



HAL
open science

Politiques d'information-communication interne et pratiques professionnelles dans les métropoles : tensions et paradoxes de services fonctionnels

Manon Dalban-Pilon

► **To cite this version:**

Manon Dalban-Pilon. Politiques d'information-communication interne et pratiques professionnelles dans les métropoles : tensions et paradoxes de services fonctionnels. Doctorales SFSIC Mulhouse 2019, SFSIC, Jun 2019, Mulhouse, France. pp.55-62. halshs-03212535

HAL Id: halshs-03212535

<https://shs.hal.science/halshs-03212535>

Submitted on 29 Apr 2021

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.

Politiques d'information-communication interne et pratiques professionnelles dans les métropoles : tensions et paradoxes de services fonctionnels

Internal information and communication strategies and professional practices in metropolises: in-house functions tension and paradox

Manon Dalban-Pilon, doctorante en information-communication

Groupe de recherche sur les enjeux de la communication, Université Grenoble Alpes

manon.dalban-pilon@univ-grenoble-alpes.com

Mots clés

Information-communication interne, services fonctionnels, fonction publique territoriale, service public

Keywords

Internal information and communication, in-house functions, local government service, public service

Résumé

Les métropoles, organes récents du paysage administratif français, sont en structuration depuis 2010. L'information-communication interne (ICI) joue alors un rôle de « mise en forme » de l'organisation, en tension entre le social et le stratégique ; entre l'opérationnel et le fonctionnel. Les stratégies s'organisent par l'influence de trois dimensions d'acteurs : politique, managériale et professionnelle. Nous proposons d'observer les stratégies d'ICI sur la période de construction de trois métropoles (2008-2020) par le biais d'observations, d'entretiens et d'analyses de contenu.

Metropolises are young french local public services building themselves since 2010. Internal information and communication have a role in structuring the organisation. Those inhouse functions are in tension between social and strategy; between public service and in-house work. Many paradoxes that are influenced by three types of actors: politics, managers and professionals. We are studying the period showing metropolises' creation (2008-2020) through observation, interviews and content analysis.

Politiques d'information-communication interne et pratiques professionnelles dans les métropoles : tensions et paradoxes de services fonctionnels

Manon Dalban-Pilon

I. Introduction

Les stratégies d'information et de communication internes sont au cœur de tout système organisationnel, qu'elles soient formalisées ou non. Nous proposons de les analyser conjointement en regardant « l'information-communication interne » (ICI) dans le contexte d'une administration publique territoriale en construction : la métropole, établissement public de coopération intercommunale (EPCI). L'ICI prend des formes variées dans l'organisation, entre services opérationnels et fonctionnels. Ces fonctions, qui ont pourtant un rôle stratégique dans la structuration d'une organisation, spécifiquement en contexte de structuration, bénéficient souvent d'autonomie dans leurs actions. Nous nous demandons alors quelle place prennent les missions fonctionnelles de l'ICI dans ces organisations ? Comment et par qui s'orientent les politiques et stratégies ? Nous mettrons alors en lumière les tensions et paradoxes auxquels font face les professionnels de l'ICI et ce qui les influence dans leurs prises de décision.

Pour cela, nous avons, dans le cadre d'une CIFRE¹, l'occasion d'observer sur le temps long les questionnements d'ICI d'une métropole en structuration : Grenoble-Alpes Métropole (GAM). Cette observation s'étendra sur deux autres métropoles, celles de Rennes et Strasbourg sur des temps plus courts.

Nous présentons dans cet article la genèse du sujet et l'ancrage théorique de la recherche, puis nous aborderons les problématiques et hypothèses qui encadrent nos questionnements, suivra une présentation succincte de la méthodologie adoptée et enfin une présentation des premiers résultats et éléments de réflexion.

¹ Convention Industrielle de Formation par la Recherche

I. Penser l'information-communication interne des métropoles

La spécificité de notre sujet nous amène à faire appel à la fois aux théories de la communication des organisations et de la gouvernance de l'information, auxquelles il faudra ajouter la dimension des administrations publiques qui présentent des caractéristiques organisationnelles spécifiques. Aussi, nous nous intéresserons aux sciences politiques, aux sciences de la gestion et à la sociologie afin de mieux aborder le contexte observé.

