *Cahiers du Laboratoire d'Etudes et de recherches appliquées en Sciences sociales*, Université de Toulouse 3, n°21). Enfin, la présence des départements s'est nettement renforcée dans les deux dernières éditions du "Cap Com", salon de la communication publique qui se réunit à Valence, au mois de septembre, depuis 1988.

8. L'Assemblée des présidents de conseils généraux a fait réaliser une étude pour évaluer la présence et l'image des départements dans la presse écrite, au cours du premier semestre 1990. Il en résulte que les départements ont fait l'objet d'autant de "papiers" que les régions. L'opération "journée portes ouvertes", à l'occasion des "200 ans du département" a eu une assez bonne couverture de presse, faisant une assez large place à l'événementiel (32%) et à l'historique (18,7%), contre 6,6% d'articles consacrés à l'explication des attributions et des compétences de l'institution. Cf. *Départements et communes*, octobre, 1990, p.36-40.

9. Conformément aux analyses de la sociologie des organisations, lancées par J.P. Worms, "Le préfet et ses notables", *Sociologie du Travail*, 3, 1966, p.249-276, et développées par M. Crozier et J.-C. Thoenig, "La régulation de systèmes complexes", *Rev. franç. de sociologie*, 16, 1975, p. 3-33, et P. Grémion, *Le pouvoir périphérique*, Le Seuil, 1976.

10. On trouvera néanmoins un premier bilan dans un intéressant dossier publié par la revue *Territoires*, janvier 1991. voir notamment la contribution de S. Gontcharoff, "Les départements communiquent". Par ailleurs *Midi Média*, n°4, mai 1990 fournit des données sur la communication des départements du "grand sud".

11. *Toulouse*, Collection "Encyclopédies de villes de France", Ed. Bonneton, Paris, 1990, p. 256 et s.

12. Sur Toulouse et la Haute-Garonne, voir la contribution du collectif Pambenel à *Géopolitique des régions françaises* (sous la dir. d'Yves Lacoste), Paris, Fayard, 1986, T.3, Midi-Pyrénées.

13. D. Migaud et J.-J. Gleizal, *Le Département en toutes libertés - Essai sur l'avenir du département*, PUG, Grenoble, 1987, p. 86.

14. Nous empruntons cette distinction à la thèse d'Emmanuel Evenno, *La territorialisation des sys-*

èmes d'information et de communication et les acteurs de la sphère publique locale - le cas de Toulouse et de sa région, Thèse de géographie de l'Université de Toulouse - Le Mirail, sous la direction du professeur A. Lefèvre, mars 1991.

15. Les informations qui suivent ont été réunies par entretiens avec des élus et des responsables administratifs. Nous tenons à remercier spécialement Mme Brocard, Directeur de cabinet du Président Izard et Mark Fourgeou, responsable de l'équipe du CODIC. Bien entendu, l'interprétation des données recueillies est personnelle à l'auteur et n'engage nullement la responsabilité des personnes interviewées. Notre gratitude va également à Catherine Casteran, responsable du service de documentation de l'Agence technique départementale.

16. Voir l'article de R. Clavaud, "Toulouse 5 sur 5", *Média Pouvoirs*, 1989, 15, p.146-150.

17. Sur ce processus, voir l'étude de B. Perrin dans *l'Avenir du département*, op. cit., p.36-40, qui n'hésite pas à parler de "monarchie départementale". Son constat rejoint les analyses de J. Marcou sur la "présidentialité plus ou moins moderniste du pouvoir départemental" dans *Correspondance municipale*, avril 1987, p. 14-19.

18. *Midi Médias*, n°48, mai 1990.

19. *Média Pouvoirs*, 1990, 16, p.143-146.

20. E. Evenno, *Thèse citée*, p. 159-169.

21. Cf. Nelly Vibes, *Information et administration locale et régionale dans le Grand Sud Ouest*, Thèse de droit public, Université de Toulouse 1, mars 1984.

22. J.Marcou, "Le pacha et le chef d'entreprise", *La Représentation*, dir. F. d'Arcy, Economica, 1985, p.221 et s.; du même auteur, "Le département, lieu de régulation de la Réforme", *Correspondance municipale*, avril 1987, p. 25; M. Janetti, "Les communes rurales et la décentralisation", *Pouvoirs locaux*, 3ème trim. 1989, p. 130.