



HAL
open science

L'institutionnalisation des communicateurs publics : une tension longitudinale vers la professionnalisation pour une légitimation du groupe professionnel

Dominique Bessières

► **To cite this version:**

Dominique Bessières. L'institutionnalisation des communicateurs publics : une tension longitudinale vers la professionnalisation pour une légitimation du groupe professionnel. *Pyramides : Revue du Centre d'études et de recherches en administration publique*, 2012, La communication publique en tension, 24. halshs-01562374

HAL Id: halshs-01562374

<https://shs.hal.science/halshs-01562374>

Submitted on 14 Jul 2017

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Dominique Bessières

L'institutionnalisation des communicateurs publics : une tension longitudinale vers la professionnalisation pour une légitimation du groupe professionnel

Avertissement

Le contenu de ce site relève de la législation française sur la propriété intellectuelle et est la propriété exclusive de l'éditeur.

Les œuvres figurant sur ce site peuvent être consultées et reproduites sur un support papier ou numérique sous réserve qu'elles soient strictement réservées à un usage soit personnel, soit scientifique ou pédagogique excluant toute exploitation commerciale. La reproduction devra obligatoirement mentionner l'éditeur, le nom de la revue, l'auteur et la référence du document.

Toute autre reproduction est interdite sauf accord préalable de l'éditeur, en dehors des cas prévus par la législation en vigueur en France.

revues.org

Revues.org est un portail de revues en sciences humaines et sociales développé par le Cléo, Centre pour l'édition électronique ouverte (CNRS, EHESS, UP, UAPV).

Référence électronique

Dominique Bessières, « L'institutionnalisation des communicateurs publics : une tension longitudinale vers la professionnalisation pour une légitimation du groupe professionnel », *Pyramides* [En ligne], 24 | 2012, mis en ligne le 01 mars 2015, consulté le 05 mars 2015. URL : <http://pyramides.revues.org/953>

Éditeur : Centre d'études et de recherches en administration publique

<http://pyramides.revues.org>

<http://www.revues.org>

Document accessible en ligne sur :

<http://pyramides.revues.org/953>

Document généré automatiquement le 05 mars 2015. La pagination ne correspond pas à la pagination de l'édition papier.

© Tous droits réservés

Dominique Bessières

L'institutionnalisation des communicateurs publics : une tension longitudinale vers la professionnalisation pour une légitimation du groupe professionnel

Pagination de l'édition papier : p. 239-260

- 1 Le champ professionnel de la communication est maintenant étendu à la plupart des organisations. Sa consolidation est visible notamment dans sa généralisation auprès de plusieurs niveaux de pouvoirs publics, en France, européens, nationaux, territoriaux, mais également dans différents établissements et entreprises publics. Plus encore, les activités de communication ont été fortement développées depuis les années 90 (Pasquier, 2011). Ce mouvement, associé à celui de la reconnaissance de son appellation générique de « communication publique » (Bessières, 2009b), contribue à la solidification des professionnels de la communication. Pour analyser un groupe professionnel, relativement récent, dont l'identité se définit dans la durée, il faut regarder de façon panoptique le phénomène social. L'enjeu est alors celui de l'institutionnalisation des communicateurs publics depuis les années 80, au travers d'une conjonction de différents niveaux d'échelles sociologiques micro, méso et macro sociales. Cette institutionnalisation repose sur des formes de reconnaissance sociale – une distinction – d'une part, et sur les contours d'une professionnalisation, d'autre part. L'objectif global vise ainsi à construire « un modèle professionnel » de façon à renforcer une place dans le champ social de ceux qui s'y reconnaissent. Ainsi, en suivant Jacques Walter (1995, p. 12), on peut dire que les acteurs sociaux utilisent le « *répertoire mobilisable par un individu, ou un groupe, pour construire ou manifester sa compétence, en particulier sous contrainte de justification* ». Dès lors, un ensemble de signes ou d'emblèmes permet de regrouper des professionnels (associations, discours, valeurs et modèles proclamés). Un processus d'institutionnalisation est à l'œuvre par la production de référents pour catégoriser et donc définir le groupe, offerts à ses membres mais aussi à l'extérieur. Derrière ces processus d'institutionnalisation perce une recherche de légitimation d'un groupe professionnel afin d'affermir et de pérenniser son existence et ses positions dans les organisations.
- 2 Toutefois, l'appellation « communication publique » regroupe une grande diversité de fonctions effectives, de profils professionnels, de diplômes. Dès lors, les communicateurs publics sont un groupe imprécis et flou cherchant à obtenir une reconnaissance en se distinguant. Isabelle Pailliat (1993, p. 99) a décrit cette spécificité du groupe par rapport à l'ensemble du personnel des collectivités publiques. Le flou des activités de communication permet de dissimuler la diversité de la profession et des professionnels, tout en permettant une représentation d'unité pour imposer ce nouveau groupe professionnel en construction. Le développement de la communication publique s'insère dans un vaste champ social regroupant différents acteurs qui concourent à sa reconnaissance et partant, à sa construction (communicateurs publics, associations professionnelles, Etat...).
- 3 Aussi, dans quelle mesure l'institutionnalisation croissante des communicateurs publics débouche-t-elle sur une professionnalisation grandissante témoignant d'une recherche de stabilisation d'un champ professionnel ? Elle ne va pas de soi, mais pourtant se renforce. Singulièrement en France, le particularisme des communicateurs publics diffère du modèle dominant des fonctionnaires recrutés par voie de concours. En cela, les communicateurs publics sont structurellement en tension. Leur spécificité repose également sur des « zones d'expertise » au sein des organisations publiques. En effet, ces activités peuvent apparaître

de plus en plus normées et précisées par des formations spécialisées, des officialisations des compétences requises pour exercer ces fonctions diverses. En progression, ce mouvement global correspond à une recherche de consolidation d'un positionnement fonctionnel et organisationnel spécifique. Conserver ou accroître la position sociale est aussi un enjeu en tension.