A. Information-communication interne et services fonctionnels

Nous proposons d'observer les politiques et stratégies d'information-communication interne, dans une optique où l'information et la communication nous paraissent indissociables lorsque l'on questionne l'information organisationnelle (Le Moëne, 2015, p. 145). Nous définissons l'ICI comme « un ensemble de principes d'actions et de pratiques visant à donner du sens et favoriser l'appropriation, à donner de l'âme pour favoriser la cohésion et inciter chacun à mieux communiquer pour favoriser le travail en commun » (Détrie & Meslin-Broyez, 2001) où « la circulation voire le partage de l'information devient le ciment de formes de cohésion du groupe et de construction collective négociée de la connaissance » (Liquète, de Lourdes Oliveira, & Marques, 2017, p. 7).

Les théories de la communication des organisations nous permettent de mieux appréhender le rôle de ce type de fonctions dans une organisation. Aussi, leur arrivée dans les collectivités s'est faite en s'inspirant du privé et en recrutant des contractuels, professionnels du domaine. Ce qui se généralise d'ailleurs quand « l'évolution de fond la plus notable depuis les années 1980 est certainement celle qui conduit à rapprocher non seulement le régime juridique mais aussi l'environnement de travail des fonctionnaires de ceux que connaissent les salariés du secteur privé. » (Galland & Lemel, 2011, p. 215). Nous pourrions alors faire appel à certaines classifications de la communication interne, comme celles de C. Dutermé qui présente quatre domaines d'intervention de la communication interne en entreprise et deux modes d'intervention de la stratégie (2007, p. 98-100). Cependant, il faudra savoir prendre de la distance face à des théories adaptées aux caractéristiques de l'entreprise, du domaine privé, auxquelles nous pourrions cependant confronter nos observations.

En termes d'information interne, les travaux sur la gestion de l'information professionnelle et la gouvernance de l'information nous permettront de la même façon de percevoir les enjeux de ces missions dans les organisations. Nous nous intéresserons à la perception qu'ont les

professionnels des pratiques informationnelles des agents, que nous définissons comme « la manière dont l'ensemble des dispositifs [...], des sources [...], des compétences cognitives et habilités informationnelles sont effectivement mobilisées dans les différentes situations de production, de recherche, et de traitement de l'information » (Ihadjadene & Chaudiron, 2009, p. 1). Aussi, les travaux de B. Guyot nous permettront d'observer l'information par les éléments structurants qu'elle propose, notamment avec les cinq types d'information liés aux phases de l'évolution des organisations (2006, p. 20) auxquels nous ajouterons les travaux de D. Maurel (Maurel, Gagnon-Arguin, & Mas, 2014).

Nous entendons donc par « services fonctionnels de l'ICI », les fonctions ayant pour missions principales « de collecter, organiser et mettre à disposition des fonds ou des flux d'information pour les activités de leur organisme. » (Guyot, 2006, p. 12), ainsi que « l'accroissement de l'implication morale, de la mobilisation, de la coopération, de la solidarité et de la vigilance des salariés » (Morillon, 2009, p. 4).

B. Le service public et la communication publique

Les administrations délocalisées publiques présentent des caractéristiques organisationnelles qui sont la diversité des activités, le principe hiérarchique et la dualité administration-élus (Bessières & Grima, 1999, p. 24); auxquelles nous ajoutons la temporalité politique, qui rythme les phases de travail et l'encadrement des pratiques générés par les droits et obligations du fonctionnaire.

Nous constatons que les études et écrits sur la communication publique s'intéressent majoritairement à la communication institutionnelle et politique externe. Sa définition n'étant pas stabilisée, la communication publique est en quête d'une légitimation, qui passe notamment par son officialisation par les réseaux professionnels et la législation (Bessières, 2009, p. 23). Nous nous demandons alors si la communication interne peut être considérée comme une dimension de la communication publique ? Ou à l'inverse si c'est une partie de la communication publique qui serait une dimension de la communication interne ? Nous pourrions aussi imaginer que communication interne et externe des collectivités n'ont en commun que le cœur de métier mais ne partagent pas de dimension stratégique.

