

COMMUNICATION POLITIQUE ET LEGITIMITE

PAR

François RANGEON

Professeur à l'Université d'Amiens

La communication politique se trouve aujourd'hui dans une situation paradoxale. D'un côté, elle se présente comme un véritable mot d'ordre général : en politique comme ailleurs, tout responsable se doit de communiquer. Pour se montrer efficace, il doit faire preuve de son habileté à maîtriser les nouvelles techniques de communication, recourir au marketing politique, à la publicité politique et se faire conseiller par des professionnels des médias. Autrement dit, la communication politique serait la manière moderne de faire de la politique, les réfractaires se voyant qualifiés de rétrogrades. Dans ces conditions, on pourrait penser que, parée de toutes les vertus, la communication politique soit reconnue comme une activité "légitime". Or il n'en est rien.

D'un autre côté en effet, la communication politique est dénoncée. De multiples reproches, y compris les plus contradictoires, lui sont adressés. De plus en plus coûteuse, elle renforcerait l'inégalité entre les candidats et susciterait la recherche de financements douteux. Par son simplisme et son caractère unilatéral, elle dénaturerait le débat démocratique en empêchant, ce qui est un comble pour la communication, toute discussion réelle. Par ses excès, elle engendrerait la cacophonie, le "tautisme"¹, trop de communication finissant par tuer la communication. En outre, et ce n'est pas le moindre, elle aurait le défaut d'être nouvelle, c'est-à-dire de rompre "avec ce qu'a été, très longtemps, la tradition de la campagne électorale en France"². Comme toute activité nouvelle, elle doit ainsi construire sa crédibilité afin d'assurer sa légitimité.

Par "légitimité" nous entendons, à la suite de Max Weber³, "l'état de ce qui

est justifié d'exister"⁴ et qui est admis comme tel. Ce sens très général permet de distinguer deux types de légitimité. Est d'une part légitime une activité qui est a priori considérée soit comme "naturelle", c'est-à-dire conforme à la nature des choses, soit comme "normale", c'est-à-dire conforme aux normes sociales en vigueur, qu'elles soient ou non codifiées par le droit. Est d'autre part légitime un pouvoir qui est a posteriori accepté, reconnu comme valide par la plupart de ceux sur lesquels il s'exerce, quels que soient par ailleurs les motifs de cette reconnaissance. En ce sens, est légitime "ce qui est tenu pour tel par le système de valeurs établi dans la société considérée"⁵.

En démocratie, l'élection libre et disputée constitue la source principale, mais non exclusive, de légitimité. La légitimité se manifeste ensuite pour l'élu par la reconnaissance de sa capacité à parler et agir au nom de l'ensemble des électeurs de la collectivité qu'il représente. Or parler et agir, c'est communiquer. On comprend par là pourquoi l'élection est une condition nécessaire mais non suffisante de légitimité. L'élection ne suffit pas à rendre légitime un nouvel élu, encore faut-il qu'il parle et agisse de manière telle que ses électeurs soient après coup convaincus d'avoir eu raison de voter pour lui. La communication assure, selon le mot de G. Burdeau, "une sorte de confirmation quotidienne de la légitimité du Pouvoir"⁶.

A ce titre, la communication politique remplirait une fonction analogue à celle de la publicité commerciale. On a pu observer que la publicité n'a pas seulement pour objet de faire acheter un produit, mais aussi de rassurer l'acheteur en lui donnant des arguments lui permettant de justifier a posteriori son choix⁷. Dans leur vie quotidienne, les individus sont confrontés à l'exigence d'avoir à se justifier, et procèdent ainsi à de fréquentes "constructions de légitimité"⁸. La communication politique ne cesse pas le lendemain de l'élection, le nouvel élu devant au contraire très vite rassurer ses électeurs en leur expliquant pourquoi ils ont eu raison de voter pour lui, faute de quoi ses concurrents malheureux se chargeront de leur suggérer les raisons pour lesquelles ils ont eu tort. Rassurer ou insinuer le doute constitueraient ainsi des stratégies de communication plus efficaces, ou du moins plus courantes, que celles visant à convaincre. Si cette hypothèse se vérifiait, elle permettrait de dénouer quelques uns des liens étroits qui relient la légitimité, question centrale de la politique⁹, à la communication.

Il n'y a pas de politique sans légitimité, aucun pouvoir n'échappant tôt ou tard à l'exigence de justification¹⁰; il n'y a pas non plus de légitimité sans communication puisque l'une et l'autre se situent dans le champ de représentations symboliques et relèvent de l'ordre de la croyance¹¹. Comme la communication, la légitimité est une croyance partagée : est légitime le pouvoir qui communique avec succès les raisons de le croire tel.

La communication politique n'est certes pas un phénomène récent ; en revanche le développement des techniques importées de la publicité et du marketing, le recours des élus aux professionnels de la communication et la décentralisation récente du marché de la communication politique apparaissent

comme les évolutions les plus caractéristiques d'une pratique en quête de légitimité. L'irruption des collectivités locales comme objets de communication et le progrès rapide de leurs dépenses consacrées à la communication constituent des faits marquants de l'évolution de la communication institutionnelle au cours des dix dernières années¹².

Le développement de cette nouvelle communication politique locale nous offre l'occasion de revisiter le concept classique de légitimité et d'analyser quelques unes de ses transformations. A la légitimité politique rythmée par les échéances électorales, la communication politique ajoute une sorte de *légitimité du quotidien*. A la légitimité traditionnelle fondée sur la durée, la communication joint une *légitimité de l'éphémère*, toujours renouvelée, jamais acquise. La légitimité qui est principalement visée ici est celle des élus, et, à travers eux, celle des institutions qu'ils représentent. Mais cette légitimité est elle-même dépendante d'une autre légitimité, celle de la communication. Pour être reconnus comme légitimes, les élus doivent recourir à des techniques qui sont elles-mêmes légitimes. Inversement, le fait même d'être utilisées par des élus renforce la crédibilité de ces techniques. En d'autres termes, il semble que la communication politique ne puisse bénéficier pour elle-même d'une légitimité directe, seule une *légitimité par ricochet* lui étant accordée. C'est dans la mesure -et dans la mesure seulement- où elle contribue à renforcer la légitimité des élus que la communication politique parvient à construire sa propre légitimité.