- 4 Dans cette optique, la communication publique en tension peut s'entendre dans une acception critique et compréhensive. La perspective est celle d'une imposition de reconnaissance interactionniste au sens de la sociologie des professions (Dubar, Tripier, 2005) afin de préserver ou d'améliorer la position sociale du groupe socio-professionnel. En cela, elle est éminemment contingente et implique des formes de collaboration et de coordination afin de consolider un équilibre au départ précaire mais qui se solidifie dans le temps. Construction sociale, elle vise à établir les conditions d'une reconnaissance d'un professionnalisme particulier (I), avec des actions collectives produites par des acteurs du champ professionnel (II), au sein duquel les compétences et les enjeux managériaux sont désormais saillants (III).

I. Une reconnaissance d'une professionnalisation évolutive mais renforcée

- 5 Les enjeux de reconnaissance du groupe professionnel des communicateurs publics sont le support de logiques d'institutionnalisation de fonctions et activités très spécifiques dans les organisations publiques.

I.1. La professionnalisation, support d'institutionnalisation d'un groupe professionnel

- 6 Le processus de professionnalisation de la communication publique n'est pas aisé à appréhender parce qu'il est pluri-scalaire et inscrit dans la durée.
- 7 La professionnalisation est polysémique et ne se réduit pas à une seule acception. En effet, elle peut recouvrir plusieurs aspects qui se conjuguent au sein d'un même processus en dynamique. Ainsi, il peut s'agir de la constitution d'une nouvelle profession, d'une socialisation sociale d'un développement de carrière, de la formation de professionnels par des instances d'enseignement ou encore d'un processus de légitimation de la spécialisation des fonctions professionnelles de communication atypiques dans le secteur public. Ces opérations de construction de valeurs et de représentations propres contribuent à définir une identité professionnelle spécifique au travers de dynamiques de reconnaissances sociales de certaines activités. Elle est ce qui définit une personne, ou un groupe de personnes, sur le plan professionnel, c'est la définition du métier principal et l'ensemble des éléments stables et permanents traversant les différentes fonctions remplies par cette personne ou ce groupe (Dubar, Tripier, 2005, p. 84). « *La professionnalisation est un processus selon lequel un corps de métier tend à s'organiser sur le modèle des professions établies, c'est-à-dire, métiers qui ont développé un ensemble de caractéristiques spécifiques ; monopole d'exercice de certaines fonctions, contrôle des praticiens par leurs pairs* » (Chapoulie 1973, p. 89). Toutefois, il s'agit de l'organisation de la légitimation de la profession (entendue dans le sens anglais d'« *occupation* »), mais avec des éléments inspirés des professions établies (proche du sens anglais de « *profession* »), comme la déontologie (Bessières, 2009a).
- 8 Ce processus est toujours en construction avec une conjonction de facteurs et d'échelles sociologiques pluriels. Aussi, notre analyse intègre des éléments d'observation depuis près de vingt ans de manifestations organisées par des groupements d'acteurs, et particulièrement une bonne connaissance directe des enjeux portés par l'association « Communication publique »¹ (300 membres, principale association sur ce secteur en France). Elle s'appuie également sur des analyses documentaires de discours performatifs (lois, code de déontologie, revues et discours professionnels).
- 9 Enfin, elle repose sur la compilation de 75 entretiens semi-directifs (dont 11 femmes) diachroniques d'acteurs du champ issus de différents terrains : responsables de communication, d'associations ou de salons professionnels, concepteurs de référentiels de compétences. Ils se sont déroulés entre 1993 et 2012, d'une durée de 40 minutes pour les plus

brefs à 2 heures pour les plus longs, voire 3 heures dans quelques cas impliquant plusieurs entretiens. Ce *corpus* intègre plusieurs vagues et terrains, avec des questionnements communs sur les actions de communication menées, les contextes organisationnels spécifiques, les représentations de leur rôle :

- 33 entretiens auprès des services de communication des collectivités locales des départements et de la région francilienne (1993 - 1997) ;
- 6 entretiens de responsables de communication champ' ardennais (Conseil régional, agglomération, CCI, agence publique de développement économique, 2006 - 2008) ;
- 8 responsables de communication d'administration centrale (2006 -2008, 2012) ;
- 4 directeurs de la communication de villes importantes de province (2006-2008) ;
- 10 entretiens de responsables d'associations professionnelles (1994, 2008, 2012) ;
- 11 entretiens de conseils en communication (1993-1997) ;
- 3 journalistes spécialisés (1993-1997).

10 L'intervention de l'observation du chercheur et de ses grilles d'analyse s'avère importante, singulièrement pour construire scientifiquement l'analyse d'un tel processus longitudinal socio-professionnel. La reconnaissance semble d'abord fonctionnelle au sein des organisations, puis professionnelle vis-à-vis d'autres groupes sociaux (pouvoir politique et institutionnel, journalistes, conseils...). L'enjeu est de passer d'une légitimité de centre de coût discrétionnaire (Bessières, Grima, 1999) à une légitimité professionnelle (Bessières, 2009a), gage de pérennisation.

11 Fondamentalement, les revendications de distinction en groupe professionnel visent à obtenir la reconnaissance d'un professionnalisme, celui des communicateurs publics², principalement auprès du terrain d'étude des responsables de communication institutionnelle. Ceux-ci gèrent les services de communication, des prestataires. Ils définissent les plans et les actions de communication : relations publiques et de presse, site internet, magazine institutionnel, affichage, plaquettes, événements, communication numérique... Leur généralisation dans les organisations publiques est assez récente dans les années 90 (Bessières, 1998, pp. 134-147) et ne cesse de se renforcer depuis lors. Des signes de leur professionnalisation montrent une recherche de stabilisation révélatrice d'une visée d'institutionnalisation.

12 L'institutionnalisation (Bessières, 1998) peut être définie au travers de trois grandes dimensions :

- *un processus*. La pérennisation de la fonction des communicateurs publics identifie un développement dans la durée ;
- *une composante des organisations publiques*. C'est l'idée d'une intégration de la communication comme une activité « normale » suivant un principe de « naturalisation » de pratiques sociales et organisationnelles. Celles-ci pouvaient être contestées, notamment dans les années 80, avec des critiques tendant à présenter la communication comme une dépense non légitime (cf. les thèmes de la communication paillette, la danseuse du président...). Aujourd'hui, elles ne semblent plus vraiment remises en cause dans le principe, mais plutôt pour des raisons conjoncturelles, par des opposants politiques ou en période de restriction budgétaire. La communication peut être éventuellement contestée en tant que dépense et non comme un investissement pour mieux faire connaître les actions auprès des publics destinataires. Depuis la fin des années 90, les actions de communication ne sont pas non plus contestées dans leur principe dans les enquêtes quantitatives réalisées auprès des populations ;
- *une institution sociale* telle que définie par Emile Durkheim (2007), à savoir des croyances associées à des modes de conduite. La communication publique correspond effectivement à un ensemble de croyances, révélées notamment par plusieurs auteurs (Miège, Sfez, Neveu) dans l'efficacité de la communication, associées à des exemples pratiques nombreux des organisations privées et publiques (Bessières, 1998), visibles dans la généralisation des fonctions de communication dans les champs organisationnels et sociaux.

