



**HAL**  
open science

# Politiques et stratégies d'information et de communication internes et pratiques professionnelles dans les Métropoles.

Manon Dalban-Pilon

► **To cite this version:**

Manon Dalban-Pilon. Politiques et stratégies d'information et de communication internes et pratiques professionnelles dans les Métropoles.. Sciences de l'information et de la communication. Université Grenoble Alpes [2020-..], 2023. Français. NNT : 2023GRALL021 . tel-04528783

**HAL Id: tel-04528783**

**<https://theses.hal.science/tel-04528783>**

Submitted on 2 Apr 2024

**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.

THÈSE

Pour obtenir le grade de

**DOCTEUR DE L'UNIVERSITÉ GRENOBLE ALPES**

École doctorale : LLSH- Langues, Littératures et Sciences Humaines

Spécialité : Sciences de l'Information et de la Communication

Unité de recherche : Groupe de Recherche sur les Enjeux de la Communication

**Politiques et stratégies d'information et de communication internes et pratiques professionnelles dans les Métropoles.**

**Internal information and communication policies and strategies and professional practices within inter-municipality structures.**

Présentée par :

**Manon DALBAN-PILON**

Direction de thèse :

**Isabelle PAILLIART**

PROFESSEURE EMERITE, Université Grenoble Alpes

Directrice de thèse

**Viviane CLAVIER**

PROFESSEURE, Université Grenoble Alpes

Co-directrice de thèse

Rapporteurs :

**Elizabeth GARDÈRE**

PROFESSEURE DES UNIVERSITES, Université de Bordeaux

**Bruno RAOUL**

PROFESSEUR DES UNIVERSITES, Université de Lille

Thèse soutenue publiquement le **22 novembre 2023**, devant le jury composé de :

**Isabelle PAILLIART**

PROFESSEURE DES UNIVERSITES EMERITE, Université Grenoble Alpes

Directrice de thèse

**Viviane CLAVIER**

PROFESSEURE DES UNIVERSITES, Université Grenoble Alpes

Co-directrice de thèse

**Elizabeth GARDÈRE**

PROFESSEURE DES UNIVERSITES, Université de Bordeaux

Rapporteuse

**Bruno RAOUL**

PROFESSEUR DES UNIVERSITES, Université de Lille

Rapporteur

**Olivier GALIBERT**

PROFESSEUR DES UNIVERSITES, Université de Bourgogne

Président

**Laurence BALICCO**

PROFESSEURE DES UNIVERSITES, Université Grenoble Alpes

Examinatrice

Invités :

**Jacqueline Donaz**

Grenoble Alpes Métropole





# Remerciements

Cette aventure a été faite de tellement de sous-aventures que les remerciements pourraient constituer un troisième volume de ce manuscrit. J'ai écrit plusieurs fois ces pages au fil de ce voyage, non pas en espérant en avoir fini, mais pour ne surtout pas oublier chaque personne qui a mené ces années à me transformer personnellement et professionnellement. La thèse est un voyage intérieur, un repoussement de certaines limites, seul ou en équipe, toujours accompagné. Je tiens à remercier tous ceux qui ont suivi ce train, à l'embarquement, aux transferts, dans l'attente des correspondances, face aux lignes annulées, quand je courrais après le dernier train et bien sûr, tous ceux qui sont là à mon arrivée sur le quai. Prête à sauter dans le prochain. **C'est donc avec ces lignes que je réalise que cette aventure si solitaire, ne l'était en fait pas.**

Je remercie d'abord mes directrices, celles qui ont suggéré cette folle idée de proposer une Cifre à la Métropole de Grenoble, et à cette Métropole qui a accepté. A Valérie David, Gildas Laeron et Anne Henssien qui n'ont jamais reculé malgré le parcours du combattant administratif.

Encore mes directrices, Isabelle, pour ses interventions toujours pertinentes, pour sa fermeté opportune et les fous rires opportuns aussi. Viviane pour sa douceur mêlée à sa spontanéité et pour la précision de ses remarques. Elles deux pour leur complémentarité, leur confiance et leur soutien toujours au rendez-vous, leur présence discrète, leurs sourires et mots qui ont toujours su me sortir des impasses. Elles encore pour m'avoir transmis le goût de la recherche.

Je remercie les membres du jury, Laurence Balicco, Olivier Galibert, Elizabeth Gardère et Bruno Raoul, qui ont accepté d'évaluer mon travail.

Je remercie les membres de mon comité de suivi individuel pour leur présence, leur compréhension et leur accompagnement bienveillant. Je remercie tout particulièrement Dominique Bessières, membre extérieur de ce comité, qui a accepté de suivre mon parcours.

**Je remercie la Métropole de Grenoble** pour sa participation, et tous les agents qui la constituent, sans lesquels cette thèse ne serait pas :

Camille, pour sa confiance et son apprentissage sur mes qualités, mais surtout sur mes défauts. Promis, la place au premier rang est pour toi. J'ai adoré être « super ».

Pierre pour sa conscience professionnelle, sa dévotion à la documentation et sa disponibilité.

La MSIP de manière générale. Margaux, quelle aventure coopérative ! Philippine pour sa présence et ses relectures. Hélène pour les débats flamboyants qu'elle sait susciter et ses analyses pleines de clarté.

Jacqueline pour son honnêteté et sa confiance.

Jocelyne. Pour tout. Tout. Tout. Et surtout parce que jamais tu n'as douté. Quelle chance a la com'interne.

Et puis, Marlène, Bertrand, Benjamin, Catherine, Anne, Bastien, Caroline, Frédéric, Maxime, Clément... et tous ceux que j'oublie.

**Je remercie l'Eurométropole de Strasbourg** et particulièrement Claude pour leur accueil chaleureux et leur confiance.

**Merci au Gresec et à ses doctorants**, je voudrais saluer l'énergie que chacun des doctorants que j'ai croisés déploie. Les travaux de qualité qu'ils produisent. Ce qu'ils sacrifient. Et les personnes merveilleuses qu'ils sont, restent et (re)deviennent.

**Et puis je remercie ceux qui seront toujours là...**

Aude, Philippine, Amal, Marine, ravie d'avoir grandi avec vous. Remerciement spécial à Marine pour les sessions créatives : tricot, constitution de plan ou méditation. Tout mon respect à Aude et son cerveau si bien fait qu'il démêlerait n'importe quelle pensée. A Elise pour m'avoir suivie dans ma folie.

Les Glandus, qui ont accepté de ne plus m'inviter en vacances et de me forcer à en prendre quand il fallait. Camille, lectrice et correctrice des nombreuses pages d'entretien.

Aude pour m'avoir attendue toutes ces années et pour les coups de pied aux fesses.

Mes parents, qui ont fui mais qui ont pourtant plus que jamais été présents, qui ne craignent jamais de critiquer ni de secouer, qui me demandent chaque jour d'être plus exigeante avec moi-même et qui me rappellent surtout que j'en suis capable.

Seb pour avoir cru en moi dès le début, sans savoir dans quoi il se lançait, et pour avoir accepté tous les aléas d'une doctorante en questionnement (et enceinte). Merci pour m'avoir remuée, soutenue, attendue, chérie, encouragée, engueulée, rassurée, réconfortée, motivée, aimée. Merci de m'avoir donné les moyens d'aller au bout. A nous la suite.

**Merci encore...**

A chaque covoitureur qui a eu son mot à dire sur cette thèse et qui m'a poussé dans mes retranchements.

A mes élèves qui ont su, quand ils étaient assez réveillés, me challenger.

Au confinement, qui a mis une touche de quelque chose d'impalpable dans ce travail.

Au bureau 209.

A l'équipe des 4 Rivières qui est, en si peu de temps, déjà importante ; qui me salue et m'encourage lors de mes « soirées pyjama » au bureau pour finir ce manuscrit.

Au Vercors pour son inspiration. A St Colomban des Villards, compagnon de la productivité. A Chypre. A notre nouvelle terre d'accueil, la Haute-Savoie.

A ces quelques années qui m'ont tant appris sur moi.

**A Mathis, tu ne le sais pas encore mais tu es le dénominateur commun de nos réussites.**

# Résumé

La thèse aborde les processus de structuration des Métropoles françaises dans une perspective info-communicationnelle. Il s'agit d'analyser les évolutions des politiques, des stratégies et des pratiques professionnelles d'information et de communication à destination des agents à Grenoble et Strasbourg entre 2008 et 2020 au regard de transformations organisationnelles analogues. Pour atteindre cet objectif, une méthodologie plurielle a été mise en place : analyse historique des évolutions organisationnelles et info-communicationnelles (entretiens, observations, analyse de corpus), enquête sur les pratiques professionnelles vis-à-vis de l'information et de la communication internes des différents acteurs identifiés (entretiens semi-directifs) et analyse des productions et dispositifs d'information et de communication (analyses de corpus et de contenu). Il ressort de ces analyses que, dans un contexte de changement organisationnel, les politiques d'information et de communication internes jouent un rôle structurant pour les collectivités et participent indirectement de la mise en œuvre de l'action publique. La prise en compte de ces enjeux est cependant variable et invisibilisée en raison d'une multitude de facteurs.

# Abstract

This research studies the construction process of French Metropoles with an information and communication perspective. The subject is an analysis of the internal information and communication policies, strategies, and practices within two Metropoles between 2008 and 2020. We used different methods to understand the stakes and answer our problematic: an historic analysis of the structures' evolutions and of information and communication practices and contents (interviews, observations, corpus analysis), a study about the professional practices towards internal information and communication from various actors (semi-directive interviews) and an information and communication productions and devices analysis (corpus and content analyses). This research shows that, in a context of organisational change, internal information and internal communication policies play a structuring role for communities and participate indirectly in the implementation of public action. However, the consideration of these issues varies and is hidden depending on various factors.

# Sommaire

<i>Conventions d'écriture</i>	8
<i>Liste des abréviations, des sigles et des acronymes</i>	10
<i>Glossaire</i>	11
<i>Introduction générale</i>	13
<b><i>PREMIERE PARTIE : Information, communication et Métropoles : cadrage théorique de la recherche</i></b>	<b>28</b>
<b><i>Chapitre I - Professionnalisation de l'information et de la communication publique territoriale</i></b>	<b>31</b>
1. De la communication publique à la communication des collectivités territoriales	32
2. Modélisations de la communication des collectivités territoriales	40
3. L'information des collectivités territoriales : objet politique et démocratique	52
<b><i>Chapitre II - Information et communication des organisations appliquée aux Métropoles</i></b>	<b>60</b>
1. Communication des organisations et Métropoles	61
2. Communication interne et Métropoles	71
3. Gestion de l'information et Métropoles	80
<b><i>Chapitre III - Interactions au travail et identités professionnelles des agents territoriaux</i></b>	<b>92</b>
1. Identités professionnelles dans la fonction publique territoriale	93
2. Cibles, usagers ou clients destinataires des dispositifs de l'information et de la communication interne	101
3. Acteurs des politiques et stratégies des Métropoles	104
<b><i>DEUXIEME PARTIE : Une enquête de terrain au cœur d'une Métropole : les dispositifs info-communicationnels de Grenoble Alpes Métropole</i></b>	<b>116</b>
<b><i>Chapitre IV - Evolutions de l'information et de la communication au sein des Métropoles</i></b>	<b>119</b>
1. Méthodologie pour reconstituer une histoire	119
2. Brève histoire de la mise en place des Métropoles françaises	125
3. Unités administratives en charge de l'information et de la communication interne dans les Métropoles	140
<b><i>Chapitre V - Stratégies pour l'information et la communication au sein des Métropoles</i></b>	<b>164</b>
1. Méthodologie pour identifier les stratégies des professionnels	164
2. Conceptions concurrentes de l'information et de la communication internes au sein des Métropoles	169
3. Stratégies de l'information et de la communication des Métropoles au prisme des discours d'acteurs	192

<b>Chapitre VI - Dispositifs de l'information et de la communication au sein des Métropoles</b>	<b>203</b>
1. Identification des dispositifs d'information et de communication internes à Grenoble Alpes Métropole	204
2. Méthodologie pour l'analyse des dispositifs d'information et de communication internes _____	220
3. Résultats de l'analyse de contenu des publications internes de Grenoble Alpes Métropole _____	225
<b>TROISIEME PARTIE : LES TRANSFORMATIONS DES METROPOLES AU PRISME D'UNE</b>	
<b>ANALYSE INFO-COMMUNICATIONNELLE _____</b>	<b>240</b>
<b>Chapitre VII - Limites terminologiques et conceptuelles _____</b>	<b>242</b>
1. Limites du syntagme « communication interne » _____	243
2. Limites pour la gestion de l'information dans les Métropoles _____	250
3. Limites imposées par les mises en pratique de l'information et de la communication _____	256
<b>Chapitre VIII - Conséquences de l'absence de structuration stratégique de l'information et de la communication fonctionnelles _____</b>	<b>262</b>
1. Conséquences sociales de la transformation des Métropoles et les stratégies d'information et de communication _____	263
2. Conséquences informationnelles des transformations des Métropoles _____	271
3. Information et communication « interne » pour la structuration des territoires et de l'institution _____	278
<b>Chapitre IX - Construction des politiques d'information et de communication internes dans les Métropoles _____</b>	<b>285</b>
1. Constructions contextuelles des politiques d'information et de communication internes _____	286
2. Formes identitaires multiples des professionnels de l'information et de la communication internes des Métropoles _____	289
3. Facteurs d'influence de l'information et de la communication fonctionnelles _____	294
<b>Conclusion générale _____</b>	<b>300</b>
<b>Bibliographie _____</b>	<b>310</b>
<b>Table des figures, tableaux et illustrations _____</b>	<b>335</b>
<b>Table des matières _____</b>	<b>340</b>



# Conventions d'écriture

## **Annexes**

Les annexes sont regroupées dans le Volume 2 de ce mémoire. Pour faciliter la consultation indépendante du volume des annexes nous avons fait le choix de les ordonner par thématique (et non par ordre d'apparition).

Chaque renvoi à une annexe est indiqué en note de bas de page, il contient le numéro de l'annexe ainsi que le numéro de page dans l'annexe citée le cas échéant.

**Annexe [numéro de l'annexe] – [Titre de l'annexe] p. [page dans l'annexe] ; Volume 2, *Annexes*.**

Exemple : **Annexe 14 –** Retranscriptions des entretiens semi-directifs, p. 35 ; Volume 2, *Annexes*.

## **Références bibliographiques**

### *Littérature scientifique*

Dans le corps du texte, les références qui prennent part à notre cadre théorique apparaissent au format suivant : (nom de l'auteur, date d'édition (éventuelle première date de parution), page). Lorsque nous nous référons à la réédition d'un ouvrage, la première date de parution suivra celle que nous avons mobilisée, lors de sa première apparition dans le texte.

*Par exemple : lorem ipsum (Weber, 2002 (1919)).*

Dans le cas de la répétition d'une référence le sigle (Ibid.) sera utilisé. Si la page diffère de la citation précédente nous la précisons : (Ibid. p. 10). Dans le cas d'une citation située à la même page elle ne sera pas reprécisée. Les numéros de pages ne seront pas renseignés quand nous citerons des articles scientifiques ou des actes de communication disponibles en ligne.

### *Littérature professionnelle*

La littérature professionnelle et technique (rapports officiels, articles de presse, textes de lois, sites Internet) sera référencée en notes de bas de page.

## **Les citations**

Trois types de citations apparaissent dans ce mémoire :

- les citations de la littérature scientifique ;
- les verbatims d'entretiens semi-directifs réalisés ;
- les extraits de documents de travail et de communication de notre corpus (journaux internes, comptes-rendus de réunion...).

Chacun de ces cas sera typographié différemment.

### Citation provenant de la littérature scientifique

« Texte de la citation. » (Auteur, Date, p. 00)

### Verbatim provenant d'un entretien

Les entretiens ont été anonymisés et les références à ceux-ci se font sous la codification disponible en annexes 12 et 17<sup>1</sup>. Les citations sont épurées pour faciliter la lecture, les verbatims complets sont disponibles en annexes<sup>2</sup>.

« Texte de l'extrait. »

Statut de l'agent, Date d'entretien, Référence

### Extrait d'un document du corpus

Les références au corpus de documents seront précisées à la fin d'une citation ou en note de bas de page. Elles prennent cette forme : *Référence du document*, « *Titre du document* », *Date*, *service émetteur le cas échéant*, *n° page*.

Compte tenu du contexte et de l'importance des changements programmés, il est proposé de mettre en place un accompagnement approprié des services. Celui-ci sera réalisé par le service « modernisation et communication interne ».

« Préambule au CTP du 3 avril 2013 » [DOCGAM-2013-19], p.10

L'ensemble des documents du corpus est recensé en annexe<sup>3</sup>. Chaque document dispose d'une référence (DOCGAM-année-identifiant). Nous indiquons la référence des documents cités dans le texte afin que le lecteur puisse en retrouver les détails et métadonnées en annexe au besoin.

Les références à des publications (journaux internes, intranet...) seront citées de la sorte : Identifiant, « Titre de l'article », Date, *Titre du périodique* (n°), n° page

---

<sup>1</sup> **Annexe 12** – Liste des entretiens sur l'histoire de Grenoble Alpes Métropole ; **Annexe 17** – Liste des entretiens à Grenoble Alpes Métropole et l'Eurométropole de Strasbourg ; Volume 2, *Annexes*

<sup>2</sup> **Annexe 14** – Retranscription des entretiens sur l'histoire de Grenoble Alpes Métropole ; **Annexe 19** – Retranscriptions des entretiens semi-directifs avec les acteurs de la stratégie de l'information et de la communication à Grenoble Alpes Métropole ; **Annexe 20** - Retranscriptions des entretiens semi-directifs avec les acteurs de la stratégie de l'information et de la communication à l'Eurométropole de Strasbourg; Volume 2, *Annexes*

<sup>3</sup> **Annexe 9** – Corpus de documents ; Volume 2, *Annexes*.

# Liste des abréviations, des sigles et des acronymes

ANLCI : Agence nationale de lutte contre l'illettrisme  
ANRT : Association Nationale de la Recherche et de la Technologie  
CDG : Centre de gestion  
Cifre : Convention industrielle de formation par la recherche  
CNFPT : Centre national de formation de la fonction publique territoriale  
CNRS : Centre national de recherche scientifique  
DG : Directeur.rice Général.e ou Direction Générale  
DGA : Directeur.rice Général.e Adjoint.e ou Direction Générale Adjointe  
DGS : Directeur.rice Général.e des Services ou Direction Générale des Services  
EMS : Eurométropole De Strasbourg  
EPCI : Établissement public de coopération intercommunale  
GAM : Grenoble Alpes Métropole  
GRESEC : Groupe de recherche sur les enjeux de la communication  
HDR : Habilitation à diriger des recherches  
Maptam : [Loi dite] de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles  
NOTRe : [Loi dite] portant sur la Nouvelle Organisation territoriale de la République  
PAO : Publication Assistée par Ordinateur  
SI : Systèmes d'information  
SIC : Sciences de l'information et de la communication  
TIC : Technologies de l'information et de la communication

## **Acronymes d'entretiens :**

MOMCI : Mission organisation, méthodes et communication interne  
MSIP : Mission stratégie innovation publique  
SAVI : Service des assemblées et de la vie institutionnelle  
CODG : Comité de Direction Générale (réunion des directeurs généraux adjoints)  
CODIR : Comités de direction (réunion de l'ensemble des directeurs)  
CODGA : Comité de Direction Générale adjointe (réunion des directeurs d'une Direction Générale)  
OS : organisations syndicales  
CHS : Comité d'hygiène et de sécurité

# Glossaire

## **Administrations décentralisées**

Voir « Collectivités territoriales » et « Décentralisation ».

## **Centre de gestion (CDG)**

Les centres de gestion sont des établissements publics locaux présents dans chaque département. Ils assument les missions relatives au recrutement et à la gestion de certaines catégories d'agents territoriaux. Parmi leurs missions, ils proposent du conseil en gestion et organisation, et notamment en matière de documentation, d'archivage et de dématérialisation.

## **Collectivité territoriale**

Les collectivités territoriales sont des structures administratives françaises, distinctes de l'administration de l'État, qui doivent prendre en charge les intérêts de la population d'un territoire précis. Les collectivités territoriales sont classées en cinq catégories : communes, départements, régions métropolitaines, collectivités à statut particulier et collectivités d'outre-mer.

Une intercommunalité n'est pas considérée comme une collectivité territoriale au sens juridique du terme, étant donné que ses compétences sont exclusivement exercées par délégation des communes et ses représentants élus au suffrage indirect. Néanmoins, elle dépend de la fonction publique territoriale et présente une administration semblable à une collectivité territoriale (voire parfois mutualisée). C'est pourquoi nous utilisons le terme de « collectivité territoriale » pour qualifier les Métropoles.

## **Compétences**

Les compétences, ou compétences administratives, sont les missions qui sont assignées à chaque collectivité territoriale. Elles sont distribuées selon le « principe de subsidiarité » qui établit que « les collectivités territoriales ont vocation à prendre les décisions pour l'ensemble des compétences qui peuvent le mieux être mises en œuvre à leur échelon » (Article 72, al. 2 de la Constitution du 4 octobre 1958).

## **Décentralisation**

L'État français repose sur le principe d'une organisation décentralisée<sup>1</sup>, amorcée dès la Révolution, qui se constitue par la délégation de certaines compétences de l'État à des administrations distinctes du pouvoir central étatique.

## **Fonctionnel**

Nous faisons appel au terme de « fonctionnel » en opposition à celui d'« opérationnel ». Le qualificatif « fonctionnel » désigne les missions relatives au fonctionnement de la structure.

---

<sup>1</sup> Article 1 C de la Constitution.

## **Politiques**

Dans notre thèse, l'usage du terme « politiques » (*policy*) désigne les lignes directrices officielles, les orientations, principes directeurs, décidés et formalisés par la structure (notamment par le biais d'une documentation de référence). Le terme de *politiques publiques sera utilisé* pour désigner le « programme d'actions mené par des autorités publiques en vue de prendre en charge un problème ou un domaine particulier de la vie politique » (Poupeau, 2017, p. 244).

## **Publications périodiques internes**

Nous qualifions de publication périodique interne ce qui est communément appelé un journal interne, un magazine interne ou encore une lettre interne. Cette appellation nous permet de traiter de cet ensemble sous une expression unique. Les caractéristiques qui nous permettent de les identifier sont la cible (les employés de la structure), la périodicité (publication régulière) et le caractère « universel », c'est-à-dire qu'il s'adresse à l'ensemble des salariés et n'est pas thématique. Nous ne prenons pas en compte par définition une « lettre des cadres » diffusée uniquement aux cadres de la structure, ou une « lettre des déchets », destinée à tous les agents mais sur la seule thématique des déchets.

## **Unité administrative**

Unité formalisée de travail d'une structure. Exemple : service, direction, mission, unité, pôle... Cette appellation nous permet d'éviter la multiplication de termes distincts selon les structures. Elle évite aussi la confusion causée par l'expression « les services » censée désigner l'ensemble des unités confondues (services, directions, etc.).

# Introduction générale

La loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (Maptam) est publiée au Journal Officiel le 7 janvier 2014. Elle renforce le statut de Métropole en leur déléguant de nouvelles compétences. La possibilité est offerte aux communautés d'agglomération de plus de 400 000 habitants de faire la demande pour devenir une Métropole. Selon l'article L5217-1 du Code général des collectivités territoriales (CGCT), une Métropole est un établissement public de coopération intercommunale (EPCI) qui regroupe plusieurs communes qui s'associent au sein d'« un espace de solidarité pour élaborer et conduire ensemble un projet d'aménagement et de développement économique, écologique, éducatif, culturel et social de leur territoire afin d'en améliorer la compétitivité et la cohésion »<sup>1</sup>.

Le 27 janvier 2014, les élus communautaires de l'agglomération de Grenoble votent. Ils veulent obtenir le statut de Métropole avant 2015. En plus de bénéficier d'un rayonnement national et international, le statut de Métropole permettra à l'agglomération de Grenoble de se distinguer par l'excellence de son pôle universitaire et innovant et de s'élever au rang des villes les plus emblématiques de France. Pour cela, il est nécessaire que l'intercommunalité atteigne les 400 000 habitants. La collectivité fusionne alors avec les communautés de communes des Balcons Sud de Chartreuse et du Sud grenoblois. Tout le monde, et particulièrement la Direction Générale, se met en ordre de marche pour que les compétences soient transférées dans les temps et que la qualité du service public soit maintenue. Enfin, la « Métropole » de Grenoble, obtiendra le statut juridique qui correspond à ses aspirations.

Le 1<sup>er</sup> janvier 2015, l'intercommunalité devient une Métropole. Les agents ont été transférés. Un agent égoutier d'une commune limitrophe apprend qu'il ne sera désormais plus un agent de sa commune de résidence dans laquelle il œuvre depuis 20 ans. On l'a informé qu'il travaillera pour la Métropole. Toujours le même travail, mais sur un territoire plus grand. Il quitte ses collègues et part signer son contrat au « siège ». Il reçoit désormais, chez lui, un magazine interne où il découvre l'ampleur de l'action de son nouvel employeur.

Anne, responsable du service mutualisé des archives s'inquiète de ce que vont devenir les documents restés dans les bâtiments qui ont fermé à la suite du transfert de compétences. Elle prend l'initiative, avec ses collègues, de se rendre sur place pour sauver et sauvegarder la mémoire de travail. Elle n'en parle pas à ses supérieurs.

Grazia, agent d'accueil depuis 20 ans à « La Métro » ne connaît plus les collègues qu'elle voit entrer dans le bâtiment. Elle repense à l'époque où elle connaissait sur le bout des doigts tous les projets de l'intercommunalité et où elle conseillait le Directeur Général des Services. Son nouveau Directeur Général des Services passe devant sa banque d'accueil sans un bonjour.

---

<sup>1</sup> Article L5217-1 du Code général des collectivités territoriales en vigueur depuis le 2 mars 2017. [en ligne] consulté le 01/05/2023 [https://www.legifrance.gouv.fr/codes/article\\_lc/LEGIARTI000034116512](https://www.legifrance.gouv.fr/codes/article_lc/LEGIARTI000034116512)

## **Contexte et enjeux sociaux**

En France, les Métropoles sont des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI), aussi appelés intercommunalités. Ces structures résultent des syndicats intercommunaux créés à l'initiative des communes dans les années soixante. Leur objectif était de mutualiser des compétences communales. Depuis 2010, toute commune doit appartenir à un EPCI<sup>1</sup>. Deux lois ont appuyé la structuration de ces intercommunalités : en 2014 la loi de modernisation des administrations publiques territoriales et d'affirmation des métropoles (MAPTAM)<sup>2</sup> et en 2015 la loi de Nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe)<sup>3</sup>. Cinq statuts sont possibles pour les intercommunalités selon le nombre d'habitants représenté : le Syndicat de communes, la Communautés de communes, la Communauté urbaine, la Communauté d'agglomération et la Métropole (plus de 400 000 habitants). La plupart des Métropoles sont nées de la fusion d'intercommunalités limitrophes pour satisfaire les conditions nécessaires au statut de Métropole. Aujourd'hui, dix-neuf intercommunalités sont des Métropoles de droit commun en France.

La création de ces statuts s'inscrit dans la politique de décentralisation de l'État français. Divisés en actes, les processus de décentralisation sont nés en 1982 (acte 1) avec les « lois Defferre » qui instaurent une nouvelle articulation des pouvoirs entre l'État, les régions, les départements et les communes. Ces lois transfèrent la fonction exécutive autrefois détenue par les préfets aux collectivités locales (commune, département et région) et suppriment la tutelle de l'État sur celles-ci. En découle le transfert de compétences de l'État aux collectivités et la création de la fonction publique territoriale.

Les réformes de la décentralisation ont conduit les intercommunalités à l'obtention de plus en plus de compétences. Ces structures intercommunales s'imposent comme une rupture après « deux siècles de pratiques adossées à un centre de gravité municipal » (Faure, 2014, p. 1). Au même titre que les « citoyens », les agents territoriaux sont marqués par les héritages où l'intercommunalité n'est pas la norme et où les communes exercent le pouvoir local. Cette évolution rapide engendre de nécessaires restructurations, à la fois sur le territoire et au sein des administrations. Deux enjeux généraux animent la transformation des structures métropolitaines :

- La nécessité d'assurer un service public opérationnel dans les transferts de compétences, la gestion de l'animation politique du territoire ;
- L'importance de s'assurer du fonctionnement de la structure pour le contribuable et les agents territoriaux, le tout, avec des équipes convaincues du sens de leur travail, de l'intérêt de l'intercommunalité et qui bénéficient d'un environnement de travail adapté.

---

<sup>1</sup> Loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales

<sup>2</sup> Loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014

<sup>3</sup> Loi n° 2015-991 du 7 août 2015

De réformes en réformes, les intercommunalités ont pris de l'ampleur sur le territoire français par les transferts de compétences et de personnel<sup>1</sup>. L'intercommunalité de Grenoble, comme beaucoup d'autres, a été en continuelle transformation depuis sa création. La structure qui salariait deux personnes dans les années soixante emploie aujourd'hui plus de deux mille agents, avec des pics de recrutement à chaque changement de statut<sup>2</sup>. C'est cette situation précise qui nous intéresse.

La création du statut de Métropole à Grenoble a été l'objet d'un traitement médiatique important localement. De nombreuses discussions et débats se sont tenus au sujet des transferts de compétences. L'acceptation et la compréhension par la population des enjeux inhérents à cette transformation organisationnelle et territoriale ont été accompagnés de discours médiatiques et d'analyses (Faure, 2013b). Cependant, la structuration vue de l'intérieur n'a que peu été traitée. Les conséquences des transferts d'agents de leur collectivité historique (autre intercommunalité ou commune) vers une nouvelle collectivité ou les adaptations de la structure pour gérer un tel flux de personnel n'ont jamais été abordées.

Par conséquent, pour la majorité des intercommunalités, le périmètre géographique des structures a été défini administrativement, par des négociations politiques. Elles se situent sur des territoires qui n'ont pas spécifiquement d'identité propre, ni d'identité historique. Aussi, contrairement aux Communes et Départements, les élus qui siègent dans ces intercommunalités sont élus au suffrage universel indirect (par une délégation des élus des Communes). Enfin, les Métropoles s'établissent dans un contexte communicationnel local déjà bien riche où l'ensemble des échelons décentralisés communiquent sur des sujets semblables (Huron et Spieth, 2009, p. 114) et avec, à peu près, les mêmes dispositifs communicationnels (bulletins périodiques, sites internet, dispositifs participatifs...).

Nous souhaitons tout d'abord identifier les raisons qui ont motivé la mise en place de politiques et stratégies en information et communication dans les structures publiques des Métropoles. Dans un contexte de fusion et de constante restructuration de l'activité d'une intercommunalité, quelles sont les stratégies informationnelles mises en place ? Ensuite, nous pourrions dresser un état des lieux des politiques et stratégies d'information et de communication internes dans les Métropoles, au regard des théories produites sur ce sujet. Les théories développées pour les entreprises privées sont-elles transférables au secteur public ? Nous voulons mettre en exergue le rôle que peuvent jouer les politiques et les stratégies dans un contexte de transformations organisationnelles et observer les pratiques en interne. Enfin, nous nous interrogerons sur les missions d'intérêt général de la structure et sur les liens qui peuvent exister entre les missions de communication externe, les missions de communication interne et leur incidence politique. En outre, nous souhaiterions savoir pour quelles raisons des missions aussi stratégiques que la « gouvernance de l'information » et la « communication interne » sont reléguées à leur seule dimension technique par les décideurs et quelles en sont les conséquences.

---

<sup>1</sup> Les plus grandes réformes pour les Métropoles sont celles engendrées par les lois Maptam (loi de modernisation de l'action publique et d'affirmation des métropoles) en 2014 et Notre (loi de Nouvelle organisation territoriale de la République) en 2015.

<sup>2</sup> Les effectifs de la Métropole de Grenoble augmentent de 250% au moment de la création du statut de Métropole.



Cette thèse de doctorat est le résultat d'une recherche conduite dans le cadre d'un contrat Cifre entre la Métropole de Grenoble (Grenoble Alpes Métropole), le GRESEC à l'Université Grenoble Alpes (UGA) et nous-même. Celle-ci a pour objet le rôle de l'information et de la communication au sein des structures intercommunales que sont les Métropoles. Elle montre quelles sont les politiques et stratégies mises en œuvre dans un contexte de transformation structurelle et politique d'une Métropole en se concentrant sur les évolutions de l'intercommunalité du territoire grenoblois (Grenoble Alpes Métropole) sur la période 2002-2020.

En sciences de l'information et de la communication, de nombreuses recherches mettent en lumière le rôle de l'information et de la communication pour les organisations et leur structuration, mais peu de travaux posent ces questions pour les structures publiques territoriales. Les collectivités territoriales, en tant qu'« organisations publiques », ont été amenées à être redéfinies au cours de leur existence, vis-à-vis de l'Administration centrale (État) mais aussi des « organisations » de manière générale. Alors que les Métropoles se développent sur les territoires français, par les lois Maptam (2014) et NOTRe (2015)<sup>1</sup> notamment, en tant qu'institutions de pouvoir public, leur organisation fonctionnelle et administrative est peu mise en lumière dans la littérature. Dans ce sens, cette recherche s'appuie principalement sur trois axes de la discipline des sciences de l'information et de la communication : la communication des organisations, la communication des collectivités territoriales et l'information organisationnelle.

### ***Le montage du projet de thèse dans le cadre de la CIFRE***

La recherche a été réalisée dans le cadre d'une convention industrielle de formation par la recherche (Cifre), mettant en présence trois parties : la Métropole de Grenoble (Grenoble Alpes Métropole), représentée par Jacqueline Donaz, Directrice Générale Adjointe (DGA) aux ressources ; le laboratoire du Groupe de Recherche sur les Enjeux de la Communication (Gresec) de l'Université Grenoble Alpes (UGA), représenté alors par Isabelle Pailliar, enseignante-chercheuse en sciences de l'information et de la communication et Viviane Clavier, enseignante-chercheuse en sciences de l'information et de la communication ; et nous-même. Notre sujet a trait des structures intrinsèquement politiques par leur dimension interne et organisationnelle, avec comme entrée leurs dispositifs d'information et de communication internes et les professionnels qui les animent. L'objectif est de dresser une analyse du rôle et de la place des stratégies et politiques d'information et de communication internes dans des structures publiques en transformation.

À l'issue de notre master de recherche en SIC<sup>2</sup>, nous avons obtenu un poste de « responsable de la communication interne » au sein de Grenoble Alpes Métropole<sup>3</sup> et nous avons en tête la volonté de mener une recherche en doctorat. L'idée d'un sujet sur les pratiques de la communication interne dans les

---

<sup>1</sup> La loi Maptam, de Modernisation de l'Action Publique Territoriale et d'Affirmation des Métropoles du 27 janvier 2014 et la loi NOTRe, portant sur la Nouvelle Organisation Territoriale de la République du 7 août 2015, ainsi que la loi du 28 février 2017, relative au statut de Paris et à l'aménagement métropolitain ont opéré chacune un renforcement politique et territorial des Métropoles.

<sup>2</sup> Master « Recherche et études en information-communication » (RETIC) à l'Université Grenoble Alpes obtenu en Juin 2016.

<sup>3</sup> Poste de remplacement d'octobre 2016 à septembre 2017.

collectivités territoriales a émergé à l'issue d'échanges avec la Directrice Générale Adjointe (DGA) en charge des ressources humaines de l'époque, Valérie David, et nos futures directrices de thèse. À l'issue de quelques mois de travail et d'échanges, une proposition de sujet de recherche<sup>1</sup> a été déposée auprès de l'Association Nationale de la Recherche et de la Technologie (ANRT) et un poste a été créé<sup>2</sup>. Les dirigeants de la Métropole ont envisagé dans cette recherche l'occasion de porter une posture réflexive sur des pratiques ancrées dans le quotidien de l'action. Pour le Gresec, ce projet est une opportunité exclusive d'approcher de l'intérieur une collectivité territoriale locale, par ailleurs régulièrement étudiée par des chercheurs de sous l'angle « externe »<sup>3</sup>. Ce projet de recherche est donc une initiative conjointe de la doctorante et du laboratoire de recherche, et non une réponse à un appel à projet de la part de l'employeur, ce qui nous a permis une certaine liberté dans le choix des orientations.

Le travail de recherche en Cifre est encadré par un contrat de collaboration<sup>4</sup>, rédigé et signé par l'ensemble des parties (employeur, université et doctorant), un contrat de travail souscrit entre l'employeur et la doctorante et une convention passée entre l'ANRT (pour le ministère de l'enseignement et de la recherche) et l'employeur. L'ANRT impose une répartition égale du temps de travail physique du salarié-doctorant entre les locaux de l'employeur et ceux du laboratoire de recherche. Le temps de travail de la doctorante a été réparti avec une présence majoritaire sur le terrain au début du travail de recherche, régressive par la suite pour se consacrer au traitement des données et à la rédaction du mémoire de thèse (cf. Figure 1).

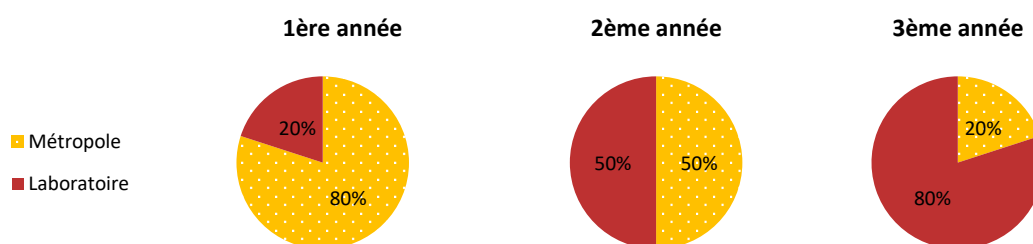


Figure 1 réalisée par l'auteur : Répartition du temps de travail entre Grenoble Alpes Métropole et le Gresec comme défini dans le contrat de collaboration

Quatre-vingts pourcents du temps de notre travail a eu lieu à Grenoble Alpes Métropole en première année, dans le but de dresser un rapport d'étonnement par une immersion sur le terrain. La deuxième année, consacrée à la mise en œuvre des méthodes d'enquête et du traitement des données, a représenté une répartition égale entre la Métropole et le laboratoire. Enfin, la troisième année proposait une présence de vingt pourcents du temps de travail dans les locaux de la Métropole, répartis en une semaine toutes les cinq semaines. Cependant, la réalité en a voulu autrement et la troisième année a été marquée par des confinements successifs dus à la situation sanitaire qui ont entravé notre présence physique chez

<sup>1</sup> **Annexe 1** – Projet de thèse CIFRE ; Volume 2, *Annexes*.

<sup>2</sup> **Annexe 2** – Délibération création du poste de doctorant à Grenoble-Alpes Métropole ; Volume 2, *Annexes*

<sup>3</sup> Nous pensons notamment au travail doctoral de M.-L. Mangilli-Doucé réalisé au Gresec en même temps que le nôtre sur les « politiques et stratégies de communication à l'œuvre dans les territoires métropolitains » (2021), ou encore aux travaux en science politique de A. Faure (2013b)

<sup>4</sup> Contrat de collaboration de recherche dans le cadre de la CIFRE n° 2017/0943.

l'employeur. Les glissements propres à toute recherche doctorale et les événements sociaux et personnels survenus au cours de cette expérience nous ont conduit à consacrer deux années supplémentaires au travail de thèse.

En termes de rattachement et d'intégration dans la structure de Grenoble Alpes Métropole, nous avons connu divers services, ou unités administratives (cf. Figure 2) ainsi que plusieurs responsables hiérarchiques.

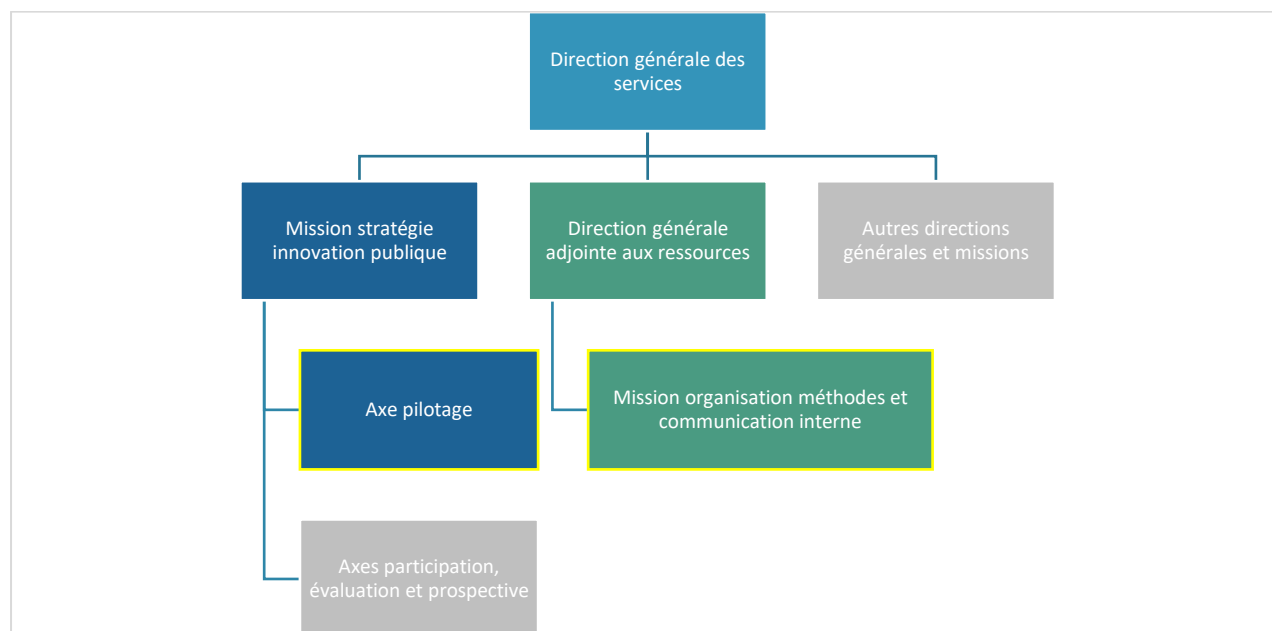


Figure 2 réalisée par l'auteure : Organisation des unités administratives de notre rattachement à Grenoble Alpes Métropole

Notre poste en tant que de « doctorante CIFRE » à Grenoble Alpes Métropole a tout d'abord été intégré à l'équipe en charge de la « communication interne » au sein de la « mission organisation, méthodes et communication interne » (MOMCI) avec un rattachement hiérarchique à la DGA en charge des ressources. A l'issue de la première année, notre poste (hiérarchique et physique) a été transféré dans l'axe « Pilotage » de la « Mission stratégie et innovation publique » (MSIP). L'intégration dans des unités administratives nous a permis de participer à des projets de la collectivité et nous a donné l'occasion d'offrir des prestations de conseil, comme stipulé dans notre lettre de mission<sup>1</sup>. Dans les deux cas, le poste était proche des instances décisionnaires comme indiqué dans l'extrait de l'organigramme de Grenoble Alpes Métropole (cf. Figure 2) ce qui a facilité l'accès aux données et nous a apporté une légitimité.