Pour analyser ce processus, nous envisagerons successivement deux problèmes complémentaires. Le premier est celui de la légitimité de la communication politique (I) : de quelle manière la communication politique tente-t-elle de construire sa propre légitimité ? Le second est celui de la légitimité par la communication politique (II) : comment et dans quelle mesure la communication politique parvient-elle à rendre les collectivités locales et leurs élus plus légitimes¹³ ?

I. - LA LÉGITIMITÉ DE LA COMMUNICATION POLITIQUE

La communication est consubstantielle à la politique. Pour autant cela ne semble pas avoir suffi à lui conférer une légitimité indiscutable. Depuis Platon, la communication politique a toujours suscité la méfiance. Les sophistes, ancêtres de nos actuels conseillers en communication, enseignaient contre rémunération l'art oratoire et la rhétorique aux enfants des bonnes familles athéniennes tentés par une carrière politique. Platon dénonce la démagogie de ces orateurs qui, "entretenant de faire plaisir aux citoyens...ont avec le peuple les mêmes façons de faire qu'avec les enfants"¹⁴. En même temps, il a toujours été admis que l'activité politique ne va pas sans communication et que la démocratie implique plus que tout autre régime une communication libre et ouverte, la démagogie étant somme toute préférable à l'absence totale de communication.

Dans quelle mesure la communication politique est-elle aujourd'hui reconnue comme une activité légitime ? Avant d'analyser le contenu et les enjeux du

débat mettant en question la légitimité de la communication politique (B), il convient au préalable d'examiner les mécanismes par lesquels la communication politique est susceptible d'acquiescer cette légitimité. La reconnaissance légale constitue, dans un Etat de droit, la voie royale d'acquisition de la légitimité (A).

A) *Légalité et légitimité*

Jusqu'à la loi du 19 juillet 1977, les sondages étaient restés ignorés du droit. Largement décriée à l'époque par les professionnels des sondages qui ont dénoncé la censure qu'on leur imposait, cette loi, en posant un contrôle et une interdiction limités, a en réalité contribué à légitimer la pratique des sondages en accédant dans l'opinion publique l'idée que les sondages étaient désormais insoupçonnables¹⁵.

La loi du 15 janvier 1990 relative à la limitation des dépenses électorales et à la clarification du financement des activités politiques¹⁶ a suscité des réactions analogues¹⁷. Certes, ce texte comporte plusieurs mesures visant à limiter le recours à la publicité politique et au marketing électoral. Trois interdictions principales sont ainsi édictées.

La première concerne la publicité politique à la radio et à la télévision, désormais définitivement interdite, que l'on soit ou non en période électorale¹⁸. La deuxième interdiction porte sur l'affichage, la publicité commerciale "à des fins de propagande électorale" ainsi que sur la diffusion publique de numéros d'appel téléphonique ou télématique gratuit. Ces différentes pratiques sont prohibées pendant les trois mois qui précèdent le premier jour du mois d'une élection. Cette deuxième mesure risque de poser des difficultés d'interprétation et d'effectivité. Selon quels critères peut-on définir un "procédé de publicité commerciale... à des fins de propagande électorale" ? Un bulletin municipal entre-t-il dans ce cadre ? Il est en outre peu réaliste de penser que tout affichage, en dehors des panneaux officiels, disparaîtra pendant les campagnes électorales. Faudra-t-il désormais sanctionner effectivement l'affichage sauvage ?

La dernière interdiction est sans doute la plus contraignante, mais aussi celle qui posera le plus de problèmes. Est interdite toute "campagne de promotion publicitaire des réalisations ou de la gestion d'une collectivité pendant les six mois qui précèdent un scrutin". Cette interdiction ne vaut que pour les élections générales, à l'exclusion des élections partielles et elle s'applique sur le territoire des collectivités soumises à renouvellement. Comment ce texte sera-t-il appliqué ? Ou bien les campagnes électorales par voie d'affichage -ou par tout autre procédé de publicité- se dérouleront plus de six mois avant les scrutins, ou bien elles se dérouleront sans que les équipes sortantes puissent tracer par voie publicitaire un bilan de leurs réalisations, ce qui est peu probable dans les deux cas. Cette mesure paraît draconienne et, si elle est respectée, risque de contrarier le développement de la communication des collectivités locales¹⁹. On peut toutefois s'interroger sur ses chances d'effectivité et sur les effets pervers qu'elle est susceptible d'engendrer (contournement du texte, publicité masquée ou indirecte...).

Au-delà de ces restrictions, ce texte est susceptible, ainsi que le soulignait son rapporteur à l'Assemblée Nationale, Robert Savy, de renforcer la crédibilité de la communication politique en levant partiellement le soupçon qu'entraîne aux yeux du public, la proximité de l'échéance électorale²⁰. Désormais réglementée, la communication des collectivités locales dispose aujourd'hui des atouts pour faire admettre sa légitimité. Le marché foisonnant de la communication locale risque fort -sous couvert d'assainissement et de déontologie- de se concentrer entre les mains des principales sociétés françaises d'affichage et de conseil, qui sauront le mieux s'adapter à la nouvelle législation.

Plus largement, ce qui est en jeu à travers la communication politique, c'est la légitimité de la classe politique. Alors que le terrain était jusque là peu investi par le droit, pas moins de quatre lois ont été votées en deux ans dans le but de moraliser le financement de la vie politique, les deux premières sous le gouvernement de Jacques Chirac (lois du 11 mars 1988), les deux autres sous celui de Michel Rocard (lois du 15 janvier et du 11 mai 1990). Cet activisme législatif témoigne d'une certaine inquiétude d'une classe politique soucieuse de renforcer sa crédibilité. La fonction de ces textes est principalement symbolique et on peut douter qu'ils aient été véritablement conçus pour être appliqués, ce qui d'ailleurs ne leur ôte pas toute chance d'effectivité. Le droit est ici facteur de légitimité avant d'être un instrument de sanction²¹.