I.2. Une quête de reconnaissance à l'encontre d'un particularisme fragilisant

- 13 Toutefois, on note que les revendications de reconnaissance de la part des professionnels connaissent des définitions et des acteurs variables dans le temps en France. Elles se renforcent continuellement depuis les années 80.
- 14 L'approche interactionniste de la sociologie des professions dévoile l'importance des actions des groupes sociaux pour être reconnus vis-à-vis d'autres acteurs ou groupes (Dubar, Tripier, 2005, p. 90). La décennie 1975-1985 étant caractérisée par des profils politisés de militants des équipes chargées de la communication au niveau local, la décennie suivante par le recrutement de personnels spécialisés (Pailliant, 1993). Dans cette perspective, jusqu'aux années 90, les communicateurs publics, en particulier dans les collectivités locales, ont principalement cherché à exister d'abord au sein de leurs administrations par leur maîtrise des outils et supports de communication (Fourdin, 1994). En ce sens, l'enjeu pour ces acteurs est d'obtenir une reconnaissance par le biais de la légitimité de l'instrument communicationnel, c'est-à-dire par une légitimité professionnelle à l'intérieur de leurs organisations et à l'extérieur (agences et journalistes). Dans cette optique, les services fonctionnels de communication publique peuvent adopter une logique de « client-fournisseur » interne en agissant comme des prestataires de service auprès du pouvoir politique exécutif et de l'organisation administrative (Bessières, Grima, 1999).
- 15 Cette quête de reconnaissance et donc de légitimation est liée notamment au particularisme statutaire de la majorité de ses acteurs et à la relative jeunesse de ces professions.
- 16 La jeunesse des services fonctionnels transversaux³ de communication les prive d'une légitimité historique d'antériorité, à la différence des directions opérationnelles sectorielles. En tant que services administratifs de l'État, ils concernent tous les ministères selon trois phases formalisées par Romain Laufer et Alain Burlaud (1980, pp. 160-166). La première réside dans le poste occupé par une personne du cabinet en charge des relations entre le public et le ministère, aidée d'une équipe de presse. Puis on passe à un bureau officiel, les relations avec les différentes directions dépendant surtout des personnes et peu de l'organisation. Enfin, intervient la création d'un service ou d'une direction traitant des relations publiques avec des correspondants autonomes dans chaque direction.
- 17 De tels services au niveau des collectivités locales remontent pour les plus anciens aux années 60 avec les premiers bulletins municipaux à faible diffusion et périodicité. Les années 70 sont celles de la constitution des premiers services de communication de certaines grandes villes⁴. Puis, dans les années 90, de façon quasi généralisée au-dessus de 40000 habitants, on rencontre largement des services de communication placés sous l'autorité du maire ou du directeur du cabinet et dirigés par des professionnels.
- 18 La jeunesse de ces fonctions se révèle dans le statut professionnel. Il est marqué par une certaine fragilité des positions acquises liée au statut de contractuel dont la durée dépend du pouvoir politique. La communication est souvent perçue comme non directement productive, rendant son évaluation difficile. Elle repose toujours sur une décision des dirigeants politiques, faute d'obligation juridique pour la mise en place de tels services (Bessières 1998, p. 64-65).
- 19 Le modèle professionnel dominant dans le secteur public français est celui des fonctionnaires recrutés par voie de concours, ce qui contribue à fragiliser les agents recrutés différemment. Leur carrière est organisée dans le respect des prescriptions du droit administratif de la fonction publique, avec des variations entre les fonctions publiques étatique, territoriale ou hospitalière. Or, dans la fonction publique, les responsables de la communication sont majoritairement contractuels. Ceci les amène à se percevoir comme minoritaires par rapport à leur représentation des autres cadres dirigeants titulaires de la fonction publique⁵.
- 20 Certains estiment que 50 à 60 % des responsables et directeurs de la communication ne sont pas fonctionnaires (Douay, 2008). On peut trouver davantage de fonctionnaires dans des postes moins stratégiques. D'ailleurs le chiffre exhaustif du nombre de contractuels dans la fonction publique n'est pas exempt d'approximation, faute de statistiques exhaustives et fiables au niveau national (Bessières, 2009a). Ceci les prive d'une possibilité d'évolution de carrière au sein de la même institution. Les préfets exerçant un contrôle de légalité sur les contrats

publics, la mobilité est essentiellement externe⁶. Toutefois, récemment, la loi n° 2005-843 du 26 juillet 2005⁷ instaure un nouveau contrat à durée indéterminée « Fonction publique », assorti de conditions particulières. Il ne peut être proposé, sans obligation impérative, qu'au terme de six ans, après des contrats à durée déterminée de trois ans renouvelables une fois. Si cette mesure législative peut apparaître comme un moyen de lutte contre la précarité, elle n'offre pas foncièrement de progression de carrière à l'égal des fonctionnaires titulaires. Pour bénéficier de progression de carrière, les concours de recrutement des trois fonctions publiques restent la norme. Ceci contraint les contractuels à se référer à une professionnalisation alternative.

21 Devant ces spécificités, pour pérenniser leur champ d'activité, les stratégies des acteurs visent à s'instituer en groupe social avec des stratégies interactionnistes de représentation.

II. Une quête de reconnaissance interactionniste

22 Les actions collectives d'acteurs sociaux dans le champ professionnel de la communication publique s'opèrent par le biais de regroupements de nature associative ou encore par la distinction de modèles d'actions professionnelles jugés exemplaires.