Pour ce qui est des rattachements (cf. Figure 3), nous étions sous la responsabilité scientifique universitaire de deux directrices de thèse. La responsabilité professionnelle était assurée d'une part par la Directrice Générale Adjointe (DGA) aux ressources (Valérie David, puis Jacqueline Donaz) qui assuraient la responsabilité scientifique, et d'autre part par le Chargé de mission auprès du Directeur Général des Services (DGS) qui occupait la responsabilité hiérarchique.

<sup>1</sup> Annexe 3 – Lettre de mission à Grenoble Alpes Métropole ; Volume 2, Annexes.

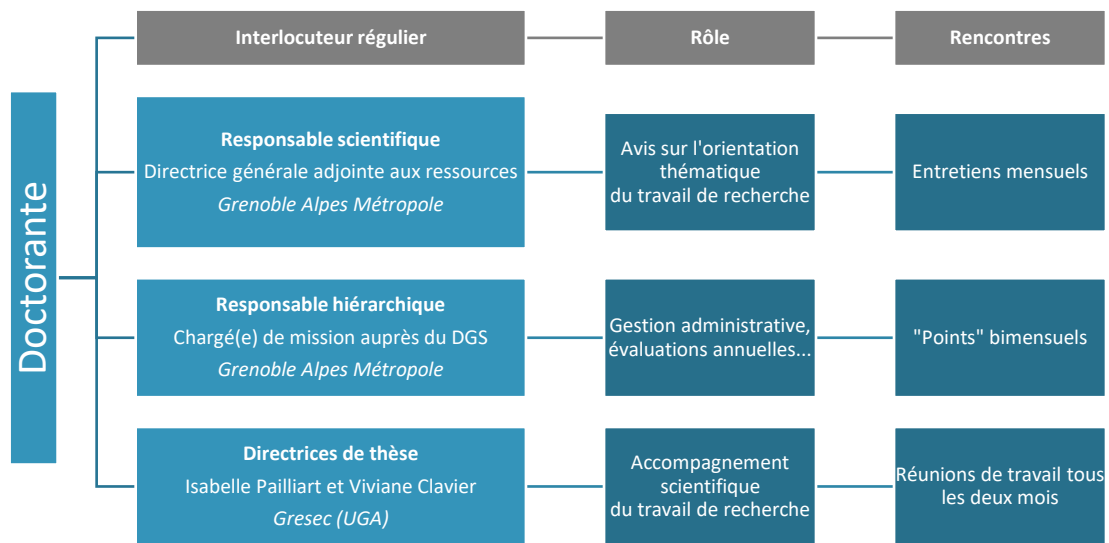


Figure 3 réalisée par l'auteur : Responsables scientifiques et hiérarchiques de la salariée-doctorante durant la Cifre et temporalité des échanges

Le dispositif Cifre nous a permis d'être immergée dans notre terrain. Les multiples rattachements, scientifiques et hiérarchiques, nous ont offert une ouverture et un ancrage dans les deux mondes que sont celui de la recherche et du « monde professionnel ».

### **Démarche de construction du sujet : du rapport d'étonnement aux questionnements scientifiques**

Dès les premiers jours de notre prise de fonction à Grenoble Alpes Métropole, nous avons dressé un certain nombre de constats qui résultent d'observations non formalisées<sup>1</sup>. Nous avons fait le choix de présenter ces observations sous la forme d'une liste, sans liens logiques ni hiérarchiques entre elles. Ces constats nous ont donné la possibilité d'orienter le sujet de recherche. Nous avons catégorisé nos constats dans trois thématiques : les stratégies et dispositifs d'information et de communication « internes » ; les conditions d'exercice des métiers de l'information et de la communication « interne » ; le contexte général (ambiance...) et les conditions de travail. Nous avons résumé ici quelques-uns de ces constats, l'intégralité de la liste est disponible en annexe.

#### *1) Les stratégies et dispositifs d'information et de communication internes à Grenoble Alpes Métropoles*

- Les principaux dispositifs formels de la communication interne sont les mêmes que ceux que l'on retrouve dans le secteur privé (journal interne et intranet).
- Les professionnels de la communication interne considèrent de manière centrale les agents<sup>2</sup>, leurs actions, leurs missions et ils cherchent à les valoriser.
- La gestion de l'information organisationnelle ne fait pas l'objet d'une politique ou de stratégies précises.

<sup>1</sup> **Annexe 4** – Note d'étonnement à Grenoble Alpes Métropole ; Volume 2, *Annexes*.

<sup>2</sup> Le terme « agent » est utilisé dans les collectivités territoriales pour qualifier les employés de la structure, en référence à leur statut d'« agents publics ».

- Il y a une différence de traitement archivistique entre documents légaux (records management), documents d'intérêt général (ou information publique) et documents de travail, produits par les agents.
- Les dispositifs de « communication interne », tels que l'intranet, assurent des missions de gestion de l'information interne en proposant des solutions gérées par les professionnels de la communication (base de documents, archivage numérique...).
- Les dispositifs d'information et de communication internes sont peu, voire pas, évalués.

## 2) *Les conditions d'exercice des métiers de l'information et de la communication interne à Grenoble Alpes Métropoles*

- Les professionnels de la communication (chargé·e de communication, responsable ou directeur·rice de communication) sont rarement formés au secteur public ou à la communication publique et sont d'ailleurs majoritairement des agents contractuels issus de formations en communication.
- Inversement, les professionnels de l'information sont plus souvent issus du secteur public, formés aux spécificités de l'information publique et de l'archivistique et majoritairement des agents titulaires.
- L'unité en charge de la « communication externe » est rattachée à la fonction politique, proche du cabinet, un échelon sous le Directeur Général des Services (DGS), alors que celle en charge de la « communication interne » est rattachée à la direction fonctionnelle (des ressources) de la structure, deux échelons sous le DGS. Les unités en charge de l'information sont plus éloignées de la sphère décisionnelle que celles de la communication, trois échelons sous le DGS.
- Ni les stratégies, ni les moyens ne sont partagés par les unités en charge de la communication interne et externe, qui partagent pourtant des pratiques professionnelles identiques.
- La « direction de la communication » externe salarie vingt-cinq agents contre deux agents pour la communication interne en 2020.
- La « direction de la communication externe » se situe au cinquième et dernier étage du siège métropolitain, aux côtés du cabinet, du bureau du Directeur Général des Services et du Président. La « mission communication interne » au quatrième étage à notre arrivée, est déménagée au premier étage du siège métropolitain (celui de la « salle du conseil »), dans un couloir sans issue dans lequel aucun employé ne circule en dehors des périodes de « conseil métropolitain ». Les professionnels de l'information occupent les sous-sols. Les archivistes et documentalistes se partagent entre les sous-sols de l'Hôtel de Ville et de la Métropole. Les spécialistes des systèmes d'information sont eux situés dans un bâtiment dédié à quelques rues du siège.
- Il n'y a pas d'archivage de l'information cadre, réglementaire, elle circule par notes ou emails. Un même document peut alors être dupliqué des milliers de fois sur les serveurs et ne pas bénéficier d'actualisation.
- L'unité en charge de la communication interne anime un réseau de « référents communication interne » (un référent par *direction*). Réunis de manière trimestrielle, il permet une remontée d'information de terrain. Il permet aux professionnels de la communication interne d'alléger leur

charge de travail en proposant aux référents de rédiger eux-mêmes leurs contenus (journal interne, intranet).

### *3) Le contexte général et les conditions de travail à Grenoble Alpes Métropole*

- L'engagement des agents est plus difficile depuis la fusion. Les événements organisés par le service communication interne ne comptent qu'un faible taux de participation. Les événements, comme les vœux au personnel, ne rassemblent en 2019 que quarante pourcents des employés, contre une quasi totale assiduité dix ans auparavant. Les autres événements de plus petite ampleur rassemblent difficilement quelques dizaines de personnes.
- Les agents sont dispersés géographiquement avec plus de cinquante sites de travail, et aucune modalité mise en place pour faciliter la communication avec les sites éloignés, ni pour identifier des référents sur site.
- De nombreux lieux de travail (notamment les sites techniques) ne présentent pas le logo de la Métropole, et parfois ont conservé le logo de la commune anciennement responsable de la compétence.
- Une partie des agents de la filière « technique » n'ont pas accès aux systèmes d'information de la collectivité (identifiants pour accès aux serveurs, accès à l'intranet, adresse e-mail).
- Une prédominance de la « culture orale » subsiste, issue des pratiques d'une époque où la collectivité était plus petite.

L'ensemble de ces constats nous a permis d'orienter notre recherche. Ils sont à l'origine de nos questionnements et animent l'évolution de notre travail.

#### ***Éclairages terminologiques***

Face au caractère polysémique de nombreux termes utilisés dans notre sujet de recherche, un éclairage s'impose. Nous avons fait des choix sur les termes utilisés et leur signification.

##### *Métropole : la structure administrative*

Nous commençons par le terme de Métropole. Celui-ci désigne à la fois une forme juridique et administrative, un espace géographique, un territoire institutionnel, une aire urbaine, le territoire central pour les habitants des DOM-TOM... Nous nous intéressons ici à la forme administrative et plus particulièrement à la structure intercommunale qu'est une Métropole. Nous faisons le choix d'utiliser une majuscule pour le terme de « Métropole » pour désigner les structures administratives intercommunales métropolitaines. L'emploi d'une minuscule renverra au territoire géographique concerné.

##### *Structure : les Métropoles en tant qu'organisations*

Au cours de nos lectures pour constituer notre état de l'art nous avons observé que le mot « organisation » était également polysémique. Celui-ci désigne à la fois une structure, la manière dont elle fonctionne et est organisée (« organisation du travail », etc.), un groupe de personnes qui opère pour un objectif commun

(« organisations syndicales », etc.)... Nous préférons donc dans notre recherche le terme « structure » pour désigner les Métropoles en tant qu'organisations.

#### *Politiques : fondements anglo-saxons*

La langue française a cette spécificité d'utiliser le seul mot « politique(s) » pour désigner une multiplicité de concepts, là où la langue anglo-saxonne, par exemple, décline sa terminologie pour chacun des concepts décrit (policy, politics, polity, political, approach, politician...). Le terme « politiques » utilisé dans le titre de notre travail de doctorat, *policy*, désigne les politiques au sens des lignes directrices déterminées par la structure. Cette définition est inspirée de celle de Nicole Vachon dans son ouvrage sur la rédaction de rapports administratifs :

*« Les politiques [...] définissent le cadre décisionnel ou la position de l'organisme sur un sujet particulier. Elles sont constituées de principes généraux qui laissent une marge d'initiative ; ce sont en fait les lignes directrices de l'organisme » (Vachon, 2012, p. 65).*

Les politiques se formalisent notamment dans une typologie de documents spécifiques, « les politiques », décrite dans l'ouvrage sur la typologie des documents des organisations (Gagnon-Arguin et al., 2020, p. 117-119).

#### **Problématisation et énoncé des hypothèses**

Nos constats ont mis en évidence des questionnements et tensions. Premièrement, les dimensions relatives au fonctionnement de l'administration, que nous qualifierons de « fonctionnelles », de l'information et de la communication dans la Métropole observée sont invisibilisées (contrairement aux missions « opérationnelles ») et les professionnels qui les orchestrent ont une forte autonomie. Cette invisibilisation engendre un déséquilibre entre les missions interne et externe de l'information et de la communication. Cette frontière nette est en inadéquation avec les périmètres qui peuvent être attendus des métiers de l'information et de la communication. Le raisonnement en termes de métiers et d'unités administratives cloisonnées engendre soit une superposition de missions qui se recourent, soit une absence de traitement de certaines missions inhérentes à l'information et la communication organisationnelles. Les dispositifs internes sont bien présents (intranet, journal interne, archives, systèmes d'information...) et disposent même de moyens importants. Pourtant, ces dispositifs ne paraissent pas directement liés aux politiques et stratégies de la structure et leurs objectifs sont peu clairs et peu explicités. Ces dispositifs sont en fait souvent à l'initiative des professionnels. Nos analyses se résument en trois points principaux :

Une invisibilisation des missions fonctionnelles par rapport aux missions opérationnelles (aux niveaux spatial, financier et humain) ;

- Une diversité de missions de l'information et de la communication réparties par métiers et unités administratives cloisonnées ;
- Une dispersion des dispositifs d'information et de communication dont les objectifs sont rarement définis collectivement.

Des éléments marquent notre recherche : l'analyse des dispositifs de l'information et de la communication interne. Il s'agit dans ce cadre d'étudier les formes et contenus des dispositifs internes afin d'en identifier les objectifs induits. Puis, l'analyse des stratégies des professionnels de l'information et de la communication internes.

Le contexte de structures en transformation dans le secteur public associé aux théories de l'information et de la communication organisationnelle nous conduit à formuler la problématique suivante :

**La création ou la transformation des Métropoles, comme toutes les intercommunalités, entraîne des reconfigurations structurelles et organisationnelles dont les répercussions internes sont parfois invisibilisées, ce qui engendre une instabilité organisationnelle. D'un côté, la communication interne est mobilisée comme un instrument visant à faciliter ces transformations. Cependant sa pertinence stratégique n'est pas toujours saisie par les décideurs, si bien qu'elle se manifeste par une accumulation de dispositifs épars éloignés de leur objectif initial. D'un autre côté, l'information, est plus valorisée dans sa dimension de service public, et reste peu reconnue en interne malgré son importance stratégique en matière d'organisation du travail (accès aux procédures, mise à disposition des notes de service, archivage des documents de travail...) et plus largement de partage des pratiques professionnelles.**

Nous proposons trois hypothèses principales en réponse à cette problématique.

1. Dans le contexte de modernisation de l'action publique et du déploiement dudit « New Public Management » (NPM) qui attire le service public vers des logiques du secteur privé depuis les années 1980 (Galland et Lemel, 2011, p. 201), les pratiques de l'information et de la communication internes des intercommunalités se présentent comme le résultat d'une volonté d'emprunter à la communication des organisations, des pratiques du secteur privé pour des organisations publiques.
2. Notre deuxième hypothèse concerne la dimension politique et stratégique de la mise en œuvre de l'information et de la communication internes. Là où la communication externe et l'information publique sont envisagées comme instrument au service de politiques stratégiques, de légitimité des institutions et de leurs actions, à l'inverse, l'information et la communication internes ne sont pas perçues comme composantes d'une quelconque politique. Ceci entraîne un désinvestissement de la part des élus et des décideurs, ce qui empêche de remplir des objectifs d'accompagnement de la transformation de la structure et délégitime le travail des professionnels de l'information et de la communication internes.
3. Notre troisième hypothèse concerne les relations professionnelles et leur poids sur les politiques et stratégies mises en œuvre dans la collectivité. L'absence de prise de conscience de la dimension stratégique de la communication interne, favorise une autonomisation des professionnels de l'information et de la communication. Leurs pratiques se développent sans supervision, détachées



des directives hiérarchiques et politiques, et restent plus en phase avec le quotidien et les préoccupations des agents.

Ces hypothèses s'inscrivent dans la continuité de travaux de recherche développés en sciences de l'information et de la communication au sujet des organisations ainsi que sur la communication territoriale, une continuité que nous analyserons dans la première partie de ce mémoire. Notre objectif de recherche est de comprendre dans quel contexte des unités administratives de l'information et de la communication internes se déploient dans des collectivités et quel rôle elles occupent dans la structuration de celles-ci.

Ce croisement de diverses approches de notre discipline résulte de trois tensions et limites :

1) Alors que les pratiques d'information et de communication des structures publiques décentralisées<sup>1</sup> sont généralement abordées sous le prisme politique (Ollivier-Yaniv, 2013; Paillart, 1982) et celui de la construction du territoire (Mangilli-Doucé, 2021; Paillart, 2018; Raoul, 2003), notre approche consiste au contraire à aborder ces pratiques dans une perspective administrative et interne aux Métropoles.

2) Du fait que la « communication interne » est le plus souvent étudiée dans le cadre d'organisations privées (les entreprises) (Ely, 2010; Lépine, 2015; Morillon, 2012), les outils et théories développés sont transposés à des structures publiques (en tant qu'organisations) sans prise en compte de leurs spécificités. Notre démarche consiste au contraire à montrer que les Métropoles, comme toutes les collectivités territoriales, présentent des spécificités qui nécessitent une adaptation des outils et des dispositifs de l'information et de la communication interne.

3) Alors que les pratiques des professionnels de l'information et de la communication sont généralement étudiées de manière cloisonnée, nous proposons au contraire de considérer la diversité des métiers concernés par la gestion de l'information (chargés de communication, documentalistes, archivistes, informaticiens...) dans une Métropole.

L'originalité de notre travail réside dans la manière d'approcher notre sujet. Lorsque les recherches portent sur les enjeux de l'information et de la communication publique territoriale elles sont généralement abordées dans leur finalité démocratique et politique, d'ouverture et d'accès. Notre recherche montre au contraire que l'information produite dans une Métropole est non seulement complexe et variée, mais peu, voire non identifiée. Elle n'est donc pas conceptualisée dans ses modes de gouvernance stratégiques pour la structure, contrairement à d'autres pays (par exemple le Canada).

Une deuxième originalité s'établit dans notre approche méthodologique. La notion de document, centrale en sciences de l'information et de la communication, est mobilisée pour historiciser le choix d'un corpus documentaire et pour étudier l'évolution des stratégies des professionnels de l'information et de la communication internes. Nous adoptons une approche « pragmatique » du document (Lehmans et Liquète,

---

<sup>1</sup> Nous entendons par « structures publiques décentralisées » les structures publiques qui résultent des multiples lois de décentralisation. Ces dernières octroient une autonomie à des structures publiques locales (les « collectivités territoriales » entre autres) qui ne dépendent pas du pouvoir central (ministères, préfectures...).

2019, p. 116) et considérons que le document a un rôle « d'inscription des traces d'activité » (Ibid. p. 117). Outre les documents formatés de communication (comme les journaux internes), nous nous intéressons aussi à l'ensemble de la production informationnelle construit à partir de documents normatifs, réflexifs et objectifs créés au fil des projets et en fonction des objectifs (Ibid. p. 123).

### **Approche méthodologique**

Notre terrain s'est déroulé de manière majoritaire à la Métropole de Grenoble et ponctuellement à l'Eurométropole de Strasbourg. Le choix de cette Métropole s'est fait sur des critères historiques de la Métropole (un passage au statut de Métropole à la même échéance) et de création du service de communication interne. Le choix d'observer une deuxième Métropole est lié à une volonté d'élargir notre perception des objets étudiés, d'identifier de potentielles convergences et divergences qui nous permettraient de mieux appréhender notre sujet de recherche.

Notre analyse s'étend sur une période de trois mandats de l'intercommunalité grenobloise :

- Le mandat précédent la transformation en Métropole (2002-2008) ;
- Le mandat qui a orchestré la transformation (2008-2014) ;
- Et le mandat suivant la transformation (2014-2020).

Ce choix ancre les dispositifs observés dans leur contexte global et permet d'identifier les variations en période de transformation de la structure.

La prise en considération de quatre approches est nécessaire pour étayer les hypothèses émises précédemment :

- L'approche du contexte organisationnel et institutionnel ;
- L'approche des évolutions des formes et contenus des dispositifs d'information et de communication des structures concernées ;
- L'approche des unités administratives en charge de l'information et de la communication interne ;
- L'approche du rôle et de la place des individus qui mettent en forme les dispositifs d'information et de communication.

Chaque hypothèse implique une ou plusieurs méthodes de travail et d'analyse des données. Pour atteindre nos objectifs, nous avons mis en place une méthodologie plurielle s'articulant autour de trois phases :

- 1) Une phase exploratoire de découverte du contexte. Celle-ci a pour objectif de découvrir les structures étudiées et de s'y intégrer. Cette phase a notamment abouti à une reconstitution d'un historique de la structure de Grenoble Alpes Métropole<sup>1</sup>.
- 2) Une phase d'observation au sein de chaque structure dans lesquelles nous avons mené des entretiens semi-directifs auprès d'acteurs identifiés au préalable (élu, Direction Générale, managers et professionnels de l'information et de la communication).

---

<sup>1</sup> **Annexe 33** – Frise historique de la structure intercommunale grenobloise ; Volume 2, *Annexes*.

- 3) Une phase d'analyse, matérialisée par la constitution d'un corpus de documents (décisionnels, de travail et de communication) et l'analyse de leur contenu (notamment de publications périodiques) afin de documenter les stratégies de communication des professionnels de l'information et de la communication.

Au cours de ces trois phases, nous avons mené 22 entretiens<sup>1</sup> auprès d'agents des deux Métropoles retenues. Ces derniers étaient des « témoins » de l'évolution de leur structure et des « acteurs » ayant conçu des dispositifs d'information et de communication. En parallèle nous avons recueilli un corpus composé de soixante documents<sup>2</sup> de travail qui participent :

- Des politiques administratives ;
- Des politiques en lien avec l'information et la communication ;
- Des stratégies formulées par les professionnels de l'information et de la communication ;
- De la conception des dispositifs d'information et de communication.

Enfin nous avons réalisé une analyse de contenu des « journaux internes » de Grenoble Alpes Métropole, que nous qualifions de « publications périodiques internes ». Cette analyse traite un corpus de 74 publications et 783 articles<sup>3</sup>.

Cette observation des dispositifs d'information et de communication et des transformations organisationnelles sur une période de dix-huit ans (2002-2020) nous permet d'identifier les évolutions de pratiques, de stratégies et de politiques informationnelles et communicationnelles dans des intercommunalités en transformation.

### **Annnonce du plan**

Trois parties, chacune divisée en trois chapitres, structurent cette recherche pour mettre en évidence les politiques, stratégies et pratiques d'information et de communication au sein des structures métropolitaines au cours de leurs transformations. Les parties suivent le cheminement théorique et pratique de notre recherche.

La première partie est consacrée au cadrage théorique et aux acquis de la discipline des sciences de l'information et de la communication sur lesquels s'appuie cette recherche. Nous proposons un croisement entre trois axes de recherche principaux :

- Un axe sur la communication publique et territoriale ;
- Un axe sur l'information et la communication des organisations ;

---

<sup>1</sup> **Annexe 12** – Liste des entretiens sur l'histoire de Grenoble Alpes Métropole ; **Annexe 17** – Liste des entretiens à Grenoble Alpes Métropole et l'Eurométropole de Strasbourg ; Volume 2, *Annexes*.

<sup>2</sup> **Annexe 9** – Corpus de documents ; Volume 2, *Annexes*.

<sup>3</sup> **Annexe 24** – Corpus de l'unité « publication » de l'analyse de contenu ; **Annexe 25** – Corpus de l'unité « article » de l'analyse de contenu ; Volume 2, *Annexes*.

- Et un axe sur les dynamiques professionnelles des individus au travail et des professionnels de l'information et de la communication.

Nous développons, dans le premier chapitre, les connaissances produites au sujet de la communication publique et de la communication des collectivités territoriales. Le deuxième chapitre appréhende les Métropoles sous l'angle de leur structure interne. Nous montrons la place qui est donnée à l'information et la communication dite « interne » dans les « organisations » et les « organisations publiques ». Le troisième chapitre s'intéresse au contexte professionnel. Nous abordons dans un premier temps les éléments identitaires qui façonnent les agents de la fonction publique et les « fonctionnaires ». Dans un second temps nous complétons ce portrait avec les études au sujet des professionnels de l'information et de la communication et de leurs dynamiques professionnelles.

La deuxième partie prend la forme d'une étude de cas, celle de Grenoble Alpes Métropole et de ses dispositifs « internes » d'information et de communication. Cette partie s'articule autour de trois chapitres qui déclinent nos résultats selon nos trois phases méthodologiques présentées précédemment. Chaque chapitre approfondit la méthodologie nécessaire à la production des résultats exposés. Le quatrième chapitre montre l'organisation et l'évolution des « unités administratives » en charge de l'information et de la communication. Ensuite, nous mettons en avant dans le cinquième chapitre la manière dont s'exercent les dynamiques professionnelles et stratégiques autour des dispositifs d'information et de communication « internes ». Enfin, le sixième chapitre est consacré à l'étude des dispositifs d'information et de communication internes.

La troisième partie est consacrée à la rencontre des fondements théoriques présentés en première partie et des résultats formulés en deuxième partie pour la réponse à notre problématique et la confrontation de nos hypothèses. Cette troisième partie questionne de manière plus générale les facteurs d'influence de la mise en œuvre de dispositifs d'information et de communication internes dans les Métropoles. Il s'agit, dans le septième chapitre, d'apporter une réflexion sur les limites qu'imposent les terminologies et concepts issus des champs de la communication des organisations et de la communication publique. Le huitième chapitre présente les biais et limites que nous identifions aux politiques et stratégies d'information et de communication internes publiques telles que nous les avons observées. Enfin, le neuvième et dernier chapitre aborde la complexité et la multiplicité des facteurs qui influencent la mise en forme d'un dispositif d'information et de communication.

**PREMIERE PARTIE :**  
**Information, communication et**  
**Métropoles : cadrage théorique de la**  
**recherche**

---

S'intéresser à l'information et à la communication internes publiques situe notre recherche à la convergence de multiples courants des sciences de l'information et de la communication et de disciplines connexes (sciences de gestion, sciences politiques et sociologie). Notre intérêt porte sur le rôle et la place des politiques, stratégies et pratiques de l'information et de la communication fonctionnelles au sein d'administrations décentralisées : les Métropoles. D'une part, le fait de s'intéresser à des structures (ou « organisations) publiques décentralisées impose d'aborder les champs de la communication publique et de la communication des collectivités territoriales. Un premier état de l'art indique la manière dont les sciences de l'information et de la communication ont jusqu'ici approché ces structures spécifiques. Il nous permet ainsi d'intégrer des fondements théoriques sur la place des domaines de l'information et de la communication dans les collectivités territoriales. D'autre part, deux points nous ont poussé à intégrer les champs qui s'intéressent à l'information et à la communication au sein des organisations :

- En premier plan, la rareté des travaux sur la dimension « interne » de l'information et de la communication dans les structures publiques et les collectivités territoriales ;
- En second plan, la proposition théorique qui suppose que le terme d'« organisation » puisse couvrir l'intégralité des structures professionnelles (autant publiques que privées).

Enfin, notre proposition de questionner les dispositifs d'information et de communication des Métropoles par le biais d'une observation et de rencontres avec les individus qui les conçoivent nous a poussé à les étudier. C'est pourquoi nous nous intéressons aux études et théories sur les individus au travail et les dynamiques des professionnels de l'information et de la communication. L'ensemble de ces champs sont le plus souvent explorés de manière isolée par la recherche en sciences de l'information et de la communication. Leur confrontation mutuelle est plutôt anecdotique.

Le premier chapitre (p. 31) a pour objet d'approcher l'information et la communication des collectivités territoriales. Nous abordons une vision de son rôle, particulièrement orientée vers les usagers du service public. Ce chapitre modélise en parallèle les dynamiques professionnelles des métiers de l'information et de la communication dans le secteur public.

Dans ce même sens, les connaissances produites sur la communication et sur l'information des « organisations », présentées dans le deuxième chapitre (p. 60), nous permettent d'appréhender un potentiel modèle « organisationnel ». Nous confrontons ces travaux au regard d'organisations publiques dont les dynamiques internes diffèrent partiellement des entreprises, terrain d'étude majoritaire du champ de la communication des organisations.

Nous mettons enfin en évidence, dans le troisième chapitre (p. 92), l'importance de la prise en compte de l'individu dans notre recherche. Il s'agit de présenter les dynamiques des individus au travail et leur construction identitaire dans une structure publique.

L'objectif de cette première partie est ainsi de cadrer le terrain étudié afin d'alimenter les analyses que nous développons dans les parties suivantes. Elle est destinée à présenter les adossements théoriques à partir

desquels cette recherche s'est construite. Il s'agira d'actualiser ces différents champs théoriques au regard des contextes au sein de structures intercommunales. Les résultats nous permettront ainsi d'esquisser un cadre permettant d'appréhender les politiques, stratégies et pratiques de l'information et de la communication « internes » dans une Métropole en construction et en transformation.

## Chapitre I - Professionnalisation de l'information et de la communication publique territoriale

---

Notre recherche s'intéresse aux Métropoles par leurs politiques et stratégies d'information et de communication internes, c'est-à-dire au sein des structures. Les recherches en sciences de l'information et de la communication qui s'intéressent aux collectivités territoriales portent majoritairement sur l'analyse des dynamiques démocratiques et sociales territoriales. Très peu de travaux abordent la communication des collectivités territoriales dans sa globalité, c'est-à-dire en intégrant l'ensemble des dimensions que ce domaine peut recouvrir. De même, très peu de travaux s'intéressent à l'information des collectivités territoriales dans sa dimension organisationnelle.

Afin de comprendre quelle place et quels rôles prend la communication interne dans le système global de communication des Métropoles, nous nous intéressons aux travaux sur la communication des organisations publiques et collectivités territoriales dans une visée générale. L'état de l'art à ce sujet nous amène à faire appel à différents champs des sciences de l'information et de la communication : la communication publique, la communication des collectivités territoriales, la communication des organisations publiques et l'information publique.

En parallèle de la littérature scientifique, nous intégrons des publications relevant de la littérature professionnelle. Ce choix est orienté par le constat que l'institutionnalisation d'un domaine professionnel est construite par de multiples facteurs et acteurs, y compris l'université et les professionnels. La littérature professionnelle nous permet d'intégrer à notre état de l'art des éléments qui fondent la formation et les pratiques des professionnels des domaines que nous observons. La compréhension d'une institutionnalisation disciplinaire est un moyen de se situer de façon critique par rapport aux savoirs et à leurs producteurs (Boure, 2014, p. 256). C'est pourquoi nous nous intéressons à l'émergence des concepts, théories et méthodologies en lien avec les collectivités territoriales et leurs politiques de communication. Nous proposons de décrypter l'institutionnalisation de la « communication publique » afin de mieux en comprendre la production épistémique à ce jour (section 1, p. 32).

L'ensemble des références que nous utilisons sont ancrées dans une approche historique de la professionnalisation de l'information et de la communication dans les collectivités territoriales. Les publications, qu'elles soient scientifiques ou professionnelles, sont ancrées dans un contexte hérité d'un historique. Il nous semble que la compréhension de situations contemporaines suppose une connaissance des évolutions qui ont mené à celles-ci. Dans notre cas, l'histoire de la professionnalisation des communicants publics et l'histoire de la création des archives publiques nous semblent indispensables à la compréhension des dynamiques contemporaines pour ces sujets dans les Métropoles.

Ce chapitre présente tout d'abord l'institutionnalisation de la communication publique dans la recherche et dans les structures publiques, dont les collectivités territoriales. La deuxième section du chapitre



approfondit le sujet de la communication des collectivités territoriales. Nous y présentons les manières de modéliser ce domaine. Enfin, nous traitons du sujet de l'information des collectivités territoriales par une approche historique et terminologique de l'information publique.

## **1. De la communication publique à la communication des collectivités territoriales**

Les recherches sur la communication des administrations publiques se divisent entre « communication publique » et « communication des collectivités territoriales ». Ces deux champs nous intéressent particulièrement pour comprendre les processus de construction institutionnelle et scientifique de la communication dans les structures publiques et dans les Métropoles. Nous développons dans un premier temps les apports des travaux sur la communication des institutions publiques en général. L'identification des formes et moyens de la communication des collectivités territoriales donne ensuite à voir les modalités de mise en œuvre des politiques d'information et de communication des collectivités territoriales.

### **1.1. Émergence du domaine de la communication publique professionnelle**

L'institutionnalisation des champs de la communication des institutions publiques et de la communication des collectivités territoriales se constitue au travers de trois espaces :

- Les institutions professionnelles (les lois, les associations, les organismes publics ... ) ;
- La littérature scientifique et l'Université ;
- La littérature professionnelle.

Ces trois espaces regroupent « l'institutionnalisation interne » (par la communauté épistémique) et « l'institutionnalisation sociale » (par une communauté d'acteurs intéressés à promouvoir leur domaine d'expertise) (Kane, 2010) de la communication des institutions publiques et de la communication des collectivités territoriales.

En ce qui concerne les institutions professionnelles, trois participent de l'institutionnalisation de la communication des institutions publiques, de la communication des collectivités territoriales et des communicants publics :

- Le législateur, par l'intégration d'un corps de métier et de ses pratiques à des textes de loi (Bessières, 2009a; Bessières et Grima, 1999) ;
- Les associations de professionnels, dans leur rôle de représentation et d'« unification symbolique » du groupe professionnel<sup>1</sup> (Boltanski, 1982, p. 57) ;
- Et les organismes qui organisent et régissent les collectivités territoriales qui produisent une reconnaissance officielle de la professionnalisation de la communication (Bessières, 2009b, p. 50).

---

<sup>1</sup> D'après Luc Boltanski : « Pour qu'un groupe apparaisse sur le tissu des relations sociales, il faut [...] que soit forgé son concept et que soit institué son nom » (Boltanski, 1982, p. 57).

Au niveau législatif, l'accès du public à l'information des collectivités est entériné au dix-neuvième siècle<sup>1</sup>. Il constitue l'origine des pratiques professionnelles de la communication des institutions locales. C'est « l'émergence du droit à l'information et de la démocratie administrative [qui] constitue un axe de développement de la diffusion d'information » (Ollivier-Yaniv, 2013, p. 105). Par la suite, lorsque le législateur inclut dans les textes du Code électoral<sup>2</sup> à partir de 1990 une restriction des pratiques de communication des collectivités territoriales en période électorale, il légitime en partie le rôle et la capacité d'influence des actions de la communication des collectivités territoriales sur les citoyens<sup>3</sup>. Pour Dominique Bessières, enseignant-chercheur en sciences de l'information et de la communication, ces textes promeuvent l'institutionnalisation et renforcent le « groupe des communicateurs publics » (Bessières, 2009a, p. 23-24).

Au niveau des associations de professionnels, ce sont les communicants publics et territoriaux eux-mêmes qui participent de l'institutionnalisation de leur métier. La naissance des premières associations de communicants publics, telles que l'association « collectivités locales et communication » (aujourd'hui « Cap'Com »<sup>4</sup>) et l'association « Communication Publique »<sup>5</sup>, a lieu en parallèle du développement des unités en charge de la communication dans les structures publiques, dans les années quatre-vingt. La constitution en tant que groupe professionnel des communicants publics qui se distingue des autres communicants (notamment ceux du secteur privé) est un moyen de représentation et d'atteinte de légitimité. Ces démarches passent par la rédaction de chartes<sup>6</sup>, similaires à des codes de déontologie (Bessières, 2013, p. 317) et par la diffusion de discours porteurs de valeurs et de normes de reconnaissance. Ces discours sont notamment fondés sur la défense de l'utilité publique de la communication en tant que composante du service public., voire en tant que « service public ».

---

<sup>1</sup> La loi sur l'administration municipale du 18 juillet 1837 instaure « l'accès public aux documents administratifs ». Cormenin, Louis-Marie de Lahaye. « Recueil contenant les ordonnances et circulaires relatives à la loi du 18 juillet 1837, sur l'administration municipale, et un exposé des principes de législation et des règles de jurisprudence administrative et judiciaire qui président à l'administration des communes ». Recueil. Paris, 1838. BNF. [en ligne], consulté le 6/04/2020, <https://gallica.bnf.fr/ark:/12148/bpt6k54703495>.

<sup>2</sup> Code électoral - article L. 52-1 alinéa 2 : « A compter du premier jour du sixième mois précédant le mois au cours duquel il doit être procédé à des élections générales, aucune campagne de promotion publicitaire des réalisations ou de la gestion d'une collectivité ne peut être organisée sur le territoire des collectivités intéressées par le scrutin. ». [en ligne], consulté le 9/05/2022, [https://www.legifrance.gouv.fr/codes/article\\_lc/LEGIARTI000023883001](https://www.legifrance.gouv.fr/codes/article_lc/LEGIARTI000023883001).

<sup>3</sup> Ce chapitre de loi intitulé « propagande » existe depuis 1966. Il ne concernait au départ que la « publicité commerciale par la voie de la presse ». La « communication audiovisuelle » a été ajoutée en 1985. En 1990, il s'applique à toute campagne de promotion sur le territoire des collectivités, et prend alors en compte les actions de communication des collectivités.

<sup>4</sup> L'association *Cap'Com* se présente de la sorte : « Depuis plus de 30 ans, Cap'Com fédère, anime et représente les 25000 professionnels de la communication publique et territoriale des collectivités locales, les administrations et organismes publics nationaux et locaux et du secteur associatif. » (Cap'Com, s. d.)

<sup>5</sup> L'association *Communication publique* se présente de la sorte : « Depuis 1989, Communication publique est un espace de rencontres et de dialogue pour les communicants des institutions, collectivités, entreprises publiques et associations d'intérêt général. Elle explore les enjeux stratégiques et opérationnels de la communication et agit auprès des décideurs pour faire de la communication une condition de réussite des politiques publiques. » (Communication publique, s. d.)

<sup>6</sup> L'association Communication Publique rédige une charte en 1998. En 2002, Le réseau Cap'Com publie sa « charte déontologique de la communication publique ». Cap'Com, Charte Déontologique de la communication publique (Charte de Marseille), (2002). [en ligne], consulté le 18/09/2020, [https://www.cap-com.org/sites/default/files/field\\_file/charte-ethique-du-communicant-public-charte-de-marseille.pdf](https://www.cap-com.org/sites/default/files/field_file/charte-ethique-du-communicant-public-charte-de-marseille.pdf).

Les organismes qui régissent les fonctions publiques participent de la reconnaissance de la communication des collectivités territoriales en tant que domaine professionnel. Dans le cas de la fonction publique territoriale, l'organisme de premier plan est le Centre National de la Fonction Publique Territoriale (CNFPT). Ce dernier a d'ailleurs publié en 2017 une étude sectorielle sur la « *communication publique territoriale* »<sup>1</sup> qui montre l'intérêt récent porté au domaine de la communication et de ses métiers.

Aussi, l'intégration au répertoire des métiers du CNFPT<sup>2</sup> de six métiers du domaine de la communication<sup>3</sup> favorise une reconnaissance de leur existence et permet aux collectivités de recruter des profils divers dans les unités en charge de la communication. Cependant cette reconnaissance des métiers de la communication reste en partie superficielle pour trois raisons. Premièrement, l'actualisation des fiches métiers est rare, malgré les évolutions rapides du domaine<sup>4</sup>. Deuxièmement, sur le rôle des métiers de la communication, la dimension stratégique de la communication n'est que peu reconnue car elle est appréhendée comme « simple fonction d'appui » (Bessières, 2009b, p. 49). Troisièmement, la spécificité des métiers de la communication n'est pas prise en compte dans les concours de la fonction publique, qui sont rattachés à la spécialité « administration générale ».

En ce qui concerne l'Université, elle prend part à cette institutionnalisation par deux voies, celle de la production scientifique et celle de la formation. Ainsi, l'Université contribue à l'installation de la « communication publique » comme un champ des sciences de l'information et de la communication et comme un domaine professionnel par les axes théoriques et pédagogiques qu'elle propose. Conceptuellement, les premiers questionnements scientifiques autour de la communication des institutions publiques sont traités au travers des thématiques de l'expression et de la fabrique de l'opinion, de la propagande, du façonnement du pouvoir politique par la communication et des médias, et, dans le cas des collectivités territoriales, des médias locaux. Le champ se construit notamment autour des notions de pouvoir et d'espace public (Miège, 2010; Pailliant, 1995). L'intérêt pour la communication des collectivités territoriales se développe en lien avec un accroissement du pouvoir local à la suite des premières réformes de décentralisation au début des années quatre-vingt et du développement simultané des métiers du domaine de la communication (Raoul, 2003).

Au niveau de la formation, les premières formations en communication ouvrent dans les années quatre-vingt, certaines se spécialisent plus récemment dans la communication des organisations publiques et élèvent progressivement le « capital culturel » de la profession (Bessières, 2009b, p. 48). Cette double reconnaissance (par la recherche et la formation) fournie par l'Université agit comme une instance de

---

<sup>1</sup> CNFPT, (2017), La communication publique territoriale (Étude métiers N° 1; Étude sectorielle), Paris : CNFPT, [en ligne], consulté le 30/03/2020, <http://www.cnfpt.fr/s-informer/etudes/etude-communication-publique-territoriale/national>.

<sup>2</sup> CNFPT, (2021), Le répertoire des métiers de la fonction publique territoriale, Le CNFPT, [en ligne], consulté le 30/09/2020, <https://www.cnfpt.fr/evoluer/emploi-fpt/le-repertoire-des-metiers>.

<sup>3</sup> Nous approfondissons l'analyse de ce répertoire et de ses contenus en chapitre 4, section 0 (p. 140) de cette thèse.

<sup>4</sup> D'après nos recherches grâce au site internet « Wayback machine » permettant de consulter les contenus d'une page web au fil du temps, la dernière actualisation de la liste des métiers du domaine de la communication sur le site du CNFPT date de 2010.

production de légitimité et contribue à « définir le champ des savoirs techniques et conceptuels de la communication publique » (Ibid.). Cependant, les premiers « communicants publics territoriaux » (encore en poste aujourd'hui pour certains) n'étaient pas formés au domaine spécifique de la communication publique, et l'ont construit, à partir de références extérieures majoritairement inspirées des pratiques du secteur privé et par une recombinaison de métiers. Ces professionnels ne sont d'ailleurs pas spécialistes de l'administration publique, contrairement à une majorité des agents des collectivités territoriales, et sont surtout des agents contractuels<sup>1</sup>, issus du secteur de l'information et de la communication (Ibid. p. 39)<sup>2</sup>.

Une part importante de l'institution du champ de la communication publique repose dans les publications de la littérature professionnelle. Nous pensons notamment aux publications de Dominique Mégard (Mégard, 2005, 2017 (2012)), chargée de cours, ancienne élue locale et directrice de communication d'une collectivité et présidente de l'association Cap'Com, ou encore celles de Pierre Zémor (2008 (1995)), chargé de cours, ancien membre du Conseil d'État et fondateur de l'association Communication Publique. Les productions de la littérature professionnelle apportent des précisions sur les modalités de mise en œuvre de la communication dans les organisations publiques. Elles participent de la diffusion des spécificités du domaine professionnel et le configurent.

L'institutionnalisation des métiers de la communication des structures publiques a participé d'une distinction des métiers de la communication (généralement de la communication des entreprises) et de la communication dite « publique ». Cette distinction permet de comprendre qu'il y a des spécificités relatives au secteur public. La communication des collectivités territoriales et ses métiers sont aujourd'hui bien intégrés au sein des organisations territoriales et traités dans les travaux de recherche. Néanmoins, nous constatons que leur institutionnalisation reste récente et que les processus de construction de légitimité sont toujours en cours. Ce récit d'une institutionnalisation relate la façon dont ce champ s'est mis en place en tant que « construction sociale » (Robles, 2012, p. 2). Nous allons considérer que la communication des collectivités territoriales est un sous-ensemble de la communication des institutions publiques, dans leur institutionnalisation, leur atteinte de légitimité et leur conceptualisation, c'est ce lien que nous développons par la suite.