Ce recours au droit indique que la communication politique éprouve quelques difficultés à assurer par elle-même sa propre légitimité. Pour tenter de se faire reconnaître, les communicateurs adoptent des stratégies différentes. Les uns pratiquent l'auto-légitimation à visée performative ("en changeant l'image de la profession, nous avons construit notre propre crédibilité" estime ainsi Thierry Saussez)²². D'autres, plus prudemment, se démarquent de la publicité commerciale ("nous utilisons les techniques des publicitaires, mais pas leurs comportements" affirme Roland Brancourt)²³. Mais ces discours ne semblent guère convaincre l'opinion publique, qui reste sceptique à l'égard du bien-fondé et surtout de l'utilité de la communication politique en général, et du marketing électoral en particulier²⁴. Or, sans reconnaissance par l'opinion publique, il n'y a pas de légitimité réelle pour une activité ou une institution.

B) La légitimité en question

Que reproche-t-on à la communication politique ? L'accent a été mis ces dernières années sur les problèmes de financement. La communication politique coûte en effet de plus en plus cher²⁵. Ce sont d'ailleurs les techniques de communication les plus onéreuses que vise en priorité la loi du 15 janvier 1990, et on peut remarquer que les controverses politiciennes relatives à la communication dans les assemblées locales portent le plus souvent sur l'importance des budgets de communication. Cette augmentation des dépenses de communication engendre un ensemble d'effets pervers. Les candidats et les listes disposant de ressources importantes tendent à monopoliser la communication médiatique; la prime au sortant et l'inégalité entre les candidats se trouvent renforcées, ce qui conduit certains candidats à rechercher des soutiens financiers par des moyens

que le droit et la morale réprouvent. Elle entraîne aussi les collectivités locales dans une spirale inflationniste²⁶.

Le deuxième reproche couramment adressé à la communication concerne le recours aux techniques et aux supports publicitaires. En introduisant en politique les valeurs du marché et les pratiques commerciales, la communication dénaturerait le jeu politique²⁷. Outre que l'imbrication du politique et du commercial serait peu convenable, les techniques publicitaires (l'affiche, le logo, le slogan, le clip...) appauvriraient le débat d'idées, inciteraient à la démagogie en cherchant plus à séduire l'électeur qu'à le convaincre. Comme l'ont montré les discussions préalables à la loi du 15 janvier 1990, cette critique repose en réalité sur une image idéalisée des campagnes électorales traditionnelles²⁸. Il n'est pas sûr que l'interdiction de la publicité politique contribuera à élever le niveau du débat électoral.

Mais la principale critique adressée à la communication politique concerne ses effets. De manière quelque peu contradictoire, on reproche à la fois à la communication politique d'être peu efficace -ou du moins d'une efficacité difficilement mesurable- et d'avoir en même temps des conséquences négatives sur un électorat qui, pris comme "cible", serait trompé²⁹, médusé³⁰, victime de l'overdose communicationnelle qui lui est quotidiennement administrée³¹. De ce point de vue, la décentralisation a joué un rôle multiplicateur. L'augmentation du nombre des financements croisés incite chaque collectivité locale, pour optimiser sa mise, à se prévaloir de sa contribution, voire à s'approprier des réalisations co-financées. Ces pratiques engendrent un phénomène de chevauchement des messages qui, dans l'esprit du contribuable, se brouillent (qui fait quoi et pour quel prix ?) et finissent par s'annuler³².

Quel crédit faut-il accorder à ces différentes critiques adressées à la communication politique ? On manque encore d'études rigoureuses permettant de connaître avec précision les processus mentaux par lesquels des individus concrets perçoivent un message politique, se l'approprient, le réinterprètent ou le remettent en question³³. Quoi qu'il en soit, il convient de souligner qu'aucun de ces griefs ne remet fondamentalement en cause l'existence même de la communication politique. Dispendieuse, immorale, redondante, la communication politique conserve deux vertus majeures : sa capacité d'accroître et d'améliorer l'information des citoyens, et sa faculté de contribuer à la promotion et à la légitimation des élus.

Ce n'est pas tant en effet la communication politique elle-même qui est en cause qu'un usage unilatéral à visée propagandiste. Les nouvelles techniques de communication, en particulier la télématique et les réseaux câblés, sont susceptibles, par une utilisation raisonnée et un apprentissage méthodique, d'accroître considérablement le potentiel d'accès du public à l'information administrative et politique. Si le câblage d'une ville se traduit par l'apparition d'une chaîne locale "monsieur-le-maire", cela ne contribuera guère à renforcer la crédibilité de la communication politique³⁴. En revanche, la légitimation de la communication politique passe probablement par un élargissement des

espaces de discussion et un approfondissement de la démocratie locale. On peut ainsi envisager la question de la légitimité de la communication politique en la remplaçant dans la perspective des lois dites de la "troisième génération des droits de l'homme"³⁵ qui confèrent aux usagers des services publics un véritable droit d'accès à l'information. Ce droit est principalement individuel (rares sont les associations qui l'utilisent) et en pratique assez peu effectif³⁶. La communication politique gagnerait certainement en crédibilité si elle contribuait à rendre plus effectif l'usage collectif du droit d'accès à l'information locale, qu'elle soit administrative ou politique. En ce sens, les nouvelles techniques de communication constituent un potentiel non négligeable d'accroissement de la démocratie quotidienne. Une collectivité locale a sans doute plus à gagner à diffuser une information authentique, à rendre un service réel à l'usager-électeur qu'à pratiquer l'autosatisfaction et à inonder le public de photographies des élus.

Autrement dit, la légitimation de la communication politique suppose le passage d'une communication au profit des élus à une communication au service du public. La loi du 15 janvier 1990 a pour objet de limiter la première, il conviendrait maintenant d'étendre la seconde.

Au total, la légitimation de la communication politique est un processus inachevé. L'application de la nouvelle réglementation devrait permettre de lui conférer un label de sérieux, et de prévenir certains abus. Le développement d'une "communication de service" jouant le jeu de la transparence et visant avant tout à informer utilement le citoyen, serait également facteur de légitimité. Cependant, le moyen le plus sûr pour la communication politique de conquérir sa légitimité consiste à faire la preuve de sa capacité à contribuer efficacement à la légitimité des élus et des institutions qu'ils représentent.