II.1. Les associations professionnelles pour unifier le flou

23 Des regroupements sous formes d'associations professionnelles agissent directement dans une logique interactionniste et concourent ainsi à institutionnaliser un groupe social. Construire une représentation globale du groupe est un moment classique de la constitution des groupes professionnels, c'est affirmer une définition. « *En effet, un modèle est le produit d'expériences, d'observations, de réflexions sur le réel... Bref, il est un mode d'organisation de la réalité, qui oriente les représentations et les conduites sociales* » (Walter, 1995, p. 13). « *Le groupe doit se faire représenter en se donnant des instances officielles et des porte-parole habilités à parler et à agir en son nom* » (Boltanski, 1982, p. 58). Elles fonctionnent comme des supports d'objectivation en donnant à voir comme une réalité tangible le champ des professionnels qu'elles promeuvent. Ces visions unificatrices sont de nature interactionniste, portées par des associations, des salons, des normes déontologiques.

24 Les associations professionnelles ont pour fonction de promouvoir la reconnaissance sociale. Elles assurent « *une garantie de l'existence et de l'unité dans la réalité sociale des professions, dans la mesure où elles sont à l'origine, sinon de la production, du moins de la systématisation et de la diffusion du stéréotype de la profession* » (Chapoulie, 1973, p. 86-114).

25 L'association « Communication publique » est de loin la plus importante dans le champ professionnel⁸ avec 250 membres en 2012. Constituée en 1989, suivant son fondateur, elle regroupe principalement trois catégories d'institutions publiques : les administrations étatiques, les établissements publics, les collectivités locales. Quelques organismes relais regroupant des décideurs sont cooptés⁹ à des fins de confortement dans la sphère administrative. À l'instar de la plupart des autres associations professionnelles, elle constitue un lieu d'échanges, d'apprentissage¹⁰, d'études et de *lobbying*.

26 Son président d'honneur fondateur, dans un entretien¹¹, livre ses ambitions de légitimation. « *Nous sommes une association de service public et nous avons été reconnus comme un lieu de passage. Nous sommes donc présents avec un grand stand d'accueil au Top Com, au Cap' Com, à l'Université de la communication d'Hourtin, comme partenaire animateur, ce qui permet d'être une vitrine des communicateurs du service public* ». Il mentionne également un objectif d'études quantitatives et qualitatives comme un moyen « *de promouvoir la fonction communication dans les services publics avec des études auprès des décideurs pour savoir ce qu'ils attendent des responsables de la communication. La presse est intéressée et en fait état* ». De telles associations ont pour dénominateur commun l'objectif de promotion de la profession et d'être des organes de liaison entre praticiens.

27 L'intervention de certains acteurs de cette association professionnelle s'est avérée déterminante dans l'œuvre collective de reconnaissance de la professionnalisation des communicateurs publics. Elle tient notamment à l'effort de théorisation de cette communication autour des écrits de Pierre Zémor et particulièrement de son « Que Sais-Je ? » intitulé « La communication publique » (2008). Il est ainsi un des premiers auteurs à

proposer une réflexion théorique et pratique d'ensemble tout en définissant par là-même les contours d'une activité organisationnelle et sociale. Le succès de citation de cet auteur dans les bibliographies sur le sujet témoigne de l'importance de cette action.

28 Ce groupement professionnel développe notamment un discours à destination des pouvoirs publics, avec une dimension de *lobbying* pour tenter d'accroître le champ d'intervention et de compétences des communicateurs publics vis-à-vis des décideurs politiques au moyen de colloques (Bessières, Ollivier-Yaniv, 1997). Dans la continuité de cet objectif d'institutionnalisation des communicateurs publics, l'association « Communication publique » est intervenue récemment en faveur d'une opération de sensibilisation à moyen et long terme pour un travail de reconnaissance des enseignements de communication dans une dimension managériale des hauts fonctionnaires de l'Etat en formation initiale dans les grandes écoles de la fonction publique d'une part, et dans des modules de formation continue spécifique aux hauts fonctionnaires, d'autre part. Un numéro de la revue de l'association « Communication publique » rend compte de cette action (« Quelle formation à la communication pour les futurs hauts fonctionnaires ? Vers un tronc commun des enseignements ? », *Les cahiers*, n° 4, juillet 2011, pp. 1-24). La lecture de ce numéro et l'observation du processus plus global du groupe de travail depuis 2009 (quatre membres de l'association, sous l'égide du Délégué général de l'association de l'époque Pierre-Alain Douay, avec la mobilisation de plusieurs autres acteurs, universitaires, d'autres membres de l'association) dans plusieurs réunions auxquelles nous avons souvent pu participer en direction principalement du réseau des écoles et service public (RESP)¹² visent à proposer l'idée d'une meilleure prise en compte des enjeux de communication publique dans la formation des *managers* publics. Des membres de l'association font le constat global de la faiblesse des heures de formation consacrées à cette discipline, alors même que le numéro de la revue revendique une place dans le management public. On y retrouve des thèmes portés par l'association depuis ses débuts, « la communication est au cœur de la qualité et de l'efficacité de l'action publique », avec des thèmes plus récents depuis le tournant des années 2000, « la communication est une fonction de changement », jusqu'à la revendication d'une « communication managériale » depuis quatre ans. Dès lors, la communication est présentée comme une matière à partager avec les managers publics et l'association préconise l'idée d'un tronc commun d'enseignement en trois temps : « une sensibilisation aux enjeux stratégiques de la communication », puis « les fondamentaux conceptuels » en sollicitant des universitaires, enfin des « cas pratiques ». L'association joue bien ici un rôle pour tenter d'accroître la reconnaissance de l'importance de la communication pour les organisations, dans ses préconisations. C'est déjà un succès de *lobbying* dans la mesure où il semble que les écoles ont toutes répondu favorablement à une appréhension de la communication des organisations telle qu'elle ressort des réunions et suivis organisés par l'association en concertation avec les écoles de formation des hauts fonctionnaires. Médiatrice de plusieurs membres de l'association, cette opération repose sur un double constat global¹³. D'une part, celui d'une faiblesse de l'enseignement de la communication trop centré sur le *media training* et la gestion de crise, et peu propice pour appréhender des intérêts organisationnels de la communication. C'est le plus immédiat. D'autre part, la communication n'est pas toujours considérée dans toutes les organisations publiques comme une fonction managériale importante, représentée à ce titre dans le comité de direction¹⁴. C'est une continuité d'une thématique voulant présenter la communication comme stratégique, présente dès la création de l'association en 1989. Une prévention d'avenir repose donc sur une amélioration de la formation initiale des futurs fonctionnaires dans ce domaine, parce qu'ils seront les futurs managers des organisations publiques pour lesquels les communicateurs publics futurs devraient œuvrer. On mesure directement ici la percée de la temporalité pour affermir continuellement l'institutionnalisation de la communication publique, en favorisant une reconnaissance actuelle et même future d'une pratique professionnelle et organisationnelle. Celle-ci peut parfois être distinguée isolément par des prix.