## 1.2. Rôle de la communication dans la construction des collectivités territoriales

Parmi le foisonnement terminologique et conceptuel qui gravite autour du syntagme « communication publique », une manière de la comprendre est de le considérer comme la « communication des organisations publiques<sup>3</sup> » (Gardère et Lakel, 2009; Pasquier, 2017). Caroline Ollivier-Yaniv, enseignante-chercheuse en sciences de l'information et de la communication, propose dans son chapitre de l'ouvrage « *Sciences de l'information et de la communication : objets, savoirs, discipline* » (Ollivier-Yaniv, 2013) une présentation globale de

---

<sup>1</sup> Terme utilisé en opposition à « titulaire de la fonction publique ».

<sup>2</sup> Nous approfondissons par la suite le sujet des professionnels qui exercent des missions de communication au sein des Métropoles (Chapitre 3, p. 109) et sur la diversité de ces dernières (Chapitre 2, p. 71).

<sup>3</sup> Martial Pasquier propose une définition des organisations publiques comme « toute organisation instituée par une loi (institution) ou dont l'action est strictement régie par un cadre légal. » (Pasquier, 2017, p. 13).

ce qu'est, pour elle, la communication publique, son historique et les manières dont elle se compose dans un contexte « d'intérêt général » et « d'exercice du pouvoir »<sup>1</sup>. Elle présente la « communication publique » comme un ensemble regroupant les pratiques et les stratégies de communication des institutions publiques<sup>2</sup> (Ibid. p. 103). L'auteure intègre dans le syntagme « communication publique » toute communication émanant d'une structure publique, qu'elle soit nationale ou locale.

Cette conceptualisation de la communication publique est à rapprocher du champ d'étude de la communication des organisations publiques, qui peut être défini comme suit :

*« L'ensemble des activités d'institutions et d'organisations publiques visant à transmettre et échanger des informations dans le but principal de présenter et d'expliquer des décisions et les actions publiques, d'en promouvoir la légitimité, de défendre des valeurs reconnues et d'aider au maintien du lien social. » (Pasquier, 2017, p. 35).*

Dans ces perspectives, la communication des collectivités territoriales ferait partie du champ de la communication publique, ou en serait une sous-dimension.

En effet, les collectivités territoriales, en tant qu'organisations publiques non lucratives, peuvent être considérées comme actrices de la communication publique. Cependant, elles présentent des spécificités organisationnelles (Bessières et Grima, 1999), stratégiques et politiques qui justifient d'analyser distinctement les politiques d'information et de communication de ces structures.

Si la communication des collectivités territoriales se développe depuis les années 1970, elle a évolué dans ses paradigmes. Martial Pasquier (2017), enseignant-chercheur en administration publique (Suisse), dans son ouvrage sur la communication des organisations publiques, fait le lien entre les trois modèles de management des organisations publiques<sup>3</sup> et les impacts sur les pratiques de communication (Ibid. p. 22). Dans le premier modèle, la communication joue un rôle d'information à la population dans le cadre de règles strictes. Le deuxième tend vers une « communication institutionnelle pour rendre visible les activités réalisées et pour assurer la légitimité de l'action » et une « communication marchande pour atteindre une satisfaction des bénéficiaires » (Ibid.). Dans le troisième modèle, la communication est développée « dans le sens d'une organisation participante et responsable » (Ibid.).

Ces trois modèles se situent sur des temporalités différentes, et les praticiens ont coutume de distinguer le « temps des précurseurs », représenté par les premières publications municipales ; le « temps de la publicité », déclenché par les réformes de la décentralisation en France ; et le « temps des habitants »,

---

<sup>1</sup> Ollivier-Yaniv, Caroline, (2013), « La communication publique : Communication d'intérêt général et exercice du pouvoir », In Olivesi, Stéphane, Sciences de l'information et de la communication : objets, savoirs, discipline, (2<sup>e</sup> éd., p. 103-118), Grenoble : Presses universitaires de Grenoble.

<sup>2</sup> Dans lesquelles elle inclut les collectivités territoriales, organismes gouvernementaux et institutions communautaires (Ollivier-Yaniv, 2013, p. 103)

<sup>3</sup> Le modèle classique inspiré des théories sur la bureaucratie, le modèle de la nouvelle gestion publique et celui de la gouvernance démocratique.

qui répond à un délitement du lien social et au domaine institutionnel qui instaure la participation des habitants (Lorant, 2005, p. 11).

La communication des organisations publiques a évolué d'une information « neutre » dont l'objectif était informatif à une communication presque « marchande » et « publicitaire » qui s'adresse à un bénéficiaire « client » dans le cadre du paradigme de la « nouvelle gestion publique » (Pasquier, 2017, p. 21-22) pour en arriver au paradigme de la « gouvernance démocratique » où le bénéficiaire devient un « acteur de l'action publique ». Cette vision est fondée sur un rapport différent avec le public, d'abord simple récepteur, ensuite « client » et enfin « acteur ».

Même si les Métropoles se constituent sur les territoires comme des collectivités territoriales (c'est-à-dire des administrations décentralisées qui dépendent de la fonction publique territoriale), elles se distinguent elles aussi d'un modèle des organisations publiques et de celui des collectivités territoriales.

Premièrement, les Métropoles se distinguent des collectivités territoriales par leur temporalité. Ces structures, et par conséquent leurs pratiques d'information et de communication n'ont pas connu les trois temps précisés ci-dessus. Un enjeu prédominant des politiques de communication des Métropoles est d'ailleurs d'établir une légitimité institutionnelle de la structure et d'explicitier leur rôle (Lorant, 2005, p. 10) sur un territoire donné.

Deuxièmement, les Métropoles se distinguent des autres structures intercommunales par leur taille. Les Métropoles sont à considérer comme des intercommunalités, mais avec la prise en compte de leur échelle territoriale. Il en est de même pour des communes, dont les stratégies et enjeux d'information et de communication diffèrent selon qu'elles émanent d'une « grande ville » ou d'un village rural (Dagenais, 1994). Les Métropoles sont des collectivités installées sur un territoire urbain, dont les enjeux diffèrent d'autres structures intercommunales (par exemple des communautés de communes) qui sont sur des territoires ruraux. Les divergences entre ces différentes échelles existent au niveau politique, au niveau de la relation avec les citoyens, au niveau de la représentation de la collectivité, etc.

Troisièmement, les enjeux des structures intercommunales et des Métropoles se distinguent d'un modèle des collectivités territoriales. En particulier, la forme politique, en délégation des communes, influence les dynamiques des structures intercommunales.

Les structures intercommunales doivent s'établir dans un secteur déjà riche en productions info-communicationnelles, aux côtés de structures qui œuvrent à l'établissement de leur reconnaissance depuis plusieurs décennies (communes, départements, régions...). Elles s'inscrivent dans la communication des collectivités territoriales et parfois dans les dynamiques de concurrence entre collectivités (Lorant, 2005, p. 10), néanmoins leurs enjeux divergent (Fourdin et Poinclou, 2000) de ceux des collectivités territoriales ancrées sur les territoires et de ceux des organisations publiques de manière générale. L'ensemble de ces distinctions constituent des spécificités propres aux Métropoles qui influencent le rôle et la place de l'information et de la communication pour ces structures.

### 1.3. Approche de la communication des collectivités territoriales et des Métropoles par les dispositifs

De nombreuses publications traitent le sujet de la communication des collectivités territoriales par une approche des dispositifs d'information et de communication déployés par ces structures. Les principaux dispositifs traités et présentés dans la littérature scientifique en sciences de l'information et de la communication sont le « journal municipal » et les dispositifs numériques (site internet et réseaux socio-numériques principalement). Ces travaux montrent le rôle de ces dispositifs notamment dans des processus démocratiques et de « territorialisation ». Ces approches nous intéressent sur deux points. Premièrement elles nous permettent de mettre en avant la faible diversité des types de dispositifs et outils traités par la recherche. Deuxièmement, elles mettent en avant les enjeux qui ont été rattachés à de tels dispositifs et qui peuvent être mis en lien avec l'ensemble des pratiques d'information et de communication des collectivités territoriales, dont celles des Métropoles.

Pour commencer avec le dispositif du « journal municipal », il a été identifié, en 2013 par Isabelle Pailliar, comme celui qui mobilisait le plus de ressources financières et qui attirait le plus l'attention des élus et des professionnels de la communication (Pailliar, 2013, p. 124). Bernard Miège, enseignant-chercheur en sciences de l'information et de la communication, rappelle en effet que c'est un support qui reste « soigné » (Miège, 2010, p. 110). Ce qui est appelé « journal municipal » est aujourd'hui édité par quasiment toutes les collectivités territoriales. Il n'est donc plus uniquement « municipal ». Il prend la forme de publications périodiques d'actualité envoyées à la population. Le « journal municipal » réunit trois dimensions de la communication territoriale dans un même support (Pailliar, 2013, p. 125) :

- L'information pratique des services locaux ;
- La communication des acteurs du territoire et la communication de l'institution politique ;
- La communication pour la valorisation des actions et la promotion des acteurs.

Ces trois dimensions s'adressent respectivement à l'utilisateur du service public, à l'habitant et au citoyen. Ainsi ce dispositif d'information et de communication est un outil privilégié de la construction de l'identité territoriale au travers d'une idéalisation du territoire, de la mise en scène du lien social et de la fabrication de référents identitaires (Ibid.). Isabelle Pailliar explique les processus d'« embellissement du territoire » utilisés dans les journaux municipaux comme suit :

*« Le journal met l'accent systématiquement sur l'embellissement du territoire à travers la mise en scène largement dominante du lien social (comme en témoignent les nombreuses réunions, les photographies de groupe, les fêtes, etc.) ; il vise l'idéalisation du territoire et des rapports entre les habitants et cherche à fabriquer des référents identitaires, sources de consensus locaux. » (Ibid.)*

Ces analyses du « journal municipal » montrent l'importance pour les collectivités territoriales de constituer une identité avec leurs usagers et habitants autour de référents principalement centrés sur leur territoire.



En ce qui concerne les dispositifs numériques, les travaux montrent qu'ils sont à l'origine fréquemment mis en place dans une démarche déterministe de la part des responsables politiques. Ces derniers y voient notamment une opportunité de surprendre les habitants (Ibid. p. 133). Le déploiement de dispositifs numériques émane aussi d'une injonction à être présent (sur Internet, sur les réseaux sociaux, etc.). La présence des collectivités territoriales sur Internet constitue aussi des « signes » de leur volonté de fédérer et de se constituer une identité dès les années 2000, comme le montrent Philippe Bouquillion, enseignant-chercheur en sciences de l'information et de la communication et Isabelle Pailliarth :

*« Avec Internet, il se produit une généralisation et une extension des [techniques de l'information et de la communication] à l'ensemble des collectivités territoriales et même aux nouvelles structures intercommunales dont cela constitue souvent le premier signe, public et permanent, de la volonté fédératrice qui les anime. » (Bouquillion et Pailliarth, 2006, p. 14)*

La première manière dont ont été approchés des dispositifs d'information et de communication, qu'ils soient numériques ou non, s'est faite par l'entrée sur les territoires (Bouquillion et Pailliarth, 2006). Il a aussi été question, du rôle des collectivités territoriales dans la diffusion des dispositifs techniques sur les territoires. Par la suite, la recherche s'est penchée sur le rôle que jouaient ces dispositifs dans la relation des collectivités territoriales avec leurs usagers (Akrab, 2016). En effet, le déploiement des techniques de l'information et de la communication est aussi en partie destinée à l'accompagnement de l'action publique, voire à son « efficacité ». L'expansion de l'usage du numérique est liée à des programmes gouvernementaux, allant du rapport PAGSI<sup>1</sup> au programme Action publique 2022<sup>2</sup>. Ces programmes font la promesse d'un meilleur service rendu au citoyen par la facilitation de l'accès à l'information. Ces techniques ont contribué à une réinvention du lien entre les services publics et les usagers. Aussi, ces transformations, qui touchent les politiques d'information et de communication des collectivités territoriales, se répercutent en interne sur les pratiques professionnelles et sur les compétences nécessaires au sein des structures pour assurer la mise en œuvre des actions de communication (Ibid.).

Les analyses de ces deux types de dispositifs s'intéressent particulièrement à une dimension de l'information et de la communication des collectivités territoriales qui est la diffusion d'information à destination des usagers du service public. Ces dispositifs sont représentés comme un outil d'accompagnement du service public et un outil de représentation du politique et des politiques. Par notre approche, nous aimerions voir si ce sont ces mêmes dynamiques qui animent les dispositifs déployés au sein des collectivités que sont les Métropoles.

---

<sup>1</sup> « Programme d'action gouvernemental pour Préparer l'entrée de la France dans la société de l'information », 1998

<sup>2</sup> Chronologiquement les plans pour la transformation numérique de l'État : programme d'action gouvernemental pour la société de l'information (PAGSI) (1998-2004), plan Administration ÉLEctronique (ADELE) (2004-2007), plan France numérique 2012 (2008-2012), programme Action publique 2022 (2017-2022).



Les travaux de recherche qui s'intéressent à des dispositifs d'information et de communication de structures intercommunales sont rares. Néanmoins nous supposons que les pratiques d'information et de communication des Métropoles s'inspirent directement des pratiques des collectivités territoriales.

## **2. Modélisations de la communication des collectivités territoriales**

Après avoir identifié les manières dont la communication des collectivités territoriales a été approchée par la recherche, nous nous intéressons dans cette section à sa conceptualisation. Cette section est destinée à montrer ce que désignent les expressions « communication publique » et « communication des collectivités territoriales », pour la recherche et pour les professionnels. Nous nous intéressons à la définition de la « communication publique » pour deux raisons. Tout d'abord parce que les premières recherches sur la communication des collectivités ont été publiées avant les réformes de la décentralisation. Ensuite, parce que certains utilisent l'expression « communication publique » pour désigner un éventuel modèle de communication commun à l'ensemble des structures publiques. Cette approche du générique au spécifique (de la communication publique à la communication des collectivités territoriales puis à la communication des Métropoles) permet d'identifier les référents sur lesquels se sont construits les recherches mais aussi les pratiques de la communication des Métropoles. Dans cette section, nous commençons par une présentation des travaux de chercheurs et de praticiens qui ont essayé de définir et de décliner le concept de « communication publique ». Ensuite, nous présentons la manière dont nous distinguons les politiques, stratégies et pratiques de la communication publique. Enfin, nous proposons une synthèse des approches de la communication des collectivités territoriales pour notre analyse des politiques, stratégies et pratiques de l'information et de la communication au sein des Métropoles

### **2.1. Communication publique, communication des collectivités territoriales, communication politique**

Un constat global de la recherche est celui de la polysémie du syntagme « communication publique ». Certains chercheurs ont proposé une déclinaison de la communication publique en « registres » (Ollivier-Yaniv, 2013, p. 110-115) ou en « fonctions » (Pasquier, 2017). Les praticiens présentent dans des manuels de « communication publique » une catégorisation des activités des professionnels de ce domaine (Zémor, 2008).

Caroline Ollivier-Yaniv, enseignant-chercheur en sciences de l'information et de la communication, décline des « registres d'activités interdépendants » de la communication publique (Ollivier-Yaniv, 2013, p. 111). Ces registres constituent les champs d'actions principaux des professionnels de la communication des « institutions publiques ». L'auteure identifie cinq registres : « la mise à disposition des données publiques », « la problématique des relations avec les publics », « la dimension communicationnelle de l'action publique », « l'image et la visibilité des institutions publiques » et « la communication et la décision politique » (liée à la concertation et au débat public). Ces cinq registres offrent un champ large à la dimension de « communication publique » en y associant notamment la dimension de l'information publique (au travers du premier registre). L'auteure note aussi l'interdépendance avec le politique (Ibid. p. 115), qui est

souvent le pilote de la communication (Ibid. p. 116). Ces registres montrent une analyse de la « communication publique » comme une communication à destination des usagers du service public. La communication des organisations publiques n'en fait donc pas partie. Dans cette perspective, la communication interne d'une structure publique ne serait donc pas au service d'une « communication publique ».

Martial Pasquier (2017), enseignant-chercheur en sciences de l'administration publique, décrit les « fonctions » de la communication des organisations publiques. Il en distingue deux types : les fonctions « centrales », fondées sur le principe d'obligation légale ; et les fonctions « complémentaires ». Les fonctions centrales rejoignent les registres précédemment présentés. L'auteur cite lui aussi la fonction d'« information du public » comme une fonction de la communication des organisations publiques. Il ajoute les fonctions d'accueil, d'écoute et de dialogue (Ibid. p. 35).

Pour ce qui est des publications de praticiens, Pierre Zémor, dans son ouvrage intitulé « La communication publique » (Zémor, 2008), identifie, lui aussi, des « registres » de la communication publique qui lui permettent d'en identifier les périmètres. Il distingue deux catégories de la communication publique : la « communication externe » et la « communication interne » (Ibid. p. 18-19). Cette distinction suppose donc que la communication interne et la communication externe ne participent pas des mêmes registres et donc n'agissent pas sur les mêmes champs d'action. L'auteur associe sept « registres »<sup>1</sup> à la communication externe. Pour ce qui est de la communication interne publique, il ne décline pas des registres mais offre une définition :

*« La communication interne du service public contribue à la qualité de l'action et des conditions de travail des agents, à leur mobilisation vers les objectifs de service du public et à l'animation de la structure. Nécessaire à la bonne communication externe, elle assure la transparence attachée aux procédures et aux institutions publiques. »*  
(Ibid. p. 19)

Pierre Zémor oriente la communication interne uniquement dans une perspective de fonctionnement de la structure, de mise en œuvre du travail et de catalyseur de la communication externe.

En outre, l'ensemble des catégorisations de la communication publique prend en compte les notions :

- De relation avec des publics ;
- De publicité de l'action publique ;
- D'accès aux données publiques ;
- De valorisation de l'institution.

---

<sup>1</sup> « La communication de l'information due au citoyen », « la communication des informations (utiles), « la communication de reddition des actes », « la communication de l'échange d'information », « la communication de promotion », « la communication de valorisation des institutions publiques » et « la communication de discussion et de débat public » (Zémor, 2008, p. 18-19).

Les travaux qui étudient la « communication publique » la présentent comme un dispositif de régulation des espaces publics, national ou local (Ollivier-Yaniv, 2013, p. 104), et un système de domination « visant à faire apparaître et reconnaître l'ordre institutionnel des collectivités territoriales comme allant de soi » (Bessières, 2013, p. 315).

Malgré les différentes acceptions, il existe un consensus sur la porosité de la frontière entre communication publique (ou communication des organisations publiques) et communication politique. Les collectivités territoriales ont d'ailleurs une spécificité qui est leur fonctionnement sous la gouvernance directe d'élus, qui sont désignés par le suffrage universel direct ou indirect (intercommunalités). Cette situation place la communication de ces collectivités dans une « ambivalence politique » (Dauvin, 2015) qui se caractérise par un caractère doublement politique, entre communication du pouvoir politique et projet politique (Lorant, 2005, p. 13). L'analyse des politiques<sup>1</sup> de communication des collectivités territoriales est donc à lecture multiple. Elle peut concerner trois approches :

- Le rôle de la communication au service des acteurs politiques, la « communication politique » (*politics*) ;
- Le rôle de la communication au service des politiques publiques ;
- Le rôle des politiques (*policy*) de communication en tant que lignes directrices de la structure (Vachon, 2012, p. 65).

Cependant, peu de publications intègrent la dimension de la communication au sein des structures, que ce soit en termes d'enjeux ou de pratiques. Lorsqu'elle est traitée, elle l'est par les praticiens qui la qualifient de « communication interne » (Cohen-Bacrie, 2008, p. 89; Zémor, 2008, p. 18). Par exemple, un chapitre est dédié à la communication interne dans le manuel de Bruno Cohen-Bacrie (2008), responsable de la communication d'une mairie. Il y constate l'essor « incontestable » (Ibid. p. 89) de la communication interne, qu'il qualifie de « parent pauvre de la collectivité » (Ibid.) et estime en « quête de légitimité » (Ibid.). Dans la recherche, Dominique Bessières et François Grima, enseignant-chercheur en sciences de gestion, se sont intéressés aux « services fonctionnels » de la communication. Cette approche est centrée sur la quête de légitimité de ces services, plus que sur les enjeux d'information et de communication auxquels ils répondent.

Ainsi, nous avons identifié trois niveaux de catégorisation de la communication des collectivités territoriales. Un premier niveau est fondé sur les acteurs qui produisent l'information (élu, collectivité, acteurs locaux), notamment analysé par Isabelle Paillart (2018). Un deuxième niveau se centre sur le destinataire de l'action de communication, communément divisé en deux entre « interne » (à destination des agents) et « externe » (à destination des usagers du service public). Ce niveau reproduit la séparation structurelle mise en œuvre dans les organisations et est d'ailleurs surtout utilisé par les professionnels. Un dernier niveau traite des

---

<sup>1</sup> Patrick Hassenteufel (Hassenteufel, 2011, p. 7) distingue trois sens du terme « politique » en s'appuyant sur la langue anglaise : *polity*, *politics* et *policy*. Le premier « est incarné par l'ensemble des institutions et des acteurs formant l'État » (Ibid.). Le deuxième « renvoie à la lutte [...] pour la détention du pouvoir politique » (Ibid.). Le troisième « renvoie à l'idée d'un ensemble d'actions (et d'inactions) motivées, sur la base d'un jugement rationnel » (Ibid.).

enjeux ou « registres » que couvrent les actions de communication. Ces trois niveaux présentent des perspectives différentes de la communication des collectivités territoriales, chacun plus ou moins mis en avant selon la discipline, le champ de recherche ou encore le statut de l'auteur.

## 2.2. Politiques, stratégies et moyens

La communication publique s'érige comme un concept dès lors que la recherche entreprend d'associer à ce syntagme des idées et systèmes de valeurs. En 1982, Jean-Louis Alibert, Yves de la Haye et Bernard Miège, enseignants-chercheurs en sciences de l'information et de la communication, sont les premiers à présenter une analyse scientifique de la communication publique dans un rapport intitulé « Production de la ville et aménagement du discours : les débuts de la communication publique à travers le cas de l'Isle d'Abeau » (Alibert et al., 1982). Ils critiquent dans ce rapport la manière dont les professionnels de la communication ont décliné les composantes de la communication publique. Ils suggèrent plutôt d'analyser la communication publique comme un ensemble :

*« Cet ensemble, que l'expression « communication publique » désigne avec le plus de précision, requiert d'être analysé comme tel, et non pas à partir de tel ou tel de ses nombreux composants, comme ont tendance à le faire les professionnels de la communication. » (Ibid. p. 13)*

L'utilisation de l'expression « communication publique » est proposée par les auteurs pour éviter une « grande confusion d'ordre théorique » face à une profusion terminologique (Ibid. p. 14).

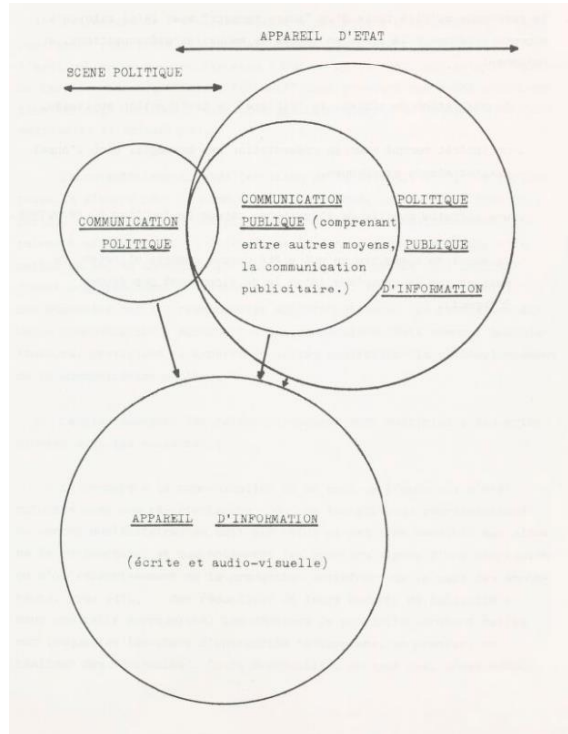


Figure 4 : « Mise en situation de la communication publique » - Extrait du rapport de Jean-Louis Alibert, Yves De La Haye et Bernard Miège (1982)

La Figure 4, ci-dessus, extraite du rapport, montre comment les auteurs situent la « communication publique » par rapport à d'autres dimensions de l'information et de la communication. Premièrement, ils considèrent que la « communication publique » fait partie d'un ensemble plus large que constitue la « politique publique d'information ». Ensuite, ils ajoutent la présence de la « communication politique », qui n'est pas comprise au sein de la « communication publique » mais dont les situations peuvent s'entrecroiser. Ils mettent donc en avant la présence de la communication publique à la fois sur la scène politique et au niveau de ce que qu'ils qualifient d'un « appareil d'état » (Ibid. p. 16).

Ce rapport est publié au moment du lancement du premier acte de la décentralisation<sup>1</sup>. Il n'intègre donc pas les caractéristiques et conséquences aujourd'hui connues de la décentralisation. Par conséquent, ce qu'ils qualifient d'« appareil d'état » englobe à l'époque les collectivités locales.

Leur travail sur la distinction entre « communication politique » et « communication publique » nous offre une perspective de travail intéressante. Le fait d'admettre un croisement entre ces deux types de communication et la prise en compte d'une politique publique (d'information) qui englobe la « communication publique » permet d'en distinguer trois niveaux d'analyse :

- Le niveau de la politique, qui considère que la « communication publique » participe d'une politique publique spécifique, celle de l'information ;
- Le niveau de la stratégie, qui se constitue dans l'ensemble « communication publique » de la figure 4 ci-dessus ;
- Et le niveau des moyens mis en œuvre, que nous qualifions de « pratiques », représenté dans le cercle « appareil d'information ».

La déclinaison de ces trois niveaux permet de décomposer la manière dont le sujet de l'information et de la communication des collectivités territoriales est analysé. Il permet aussi de décomposer les niveaux d'acteurs qui participent à ces dimensions. Nous approfondissons le sujet des acteurs en chapitre 3 de cette recherche.

### 2.3. Stratégies de communication des collectivités territoriales

En nous inspirant de travaux proposant des catégorisations des « registres », « fonctions » ou « formes » de la communication publique (Lorant, 2005; Ollivier-Yaniv, 2013; Pasquier, 2017; Zémor, 2008) et en identifiant les travaux sur des stratégies de communication des collectivités territoriales (Aldrin et al., 2014; Bessières et Grima, 1999; Bessières, 2009a; Cardy, 1997; Faure, 2013a; Houllier-Guibert, 2009; Le Bart, 1994; Mangilli-Doucé, 2021; Pailliart, 2018), nous avons identifié quatre visées majeures des stratégies et pratiques de la communication des collectivités territoriales (cf. Figure 5) : la visée politique, la visée institutionnelle, la visée opérationnelle et la visée fonctionnelle. Elles permettent, à notre avis, de couvrir la diversité des stratégies de la communication des collectivités territoriales et des Métropoles en prenant en compte les spécificités de ces structures. Ces visées sont interdépendantes et composent ce que nous

---

<sup>1</sup> La décentralisation des administrations françaises s'est faite en trois actes à ce jour : Acte I de 1982 à 2003 ; Acte II de 2003 à 2007 ; et acte III de 2007 à 2019.

qualifions de « politiques d'information et de communication des collectivités territoriales ». Les pratiques d'information et de communication peuvent alors répondre à une ou plusieurs de ces visées.

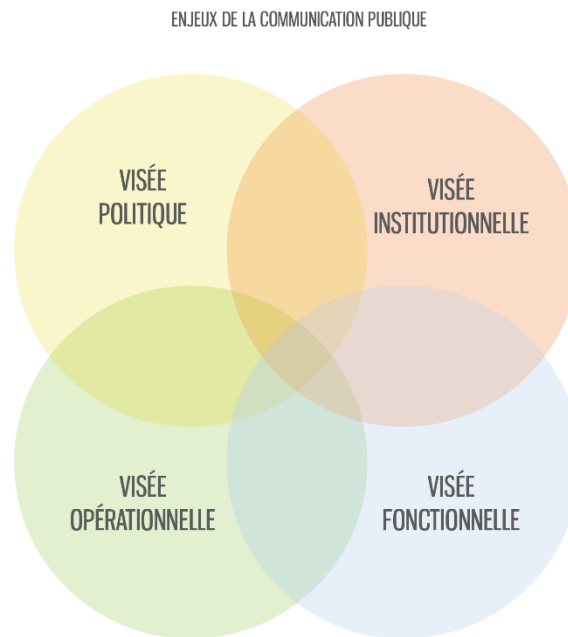


Figure 5 réalisée par l'auteure : Les visées des politiques de communication des administrations décentralisées

La première, la visée institutionnelle, s'inscrit dans les techniques d'atteinte de légitimité des organisations publiques (Bessières, 2009a, p. 22), notamment dans les actions de communication pour la légitimation du territoire. Les constructions identitaires sont comprises dans cette visée. La deuxième, la visée politique, désigne les stratégies de communication qui œuvrent pour la représentation des personnalités politiques et l'installation de leur légitimité. La troisième, la visée opérationnelle, est constituée par l'accompagnement de la mise en œuvre des politiques publiques. Enfin, la visée fonctionnelle, désigne les stratégies de communication pour le fonctionnement de la structure et sa cohérence globale (Bessières et Grima, 1999). Cette dernière est fréquemment associée à la communication interne. L'approche par les visées de la communication permet pourtant de s'affranchir des distinctions entre communication externe et communication interne et considère que chacune de ces pratiques peut participer de l'ensemble des visées. La distinction est telle que la communication interne désigne la communication à destination des agents de la structure, alors que la visée fonctionnelle désigne la communication qui participe du fonctionnement de la structure.

Afin d'étayer cette approche, nous approfondissons chacune des visées à partir de travaux sur les stratégies de communication des collectivités territoriales et des Métropoles. Cet approfondissement nous permet d'identifier le rôle de chacune de ces visées pour les Métropoles.

### **La visée institutionnelle**

La visée institutionnelle de la communication des collectivités territoriales contribue aux stratégies d'établissement de légitimité des structures, de l'action publique et des territoires. Elle participe aussi de la mise en avant de référents identitaires sur le territoire au service de la création d'une identité territoriale.

Dominique Bessières montre que la communication institutionnelle des collectivités territoriales participe d'un « système de domination » (Bessières, 2013, p. 315) qui œuvre pour faire apparaître comme « allant de soi » des organisations institutionnelles construites artificiellement. Il ajoute que ce système de domination de la « communication institutionnelle publique » est un « ensemble de techniques de légitimation constituant une communication publique politique indirecte » (Bessières, 2009a, p. 22). Dans ce cadre, les outils de communication visent l'institutionnalisation des collectivités. La communication publique œuvrerait donc pour une « normalisation » (Mangilli-Doucé, 2021, p. 65) des structures publiques, pour une meilleure adhésion à celles-ci et pour leur pérennité (Bessières, 2013, p. 315). Cet objectif d'institutionnalisation et recherche de légitimité des différents échelons décentralisés est d'autant plus important pour les intercommunalités qu'elles sont marquées par la méconnaissance de leur existence par les publics concernés (Huron et Spieth, 2009, p. 114), par un déficit d'identité (Ibid.) et par une dynamique de « défiance » (Faure, 2014, p. 72). De plus, les élus des institutions métropolitaines manifesterait une difficulté à susciter des sentiments de confiance et d'adhésion dans la population (Ibid. p. 68).

La situation des Métropoles, par l'émergence d'une nouvelle territorialité (Fourdin et Poinclou, 2000, p. 286), leur impose de faire de la communication institutionnelle au sujet du territoire un enjeu de premier plan. Leur communication se constitue alors comme un support du « façonnement idéal du territoire » (Mangilli-Doucé, 2021, p. 25).

De nombreuses disciplines définissent la notion de territoire en fonction de leur positionnement : géographie (Ginet, 2012), science politique (Faure et Négrier, 2019), sciences juridiques, sociologie (Thiéblemont, 2015), ou encore sciences de gestion (Le Roux et Thébaud, 2018). D'ailleurs, Alain Faure, directeur de recherche au CNRS en science politique et Emmanuel Négrier, chercheur en science politique, prennent soin de rappeler le « mode flottant » de l'utilisation du terme et de ses dérivés<sup>1</sup> dans leur définition du terme « territoire » (Faure et Négrier, 2019, p. 635) aux acceptions ambiguës (Faure, 2005, p. 430) par rapport à la diversité terminologique anglo-saxonne<sup>2</sup>. Ce que l'on qualifie de territoire en France, est présenté par Paul Alliès dans sa thèse en sciences juridiques consacrée à « l'invention du territoire » (Alliès, 1980), en tant qu'espace conquis par une autorité, qui trouve ses fondements à la Révolution française. La notion s'est transformée au fil des modifications politiques et administratives de l'État français, notamment avec les diverses politiques de décentralisation qui superposent une multiplicité de territoires, ou d'échelons territoriaux<sup>3</sup>. Paradoxalement, le territoire des administrations dont la légitimité est instable et la logique parfois contestable, constitue généralement le fondement<sup>4</sup> de l'identité des collectivités qui l'administrent.

---

<sup>1</sup> « Territoire », « territorialité » et « territorialisation ».

<sup>2</sup> L'association de divers espaces à un même mot, territoire, n'existe pas dans le lexique anglo-saxon, qui propose une bien plus large sphère lexicale (land, area, region, soil, territory...). Ainsi l'action publique en anglais est qualifiée de « local policies » ou « urban policies », sans référence directe à la notion de territoire (Faure & Négrier, 2019, paragr. 1)

<sup>3</sup> Dans le cas de la Métropole de Grenoble, trois EPCI fusionnent, non par logique territoriale, mais par recherche de l'acquisition des critères nécessaires pour obtenir le statut de Métropole (en outre, l'atteinte du seuil de plus de 400 000 habitants).

<sup>4</sup> La Métropole de Grenoble, par exemple, utilise les caractéristiques géographiques de son territoire pour réaliser son logo.



C'est sur un territoire défini politiquement que les acteurs de l'information et de la communication doivent construire une cohérence territoriale, comme « espace producteur de représentations identitaires et capable de susciter une appropriation sociale » (Auboussier, 2012, p. 112).

Le territoire a une place de premier plan dans la construction identitaire des collectivités territoriales et dans leurs politiques de communication. La recherche en sciences de l'information et de la communication montre notamment le rôle de l'information-communication dans l'établissement et la légitimation d'un territoire (Mangilli-Doucé, 2021; Pailliar, 2018). Les intercommunalités ont, elles, été présentées comme des échelons politiques qui redéfinissent les territoires et qui détiennent une place centrale dans les stratégies de communication et de recherche de légitimité (Houllier-Guibert, 2009; Mangilli-Doucé, 2021; Pailliar, 2018). Nommer le territoire, notamment dans les médias, est un moyen pour qu'il soit saisi matériellement et symboliquement (Noyer et Raoul, 2011, p. 19). Les territoires sur lesquels se constituent les intercommunalités, et donc les Métropoles, sont avant tout des constructions juridiques et politiques. Ils ne se forment pas nécessairement sur un territoire physique ou historique. Ces « nouveaux » territoires<sup>1</sup> se superposent à ceux des Communes, du Département, de la Région, etc. Les acteurs de l'information et de la communication des collectivités rencontrent d'ailleurs des difficultés pour rendre compte de ces différentes échelles du territoire (Auboussier, 2012, p. 117). Même si la cohérence et l'intérêt de ces stratégies sont questionnés, il reste que la communication joue un rôle dans la constitution de ces territoires politiques (Pailliar, 2013, p. 124). D'ailleurs, les publications des collectivités (publications institutionnelles territoriales) maintiennent la « fiction d'un espace communal » (Le Bart, 2000, p. 178) et sont des supports de fabrication de « référents identitaires » (Pailliar, 2014, p. 125). Le territoire est une caractéristique constitutive des identités individuelles, collectives et politiques des collectivités territoriales. Il est ainsi un des enjeux des « actes de communication »<sup>2</sup> qui extériorisent et objectivent le territoire intercommunal (Fourdin et Poinclou, 2000, p. 286) ayant pour conséquence de transformer l'« espace » en « territoire » (Ibid.). Ainsi la visée institutionnelle est aux fondements de l'établissement identitaire et territorial des Métropoles.

### ***La visée politique***

Comme nous l'avons précisé, la recherche montre une « frontière ambiguë » (Guigo, 2016) et une relation d'interdépendance (Ollivier-Yaniv, 2013, p. 110) entre communication publique et communication politique. Les deux champs se manifestent notamment dans des processus de légitimation du politique (Aldrin et al., 2014; Bessières, 2009a) et dans l'accompagnement des politiques publiques par la

---

<sup>1</sup> Ce phénomène de recherche de légitimité et d'institutionnalisation d'un territoire a lieu pour l'ensemble des « nouveaux » territoires, comme le montre l'article de Hélène Cardy publié dans les années 1990, au sujet de l'« usage et du rôle de la communication dans la construction du territoire régional » (Cardy, 1997). L'auteure questionne déjà l'intérêt de la recherche d'une identité et d'un attachement à un territoire qui ne fait pas sens en tant que tel. Pourtant, vingt-cinq ans plus tard, les politiques de communication et aujourd'hui de « marketing territorial » se multiplient dans l'ensemble des territoires français et les intercommunalités n'y échappent pas.

<sup>2</sup> Les auteurs donnent comme exemples : « invention d'un nom et d'une signature, création de logotypes, recours intensif à la cartographie et au graphisme, pour figurer le périmètre intercommunal » (Fourdin et Poinclou, 2000, p. 286)



communication. Le schéma ci-dessus (cf. Figure 4), du rapport cité précédemment (Alibert et al., 1982, p. 19) montre une superposition partielle des champs de la communication publique et de la communication politique, selon une proposition étayée par Caroline Ollivier-Yaniv (2013), qui propose qu'une dimension de la communication politique soit considérée comme un des « registres » de la communication publique. Cependant, les auteurs du rapport rappellent l'importance de dissocier la scène politique de « l'appareil d'état » :

*« Si, dans l'esprit de certains responsables, les buts et surtout les méthodes de la communication politique d'une part, et de la communication publique d'autre part ne s'opposent pas, il n'est pas justifié pour autant de les tenir pour analogues. Une chose, en effet, est de constater des interférences ; autre chose est de faire comme si la scène politique n'avait pas à être dissociée de l'appareil d'état, comme si le fonctionnement permanent de l'appareil d'état ne requérait point des modes de gestion particuliers. » (Alibert et al., 1982, p. 14)*

Bernard Miège situe parmi les principaux objectifs visés par la communication publique l'adhésion des citoyens (Miège, 2010, p. 110), un enjeu tout aussi central pour la communication politique. Ceux qui s'opposent le plus fortement au rapprochement entre « communication publique » et « communication politique » sont souvent les praticiens, professionnels de la communication (ou « communicateurs publics » (Bessières, 2009b)). Pourtant, la conception même des organisations publiques suppose un rapprochement entre politique et administration et rend inéluctable la proximité du politique avec les politiques et les stratégies d'information et de communication des administrations publiques. Au sujet des dispositifs déployés par les collectivités, Christian Le Bart (2000), enseignant-chercheur en sciences politiques, montre comment les « bulletins municipaux » participent de la légitimation du maire en place. D'après l'auteur, ce moyen de communication accrédite le « pouvoir municipal souverain » (Ibid. p. 182), qui occupe une double position : celle de « locuteur maître du texte » et celle de « personnage » toujours présent dans le texte (Ibid.). Le constat est finalement que cet outil d'information ne diffuse que ce qu'il se passe de positif à l'échelle de la collectivité concernée, et n'est donc pas un outil qui donne à voir la complexité décisionnelle et les considérations sur la « gouvernance » (Le Bart, 2000).

Aussi, la création de l'identité d'un territoire constitue autant un enjeu pour les élus locaux que pour l'institution comme l'explique Guy Lorant, consultant en communication :

*« Devenant maîtres de leurs territoires, les élus locaux ont envie de le faire savoir. Fédérer les populations, souvent hétérogènes, dont ils ont la charge, est un impératif. Par ailleurs, ces territoires ont besoin d'exister, de se renforcer et déjà de se situer sur le terrain de ce qui va devenir une concurrence entre collectivités. Créer de l'identité ou renforcer celle qui existe est une nécessité, à l'interne comme à l'externe. » (Lorant, 2005, p. 10)*

L'auteur spécifie d'ailleurs, et c'est rare, la nécessité de la création et du renforcement de l'identité autant à l'interne qu'à l'externe. L'acteur politique occuperait donc une place centrale dans la communication des collectivités territoriales, en tant que décisionnaire. Inversement, les actions de communication jouent un rôle (direct ou indirect) sur la représentation politique.

### **La visée opérationnelle**

Les stratégies de communication des collectivités territoriales sont un outil d'accompagnement de l'action publique (Mégard, 2005, p. 27). C'est cette visée que nous qualifions d'opérationnelle<sup>1</sup>. Selon cette visée, la communication des collectivités territoriales en tant que politique publique propre est questionnée. A l'heure où le slogan de l'association Cap'Com scande « la communication publique aussi est une politique publique »<sup>2</sup>, il nous paraît intéressant de requestionner cette conception de la communication. La communication publique peut être qualifiée de politique publique par les praticiens par exemple lorsqu'une campagne porte un objectif en soi. Certains peuvent considérer que l'image portée par la collectivité sert directement son action, et par conséquent que la communication est une politique publique d'image.