II. - LA LÉGITIMITÉ PAR LA COMMUNICATION POLITIQUE

Quoi qu'il en soit de sa propre légitimité, la communication politique se justifie principalement par sa fonction instrumentale : en contribuant à leur connaissance et à leur reconnaissance, elle servirait la légitimité des élus et des institutions. Selon les communicateurs, la communication ne serait rien d'autre qu'un outil au service des élus et des institutions³⁷. Pour rendre plus attractive l'image d'une ville³⁸, pour définir et "gérer", à l'instar des marques³⁹, l'identité d'un département ou d'une région, la communication serait l'indispensable instrument. Pour être élu ou réélu, un candidat ne saurait se passer de la communication.

Qu'ils reflètent ou non la réalité, ces discours d'auto-légitimation ne doivent pas nous abuser⁴⁰. Dans le domaine de la communication, l'observateur risque de se prendre lui-même au piège du discours qu'il tente d'analyser et d'être séduit par ce qu'il prétend décrypter. Le risque s'accroît lorsqu'il s'agit d'analyser la fonction de légitimation de la communication politique. Le mot "légitimation" est en effet l'objet d'un glissement sémantique selon qu'il est utilisé par les communicateurs ou par les politologues. Par "légitimation" les com-

municateurs entendent "explication" d'une politique, "promotion" d'un produit, ou encore "justification" du comportement d'un élu. Pour le politologue, la légitimation désigne l'ensemble des moyens par lesquels un pouvoir cherche à se faire accepter. Dans le premier cas, la légitimation est une stratégie consciente et intentionnelle visant à faciliter la diffusion d'une image ou d'un produit. Dans la seconde acception, la légitimation est le simple constat⁴¹ de l'existence d'un processus dont il convient d'analyser et de comprendre les mécanismes internes.

En nous basant sur l'exemple de la politique de communication menée par les élus de la ville d'Amiens depuis mars 1989, nous allons à travers *la stratégie de communication* (A), tenter de déceler les logiques souterraines du *processus de légitimation* (B).

A) *La stratégie de communication*

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 manoeuvres en vue d'une victoire"⁴². En politique, les cibles désignent les électeurs et les stratégies ont pour objet de contribuer aux succès électoraux. Le problème de toute stratégie est d'être efficace. Pour être efficace, une stratégie de communication doit être crédible. Or, comme le remarque J. Habermas, "les moyens par lesquels s'acquiert la légitimation se détruisent d'eux-mêmes, dès que le mode de cette acquisition est percé à jour"⁴³. Le succès et la crédibilité d'une stratégie de communication supposent ainsi une certaine discrétion, le dévoilement de ses mécanismes internes risquant de nuire à son efficacité. Ceci rend particulièrement difficile l'analyse lucide des stratégies de communication, d'autant que les communicateurs sont enclins à appliquer à leur profit les recettes promotionnelles qu'ils utilisent pour les autres.

Le cas des stratégies de communication des villes présente une difficulté - mais aussi 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 partisane⁴⁴.

Bien qu'aujourd'hui très répandue dans les milieux de la communication, cette distinction n'est guère convaincante. On doit reconnaître en effet que le nom des villes les plus actives en matière de communication est souvent associé à celui de leur premier magistrat⁴⁵. Cette personnalisation extrême répondrait, selon B. Miège, à "une exigence de la promotion économique des villes"⁴⁶. Pour mieux se vendre, les villes deviennent des produits que la communication per-

sonnalise afin de les distinguer des concurrents. Le problème est que toutes les villes ont actuellement une fâcheuse tendance à adopter des stratégies de communication analogues, rares étant celles qui ne vantent pas "la richesse de leur patrimoine", "le dynamisme de leur équipe municipale" ou encore "leur position privilégiée de carrefour de l'Europe". Les cités elles-mêmes sont personnifiées et se proclament "entreprenantes" voire "surdouées".

Principaux bénéficiaires de la décentralisation, dotés d'une panoplie de pouvoirs sans équivalent dans les autres démocraties, les maires urbains règnent sur un territoire qui, à l'inverse des régions et des départements, bénéficie d'une forte présomption de légitimité. Placés à la tête de véritables entreprises de service public, ils se considèrent de plus en plus comme des managers⁴⁷. Les élections municipales de mars 1989 ont consacré cette évolution vers une conception gestionnaire de la fonction mayorale⁴⁸. Pratiquant une politique de communication intense, recourant à des techniques variées, adeptes des "coups" médiatiques, les dirigeants des grandes villes ont tendance à considérer la communication comme le complément nécessaire de leur légitimité électorale et comme l'instrument du développement économique de leurs cités.

De ce point de vue, le cas de la ville d'Amiens retient l'attention, d'autant plus que son nouveau maire a la réputation d'être un communicateur⁴⁹. Appliquant le principe selon lequel un élu perd toute crédibilité s'il agit sans communiquer ou s'il communique sans agir, le nouvel élu adopte, peu après son accession à la mairie une stratégie de communication visant à valoriser ses réalisations, en particulier en matière d'urbanisme, tout en améliorant, à l'intérieur comme à l'extérieur, l'image de la ville. Pour assurer la cohérence de cette politique, il fait appel à une agence parisienne de communication qu'il charge de la mission de coordonner, pendant la durée des deux plans triennaux de développement (1989/1991, 1992/1995), l'ensemble des actions de la ville en matière de communication.

Cet appel à des professionnels s'est accompagné d'une recentralisation de la communication entre les mains du maire. Alors qu'il bénéficiait d'une relative autonomie fonctionnelle par son rattachement au service culturel sous l'ancienne municipalité, le service communication de la ville s'est trouvé, de fait, rattaché directement au cabinet du maire. Il a par ailleurs perdu une partie de ses attributions et de son personnel, la conception et même la mise en oeuvre de la politique de communication de la ville lui échappant largement. De même, au sein du conseil municipal, le maire s'attribue la charge de la politique de communication de la ville, chaque adjoint devant obtenir son aval pour engager des dépenses de promotion des actions relevant de sa compétence⁵⁰. L'élaboration de la stratégie de communication s'opère par étroite liaison entre le maire, son chef de cabinet et le directeur de l'agence. Le secrétaire général de la mairie ne dispose pas d'une compétence particulière en ce domaine. La mise en oeuvre de la stratégie est confiée soit au service communication de la ville, soit à des sociétés amiénoises de communication recrutées par appels d'offres.