Les écrits sur l'ICI publique sont plus souvent des manuels que des sujets de recherche. On trouve cependant des réflexions sur la place des services fonctionnels dans l'administration (Bessières & Grima, 1999), ainsi que la structuration de celle-ci et leur management (Proulx,

2006), que nous allons questionner par le prisme des sciences de l'information-communication.

C. La métropolisation, transformations territoriales et professionnelles

La création d'une métropole est rarement la création d'un nouvel échelon, mais la transformation d'une intercommunalité existante, qui génère des restructurations organisationnelles de groupes existants.

En effet, les métropoles naissent en 2010², puis sont structurées par les lois Maptam³ (2014) et Notre (2015)⁴ qui révisent les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI). Certaines agglomérations deviennent métropoles⁵ et les compétences des administrations décentralisées (région, département, EPCI et commune) sont redistribuées, transformant plus ou moins la gouvernance du territoire et les organisations pré-existantes elles-mêmes. Ce sont alors des collectivités à la culture administrative qui voient leurs effectifs « exploser⁶ », avec l'accueil de services techniques, ce qui impose de profondes transformations structurelles internes. La métropole est alors perçue comme un organe élitiste avec « une image de domination, d'annexion et de mépris, image qui se greffait par un effet de contexte à la perception d'un État libéral » (Faure, 2014, p. 3). Une dynamique de défiance se développe dans la population, sans « réenchantement » émanant des politiques publiques, souvent trop logistiques (Ibid, p. 7). Nous savons ceci par une observation des réactions citoyennes, mais qu'en est-il des concernés au niveau de l'organisation ? Cette méfiance existe-t-elle dans les équipes communales ? Comment réagissent les agents au moment de leur transfert ? Ont-ils une autre lecture de la métropolisation et leur donne-t-on les clés pour la comprendre ?

Ces questions animent notre recherche en observant les fonctions de l'ICI dans cette période de changement, qui ont d'après nous un rôle important à jouer (Morillon, 2009, p. 5). Nous nous demandons ainsi si les stratégies et actions seront amenées à évoluer une fois la structure stabilisée, et quel sera alors leur rôle dans l'organisation ?

² Loi n°2010-1563 de réforme des collectivités territoriales

³ Loi n°2014-58 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles

⁴ Loi n°2015-991 de nouvelle organisation territoriale de la République

⁵ 21 métropoles en 2019

⁶ +250% d'effectifs en quatre ans pour Grenoble-Alpes Métropole

II. Les fonctions de l'information-communication interne publique : observation de dualités professionnelles

A. Mise en questionnement du contexte

Face aux constats précédemment exposés, notre problématique se formule de la sorte : dans un contexte de réorganisations, les services fonctionnels de l'information-communication interne (ICI) des métropoles se doivent d'accompagner l'amélioration du quotidien de travail et d'efficacité de l'administration. Ils évoluent dans un environnement en tension entre social et stratégique, opérationnel et fonctionnel, autonomie et encadrement.

La première hypothèse considère que les politiques d'information-communication interne sont influencées par trois dimensions d'acteurs : politique, managériale et professionnelle. Notre attention se porte sur ces trois dimensions pour en observer les manifestations dans l'organisation :

- Les dispositifs d'ICI sont influencés par les politiques organisationnelles.
- La diffusion et la réception des informations par les agents sont marquées par des pratiques informationnelles diverses selon les métiers.
- Les professionnels de l'ICI ont une forte autonomie, dans un quotidien avec peu d'encadrement et de directives.

B. Une recherche ancrée dans un contexte propice à l'observation

Ce travail de recherche est encadré par une CIFRE dont un des avantages est la situation d'immersion en situation professionnelle d'une organisation, ici dans le quotidien d'une mission de la métropole de Grenoble. Cette position permet une observation du point de vue de l'agent usager de l'information-communication, tout en étant proche des stratégies et prises de décision. Cela demande cependant un exercice de prise de recul et de réflexion sur l'éthique de la recherche, en raison de la double posture de chercheur et d'agent. En parallèle, nous nous intéressons à deux autres métropoles, celles de Strasbourg et Rennes, afin d'apporter une vision plus globale à nos résultats et d'identifier les éléments récurrents grâce aux spécificités organisationnelles qu'elles présentent.