Nous interrogeons les liens entre communication et politiques publiques, les actions de communication des collectivités territoriales étant tantôt présentées comme politiques publiques en tant que telles, tantôt comme facilitatrices des politiques publiques. En sociologie politique, une politique publique est présentée comme « les interventions d'une autorité investie de puissance publique et de légitimité gouvernementale sur un domaine spécifique de la société ou du territoire » (Thoenig, 2019, p. 462). Une « politique publique », en France, est donc constituée de tout ce qui est décidé et fait, ou n'est pas fait, par des acteurs gouvernementaux, et ainsi par les organisations publiques et territoriales (Ibid. p. 463). L'expression repose sur deux notions : celle de programme d'action<sup>3</sup> (*policy*) et celle d'autorité publique (*polity*) (Hassenteufel, 2011, p. 7). D'après la définition de Jean-Claude Thoenig, sociologue, les politiques publiques peuvent prendre trois formes principales, elles « véhiculent des contenus, se traduisent par des prestations et génèrent des effets » (Thoenig, 2019, p. 462). D'après cette définition, nous pourrions considérer que les actions, ou partie, de communication d'une organisation publique sont une « politique publique ». D'ailleurs, l'auteur utilise une campagne de communication institutionnelle pour donner un exemple de politique publique « immatérielle » (Ibid. p. 466). De même, Christian Le Bart, enseignant-chercheur en science politique, défend cette position et prend pour exemple des campagnes d'amélioration de l'image d'une collectivité (la « politique d'image ») qu'il considère comme une politique publique (Le Bart, 1994, p. 152) :

*« La communication peut et même doit être pensée comme une authentique politique publique, c'est-à-dire comme une action relativement autonome par rapport aux autres actions publiques. » (Ibid. p. 153).*

Cependant, l'auteur ajoute à son argumentaire la nécessité d'analyser cette communication par rapport aux « politiques publiques classiques » qu'elle accompagne dans une stratégie discursive, et sans lesquelles « la communication risque fort de tourner à vide » (Ibid. p. 171). Il théorise un lien fort, voire une dépendance,

---

<sup>1</sup> Le choix de ce terme s'est fait en résonance avec la distinction « opérationnel » et « fonctionnel » qui est faite au sein des collectivités territoriales entre les missions sur le terrain, au service direct de l'action publique, et les missions pour le fonctionnement de l'organisation, supports de l'action publique (ressources humaines, finances...).

<sup>2</sup> Campagne diffusée en 2018 à l'occasion des vingt ans de l'association, sur les médias (France Inter) ...

<sup>3</sup> « Un programme d'action correspond à un ensemble d'actions (de nature diverse) présentant une certaine cohérence (en termes de finalités en particulier) et s'inscrivant dans la durée. » (Hassenteufel, 2011, p. 8)

entre la communication et les politiques publiques des structures. Ces recherches montrent que les politiques de communication sont « fondamentales dans le mécanisme de détermination des politiques publiques » (Gerstlé et Piar, 2016, p. 16), mais qu'elles ne sont pas autonomes dès lors qu'elles ne peuvent être analysées qu'au prisme des autres politiques publiques. Cette vision centrée sur la visée opérationnelle ancrée en sciences politiques est contrebalancée par les travaux en sciences de l'information et de la communication que nous présenterons par la suite.

Il nous semble ici pertinent de faire appel à la science administrative qui propose de considérer les *politiques publiques* comme un paradigme de leur discipline. Jacques Chevallier, enseignant-chercheur en sciences administratives et politiques, présente l'analyse des *politiques publiques* comme un paradigme de la science administrative, qui propose d'observer ce que font les administrations (et non ce qu'elles sont<sup>1</sup>) et néglige le fait que l'action administrative ne s'exerce pas seulement à travers l'engagement de politiques (Chevallier, 2019, p. 66). Il considère que le troisième paradigme<sup>2</sup> des études administratives, celui de *l'action publique* rend compte « de la dimension d'évolution de l'administration dans les sociétés contemporaines » (Ibid. p. 67). Si toute action de communication des organisations publiques peut être considérée comme une politique publique, ses actions sont certainement à considérer comme parties prenantes de l'action publique, telle que conceptualisée par Jacques Chevallier.

Cette vision se généralise avec une reconnaissance et une intégration de la communication publique comme élément de gestion des services publics (Bessières, 2009a, p. 22). De plus, l'accompagnement des politiques publiques par des discours, qu'ils soient politiques ou institutionnels, peut participer de la construction d'imaginaires territoriaux (Faure, 2014, p. 67), à condition qu'ils soient pourvus d'émotions (Ibid.). Alain Faure déplore d'ailleurs l'absence d'émotions dans les politiques publiques métropolitaines, qui « ne parviennent à susciter ou incarner ni adhésions individuelles ni idéal collectif » (Ibid.). Pour l'auteur, les politiques publiques des Métropoles sont trop logistiques avec des discours incarnés par des professionnels « qui ne produisent aucun mécanisme de séduction et de réenchâtement sur les atours vertueux ou simplement équitables des priorités métropolitaine » (Ibid. p. 68).

Des approches s'opposent à l'idée de considérer l'association de la politique publique avec la communication. Notamment, Dominique Bessières, considère que la communication ne rentre pas dans une logique de résolution de problème, qui est pour lui une des caractéristiques de l'action publique. Pour l'enseignant-chercheur, la communication des organisations publiques résulte de la communication organisationnelle et agit dans « un souci de légitimation institutionnelle et politique, ou de gestion et de contrôle symbolique de l'organisation » (Bessières, 2009a, p. 19). Pour justifier cette position, il propose de comparer la communication publique à la communication des organisations et ainsi argumente le fait qu'on ne considère pas la communication du secteur privé comme une politique publique. Nous opposerons à

---

<sup>1</sup> Dans ce cas c'est le paradigme de *l'organisation* qui prédomine.

<sup>2</sup> Nous définissons ce paradigme et approfondissons son usage plus tard dans cette thèse (chapitre 2, section 1.1, p. 61).

cet exemple qu'aucune activité du secteur privé ne s'apparente à une politique publique. L'objet même d'une politique publique se réalise dans un système à visée d'intérêt général, alors qu'une même activité dans le secteur privé œuvre dans un objectif lucratif.

### **La visée fonctionnelle**

Nous qualifions de visée fonctionnelle toutes les actions de communication qui servent à mettre de la cohérence globale dans la structure (Bessières et Grima, 1999, p. 24), pour améliorer son efficacité (Ibid. p. 26). Cette dimension de la communication est en lien avec l'intégration de « fonctions transversales », ou « services fonctionnels », dans les administrations décentralisées dans les années quatre-vingt-dix (Ibid. p. 24). Elle est peu traitée par les travaux de recherche, cependant elle se rapproche de ce que Alain Laramée (2009), enseignant-chercheur en sciences de la communication (Canada), qualifie en communication des organisations de « composantes fonctionnelles de l'organisation » (Ibid. p. 182).

Les visées de la communication des collectivités territoriales que nous qualifions de fonctionnelles rejoignent notamment l'objectif de la communication publique présenté par Bernard Miège qui vise la modernisation du fonctionnement des administrations (Miège, 2010, p. 109), pour laquelle il stipule que la communication prend une place de premier plan (Ibid.). Cette modernisation se met en place dans l'action publique d'une part, en informatisant (Bouquillion et Paillart, 2006) et en « modernisant » la relation avec les usagers (Weller, 1998, 1999) ; d'autre part elle s'inscrit au sein des structures avec une révision des modes de travail et notamment l'expansion du travail par projet et par projets de service<sup>1</sup> (Pierre Crozier et Petitbon, 1993, p. 18) inhérents à la perspective du « nouveau management public ».

Ainsi, la communication des collectivités territoriales comme dimension des politiques publiques d'information (Alibert et al., 1982) se constitue avec d'une part la communication politique dont le lien avec les acteurs politiques est inéluctable et d'autre part la communication d'intérêt général, inhérente au service public. La prise en compte d'une interrelation entre politique, stratégies et moyens mis en œuvre offre la possibilité d'une prise de recul sur les manières de conceptualiser la communication des collectivités territoriales selon le point de vue adopté. Les visées identifiées permettent de considérer la communication des collectivités territoriales comme une politique au service d'une diversité d'objectifs et de politiques publiques. Aussi, la recherche et ses différentes approches nous montrent de quelle manière la communication peut être un « indicateur » pertinent des changements de l'espace local (Fourdin et Poinclou, 2000, p. 284) et un témoin des différentes constructions du système institutionnel local :

*« En d'autres termes, la communication est l'équivalent d'un prisme, révélateur du phénomène intercommunal et des logiques qui travaillent et façonnent le système local depuis une décennie, qu'il s'agisse de la recomposition du territoire, des pratiques politiques, ou de la dynamique institutionnelle. » (Ibid.)*

---

<sup>1</sup> « Mécanisme participatif de réflexion des agents d'un service sur l'évolution des missions et l'amélioration de l'organisation » (Pierre Crozier et Petitbon, 1993, p. 18)

Enfin, les moyens de communication sont des indicateurs d'objectifs de légitimité et de caractère identitaire sur un territoire. La suite de notre propos s'attachera à distinguer ce qui relève de politiques, de stratégies et de pratiques de communication des Métropoles. L'originalité de notre recherche réside aussi dans l'application de cette approche aux pratiques d'information et de communication au sein des structures, à destination des agents des collectivités. L'intérêt est d'identifier si ces modèles s'appliquent et si les enjeux inhérents à la communication des collectivités territoriales sont déclinés au sein des structures.

### **3. L'information des collectivités territoriales : objet politique et démocratique**

Cette troisième section s'intéresse au sujet de l'information publique qui, nous l'avons vu, est directement lié aux enjeux de la communication des collectivités territoriales. Le sujet de l'information publique est traité dans la recherche en sciences de l'information et de la communication par l'entrée de l'accès à l'information par les usagers du service public. Si le terme d'information a précédé celui de communication dans les pratiques professionnelles de la communication des collectivités territoriales (avec des « directions en charge de l'information » par exemple), dernièrement le terme d'information est réservé à la gestion de l'information publique (notamment par les services des archives) et la production scientifique est bien moindre (Bardou-Boisnier et Pailliant, 2012, p. 3). Plus récemment ce terme a été réactualisé avec les travaux sur les données ouvertes, qui ouvrent de nouvelles perspectives politiques liées à l'information. Cependant, rares sont les travaux concernant l'information des organisations publiques et des collectivités territoriales dans une vision globale de l'ensemble du système informationnel que gèrent ces structures. Nous nous intéressons donc aux manières dont l'information des collectivités territoriales a été approchée dans la littérature scientifique afin d'identifier un lien entre un façonnement des pratiques professionnelles et des politiques de gestion de l'information des collectivités territoriales.

La notion de droit à l'information est aux fondements des systèmes démocratiques français et par conséquent au centre des politiques d'information et de communication portées par les collectivités. Dans ce cadre, il est nécessaire de comprendre la dimension politique de la gestion informationnelle des collectivités territoriales et des Métropoles. Comme notre recherche se donne l'ambition de traiter les stratégies et politiques de l'information et de la communication des Métropoles en tant que structures publiques locales, l'information qui nous intéresse est celle produite au sein des Métropoles, qu'elle soit communiquée ou non, et qu'elle fasse l'objet de politiques spécifiques ou non. Cette section s'inspire de quelques travaux portant sur l'information publique, et particulièrement de deux parutions : le numéro des *Enjeux de l'information et de la communication* dédié à cette thématique de l'information publique (Bardou-Boisnier et Pailliant, 2012) et la publication, la même année, de la revue *Documentaliste – Sciences de l'information*, dont le dossier thématique s'intitule « information et territoires » (Battisti, 2012).

En parallèle nous intégrons une dimension historique à notre analyse. Celle-ci apporte des éléments de compréhension de l'état actuel des politiques de gestion de l'information dans les structures publiques. Pour

cela, nous nous référons aux textes de lois<sup>1</sup> et réglementations<sup>2</sup> qui encadrent l'information des institutions publiques, aux travaux sur l'histoire du traitement de cette information par les collectivités territoriales (Coeuré et Duclert, 2019; Fiorentino et Monnier, 2014; Pénicaut, 2015) ainsi qu'à des documents d'époque telles que des productions administratives du dix-neuvième siècle<sup>3</sup>. L'approche historique de l'information publique nous donne une perspective sur les valeurs et fondamentaux qui ont constitué la conception de l'information publique et les pratiques professionnelles contemporaines qui l'entourent.

### 3.1. Information locale, information publique et information des collectivités territoriales

Pour commencer nous distinguerons trois termes proches et parfois confondus : information locale, information publique et information des collectivités territoriales.

L'information locale désigne l'information qui circule dans un espace local. Elle peut être émise par une diversité d'acteurs locaux (collectivités, presse locale...) et est qualifiée de « locale » par son prisme de diffusion (l'échelle locale).

L'information publique est celle qui est produite par des structures publiques et à destination de leurs usagers (principalement externes). Dans ce cas les producteurs de l'information publique sont des structures publiques : les institutions publiques, les organismes offrant une mission dite de service public et les collectivités territoriales (Bardou-Boisnier et Pailliar, 2012, p. 3). L'information publique des collectivités territoriales se compose d'informations institutionnelles, citoyennes et politiques (Bouquillion et Pailliar, 2006, p. 27), qui font écho aux enjeux de la communication présentés précédemment. Elle englobe trois dimensions : politique, médiatique et administrative. Elles portent toutes comme argument le « droit à l'information » (Bardou-Boisnier et Pailliar, 2012, p. 4).

Ces approches de l'information publique délimitent un critère pour sa caractérisation : sa mise à disposition des usagers (sous conditions). Donc, si l'« information publique » englobe uniquement l'information accessible par les usagers du service public, elle exclut celle produite et utilisée au sein des structures territoriales et non diffusée (par exemple les productions de communication interne, les documents de travail...). Il est donc possible que la prise en compte de cette information « interne » soit aussi exclue des politiques informationnelles des collectivités territoriales.

---

<sup>1</sup> Loi n° 79-18 du 3 janvier 1979 sur les archives. [en ligne], consulté le 19/03/2021, [https://www.legifrance.gouv.fr/loda/article\\_lc/LEGIARTI000006528350/1979-01-05/](https://www.legifrance.gouv.fr/loda/article_lc/LEGIARTI000006528350/1979-01-05/).

<sup>2</sup> Notamment celles publiées par les centres de gestion de la fonction publique territoriale et le Service interministériel des Archives de France.

<sup>3</sup> Blanche, Alfred et Ymbert, Théodore, (1884), Dictionnaire général d'administration : contenant la définition de tous les mots de la langue administrative, Bibliothèque nationale de France, 1960 pages, [en ligne], consulté le 08/04/2020, <https://gallica.bnf.fr/ark:/12148/bpt6k3049920b>.

Cormenin, Louis-Marie de Lahaye, (1838), Recueil contenant les ordonnances et circulaires relatives à la loi du 18 juillet 1837, sur l'administration municipale, et un exposé des principes de législation et des règles de jurisprudence administrative et judiciaire qui président à l'administration des communes [Recueil], Paris : BNF, 119 pages, [en ligne], consulté le 06/04/2020, <https://gallica.bnf.fr/ark:/12148/bpt6k54703495>.

Nous qualifions l'information des collectivités territoriales comme l'information produite, gérée et conservée par ces structures, sans condition de diffusion à l'extérieur de la collectivité. Le sujet de l'information publique et territoriale vue dans cette globalité est présenté comme un « défi » des collectivités territoriales dans la revue *Documentaliste – Sciences de l'information* (2012). Pour Michèle Rive, documentaliste et élue locale, une dichotomie réside dans le principe de la nécessité et du droit du citoyen d'être informé et l'absence de discours et de politique autour de l'information des « membres des collectivités territoriales », élus et agents (Rive, 2012, p. 44). Cette professionnelle du domaine montre la tension dans laquelle les professionnels de l'information exercent leur activité dans les collectivités territoriales. D'après elle, une politique cohérente d'information des collectivités territoriales (Ibid. p. 45) devrait être composée de cinq types de politiques :

- « Une politique interne d'accès à l'information utile et engageante » ;
- « Une politique de veille sur l'information émergente » ;
- « Une politique de collecte et de conservation de la production et de la mémoire territoriale » ;
- « Une politique de gestion des connaissances écrites et orales » ;
- « Une politique publique d'accès à la connaissance et aux savoirs ».

Cette conception englobe l'information publique et l'information des collectivités territoriales dans une politique globale permettant une « gouvernance informationnelle »<sup>1</sup> qui prend à la fois en compte l'accès à l'information par les usagers du service public et la gestion de l'information au sein des structures. La prise en compte de la diversité de l'information (produite dans les structures mais aussi circulant dans les structures) et de ses diverses perspectives et publics nous paraît centrale.

Autant que la communication, l'information pourrait être pensée comme une politique au service de l'action publique. Souvent liée à d'autres domaines (la communication, les systèmes d'information...) le sujet de l'information peut être élevé à un niveau de « politique ». L'information est, de surcroît, présentée comme un vecteur stratégique de l'aide à la décision :

*« Quelle que soit la structure, l'information-documentation est une aide à l'action [...] ; à l'organisation pour les décisions d'application et de mise en œuvre ; à la décision stratégique pour la collectivité. » (Ibid.)*

Les politiques d'information pour les collectivités territoriales ont donc un rôle à jouer dans la mise en œuvre des politiques publiques et sont aux fondements des politiques, stratégies et pratiques de communication des structures publiques. Elles sont aussi un outil du fonctionnement des structures. Pourtant, la prise en compte de la dimension interne et fonctionnelle de l'information paraît occultée par le sujet de l'information publique, comme information destinée à l'usager du service public ou destinée à la mise en œuvre de l'action publique.

---

<sup>1</sup> Nous approfondissons le sujet de la gouvernance informationnelle (ou gouvernance de l'information) en Chapitre 2, section 3.1, p. 80.



### 3.2. Évolution des politiques d'information : des archives publiques à l'ouverture des données

La perspective de l'information des collectivités territoriales présentée précédemment qui est particulièrement centrée sur son rôle pour l'action publique et à destination des usagers du service public résulte de son historique. Contrairement à l'information des organisations, et particulièrement des entreprises, l'information des collectivités territoriales en tant qu'information d'organisations publiques est associée à des valeurs et enjeux caractéristiques du service public. Cette perspective historique nous permet de mieux appréhender les types de politiques, stratégies et pratiques associées à la gestion de l'information dans les Métropoles. Elle apporte aussi une meilleure compréhension de la construction des services en charge de la gestion de l'information et des métiers qui les composent.

La place de l'information publique dans les échelons locaux en France ramène aux fondements de sa démocratie<sup>1</sup> et à l'instauration de l'accès public aux documents administratifs dès 1837<sup>2</sup>. D'après le Dictionnaire général d'administration de 1884, les communes archivent de la documentation depuis les édits de 1690 et 1709 qui « avaient créé des offices de secrétaires-greffiers chargés du récolement annuel de documents » (Blanche et Ymbert, 1884, p. 94). Cette situation est longtemps restée ignorée (Ibid.) puis a été redécouverte à la Révolution française avec le constat de la conservation dans les villes de documents remontant au XIII<sup>ème</sup> siècle (Ibid.). Aujourd'hui, en vertu de la loi du 26 octobre 1796, les Départements conservent la majeure partie des documents locaux<sup>3</sup>. Les Communes, propriétaires de leurs archives, ont le choix d'organiser leurs propres archives municipales ou de les verser aux archives départementales. Nous notons même s'il n'y a pas d'obligation légale pour les Communes de disposer d'un service d'archives, que le Code Général des Collectivités Territoriales<sup>4</sup> indique comme dépense obligatoire de la Commune les frais de conservation des archives<sup>5</sup>.

La création des intercommunalités a complexifié cette organisation, avec tantôt des services d'archives distincts dans les Communes et dans l'intercommunalité, tantôt un transfert de la compétence à

---

<sup>1</sup> Le statut « positif » de l'utilisateur lui confère un ensemble de droits (Bonnard, 1926 in Chevallier, 2011, p. 222). Parmi les quatre droits de l'utilisateur (Chevallier, 2011), l'un est celui de « la reconnaissance d'un droit à l'information en faveur de l'administré », institutionnalisé par des « institutions de protection et de sauvegarde (la Commission nationale informatique et libertés, la Commission d'accès aux documents administratifs) ». Reconnu comme « droit fondamental » au niveau européen (Chevallier, 2011, p. 222).

<sup>2</sup> Loi du 18 juillet 1837 sur l'administration municipale. Art. 69 : « Les budgets et les comptes des communes restent déposés à la mairie, où toute personne imposée aux rôles de la commune a droit d'en prendre connaissance. »

<sup>3</sup> Les archives départementales ont pour vocation de récolter et conserver « a) Des titres des institutions et des établissements de l'Ancien Régime supprimés en 1790 et années suivantes, et des papiers des particuliers séquestrés pendant la Révolution ; b) Des papiers des administrations et institutions publiques qui se sont succédé dans les départements depuis 1790 jusqu'à l'an VIII (départements, districts, municipalités de canton, tribunaux ou commissions révolutionnaires, comités de surveillance, sociétés populaires, etc.) ; c) Des papiers des administrations et établissements dont les lois, décrets ou règlements ont prescrit ou autorisé le versement dans les Archives départementales. » (L'arrêté du 1er juillet 1921 portant règlement général des archives départementales en définissant officiellement la composition en ces termes).

<sup>4</sup> Article L2321-2 du Code Général des Collectivités Territoriales

<sup>5</sup> « Sont obligatoires pour la commune les dépenses mises à sa charge par la loi. » « Les dépenses obligatoires comprennent notamment : [...] 2° Les frais de bureau et d'impression pour le service de la commune et les frais de conservation des archives communales et du recueil des actes administratifs du département »



l'intercommunalité, tantôt à l'inverse la gestion des archives intercommunales par l'une des Communes ou par le Département. Il est donc possible pour une structure intercommunale de ne pas détenir d'unité en charge des archives, ni d'archivistes, en interne<sup>1</sup>. La distinction de ces services, suppose que chaque transfert de compétences, fusion, et autres transformations organisationnelles engendre des restructurations et redistributions conséquentes des services d'archives et de leurs fonds. Les ressources publiées par les institutions de nouvelles instructions de tri spécifiques aux intercommunalités au fil des réformes administratives en témoignent<sup>2</sup>. Cet extrait de l'instruction des Archives de France témoigne de ces chamboulements structurels pour les archives au fil des réorganisations :

*« L'instruction de tri du 11 août 1993 prenait en compte les transferts de compétences issus de la première vague de décentralisation de 1982. Depuis lors, non seulement une nouvelle vague de décentralisation a conféré aux communes de nouveaux pouvoirs, [...] mais les méthodes de travail et d'organisation des collectivités ont été largement modifiées, ce qui n'est pas sans conséquence sur la production archivistique des communes. Tant pour couvrir les nouvelles compétences des communes que pour tenir compte de nouveaux champs d'action créés par l'évolution des techniques et des méthodes de travail – développement de l'informatique, généralisation des méthodes et outils de contrôle de gestion – il était nécessaire de refondre le texte de 1993, insuffisant pour traiter les documents produits. La France est passée, en quelques années, à une organisation largement décentralisée, inscrite dans la Constitution, qui donne aux collectivités des responsabilités longtemps exercées directement par l'État. Les régions et les départements, de même que les EPCI qui exercent par délégation des communes membres certaines compétences conférées par la loi aux communes, sont des producteurs d'archives de plus en plus nombreuses, volumineuses, variées. Là aussi, le besoin d'outils de gestion des archives est devenu aigu. » (Archives de France, 2009)<sup>3</sup>*

Ainsi, l'ancienneté des archives des Métropoles, leurs contenus (typologie des documents, ...) et les missions des unités en charge de l'archivage dépendent directement des choix politiques de mutualisation de la compétence.

L'ouverture des données (ou *open data*) constitue une part importante des politiques publiques liées à l'information. Elles sont institutionnalisées par une obligation légale depuis 1978 avec la loi portant sur

---

<sup>1</sup> Nous verrons plus tard dans ce mémoire (Partie 2, Chapitre 4) que l'intercommunalité grenobloise a fait le choix de mutualiser son unité en charge des archives avec celle de la Ville centre (Ville de Grenoble) au moment du passage en Métropole.

<sup>2</sup> Centre de gestion de l'Isère, (2017), Note d'information sur les archives des intercommunalités, [en ligne], consulté le 16/11/2020, [https://www.cdg38.fr/sites/default/files/documents/note\\_interco2017.pdf](https://www.cdg38.fr/sites/default/files/documents/note_interco2017.pdf) ; Service interministériel des Archives de France, (2009), Tri et conservation des archives produites par les services communs à l'ensemble des collectivités territoriales (communes, départements et régions) et structures intercommunales, [en ligne], consulté le 16/11/2020, [https://francearchives.fr/fr/file/8229105e7fca3fec9580af165e8de5468076601d/DPACI\\_RES\\_2009\\_018\\_maj\\_20170822.pdf](https://francearchives.fr/fr/file/8229105e7fca3fec9580af165e8de5468076601d/DPACI_RES_2009_018_maj_20170822.pdf).

<sup>3</sup> Service interministériel des Archives de France, (2009), Tri et conservation des archives produites par les services communs à l'ensemble des collectivités territoriales (communes, départements et régions) et structures intercommunales, [en ligne], consulté le 16/11/2020, [https://francearchives.fr/fr/file/8229105e7fca3fec9580af165e8de5468076601d/DPACI\\_RES\\_2009\\_018\\_maj\\_20170822.pdf](https://francearchives.fr/fr/file/8229105e7fca3fec9580af165e8de5468076601d/DPACI_RES_2009_018_maj_20170822.pdf), p. 3.

L'accès aux documents administratifs (loi CADA<sup>1</sup>) accompagnée de la loi relative aux archives<sup>2</sup> en 1979 et plus récemment les diverses lois sur l'ouverture des données<sup>3</sup>. Cette volonté politique de l'ouverture des données influence directement les modalités de gestion de l'information dans les structures, puisque les données conservées doivent pouvoir être mises à disposition de manière la plus ouverte possible et se détacher du document pour une gestion privilégiée de la donnée. D'ailleurs, du fait de la « culture technique » dans laquelle s'inscrivent les politiques d'ouverture des données des collectivités territoriales (Bardou-Boisnier et Pailliar, 2012, p. 5), elles sont généralement confiées aux unités en charge des systèmes d'information. Ceci pose la question de leur « éditorialisation », de leur accès par une diversité de publics et de la création d'une « nouveau cadre à la production des informations des services publics [...] propice à la réinterprétation des données dans d'autres contextes et par d'autres publics » (Ibid. p. 6).

Si ce type de politiques comporte une complexité technique et redéfinit les modes de gouvernance (Labelle et Le Corf, 2012, p. 61), elle a aussi des conséquences sur la gestion interne de la structure, de sa production à sa diffusion. Une dimension occultée, et pourtant non négligeable de ces politiques spécifiques de gestion de l'information, est celle des conséquences des restructurations des administrations publiques et du traitement de l'information qui transforment les pratiques des professionnels de l'information mais aussi de l'ensemble des agents des collectivités dont les données produites devront être partagées (et donc « partageables »). Si le dossier de la revue *Les Enjeux de l'information et de la communication* traite largement des limites de la volonté de transparence de l'information publique et de l'existence de rapports de force, dans le cadre d'une ouverture plus grande des informations publiques due en partie au développement des TIC (Bardou-Boisnier et Pailliar, 2012, p. 8), il ne traite du travail des agents que dans une analyse de sites internet d'intercommunalités. Hakim Akrab, docteur en sciences de l'information et de la communication, montre d'ailleurs que les structures intercommunales ont une production importante d'informations qui les conduit à adopter une démarche plus rationalisée et stratégique de l'information, notamment en recrutant des profils de personnels très spécifiques pour se professionnaliser.

L'information locale et l'information publique ont fait l'objet de travaux donnant à voir le rôle de la diffusion de l'information dans un espace local et à destination des usagers externes des collectivités territoriales. Cependant, l'information des organisations publiques, ou des collectivités territoriales, est bien moins traitée par la recherche. L'information analysée est finalement la « partie haute de l'iceberg », celle qui est sélectionnée et diffusée aux publics extérieurs à la structure, qui répond aux idéologies de la « transparence » (Ollivier-Yaniv, 2003, p. 40). L'information interne à la structure est invisibilisée, à l'exception de quelques travaux spécifiques dans d'autres disciplines que les sciences de l'information et de

---

<sup>1</sup> Commission d'accès aux documents administratifs, loi du 17 juillet 1978

<sup>2</sup> Loi n° 79-18 du 3 janvier 1979 sur les archives, reprise par la LOI n° 2008-696 du 15 juillet 2008 relative aux archives

<sup>3</sup> Ordonnance n° 2005-650 du 6 juin 2005 relative à la liberté d'accès aux documents administratifs et à la réutilisation des informations publiques en réponse à la Directive 2003/98/CE du Parlement européen et du Conseil du 17 novembre 2003 concernant la réutilisation des informations du secteur public

la communication notamment sur des pratiques documentaires pour la gestion des déchets en géographie (Perrin, 2004) ou sur les systèmes d'information de domaines spécifiques<sup>1</sup>.

En conclusion, l'institutionnalisation du domaine de la communication des collectivités territoriales participe d'une représentation du rôle et de la place de la communication, dans les territoires et dans l'espace public local notamment. Elle a également une portée sur les métiers et leurs missions, entre fonction d'appui des structures publiques et enjeu stratégique de façonnement politique et administratif. Sans être une sous-dimension de la communication publique, la communication des collectivités territoriales se construit en parallèle de celle-ci. Elle hérite d'une partie des fondements théoriques et de certaines caractéristiques, mais se distingue aussi par des spécificités.

La recherche en sciences de l'information et de la communication qui porte sur les organisations publiques se concentre principalement sur les méthodes (Miège, 2010, p. 108), souvent dans des approches sectorielles (Ibid.) et « appliquées » aux domaines et champs en direction desquels les campagnes sont régulièrement organisées » (Ibid.). Celle sur l'information publique s'intéresse particulièrement aux politiques de diffusion de l'information et de son accès par l'utilisateur.

Les évolutions montrent que les collectivités territoriales ont intégré la nécessité de communiquer, en témoigne une intégration des services dans les organigrammes, des métiers du domaine et des moyens de communication. Nous avons vu que les politiques de communication couvrent une diversité d'enjeux (politique, opérationnel, fonctionnel et institutionnel). Cette catégorisation nous permettra d'identifier ceux-ci dans les actions de communication à destination des agents des Métropoles que nous analysons. Pour les collectivités territoriales, et particulièrement pour les intercommunalités, l'information et la communication participent de la légitimité des structures, de présentation de l'action publique, de création d'un lien entre le public et la structure et de construction d'un imaginaire territorial.

Ainsi les travaux de recherche sur les stratégies de communication des collectivités territoriales mettent en avant les enjeux de visibilité et de quête de légitimité de territoires qui « ont besoin d'exister, de se renforcer et de se situer sur le terrain de ce qui va devenir une concurrence entre collectivités » (Lorant, 2005, p. 10). Dans ce contexte, les Métropoles font face à une situation de recomposition territoriale qui les place en position de concurrence sur des espaces locaux riches en productions de communication territoriale et dont les identités territoriales se superposent.

Si l'analyse de l'information et la communication est un outil privilégié pour comprendre les mutations institutionnelles et territoriales (Mangilli-Doucé, 2021, p. 59), elle l'est également pour identifier et pour comprendre la place que prennent les structures concernées, les Métropoles, et les individus en leur sein dans ces mutations. Cependant, les sujets de l'administration, de la production de ces stratégies mais aussi de leur diffusion au sein des structures sont peu traités. Les agents territoriaux sont rarement cités et pris

---

<sup>1</sup> Par exemple des travaux sur les pratiques documentaires pour la gestion des déchets en géographie (Perrin, 2004) ou sur les systèmes d'information en lien avec le risque financier en sciences de gestion (Lande, 2002)

en compte en tant que publics des politiques d'information et de communication des Métropoles. Ils sont pourtant à la fois des publics de ces multiples pratiques d'information et de communication en tant qu'individus qui vivent sur le territoire, mais aussi usagers et producteurs de l'information et de la communication au sein des collectivités territoriales.

Si les actions de communication de ces structures doivent, au même titre que toute collectivité territoriale, accompagner les politiques publiques, elles jouent aussi un rôle important de légitimation et de construction identitaire sur le territoire. Ainsi, l'information et la communication des collectivités territoriales, qu'elle soit en « interne » ou en « externe », recouvre une diversité de situations et de contextes, intervient dans l'ensemble des politiques publiques et actions des collectivités territoriales et de ses acteurs, et se compose de nombreuses interactions et données qui viennent qualifier un champ de recherche. Une de nos questions de recherche est d'identifier si ces enjeux inhérents à la communication des Métropoles sont présents au sein de celles-ci dans la mise en œuvre des politiques « internes » d'information et de communication.

## Chapitre II - Information et communication des organisations appliquée aux Métropoles

---

Notre sujet invite à observer des dispositifs d'information et de communication au sein de collectivités territoriales dont le rôle principal est la mise en œuvre de politiques publiques. C'est ce rôle qui est particulièrement étudié et analysé dans la recherche sur ces structures. Les dispositifs, quant à eux, sont surtout approchés dans le contexte de structures privées, surtout les entreprises. Ce chapitre présente les travaux qui traitent de l'information et de la communication interne dans les structures ou les organisations. Les champs de recherche concernés sont ceux de la communication des organisations, des approches communicationnelles des organisations, de la communication interne et de l'information des organisations (ou information organisationnelle). L'objectif est d'utiliser ces apports comme fondement pour l'analyse des dynamiques liées à l'information et la communication dans des Métropoles.

Au-delà des apports en sciences de l'information et de la communication sur les « organisations », il nous paraît souhaitable de se raccrocher aux apports de disciplines connexes qui ont analysé notre objet d'étude. Comme le stipule Pierre Muller, directeur de recherche en sciences politiques, trois courants de pensée permettent l'analyse des politiques publiques dans sa discipline : la bureaucratie, la théorie des organisations et le management public (Muller, 2018, p. 13-18). Apparus dans cet ordre, ces trois courants sont le témoignage de l'évolution paradigmatique de l'analyse des structures publiques en France et de leur gouvernance. C'est pourquoi nous intégrons à notre état de l'art :

- Les approches des « organisations » représentées par les sciences de gestion ;
- Les approches des « administrations » et des « organisations publiques » représentées par les sciences administratives et les sciences politiques.

Cet état de l'art nous permet d'identifier de potentiels modèles des organisations et des collectivités territoriales. L'objectif est de répondre à ces questions : existe-t-il un modèle organisationnel applicable à toutes les structures, y compris les organisations publiques ? Existe-t-il des théories des sciences de l'information et de la communication applicables à l'ensemble des structures ? Les collectivités territoriales sont-elles des structures si spécifiques qu'elles ont leur propre modèle info-communicationnel ?

La première section de ce chapitre présente les modèles existants pour l'analyse de l'information et de la communication des « organisations » et des administrations de manière générale. Deuxièmement, notre propos resserre le sujet sur la thématique de la « communication interne ». Troisièmement, c'est la thématique de l'information dans les collectivités territoriales qui est présentée.

## 1. Communication des organisations et Métropoles

L'intérêt de la recherche pour le sujet de la communication des organisations est relativement récent<sup>1</sup>. Des conflits épistémologiques résident d'ailleurs quant à la circonscription du champ de la communication des organisations, ou de la « communication organisationnelle » (Vacher, 2009). Ce champ étudie principalement les entreprises et rarement des organisations publiques, encore moins les collectivités territoriales<sup>2</sup>. Même si les modèles gestionnaires (régime juridique et environnement de travail) du secteur public tendent à se rapprocher de ceux du secteur privé (Galland et Lemel, 2011, p. 215) depuis l'ère de la « modernisation » (Weller, 1998), cette généralisation du terme « organisations » questionne la prise en compte du cadre général spécifique des organisations publiques. En effet, une partie des objectifs et le cadre des organisations publiques divergent de ceux d'une « organisation privée » (ou entreprise), avec notamment des contraintes plus importantes et des contenus plus variés (Pasquier, 2017, p. 13). Aussi, l'existence même de ces deux types d'organisations ne repose pas sur les mêmes dynamiques.

Notre recherche propose une approche de structures spécifiques, les Métropoles, par l'analyse de leurs politiques d'information et de communication en direction de leurs agents ayant lieu au cours de leurs processus de structuration. Dans cet objectif, nous faisons appel à trois spécialités des sciences de l'information et de la communication qui font le lien entre organisation et communication (Vacher, 2009, p. 120) : l'approche systémique, la communication organisationnelle et les approches communicationnelles des organisations (ACO).

Après avoir présenté les approches existantes des structures étudiées et critiqué un éventuel modèle de l'organisation, nous nous intéressons aux théories de la communication des organisations en sciences de l'information et de la communication puis à leur place dans l'analyse des dynamiques de changement des structures. Cette section constitue donc un fondement pour l'analyse plus spécifique par la suite de l'information et de la communication au sein des Métropoles.

### 1.1. Administrations, décentralisation et modernisation

L'Administration<sup>3</sup> a été théorisée dès le début du vingtième siècle, notamment dans le courant de pensée de la « bureaucratie ». Max Weber, économiste considéré comme le fondateur de la pensée bureaucratique, propose une « construction idéale-typique » (Weber, 1919) de ce modèle. Celui-ci repose sur quatre principes :

1. La stricte différenciation des rôles politiques et administratifs et la subordination de l'Administration aux organes politiques ;
2. La mise en place de règles protégeant les agents contre l'arbitraire politique ;

---

<sup>1</sup> L'intérêt pour la communication organisationnelle aurait émergé aux Etats-Unis à la fin des années 1940 (Redding, 1985). La thématique est institutionnalisée comme champ d'étude à part entière dans les SIC en France principalement au travers de la création du groupe de recherche Org and Co en 1992.

<sup>2</sup> Quand c'est le cas, les travaux s'intéressent particulièrement aux « entreprises publiques » (sociétés détenues par l'État) dont le système organisationnel se rapproche finalement de celui d'une entreprise.

<sup>3</sup> Nous entendons par *Administration* l'ensemble des personnes morales et physiques qui accomplissent les activités dont le but est de répondre aux besoins d'intérêt général de la population (Delamarre, 2013).

3. Le recrutement des agents sur la base de leur compétence<sup>1</sup> ;
4. La séparation des agents et des moyens d'administration.

Ces principes, longtemps considérés comme inaliénables, ont depuis été critiqués. Des dysfonctionnements du modèle ont été identifiés (Bartoli et Blatrix, 2015, p. 16-19), avec, entre autres, (1) une prise en compte du pouvoir de l'Administration sur la mise en œuvre et la mise en forme des politiques publiques ; (2) la perspective des limites d'un système de règles qui peut devenir une fin en soi plus qu'un moyen de fonctionnement pour les agents (Merton, 1957), il pourrait alors accroître les tensions et démotivations qu'il devait réduire et inciter au détournement de règles lorsque certaines se contraignent mutuellement ; (3) le recrutement de plus en plus massif d'agents contractuels ; et (4) l'approche de l'individu en tant qu'être social détenteur d'une autonomie (Michel Crozier, 1963) et d'un pouvoir (Bezes, 2019) responsables d'une capacité d'interprétation.

Dans le cas de politiques administratives, le modèle bureaucratique est d'autant plus critiquable que les rôles politiques ne sont pas clairement identifiés. Si les moyens mis en œuvre en interne et les politiques adoptées sont l'objet de l'Administration, il est envisageable qu'ils entrent dans le cadre de certaines politiques publiques. En parallèle, le domaine de la communication se différencie du modèle bureaucratique sur deux points particuliers : tout d'abord la forte proportion d'agents contractuels parmi les professionnels de la communication, ensuite le lien étroit que les agents entretiennent souvent avec les organes politiques et leurs membres. Malgré ces critiques, les fondements de la bureaucratie restent perceptibles dans les structures publiques contemporaines.

Une caractéristique centrale de la construction bureaucratique des administrations décentralisées réside dans une séparation entre les missions opérationnelles et les missions fonctionnelles. Les premières, les missions opérationnelles, qualifient celles en charge de la mise en œuvre directe de l'action publique. Elles sont souvent rattachées à des politiques publiques. Les secondes, les missions fonctionnelles, ont la charge de ce que nous avons appelé précédemment les moyens d'administration. Elles ont pour rôle principal d'assurer le fonctionnement de leur administration pour que les missions opérationnelles puissent être assurées de manière optimale.

Dominique Bessières et François Grima (1999) ont traité du sujet des missions fonctionnelles dans les « administrations décentralisées »<sup>2</sup>. Ils développent deux dimensions principales des unités en charge des missions fonctionnelles :

- La proximité du pouvoir central et l'éloignement de la ligne hiérarchique opérationnelle ;
- Et l'« expertise au sein de l'organisation dans un champ de compétences spécialisées » (Ibid. p. 24).

---

<sup>1</sup> Assuré en France par le système de concours de la fonction publique.

<sup>2</sup> Les « administrations décentralisées » sont les collectivités territoriales et les structures associées qui disposent d'une autonomie vis-à-vis de l'État central.



Le propre des unités administratives fonctionnelles n'est donc pas de répondre à un « problème public » mais d'être des supports à l'action publique. Les politiques (*policies*) qui dirigent les transformations administratives des organisations peuvent être regroupées sous cette dimension « fonctionnelle » de l'administration. Dans ce cadre, nous qualifierons les politiques d'information et de communication à destination du fonctionnement administratif comme des politiques d'information et de communication fonctionnelles.

Au-delà des théories des administrations de manière générale, il nous paraît nécessaire de différencier et de caractériser les administrations décentralisées. Pour rappel, la mise en place d'administrations décentralisées est une spécificité de la gouvernance française. Leur création résulte des politiques françaises de décentralisation initiées dès 1976<sup>1</sup>. La décentralisation se caractérise par un transfert de certaines compétences de l'État vers des structures distinctes et autonomes<sup>2</sup> : les collectivités territoriales<sup>3</sup> et les établissements publics chargés de gérer un service public<sup>4</sup> (hôpitaux, musées...). La décentralisation se construit depuis au fil de diverses réformes<sup>5</sup> organisées en « actes » de la décentralisation.

L'objectif principal de la décentralisation est l'adaptation des décisions au territoire en prenant en compte ses spécificités (principe de subsidiarité). Les collectivités territoriales ont acquis une autonomie par rapport à l'État. Cette autonomie est théorisée par le champ d'étude de la gouvernance multiniveaux qui montre l'importance de l'ancrage territorial et des interactions avec les acteurs locaux (notamment privés) pour ces structures et leur légitimité (Poupeau, 2017). Parmi les approches mobilisables pour l'étude des systèmes politiques multi-niveaux et leur gouvernance (Ibid.) nous avons retenu celles qui s'intéressent principalement aux individus au sein des structures et qui les incluent à l'analyse de la gouvernance : les approches « par le champ » et les « approches institutionnelles ». Ces approches intègrent la sociologie à l'analyse des systèmes politiques que sont les collectivités territoriales, comme l'explique François-Mathieu Poupeau, directeur de recherche en sciences politiques :

*« Élaborées en France à partir des années 1970, [les approches par le « champ »] se proposent, avec les travaux sur les institutions, de donner une plus grande « épaisseur » sociologique à l'analyse des systèmes politiques, en s'intéressant aux individus qui les peuplent. » (Ibid. p. 103)*

Ce qui nous intéresse particulièrement dans ces approches est la prise en compte des « jeux » d'acteurs au cœur des institutions, à la fois dans les formes d'articulation entre niveaux de gouvernance, mais aussi dans les décisions et actions menées au sein même de chaque niveau. Les approches par les institutions de la

---

<sup>1</sup> La décentralisation est initiée par le *Rapport Guichard* (1976).

<sup>2</sup> La différence entre décentralisation et déconcentration réside dans cette autonomie : les administrations déconcentrées (préfecture...) agissent sous l'autorité directe de l'État.

<sup>3</sup> On parle alors de « décentralisation territoriale ».