Ce dispositif s'inspire des principes suivants. Le premier concerne l'*unicité* de la communication municipale. Le maire estime avoir une responsabilité personnelle en matière de communication à l'égard des électeurs⁵¹. Des raisons objectives expliquent, selon lui, la personnalisation de la politique de communication : "dans la mairie, le maire est responsable de tout ce qui se fait...il est le seul à pouvoir faire la synthèse"⁵². Dans le même sens, son conseiller en communication invoque des motifs de cohérence : "la communication d'une ville ne doit pas être une mosaïque, il faut pour une ville une seule culture de communication"⁵³. Cette réflexion permet de justifier le choix d'une seule agence pour concevoir la politique de communication pendant la durée du mandat municipal. Cette agence dispose ainsi d'une emprise durable sur un marché important. Des raisons subjectives sont également avancées. Selon les termes mêmes du chef du cabinet du maire, la cohérence de la politique de communication suppose une "symbiose" entre l' élu et son conseiller, ce que d'autres appelleraient sans doute une "connivence"⁵⁴.

Cette centralisation se double 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"⁵⁵. Cette approche gestionnaire se combine parfaitement avec le recours à des professionnels de la communication extérieurs à la mairie : "il fallait un oeil neuf...un regard d'expert" explique le chef de cabinet du maire⁵⁶. En réalité, ce partage des rôles entre l' élu et l'expert permet au premier de jouer sur un double registre. L'image de professionnalisme de l'expert lui bénéficie, mais en même temps elle lui permet de se démarquer d'une représentation de froid technicien de la communication et d'affirmer son identité politique. Le maire est ainsi présenté dans les supports de communication de la ville comme un homme de terrain allant à la rencontre des administrés⁵⁷ et pratiquant le dialogue⁵⁸.

Cette stratégie suppose une présence à la fois discrète et insistante du maire et de son image⁵⁹. Ceci se traduit par une politique de communication principalement axée sur une mise en valeur des atouts de la ville, le maire étant présenté comme le porte-drapeau d'une nouvelle image de marque de la capitale picarde. La notion clé est cette fois celle d'*identité*. L'objectif visé est d'une part d'éviter une communication standardisée, "en prêt-à-porter", qui ferait ressembler Amiens à toutes les villes, et d'autre part d'échapper au risque d'une communication factice, "en carton-pâte", donnant de la cité une image irréaliste dans laquelle les habitants ne se reconnaîtraient pas. Pour travailler ce concept d'identité, l'agence a procédé à une enquête qualitative auprès d'un échantillon de la population amiénoise. Les personnes choisies étaient invitées, en petits groupes, à s'exprimer librement sur la ville et sur la nouvelle équipe municipale. Les enquêteurs ont pu ainsi reconstruire, à partir des mots et des phrases les plus représentatifs, une image de la ville et de ses élus fondée sur les perceptions effectives de ses habitants.

Cette enquête a été présentée pour l'agence qui l'a réalisée un double avantage. Elle lui a d'une part permis de fonder ses recommandations sur une base

“scientifique”, les sciences sociales venant ici appuyer une politique de communication⁶⁰. Elle a d’autre part contribué à associer étroitement l’identité de la ville à l’image que les habitants ont de leur nouveau maire.

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.

A travers cette stratégie de communication, dont on vient de retracer les grandes lignes, on peut tenter maintenant de déceler les principaux mécanismes du processus de légitimation.

B) *Le processus de légitimation*

Par processus, nous entendons, dans un sens très large, “une évolution complexe, impliquant une coordination de causes et d’effets”⁶¹. Si la stratégie est intentionnelle et résulte d’une construction délibérée, le processus en revanche échappe largement à la maîtrise des acteurs sociaux. Les stratégies de communication ont ainsi des causes inavouées et des conséquences imprévues. L’analyse du discours et du comportement des responsables de la communication de la ville d’Amiens permet, à titre d’exemple, d’en relever quelques unes.

En écoutant le maire parler de la communication, on est d’abord frappé par un phénomène de *dénégation*. Comme pour prévenir le reproche de mainmise sur la communication, le maire se défend d’être un spécialiste de la communication et de se servir de sa fonction pour promouvoir sa carrière politique⁶². Il tient également à se différencier de ceux qui confondent la communication d’une ville avec celle de leur parti, ou qui pratiquent le tautisme, réduisant la politique municipale à sa promotion publicitaire.

Cette dénégalion se retrouve, sur un autre registre, dans les propos tenus par le conseiller du maire. Il récuse en effet le reproche d’ingérence dans la politique de communication de la ville. N’ayant pas vocation à décider à la place de l’ élu, le conseiller se borne, selon lui, à aider le maire à “accoucher ses projets”. En cas de désaccord, la relation entre l’ élu et le conseiller n’étant pas seulement de connivence mais aussi commerciale, “c’est le client qui choisit”⁶³.

Cette double dénégalion permet de présenter de manière impersonnelle *la stratégie de communication* de la ville : le communicateur et l’ élu semblent s’effacer derrière la ville. On comprend mieux ainsi la mécanique du *processus de légitimation*. En s’identifiant à la ville, en associant son sort à celui de la cité, le maire escompte bénéficier lui-même de la dynamique urbaine qu’il contribue à impulser. Tout ce qui profite à la ville, quelle qu’en soit l’origine, profite du même coup au maire, sans que pour autant le public ait le sentiment

qu'il ait privilégié son intérêt particulier.

C'est donc bien le maire que la communication contribue à légitimer, mais de manière indirecte. Paradoxalement, la stratégie de communication fondée en apparence sur une dépersonnalisation, suppose également une forte personnalisation du processus de légitimation. Le maire diligente de fait la communication, c'est ainsi qu'il a par exemple choisi "personnellement" le logo de la ville, le service de communication de la mairie craignant même que les amiénois attribuent le logo au maire et non à la ville.