II.2. Les prix pour modèles professionnels

- 29 Les prix profitent collectivement à toute « la profession » dans son ensemble. L'objectif des organisateurs de ces manifestations professionnelles est de renforcer le rôle de communicateur au sein du secteur public. Le temps participe au processus de consolidation d'un modèle professionnel en même temps que ces mêmes salons et prix (Bessières, 2009a).
- 30 Ces manifestations sont des vecteurs d'objectivation et d'officialisation parce qu'elles rendent visibles une nomination publique pour le groupe lui-même et vis-à-vis d'autres groupes. Les salons et les prix jouent un rôle à cet égard. L'effet de réalité de ces opérations symboliques a été bien décrit par Luc Boltanski (1982, p. 57) : « *Pour qu'un groupe apparaisse sur le tissu des relations sociales, il faut que soit forgé son concept et que soit institué son nom* ». L'affirmation de ses caractéristiques vis-à-vis de lui-même et des autres doit « *donner des accentuations dramaturgiques de ses traits pertinents, sorte de stylisation qui contribue à la formation de la croyance collective sans laquelle le groupe n'a pas droit à la reconnaissance sociale* ».
- 31 Essentiellement, les prix professionnels donnent à voir la profession dans un registre d'exemplarité en mettant en scène un modèle professionnel sélectionné dans sa variété devant la plupart des praticiens représentés. En ce sens, ils contribuent à forger une représentation. Ainsi, ils permettent « *une réflexion de qualité pour avoir de la distanciation et cerner les tendances d'un métier* »¹⁵. Depuis les années 90, l'association « Communication publique », son président ou certains de ses membres sont sollicités pour de nombreux prix professionnels de communication publique (campagnes, audiovisuels, mémoires de Master, ...). La communication publique est ainsi célébrée au travers de différentes manifestations professionnelles. On peut citer de façon non exhaustive le Cap Com, les prix de Communication et entreprises. Il s'agit ainsi de distinguer des « excellences professionnelles ». Ces prix constituent autant de modèles professionnels à suivre qui sont proposés aux praticiens et à leurs commanditaires.
- 32 Au total, différentes opérations interactionnistes œuvrent à la reconnaissance sociale des communicateurs publics et permettent de légitimer la communication publique, en même temps qu'elle devient de plus en plus une compétence professionnelle.

III. Une expertise professionnelle : des compétences plus managériales

- 33 La communication institutionnelle des organisations publiques connaît une montée en puissance des enjeux managériaux visibles dans les conditions d'exercice des communicateurs publics notamment en termes de compétences, mais également d'articulation avec le management.

III.1. Une zone d'expertise pour des compétences spécifiques

- 34 Le processus de division du travail aboutit à des rôles professionnels plus nombreux et spécialisés et dont l'accès est lié à une formation spécifique. Dès lors, l'enjeu réside également dans les opérations de définition des profils d'expertise en matière de communication publique. L'émergence de filières de formation contribue à faire se poser la question de l'identité corporatiste qui donnera unité et sens à ce qui n'est au départ qu'une agrégation abstraite de rôles professionnels.
- 35 Ce processus se retrouve dans le champ de la communication publique. Le capital culturel pour exercer la profession s'élève progressivement, ce que traduit l'accroissement des formations en communication orientées vers le secteur public¹⁶. Luc Boltanski (1982, p. 48-49, p. 191-193) a montré l'importance du développement des formations pour la constitution d'un groupe professionnel en assurant une production de nouveaux professionnels. Celui-ci peut se faire reconnaître comme une profession en se dotant progressivement d'attributs fonctionnels, comme des formations scientifiques spécialisées avant de pouvoir exercer. La reconnaissance universitaire permettant d'acquérir, en particulier, des connaissances académiques (critère de performance) qui cessent d'être seulement empiriques (apprentissage) (Dubar, Tripiier, 2005, p. 83-84). L'intérêt porté par des membres des institutions universitaires, au travers de recherches scientifiques et d'enseignements, contribue à définir le champ des savoirs

techniques et conceptuels de la communication publique, en l'officialisant et en le développant. Aussi, l'université agit comme une puissante instance de légitimation par la pérennité des diplômes, notamment Bac + 5, qu'elle produit dans ce champ. On note un accroissement des niveaux d'exigence avec le développement des formations universitaires qui s'avèrent de fait institutionnalisantes (Bessières, 2009a). Tout ceci concourt à l'organisation de la légitimation des communicateurs publics dans leur globalité.

36 Les prescriptions légales sont un puissant facteur de renforcement du groupe des communicateurs publics parce qu'elles sont intégrées dans la pratique des organisations (Duran, 1992). Leurs applications concrètes relèvent de l'expertise des professionnels de la communication, dont la présence est rendue plus nécessaire en raison des risques de remise en cause des élections en cas de manquements. Plus largement, l'activité communicationnelle est régie par une norme impersonnelle qui la légitime en définitive (Laufer, Paradeise, 1982). Ainsi, la loi du 15 janvier 1990 interdit au moins six mois avant un scrutin national, la personnalisation de la communication, la promotion publicitaire des réalisations ou de la gestion, de nouvelles actions de communication. Les restrictions légales sont de nature à renforcer la légitimité des communicateurs institutionnels. En effet, elles contribuent à éliminer des communications politiques ouvertement personnalisées des élus au profit d'une communication d'apparence publique pérenne (Bessières, 1998). Elles contribuent également à solidifier un domaine d'expertise professionnelle.

37 Le processus de professionnalisation des activités de communication publique participe à la construction de « professionnels » détenteurs d'un « pouvoir de l'expertise ». Le pouvoir politique étant corrélativement plus ou moins fortement dessaisi d'une partie de son activité communicationnelle (Neveu, 2006). Pourtant, si la construction sociale du groupe professionnel des communicateurs publics est indubitablement à l'œuvre, elle est en tension dans la mesure où elle repose sur un professionnalisme du flou.