<sup>4</sup> On parle alors de « décentralisation fonctionnelle ».

<sup>5</sup> Loi n° 99-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale / loi constitutionnelle du 28 mars 2003, relative à l'organisation décentralisée de la République, « acte II de la décentralisation » / Loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales / Loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles / Loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant sur la nouvelle organisation territoriale de la République.



gouvernance multi-niveaux mettent en lumière que les agencements institutionnels ne sont pas uniquement formels mais participent aussi d'une part d'agencements informels à prendre en compte (mœurs, valeurs...) (Ibid. p. 148) qui sont, eux, constitués par les individus au travail.

Le processus de décentralisation porte aussi la volonté politique d'une rationalisation et d'une « modernisation »<sup>1</sup> du service public. Le rapport « *Vivre ensemble* »<sup>2</sup>, qui lance la décentralisation, est parsemé du champ lexical de la modernisation et de la rationalisation (« dignité de l'État », « efficacité administrative », « gestion quotidienne des français »...). Ce rapport est le témoin des premières démarches gestionnaires du paradigme du « management public ». Inspiré du mouvement néo-libéral des pays anglosaxons dans les années 1990, le « nouveau management public » s'étend en France et met en avant la recherche de l'« efficacité publique »<sup>3</sup>. Ce nouveau paradigme de l'action publique opère un « basculement du référent des politiques publiques de la solidarité vers la compétitivité économique » (Chambat, 1999, p. 215). C'est donc un rapprochement de plus en plus fort qui est voulu politiquement entre les modes de gestion des administrations et ceux des entreprises.

Nous nous arrêtons sur la notion de *modernisation* qui régirait de plus en plus les modes de gouvernance des administrations. Ce concept intéresse une diversité de disciplines, à commencer par les sciences politiques (Rouban, 2011; Warin, 1997b) par la sociologie de l'action publique (Bossy et al., 2018) ; mais aussi la sociologie (Chambat, 1999; Weller, 1998, 2018), l'économie (Lamarche, 2001), le droit ou les sciences de gestion (Bartoli et Blatrix, 2015; Pierre Crozier et Petitbon, 1993), pour ne citer que les plus prolifères. Les sciences de l'information et de la communication s'intéressent particulièrement à l'influence de la modernisation de l'action publique sur et par la technologie (Musso, 1999; Raoul, 2001).

Le phénomène de modernisation, poussé par les recherches en sciences de gestion et en sciences politiques, valorise une perception plus libérale de l'État. Il mène les États occidentaux vers de nouvelles perceptions du service public avec : une marchandisation du service public, une modification du statut de l'individu (d'usager à client) (Chauvière, 2006; Quin, 1997) et, ce qui nous intéresse particulièrement, un nouveau management (« nouveau management public ») qui met au cœur des politiques la recherche de la rentabilité et de l'efficacité. Cette « idéologie de la bonne gestion publique » (Peters, 2019, p. 411) s'éloigne de la conception wébérienne qui met l'administration au centre pour donner une importance substantielle au management (Ibid.). Pour cela, le nouveau management public fait évoluer le régime juridique et l'environnement de travail des fonctionnaires vers ceux que connaissent les salariés du secteur privé (Galland et Lemel, 2011, p. 215). La modernisation bouscule et transforme le management du personnel et les structures administratives (Peters, 2019, p. 412) qui doivent s'adapter aux nouvelles contraintes qui leur sont imposées (Warin, 1997a, p. 23) en faisant évoluer les modes de décision, les structures de

---

<sup>1</sup> Les termes « modernisation du service public », « nouveau management public » ou encore « new public management » entrent tous dans le « paradigme de l'action publique ».

<sup>2</sup> Guichard, Olivier, (1976), « Vivre Ensemble » : rapport de la Commission de développement des responsabilités locales (431 pages), Paris : Commission de développement des responsabilités locales.

<sup>3</sup> Cette approche par l'efficacité publique intègre un des quatre référentiels présentés par Pierre Muller (2015) : celui du « cycle de l'État-entreprise ».

l'administration et les méthodes de gestion (Pierre Crozier et Petitbon, 1993, p. 12) dans un rapprochement des logiques public et privé dont les frontières sont brouillées (Hassenteufel, 2011, p. 8). Ce qui peut être qualifié de « projet gestionnaire » (Gardère, 2012, p. 27) se fonde sur « une culture de la performance et de l'évaluation » (Gardère, 2012, p. 27) où la responsabilité des leaders politiques est transmise au « manager » (Peters, 2019), dont les périmètres d'action sont néanmoins limités par le respect des règles et des procédures (Pasquier, 2017, p. 13).

Le transfert des logiques du secteur privé au secteur public se fait généralement sans prise en compte des spécificités de l'administration, son mode d'action, son histoire, sa vocation et sa culture (Bartoli et Blatrix, 2015, p. 21). Il existe cependant une résistance face à ce nouveau modèle social des métiers « dégagés de la culture de l'argent » (Galland et Lemel, 2011, p. 204). Ces transformations dans les modes de gestion des administrations tendent à rapprocher les structures administratives des entreprises et de leur analyse. Néanmoins, Pierre Muller précise qu'il est nécessaire de nuancer ce rapprochement :

*« Même si les concepts de l'analyse des politiques publiques peuvent emprunter à ceux qui permettent d'étudier les organisations privées, la boîte à outils de cette discipline reste spécifique » (Muller, 2018, p. 18).*

En effet, les administrations décentralisées présentent des spécificités qu'il est nécessaire de prendre en compte dans leur analyse. De plus, l'autonomie des collectivités territoriales leur octroie une plus grande liberté dans les modalités de mise en œuvre de la modernisation de leurs services publics que l'administration d'État. Il est néanmoins intéressant de prendre en compte cette volonté de rationalisation qui se met en place depuis trente ans en France et dont la création des intercommunalités est un des actes de la volonté d'optimisation de l'action publique française.

## **1.2. De la communication organisationnelle aux approches info-communicationnelles des organisations**

Les théories des organisations, développées principalement au vingtième siècle, constituent les fondements des recherches sur la communication des organisations. Trois théories des organisations dominantes peuvent être identifiées (Laramée, 2009, p. 42) : les théories classiques<sup>1</sup>, les théories des relations humaines<sup>2</sup> et « l'approche systémique de l'organisation ». L'évolution de ces théories progresse d'une vision « fonctionnaliste » de l'organisation, dans laquelle peu d'importance est accordée à l'individu et la communication est abordée via l'analyse de la transmission des messages et des canaux de communication<sup>3</sup>, vers une prise en compte progressive de l'organisation informelle, de l'autonomie de l'individu et du groupe et du caractère mouvant de l'organisation, influencée par son environnement au quotidien.

En parallèle, la communication organisationnelle émerge au milieu du vingtième siècle aux Etats-Unis (Ibid. p. 5) et la littérature scientifique s'intéresse au lien entre organisation et communication à partir des années

---

<sup>1</sup> Dont les auteurs principaux sont Max Weber, Frederick Winslow Taylor et Henri Fayol.

<sup>2</sup> Dont les auteurs principaux sont Elton Mayo, Fritz Roethlisberger et William Dickson.

<sup>3</sup> Il est fait référence à la théorie mathématique de la communication présentée par Claude Shannon et Warren Weaver (1948).

soixante (Ibid.). Alain Laramée, enseignant-chercheur en sciences de la communication (Canada), considère que l'approche systémique est la plus pertinente pour l'analyse de la communication organisationnelle. Il précise que cette approche permet de ne plus percevoir la communication comme statique et de prendre en compte le fait que « la communication est liée à presque toutes les fonctions de l'organisation » (Ibid. p. 39). L'organisation peut alors être abordée comme un système de communication qui comprend un ensemble d'individus en interaction entre eux et avec des « produits (humains) »<sup>1</sup> (Duterme, 2002, p. 78). De plus, cette approche rappelle l'interdépendance des « fonctions » de l'organisation. Elle amène à considérer que les dispositifs d'information et de communication et le « travail communicationnel collectif » (Delcambre, 2018, p. 62) doivent être intégré, ou « encastré », à d'autres dispositifs organisationnels pour qu'il y ait une « efficacité organisationnelle » (Ibid.). Cette perspective met en avant la pertinence pour les dirigeants de structures d'adopter des politiques de communication à l'échelle de la gouvernance de leur structure étant donné qu'il est démontré que ce domaine innerve tous les champs et fonctions de la structure.

En France, le champ de recherche de la « communication des organisations » se construit dans une volonté d'éloignement du discours d'acteur. L'idée est de construire une légitimité scientifique dans le champ de la communication organisationnelle qui permettrait de repenser la relation entre communication et « organisation ». Le groupe de recherche *Org & Co* est constitué en 1994 autour d'un objectif : favoriser les échanges sur les relations entre organisation, information et communication. Il est formé autour de deux postulats :

- La communication joue un rôle d'institutionnalisation, de structuration des organisations ;
- Et la communication construit la réalité organisationnelle qu'il est donc possible d'observer par ce biais.

Ces postulats nous intéressent particulièrement dans l'étude que nous réalisons de la structuration des Métropoles. Ils orienteront notre recherche :

- Dans un premier temps pour l'observation de la place de la communication dans l'institutionnalisation au sein des structures ;
- Dans un second temps pour nos choix méthodologiques qui proposent d'observer une (ou des) réalité(s) organisationnelle(s) au travers des dispositifs d'information et de communication.

Plus récemment, un champ de l'analyse conjointe de la communication et des organisations a été développé, celui des « approches communicationnelles des organisations » (ACO). Ce champ qualifie le glissement paradigmatique allant de « l'étude de la communication des organisations » à « l'observation des phénomènes communicationnels au sein des organisations » puis à « l'analyse des organisations par la communication » (Bouillon et al., 2007, p. 7). Cette démarche scientifique suppose que les phénomènes

---

<sup>1</sup> L'auteur donne comme exemple ces éléments : machines, systèmes de production, règlements, structures organisationnelles, statuts, etc. (Duterme, 2002, p. 78)).

sociaux sont caractérisés par des phénomènes informationnels et communicationnels et propose de les étudier (Ibid. p. 9). Plutôt que d'analyser la communication des organisations de manière isolée au sein d'une organisation, ce courant « vise à comprendre les organisations, leur fonctionnement et leurs dynamiques à partir des phénomènes de communication qui les structurent » (Ibid. p. 7). Il propose d'approcher l'organisation en tant que « construit symbolique », qui se constitue « au travers de ses discours, des signaux qu'elle émet, des idées et idéologies qu'elle relaie et sur lesquelles elle s'appuie de manière plus ou moins explicite » (Ibid. p. 12). Les auteurs inscrits dans ce courant de recherche présentent une dimension structurante<sup>1</sup> et organisante (Ibid. p. 17) de l'information (Carion, 2007; Groleau et Mayère, 2007) et de la communication, en faisant notamment appel à la théorie de la structuration. La dimension structurante des phénomènes informationnels et communicationnels se justifie notamment :

- Par la « mise en forme » des formes organisationnelles (Guyot, 2006, p. 39; Le Moëne, 2015, p. 145) par le biais de « l'information procédurale » (Guyot, 2006, p. 18) (règles et procédures) ;
- Par la dimension « constitutive et constituante » (Carion, 2007, p. 71) des phénomènes informationnels et communicationnels par le biais du système de lien social (personnes en interaction) (Ibid.) considéré comme « processus organisant » (Alemanno et Mayère, 2018, p. 14) ;

Cette dimension structurante de l'organisation par les phénomènes informationnels et communicationnels est orchestrée par les « activités communicationnelles » (traitement et transmission d'informations, production et mobilisation de connaissances, production d'un cadrage symbolique) (Bouillon et al., 2007, p. 10). Celles-ci sont par conséquent une « source directe d'efficacité productive » (Ibid.), un thème central pour tout type d'organisation (Ibid.) et intrinsèque des enjeux de modernisation de l'action publique.

Cette démarche nous intéresse dans notre approche de structures spécifiques, dont la structuration a peu été analysée et qui entrent dans des logiques de recherche de la productivité. Nous faisons appel aux théories des ACO au travers de leurs trois dimensions qui, si elles peuvent être traitées distinctement, ont tout intérêt à être articulées (Ibid. p. 12). Ces trois dimensions communicationnelles sont représentées par trois niveaux d'analyse :

- les « situations de communication locales » (Ibid.) ;
- « l'articulation entre les processus de communication qui émergent des situations et le fonctionnement efficient des processus productifs impliqués dans la réalisation des objectifs de l'organisation » (Ibid.) ;
- et « les politiques de communication, appréhendées comme discours et constructions symboliques produits par les organisations » (Ibid. p. 13).

La première dimension, met l'accent sur les interactions et les relations interpersonnelles pour identifier comment les « échanges situés permettent de saisir le fonctionnement quotidien des collectifs de travail et la construction de l'organisation » (Ibid. p. 12). Elle se fonde notamment sur les travaux de sociologues et

---

<sup>1</sup> La structuration est présentée comme : « faire de l'un avec du multiple » (Bouillon et al., 2007, p. 16)

psychosociologues sur les approches en termes de pouvoir et de régulations sociales (Ibid.). Nous mettons en œuvre cette approche dans notre analyse réalisée auprès des protagonistes des politiques informationnelles internes aux Métropoles. Nous désirons comprendre les interactions en situation, que nous observons par le biais d'entretiens, mais aussi de l'analyse de productions documentaires professionnelles qui donnent à voir l'élaboration de représentations sociales et les modalités de leur partage (Ibid.), ainsi que les « jeux entre la définition hiérarchique des cadres de l'activité et la mise en œuvre de cette activité » (Delcambre, 2007, p. 44).

La deuxième dimension étudiée, dans une combinaison des activités informationnelles et communicationnelles, le lien entre les activités cognitives<sup>1</sup> et l'efficacité organisationnelle. Ce cadre observe les dynamiques reliant les technologies de l'information et de la communication, les modélisations du travail et les transformations organisationnelles. Cette approche est intégrée à notre recherche dans l'étude des transformations organisationnelles au travers des dispositifs d'information et de communication déployés en période de restructuration des intercommunalités en Métropole.

Pour ce qui est de la troisième dimension, elle est prise en compte dans la manière dont nous abordons les Métropoles par des entrées diverses et notamment par la prise en compte des représentations de différents acteurs impliqués dans la vie des organisations (Bouillon et al., 2007, p. 12). Nous adoptons cette approche dans notre analyse des publications internes aux Métropoles, qui sont les témoins de la construction symbolique de la structure (par les discours et les signaux émis et les idées et idéologies relayées (Ibid.)). Si ces construits ne jouent pas un rôle dans l'existence de la structure, ils jouent bien un rôle dans sa création (Ibid.).

L'articulation de ces trois dimensions nous permet d'englober une diversité de phénomènes informationnels qui participent de la structuration d'une organisation et d'apporter des éclairages sur le rôle de ces phénomènes lorsqu'ils entrent dans le contexte de politiques et stratégies à destination des salariés (ou agents) des Métropoles dans leur processus de construction ou de transformation.

Les ACO prennent en compte les phénomènes informationnels dans leur cadre, tout en n'en faisant pas un sujet aussi central que la communication et les phénomènes communicationnels. Pourtant, l'information est qualifiée de « facteur de structuration des activités » (Guyot, 2006, p. 35), et aurait un « rôle fondamental » à jouer dans la construction des systèmes sociaux organisés autour des processus de structuration des organisations (Ibid. p. 17). Cette structuration par l'information serait assurée en partie par les dispositifs d'information, qui d'un côté, organisent la gestion d'une activité de travail (Ibid. p. 72) et de l'autre structurent des ressources d'information (veille, archives...).

Nous identifions une volonté d'articuler les deux champs dans certains travaux en sciences de l'information et de la communication. Dans cette visée, des auteurs de la discipline se sont attachés à défendre un rapprochement des champs pour l'analyse des phénomènes organisationnels. Malgré le fait « qu'information

---

<sup>1</sup> « la transmission, le traitement des informations, la mobilisation collective des connaissances » (Ibid. p. 11).

et communication recouvrent deux cultures, deux logiques et parfois deux métiers » (Bougnoux, 1995, p. 6) analyser conjointement information et communication est un moyen d'avoir une approche pragmatique de l'ensemble que constituent « forme et contenu, support et sens » (Le Moëne, 2015, p. 150). Les diverses approches info-communicationnelles des organisations est une base sur laquelle nous construisons notre travail de recherche. Nous y faisons référence afin d'approcher les administrations décentralisées que sont les Métropoles sous l'angle de leurs politiques, stratégies et pratiques de communication.

### **1.3. L'information et la communication dans les dynamiques de transformation organisationnelle**

Parmi les processus structurants des organisations présentés par la recherche certains nous intéressent particulièrement. Pour commencer, la notion de « changement » nous paraît centrale dans le contexte de structures qui se transforment et doivent continuellement s'adapter aux contextes nationaux imposés. L'analyse communicationnelle des « mutations organisationnelles » (Gallot et Le Moëne, 2015) s'attache au constat que la prise de conscience progressive de l'efficacité limitée des instruments destinés à rationaliser, gérer la complexité et assurer la dynamique de l'action collective dans les organisations « s'est accompagnée d'un développement massif des stratégies d'information-communication » (Ibid.). Aussi, les domaines de l'information et de la communication internes sont associés aux dynamiques de changement : celui de la communication interne comme partie prenante du changement, qui trouve « une de ses raisons d'être dans les transformations organisationnelles engagées » (Kaciac et Legavre, 2011, p. 17) ; celui de l'information au travers notamment de la notion « d'apprentissage organisationnel »<sup>1</sup> (Koenig, 2015).

Cette approche nous intéresse, non pas pour le phénomène d'élaboration des compétences qui la sous-tend, mais par la place de premier plan qu'occupe l'information et ses politiques gestionnaires dans des dynamiques de structuration. L'apprentissage organisationnel, aux fondements du fonctionnement de la structure et d'une « infrastructure de compétences organisationnelles » (Ibid. p. 89) est sujet à des « effritements rapides » directement liés à la sauvegarde et la conservation de l'information. L'auteur identifie comme responsable de ces effritements quelques phénomènes, particulièrement :

- la dispersion (puis la disparition) des mémoires individuelles à la suite de départs, mutations et dispersions des équipes (Ibid. p. 92) ;
- l'émiettement des systèmes d'archivage (Ibid. p. 91) avec une multiplication des systèmes d'archivage individuels ;
- une tendance des organisations à écrire de moins en moins « ce qui importe » au profit de la communication verbale (Ibid.).

Ces constats sur la mémoire collective, en lien avec la structuration de l'organisation, dans des organisations en mutation sont intéressants à rapporter au contexte des Métropoles qui justement : sont en mutation, se

---

<sup>1</sup> Gérard Koenig, enseignant-chercheur en gestion, définit l'apprentissage organisationnel comme « un phénomène collectif d'acquisition et d'élaboration de compétences qui plus ou moins profondément, plus ou moins durablement, modifie la gestion des situations et les situations elles-mêmes » (Koenig, 2015, p. 83).

construisent par des fusions et transferts de personnel, opèrent de nombreuses mutations et réorganisations internes qui conduisent à des dispersions d'équipes. Ce contexte est « l'occasion d'une perte de compétences considérable » (Ibid. p. 92), non négligeable pour une structure en construction à la recherche d'une action publique efficace. Il met en exergue la nécessité de penser l'information et sa gestion au travers de politiques informationnelles au service de la structuration et du fonctionnement de la structure et de son collectif.

Enfin, parmi les processus de structuration liés aux phénomènes informationnels et communicationnels, la notion de « culture organisationnelle » se place comme « une dimension centrale de l'analyse des organisations » (Schein, 1985). Edgar Schein, enseignant-chercheur américain de psychologie organisationnelle et de gestion, développe un modèle de la culture organisationnelle<sup>1</sup> (Ibid.). Dans cette vision, la culture est considérée comme un ciment de l'organisation au service de la création d'une unité d'action (par des valeurs partagées) et de l'engagement des membres de l'organisation (par la satisfaction des besoins) (Ibid.). Des auteurs en sciences de gestion ont, dans les années quatre-vingt, attiré l'attention sur l'influence de la culture sur la performance des organisations » (Giroux, 1994). La culture organisationnelle se compose d'une multitude d'éléments, valeurs, représentations, symboles, rites, règles et pratiques (Causer et al., 2009, p. 3) tels que le langage, les logos, les rituels, les histoires et les symboles (Lemaitre, 1984, p. 43-48). Ces éléments sont en lien direct avec de potentielles politiques d'information et de communication des organisations qui voudraient orienter leur, ou leurs, culture(s). Dans cette optique, la communication interne, devient « un moyen de relier les membres de l'organisation pour former un groupe plus homogène participant de la même culture » (Giroux, 1994). En parallèle, une partie de ces éléments (nous pensons notamment aux règles et pratiques) peuvent être orientés par de l'information organisationnelle, notamment par « l'information procédurale » dont parle Brigitte Guyot (2006). Alain Laramée (2009) fait le lien entre ces domaines dans son approche culturelle des organisations :

*« La culture est perçue comme un processus de partage symbolique puisque, lorsque les gens communiquent, ils construisent leur culture. Les composantes importantes de la culture organisationnelle sont le partage des normes, les réminiscences, les histoires et les rituels qui procurent aux membres un terrain symbolique unique et commun. Mais la culture, c'est aussi la révolution des ordinateurs et la technologie de l'information, qui modifient considérablement la façon de vivre et de penser des membres d'une organisation. » (Ibid. p. 81)*

La culture organisationnelle est ainsi constituée au travers d'un « processus de partage symbolique » (Ibid.), au sein duquel les processus de communication et d'interaction participent d'une mise en commun et la « révolution numérique » modifie la « façon de vivre et de penser des membres d'une organisation » (Ibid.).

---

<sup>1</sup> Edgar Schein définit la culture organisationnelle comme « un ensemble de postulats de base – inventés, découverts ou développés par un groupe cherchant à faire face à des problèmes d'adaptation externe ou d'intégration interne – qui ont largement fonctionné pour être considérés comme valides, et par conséquent peuvent être transmis à de nouveaux membres comme la bonne manière de percevoir, penser et ressentir face à ces dits problèmes. » (Schein 1985). Traduit depuis le texte original par Manon Dalban-Pilon : « organizational culture » : « a pattern of basic assumptions – invented, discovered, or developed by a given group as it learns to cope with its problems of external adaptation and internal integration – that has worked well enough to be considered valid and, therefore to be taught to new members as the correct way to perceive, think, and feel in relation to those problems. » (Schein, 1985).



Cette approche des organisations nous intéressera dans notre analyse des Métropoles, notamment dans les contenus des publications internes et dans les modalités de gestion de l'information et de consignes au sujet de la gestion de l'information. Nous identifierons des potentiels éléments de culture au sein de l'organisation au fil des mutations par le biais des dispositifs d'information et de communication internes et tenterons d'identifier la place qu'est donnée à la notion de culture dans les politiques info-communicationnelles et les stratégies des différents protagonistes de l'information et de la communication internes.

## **2. Communication interne et Métropoles**

Après avoir présenté les approches de la communication au sein des structures professionnelles ou « organisations », nous nous intéressons plus précisément au sujet de la communication interne. Ce sujet s'est formalisé au travers de pratiques professionnelles mais occupe aujourd'hui une place dans la recherche. Il nous a paru pertinent d'établir un état de l'art des publications sur la « communication interne » détaché des caractéristiques des structures (entreprises, organisations publiques...). Cette posture nous permet de faire le point sur ce qui constitue le syntagme « communication interne ». Car, malgré ses premières apparitions dans les entreprises, il est aujourd'hui utilisé sous cette appellation dans la recherche et dans les organigrammes des Métropoles.

Pour commencer cette section nous réalisons une présentation des approches conceptuelles de la communication interne. Ces approches se situent en sciences de l'information et de la communication mais aussi en sciences de gestion pour certaines. A la suite de ce point général, nous approfondissons le sujet par la présentation de quelques modélisations théoriques de la communication interne. Ce sera pour nous l'occasion de les réutiliser par la suite et de les confronter à nos observations. Enfin, nous concluons cette section par une focalisation sur les travaux à propos des dispositifs identifiés comme étant ceux de la communication interne. Nous nous concentrons particulièrement sur les « journaux internes » et les « intranets » et sur la manière dont ils sont présentés.

### **2.1. Approches conceptuelles de la communication interne**

Étudier la communication interne des « organisations » consiste généralement à s'intéresser à un domaine professionnel de pratiques communicationnelles spécifiques. Au contraire, l'étude de la communication organisationnelle propose une focale plus large sur les phénomènes communicationnels au sein d'une organisation. La communication interne est généralement définie par les politiques et stratégies de communication mises en œuvre au sein d'une structure et traditionnellement à destination de ses salariés.

La perspective historique permet de comprendre l'évolution du domaine et ses formes actuelles. Les pratiques de la communication interne se seraient démocratisées à la fin du vingtième siècle dans les entreprises au travers de trois phénomènes (Floris, 1995, p. 135-137) :

- Le renouvellement des modes de management ;
- La production, le traitement et la circulation des informations liées au travail ;
- Et la production de valeurs et de symboles (Ibid.).



Le premier phénomène est fondé sur les transformations des modes de management qui ont abandonné le taylorisme pour des formes plus « participatives » dans l'organisation. Cette transition est un lien avec les deux autres phénomènes car elle a nécessité d'un côté l'extension de la circulation des informations nécessaires à une « productivité plus souple et de meilleure qualité » (Ibid. p. 136) et de l'autre une meilleure prise en compte de « la dignité et [de] la motivation des salariés » (Ibid.). Le deuxième phénomène est lié à l'introduction massive de l'informatique et du numérique qui a fait des flux informationnels un facteur stratégique de productivité (Ibid.). Le troisième phénomène est une « activité idéologique » qui vise à « entraîner l'adhésion des salariés, et particulièrement des cadres<sup>1</sup>, aux conceptions et à la stratégie managériales »<sup>2</sup> (Ibid.). Presque trente ans après, ces trois phénomènes sont encore au cœur des préoccupations des structures, comme nous allons le montrer par la suite. Ils sont par ailleurs en lien avec les fondements du nouveau management public<sup>3</sup>.

Nicole Giroux, enseignante-chercheuse en communication des organisations (Canada), montre que l'évolution de la communication interne se fait en lien avec « l'évolution des modèles de l'organisation et des modèles de la communication » (Giroux, 1994). Le sujet de la communication interne est en effet intrinsèquement lié aux systèmes de management et aux évolutions des structures. Les différentes publications qui traitent de la communication interne la caractérisent par une diversité d'entrées qui en modifie substantiellement son périmètre. Quatre approches de la communication interne se distinguent. Elles analysent respectivement des pratiques communicationnelles triées par :

- La « fonction » au sein de l'organisation (les pratiques des services en charge de la communication interne) ;
- Le public destinataire (la communication à destination des salariés) ;
- Des objectifs spécifiques (pratiques de communication pour le fonctionnement de l'organisation) ;
- Des dispositifs spécifiques (étude du journal interne).

La première approche qualifie la communication interne par sa fonction dans la structure. Elle est souvent identifiée en opposition avec la communication externe en tant qu'unités administratives. Sylvie Parrini-Alemanno (2003) s'inscrit dans cette approche de la communication interne en précisant que « la communication interne s'occupe d'organiser, de gérer et de diriger les ressources humaines et les interrelations professionnelles à l'intérieur de son enceinte » (Ibid. p. 4), alors que la communication externe « a en charge de créer, de diffuser, de valoriser l'image de l'entreprise, de sa production et du groupe de salariés qui la compose » (Ibid.). Dans cette approche, la communication interne a une visée fonctionnelle directement liée à la gestion du personnel. Ce serait le rôle des unités en charge de la communication externe que de diffuser l'image de l'entreprise auprès des salariés.

---

<sup>1</sup> Pour approfondir la question du statut des cadres voir chapitre 3, section 1.2, p. 97.

<sup>2</sup> L'auteur précise que ce phénomène est une particularité française.

<sup>3</sup> Voir Chapitre 2, section 1.1, p. 61.

La deuxième approche caractérise la communication interne comme les actions de communication à destination des salariés. Étonnamment, cette caractéristique n'est que rarement citée. Dans cette approche, la communication interne est présentée comme lien « entre les membres de l'organisation » (Giroux, 1994). Ce ne sont donc pas les techniques de communication qui en font la particularité mais la cible visée (D'Almeida et Libaert, 2018, p. 7).

Dans la troisième approche, la communication interne peut aussi se distinguer de la communication externe par les objectifs particuliers et spécifiques qui sont poursuivis (Cobut et Donjean, 2015; D'Almeida et Libaert, 2018, p. 7).

Enfin, la quatrième et dernière approche de la communication interne est celle qui la définit par ses dispositifs (qui peuvent alors être portés par diverses unités administratives). Alex Mucchielli, enseignant-chercheur en sciences de l'information et de la communication, considère que la communication interne se constitue de dispositifs et de plans de communication, pilotés par la hiérarchie, qui engendrent des actions d'échange dans la structure :

*« La communication interne dont je parle, c'est tout dispositif et plan de communication, déroulant, dans le temps et dans l'espace, des actions d'échange. [...] C'est donc un ensemble d'actions d'échange, organisé et finalisé, se déroulant entre différents acteurs et piloté par la hiérarchie, qui constitue à mes yeux une « communication interne ». » (Mucchielli, 2002, p. 9)*

Il élargit ainsi le domaine de la communication interne en le libérant du cadre d'une unité administrative. Cependant, il impose la nécessité du pilotage de la hiérarchie de ces dispositifs, une vision que nous critiquerons dans notre recherche face à l'autonomie des acteurs en charge des stratégies de communication. Cette vision où la communication interne est un « ensemble de principes d'actions et de pratiques » (Détrie et Meslin-Broyez, 2001), la détache d'une conception hiérarchique et administrative de la communication interne et regroupe les pratiques et dispositifs participant de l'échange entre acteurs de l'organisation.

Ces différentes approches nous permettent de considérer que la communication interne ne se limite pas à des dispositifs spécifiques (par exemple l'intranet et le journal interne), ni aux actions d'un service en charge de la communication interne dans la structure. Cela suppose donc que des politiques d'information et de communication interne peuvent prendre en compte une vision plus large des pratiques de l'information et de la communication, en y intégrant une diversité d'unités administratives qui peuvent participer des objectifs de communication interne notamment. Nous nous attacherons dans notre recherche à représenter cette diversité d'approches, en nous questionnant sur les visions qui existent de la communication interne au sein des Métropoles et auprès des protagonistes des stratégies de l'information et de la communication. Nous les prendrons aussi en compte dans nos analyses de la communication interne : en tant que fonction (unité administrative et métier), qu'actions info-communicationnelles destinées aux agents, qu'objectifs spécifiques et que dispositifs.

## 2.2. Modélisations de la communication interne

La manière d'aborder et de concevoir la communication interne est directement liée aux conceptualisations des éléments de contexte dans lesquels celle-ci est mise en place, c'est-à-dire la structure, la culture et le pouvoir dans l'organisation (Giroux, 1994). Il est alors possible de relier différentes définitions de la communication interne aux différentes théories de l'organisation présentées précédemment. C'est ce que propose Nicole Giroux dans sa revue de la littérature sur la communication interne. Elle identifie trois « définitions » de la communication interne : la communication « productive » (faire faire), la communication « intégratrice » (être ensemble) et la communication « organisante » (faire ensemble).

Dans la *première définition (productive)*, la communication interne est présentée comme un outil de production dans une vision instrumentale de la communication. Dans cette approche liée aux théories classiques de l'organisation, le contenu du message est opératoire (Laramée, 2009, p. 145), c'est à dire orienté vers le fonctionnement quotidien de l'organisation et dénué de toute « question de sentiments ou de valeurs partagées » (Giroux, 1994, p. 3). La communication interne est présentée comme un moyen d'amélioration de la coordination (Cobut et Donjean, 2015, p. 15; D'Almeida et Andonova, 2013, p. 139) et de régulation pour l'atteinte d'une efficacité dans la réalisation des activités (Henriet et Boneu, 1990, p. 50) et la résolution de problèmes (Lehnisch, 2013, p. 24). Aujourd'hui, cette vision est directement liée aux objectifs de productivité et d'efficacité du nouveau management public, et amène parfois une confusion entre communication interne et management<sup>1</sup>.

La *deuxième définition (intégratrice)*, que l'on peut relier aux théories des relations humaines, voit dans la communication une opportunité de rassembler les « membres de la collectivité organisationnelle » (Giroux, 1994). L'intérêt se porte sur les liens qui unissent les membres de la structure. Les formes communicationnelles mises en avant sont les interactions dans lesquelles l'ensemble des parties prenantes sont « partenaires dans l'acte de communication » (Watzlawick et al., 1979). Cette définition se rapproche des propositions d'une vision « humaniste » (Mucchielli, 2002), sociale (Winkin, 2001) et éthique (Batazzi, 2005; Ely, 2015) de la communication interne.

Cette vision, qui peut être qualifiée d'utopique, ne réfute pas le rattachement managérial, mais ne le limite pas non plus à une simple manipulation stratégique. Elle désinstrumentalise la « communication interne » en rappelant sa vocation « sociale ». Alors que de nombreuses entreprises s'investissent dans des démarches d'éthique et de responsabilité sociétale (Batazzi, 2005, p. 129) (d'ailleurs souvent absentes des politiques des collectivités territoriales), la communication interne peut devenir un vecteur social et est présenté comme tel dans la recherche. Frédéric Ely, chercheur en sciences de l'information et de la communication, propose sa vision « utopiste » de la communication interne qui, à son avis, pourrait résoudre la défiance des salariés envers leur organisation en s'appuyant sur les fondements de la confiance et de la vertu (Ely, 2015). Dans la même optique, Alex Mucchielli, enseignant-chercheur en sciences de l'information et de la

---

<sup>1</sup> Certains auteurs assimilent directement la communication interne au management (Détrie et Meslin-Broyez, 2001 ; Michon, 1994 ; Mucchielli, 2002).

communication, conçoit l'organisation comme une « construction collective des hommes » (Mucchielli, 2002, p. 184) où la communication interne joue le rôle de la mise en lien des individus de l'organisation et les constitue en « partenaires impliqués » prêts à participer à la résolution de « leurs problèmes » (Ibid. p. 185). Ce point de vue donne une vision de la communication interne dans laquelle la recherche de la productivité et de l'efficacité (voire de l'efficience) n'est pas le seul enjeu de la structure. Il suppose la possibilité qu'une part des stratégies mises en œuvre dans les organisations soient aussi pour la recherche de ce que nous pourrions qualifier d'un intérêt général interne.

Dans le cas des collectivités territoriales, les missions opérationnelles se distinguent de celles des entreprises par leur caractéristique de recherche de l'intérêt général. Dans le cas des missions fonctionnelles nous supposons qu'une partie des actions répond à une recherche de l'intérêt général interne, de l'amélioration des conditions de travail dans la visée dite « humaniste » (Batazzi, 2005; Ely, 2015; Mucchielli, 2002). Claudine Batazzi (2005), enseignante-chercheuse en sciences de l'information et de la communication, relève d'ailleurs la nécessité de prendre en compte la part de subjectivité et d'incertitude qui habite les dirigeants (Ibid. p. 151).

Enfin, *la troisième définition (organisante)*, considère que l'organisation est le produit de processus de communication (Giroux, 1994, p. 8). Dans ce cadre, le sens et la signification sont un construit collectif (Putnam, 1983). Cette dernière définition fait le lien avec le rôle qui peut être assigné à la communication dans les processus de changement, notamment en tant qu'« outil » du renouvellement des perceptions et définitions de l'organisation (Mucchielli, 2002). Selon ces points de vue, nous pourrions penser que la communication interne est devenue une dimension stratégique de la fonction publique et des collectivités territoriales étant donné les enjeux de rationalisation et de modernité que se fixe le secteur public. Dans cette perception, où la communication interne est le seul outil de la direction, cette dernière l'utiliserait pour arriver à ses fins, c'est-à-dire une plus grande productivité, pour une meilleure rationalisation de l'action. Cette perspective pousse à questionner l'éthique des dirigeants dans leur manière de pratiquer la communication interne (Batazzi, 2005). La question de la manipulation peut d'autant plus poser un problème dans une collectivité territoriale, porteuse des valeurs du service public, notamment par le fait que « la manipulation remet en cause le concept même de la démocratie en s'attaquant à l'un de ses fondements majeurs : la liberté d'expression. » (Ibid. p. 146).

Certains auteurs s'attachent à décrire des typologies de la communication interne, en identifiant notamment la diversité des enjeux que le domaine recouvre. Ainsi, pour Maurice Thévenet (1988), enseignant-chercheur en sciences de gestion, la communication interne est la réponse à quatre impératifs des organisations : l'impératif bureaucratique (représenté par la transmission d'informations pour le fonctionnement de l'organisation), l'impératif relationnel (favoriser les relations individuelles et collectives pour l'instauration d'un « climat » positif), l'impératif symbolique (qui regroupe les notions de sentiment d'appartenance et de collectivité humaine) et l'impératif stratégique (il représente le pouvoir pour maîtriser les stratégies individuelles). Sur un plan plus opérationnel, Claude Duterme (2002), associé de recherche (Belgique),

identifie quatre domaines d'intervention de la communication interne dans les organisations (Ibid. p. 96) : générer et gérer l'image interne, appuyer les campagnes stratégiques de la structure, servir de support à l'information générale et évaluer les résultats des actions de communication.

Enfin, Alain Laramée, enseignant-chercheur en sciences de la communication (Canada), identifie quatre « composantes fonctionnelles de l'organisation » (Laramée, 2009, p. 182-183) :

- La composante opératoire, constituée du travail opérationnel ;
- La composante stratégique, constituée du maintien de l'organisation ;
- La composante émancipatoire, constituée de la « dimension humaine » ;
- Et la composante synergique, composée des éléments relatifs à l'innovation et aux changements de la structure.

Pour chacune de ces composantes, il associe des catégories d'information, puis des « objets de communication ». Ces composantes se recoupent pour la majorité avec les visées de la communication des Métropoles que nous avons identifiées précédemment<sup>1</sup> (visée institutionnelle, politique, opérationnelle et fonctionnelle). Dans ce cas, la composante opératoire se rapproche de la visée opérationnelle ; les composantes stratégique et synergique se rapproche de la visée fonctionnelle. La dimension émancipatoire ressort comme une visée que nous n'avons pas identifié dans les travaux sur la communication des organisations publiques. Il s'agira par la suite d'identifier si elle apparaît dans les pratiques de communication au sein des Métropoles.

Ces précisions théoriques et conceptuelles nous amènent à nous intéresser aux finalités et objectifs induits pour cerner la communication interne. Ils permettent de comprendre les dualités dans lesquelles évoluent les acteurs du domaine. Nous supposons que les pratiques de communication internes s'inspirent de ces différents courants, selon les conceptualisations des professionnels de la communication, mais aussi les injonctions qui leur sont transmises par la hiérarchie. Peut-on supposer que les décideurs se situent dans une perspective fonctionnaliste de la communication interne, visant à atteindre leurs objectifs de productivité et d'efficacité (imposés par une injonction sociale et gouvernementale) et les professionnels de la communication dans une visée interprétative où ils ont la conscience de la diversité des acteurs qui façonnent la structure ? Ces différentes perceptions peuvent-elles alors entrer en compétition au sein même d'une structure ? Nous observerons dans la suite de notre recherche dans quel courant s'inscrivent les protagonistes des politiques et stratégies de communication mais aussi quels types de communication sont représentés dans les dispositifs d'information et de communication déployés dans les Métropoles.

### **2.3. Les outils et dispositifs de la communication interne**

La distinction que nous faisons entre outil et dispositif réside dans l'ensemble qui est considéré. Lorsque nous traitons d'un outil de communication nous nous intéressons à sa seule matérialité. Si nous prenons l'exemple du journal interne en tant qu'outil de communication, nous prenons en compte son format, ses

---

<sup>1</sup> Voir Chapitre 1, section 2.3, p. 44.

contenus et éventuellement ses modalités de diffusion. Dans le cas où nous concevons le journal interne comme un dispositif d'information et de communication, c'est un ensemble bien plus large et « hétérogène » (Foucault 2001 299), qui est compris. Cet ensemble qu'englobe le dispositif se constitue « des discours, des institutions, des aménagements architecturaux, des décisions réglementaires, des lois, des mesures administratives, des énoncés scientifiques, des propositions philosophiques, morales, philanthropiques » (Foucault, 2001, p. 299) et prend en compte la diversité des « collaborateurs » (Lafleur, 2015, p. 6) qui accordent leurs actions et s'inscrivent dans une « logique partagée » (Ibid. p. 7). Nous présenterons ici les deux outils les plus utilisés par les communicants internes et surtout les plus traités par la recherche : le journal interne et l'intranet. Les travaux de recherche s'intéressent à ces outils en tant que dispositifs d'information et de communication pour comprendre les pratiques, usages et politiques qui leur sont associés au sein des organisations. Notre intention est ici de comprendre dans quel contexte et dans quels objectifs ont été développés ces outils dans les pratiques des communicants internes.

### **Le journal interne**

Concernant l'approche historique, le communément nommé « journal interne », ou « journal de communication interne », apparaît au début du XX<sup>ème</sup> siècle dans les organisations. Son développement massif dans les années 1980, se justifie d'après Jacques Lambert, docteur en sciences de l'information, par trois caractéristiques contextuelles majeures : l'accès au pouvoir de la majorité socialiste qui développe « l'expression, l'information et les moyens de communication de masse dans les collectivités de travail » ; l'embauche de « généralistes » (directeurs de la communication), notamment par les entreprises publiques, qui ont jugé « indispensable d'adopter des pratiques professionnelles pour des raisons de crédibilité » ; et la démocratisation des outils de PAO (publication assistée par ordinateur) (Lambert, 1993, p. 29).

Aujourd'hui, malgré le développement du numérique, de nombreuses organisations continuent de publier un journal interne. Dans les collectivités territoriales, une enquête de l'association Cap'Com (Cap'Com et Rigaud, 2016) montre que 70 % des collectivités territoriales<sup>1</sup> disposent d'un journal interne. De nombreux auteurs se sont intéressés à cet outil de communication. Jacques Lambert (1993), docteur et praticien des sciences de l'information, dans son ouvrage « La presse d'entreprise », présente les rôles du journal interne dans l'organisation comme suit :

*« Informer, ouvrir, décloisonner, favoriser le dialogue, développer la reconnaissance et matérialiser la mémoire de l'entreprise sont ses principales attributions. » (Ibid. p. 49)*

Ces rôles qui sont assignés au journal interne rejoignent ceux de la communication interne que nous avons présenté précédemment. Il est donc supposé répondre à l'ensemble des visées de la communication au sein d'une structure. Ce dispositif qui « accompagne les salariés dans leur activité » (Morillon, 2009, p. 36) est sujet à s'adapter aux transformations de la structure. Par exemple, de nouvelles visées peuvent lui être attribuées en période de changement (Ibid. p. 34) telles que la matérialisation de la mémoire pour une

---

<sup>1</sup> 286 collectivités territoriales ont répondu à la question.