Le succès d'une telle politique, ou plutôt l'issue d'un tel processus, repose alors sur une nécessaire cohérence entre l'image de la cité et celle de son maire. Le succès, mais aussi l'échec de la ville sont désormais ceux du maire. La mécanique du processus de légitimation risque de se gripper si les réalisations ne sont pas à la hauteur des promesses, et si la promotion systématique des atouts de la ville conduit à masquer ses handicaps au lieu de les combler.

Autrement dit, la communication, selon la manière dont elle est réalisée et perçue, peut aussi bien engendrer un *gain* qu'un *déficit de démocratie locale*. Occulter les difficultés peut conduire à éluder les vrais débats. La monopolisation de la communication par le maire risque d'aboutir à une "confusion entre démocratie locale, légitimité et fonction mayorale"⁶⁴. Lorsque la communication tend à absorber la démocratie locale, elle contribue à rendre illégitime toute forme de débat située hors de son emprise. Détenteur de la parole légitime sur l'espace communal, véritable "chef de tribu" selon le mot de son conseiller, le maire est autorisé par sa fonction à parler avec autorité et selon un rituel de communication⁶⁵. Toute communication qui n'est pas authentifiée par le maire est alors menacée d'être suspectée d'illégitimité.

Le processus de légitimation conduit ainsi à hiérarchiser les lieux et les thèmes de débat. Le conseil municipal et ses annexes, dont le maire contrôle le fonctionnement, les "pôles de compétence" et les comités de quartier dont il suscite la création, sont des espaces légitimes de démocratie et de communication locales. En revanche, d'autres lieux, non agréés par le maire, peuvent l'être moins⁶⁶.

Le danger est alors celui d'une communication se contentant de proclamer la légitimité des élus à travers leurs réalisations, sans engager un véritable dialogue avec les électeurs sur les questions de fond. A terme, une communication auto-légitimante finit par perdre toute crédibilité, c'est-à-dire à se nier elle-même.

Déçus par une occultation des enjeux réels du débat local, l'électeur peut être tenté de détourner la communication en pratiquant l'ironie et le persiflage⁶⁷. A trop souligner ce qui est positif, la communication s'expose à susciter l'incrédulité de ceux qui, confrontés aux difficultés quotidiennes, ont peine à s'identifier à des "gagnants". La communication vise certes à créer une atmosphère consensuelle, à favoriser l'assentiment de tous sur les options princi-

pales des édiles. Mais le consensus est rompu dès que l'électeur ne se reconnaît plus dans la politique de la mairie et qu'il ne parvient plus à identifier le maire et sa ville. Or, pour mieux s'identifier à "sa" ville, le maire se doit d'être différent de ses habitants. Sa légitimité repose en effet sur le statut particulier que lui confère son rôle d'arbitre dans la cité, ce qui lui permet de se distancier de son propre groupe au sein du conseil municipal. Plus que le leader de la majorité municipale, il est "monsieur le maire".

Malgré les protestations des intéressés, ce n'est donc pas la *fonction* de maire que la communication vise à légitimer, cette fonction bénéficiant dans l'opinion publique d'une sorte de légitimité naturelle, mais bien la *personne* de son détenteur.

Derrière la publicité brillante des villes s'agit tout un réseau de relations clientélistes tournant autour de la personne du maire. Les vieilles recettes de la politique locale, depuis le quadrillage des quartiers jusqu'à l'entrisme dans les diverses associations locales et les groupements professionnels restent les conditions du succès des politiques médiatiques. "Comment faire de sa mairie un fief"⁶⁸ est encore une préoccupation majeure des maires actuels.

Revisité par la communication, le concept traditionnel de légitimité se présente désormais sous un jour nouveau. La légitimité a longtemps été perçue comme la justification d'une réalité préexistante, la durée étant son meilleur atout. La communication vit au contraire dans le monde l'éphémère et elle vise à légitimer un processus dynamique de production de la réalité ; par son action elle contribue d'ailleurs à faire advenir cette réalité. Si l'on admet que la démocratie implique la faculté de contester les décisions des élus, ceux-ci sont en permanence en quête de légitimité. Cette légitimité indéfinie rend le travail de la communication à jamais inachevé. Elle incite les communicateurs à projeter sans cesse la légitimité vers l'avenir, comme pour conjurer la menace d'illégitimité. Mais l'électeur n'est pas toujours séduit, et il est souvent difficile de parvenir de lui faire croire que le monde réel est le simple prolongement de celui qu'on découvre sur les affiches, même lorsqu'elles lui assurent que ses "désirs deviennent réalité". En définitive, plus encore que les électeurs, ce sont peut-être les élus que la magie de la communication fascine.

NOTES

1. Par "tautisme" L. SFEZ désigne, par contraction des deux termes tautologie et autisme, la communication redondante et fermée sur elle-même, *La communication*, P.U.F., 1991, p.88.

2. P. Joxe, ministre de l'Intérieur, intervention au cours des débats parlementaires préalables à l'adoption de la loi du 15 janvier 1990 relative à la limitation des dépenses électorales, *J.O.A.N.*, 4 octobre

1989, p. 318.