Nous observons la période qui encadre le passage en métropole, c'est-à-dire les mandats 2008–2020. Cependant, nous n'occultons pas les périodes antérieures auxquelles nous avons eu accès par des entretiens semi-directifs menés au début de notre recherche.

Notre méthode se centre sur de l'observation à laquelle nous ajoutons entretiens semi-directifs et analyse de contenu, l'observation n'étant qu'une partie du travail de terrain (Peretz, 2014, p. 14). Cette observation est à double temporalité : un temps plus long à GAM (50% du temps de travail sur trois ans) et ponctuel dans les autres métropoles étudiées (une semaine). Lors de chaque observation, des entretiens semi-directifs sont menés auprès des acteurs identifiés (élus, direction générale et professionnels de l'ICI), afin de recueillir leur perception des stratégies adoptées et le rôle qu'ils s'attribuent dans celles-ci. En parallèle, l'immersion dans une collectivité est l'occasion de recueillir un corpus composé de documentation décisionnelle et stratégique et de supports de communication qui feront l'objet d'analyses de contenu et de discours. En effet, nous pouvons penser que les stratégies se perçoivent dans la forme et les contenus des dispositifs info-communicationnels mis en place en interne, comme le journal interne qui « peut donner des indications précieuses sur le type de préoccupations ("agenda") qui sont mises en avant par le management » (Duterme, 2007, p. 97).

III. Information-communication interne : des fonctions en structuration constante

A. Des formes variées porteuses de sens

Quelques services sont dédiés à l'ICI dans les organisations, qui ont des configurations différentes selon certaines caractéristiques que nous observons : leur organisation⁷, leur dénomination et leur histoire. Ces missions ont toutes, avec plus ou moins de force, une dimension opérationnelle et une dimension fonctionnelle. En effet, un service d'archives a à la fois une mission de service public (archives municipales), et de gestion de l'information interne. De façon moins légale, les stratégies de communication RH ont un intérêt à communiquer à l'extérieur en parallèle de leurs actions internes. Quel équilibre les services de l'ICI peuvent alors trouver entre opérationnel et fonctionnel, social et stratégique ?

Les fonctions de communication interne, sont d'ailleurs traditionnellement rattachées soit aux ressources humaines, soit à la direction de la communication ou encore à la direction générale. La hiérarchie voit souvent un enjeu quant à la structure et la dénomination qu'auront les entités. Ainsi, Grenoble-Alpes Métropole crée en 2014 une « direction des moyens d'information » à GAM (2014), regroupant archives, documentation, systèmes d'information et imprimerie, services autrefois répartis entre les affaires juridiques et la logistique. Alors que

⁷ Place dans l'organigramme, nombre d'agents, ressources...

d'autres collectivités intégreront par exemple leur service d'archives à la direction de la culture (Eurométropole de Strasbourg). Même si ces structures n'influencent pas forcément le travail réalisé, elles démontrent la stratégie des dirigeants voire des élus. En effet, on n'observe pas toujours de cohérence entre le rattachement et la prégnance d'un type de stratégie dans les actions déployées. Quels sont alors les éléments d'influence des stratégies de l'ICI ?

B. Encadrement des pratiques informationnelles et nouveaux dispositifs

Une tendance pour organiser l'administration est de vouloir encadrer les pratiques informationnelles, ce qui se matérialise notamment par le déploiement de dispositifs numériques, dont le plus classique est l'intranet. Cet encadrement est une solution pour améliorer la diffusion de l'information et l'efficacité au travail en écartant un « risque d'épuisement » (Dumas, Martin-Juchat, & Pierre, 2017, p. 63), mais il entraîne de nouvelles fractures et des formes de discriminations numériques (Carmes & Galibert, 2009, p. 210) notamment entre agents techniques et administratifs.

En effet, l'intranet est un outil permettant de structurer l'information dans lequel l'ensemble des acteurs ont projeté un imaginaire fort de solutions organisationnelles. De plus, il met en évidence la nécessaire collaboration de ceux-ci pour un outil performant et expose la modernité de la nouvelle organisation. Cependant, c'est aussi un outil de légitimation des services qui l'administrent.