« pérennité identitaire » (Donnet, 1994, p. 115), la constitution d'un « territoire de sens et de valeurs communes » ou encore l'accompagnement du salarié pour l'aider à se situer dans une organisation en mouvement (Morillon, 2009, p. 34). Ainsi le journal interne est présenté comme un outil d'accompagnement de l'ensemble des politiques internes des structures et de support pour la diversité des visées info-communicationnelles. Outre l'accompagnement des salariés, le journal interne constitue aussi une « fonction représentationnelle ». C'est-à-dire qu'il est produit pour conserver, exposer et traiter l'information (Ibid. p. 36) qu'il diffuse. En tant que mise en scène de la vie de la structure, le journal interne matérialise la mémoire (Lambert, 1993, p. 5) (ou une mémoire) de celle-ci.

### **L'intranet**

Dans les collectivités territoriales, une enquête de l'association Cap'Com<sup>1</sup> (Cap'Com et Rigaud, 2017) montre que 94 % des collectivités territoriales<sup>2</sup> disposent d'un intranet ou prévoient d'en créer un prochainement. Les collectivités investissent des ressources humaines et financières dans ces dispositifs avec des attentes variées et considérables (accès à l'information, modernisation de l'administration, efficience...) concernant des enjeux bien plus larges que les seuls objectifs liés à l'information et la communication internes. Les intranets, portails d'information en ligne réservés aux salariés, ont connu une évolution liée à celle du numérique et d'internet. Les premiers intranets sont des plateformes d'information dont la visée communicationnelle est « simplifiée » (Carmes et Galibert, 2009, p. 191). D'intranet d'information, les plateformes ont évolué vers de plus en plus de solutions interactives pour les usagers avec les intranets 2.0 (en référence au web 2.0) (Ibid.). Aujourd'hui, les solutions collaboratives sont au cœur des stratégies numériques des organisations.

La création d'intranets répond directement à un imaginaire parfois déterministe de la part des dirigeants dans lequel le numérique comme l'informatisation pourraient être la solution aux maux organisationnels. Ils sont souvent vus comme un outil<sup>3</sup> de résolution de problèmes de communication et de collaboration au sein de l'organisation (Morillon et Belin, 2006). Ces plateformes sont d'ailleurs souvent imposées « de façon « descendante » par les directions en quête de transversalité » (Ibid. p. 1). Si le déploiement d'un intranet dans une organisation découle d'objectifs précis de la hiérarchie et engendre des coûts conséquents, il est intéressant de noter que les usages réels et la réalité des outils déployés « sont souvent éloignés de ce qui était prévu à l'origine » (Ibid.). Les intranets ne répondent ainsi pas à toutes les attentes des dirigeants en termes de modernisation de leur activité et de productivité. Néanmoins, sans changer drastiquement la structure et ses processus, l'implantation d'un intranet dans le quotidien professionnel modifie les « règles du jeu » du fonctionnement rationalisé et formel de l'organisation sur lequel se fondent les « systèmes d'interactions » (Mucchielli, 2004, p. 31-32).

---

<sup>1</sup> Cap'Com et Rigaud, Didier, (2017), Étude : les intranets du secteur public, [en ligne], <https://www.cap-com.org/les-intranets-du-secteur-public>.

<sup>2</sup> 248 collectivités territoriales ont répondu à la question.

<sup>3</sup> Jacques Perriault, parle d'ailleurs de « baguette magique » - Perriault, Jacques, (1989), La logique de l'usage : essai sur les machines à communiquer, Paris : Flammarion, 253 pages.



La plateforme se constitue à la fois comme un nouvel « espace de travail » des salariés et comme nouveau « territoire » de l'organisation (Carmes et Galibert, 2009, p. 191). Cette modification de l'espace et du territoire salarié provoque forcément de « nouvelles pratiques sociocognitives » (Ibid.) à l'origine de changements dans la structure. Souvent, l'intranet, de même que les outils de travail informatique, ne réinvente pas des pratiques professionnelles mais devient un territoire professionnel en « métaphorisant » les espaces de travail<sup>1</sup> (Cotte, 2008, p. 189). Ces transformations influencent directement les modes de gestion et de consultation de l'information, l'espace « physique » étant une « structure essentielle dans l'appréhension de l'information » (Ibid.). L'espace créé par une plateforme intranet repose sur la volonté de diffusion d'information et de processus d'interaction. Il renouvelle les modes de propagation des connaissances à travers de nouveaux modes d'inscription et d'écriture (Juanals et al., 2010). Ainsi, les espaces numériques reproduisent une organisation physique de l'information<sup>2</sup> (Cotte, 2007, p. 193-194) et les espaces de travail et d'interaction formels et informels (par exemple avec des forums de discussion) (Cotte, 2008, p. 191).

Outre les solutions que cet outil apporte pour les évolutions organisationnelles et l'organisation du travail, il peut aussi être à l'origine de tensions au cœur des organisations. Pour commencer, le caractère descendant de l'outil peut engendrer des résistances, notamment s'il est déployé dans un processus de manipulation et de domination (Morillon et Belin, 2006, p. 5). La mise en place de tels projets peut aussi être le lieu d'affrontement entre visées managériales et revendications salariées (Carmes et Galibert, 2009, p. 92). Maryse Carmes, chercheuse en sciences de l'information et de la communication et Olivier Galibert, enseignant-chercheur en sciences de l'information et de la communication, identifient trois tensions en lien avec le déploiement des intranets : l'impératif de connectivité et de traitement de la « discrimination numérique », la montée en compétences et en exigences des salariés vis-à-vis des outils et le rapport concurrentiel établi entre la présence des salariés sur la toile et les territoires intranet (Ibid.). Enfin, l'intranet reflète et participe de certains « processus et aléas organisationnels » (Vaast, 2000, p. 162-163). Il peut s'inscrire dans « des évolutions du travail et dans des changements de constructions identitaires. » (Ibid. p. 163). Donc, les représentations associées à l'intranet, au-delà des seules caractéristiques techniques, sont les témoins des évolutions organisationnelles et « l'intranet peut simultanément être considéré comme un analyseur et un catalyseur des évolutions organisationnelles » (Ibid. p. 183).

L'étude des journaux internes et des intranets nous intéresse sur deux aspects. D'abord, pour leur approche comme outils qui mettent en œuvre les politiques et stratégies d'information et de communication de la structure. Ensuite, comme dispositif témoin des transformations organisationnelles et de l'histoire de la

---

<sup>1</sup> Dominique Cotte parle de « représentation métaphorique des espaces de travail » (Cotte, 2007, p. 189).

<sup>2</sup> Les individus ont un besoin de reproduire une « organisation physique personnelle » à la fois pour « exprimer la hiérarchie, l'importance relative de telle ou telle information, telle ou telle rubrique, sur l'espace contraint de l'écran » (Ibid. p. 193-194).



structure. Ces deux approches sont les fondements de la construction de notre méthodologie de recherche que nous présenterons par la suite en deuxième partie de cette thèse.

### **3. Gestion de l'information et Métropoles**

Cette section est la dernière du chapitre au sujet du traitement scientifique de l'information et de la communication au sein des Métropoles analysées en tant qu'« organisations ». Elle s'attache à établir un état de l'art de la recherche sur l'information dans les structures publiques. Nous traitons de l'information en tant que l'information créée, gérée et conservée dans les Métropoles. Plus particulièrement nous concentrons notre travail sur l'information utilisée par les agents, ou les employés, des Métropoles.

Le sujet de l'information des Métropoles, comme celui de la communication, se situe au croisement de deux principaux champs de recherche. D'un côté un champ qui s'intéresse à l'information destinée aux usagers du service public, celui de l'information publique, que nous avons traité précédemment<sup>1</sup>. De l'autre un champ qui approche l'information des « organisations », et qui s'intéresse à des structures spécifiques (souvent les entreprises) celui de l'« information des organisations ».

Par conséquent, l'information dans les collectivités territoriales a majoritairement été analysée dans sa perspective politique et démocratique. Les travaux en sciences de l'information et leur application au contexte des « organisations » sont étroitement liés à la prise de conscience de la forte augmentation de la « masse » informationnelle. Celle-ci s'est accompagnée de la démultiplication des outils de gestion et d'accès à l'information (Cotte, 2017, p. 14). Dans les structures, ces évolutions remettent en question :

- les contenus des politiques informationnelles (Maurel, 2013; Staii, 2013) ;
- les modalités de gestion et pratiques de l'information (Ibid.) ;
- et les positions et rôles des professionnels de l'information (Cotte, 2017, p. 16).

Cette section présente en premier lieu les évolutions paradigmatiques et conceptuelles dans la recherche de ce que pourrait être une politique de gestion de l'information et son rôle dans les structures. Deuxièmement, nous présentons de manière plus pratique comment l'information a été traitée et pensée dans les collectivités territoriales. Enfin, nous concluons sur une ouverture à propos des enjeux contemporains de la gestion de l'information auxquels font face les Métropoles.

#### **3.1. Évolution des politiques de l'information des structures : de la gestion à la gouvernance de l'information**

Les travaux sur l'information dans les « organisations » mettent en avant trois grands courants sur les manières de gérer l'information :

- La gestion de l'information ;
- Le management de l'information ;
- Et la gouvernance informationnelle.

---

<sup>1</sup> Voir Chapitre 1, section 3.1, p. 53.

Ces trois courants constituent autant de champs de recherche que d'orientations pour les politiques informationnelles. Leur présentation et leur compréhension nous permettent, dans un premier temps, d'identifier le rôle des dynamiques informationnelles dans les organisations et dans un second temps, d'analyser finement les manières dont les Métropoles gèrent leur information.

L'approche par la « gestion de l'information » (ou « gestion des ressources d'information ») se concentre sur le système (Ferchaud, 2001, p. 45). Elle est généralement liée aux pratiques des professionnels des systèmes d'information (SI). Les politiques en lien peuvent être celles de la gestion du stockage, de la protection des données (cybersécurité...), de l'accès aux serveurs... Cette approche considère l'information en tant que matière (les données) à gérer. Elle vise une gestion efficace et efficiente de l'information dans les organisations (Maurel, 2013, p. 177). La « gestion de l'information » concerne directement la recherche de performance (Lesca et al., 2010) et de la rentabilité. Cette approche permet notamment de gérer l'information réglementaire au travers des pratiques du « records management ». Les missions du « records management » sont expliquées comme suit :

*« Chargée du contrôle rigoureux et systématique de la production, réception, conservation, utilisation et sort final des documents engageants, ainsi que des processus de capture et de maintenance des traces probantes et documentées de l'activité d'une entreprise ou d'un organisme. » (Chabin, 2015, p. 9).*

Le « records management », en tant que pratique documentaire, prend en compte trois caractéristiques pour la catégorisation d'une information contenue dans un document : le créateur (service), le type de document (logique archivistique) et la thématique traitée (logique documentaire) (Guyot, 2006, p. 79). Ces pratiques ont pour rôle d'« imposer des règles et un plan de classement aux travailleurs qui s'exprime alors comme un élément structurant (de) l'activité au sein de l'organisation » (Cotte, 2017). Cette méthode de gestion de l'information conserve donc l'information réglementaire et impose des règles mécaniques de gestion.

En parallèle, les approches « managériales » de l'information se sont développées dans les années 2000 sous des appellations telles que le « management de l'information » et la « gestion des connaissances » (ou « knowledge management »). Ces approches ont pour différence avec la « gestion de l'information », précédemment présentée, de donner une finalité (Ferchaud, 2001, p. 45) à l'ensemble informationnel.

Le « management de l'information » attribue une visée structurante à l'information dans les structures. Brigitte Guyot (2006), maîtresse de conférences en sciences de l'information et de la communication, montre que l'information prend part à la structuration organisationnelle (Ibid. p. 17), à de la structuration des activités (Ibid. p. 35-37) et à de la performance des « organisations » (Ibid.). Ce potentiel structurant prend particulièrement forme au travers de la mise en place de règles, normes et procédures (Le Moëne, 1995, p. 146).

La « gestion des connaissances » s'inscrit dans un champ à part, celui de l'organisation des connaissances (Couzinet et Chaudiron, 2008). Cette approche met l'accent sur « les personnes » avant le système (Ferchaud, 2001, p. 45). Le « management des connaissances » considère la technologie seulement comme

un outil facilitateur de l'accès et du partage de la connaissance (Al-Hawamdeh, 2002). Cette approche prend donc en compte les outils de gestion de l'information tout en y ajoutant les notions d'usager de l'information et ses finalités :

*« La gestion des connaissances ou Knowledge Management<sup>1</sup> se rapporte aux méthodes et outils mis en place pour favoriser la conservation, le repérage et la diffusion d'informations, de savoirs et de savoir-faire au sein d'une organisation. » (Le Deuff, 2012, p. 1)*

La « gestion des connaissances », est un moyen pour les organisations de valoriser leur capital intellectuel, de partager le savoir-faire, de formaliser le retour d'expériences et de développer la collaboration par communauté. Il relève d'un « besoin d'indexer les contenus par de multiples points de vue et pas uniquement ceux de la gestion de la documentation » (Chastenet de Géry, 2009, p. 39). La gestion des connaissances donne une finalité plus globale à l'information que la seule structuration organisationnelle et intègre la nécessité stratégique de sauvegarde de la mémoire, des connaissances collectives et de la capitalisation des compétences (Ferchaud, 2001, p. 43). Cette vision intègre l'information dans une temporalité plus large, où une même donnée, un même document, a plusieurs finalités selon la phase de son cycle de vie. Si nous prenons l'exemple d'un journal interne, au moment de sa publication il aura une vocation structurante, d'accompagnement de l'activité. Un an plus tard il sera une ressource pour une recherche d'information. Dix ans plus tard, cette même ressource informationnelle sera un témoin de l'évolution organisationnelle et une source de mémoire. Un siècle plus tard il peut devenir une trace historique et sociologique.

Depuis une dizaine d'années, un nouveau paradigme de l'information dans les organisations a été adopté, notamment dans la littérature anglo-saxonne, celui de la « gouvernance de l'information ». Une définition de la « gouvernance de l'information » est proposée en 2011 par des chercheurs en sciences de l'information (Pays-Bas) :

*« La gouvernance de l'information est l'ensemble des activités qui visent à établir un cadre normatif pour faciliter et stimuler les interactions créatrices de sens. »<sup>2</sup> (Kooper et al., 2011, p. 197)*

Les auteurs insistent sur l'intérêt de réviser la manière d'aborder l'information en y attachant la notion de gouvernance<sup>3</sup> qui permettrait de se défaire de la vision productive de l'information (Ibid. p. 196). Cette approche donne donc une dimension nouvelle à l'information, celle d'un potentiel stratégique dans le gouvernement global de l'organisation (Maurel, 2013). L'association internationale des professionnels du

---

<sup>1</sup> En italique dans le texte original.

<sup>2</sup> Citation originale : « Information Governance is the set of activities aimed at establishing a normative foundation to facilitate and stimulate sense making interactions. » (Kooper et al., 2011, p. 197).

<sup>3</sup> Dérivé du verbe *gouverner*, la *gouvernance* désigne une manière d'administrer, dans le cadre des organisations c'est « un ensemble de dispositions légales, réglementaires ou pratiques qui délimite l'étendue du pouvoir et des responsabilités de ceux qui sont chargés d'orienter durablement l'entreprise. » (Gomez, 2021, p. 12-13).

management de l'information et de la gouvernance informationnelle (ARMA International) considère, en 2018, la « gouvernance de l'information » comme :

*« [un] cadre stratégique et interdisciplinaire composé de normes, de processus, de rôles et de paramètres qui tiennent les organisations et les individus responsables de la bonne gestion des actifs informationnels. » (ARMA International, 2018, p. 19)*

Cette vision montre le caractère interdisciplinaire qui nécessite que la « gouvernance de l'information » soit pensée avec les professionnels de l'information et au-delà de leur seul prisme. Dominique Maurel, enseignante-chercheuse en sciences de l'information (Canada), indique d'ailleurs que des politiques informationnelles ont pour nécessité de s'aligner avec les orientations stratégiques des structures (Maurel, 2013, p. 189). L'auteur met en avant les besoins des organisations pour la création, le traitement, la conservation, l'accessibilité, la protection et l'utilisation de leur information professionnelle » (Ibid. p. 180) et propose que la gouvernance de l'information se constitue comme une « approche intégrée » des contenus, des technologies et de la sécurité de l'information (Ibid.). L'approche par la « gouvernance de l'information » nous paraît d'autant plus intéressante dans le cas des Métropoles qui gèrent potentiellement une double politique informationnelle, entre politique externe (opérationnelle) et interne (fonctionnelle).

Initiée par les sciences de gestion, l'analyse des modalités de gestion de l'information a évolué d'une vision matérialiste et gestionnaire à une perception plus large du rôle systémique de l'information dans la gouvernance organisationnelle. Les trois grandes approches que nous avons présentées affirment toutes que l'information, quand elle est gérée, a un rôle à jouer dans les structurations organisationnelles. De la structuration du travail à la gouvernance globale de la structure, en passant par la capitalisation des connaissances et le partage de pratiques communes, la mise en œuvre de politiques informationnelles participe de la construction des structures professionnelles.

### **3.2. Gestion pratique de l'information dans les collectivités territoriales**

Peu de recherches travaillent à l'identification de documents d'activité dans le secteur public, encore moins dans les collectivités territoriales, alors même que ces structures gèrent une information spécifique, qui plus est détient la spécificité de pouvoir être accessible au public. Ce qui nous amène à poser cette question : dans les logiques politiques et de service public, l'action menée envers la gestion de l'information et des données dans les structures publiques est-elle mieux assurée lorsqu'il s'agit de la mettre à disposition du public que lorsqu'il s'agit de l'organiser en interne pour une plus grande efficacité de la structure elle-même, du service public, et une meilleure transversalité des services ?

Néanmoins, des travaux ont cherché à caractériser les types d'information et de documents circulant dans les organisations, en proposant des typologies basées sur diverses caractéristiques (démultipliées par l'arrivée du numérique). La recherche la plus aboutie est celle de Dominique Maurel, Louise Gagnon-Arguin et Sabine Mas, enseignantes-chercheuses en sciences de l'information (Canada), qui ont publié deux ouvrages sur les genres et les typologies de documents dans les organisations. Leur approche s'inscrit au

croisement de la « gouvernance de l'information » et des apports des études sur la notion de genres de documents. Les documents sont présentés comme un objet vivant aux multiples enjeux, fonctions et influences :

*« S'inscrivant généralement dans un flux documentaire, les documents sont produits par un ou plusieurs créateurs, pour un ou plusieurs destinataires, en une ou plusieurs copies possédant ainsi une ou plusieurs fonctions. »*  
(Gagnon-Arguin et al., 2020, p. 3)

Ce point de vue permet de s'émanciper d'une vision où les documents seraient créés dans un objectif précis (et unique), par un seul créateur et à destination d'un destinataire préalablement connu et identifié. Dans cette perspective, nous considérons aussi que les modalités de conservation d'un document sont réalisées dans des objectifs variés, qui dépendent des missions de l'unité en charge de celle-ci. Aussi, l'ouvrage approche le document au travers d'une double perspective : diplomatique (étudier le document isolément) et archivistique (étudier le document au sein de l'environnement qui l'a conçu, reçu et utilisé) (Ibid.). Elles présentent une grille d'analyse pour la caractérisation des « documents dans l'organisation » et une typologie<sup>1</sup> précise qui cherche l'exhaustivité des documents dans les organisations. Cette proposition d'analyse exhaustive des formes documentaires au sein des organisations met en lumière l'ensemble des documents invisibles des structures, ceux qui sont créés et circulent au sein de celle-ci et lui donne une place importante dans la gouvernance informationnelle. En effet, les documents habituellement mis en avant dans des approches info-communicationnelles des organisations (sites web, brochure, logo...) ne concernent qu'une infime portion de la typologie proposée<sup>2</sup>.

Ces apports de connaissance au sujet des documents dans le contexte professionnel nous servent sur plusieurs plans dans notre travail. Tout d'abord pour identifier et caractériser les documents que nous analysons dans notre méthodologie d'enquête et d'analyse de contenu. Ensuite, pour comparer cette typologie aux documents recueillis et observés dans les Métropoles.

Sur le plan des politiques, la gouvernance informationnelle a progressivement été intégrée dans des modèles d'associations professionnelles et de firmes de conseil (Maurel, 2013, p. 178) puis dans le cadre réglementaire de certaines instances gouvernementales<sup>3</sup>. L'exemple le plus probant est celui de la province du Québec (Canada) qui a adopté une politique-cadre sur la gouvernance et la gestion des ressources informationnelles des organismes publics<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> Neuf familles de documents ont été identifiées pour cette typologie : les documents constitutifs, les documents de réunion, les documents de direction, les documents de ressources humaines et de relations de travail, les documents de communication, les documents comptables et financiers, les documents juridiques, les ressources mobilières et immobilières, les documents de gestion des ressources informationnelles (Gagnon-Arguin et al., 2020, p. XV-XVIII).

<sup>2</sup> Sur 107 types de documents, nous en avons identifié 6 qui sont des documents de communication à destination du « grand public » ((E.2.) le logo, (E.6.) le journal interne et la lettre d'information électronique, (E.7.) la brochure et le dépliant, (E.12.) les sites Web, l'intranet et l'extranet et (E.13.) les médias sociaux) (Ibid. p. XVI).

<sup>3</sup> Notamment au Royaume-Uni, en Australie et au Québec.

<sup>4</sup> *Loi sur la gouvernance et la gestion des ressources informationnelles des organismes publics et des entreprises du gouvernement*, L.R.Q., ch. G-1.03, Publications du Québec, Québec, 2011. [en ligne]  
<https://www.legisquebec.gouv.qc.ca/fr/document/lc/G-1.03>

En France, les tentatives de mise en œuvre de politiques informationnelles qui s'intègrent à la gouvernance de l'organisation naissent peu à peu dans les organisations publiques mais de manière individuelle (sans réel cadre réglementaire à l'échelle nationale). Un premier exemple est celui du ministère de la Défense en 2015 (Maure et Guichard-Spica, 2015) qui a révisé sa politique d'archivage et de gestion de l'information vers une gouvernance informationnelle à l'occasion d'une mutation organisationnelle. Un second exemple est celui du Département de la Seine Saint Denis (Rive et al., 2012, p. 46) qui a refondé les rôles de son service documentation en identifiant l'information comme vecteur important du « repérage des problématiques, d'éclairage et d'aide à la mise en œuvre de ses missions et politiques » (Ibid.).

Les chercheurs et praticiens auteurs du dossier sur les politiques d'information des collectivités territoriales de la revue *Documentaliste – Sciences de l'information* (Rive et al., 2012) témoignent du manque de réflexion politique et stratégique sur la gestion de l'information interne aux collectivités territoriales (Ibid.). L'accent est mis sur le potentiel stratégique de l'information-documentation en tant qu'aide à l'action, à l'organisation et la prise de décision et à la décision stratégique pour les collectivités (Rive, 2012, p. 45). Ce dossier montre, au travers d'un ensemble de témoignages, que l'on retrouve dans les collectivités territoriales les mêmes attentes que dans toute structure : une volonté d'organiser, de conserver, de mettre en valeur les connaissances, d'améliorer la prise de décision et l'efficacité organisationnelle. Des spécificités sont néanmoins à relever :

- La diversité des types d'information inhérente à la variété des activités ;
- Le multiple traitement de l'information et de la donnée, selon leur destinataire ou usager potentiel (citoyen, agent...) ;
- La dimension importante de l'accès à la connaissance et aux savoirs, qui est au cœur des politiques publiques.

Les politiques informationnelles par rapport aux transformations organisationnelles sont à la fois chamboulées par les mutations organisationnelles, sollicitées comme un vecteur qui accompagne les transformations organisationnelles et à l'origine de certaines transformations des modes (voire des cultures) de travail dans la structure. L'article de Hélène Guichard-Spica et Anne-Sophie Maure (2015) au sujet du renouvellement des politiques d'archivage au ministère de la Défense est un témoignage de la place de l'information et des enjeux de conservation de l'information dans un processus de transformation organisationnelle. Les auteurs montrent comment une mutation organisationnelle sur divers plans (géographique, matériel et organisationnel (rationalisation des méthodes de travail) (Ibid. p. 191) transforme profondément les politiques d'archivage et nécessite une révision des modalités de gestion de l'information. Dans le cas de transformations organisationnelles, l'information se constitue aussi comme un vecteur d'accompagnement du changement notamment en réponse à des besoins informationnels accrus en période de réorganisations et de changements (Maurel, 2007, p. 239). Enfin, d'après le rapport, « Les métiers face

aux technologies de l'information »<sup>1</sup> (Gollac, 2003), les organisations ont été profondément modifiées par les TIC qui « élargissent les choix organisationnels » (Ibid. p. 28) et permettent de « nouvelles formes d'organisation économique » (Ibid. p. 21). Aussi, la diversification des métiers et l'apparition de nouvelles fonctions liées aux TIC inscrivent de nouveaux dispositifs d'organisation et de contrôle du travail (Staii, 2013, p. 39). Des activités qui sont souvent chronophages et peu reconnues et qui s'ajoutent au travail pour « l'organiser et pour permettre son contrôle. » (Ibid.).

Ainsi, l'information est un élément central de la gouvernance stratégique des organisations. Source d'efficacité, de structuration, de mémoire collective, de capitalisation des connaissances, d'aide à la décision, l'information et sa gestion jouent un rôle de premier plan dans la gouvernance des structures. Des politiques d'information pourraient accompagner le fonctionnement bureaucratique par l'instauration de règles. Elles pourraient aussi servir les objectifs de modernisation par l'obtention d'une meilleure efficacité au travail. Aussi, si dans les entreprises la gestion de l'information est majoritairement orientée vers des questions de productivité et de rentabilité, dans les collectivités territoriales s'ajoutent des contraintes et enjeux en lien avec les politiques publiques et les rôles que doit porter une politique publique d'information. Pourtant, les politiques d'information globales et les stratégies de gouvernance de l'information dans les organisations publiques et les collectivités territoriales françaises restent rares et se limitent souvent à des politiques d'information publique<sup>2</sup>.

### 3.3. Acteurs de la gestion de l'information dans les collectivités territoriales

Aujourd'hui, avec la multiplication de la masse de documents et de données, mais aussi la prise de conscience des enjeux liés à l'information, les pratiques de gestion de l'information tendent à se diversifier et se spécialiser dans les organisations. Des enjeux contemporains surgissent en rapport avec la gestion de l'information : le transfert des pratiques à l'ensemble des agents des collectivités. Dans son article sur la fabrique du document, Dominique Cotte (2017), enseignant-chercheur en sciences de l'information et de la communication, montre comment l'ensemble des métiers s'est retrouvé à devoir gérer l'information, comment le document numérique n'a plus de forme figée, de « stade définitif » et enfin comment ces processus modifient les positions et rôles des professionnels de l'information (Ibid. p. 16).

Adrian Staii (2013), enseignant-chercheur en sciences de l'information et de la communication, dans une approche cette fois de l'information professionnelle, met en avant l'accentuation de l'importance de l'information dans le cadre professionnel. Il considère que :

---

<sup>1</sup> Rapport issu de la réflexion du groupe interministériel sur la prospective des métiers et des qualifications du Commissariat général du Plan de modernisation et d'équipement (aujourd'hui « France Stratégie »).

<sup>2</sup> Par exemple, Elizabeth Gardère et Amar Lakel (Gardère et Lakel, 2009), dans leur article au sujet de la communication des organisations publiques traitent du sujet de l'information en tant que « pratique démocratique » comme un dialogue entre le citoyen et son représentant (Ibid. p. 9).



« Pour toute une série de raisons, les entreprises accordent une place de plus en plus importante aux « connaissances » et « aux informations » au travail. La progression spectaculaire des TIC participe de ce processus et contribue à le renforcer. » (Ibid. p. 37-38)

Cette progression serait liée à une reconfiguration de l'informationnalisation sociale et à la médiatisation de l'information-communication au travers de la « multiplication des flux d'information », de la « diversification des sources et formes d'information » et de la « consolidation d'une culture technique et de pratiques sociales favorables à l'émergence d'usages professionnels particuliers » (Ibid. p. 28). Ces processus liés à l'information et à sa gestion entraînent des transformations de la structure et des pratiques professionnelles et font émerger de nouveaux enjeux au cœur des organisations.

Dans les structures, il a été montré que la gestion de l'information est partagée entre plusieurs unités administratives<sup>1</sup> (Zwarich et Maurel, 2020)<sup>2</sup>. Chacune de ces unités dispose de missions spécifiques et traite l'information selon ses objectifs. Dans les collectivités territoriales, celles-ci se répartissent traditionnellement en trois unités :

- Celle en charge de la documentation ;
- Celle en charge des archives ;
- Et celle en charge des systèmes d'information<sup>3</sup>.

La première se destine au traitement d'une information externe diffusée en interne. La deuxième, à l'inverse, orchestre majoritairement l'accès d'une information interne et externe par l'extérieur. La troisième, dans une perspective gestionnaire, orchestre les outils numériques et est la plupart du temps en charge des politiques d'ouverture des données. La recherche a conduit à rapprocher ces métiers en respectant ce cloisonnement institutionnel. Cette répartition met en lumière un manque : celui de la gestion de l'information interne destinée à l'interne.

La *documentation* est l'unité qui crée l'espace documentaire, que ce soit au sens d'un « univers normé au sein duquel les professionnels de la documentation forment les usagers à la recherche d'information » (Fabre, 2006, p. 48), ou d'un « lieu dans lequel sont rassemblées et organisées des collections pluridisciplinaires ou spécialisées sur tous types de supports destinés à des publics variés » (Bisbrouck, 2001, p. 222-224). Dans les collectivités territoriales, une unité en charge de la documentation a pour mission centrale de « fournir, dans les meilleurs délais et au meilleur coût, l'information fiable et précise ou les documents dont ont besoin ses utilisateurs » (Bouton, 2008, p. 11).

---

<sup>1</sup> Nous comprenons par « unités administratives » les services, directions, missions, etc. qui composent les organigrammes des structures.

<sup>2</sup> Les auteurs donnent comme exemple : documentation, records management et archives, technologies de l'information, données ouvertes, intelligence économique, etc. (Zwarich et Maurel, 2020).

<sup>3</sup> D'après nos observations et les données issues du répertoire des métiers du CNFPT. CNFPT, (2021), Le répertoire des métiers de la fonction publique territoriale, Le CNFPT, [en ligne], consulté le 30/09/2020, <https://www.cnfpt.fr/evoluer/lemploi-fpt/le-repertoire-des-metiers>.



Les *archives*, dans le sens qui leur est donné dans la gestion de l'information des organisations de manière générale, ont une fonction de conservation des informations avec trois enjeux : la préservation du patrimoine intellectuel, le respect de la réglementation, et la traçabilité des opérations (Chastenet de Géry, 2009, p. 19). Dans les collectivités territoriales, s'ajoutent les enjeux de conservation de la mémoire territoriale et d'accès à l'information par les usagers du service public<sup>1</sup>. Il n'est pas anodin de noter que l'information déjà stockée 3500 ans avant notre ère en Mésopotamie est constituée d'information surtout de nature administrative. A l'époque, la gestion administrative et politique repose déjà sur le document (Cartier, 2019, p. 15). Les archives locales sont encadrées par le Code du Patrimoine ainsi que le Code général des collectivités territoriales<sup>2</sup>. Pour ce qui est des archives intercommunales, une instruction de 2009<sup>3</sup> de la Direction des Archives de France donne les premières consignes ainsi qu'une note de 2012<sup>4</sup> encadrant le sort des archives des intercommunalités dissolues. Sont considérées comme des archives :

*« L'ensemble des documents, y compris les données, quels que soient leur date, leur lieu de conservation, leur forme et leur support, produits ou reçus par toute personne physique ou morale et par tout service ou organisme public ou privé dans l'exercice de leur activité. » (Code du patrimoine)<sup>5</sup>*

Celles-ci sont distinguées entre archives publiques (documents qui procèdent de l'activité des organisations publiques et des missions de service public) et archives privées et leur objectif est clairement exprimé comme étant celui de l'intérêt public :

*« La conservation des archives est organisée dans l'intérêt public tant pour les besoins de la gestion et de la justification des droits des personnes physiques ou morales, publiques ou privées, que pour la documentation historique de la recherche. » (Code du patrimoine)<sup>6</sup>*

Il n'est donc pas précisé réglementairement quel est le cadre d'action des archivistes publics pour une gouvernance de l'information allant au-delà de la gestion des archives publiques et incluant une réflexion sur la gestion en interne et à destination de la structure elle-même de l'information.

L'unité en charge des *systèmes d'information* gère la dimension technique de l'information. Dans les organisations, le terme de « systèmes d'information » est utilisé avec une vision technique des outils. En sciences de l'information et de la communication, le terme de dispositif est favorisé pour une approche théorisée des systèmes d'information. Un système d'information serait, d'après Brigitte Guyot (2006), la

---

<sup>1</sup> Voir Chapitre 1, section 3.2, p. 54.

<sup>2</sup> Chapitre « services culturels des collectivités territoriales » (Titre II, Chapitre Ier) du code des collectivités territoriales

<sup>3</sup> Instruction DPACI/RES/2009/016 du 21 juillet 2009 de la direction des Archives de France relative aux archives de l'intercommunalité

<sup>4</sup> Note d'information DGP/SIAF/2012/014 du 30 octobre 2012 relative au sort des archives des établissements publics de coopération intercommunale et des syndicats mixtes dissous à la suite de l'application de la loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales

<sup>5</sup> Article L211-11 du Code du Patrimoine (J.O. 7 juillet 2016).

<sup>6</sup> Article L211-2 du Code du Patrimoine.

prise en compte d'un outil et de ses dispositifs. Il aurait quatre dimensions : sociale, gestionnaire, cognitive et éventuellement technique. D'après l'auteur :

*« Un système d'information est un ensemble d'informations/ représentations organisées selon certaines fins, à l'aide d'un ou de plusieurs dispositifs avec, éventuellement, des outils. Il représente quelque chose qui peut être fermé ou ouvert (porosité des frontières). C'est un système d'acteurs (produit et tenu par des pratiques, des stratégies), un système de règles, une organisation et des outils, « disposés » selon une finalité et renvoyant à un univers symbolique. » (Ibid. p. 53)*

Cette vision systémique de l'information, liée à la cybernétique, détermine une diversité de systèmes d'information, tels que ceux destinés à suivre et contrôler les activités, facteur de décision, facteur de mémorisation et d'anticipation, et en soutien d'une activité (Ibid. p. 49).

De la recherche de l'information à sa gestion en passant par sa création, tous les individus au travail sont aujourd'hui acteurs de celle-ci, à différentes échelles, et participent de sa gestion. Ainsi, l'ensemble des acteurs d'une organisation sont « des producteurs, des gestionnaires et des utilisateurs de l'information » (Guyot, 2001 in Thivant, 2008, p. 251) dont l'activité informationnelle est une activité située, ici dans un contexte professionnel. D'autant plus que la diffusion massive des TIC, présentées comme incontournables, accompagne la plupart des activités professionnelles (Staii, 2013, p. 33). Ces tendances ont pour conséquence de transférer une partie des compétences informationnelles autrefois réservées aux professionnels de l'information à l'ensemble des individus au travail et de transformer l'ensemble des métiers :

*« Tous ceux qui aujourd'hui utilisent un ordinateur personnel et en particulier des outils bureautiques devraient savoir demain classer un document dans leur environnement métier, publier une contribution dans un blog ou un forum, rechercher de l'information ou un document dans l'intranet dans l'entreprise, travailler dans un environnement collaboratif lors d'un projet ou avec leur communauté métier. » (Chastenet de Géry, 2009, p. 63)*

La gestion de l'information doit alors devenir une « compétence de base » (Ibid.). Ceci engendre une complexification professionnelle pour les métiers de l'information qui font évoluer leurs métiers vers des enjeux de formation, de vulgarisation de l'ensemble des personnes de la structure. Par le transfert de ces compétences, la masse informationnelle se démultiplie dans les organisations. Outre la démultiplication de l'information, il y a aussi une « démultiplication des outils mis à disposition des individus » (Cotte, 2017, p. 14) dont les personnels doivent comprendre la logique d'agencement (Ibid.). Il y a d'ailleurs parfois, par manque d'organisation et de coordination, une multiplication de systèmes d'information internes dans une même organisation<sup>1</sup> (Balmissse, 2008, p. 82). Dans les collectivités territoriales, une caractéristique supplémentaire est celle de la diversité des usages, mise en avant par Dominique Maurel dans son travail de

---

<sup>1</sup> Une enquête du cabinet Forrester Research montre que 25% des entreprises interrogées déclarent posséder plus de deux systèmes d'information et 15% plus de quinze. Source : Forrester Research, *The content integration Imperative*, 2004

thèse. En effet, la diversité des thématiques et des métiers engendre une diversité informationnelle qui nécessite de penser la gouvernance informationnelle sur une multitude de plans.

En conclusion, ce chapitre nous a permis de dresser un panorama de la manière dont l'information et la communication sont théorisées dans les structures, qualifiées d'organisations. Une majorité des travaux se fondent sur la supposition de l'existence d'un modèle organisationnel applicable à toute structure. Ce modèle organisationnel, inspiré des théories des organisations produites par les sciences de gestion, alimente, entre autres, les travaux sur la « communication des organisations » ou ceux sur « l'information organisationnelle » en sciences de l'information et de la communication. Pourtant, nous avons vu que les différents types de structures peuvent avoir des spécificités qui remettent en question ce modèle. Dans le cas des Métropoles, ces structures disposent de caractéristiques héritées :

- De leur caractère public, éclairé par les théories de la bureaucratie entre autres ;
- De leur caractère décentralisé ;
- Des spécificités de leur mise en place, notamment liées aux dynamiques et politiques de modernisation du service public.

Une spécificité qui réside dans les collectivités territoriales est la forte distinction entre missions « fonctionnelles » et « opérationnelles ». Ces deux notions sont centrales pour notre recherche. La première désigne des missions au service du fonctionnement de la structure, la seconde des missions qui mettent en œuvre les compétences. C'est la dimension dite fonctionnelle qui nous intéresse particulièrement dans nos travaux.

Les postulats du champ de la « communication des organisations » orientent ainsi notre positionnement théorique et notre positionnement méthodologique. Il nous paraît intéressant d'intégrer ces travaux pour deux raisons. Premièrement parce que les chercheurs de ce champ expriment la volonté de proposer des théories applicables à l'ensemble des organisations. Il est alors intéressant de confronter ces théories à un type de structure spécifique. Deuxièmement, parce que, dans la pratique, les professionnels de la communication dans les structures publiques sont majoritairement issus de formations centrées sur la « communication des organisations », largement orientée vers les entreprises. Il est donc possible qu'ils intègrent à leurs usages professionnels des pratiques inspirées de celles du secteur privé et des entreprises.

La dimension informationnelle au sein des collectivités territoriales est très peu étudiée et visiblement peu prise en compte dans les politiques mises en œuvre. Pourtant, la circulation de l'information serait le « ciment de formes de cohésion du groupe et de construction collective négociée de la connaissance, où la perspective communicationnelle est centrale » (Liquète et al., 2017, p. 7), La majorité des politiques informationnelles des collectivités territoriales sont orientées vers une gestion de l'information publique, alors que celle-ci ne représente qu'une part mineure de la masse informationnelle (données et documents) produite au sein des structures auxquelles nous nous intéressons. Le lien entre les théories des sciences de l'information sur la gestion et la gouvernance de l'information et les collectivités territoriales, ou même les

organisations publiques, reste anecdotique<sup>1</sup>, et majoritairement traité par des chercheurs anglo-saxons. Pourtant, la question de l'accès à l'information et de sa capitalisation nous paraît central dans des processus de transformation organisationnelle et dans les changements que le déploiement du numérique engendre dans les organisations. Ces constats nous amènent à supposer que des politiques de gouvernance informationnelle rejoignent en partie les politiques communicationnelles qui cherchent à structurer la collectivité.

Les théories sur les organisations et sur le travail sont en partie transposables à ces structures, d'autant plus que des politiques récentes cherchent à rapprocher les modes de gestion des institutions publiques de ceux des entreprises. Ainsi, si les Métropoles peuvent être observées comme des « organisations » il ne faut pas en omettre leurs spécificités.

---

<sup>1</sup> Nous avons identifié au sujet de l'information dans les collectivités territoriales : un mémoire de master (Marchadier, 2016), un manuel à l'usage des spécialistes de l'information professionnelles dans les collectivités territoriales (Bouton, 2008) et un dossier de la revue ADBS (2012)

## Chapitre III - Interactions au travail et identités professionnelles des agents territoriaux

---

Ce troisième chapitre évoque la place et le rôle des individus dans les processus décisionnels qui façonnent les politiques et stratégies d'information et de communication. Nous rappelons que le terme « politiques » désigne le cadre décisionnel d'une structure. Une politique est constituée de principes généraux qui constituent les lignes directrices de la structure sur un sujet particulier (Vachon, 2012, p. 65). Les politiques d'information et de communication au sein des Métropoles sont donc les directions que veulent donner les membres décisionnaires (élus et Direction Générale).

Comme Béatrice Vacher, chercheuse sciences de l'information et de la communication, et Yanita Andonova, enseignante-chercheure en sciences de l'information et de la communication, nous faisons le choix de désigner le « protagoniste humain » dans l'univers du travail avec le terme d'*individu* (Vacher et Andonova, 2011, p. 2). Le terme d'*acteur* sera réservé à la désignation des individus directement concernés par la mise en œuvre des stratégies et politiques d'information et de communication interne. Le terme d'*usagers*<sup>1</sup> désignera les usagers de l'information et de la communication, nous préciserons « usagers du service public » le cas échéant.

Notre approche considère que les individus au travail jouent un rôle dans l'adoption de politiques spécifiques et dans la constitution de stratégies. Ainsi, l'ensemble des individus au travail est partie prenante du système organisationnel, en tant que lieu où s'entrecroisent des désirs individuels et collectifs dans un système « à la fois culturel, symbolique et imaginaire » (Enriquez, 2014, p. 8) et communicationnel (Duterme, 2002, p. 75).

Nous nous intéressons conjointement à la mise en œuvre de politiques, de stratégies et de pratiques d'information et de communication afin d'en observer l'ensemble des dimensions et des interrelations. Ce chapitre nous conduit à aborder le sujet des identités professionnelles (Sainsaulieu, 2019 (1977)), façonnées par les valeurs et dynamiques du secteur public et de la fonction publique, à envisager la diversité des rôles que jouent les acteurs d'une structure publique et à observer quels acteurs participent à l'élaboration des politiques d'information et de communication internes<sup>2</sup>.