38 Pour autant, cette expertise commence néanmoins à être objet de normes (formations) et de compétences (professionnelles) qui trouvent leur traduction en particulier au sein des fiches des trois répertoires officiels des métiers de la fonction publique. Elles représentent un outil de modernisation du secteur public en mutation.

39 Elles illustrent une démarche de « professionnalisation » qui se retrouve dans les termes sélectionnés dans les fiches métiers, où les postes égrainent à l'unisson les critères de compétences des responsables et chargés de communication publics. Ces répertoires des métiers publics témoignent d'une reconnaissance des spécificités de la communication publique par rapport à celle des entreprises, avec des similitudes partielles dans les trois fonctions publiques.

Les activités de communication des répertoires « métiers » des trois fonctions publiques

| Fonction publique d'État 10 fiches métier | Fonction publique territoriale 6 fiches métier | Fonction publique hospitalière 7 fiches métier |
|---|---|---|
| Directeur de la communication | Directeur de la communication | Attaché de presse |
| Chargé de communication | Chargé de communication | Chargé de communication |
| Chargé de presse | Chargé de publication | Cinéaste-Vidéaste |
| Chargé de la communication événementielle | Photographe-Vidéaste | Maquettiste-infographiste |
| Responsable des campagnes | Chef de projet multimédia | Photographe |
| Responsable audiovisuel | Créateur de support graphique et audiovisuel | Webmestre |
| Chef de projet multimédia | | Technicien audiovisuel |
| Chargé de publication | | |
| Graphiste | | |
| Chargé de promotion et de diffusion commerciale | | |

Sources : Répertoires interministériels des métiers de l'État, des métiers de la fonction publique territoriale, de la fonction publique hospitalière.

- 40 Les fiches proposent une description détaillée des postes à pourvoir dans une structure (définition du métier, conditions d'accès et activités qui les composent, compétences qu'il faut posséder pour pratiquer). On peut y voir une cartographie des emplois par famille professionnelle. Mais elles sont de véritables enjeux lors de leur édification que nous avons pu démontrer, singulièrement en matière de légitimation des acteurs de la communication publique afin de solidifier ce champ professionnel par le biais d'une reconnaissance officielle. Des compromis entre les membres décideurs ont permis d'élaborer, par exemple, le Répertoire interministériel des métiers de l'État sur une base de consensus pour les métiers de la communication suivant une logique interactionniste (Bessières, 2009a). Certains métiers nouveaux ou récents peuvent ne pas en faire partie, parce que l'on ne sait bien les définir, à l'exemple des « Community managers » qui ne sont pas intégrés dans de tels répertoires, certainement parce que ces nouvelles fonctions sont trop récentes. Pour autant, il semble que leur rattachement aux fonctions de communicateurs soit objet de débat, d'un point de vue officiel, comme des associations professionnelles regroupant les communicateurs¹⁷. Des frontières symboliques sont ainsi érigées.
- 41 On mesure ici la prégnance des normalisations d'inspiration gestionnaire (Bessières, 2010) qui contribuent à conditionner de plus en plus l'exercice des fonctions de communicateurs publics.

III.2. Une communication de plus en plus outil de management

- 42 Les services fonctionnels sont sensés favoriser l'efficacité globale de l'organisation et constituent à ce titre un champ de compétences spécifiques. Luttant contre la compartimentation administrative, ils veillent à organiser une certaine cohérence entre les composantes opérationnelles. Paradoxalement, ce travail englobant d'unification rend leur acceptation difficile, mais elle s'opère progressivement entre les années 80 et 90 au niveau des administrations décentralisées (Bessières, 1998).
- 43 Une part importante des contextes organisationnels dans lesquels interviennent les communicateurs publics a été concernée par des mutations juridiques allant dans le sens d'une ouverture envers les administrés à des reconnaissances directes de certaines formes de communications. On peut citer les principaux textes en la matière traitant depuis la fin des années 1970 de la communication des documents administratifs (loi du 17 juillet 1978), de la motivation des actes administratifs (loi du 11 juillet 1979). Plus fondamentalement d'un point de vue communicationnel, la Circulaire Rocard du 23 février 1989 relative au renouveau du service public. La communication devient alors un élément important des réformes avec

le développement de politiques d'accueil des usagers. Dans les années 90, on se focalise principalement sur l'adaptation de l'administration à l'outil internet : décloisonnement et productivité sont recherchés. Les années 2000 sont marquées par une accentuation de la dimension de gestion, au travers de l'influence de la LOLF (Loi organique relative aux lois de finances) du 1^{er} août 2001, entrée en vigueur par étapes successives et appliquée pleinement depuis le 1^{er} janvier 2006. Sa valeur constitutionnelle vise à faire évoluer l'administration d'une culture de moyen à une culture de résultat (Bartoli, 2009). Elle repose en particulier sur trois motifs, la mise en cohérence des moyens financiers et humains, la recherche d'amélioration de la qualité de service et de satisfaction des usagers, l'efficacité de l'action publique. Le budget de l'Etat doit être géré avec performance. Il en résulte que l'administration doit expliquer ses objectifs et sa stratégie, rendre compte de ses actions. C'est une mutation qui pousse au développement des actions de communication (Bessières, 2009b).

44 Au total, la communication est aujourd'hui largement reconnue dans une acception instrumentale et managériale dans sa globalité, comme une ressource d'action des institutions publiques. A ce titre, elle est intégrée par les acteurs comme élément de gestion des services publics. Ceci est clairement exprimé par le vice-président du Conseil d'Etat (Sauvé, 2008), en raison de l'accroissement du champ des services publics, des évolutions des sociétés contemporaines impliquant une relation à la fois globale (idée de massification) et individuelle (idée de relations personnelles) avec le collectif et la personne des usagers. Sous l'effet également des évolutions des contextes de fonctionnement qui se traduisent par un approfondissement de la transparence administrative, la diffusion de méthodes de gouvernance négociatrices d'origine européenne liées à la communication, le développement de la consultation et de la participation (lois de 1995 et 2002). Il en résulte que la communication voit son champ d'action progresser au travers d'une juxtaposition de supports de communication (magazines, affichage, sites internet...).