3. *Economie et Société*, Plon, 1971, pp. 30 ss.
4. D. Caxie, "Sur quelques concepts fondamentaux de la science politique", *Mélanges Duverger*, P.U.F., 1987, p. 611.
5. M. Duverger, *Dictatures et légitimité*, P.U.F., 1982, p. 7.
6. C. Bourdeau, *Traité de science politique*, T. X, LGDJ, 2^e éd. 1977, p. 98.
7. P. Bourdieu, *La distinction*, Ed. de Minuit, 1979, p. 371 note 5.
8. L. Boltanski, L. Thévenot, *De la justification*, Gallimard, 1991, p. 55.
9. Voir J. Lagroye, "La légitimation", in M. Grawitz, J. Leca, *Traité de science politique*, P.U.F., 1985, t. 1, pp. 395-467. Les principes de légitimité sont "les génies invisibles de la Cité et les fondements de l'ordre universel", G. Ferrero, *Pouvoir*, Le Livre de Poche, 1988, pp. 135-136.
10. "L'expérience, dit Max Weber, montre qu'aucune domination ne se contente de bon gré de fonder sa pérennité sur des motifs ou strictement matériels, ou strictement affectuels, ou strictement rationnels en valeur. Au contraire, toutes les dominations cherchent à éveiller et à entretenir la croyance en leur légitimité", *op.cit.*, p. 220.
11. "Aucune société, constate G. Balandier, ne peut échapper à la nécessité de sa propre théâtralisation", "Le politique des anthropologues", in M. Grawitz, J. Leca, *op.cit.*, pp. 327-328. Voir aussi, du même auteur, *Le pouvoir sur scènes*, Balland, 1980, pp. 145 ss.
12. Voir le bilan dressé par l'hebdomadaire *C.B. News* n° 189, 19 novembre 1990. Voir aussi les actes du colloque organisé à Bordeaux en décembre 1990 par le CERVL, *La communication locale et régionale*, en particulier la contribution de C. Sorbets, "Le local au miroir de la communication : un local en déficit de repères". Adde P. Cadieu, "Le sacre des communicants ou les nouveaux maires urbains", Congrès de l'AFSP, Bordeaux, octobre 1988. Sur le rôle des conseillers en communication, voir J.B. Legavre, "Du militant à l'expert en communication politique, l'institutionnalisation inachevée d'une position locale singulière. Le cas de la mairie de Rennes", *Politix*, n° 7-8, 1989, pp. 80-90.
13. Dans cette deuxième partie, nous nous appuyerons sur une enquête par entretiens menée auprès des responsables de la communication de la ville d'Amiens au cours de l'année 1990. L'élection de Gilles de Robien (UDF-PR) en mars 1989, succédant à René Lamps (PCF) qui était maire depuis 1971, a entraîné la mise en place d'une nouvelle stratégie de communication de la ville. Cet exemple nous permettra d'illustrer nos analyses.
14. Gorgias 502 e, trad. L. Robin (Platon, *Oeuvres complètes*, La Pléiade, t. 1, p. 454).
15. P. Lehingue, "Usages et effets politiques de la codification : la réglementation des sondages d'opinion en France" in D. Lochak et al., *Les usages sociaux du droit*, P.U.F., 1989, p. 57.
16. *J.O.*, 16 janvier 1990, p. 639. Voir sur ce texte, G. Drouot, "Le financement des campagnes électorales et des activités politiques : les nouvelles règles du jeu", *Actualité législative Dalloz*, 1990, p. 125 ; G. Aidan, F. Bilbaut-Failland, "Le financement de la vie politique : commentaire des lois de 1990", *Revue Française de Droit constitutionnel*, n° 3, 1990, p. 50 ; Y.M. Doublet, *Le financement de la vie politique*, P.U.F., 1990, pp. 67-75.
17. Au cours de la première semaine de novembre 1989, pendant les débats parlementaires, sept mille panneaux publicitaires ont été recouverts d'affiches sur lesquelles on pouvait lire notamment : "En 1989, la liberté d'expression en prend un coup. L'affichage politique va être interdit en France". Cette tentative de pression exercée par les agences de publicité a été très mal perçue par les parlementaires, ces derniers estimant être habilités à conférer à la communication politique une légitimité qu'elle n'a pas à chercher directement auprès de l'opinion publique.
18. La loi du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication interdisait, dans son article 14, la publicité politique à la radio-télévision pendant les campagnes électorales. La loi du 11 mars 1988, relative à la transparence financière de la vie politique (art. 16), limitait cette interdiction à une période de quatre ans à compter de son entrée en vigueur.
19. R. Ferrand, "La communication des collectivités", *Le Monde*, 9-10 juin 1991.
20. *Ibid.*
21. La loi du 15 janvier 1990 prévoit certes des sanctions pour les candidats qui n'auraient pas respecté les nouvelles interdictions, notamment en matière d'affichage et de publicité. Mais les amendes prévues (de 360 à 15.000 F) sont sans commune mesure avec les sommes dépensées en ce domaine. Quant aux peines d'emprisonnement (d'un mois à un an), les juges hésiteront probablement à les prononcer à l'encontre d'élus investis par la légitimité populaire.
22. *Politique séduction*, J.C. Lattès, 1986, p. 146.
23. Interview in J.M. et P. Benoit, *Décentralisation à l'affiche. La communication publicitaire des villes, départements et régions*, Nathan, 1989, p. 128. Voir aussi sa contribution à cet ouvrage.
24. On peut avoir un indice -mais non une preuve- de ce scepticisme par un sondage sortie des urnes réalisé par le CURAPP lors du premier tour des élections municipales à Amiens en mars 1989. Les deux

tiers des électeurs interrogés déclarent "qu'aucune des affiches électorales placardées sur les murs de la ville n'a particulièrement retenu leur attention", une minorité (6,5%) ajoutant même spontanément des commentaires critiques ("les affiches, ça sert à rien, je suis contre, ça coûte cher, c'est sale, c'est laid, j'ai déjà mon opinion").

25. Une enquête réalisée en décembre 1990 par le service communication de la ville d'Amiens auprès des villes de plus de 30.000 habitants (hors Paris) montre que leurs dépenses (officielles) de communication se situent dans une fourchette allant de 9 F par habitant (Angers) à 159 F (Marseille), Amiens se situant en position médiane (71,50 F par habitant). Ces chiffres sont indicatifs et probablement sous-évalués. La région de Picardie avance, pour son budget communication, le chiffre de 15,20 F par habitant en 1991 (*Agir en Picardie, magazine de la région Picardie*, n° 36, mars 1991, p. 23), l'opposition contestant ce chiffre et estimant qu'il est en réalité deux à trois fois plus élevé (*La lettre d'information du Conseil Régional de Picardie* n° 50, mars 1991, p. 10).

26. Voir l'enquête précitée de *CB News*, n° 189, 19 novembre 1990.

27. G. Achache, "Le marketing politique", *Hermès* n° 4, 1989, pp. 103-112.

28. Voir *supra* note 2.

29. R. G. Schwartzberg, *L'Etat spectacle. Essai sur et contre le star system en politique*, Flammarion, 1977.

30. J. Baudrillard, *Simulacres et simulations*, Galilée, 1982.

31. L. Sfez, *op. cit.*, p. 90.

32. Les élus locaux sont parfaitement conscients de ce risque. Mais la compétition électorale, doublée de la concurrence entre les collectivités territoriales, limite considérablement les possibilités de coordination des politiques de communication des institutions locales. Voir, dans ce volume, la contribution de J. Poumarède.