Les individus au travail, dans leur multiplicité de « soi » (Goffman, 1973), ne doivent pas être seulement considérés comme des acteurs qui mettent en forme les politiques, stratégies et pratiques, mais aussi comme des usagers, cibles voire « clients » qui influencent celles-ci (p. 101). Enfin, nous faisons appel au courant sociologique de la pratique de la stratégie (Dameron et Torset, 2012; Lambotte, 2016; Whittington, 2006)

---

<sup>1</sup> Le terme « usager » est utilisé dans le cadre de l'action publique pour définir les individus faisant usage des services publics. Il est utilisé en sciences de l'information et de la communication afin de désigner un individu en interaction avec un dispositif info-communicationnel.

<sup>2</sup> Voir section 1, p. 93.

pour comprendre les dynamiques de construction des stratégies ainsi qu'aux recherches sur les dynamiques de professionnalisation des communicants (Bessières, 2009b; Brulois et al., 2016).

## **1. Identités professionnelles dans la fonction publique territoriale**

Cette section a pour objectif de comprendre les dynamiques qui forment la fonction publique territoriale et ainsi le contexte dans lequel exercent les agents rattachés à celle-ci. Cette analyse nous permet de mieux comprendre à la fois dans quel contexte travaillent les individus en charge des actions d'information et de communication fonctionnelle et les décisions politiques et stratégiques mises en œuvre à destination des agents des Métropoles. Nous approcherons cette thématique de la construction identitaire dans les Métropoles par l'angle des théories qui étudient les individus au travail en général, en partant du postulat que ces théories peuvent s'appliquer en partie aux agents publics territoriaux. Nous complétons ces approches avec des travaux centrés sur l'identité des agents publics.

### **1.1. Identité du fonctionnaire territorial au travail : entre individuel et collectif**

Des groupes sont formalisés par la législation du droit administratif qui organise les statuts des agents de la fonction publique (grade, catégorie, échelon...)<sup>1</sup>, fonctions et filières (technique, administrative, culturelle...). Ce rattachement à des groupes constitue de potentielles identités collectives à l'échelle nationale, qui dépassent donc la structure.

Des recherches, notamment en sociologie, sur la construction identitaire des individus mettent en avant la place importante que prend le travail. Cette activité du quotidien fait partie de la « singularité » et de la « groupalité » de l'individu (Parrini-Alemanno, 2003). Elle maintiendrait et justifierait l'existence de l'individu au sein de la société. D'après Renaud Sainsaulieu (2019 (1977)), sociologue, l'organisation du travail influence directement les identités individuelles et collectives (Ibid. p. 15-16). Par cette influence, il constate un effacement des relations en fonction des classes sociales au profit des relations de pouvoir et hiérarchiques au travail (Ibid. p. 22). Nous retenons la dualité qui existe pour un individu dans la construction de son identité et des tensions qui guident ses actions. Ces tensions résident entre le respect de ce qu'il est pour lui et ce qu'il veut être pour les autres, le tout dans une logique de reconnaissance par ses relations au travail. Ainsi, les relations interpersonnelles articulent pouvoir, conflit et reconnaissance pour l'identité au travail (Ibid. p. 499).

Dans le cas de la fonction publique territoriale, une identité spécifique est imposée à tout agent. Pour commencer, cette identité se constitue par la soumission à un droit différent de celui des travailleurs du secteur privé (le droit administratif plutôt que le code du travail). Ensuite, le statut rattache les individus au statut de « fonctionnaire ». Le terme de « fonctionnaire » désigne à la fois l'ensemble des agents qui

---

<sup>1</sup> La *catégorie* hiérarchique classe les emplois de fonctionnaire selon leur niveau hiérarchique (A, B ou C), le *cadre d'emplois* regroupe des fonctionnaires soumis à un même statut particulier dans chaque catégorie (par exemple *attaché territorial*), le *grade* permet à son titulaire d'occuper un certain nombre d'emplois dans un cadre d'emplois spécifique (par exemple *attaché*, *attaché principal*, *attaché hors classe*) et l'*échelon* forme la grille indiciaire et détermine la rémunération.

travaillent pour le service public dans le langage commun, et juridiquement les agents titulaires du statut<sup>1</sup>. Ce statut, issu de la Révolution de 1848<sup>2</sup>, vise à garantir la « valeur » des agents, à augmenter l'égalité des chances d'accès à la fonction publique et à pourvoir un apprentissage culturel sur la vie administrative et politique<sup>3</sup>. Le statut s'inspire au fil du temps des fondements de la bureaucratie wébérienne<sup>4</sup> qui insiste sur le recrutement des agents sur la base de leur compétence, la stricte différenciation des rôles politiques et administratifs, la mise en place de règles impersonnelles protégeant les agents contre l'arbitraire politique et la séparation des agents et des moyens d'administration (Weber, 1919). Aujourd'hui, en France, le statut de fonctionnaire est encadré juridiquement par le droit administratif qui définit les « droits et obligations » du fonctionnaire<sup>5</sup>. En parallèle, les processus de modernisation et les évolutions sociétales font apparaître des valeurs nouvelles « qui vont à l'encontre des valeurs traditionnelles du service public » (Bodiguel, 1996, p. 95). Les tentatives de modernisation de l'action publique ont transformé culturellement les relations entre l'État et les fonctions publiques, en « faisant de l'État un employeur et de l'administration un prestataire de services » (Rouban, 2009, p. 60). En parallèle, d'après Jean-Luc Bodiguel, directeur de recherche au CNRS en sciences politiques, les évolutions sociétales font évoluer le « marché de la main-d'œuvre publique » avec des agents mieux scolarisés qui « acceptent de plus en plus difficilement d'être mal gérés et sous-utilisés » et qui sont en demande de plus d'objectifs et d'autonomie (Bodiguel, 1996, p. 95). Enfin, le recrutement de plus en plus d'agents publics contractuels<sup>6</sup>, vient à l'encontre des principes aux fondements de la fonction publique. Cette pratique fait entrer dans les fonctions publiques des agents qui n'ont pas été formés à la culture de la fonction publique, qui introduisent des pratiques issues du privé, qui se détachent du politique et viennent petit à petit transformer l'identité collective du fonctionnaire. Un rapport de la Direction générale des collectivités locales de 2022, montre qu'entre 2017 et 2021 la hausse des effectifs de contractuels oscille entre +3,0% et +5,4%<sup>7</sup>. La figure ci-dessous illustre ce propos.

---

<sup>1</sup> Juridiquement, le « fonctionnaire » est défini comme tel : « Un fonctionnaire est une personne employée et nommée par une personne publique dans un emploi permanent et titularisée à son poste dans un grade de la hiérarchie administrative. » (*Direction de l'information légale et administrative, 2020*).

<sup>2</sup> Ou « troisième révolution française », qui donnera naissance à la Deuxième République remplaçant la Monarchie de Juillet

<sup>3</sup> Au vingtième siècle, au lendemain de la seconde guerre mondiale, le gouvernement provisoire alors en exercice constate la difficulté d'accès à ces fonctions pour les « jeunes sans fortune » non parisiens, et la lourdeur administrative. Il décide une « refonte de la machine administrative française » (*Journal Officiel de la République française, 1945*) et révisé les modalités de recrutement de ses fonctionnaires par l'ordonnance n°45-2283 du 9 octobre 1945 relative à la formation, au recrutement et au statut de certaines catégories de fonctionnaires, et instituant une direction de la fonction publique et un conseil permanent de l'administration civile.

<sup>4</sup> Voir Chapitre 2, section 1.1, p. 61.

<sup>5</sup> Loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires. Loi dite loi Le Pors.

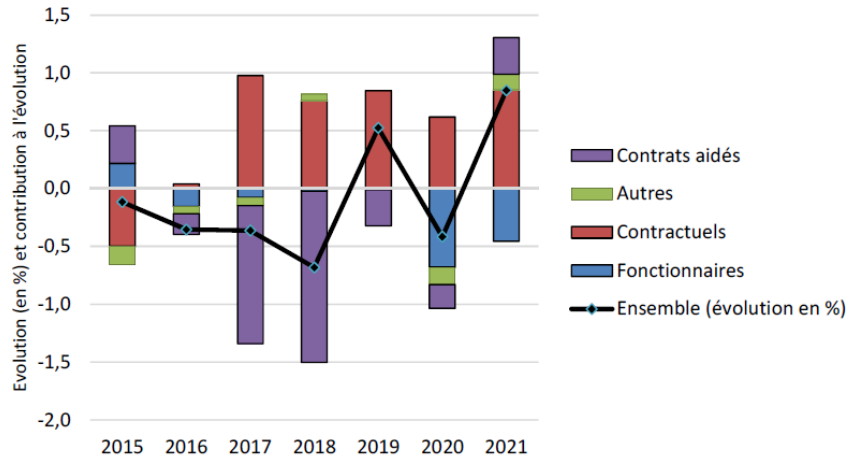
**Les droits du fonctionnaire :** à rémunération et à pension de retraite, à l'avancement, à des congés, à la participation, à la protection de l'administration, à la protection du « lanceur d'alerte ».

**Les obligations du fonctionnaire :** dignité, impartialité, probité, intégrité, neutralité et respect du principe de laïcité, faire cesser ou prévenir les situations de conflit d'intérêts, se consacrer entièrement à ses fonctions, secret professionnel et de discrétion professionnelle, devoir d'information, réserve...

<sup>6</sup> En 2019, 21,1% des agents de la fonction publique territoriale sont des agents contractuels (*Direction générale de l'administration et de la fonction publique, 2021*).

<sup>7</sup> Vaslin, Yohann. « En 2021, le nombre d'agents de la fonction publique territoriale s'accroît de +0,8 % ». BIS. Bulletin d'information statistique. Paris: Direction générale des collectivités locales, décembre 2022. <https://www.collectivites->





Champ : France hors Mayotte et Collectivités d'outre-mer, emplois principaux au 31 décembre. Tous statuts, y compris assistants maternels et familiaux et apprentis.  
Source : Insee, SIASP.

Figure 6 : Extrait du rapport de la Direction générale des collectivités locales (p. 7, 2022). « Contribution des statuts à l'évolution des effectifs de la fonction publique territoriale depuis 2015 ».

Par ces spécificités les agents publics développeraient une « personnalité bureaucratique » (Merton, 1957). Robert King Merton, sociologue américain, considère l'ensemble des fonctionnaires comme un seul groupe social. En France, « le fait d'appartenir au secteur public reste toujours un facteur d'engagement civique ou politique » (Rouban, 2011, p. 221). Considérer les agents publics comme de simples exécutants serait omettre un des fondements de leur identité, la « culture du service public » (Ibid. p. 60), marquée par un engagement au service de l'État et des Usagers du service public. Une étude a d'ailleurs montré que les acteurs de l'Administration luttent pour imposer leurs vues, maintenir leurs positions et relayer les intérêts d'acteurs extérieurs (Bossy et al., 2018, p. 12).

Les identités individuelles s'associent d'identités collectives qui constituent ce qui peut être qualifié d'« acteur social » (Sainsaulieu, 2019, p. 472) ou de « cliques » (Goffman, 1973). L'acteur social regroupe les individus aux positions sociales identiques dans les organisations, qui occupent un « statut déterminé » (Ibid.), qui ont une même logique d'acteur et qui construisent leur identité au travers de caractéristiques spécifiques (les cadres par le pouvoir, les ouvriers par leur maîtrise technique...) (Sainsaulieu, 2019, p. 303). Ainsi, nous considérons par exemple que le groupe des fonctionnaires territoriaux constitue un acteur social. Des relations de pouvoir se mettent alors en place entre acteurs sociaux avec un maintien d'une « définition de la situation à l'usage de ceux qui sont placés au-dessus et en-dessous d'eux » (Goffman, 1973, p. 85). Nous identifions plusieurs identités collectives qui se constituent dans les Métropoles. Ces identités collectives peuvent se constituer autour de la fonction (le métier), du rattachement thématique, de la catégorie professionnelle, mais aussi du lieu de travail, de l'ancienneté...

Si dans l'ensemble des structures le métier constitue une caractéristique identitaire, qui peut d'ailleurs être marquée par le rattachement à des groupes professionnels (par exemple par l'adhésion à des associations),



dans la fonction publique territoriale, le grade prévaut sur l'expertise technique étant donné que le droit à la carrière permet aux fonctionnaires de changer de métier au sein de leur fonction publique en conservant leur grade<sup>1</sup>. En parallèle, les individus au travail s'identifient à leur rattachement hiérarchique, ou « unité administrative » (service, direction...), qui constitue un groupe institutionnalisé, une « équipe » (Ibid. p. 84). Ces unités dans les organisations développent leurs propres « préoccupations mais aussi des langages et des horizons temporels différents » (Lawrence et Lorsch, 1989), qui participent d'une fragmentation de l'organisation. Il nous paraît intéressant de considérer ce constat afin de différencier les individualités de leurs productions professionnelles. Les recherches sur les identités au travail et sur les identités des fonctionnaires nous ont permis de différencier deux types d'identités collectives chez les fonctionnaires des collectivités territoriales et des Métropoles (cf. Figure 7).

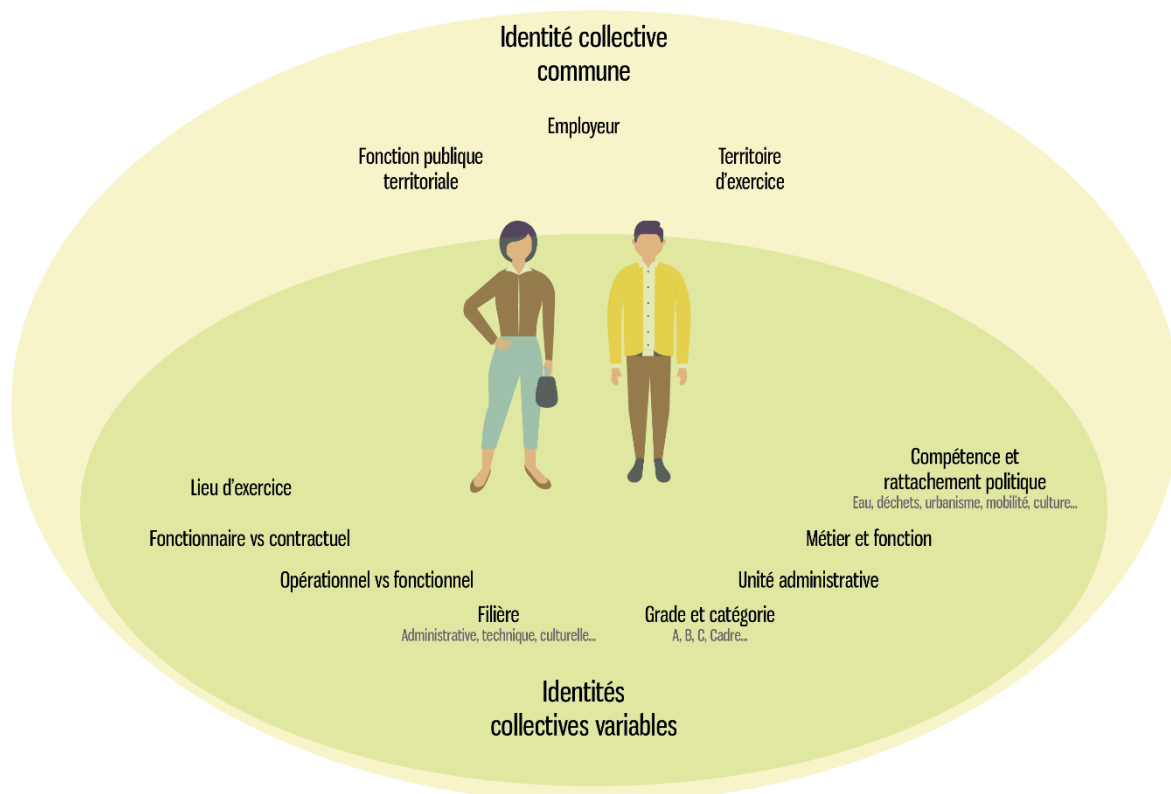


Figure 7 réalisée par l'auteur : Les identités collectives communes et variables des agents de la fonction publique territoriale dans une structure

Dans une même structure, en l'occurrence une Métropole, les agents ont une identité collective commune constituée de l'appartenance à la fonction publique territoriale (contractuelle ou titulaire), d'un même employeur et d'un territoire d'exercice commun (celui que recouvre la collectivité). Ces trois éléments sont les seuls qui concernent l'ensemble des agents d'une collectivité territoriale. Simultanément, des éléments distinctifs composent des identités collectives variables, cliques ou équipes, à l'origine de différences culturelles et de rapports de pouvoir dans les structures.

<sup>1</sup> D'ailleurs certains syndicats sont dédiés à des catégories ou grades.

Enfin, la communication a un rôle à jouer dans la construction identitaire à la fois individuelle et collective. S'il y a une interrelation entre l'apprentissage culturel et la communication dans la construction des identités au travail (Sainsaulieu, 2019, p. 19), il y a aussi une possibilité pour que les politiques de communication interne (ou fonctionnelle) participent de la constitution d'un groupe (Parrini-Alemanno, 2003). Cette communication aurait une « mission fédératrice » de « mise en ordre » des individus (Ibid.). La communication interne peut alors être vecteur d'une histoire que chaque individu peut compléter par son insertion dans le groupe :

*« Un individu est toujours sujet d'un groupe. Son histoire, unique et originale, est en fait, une partie d'un roman familial qui le précède depuis déjà bien longtemps. Et l'histoire de tout individu qui entre dans un groupe donne et prend à l'histoire de l'organisation contribuant à en édifier la culture. » (Ibid.)*

Ces constats nous invitent à nous dégager d'une conception rationnelle de l'organisation, pour prendre en compte les dimensions identitaires. Les relations de pouvoir organisent un apprentissage culturel dans un système organisationnel basé sur des relations. La prise en compte des identités collectives et des acteurs sociaux nous permet d'approcher les collectivités territoriales avec un regard différencié selon les individus interrogés.

## **1.2. Relations hiérarchiques dans les collectivités territoriales**

Nous proposons de nous intéresser aux interactions et relations au travail afin d'apporter un éclairage sur la réception des actions de communication et les processus décisionnels. La « relation » est considérée comme « un processus dynamique dans lequel quelque chose survient entre deux ou plusieurs individus sur une certaine période de temps » (Laramée, 2009, p. 289). Les relations, interactions et dynamiques info-communicationnelles (Bornarel, 2007; Ely, 2015; Giroux, 1994) jouent un rôle pour la construction d'une « confiance organisationnelle » car elle se constitue notamment par la confiance que les salariés placent dans les dirigeants de leur organisation (Neveu, 2004, p. 1071). Dans le cas des Métropoles, le calendrier politique suppose une reconquête constante de la confiance de l'Administration et des agents de la structure.

Les relations au travail et rapports de pouvoir dans les collectivités territoriales sont en partie encadrés par une hiérarchie normée. Même si aujourd'hui, avec le déploiement du travail en « mode projet » au travers des processus de modernisation, ces organigrammes viennent à se transformer, il reste une base reproductible qui se retrouve dans la grande majorité des collectivités territoriales. La caractéristique principale est la dualité entre élus (organe exécutif) et administration (organe administratif). Pour chaque unité administrative, un élu est référent. Chaque unité administrative « obéit » ainsi à une supériorité hiérarchique administrative et à une supériorité politique. La première orchestre la mise en œuvre des activités opérationnelles et fonctionnelles quand la seconde donne les orientations politiques.

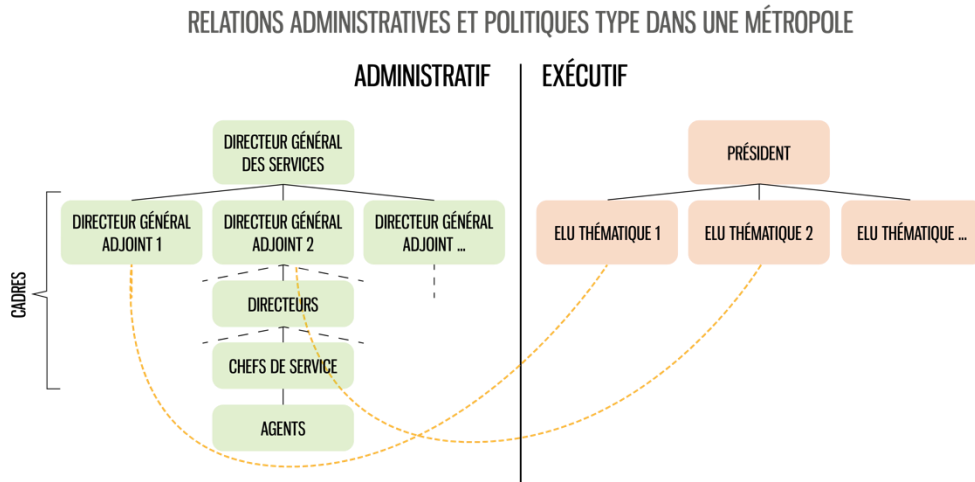


Figure 8 réalisée par l'auteur : Relations administratives et politiques type dans une Métropole française, schéma basé sur les analyses d'organigrammes des Métropoles françaises

Dans le cas des Métropoles (cf. Figure 8), le chef de l'exécutif est un Président, élu au suffrage universel indirect (par les élus des communes représentées par l'intercommunalité). Le Président d'une intercommunalité est le « chef du personnel » de la collectivité, il « détient juridiquement toutes les attributions de l'employeur dans la « gestion de l'entreprise publique » constituée par la collectivité »<sup>1</sup>, une majorité des décisions dans ce cadre est soumise à son assemblée délibérante (conseil communautaire) et il peut déléguer une partie de ses fonctions à l'un de ses adjoints<sup>2</sup>. Ses domaines d'intervention sont notamment : la stratégie de recrutement du personnel et de gestion de la mobilité, la politique salariale, le déroulement de carrière des agents et la formation, la santé, l'hygiène et la sécurité au travail et le pouvoir disciplinaire et hiérarchique<sup>3</sup>.

Au niveau administratif, le responsable est un « Directeur général des services » (DGS), qui partage généralement ses missions auprès de « Directeurs généraux adjoints » (DGA). Le DGS, désigné par l'exécutif, a pour rôle la mise en œuvre administrative de la question « politique » (Robin et Desfontaines, 2017, p. 75). Il est donc en tension entre les deux polarités administrative et politique, « fonctionnaire politique » (Weber, 1919, p. 149).

En-dessous de chaque DGA, les missions se répartissent en directions et services, orchestrés par des directeurs et chefs de service. L'ensemble de ces « managers » représentent (théoriquement) le groupe des « cadres ». Les dirigeants et cadres occupent des responsabilités d'encadrement et détiennent aussi un statut social particulier au sein des organisations. Ce statut s'inscrit dans la tradition des cadres qui représentaient à l'origine les « fidèles collaborateurs de la direction » (Sainsaulieu, 2019, p. 312). Ils ont aussi la mission de

<sup>1</sup> [https://www.cdg35.fr/accueil\\_internet/etre\\_elu\\_employeur/connaitre\\_les\\_missions\\_des\\_elus](https://www.cdg35.fr/accueil_internet/etre_elu_employeur/connaitre_les_missions_des_elus)

<sup>2</sup> « Le maire est seul chargé de l'administration, mais il peut, sous sa surveillance et sa responsabilité, déléguer par arrêté une partie de ses fonctions à un ou plusieurs de ses adjoints et, en l'absence ou en cas d'empêchement des adjoints ou dès lors que ceux-ci sont tous titulaires d'une délégation des membres du conseil municipal ». Article L. 2122-18 du Code Général des Collectivités Territoriales.

<sup>3</sup> CDG77, 2016, « Le rôle d'élus employeur », p.3, [en ligne], consulté le 02/06/2021 [http://circulaires.cdg77.fr/IMG/pdf/2016\\_-\\_Le\\_role\\_d\\_elu\\_employeur.pdf](http://circulaires.cdg77.fr/IMG/pdf/2016_-_Le_role_d_elu_employeur.pdf)

participer directement à la mise en place de l'« œuvre collective » (Ibid. p. 309) de la structure à laquelle ils sont rattachés. Cependant, le statut de cadre est de plus en plus accessible à une diversité d'individus, en raison des concours et des promotions en vigueur dans la fonction publique territoriale. Les cadres sont alors de plus en plus dans une situation « bipolaire » (Ibid. p. 312) entre « le « train » des patrons et celui des ouvriers » (Ibid.). Cette position tend à une autonomisation des cadres envers la direction. Dans la relation, les cadres ont donc une position de supériorité par leur statut hiérarchique mais aussi au travers des missions qui leur sont assignées de mise en œuvre stratégique de l'action.

Les relations dans les structures sont aussi à l'origine de l'émergence d'un « espace public interne » théorisé par Bernard Floris (1995), enseignant chercheur en sciences de l'information et de la communication. Il applique la notion d'espace public, traditionnellement reliée aux situations de pratiques intellectuelles de la société civile, à l'entreprise (Ibid.). Ses apports théoriques contribuent à associer le « management » (mode de direction et d'organisation des rapports sociaux) aux formes politiques de l'espace public et le « marketing publicitaire » (gestion des représentations collectives) aux formes communicationnelles (Ibid. p. 384). Cette approche nous intéresse dans la perspective où les dispositifs d'information et de communication d'une organisation seraient à l'origine d'un espace public interne en tant qu'espace de « pratiques intellectuelles » (Chartier, 1990, p. 189). Ceci suppose de considérer les individus au travail au-delà de leurs identités individuelles et collectives comme des « lecteurs » et « spectateurs » (Ibid.) qui interagissent et construisent une « société » au sein de la structure. Dans ce cas, la communication se place comme un catalyseur de cette dynamique et le déploiement de la communication interne a conduit à la mise en place d'un espace public interne (Floris, 1995, p. 135).

L'organisation hiérarchique des administrations décentralisées présentent des spécificités. La caractéristique principale repose sur la bicéphalie (politique et administrative). Les grades et statuts sont prégnants dans la fonction publique territoriale et influencent les interactions entre les individus au travail. Néanmoins, les théories sur les relations hiérarchiques dans les « organisations » nous offrent des clés sur la manière d'approcher et d'étudier les Métropoles.

### **1.3. Structuration identitaire des agents publics par le territoire professionnel**

Le territoire professionnel, ou les territoires professionnels, fait partie de l'identité des agents des Métropoles. Lorsque nous parlons de « territoire professionnel (sg) », il est question du lien et de « l'identité d'une relation » (Boissonade, 2007, p. 85). Lorsqu'il est question de « territoires professionnels (pl) », nous renvoyons à la fois au déploiement du numérique qui révisé les espaces et à l'omniprésence des missions liées aux territoires pour les agents. L'apparition de « territoires numériques » (Carmes et Galibert, 2009; Le Roux et Thébault, 2018) a participé d'une fragmentation des territoires professionnels.

Un élément qui est le territoire professionnel, ou les territoires professionnels. Le pluriel se justifie par la dispersion et fragmentation des territoires professionnels qui opèrent avec le déploiement du numérique, et donc l'apparition des « territoires numériques » mais aussi étant donné la place dominante qu'occupe la notion de territoire dans les missions des agents de la fonction publique territoriale. Un territoire, qu'il soit

professionnel ou non, se compose de multiples facteurs (culturels, politiques, économiques et sociaux), tel que le présente Jérôme Boissonade, enseignant-chercheur en sociologie :

*« Censé être un aboutissement, un territoire est pourtant constamment actualisé, révélant les recompositions culturelles, politiques, économiques et sociales qui le traversent. Nous sommes en effet de plus en plus « multiscartes », en nous identifiant à la fois au foyer, à l'entreprise, à une filiation, une région ou un quartier. Bref, le territoire relève, nous semble-t-il, d'un lien plutôt que d'un lieu, et l'identité d'une relation plus que d'un statut. » (Boissonade, 2007)*

Les territoires professionnels sont des « territoires thématiques » (Le Roux et Thébaud, 2018, p. 59) qui constituent l'identité des agents des Métropoles avec :

- Le territoire physique du lieu de travail (par exemple le bâtiment dans lequel les agents exercent) ;
- L'espace dans lequel s'exerce une activité (par exemple le lieu dans lequel l'agent ramasse les déchets) ;
- La façon dont la collectivité propose de découper l'espace (arrondissements, quartiers, secteurs) ;
- Le « territoire numérique » constitué d'« univers professionnels » (internet, intranet) (Carmes et Galibert, 2009).

Les lieux de travail, au-delà d'une construction identitaire, influencent aussi le comportement communicationnel des sujets à leurs postes de travail (Mintz et Maslow, 1956) et donc la « nature du processus de communication dans les organisations » (Laramée, 2009, p. 259). La dispersion géographique des lieux de travail, à l'œuvre dans les collectivités territoriales, apparaît comme un défi organisationnel.

Si la construction d'un territoire professionnel global a bien cette importance identitaire et communicationnelle, nous pouvons supposer que des groupes se constituent selon les espaces de travail. Prenons l'exemple d'une collectivité territoriale avec un siège et des bâtiments administratifs et techniques annexes. Cette dispersion et ces espaces différents influencent les processus de communication. Que ce soit sur la dimension technique ou relationnelle. Techniquement, il y a la nécessité d'équiper en réseau les bâtiments, de s'assurer que les moyens de communication physique atteignent la totalité des « sites » ... En termes relationnels, les différents lieux de travail opèrent une séparation entre les membres de la structure qui interagissent plus aisément avec ceux qui partagent le même espace de travail.

Aujourd'hui, la question des territoires tend à s'appliquer au numérique. De nouvelles notions naissent : « territoire numérique » (Carmes et Galibert, 2009; Le Roux et Thébaud, 2018), « territoire augmenté » ou « hyperterritoire » (Musso, 2008). Ces notions qualifient le fait que « le numérique étend les frontières du territoire non seulement du point de vue physique ou géographique, mais aussi du point de vue de sa nature et de la logique sous-jacente » (Le Roux et Thébaud, 2018). Le numérique prolonge les frontières des territoires définis juridiquement et historiquement, dans une forme de déterritorialisation – re-territorialisation (Deleuze et Guattari, 1972 in; Carmes et Galibert, 2009). Nous supposons que le numérique formalise certains territoires, notamment en officialisant des communautés qui n'étaient

qu'induites dans la vie sociale. L'utilisation du numérique dans les entreprises dans l'objectif de réduire l'éloignement physique avec des outils d'interaction est un exemple de révision des territoires professionnels. Ainsi, la création d'un espace numérique commun à l'ensemble de la structure permet de créer un espace uniformisé et partagé par l'ensemble des membres. Nous supposons que les espaces préexistants peuvent influencer les politiques info-communicationnelles, au même titre que ces politiques peuvent varier selon les espaces qu'elles visent.

Quelles que soient les acceptions retenues pour la notion de « territoire », elles sont toutes partie prenante de l'identité des agents publics. Du territoire de la Métropole au territoire numérique en passant par les différents espaces d'exercice du travail, chacun de ces éléments territoriaux participe de la construction identitaire de l'agent d'une Métropole.

## **2. Cibles, usagers ou clients destinataires des dispositifs de l'information et de la communication interne**

Les professionnels de l'information et de la communication interne dans les Métropoles sont tout autant individus au travail qu'ils s'adressent à ces derniers. La façon dont les individus au travail dans la structure sont appréhendés par les différents acteurs de l'information et de la communication (élus, Direction Générale et professionnels) oriente la manière dont les dispositifs sont déployés. Notre intérêt ici est de nous intéresser à la manière dont les acteurs, et particulièrement les professionnels, perçoivent les individus auxquels ils s'adressent. Nous nous inspirons de recherches sur la réception et l'usage en sciences de l'information et de la communication (Patriarche, 2008), de recherches sur l'action publique (Chauvière, 2006; Weller, 2018) et de recherches sur la posture des professionnels (Bessières et Grima, 1999; Bessières, 2009b).

Comme le montre Geoffroy Patriarche, enseignant-chercheur en sciences de l'information et de la communication, deux approches principales ont été utilisées en sciences de l'information et de la communication : l'approche par les publics et l'approche par les usagers (Patriarche, 2008, p. 184). Dans la première, les individus sont considérés comme passifs. Cette approche est particulièrement utilisée pour l'étude des médias. L'approche par les usagers est plutôt utilisée pour l'analyse des TIC, dans quel cas l'utilisateur est considéré comme actif. Geoffroy Patriarche propose de traiter de « publics d'usagers » afin de les « appréhender comme des nœuds mouvant dans des réseaux hétérogènes d'approches théoriques et conceptuelles » (Ibid. p. 183).

Nous y ajoutons une approche qui est l'approche par le « client ». Dans ce cas l'individu n'est pas seulement un « récepteur » d'un dispositif info-communicationnel mais il est un paramètre qui influence la construction du dispositif lui-même. L'individu « client » peut même être un commanditaire d'un dispositif. Cette approche, abordée au sujet de la dynamique de clientélisation des usagers du service public (Chevallier, 1997) est aussi constatée au sein des collectivités territoriales dans une logique « client-fournisseur interne » (Bessières, 2009b, p. 45).

Nous différencions ainsi trois approches de l'individu au travail du point de vue des professionnels de l'information et de la communication interne :

- L'individu au travail comme « public cible » ;
- L'individu au travail comme « usager » ;
- L'individu au travail comme « client ».

Selon que les individus sont abordés comme usagers de l'information, ; comme cibles d'une communication ; ou comme clients, les stratégies et politiques ne prendront pas la même forme.

### 2.1. Les individus au travail comme cibles des dispositifs d'information et de communication

Les individus dans la structure peuvent être considérés comme un « public » et une « cible » de la communication (et des autres unités fonctionnelles). Dans ce contexte, l'individu est appréhendé comme un paramètre déterministe des plans de communication. La prise en compte de la perception des individus au travail comme cible de la communication nous paraît intéressante pour comprendre les politiques d'information et de communication internes. En effet, nous supposons que celles-ci s'adressent à la fois aux individus au travail, partenaires de l'action de la collectivité, et cibles pour l'atteinte d'objectifs précis (productivité, génération d'un collectif...). La communication interne, comme communication à visée fonctionnelle et institutionnalisée de l'administration, s'adresse à des publics, des cibles, définies par ses plans d'actions et plans de communication. Ce terme de « cible » emprunté au discours techniciste des professionnels de la communication détruit le caractère humain d'une interaction sociale, en qualifiant les individus de cibles, et non de partenaires dans l'action de communication. Cette vision se rapproche de la perspective fonctionnaliste de des systèmes organisationnels et de la communication productive présentées dans le chapitre 2. Les deux présentent les individus comme le récepteur d'une information. Dans ce cas :

*« L'organisation est alors divisée entre ceux qui savent, les gestionnaires, et ceux qui réalisent, les travailleurs ; entre ceux qui émettent et ceux qui reçoivent les messages. La division du travail vient alors consacrer la répartition du pouvoir dans l'organisation : le pouvoir légitime est entre les mains de la direction qui délègue des responsabilités à certains membres de l'organisation. » (Giroux, 1994).*

Pour les professionnels, le fait de « cibler » une catégorie d'individus (au travail) permet une adaptation du discours et une diversification de l'information et de la communication. En effet, tous les individus n'ont pas besoin des mêmes informations pour la réalisation de leurs tâches professionnelles quotidiennes. De plus, chacun sera récepteur d'une communication de façon différente selon son contexte professionnel, ses compétences informationnelles et ses relations dans l'organisation<sup>1</sup>. En effet, ne pas différencier les informations diffusées en fonction du destinataire peut causer des risques : la non-compréhension du message, la dispersion informationnelle face à une masse trop importante, la non-acceptation du message,

---

<sup>1</sup> Voir Chapitre 3, section 1.2, p. 97.



etc. Les pratiques de la communication sont largement discutées dans ces termes dans les manuels de communication.

Pour les professionnels de l'information et de la communication, le fait de considérer les agents de la collectivité comme des « publics », ou des « cibles » inspirées du domaine professionnel du marketing ou des médias enjoint une distance avec ces personnes qui sont aussi leurs « collègues » dans la structure.

## 2.2. Les individus au travail comme *usagers* des dispositifs d'information et de communication

Au XIV<sup>ème</sup> siècle, l'usager est une « personne qui connaît bien les usages, les us et coutumes », à la fin du XVI<sup>ème</sup> siècle il est une personne « qui a l'habitude de » (Senié Demeurisse et Fabre, 2011, p. 213), et au début du XX<sup>ème</sup> siècle il tend à désigner une « personne qui utilise le service public » (Chardon, 1904, p. 295). Aujourd'hui, les sciences de l'information-documentation s'attachent à séparer les notions d'« usager » et d'utilisateur. Lors que l'utilisateur représente une « personne qui se sert d'un outil » avec un comportement « au mode d'emploi suggéré » ; l'usager est considéré comme « partenaire » du système d'information (Senié Demeurisse et Fabre, 2011) et comme un individu pourvu de capacité critique. Trois catégories d'usagers ont été identifiées : positif (qui approuve), neutre (qui fait des suggestions) et négatif ou antagoniste (qui désapprouve) (Le Coadic, 1997). Chaque « usager » a donc ses perceptions propres et ses usages, qui empêchent de considérer une identité collective d'usagers face à un même système d'information (Ibid.; Patriarche, 2008, p. 194). Considérer les individus d'une structure comme des « usagers » suppose donc d'adapter les systèmes d'information et dispositifs d'information et de communication à leurs usages et aux « compétences info-communicationnelles distribuées dans l'organisation »<sup>1</sup> (Carmes et Galibert, 2009).

Néanmoins, plutôt que considérer les usagers comme des partenaires, il arrive qu'ils soient considérés comme une contrainte. Maryse Carmes et Olivier Galibert, dans leur article sur les « territoires numériques salariés », indiquent que les « projets TIC des organisations » peuvent être un « lieu d'affrontement entre visées managériales et perceptions, revendications du salarié ». Dans ce cas les salariés-usagers sont « vus comme une contrainte avec laquelle il s'agit de composer » (Ibid. p. 192). En effet, les concepteurs s'appuient sur une « figure de l'utilisateur-salarié », inspiré d'objectifs, contraintes organisationnelles, normes et routines, qui ne convient pas forcément au « salarié-intraneute » comme usager actif qui « présente une propension à adapter et à actualiser, le dispositif proposé par les concepteurs de l'intranet » (Ibid. p. 193).

---

<sup>1</sup> « Combinaison de ressources cognitives et des habiletés info-communicationnelles des salariés, qui sont créées (dans ou hors de l'organisation), mobilisées et actualisées dans le cadre de situations professionnelles impliquant notamment une pratique des TIC » (Carmes et Galibert, 2009).



### 2.3. Les individus au travail comme *clients* des dispositifs d'information et de communication

La posture des salariés peut s'apparenter à celle de « clients » des services dits « fonctionnels ». En effet, les unités internes destinées à la gestion des individus au travail peuvent devenir des prestataires de services pour les unités opérationnelles, voire pour les individus. Cette dynamique de clientélisation a d'ailleurs déjà lieu dans la relation à l'utilisateur du service public avec une relation de service de plus en plus individualisée et un rapport de « clientèle » (Chevallier, 1997). Ce processus s'est notamment développé dans la recherche de légitimité des communicants publics dans les organisations qui, pour montrer leur maîtrise technique, se sont imposés dans une logique « client-fournisseur interne » (Bessières, 2009b, p. 45).

Les unités administratives fonctionnelles dans les structures sont placées comme prestataires de services des autres unités et des individus au travail. Dominique Bessières et François Grima (1999), enseignants-chercheurs en sciences de l'information et de la communication, s'intéressent aux « services fonctionnels » et interrogent la construction de la légitimité de ces unités. Ils étudient deux services fonctionnels spécifiques : le service de formation et le service de communication dans des administrations décentralisées françaises (collectivités territoriales et assimilées). Ils montrent que dans les « frontières infra-organisationnelles » entre unités administratives opérationnelles et fonctionnelles une dialectique s'installe entre axe hiérarchique et démarche de « prestataires de services internes » (Ibid. p. 24). Les unités administratives disposent pourtant de leur part stratégique. Les agents de ces unités œuvrent alors dans une tension où ils sont à la fois collègues, partenaires dans la mission générale de la structure et prestataires des individus avec lesquels ils interagissent.

Cette transversalité dans un même groupe à des niveaux relationnels de prestations, se constate notamment dans la relation entre unités, entre individus et face aux systèmes d'information. Notamment, une analyse des intranets (de Lavergne et Heïd, 2013, p. 161) comme dispositifs d'information et de communication fonctionnels montre la tendance à la clientélisation du salarié. Les auteurs constatent une individualisation et une contractualisation catalysée par les outils numériques :

*« L'intranete est ainsi considéré comme un ayant droit, celui de disposer des informations qui le concernent, mais aussi de connaître les possibilités, de saisir les opportunités qui s'offrent à lui dans le cadre de sa relation à l'entreprise. L'intranet devient un environnement qui se personnalise progressivement, proposant un « contrat de services » ou de « collaboration » plus ou moins négocié ou explicite du salarié. » (Ibid.)*

Cette transformation des relations opère dans la relation entre services, notamment avec une facturation interne, des formulaires de demande de service et avec une individualisation des services pour chaque salarié.

### 3. Acteurs des politiques et stratégies des Métropoles

Nous terminons ce chapitre par une section consacrée à la place des individus dans la mise en place de politiques fonctionnelles d'information et de communication. Après avoir abordé la diversité des identités

qui compose les individus au travail dans les Métropoles et les différents statuts qui leur sont assignés dans les politiques fonctionnelles d'information et de communication (cible, usager et client), nous nous intéressons à la construction de ces politiques et de ces stratégies par les individus décisionnaires. Nous regroupons ces acteurs dans quatre catégories : les élus, les directeurs généraux, les managers des unités administratives de l'information et de la communication fonctionnelles (directeurs ou chefs de service) et les professionnels de l'information et de la communication fonctionnelle. L'objectif est d'identifier les dynamiques générales et typiques de ces catégories de professionnels dans les prises de décision afin de les prendre en compte dans notre observation des Métropoles.

### 3.1. Processus décisionnels et stratégies d'information et de communication

La rationalité dans la prise de décision est défendue par la théorie économique néoclassique. Elle a été critiquée du fait que des intérêts personnels peuvent influencer les intérêts généraux et conduisent à une stratégie qui n'est pas « parfaitement cohérente » (Muller, 2018, p. 34). La première raison de cette critique est que les agents d'une organisation sont des « acteurs », et donc des individus en action à l'opposé d'individus passifs (Ibid. p. 16-17). La prise de décision serait le résultat de « l'interaction entre une pluralité d'acteurs » (Ibid. p. 34), d'où l'importance d'identifier et de connaître ces acteurs pour observer des politiques et des stratégies. Le courant de la « pratique de la stratégie » met en avant que les acteurs de la stratégie<sup>1</sup> (ou « stratèges »)<sup>2</sup> (Dameron et Torset, 2012; Lambotte, 2016) ne sont pas que les cadres et dirigeants (*senior executives*) (Whittington, 2006, p. 619), mais un plus large spectre d'acteurs<sup>3</sup> internes et externes à l'organisation (Ibid.). Les acteurs de la stratégie sont ceux qui réalisent le travail de formation, mise en forme et d'exécution des stratégies<sup>4</sup>. Ce courant suppose qu'il y a trois catégories d'acteurs qui participent de la stratégie dans l'organisation : les « dirigeants », les « managers » et les « experts » (Dameron et Torset, 2012, p. 27; Whittington, 2006, p. 619). Leurs rôles sont répartis de l'orientation stratégique à sa mise en œuvre. Les *dirigeants* sont les premiers à être considérés comme des acteurs de la stratégie par les chercheurs et leur rôle face à la stratégie se matérialise comme « développeurs d'un projet stratégique », comme « concepteurs de systèmes administratifs » ou comme « sélectionneurs des initiatives stratégiques » (Dameron et Torset, 2012, p. 30). Les *managers* ont un rôle de coordinateurs et de traducteurs de la stratégie mais aussi d'appropriation de la stratégie à laquelle ils contribuent (Ibid.). Enfin, les *experts* sont « des directeurs fonctionnels spécialisés dans le développement et la stratégie ou comme des consultants » dont le rôle est centré sur le recueil et l'analyse de données complexes, sur l'analyse critique des décisions (Ibid.). Ils auraient une potentielle influence sur les dirigeants et managers pour le façonnement de la stratégie.