Enfin, on constate un certain « aplatissement » des pratiques dans les collectivités⁸ qui lancent souvent dans les mêmes calendriers des actions identiques. Ce phénomène étant potentiellement dû à la force des réseaux professionnels.

C. Des professionnels autonomes entre stratégie et prestation de service

La place des services fonctionnels dans l'organisation est telle que leur existence « est sensée améliorer leur efficacité globale et faciliter la constitution, l'entretien, d'une expertise dans un champ de compétences précis » (Bessières & Grima, 1999, p. 26). Seulement, même si elle est perçue comme stratégique dans les discours et témoignages recueillis, la réalité montre une faible implication des dimensions politiques et managériales, souvent happées par un quotidien d'urgences matérielles. Un.e élu.e au personnel nous dira d'ailleurs : « Je pense que ça [la communication interne] a été traité d'une manière secondaire, par moi mais par nous

⁸ L'observation des listes de discussion de réseaux professionnels ainsi que la programmation des rencontres de la communication interne publique de Capcom en sont un bon exemple

tous ». On voit alors une disparité entre l'intérêt investi dans les politiques publiques, et celui pour l'organisation de l'administration, parfois même sur des sujets semblables (open data, accessibilité numérique...), mais aussi dans l'exemplarité par exemple écologique demandée aux entreprises du territoire, pas toujours dupliquée dans la collectivité. Cette situation peut s'expliquer par un manque de porosité et de transversalité des services et par un manque de prise en considération de l'interne par le politique, qui donne une grande autonomie et confiance au professionnel de l'ICI.

Cette autonomie permet au professionnel des actions plus sociales que stratégiques et une certaine proximité avec les services, mais sépare aussi les professionnels d'une vision stratégique globale. De plus, il laisse la possibilité d'une influence personnelle (centres d'intérêts, domaines de compétences) des stratégies d'ICI.

D. Bessières postule que « la proximité du pouvoir » constitue « le pivot incontournable » de la légitimation des services fonctionnels (1999, p. 32). Cependant, on observe une réticence face à la trop forte proximité avec le pouvoir des organes censés accompagner le quotidien des agents. Il y a donc un équilibre à trouver dans les relations qu'ont les fonctions de l'ICI avec les autres dimensions dans une tension entre actions sociales et stratégiques. Un professionnel de la communication interne nous confiera même se sentir plus proche des intérêts que défendent les syndicats plutôt que ceux de la direction générale alors même qu'il est censé être le porte-parole de cette dernière.

En l'absence de plans de communication globaux, les professionnels de l'ICI sont dans une logique de prestataire, qui impose une gestion des projets par logique de temps et de charge de travail plus que par stratégie. Cette autonomie crée des espaces vides d'ICI occupés par un « bricolage info-communicationnel » :

- Des agents et des services : qui développent leurs pratiques documentaires personnelles ; mais aussi des circuits de diffusion de l'information, avec des newsletters et de l'affichage ;
- Des professionnels de l'ICI : qui renforcent la logique de réseaux de référents. A l'origine rapporteurs d'informations du terrain, ils deviennent de plus en plus des contributeurs directs de l'ICI, libérant du temps pour les uns et rajoutant des missions pour d'autres, non professionnels du domaine ;
- Des syndicats : dont les communications réactives, ciblées et adaptées prennent une place de premier plan dans la diffusion d'information interne. Un enjeu qui devient

stratégique pour les élus et la direction générale qui perd la main sur ~~de~~ l'information stratégique.

Face à ces constats, quand la diversification des outils de communication était « rendue possible grâce à la professionnalisation du personnel travaillant dans les services communication » (Bouquillion & Pailliar, 2006, p. 25), nous nous demandons si désormais, elle ne repose pas sur la formation voire la professionnalisation de l'ensemble des personnels à ces outils et à leurs spécificités ce qui interroge l'avenir des services fonctionnels de l'ICI.