33. Voir sur ce point les travaux du laboratoire "Personnalisation et changements sociaux" de l'Université de Toulouse-Le Mirail (Jacques Curie et Janine Larrue).

34. Voir, dans cet ouvrage, l'article de C. Pannetier.

35. A. Holleaux, "Les lois de la troisième génération des droits de l'homme. Ebauche d'étude comparative", *R.F.A.P.*, n° 15, 1980, pp. 45 ss.

36. CURAPP, *Information et transparence administratives*, P.U.F., 1988.

37. Sur le discours des communicateurs, voir, dans ce volume, l'article de D. Memmi.

38. C. André, "Changer l'image d'une ville", *Politiques et Management Publics*, n°4, décembre 1987, pp. 51-64.

39. J.N. Kapferer, "Pour un management de la marque", *Les Echos*, 11 juin 1991.

40. J. Lagroye nous met en garde contre la tentation de prendre trop au sérieux le discours de légitimation des communicateurs, "La légitimation", *op. cit.* pp. 400-401. Cette mise en garde concerne autant le discours sur la communication que le discours de la communication.

41. P. Bénétou remarque à juste titre que contrairement à leur signification traditionnelle qui est normative, les mots "légitimité" et "légitimation" ont pris, dans le vocabulaire moderne des sciences sociales, un sens descriptif ou "scientifique", *Introduction à la politique moderne*, Hachette, coll. "Pluriel", 1987, p. 128.

42. Dictionnaire Robert, v° stratégie.

43. *Raison et légitimité*, Payot, 1978, p. 101.

44. P. Langenieux-Villard, *L'information municipale*, P.U.F., 1985.

45. Même le quotidien *Le Monde* ne peut s'empêcher d'illustrer par l'image de leur maire, photographié en posture de communicateur, un reportage sur la communication des villes. Mairies 86, communiquer !, supplément du 16 octobre 1986.

46. *La société conquise par la communication*, P.U.G., 1989, p. 137.

47. P. Garraud, *Profession : homme politique. La carrière politique des maires urbains*, L'Harmattan, 1989.

48. Y. Mény, "Le maire nouveau est-il arrivé ?", *Elections municipales 1989. Le Figaro. Etudes politiques*, avril 1989, p. 8.

49. Gilles de Robien, né en 1941, est député de la Somme depuis 1986, maire d'Amiens depuis 1989. Membre du comité directeur du parti républicain, il est un proche de François Léotard. Le 15 septembre 1989, il organise au cirque d'Amiens, avec l'aide d'un cabinet parisien de relations publiques, une vaste opération de communication dont la presse nationale se fera l'écho. Devant trois mille personnes, qui avaient été personnellement invitées, il répond aux questions de journalistes vedettes de la télévision et présente son premier plan triennal de développement de la ville.

50. Entretien avec le conseiller en communication du maire, le 14 février 1991. Cette situation contraste avec la diversité qui régnait sous la municipalité précédente d'union de la gauche. Le maire communiste et l'adjoint socialiste à l'urbanisme avaient chacun leur conception de la communication et disposaient de

"LEGITIMITE"

leurs propres outils de promotion de leur action.

51. "J'ai passé un marché avec les électeurs, je dois tenir mes promesses", entretien avec le député-maire, 20 septembre 1990.

52. *Ibid.*

53. Entretien précité.

54. Y. Roucaute, *Splendeurs et misères des journalistes*, Calmann-Lévy, 1991. Cette connivence peut aussi s'expliquer par des raisons politiques, le conseiller du maire ayant été le directeur du cabinet de François Léotard.

55. Entretien précité.

56. Entretien avec le chef de cabinet du maire, le 29 mars 1990.

57. Le bulletin de la ville, "Amiens Magazine" montre ainsi le maire présidant des réunions de quartier, sous le titre : "rencontrer, échanger, créer : un comité dans chaque quartier" (n° 13, février 1991, p. 20). En juin 1991, la mairie lance, avec l'aide des commerçants, une campagne visant à relancer les comités de quartier, et à les constituer là où ils n'existent pas encore.

58. L'une des premières initiatives du maire fut, à l'occasion du premier plan triennal, la création de "pôles de compétences", composés de représentants socio-professionnels et chargés d'émettre des propositions pour le développement économique et culturel de la ville.

59. Omniprésent dans la ville, au point que ses concurrents reconnaissent volontiers qu'il "occupe l'espace" (déclaration d'un représentant du parti socialiste, *Le Courrier Picard*, 5 décembre 1989), le maire évite de multiplier son image sur les supports de communication de la ville. On peut cependant relever une certaine évolution : de trois photographies du maire dans le premier numéro du magazine municipal (janvier 1990), on passe, un an plus tard, à sept, dont une en quatrième de couverture (n° 13, février 1991).

60. P. Champagne, *Faire l'opinion. Le nouveau jeu politique*, Minuit, 1990.

61. M. Crawitz, *Lexique des sciences sociales*, Dalloz, 2^e édition, 1983.

62. "Je ne suis pas un professionnel de la communication, je suis un élu... Je n'utilise pas la ville pour vendre mon image", déclaration de Gilles de Robien devant le club des Communicants, Amiens, le 4 octobre 1990.

63. Entretien précité.

64. J.C. Thoenig, "Les contre-pouvoirs : version douce et version dure", *Pouvoirs locaux*, n° 8, mars 1991, p. 27.

65. A. Mons, "L'image de la scène municipale", *Ethnologie française*, n° 2, 1989, pp. 161-169.

66. Les élus socialistes et communistes qui avaient l'habitude de tenir leur permanence dans des centres socio-culturels de la ville se sont vus interdire cette pratique par la mairie, au nom d'une séparation des espaces culturels et politiques.

67. C'est ainsi que la campagne de promotion des travaux du premier plan triennal, qui était illustrée par des affiches représentant des casques de chantier, a conduit de nombreux amiénois à penser : "on va casquer".

68. A. Froment-Meurice, *Pouvoirs*, n° 24, 1983, p. 45.