Conclusion

45 Le flou des activités de communication (variabilité des périmètres entre conseils, gestion de prestataires, relations publiques et presse, événementiel, rédaction de discours, magazine, plaquettes, sites web,...) contribue à dissimuler la diversité de la profession et des professionnels, tout en permettant une représentation d'unité pour imposer l'existence et la pérennité du groupe professionnel des communicateurs publics. Néanmoins, la faiblesse de la définition des modalités d'exercice du métier, la jeunesse des formations diplômantes spécifiques concourent à renforcer le pouvoir de l' élu dans la relation salariale. D'ailleurs, cette vision a été officialisée par la jurisprudence du Conseil d'Etat admettant que des contractuels spécialisés dans les relations publiques participent à l'exécution d'un service public administratif d'une collectivité locale¹⁸.

46 L'institutionnalisation des communicateurs publics, repose sur une reconnaissance toujours plus forte depuis les années 80 d'un champ de compétences professionnelles et partant sa définition. Nous définissons la communication institutionnelle publique comme un ensemble de techniques de légitimation constituant une communication publique politique indirecte (Bessières, 2009b). En effet, elle est institutionnellement hybride entre ces deux pôles. Néanmoins, par son usage, il s'agit pour les institutions de se faire connaître (identification) et reconnaître (légitimation). Elle est alors décrite comme publique ou politique. Les besoins de légitimation ont trait tout autant aux dirigeants élus ou nommés par le pouvoir politique qu'à l'administratif. En effet, dans sa globalité, la communication publique ne peut pas être appréhendée comme une réponse à une hypothétique demande issue des populations (Bessières, 2009b), mais bien plus à un souci de légitimation des organisations publiques, c'est-à-dire une problématique de communication organisationnelle. En ce sens, la communication constitue un cadre d'analyse des organisations qui en cela dépasse le strict champ des communicateurs publics en ouvrant un vaste champ de travail pour la recherche.

47 Les mutations des métiers de communicateur public posent la question de la reconnaissance des professionnalismes particuliers. Les évolutions récentes des fonctions, des professions, des métiers des communicateurs concourent à des structurations des champs professionnels

en dynamique. Celles-ci peuvent être dans certains cas centrifuges, dans des logiques de regroupements professionnels établis (par exemple, l'association « Communication publique »), mais ces mouvements peuvent aussi être centripètes, en visant des reconnaissances de sous-champs professionnels définis en fonction d'une compétence spécifique nouvelle (ex. les *community managers*). Une tension des acteurs et des relations entre les acteurs de cette communication peut ainsi surgir (Cobut, Lambotte, 2011).

48 Cette dynamique d'affirmation de reconnaissance et de légitimation en groupe professionnel des communicateurs existe, même si les hommes, les outils sont perçus comme évolutifs et non stabilisés. Cette plasticité est un vecteur de pérennisation d'une activité progressivement institutionnalisée par l'intérieur et l'extérieur des institutions publiques. On assiste bel et bien à la construction d'une réalité qui tend à devenir objective au travers d'instruments, de services, de formations, d'associations professionnelles, de répertoires officiels, tangibles. Aussi, comme le souligne Pierre Bourdieu (1982, pp. 126-127) « instituer, assigner une essence, une compétence, c'est imposer un droit d'être qui est un devoir être (ou d'être). (...) Deviens ce que tu es, telle est la formule qui sous-tend la magie performative de tous les actes d'institution ». Le programme consiste à faire considérer une telle activité sociale comme allant de soi. Le temps est incontournable pour y parvenir. On mesure que la légitimation du groupe est une condition d'intégration pérenne dans une structure de travail fonctionnarisée, dans la mesure où elle est l'objet d'une lutte d'imposition et de reconnaissance, une tension. Les acteurs sont informés des modèles de groupes de communicants antérieurs (Bessières, 2009a). Derrière l'imitation, c'est bien une légitimation professionnelle garante d'une institutionnalisation durable qui est recherchée dans une professionnalisation.

Bibliographie

- Bartoli, A., *Le management dans les organisations publiques*, Paris, Dunod, 2009.
- Bessières, D., « L'évaluation de la communication publique, entre norme gestionnaire et légitimités, des enjeux difficilement conciliables ? », *Communication & Organisation*, n° 38, décembre 2010, pp. 63-74.
- Bessières, D., « La quête de professionnalisation des communicateurs publics entre difficulté et stratégie », *Formation Emploi*, n° 108, octobre - décembre 2009, pp. 39-52.
- Bessières D., « La définition de la communication publique : des enjeux disciplinaires aux changements de paradigmes organisationnels », *Communication & Organisation*, n° 35, décembre 2009, pp. 15-28.
- Bessières, D., Grima, F., « Quelles légitimités pour les services fonctionnels de la communication et de la formation dans les collectivités locales », *Politiques et Management Public*, n° 4, décembre 1999, pp. 1-16.
- Bessières, D., « L'institutionnalisation de la communication locale - les cas des échelons décentralisés départementaux, régionaux, parisiens, franciliens », doctorat de science politique, université Paris I Panthéon-Sorbonne, 1998.
- Bessières, D., Ollivier-Yaniv, C., « La communication départementale : constat d'une arlésienne ou processus de légitimation ? », *Quaderni*, n° 31, 1997, pp. 19-31.
- Boltanski, L., *Les cadres, la formation d'un rôle social*, Paris, les Éditions de Minuit, coll. « Le sens commun », 1982.
- Bourdieu, P., *Ce que parler veut dire – L'économie des échanges linguistiques*, Paris, Fayard, 1982.
- Cobut, E., Lambotte, F., (Eds), *Communication publique et incertitude : fondamentaux, mutations et perspectives*, Liège, Edipro, 2011.
- Chapoulie, J.-M., « Sur l'analyse sociologique des groupes professionnels », *Revue Française de Sociologie*, vol. XIV, n 1, 1973.
- Douay, P.-A., « Carrières et formation », in : Lemaire, M., Zémor, P., (Eds), *La communication publique en pratiques*, Paris, La documentation Française, 2008, pp. 307-314.
- Duran, P., « Piloter l'action publique, avec ou sans le droit », *Politiques et Management Public*, vol. 11, n° 4, décembre 1992, pp. 1-46.
- Dubar, C., Tripier P., *Sociologie des professions*, Armand Colin, 2005.
- Durkheim, E., *De la division du travail social*, Paris, PUF, coll. Quadrige, 2007.