IV. Conclusion

Nous voulons mettre en évidence l'importance des services fonctionnels dans l'organisation, souvent mis de côté dans l'observation des politiques publiques, et qui sont pourtant des services stratégiques de la mise en place d'une collectivité et de ses compétences. Ainsi, dans la construction d'une métropole, les réorganisations, fusions, transferts d'agents, changements d'identité, de territoire, de missions ont des conséquences sur le quotidien professionnel de l'agent en recherche de sens, dans une société qui remet en question la fonction publique territoriale et la métropolisation.

Les services d'ICI, par l'ensemble des dispositifs qu'ils peuvent mettre en place, jouent un rôle clé dans l'accompagnement et la construction d'une nouvelle organisation. Pourtant, malgré le fort intérêt des dimensions politique et managériale pour le sujet, ces missions sont souvent livrées à elles-mêmes dans les choix des stratégies et dispositifs à déployer. Nos approches nous permettent de mieux comprendre l'influence de chacun des acteurs. Par la suite, toutes combinées, nos méthodes pourront apporter des éléments de compréhension sur le rôle de la fonction ICI dans la « structuration des formes organisationnelles » (Le Moëne, 2015: p. 145) d'une administration décentralisée en structuration ainsi que sur ses potentielles évolutions.

Bibliographie

- Bessières, D. (2009). La définition de la communication publique : Des enjeux disciplinaires aux changements de paradigmes organisationnels. *Communication et organisation*, n°35, p.14-28.
- Bessières, D., & Grima, F. (1999). Quelles légitimités pour les services fonctionnels de la communication et de la formation dans les collectivités locales ? *Politiques et management public*, n°17(4), p.23-38.
- Bouquillion, P., & Pailliart, I. (2006). *Le déploiement des TIC dans les territoires. Le rôle des collectivités territoriales*. Grenoble: PUG. BU Droits Lettres.
- Carmes, M., & Galibert, O. (2009). L'enchevêtrement des territoires numériques inter-intranet : Un questionnement des déterritorialisations/re-territorialisations des pratiques salariés. *Communication et organisation*, (36), p.190-220.
- Détrie, P., & Meslin-Broyez, C. (2001). *La communication interne au service du management*. Paris: Éditions Liaisons.
- Dumas, A., Martin-Juchat, F., & Pierre, J. (2017). Les cadres et le numérique : Cultures informationnelles et sentiment d'efficacité. *Communication & Organisation*, n°51, p.55-66.
- Dutermé, C. (2007). *La communication interne en entreprise: L'approche de Palo Alto et l'analyse des organisations*. Bruxelles: De Boeck Université.
- Faure, A. (2014). Les énigmes politiques du moment métropolitain. *Revue Politique et Parlementaire*, (1071-1072), p.65-76.
- Galland, O., & Lemel, Y. (2011). *La société française: Un bilan sociologique des évolutions depuis l'après-guerre* (3e édition). Paris: A. Colin.
- Guyot, B. (2006). *Dynamiques informationnelles dans les organisations*. Paris: Hermès Science publications : Lavoisier.
- Ihadjadene, M., & Chaudiron, S. (2009). Des processus aux pratiques : Quels modèles informationnels pour analyser l'accès à l'information en contexte professionnel ? *Evolutions technologiques et information professionnelle : pratiques, acteurs et documents*, p.1-12.
- Le Moëne, C. (2015). Pour une approche « propensionniste » des phénomènes d'information – communication organisationnelle. *Communication & Organisation*, n°47, p.141-158.
- Liquète, V., de Lourdes Oliveira, I., & Marques, Â. S. (2017). Les nouvelles cultures de l'information dans les organisations. *Communication & Organisation*, n°51, p.5-11.
- Maurel, D., Gagnon-Arguin, L., & Mas, S. (2014). *Les genres de documents dans les organisations: Analyse théorique et pratique*. Québec: Presses de l'Université du Québec.
- Morillon, L. (2009). Le journal de communication interne, un agent des enjeux stratégiques organisationnels. *Semen. Revue de sémio-linguistique des textes et discours*, n°28, p.33-51.
- Peretz, H. (2014). *Les méthodes en sociologie: L'observation* (2^e éd.). Paris: La Découverte.
- Proulx, D. (2006). *Management des organisations publiques: Théorie et applications*. PUQ.