- Fourdin, M., « La professionnalisation de la communication locale : un paradoxe ? », *Réseaux*, n° 64, mars-avril 1994, pp. 77-89.
- Gadéa, C., *Les cadres en France*, Paris, Belin, 2003.
- Laufer, R., Burlaud, A., *Management public Gestion et légitimité*, Paris, Dalloz, Coll. Gestion Systèmes et Stratégies, 1980.
- Laufer, R., Paradeise, C., *Le prince bureaucrate*, Paris, Flammarion, 1982.
- Miège, B., *La société conquise par la communication*, Grenoble, PUG, 1989.
- Neveu, E., *Une société de communication ?*, Paris, Montchrétien, coll. Clefs politique, 2006.
- Pailliant, I., *Les territoires de la communication*, Grenoble, PUG, 1993.
- Sauvé, J.-M., « Une exigence démocratique et un impératif de bonne gestion », in : Lemaire, M., Zémor, P., (Eds), *La communication publique en pratiques*, Paris, La documentation Française, 2008, pp. 419-423.
- Sfez, L., *Critique de la communication*, Paris, Points, 2000.
- Walter, J., *Directeur de communication - Les avatars d'un modèle professionnel*, Paris, L'Harmattan, coll. Logiques Sociales, 1995.
- Zémor, P., *La communication publique*, Paris, PUF, coll. Que sais-je ?, 2008.

Notes

- 1 <http://www.communication-publique.fr/>
- 2 Constitutifs d'une branche particulière très peu analysée de la sociologie des professions de cadre (Gadéa 2003, p. 212). On trouve aussi l'appellation de communicant public, directeur ou chargé de communication, dircom,...
- 3 D'autres services fonctionnels à forte technicité peuvent être dans des configurations proches, comme ceux des formateurs (Bessières, Grima, 1999), les services informatiques,...
- 4 Toutefois, des exemples sont antérieurs comme Bordeaux (1966), Nice (1967), Lille, Toulouse, Metz.
- 5 L'ensemble de nos entretiens confirme ce ressenti.
- 6 Il existe des exemples de parcours de carrières importantes développées de cette façon.
- 7 La loi du 26 juillet 2005, en transposant le droit communautaire à la fonction publique, crée un nouveau statut de contractuel à durée indéterminée sur des emplois permanents. Peuvent en bénéficier tous les contractuels embauchés sous le régime de cette loi. Les autres contractuels, s'ils correspondent aux cas suivants : avoir au moins 50 ans, ou être en fonction ou bénéficier d'un congé au titre de la protection sociale des agents non titulaires, ou justifier d'une durée de services effectifs au moins égale à 6 ans effectifs au cours des huit dernières années. La loi du 1 mars 2012 ajoute encore quelques protections en rendant automatique le changement de contrat pour les plus de 55 ans ayant l'ancienneté requise et la reconnaissance d'une « portabilité » du CDI pour une mobilité par fonction publique.
- 8 On pourrait citer des associations pour la communication locale (Fourdin 1994), ou des entreprises comme Cap Com qui se sont dotées d'une structure associative.
- 9 Service d'Information du Gouvernement pour l'Etat, l'Association des Maires de France, ou l'Association des Présidents de Conseil Général pour les collectivités locales.
- 10 Elle est ouverte aux communicants publics et fermée aux agences.
- 11 Entretien de l'auteur.
- 12 <http://www.resp-fr.org/>
- 13 Issus de plusieurs entretiens de l'auteur des membres de l'association « Communication publique ».
- 14 Souvent appelé « Codir » par les praticiens.
- 15 Entretien de l'auteur.
- 16 De façon non exhaustive, on peut citer au niveau Bac + 5 des pionniers à la fin des années soixante-dix à Paris I DESS, Communication politique et sociale qui perdure en master. Durant les années 80 se sont développées des formations plus spécialisées (DESS Politique et animation locale Paris I), puis durant les années 90 en région parisienne (Celsa, Paris 12, Versailles Saint-Quentin en Yvelines), et depuis les années 2000, de nouvelles formations dans les IEP (Bordeaux, Lille).
- 17 Issus de plusieurs entretiens de l'auteur de membres d'associations professionnelles.
- 18 CE, 1er juin 1984, Ville de Nîmes c/ M. Maurand, confirmé notamment par une autre jurisprudence CE, 23 octobre 1992, M. Lalonde.

Pour citer cet article

Référence électronique

Dominique Bessières, « L'institutionnalisation des communicateurs publics : une tension longitudinale vers la professionnalisation pour une légitimation du groupe professionnel », *Pyramides* [En ligne], 24 | 2012, mis en ligne le 01 mars 2015, consulté le 05 mars 2015. URL : <http://pyramides.revues.org/953>

Référence papier

Dominique Bessières, « L'institutionnalisation des communicateurs publics : une tension longitudinale vers la professionnalisation pour une légitimation du groupe professionnel », *Pyramides*, 24 | 2012, 239-260.

À propos de l'auteur

Dominique Bessières

Maître de Conférences en Sciences de l'Information et de la Communication, Université de Reims Champagne-Ardenne – Sciences Po Lille, Geriico Lille 3 – Prefics Rennes 2, dominique.bessieres@univ-reims.fr

Droits d'auteur

© Tous droits réservés

Résumé

La question de l'institutionnalisation des communicateurs publics ne va pas de soi. Au contraire, elle représente un processus complexe parce qu'il s'inscrit dans le temps, avec des acteurs et des niveaux sociologiques divers. Il participe à la reconnaissance d'un professionnalisme particulier notamment vis-à-vis des organisations fonctionnalisées en France, et des compétences spécifiques de plus en plus concernées par une dimension gestionnaire. Comment l'appréhender ? Ses enjeux de légitimation d'un champ professionnel visent à conforter et à pérenniser une zone d'expertise professionnelle, en forgeant une unification construite socialement, avec un activisme interactionniste qui se renforce dans le temps. L'enjeu est celui de l'institutionnalisation de ces fonctions qui se mesure de plus en plus en termes d'une professionnalisation qu'il faut caractériser, et d'une recherche de légitimation d'un groupe professionnel afin de conforter son existence et ses positions dans les organisations publiques. C'est un enjeu en tension.