---

<sup>1</sup> Nous faisons le choix d'utiliser le terme d'« acteurs de la stratégie » plutôt que celui de « stratèges ».

<sup>2</sup> Stéphanie Dameron et Christophe Torset, enseignants-chercheurs en sciences de gestion (2012) définissent les stratèges comme « toute personne ayant participé de manière prépondérante, proactive et consciente à un processus ayant pour résultat recherché le développement de l'organisation, l'amélioration de son positionnement concurrentiel, sa transformation ou sa sauvegarde. » (Ibid. p. 27).

<sup>3</sup> L'auteur cite comme exemples : strategic planners, middle managers, mais aussi les consultants (strategy consultants), les avocats (*corporate lawyers*), banquiers (*investment bankers*)... (Whittington, 2006, p. 619).

<sup>4</sup> Notre traduction de : « To start with strategy's prime movers, strategy practitioners are those who do the work of making, shaping and executing strategies. » (Ibid.).

Comme nous l'avons présenté précédemment<sup>1</sup>, les administrations décentralisées ont une organisation spécifique qui constitue un triptyque décisionnel : l'exécutif (constitué des élus), la Direction Générale et les « cadres ». Certaines recherches ont théorisé la prise de décision de l'administration en ajoutant un échelon, celui des agents de l'administration dits « de terrain » (Bossy et al., 2018, p. 34) ou « street level bureaucrats » (Lipsky, 2010). Ils sont les agents qui appliquent les décisions « au bas de l'échelle » et mettent en œuvre les programmes d'action publique (Bossy et al., 2018, p. 34). Ceux-ci ont la connaissance directe du terrain qui leur apporte une capacité critique par rapport aux stratégies. Ils permettent une prise de décision placée au niveau le mieux informé de la situation en cause qui est en capacité d'étudier les solutions et d'en envisager les répercussions (Michel Crozier, 1956, p. 762). Si cette théorie a été réalisée dans le cadre de missions opérationnelles et de mise en œuvre de l'action publique, nous considérons que les professionnels de l'information et de la communication peuvent être des membres de cette catégorie. Nous considérons que dans leur cas le « terrain » est l'espace interne à la structure.

Notre dénomination	Élus	Direction générale	Managers	Professionnels de l'information et de la communication	
<i>Exemples</i>	<i>Élu au personnel</i>	<i>Directeur Général des Services</i>	<i>Directeur Général Adjoint aux ressources</i>	<i>Chef du service communication interne</i>	<i>Chargé de communication interne</i>
Dénomination scientifique	-	« Dirigeants »	« Managers »	« Experts »	« Street level bureaucrats »
Rôle	Orientation politique	Dépositaires de la stratégie	Traduction, coordination et appropriation	Analyse de la stratégie et influence des décideurs	Confrontation avec le terrain et critique de la stratégie

*Tableau 1 réalisé par l'auteur : Acteurs de la décision des politiques d'information et de communication fonctionnelles dans les administrations décentralisées selon les théories de la pratique de la stratégie et de l'administration*

La rencontre des théories de l'administration, de l'analyse des politiques publiques, des théories de la stratégie en sciences de gestion (Dameron et Torset, 2012; Whittington, 2006) et enfin de l'analyse des dynamiques de professionnalisation en communication (Lambotte, 2016) permet d'appréhender le large spectre décisionnaire qui gravite autour des politiques et stratégies d'information et de communication dans les Métropoles (Tableau 1, ci-dessus). Nous retenons pour la suite de notre analyse quatre niveaux d'acteurs de la stratégie de l'information et de la communication fonctionnelles dans les Métropoles : les élus, la Direction Générale, les managers et les professionnels de l'information et de la communication. Ce travail a permis d'aboutir à un schéma (cf. Figure 9) qui met en lien les acteurs de la stratégie de l'information et

<sup>1</sup> Voir Chapitre 3, section 1.2, p. 97.

de la communication fonctionnelles dans les Métropoles et les phases de la mise en œuvre des politiques et stratégies : la réflexion, la prise de décision et la mise en œuvre.

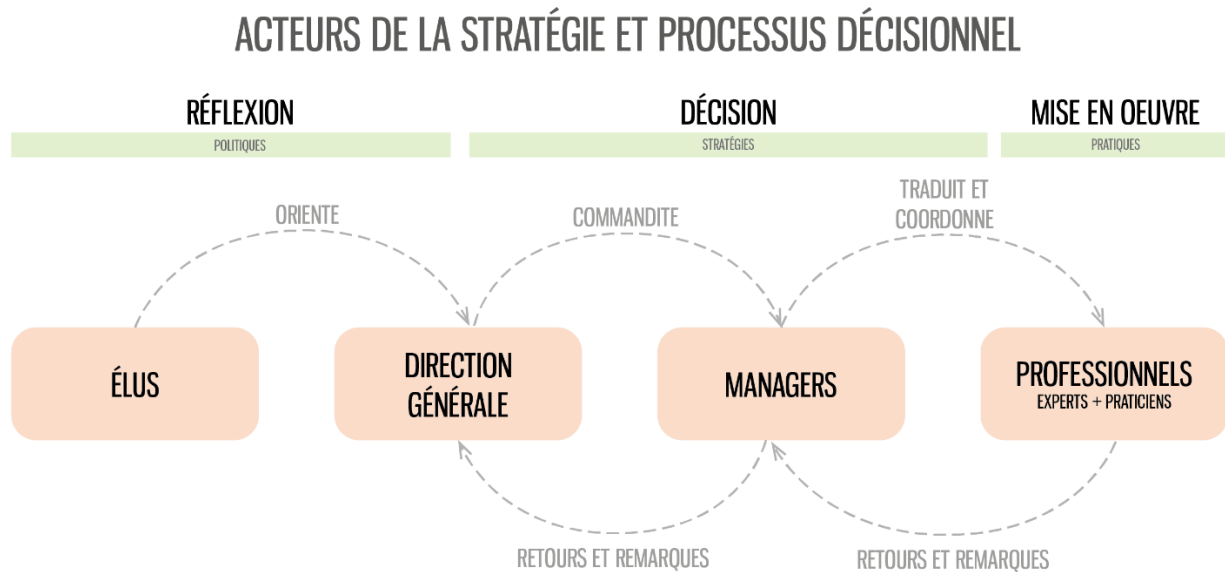


Figure 9 réalisée par l'auteure : Acteurs de la stratégie de l'information et de la communication fonctionnelles des Métropoles selon le courant de la pratique de la stratégie et l'analyse des politiques publiques

Pour ce qui est de la prise de décision dans le cas de stratégies de communication dans les organisations, François Lambotte (Ibid.), enseignant-chercheur en communication des organisations (Belgique), s'inspire du courant de la « pratique de la stratégie » pour supposer une injonction pour les professionnels de la communication à devenir des « stratèges » (Ibid. p. 107). Cette recherche souligne l'importance stratégique que porte un responsable de communication, entre son rôle de manager qui doit être capable de « traduire, coordonner et s'approprier la stratégie de l'organisation » et son rôle d'expert pour « questionner la pratique de la stratégie dans sa dimension communicationnelle » (Ibid. p. 107-108). Des travaux ont auparavant constaté (Lépine, 2013) et appuyé (Argenti et al., 2005) l'importance stratégique (et non tactique) de la communication dans une organisation en incitant les entreprises à intégrer les professionnels de la communication à leurs organes décisionnels (Ibid.). Cette pratique devrait permettre la construction d'un message clair sur la stratégie auprès de l'ensemble des partie-prenantes de l'organisation (Ibid. p. 88-89).

Aussi, les recherches sur la « communication interne » ont montré le rôle prépondérant de la direction et du management. Pour Bernard Floris, par exemple, la notion de « communication managériale » (Floris, 1996) aurait remplacé celle de « communication interne ». Cette perspective met l'accent sur le rôle central du « management » dans la mise en œuvre de la communication dite « institutionnelle » (Ibid.). Le « management » prend même une place centrale dans la définition que propose Alex Mucchielli, enseignant-chercheur en sciences de l'information et de la communication, de la communication interne (Mucchielli, 2002, p. 9). Cette vision unidirectionnelle paraît donner beaucoup de crédit à l'intérêt des dirigeants pour la fonction « communication interne », et s'émancipe du poids des professionnels de la communication. De plus, la relation de la hiérarchie, du « dirigeant » avec les professionnels de la

communication constitue une part intégrante de la définition même de leur métier et de leurs actions. Aussi, Frédéric Ely, chercheur en sciences de l'information et de la communication, montre que l'application d'une telle pratique, qui réserverait la prise de décision stratégique aux dirigeants serait une dévalorisation de la « fonction communication » et des professionnels qui la représentent (Ely, 2010, p. 63).

Pour ce qui est des politiques informationnelles, nous avons vu précédemment le décalage existant entre les pratiques des collectivités territoriales et celles des entreprises. La vocation stratégique et politique de l'information interne dans les collectivités territoriales est un sujet peu traité, qui témoigne d'un manque d'intérêt et de prise de conscience en France. Pourtant, la recherche en sciences de l'information rappelle régulièrement l'importance stratégique de l'information dans les organisations notamment pour la capitalisation du savoir (« knowledge management »), la gestion des compétences, etc. Celle-ci serait d'ailleurs tout aussi importante dans les entreprises que dans les collectivités (Rive et al., 2012, p. 45). Un constat général sur le sujet est l'importance de la place prise par les décideurs dans la mise en œuvre de politiques de gestion de l'information, mais aussi des managers qui diffusent une culture organisationnelle et participent des pratiques de gestion de l'information auprès de leurs équipes. Rares sont les managers ou dirigeants, qui donnent une place importante à la mise en œuvre de la stratégie de l'information. Pourtant, ces acteurs portent l'organisation de l'environnement de travail informationnel de leurs équipes, la prise de décision et la gestion des réorganisations qu'elles entraînent (Guyot, 2006, p. 184).

Aussi, le rattachement hiérarchique des unités administratives en charge de l'information donne des indications sur la représentation qu'ont les décideurs et la place qu'ils désirent donner à cette thématique. Pascale Bouton (2008), attachée de conservation du patrimoine et responsable du service documentation d'une Région, l'explique dans son manuel sur la gestion de l'information et la documentation dans les collectivités. Dans celui-ci, elle insiste sur les conséquences multiples des choix de rattachement (Ibid. p. 19). Elle illustre ses arguments par des exemples extraits d'une enquête portée par l'association « Interdoc »<sup>1</sup> réalisée en 1999, et évoque différents types de rattachements hiérarchiques et leur influence sur les stratégies informationnelles (Ibid.) (Tableau 2).

---

<sup>1</sup> Interdoc : Association des documentalistes territoriaux - <https://www.interdoc.asso.fr/>

Direction de rattachement du service documentation	Conséquence organisationnelle
Direction Générale des Services	Position la plus valorisante, aspect stratégique
Direction des moyens généraux	Atténuation de l'aspect stratégique, coloration administrative
Direction de la communication	Coloration marketing, rôle de source d'information interne
Direction des systèmes d'information	Aspect technique valorisé
Cabinet	Connotation politique et exclusion du service

*Tableau 2 réalisé par l'auteure : Cas de figures pour le rattachement des services de documentation dans les collectivités et conséquences sur l'image du service d'après une enquête Interdoc (1999) dans P. Bouton (2008)*

Nous interrogeons simultanément les deux dimensions informationnelles et communicationnelles qui se retrouvent dans le management de l'information et la communication interne dans notre approche des politiques internes d'information-communication. La compréhension des enjeux inhérents à la prise de décision dans la mise en œuvre de politiques et stratégies d'information et de communication fonctionnelles dans les Métropoles offre la possibilité d'appréhender les pratiques observées sur notre terrain. L'identification des acteurs de la stratégie nous a permis de sélectionner les personnes à interroger dans les Métropoles étudiées, d'élargir la sélection de la documentation décisionnelle et stratégique qui entoure les dispositifs d'information et de communication et de considérer une multiplicité de dimensions stratégiques pour chacun de ces dispositifs.

### 3.2. Professionnels de l'information-documentation et de la communication

Nous prenons en compte les dynamiques de construction professionnelle des professionnels de l'information et de la communication fonctionnelle, qu'ils soient managers ou experts. Pour cela, nous nous référons à la fois aux approches de la théorie de la stratégie qui définissent l'expert et son rôle dans l'organisation, et aux travaux en sciences de l'information et de la communication sur le « communicant public », le « communicant interne » et les professionnels de l'information. Nous utilisons ces approches pour comprendre les dynamiques qui peuvent animer et guider ces professionnels dans les Métropoles.

Pour commencer, des travaux se sont intéressés aux dynamiques de professionnalisation en communication. Ces approches offrent une première perception du métier de communicant de manière générale. Vincent Brulois et Amaia Errecart, enseignants-chercheurs en sciences de l'information et de la communication, abordent le « communicant » par la sociologie goffmanienne de la « présentation de soi » (Brulois et Errecart, 2016). Cette approche leur permet de mettre en avant les « formes identitaires multiples » du portrait du communicant (Ibid. p. 12). Ils associent les multiples formes identitaires de cet acteur aux multiples communications organisationnelles qui se dessinent dans les pratiques et discours autour des stratégies de communication (Ibid.). Au travers d'entretiens avec des « communicants », les auteurs identifient des grandes tendances du métier (Ibid. p. 9-10) :

- La primauté de la connaissance académique sur l'expérience acquise ;
- L'idée d'une compétence de nature « politique » propre au responsable de communication ;
- L'importance de la dimension relationnelle de la fonction et du rôle de médiateur, d'intermédiaire ;
- La « fonction pédagogique d'explication, d'explicitation de mécanismes complexes, qui lui confère un pouvoir d'influence dans l'organisation » ;
- L'importance de l'évaluation, de la preuve, pour la légitimation de la « fonction ».

Ces constats situent le communicant sur de nombreux plans de l'administration, entre un rôle stratégique, voire politique, d'influence dans la structure, la mise en œuvre opérationnelle de leur expertise et la recherche de la légitimation de leur métier. L'ensemble de ces constats met en lumière les facteurs de tension inhérents au métier de communicant. La tension principale étant celle qui situe le communicant entre le terrain, « porter la voix – de la communication », et la sphère de la décision managériale, « montrer la voie – du management » (Ibid. p. 10). Ce constat concorde avec le constat de Stéphanie Dupouy, responsable de communication, Philippe Fenot consultant en accompagnement au changement et Ken Fukuhara, doctorant en sociologie du travail qui présentent les tensions du métier de communicant comme suit (Dupouy et al., 2015) :

*« [Les communicants] se placent entre l'action et le support à l'action, entre le stratégique et l'opérationnel, entre l'expertise technique et des savoir-faire peu différenciants. » (Ibid. p. 71)*

A ces tensions, s'ajoute celle de l'identité de métier du communicant qui reste « fragile » et « tributaire de la relation au dirigeant » (Ibid. p. 65). Celle-ci impose une « contorsion », un mouvement paradoxal, dans lequel les professionnels de la communication recherchent une légitimité et donc une reconnaissance institutionnelle qui imposerait un « renoncement aux marges de manœuvre que le communicant s'est lui-même aménagées » (Ibid. p. 71). Parmi les communicants, la recherche s'est intéressée au statut de « directeur de la communication ». Celui-ci est souvent relié à la métaphore d'un « chef d'orchestre » de la polyphonie des communications organisationnelles (Brulois et Errecart, 2016). Cette métaphore s'appuie sur la nécessité pour les professionnels de la communication de porter une cohérence des messages et une identité de l'organisation, dont les directeurs de communication seraient les « gardiens » et les « architectes » (D'Almeida et Andonova, 2013, p. 143). Peu de recherches néanmoins se concentrent sur les spécificités des communicants internes, pourtant aux prises de tensions et injonctions différentes au vu de la diversité des enjeux et de leur séparation fréquente (Brulois et Robert-Tanguy, 2015) avec la communication externe. Cette séparation est visible dans les « structures formelles » des entreprises et collectivités qui ont une tendance à cloisonner les unités administratives de la communication interne et de la communication externe.

Les communicants publics et territoriaux sont en proie à d'autres tensions qui s'ajoutent à celles présentées ci-dessus. Premièrement, les modes de recrutement des communicants publics diffèrent souvent du



recrutement classique de la fonction publique avec une prédominance de la sélection par les compétences<sup>1</sup> plutôt que par le concours ou par les connaissances administratives. Par conséquent, ils ne sont pas dans les mêmes représentations que les autres cadres dirigeants titulaires et puisent des stratégies de professionnalisation dans le secteur privé (Bessières, 2009b, p. 40). Pour Dominique Bessières, des enjeux communs entre tous les communicants publics sont difficiles à identifier, hormis un enjeu au centre de ce métier : la quête constante de reconnaissance (Ibid. p. 47). Si, par la suite, un numéro de la revue *Communication & Organisation* (Monseigne et Guilhaume, 2012) se consacre à la « mutation du métier de communicant public », peu d'articles s'intéressent au sujet de la communication interne<sup>2</sup> et au lien avec les agents des structures. Les questionnements gravitent autour de la relation avec les usagers, de l'action publique et du lien avec la notion d'intérêt général, en invisibilisant les enjeux internes de la communication et les acteurs qui les pilotent. Cependant, les tensions pour les communicants internes de collectivités territoriales ressurgissent dans le constat de la polymorphie du concept de communication publique qui intègre « à la fois les stratégies politiques et publiques de communication, des enjeux bureaucratiques et de management public » (Ibid.). Il est à noter que dans la construction de la légitimation du communicant public, le réseau Cap'Com a publié une « charte déontologique de la communication publique » (Charte de Marseille, 2002) qui ne traite que des enjeux de communication externe et de la relation à l'utilisateur du service public. Ainsi, le métier de communicant interne dans une structure publique compose avec un domaine professionnel (de la communication), une formation et une identité professionnelle (de communicant interne) et un secteur d'exercice (le secteur public).

Du côté des stratégies informationnelles, parler de professionnels de l'information englobe un large éventail de métiers, de domaines d'activités, etc. Nous nous intéressons aux spécialistes de l'information-documentation, comme les définit Brigitte Guyot (2006), maîtresse de conférences en sciences de l'information et de la communication :

*« Tous ceux [...] qui ont en charge de collecter, organiser et mettre à disposition des fonds ou des flux d'information pour les activités de leur organisme. » (Ibid. p. 12)*

Les missions de gestion de l'information s'apparentent à un rôle d'intermédiation dans l'organisation (Ibid.). Celui-ci se matérialise par une multitude de missions et peut s'étendre de façon plus large que les simples services qui y sont destinés (archives et documentation en général), notamment avec les transformations engendrées par le numérique ces dernières décennies. Ainsi, les rôles et les compétences des professionnels de l'information se seraient déplacés « le long de la chaîne de traitement du document » et s'inventent « au fur et à mesure des interrogations produites par la mutation du matériau qu'ils ont à traiter » (Cotte, 2017, p. 16). La répartition des missions de ces professionnels se répartit de la sorte :

---

<sup>1</sup> De 1975 à 1985 l'investissement politique prédominait dans les critères de recrutement et les professionnels de la communication publique étaient majoritairement des militants politiques (Bessières, 2009b, p. 40).

<sup>2</sup> Un article s'intéresse à des politiques de communication « interne » par le sujet des « politiques intranet » (Carmes et Andonova, 2012).



*« Le journaliste doit se préoccuper du taggage de ses articles et de la façon dont ceux-ci seront « vus » et donc hiérarchisés par les systèmes d'indexation des moteurs de recherche ; le documentaliste en organisation doit transcrire en plans de classement et systèmes d'information l'activité organisationnelle qui structure la vie des acteurs ; l'archiviste travaille à préserver le patrimoine numérique en intégrant les standards les plus avancés de l'informatique et des formats numériques. » (Ibid. p. 20)*

D'un point de vue de professionnelle de la documentation, Pascale Bouton spécifie dans son manuel que le métier des professionnels de l'information consiste à « savoir rechercher, sélectionner, gérer et diffuser l'information. » (Bouton, 2008, p. 7). Elle ajoute l'importance du rapport hiérarchique et de la vision qu'ont les décideurs de la documentation dans les missions attribuées et son fonctionnement :

*« Le fonctionnement du service documentation est étroitement lié au rôle qu'entend lui faire jouer la direction au sein de la collectivité, et donc à la vision qu'ont ces décideurs de la documentation. » (Ibid. p. 13)*

Quel que soit le métier, nous faisons le constat selon lequel tout professionnel est un individu, habité de ses multiples faces, personnalités, en constante représentation de soi (Goffman, 1973), qui, outre réaliser les missions qui lui sont assignées, défend aussi une position personnelle, sa légitimité professionnelle. Ces dimensions sont à prendre en compte pour comprendre la manière dont se construisent les politiques d'information et de communication fonctionnelles.

### **3.3. Participation interne pour la structuration de l'information et de la communication des Métropoles**

En dernier point de ce chapitre, nous traitons les pratiques de l'information et de la communication au-delà des professionnels et acteurs de leur stratégie, au-delà des unités administratives qui en ont la charge. L'objectif est de percevoir à quel point ces stratégies innervent l'ensemble des structures et à l'inverse, de quelle manière chaque individu dans l'organisation participe de ces stratégies et de la mise en forme des dispositifs d'information et de communication. Bernard Floris (1996) remarque que les unités en charge de l'information et de la communication n'ont pas créé les pratiques de celle-ci ou la circulation de l'information. Elles ont alors plutôt un rôle de stratégie et de médiation. D'ailleurs, la présence dans les organigrammes d'unités en charge de la communication est relativement récente. La gestion de l'information, elle, concerne chacun des individus dans la mise en œuvre de ses missions. Nous proposons d'observer succinctement le rôle de différents membres et groupes de l'organisation territoriale dans les actions d'information et de communication. Nous retenons que l'ensemble des individus membres d'une structure participent de la structuration et de la circulation de l'information en son sein, par la prise en compte notamment de leurs usages et de la sollicitation de leur participation.

Nous avons vu précédemment que les individus participent des processus de construction des structures, par des séquences d'interaction et par le développement de cultures et identités professionnelles. Aussi, la vie au sein des groupes de travail prend part à la structuration de l'organisation, Bernard Floris (Ibid.) critique d'ailleurs le fait que cette prise en compte n'ait été que tardive dans la sociologie du travail. Le rôle

des individus dans des constructions collectives est de plus en plus pris en compte dans l'action publique, notamment avec le déploiement de la thématique de la participation qui occupe une place importante dans les politiques publiques contemporaines. Dans les administrations décentralisées, si la participation est une promesse politique omniprésente ses pratiques sont plus rarement visibles en interne. Pourtant, la participation reste aux fondements des organisations du travail contemporaines. La participation dans les structures voit le jour dans les années 1930 comme remède au taylorisme (Olivesi, 2006, p. 30) puis se transforme progressivement dans une « illusion participative » jusqu'à devenir dans les années 1970 une prise en compte de l'expression des salariés et de leur implication dans la conception et l'organisation du travail (Ibid. p. 28). Le terme est utilisé dans des situations diverses et nous le considérons au sens large. Les pratiques qui veulent valoriser la participation sont souvent sous-tendues par une stratégie managériale et peuvent être portées par les diverses missions fonctionnelles des structures. La « participation » des agents revêt donc un intérêt dans l'acceptation des informations et dans la construction collective de solutions. Alex Mucchielli appuie cet argument :

*« Communiquer avec des personnels, ce n'est pas manipuler, de diverses manières, des informations à leur transmettre et à leur faire accepter ; mais c'est les faire participer, par des échanges, à la construction d'une définition collective des situations de travail, des problèmes rencontrés et de leurs solutions possibles. » (Mucchielli, 2002, p. 15)*

Faire participer les agents aux stratégies de communication et aux processus de construction de l'organisation serait donc une des missions d'une unité administrative en charge de la communication interne. En parallèle, la participation est rarement citée dans les recherches sur la gestion de l'information dans les organisations. Pourtant, les usagers de l'information organisationnelle sont les premiers à la façonner et à la gérer : dans la même dynamique, les faire participer à la structuration d'une gouvernance informationnelle pourrait être un moyen de faire accepter les règles et d'améliorer les pratiques de gestion de l'information.

Les usages informationnels dans l'organisation peuvent redéfinir les systèmes informationnels même au travers de « bricolages informationnels » (Vacher, 2004, p. 5). Ceux-ci qualifient les usages « innovants » par rapport à ceux prévus par les concepteurs et leur adaptation aux pratiques professionnelles réelles. Ils pallient à la fois les manques des systèmes informationnels pour les usagers, et l'incompréhension face à certains systèmes informationnels ou fonctionnalités. Ainsi, les individus, dans leurs activités informationnelles en contexte de travail, peuvent être contraints par l'environnement imposé par leur organisation. Ils contournent alors celui-ci par la mise en place de systèmes d'information personnels, par leurs relations interpersonnelles et par des usages détournés des systèmes d'information (Paganelli, 2013, p. 235). Dans le cas du secteur public, une plus grande quantité de flux d'informations circulerait dans les structures (Dumas et al., 2017). Celle-ci engendre des bricolages au niveau individuel qui permet aux individus au travail de se « protéger » et de « pallier une absence d'encadrement des pratiques » (Ibid. p. 63).

*« Pour éviter la dispersion et se coordonner, la présence de règles, de consignes partagées se fait systématique mais correspond à un niveau individuel, de l'ordre de « bricolages ». » (Ibid. p. 62)*

L'absence d'encadrement des pratiques informationnelles entraînerait donc le développement d'usages individuels via des bricolages, qui, dans l'organisation, démultiplient la quantité d'information, et font disparaître au fur et à mesure une logique globale permettant une gestion stratégique, voire une gouvernance de l'information. Un équilibre serait alors à trouver entre un encadrement trop strict qui provoque des manques, des potentielles incompréhensions ou des incompatibilités avec les pratiques professionnelles, et une autonomie qui, par le biais de bricolages, crée une dispersion informationnelle et une dispersion d'usages qui peuvent devenir incompatibles.

Un dernier « acteur social » s'associe à la structuration organisationnelle : les organisations syndicales, ou « syndicats ». Ces acteurs participent de la structuration des rapports de pouvoir entre les salariés et la hiérarchie et constituent aussi une source informationnelle. Issus de l'évolution des rapports sociaux entre salariés et employeurs dans la structure (Olivesi, 2006, p. 16), plusieurs approches existent sur la nature même des syndicats et celle de leurs actions de communication et sur leur rôle dans la circulation de l'information dans la structure. Stéphane Olivesi, enseignant-chercheur en sciences de l'information et de la communication, présente l'expression des organisations syndicales de la sorte :

*« Expression de volontés convergentes - patronale et syndicale - visant à créer des pôles de stabilité, basés sur la négociation sociale entre des partenaires clairement identifiés, afin de canaliser les formes de contestation, d'agir préventivement sur la conflictualité latente et, ainsi, d'éviter tout débordement. » (Ibid. p. 17)*

Les organisations syndicales s'installent dans un rôle d'intermédiaire et de médiateur entre les employeurs et les salariés ou agents. Ils jouent un rôle de médiateurs mais aussi parfois de pédagogues dans une explicitation de l'information (par exemple l'information issue des unités des ressources humaines). Ils ont une force de fédération par des adhésions et affiliation à leur groupe<sup>1</sup>. Aussi, ils se placent comme les défenseurs du salarié et provoquent par ce biais tantôt la confiance, tantôt la défiance.

Cependant, les délégués syndicaux de la structure sont des interlocuteurs privilégiés des décisions internes, consultés sur des thématiques (obligatoires ou non). Ils sont donc détenteurs d'information sur la gouvernance interne. Par leur connaissance du terrain, des salariés et des différents échelons (généralement représentés dans le syndicat), ils se placent comme de potentiels acteurs de la compréhension de l'administration. La communication syndicale est qualifiée d'« informelle » (Dutermé, 2002, p. 27) dans le sens où elle échappe au contrôle des gestionnaires et leur paraît souvent « non pertinente » (Ibid.). Nous supposons pourtant que l'information syndicale joue un rôle dans la structuration informationnelle de la structure. Par leur connaissance du terrain et des décisions politiques et stratégiques, les syndicats se situent dans une médiation où leur pouvoir s'exprime par les informations

---

<sup>1</sup> Cette affiliation est importante en France avec un plus grand syndicalisme chez les fonctionnaires que dans le secteur privé (Galland et Lemel, 2011, p. 220).

qu'ils détiennent et qu'ils s'appliquent à diffuser avant la Direction Générale. Ils pourraient alors devenir une source d'information pour les salariés, parfois plus compréhensible que les sources institutionnelles.

Pour conclure, l'ensemble des approches sur les individus au travail, les fonctionnaires, les acteurs de la stratégie et les professionnels de l'information et de la communication nous permet de construire notre analyse des individus et des collectifs qui participent à la structuration info-communicationnelle dans les Métropoles. Nous avons vu dans ce chapitre de quelle manière des politiques et stratégies d'information et de communication structurantes pour les Métropoles peuvent être façonnées par la diversité des individus et acteurs de la stratégie au sein des structures, qu'ils soient membres des unités administratives fonctionnelles ou non. La multiplicité identitaire des fonctionnaires souligne la diversité des « publics » auxquels s'adressent les professionnels de l'information et de la communication entre « public cible », « usager » et « client ».

L'identification des relations hiérarchiques normées dans les administrations décentralisées et des relations de pouvoir dans la construction des stratégies d'information et de communication nous permet de mieux appréhender les acteurs de la stratégie dans les collectivités que nous observons. Nous avons identifié quatre acteurs de la stratégie de l'information et de la communication fonctionnelle dans les Métropoles : les élus, la Direction Générale, les managers et les professionnels de l'information et de la communication. Le sujet des professionnels de l'information et de la communication, la tension principale qui les occupe - la quête d'une reconnaissance et la recherche de leur légitimation malgré leur pertinence stratégique pour la structuration organisationnelle - est au cœur de nos analyses. En effet, la connaissance de cette tension procure aux décisions stratégiques et opérationnelles de ces professionnels une profondeur qui va au-delà de la stratégie pour l'organisation, et qui rentre aussi dans une stratégie individuelle (ou de groupe professionnel) de recherche de reconnaissance.

Enfin, il est nécessaire de ne pas limiter l'analyse des dispositifs d'information et de communication structurant de l'organisation aux seuls dispositifs pensés et produits par les unités administratives en charge de ceux-ci. En effet, la construction des usages et des dispositifs d'information et de communication se réalise par le biais d'une participation qui opère : par une prise en compte des besoins et une participation des agents aux décisions, par une analyse des usages et une adoption des bricolages informationnels dans la gouvernance informationnelle et par la prise en considération du rôle de certains acteurs sociaux (notamment les organisations syndicales) dans la circulation informationnelle au sein des structures.

**DEUXIEME PARTIE :**

**Une enquête de terrain au cœur d'une  
Métropole : les dispositifs info-  
communicationnels de Grenoble Alpes  
Métropole**

---

La première partie de cette thèse a présenté le cadre scientifique des études sur les politiques, les stratégies et les pratiques de l'information et de la communication dans les structures publiques décentralisées, dont les Métropoles. Le principal constat tient dans la rareté des travaux concernant les missions « fonctionnelles » ou « internes » des structures publiques. L'intérêt d'étudier la structuration des Métropoles au prisme de leurs politiques d'information et de communication internes ne réside pas seulement dans la compréhension de leur construction mais aussi dans l'ouverture au rôle et à la place de l'information et de la communication fonctionnelle dans les administrations décentralisées et ceux des professionnels qui les pratiquent.

Cette deuxième partie se concentre sur la présentation de notre méthodologie de travail pour l'analyse des Métropoles et l'exposé des résultats. Notre méthodologie, telle que présentée en introduction de cette thèse, se compose de méthodes complémentaires décomposées en trois phases :

- L'exploration et la compréhension des structures analysées ;
- L'observation et l'analyse des pratiques professionnelles ;
- L'étude des dispositifs d'information et de communication.

Chaque chapitre de cette partie se concentre sur l'une de ces phases. Chacun présente en premier lieu la méthodologie concernée puis les résultats qui en découlent. Ces trois chapitres ont comme objectif commun de comparer l'évolution d'une structure, Grenoble Alpes Métropole, avec l'évolution des politiques, stratégies et pratiques de l'information et de la communication interne en son sein.

L'objectif du chapitre 4 consiste à analyser les changements de la structure de Grenoble Alpes Métropole à partir des expériences des agents interrogés et de la documentation recueillie. Nous avons fait le choix d'explorer les transformations et l'évolution de l'intercommunalité de l'agglomération grenobloise grâce à neuf entretiens semi-directifs avec les agents disposant de la plus grande ancienneté dans la structure et de données figurant dans des documents d'archives officielles ou personnelles. Dans ce chapitre, nous voyons comment s'est structurée la Métropole de Grenoble au prisme de l'évolution formelle de ses unités administratives en charge de l'information et de la communication.

Le chapitre 5 se focalise sur les acteurs qui influencent les stratégies de l'information et de la communication<sup>1</sup>. Il s'agit de comprendre, au moyen de quinze entretiens semi-directifs avec les acteurs identifiés et de l'analyse d'un corpus de documents de travail et de documents « stratégiques » (ou « documents de direction ») (Gagnon-Arguin et al., 2020, p. 107-130) comment se mettent en place les politiques, stratégies et pratiques professionnelles de l'information et de la communication dans le cas de la structuration d'une Métropole. Il s'agira d'identifier les variations de la mise en scène stratégique de la communication interne et de la gestion de l'information.

Le chapitre 6 consiste en l'analyse de la structuration de la Métropole de Grenoble cette fois au travers des dispositifs d'information et de communication internes. Après une présentation des divers dispositifs et de leur évolution, nous nous concentrons sur une analyse de contenu des publications périodiques internes

---

<sup>1</sup> Voir Chapitre 3, p. 91.

(ou « journal interne ») publiées sur la période étudiée. Cette analyse est l'aboutissement d'une étude des politiques et stratégies d'information et de communication internes qui approche l'ensemble du système de production, de la formulation politique et stratégique à la mise en œuvre.

Ces résultats nous permettront ainsi de confronter les fondements théoriques et nos observations pour une mise en discussion en troisième partie de cette thèse des rôles et dynamiques des politiques, stratégies et pratiques professionnelles de l'information et de la communication fonctionnelles des Métropoles.

## Chapitre IV - Evolutions de l'information et de la communication au sein des Métropoles

---

Le quatrième chapitre porte sur les modalités de structuration des Métropoles et de leurs unités administratives en charge de l'information et de la communication fonctionnelles. L'originalité de notre approche réside dans le choix des sources qui ont permis la reconstitution de l'historique de la structure intercommunale de Grenoble. Face à l'absence d'archives pouvant témoigner de l'évolution de la structure, nous avons reconstruit celle-ci au moyen d'un corpus de documents internes et d'entretiens menés avec des agents ayant vécu les transformations organisationnelles. L'ensemble de nos méthodes a donné la possibilité de retracer l'historique de l'évolution interne de la structure intercommunale. Ce travail a d'ailleurs fait l'objet de la réalisation d'une frise chronologique et d'une animation<sup>1</sup> durant le séminaire des cadres de la Métropole de Grenoble<sup>2</sup>.

Grâce aux entretiens, ce travail a permis d'identifier les transformations qui ont eu lieu dans la structure à la suite du changement de statut (de communauté d'agglomération à Métropole) et d'en identifier les conséquences sur les conditions de travail et l'accès à l'information. En outre, l'approche historique analyse l'évolution des structures formelles des unités administratives de l'information et de la communication dans les Métropoles, ainsi que l'émergence de réseaux d'acteurs informels.

Ce chapitre explique tout d'abord les méthodologies de recherche auxquelles nous faisons appel. Ensuite, nous dressons un panorama des évolutions des structures intercommunales et de Grenoble Alpes Métropole grâce à l'analyse de corpus et aux entretiens semi-directifs. Enfin, les données recueillies sur l'évolution des structures formelles des unités administratives en charge de l'information et de la communication au sein des Métropoles illustrent des évolutions politiques et stratégiques.

### 1. Méthodologie pour reconstituer une histoire

La première phase de notre travail d'enquête a été d'appréhender notre lieu de travail, la Métropole de Grenoble, comme un terrain de recherche. Contrairement à un travail de thèse classique, le dispositif Cifre impose une mise en œuvre des méthodes d'observation du terrain dès le recrutement. Cette phase a été l'occasion d'une observation directe et participante, en tant que partie prenante d'une unité administrative<sup>3</sup> et de projets de l'organisation<sup>4</sup>. Notre collecte d'information sur Grenoble Alpes Métropole, son historique et son fonctionnement a été réalisée à travers trois sources principales : presse locale, les entretiens, la documentation interne.

---

<sup>1</sup> Durant cette animation les agents pouvaient ajouter des souvenirs et anecdotes à une frise chronologique reconstituée

<sup>2</sup> **Annexe 33** – Frise historique de la structure intercommunale grenobloise ; Volume 2, *Annexes*.

<sup>3</sup> D'abord l'unité administrative « Mission organisation, méthodes et communication interne » puis l'« axe pilotage » de l'unité administrative « Mission stratégie et innovation publique ».

<sup>4</sup> Participation notamment au déploiement du nouvel intranet, à l'organisation des séminaires des cadres, à la démarche d'accompagnement aux managers, à l'écriture et la communication d'une charte de la réunion, etc.



L'approche par le traitement médiatique au sujet de l'intercommunalité grenobloise a permis d'appréhender les dynamiques d'évolution de l'organisation et d'en comprendre les enjeux locaux et territoriaux. Les observations et les entretiens ont favorisé le recueil d'éléments sur l'instant présent ou passé. Nous avons mené des entretiens exploratoires dès la première année afin de mieux comprendre l'organisation dans laquelle nous évoluons. La collecte documentaire complète ces témoignages.

### 1.1. Les archives de presse : retracer l'histoire territoriale et institutionnelle

Durant nos premières observations, nous avons fait le choix d'accéder aux archives départementales afin de consulter la presse locale aux étapes clés de transformation de l'intercommunalité que nous avons repérées. Nous nous sommes concentrée sur les publications du *Dauphiné Libéré*, presse quotidienne régionale du territoire. Une des grandes difficultés a été l'absence de numérisation de ces publications, nous avons donc choisi des périodes précises et des articles traitant de l'intercommunalité en tant qu'organisation, et non de l'action publique de la Métropole. Nous avons sélectionné les journaux publiés durant les six mois précédant chaque changement de statut et avons repéré les articles qui traitaient de l'organisation de l'institution<sup>1</sup>. Cette approche par la constitution d'un corpus médiatique à partir d'archives de presse locale a eu deux apports principaux. Dans un premier temps elle a permis d'obtenir des données probantes sur les transformations (nombre de communes, dates clés de transformation, nombre d'agents, personnalités politiques...) qui n'avaient pas été conservées au sein de l'organisation. Cette étape a conduit à la reconstitution d'un historique factuel de l'intercommunalité. Dans un second temps, elle a donné un aperçu du traitement médiatique de l'intercommunalité qui venait combler la rareté des publications sur l'administration. Les articles de presse concernant ou mettant en scène des agents de la collectivité sont majoritairement sur les personnalités politiques (vœux du Président au personnel, visite des sites techniques par les élus...) ou les manifestations sociales, qui se feront de plus en plus rares au fil du temps.

### 1.2. Les écrits perdus de la Métropole : reconstruire la mémoire

Jean-Claude Combessie (2007), enseignant-chercheur en sociologie, dans son ouvrage méthodologique sur « la méthode en sociologie », insiste sur le fait que la collecte documentaire constitue l'étape préalable à une enquête sociologique :

*« Dans toute recherche, les sources documentaires peuvent fournir à la fois des informations complémentaires et une diversification des éclairages. » (Ibid. p. 12)*

Cette étape de la collecte documentaire a été l'occasion de prendre contact avec les professionnels de l'information dans la structure et aussi avec des agents qui auraient conservé une mémoire documentaire des évolutions de la structure. Ces mêmes agents ont été par la suite des contacts pour les entretiens exploratoires. Nous nous sommes ainsi intéressée aux documents de travail internes à la Métropole par le biais du service des archives et de documents non archivés accessibles dans les serveurs, dans les espaces de stockage et enfin dans les « systèmes documentaires » individuels.

---

<sup>1</sup> **Annexe 35** – Articles au sujet de l'intercommunalité ; Volume 2, *Annexes*.

Le premier ensemble a été collecté auprès des unités chargées de la gestion de l'information : le « service documentation » et le « service des archives ». L'unité administrative en charge de la documentation a fourni des « bilans de mandatures », ou « panoramas de presse », réalisés par les documentalistes de 1983 à 2014<sup>1</sup>. Ce travail n'a cependant pas perduré après la création de la Métropole.

Nous sommes ensuite entrée en contact avec le service des archives afin de trouver des documents qui nous permettraient de mettre en lumière l'évolution de la collectivité. Les documents recherchés devaient témoigner des transformations de la structure : « documents constitutifs » (statuts, règlements), « documents de direction » (plan stratégique, politiques, organigrammes, rapports annuels), « documents de ressources humaines » (plan des effectifs, guide d'accueil) et « documents de communication interne » (note, journal interne, articles d'intranet)<sup>2</sup>. Il s'est avéré que l'unité administrative en charge des archives de l'intercommunalité, jusqu'au passage en Métropole et la fusion avec le service de la commune de la ville centre (Grenoble), ne s'était concentrée (et n'avait eu pour mission) que sur l'archivage obligatoire, c'est-à-dire : les relevés de décision politiques et comptes-rendus de conseils de l'intercommunalité et les documents financiers. Tout autre archivage était finalement réalisé au bon vouloir des archivistes-documentalistes, à l'époque rattachés à la direction des affaires juridiques. Les documents témoignant le plus fortement de l'évolution de la collectivité étaient donc ceux conservés de manière « informelle ».

C'est finalement par sérendipité que nous avons trouvé le plus d'informations pouvant nous amener à retracer un historique des transformations de la structure intercommunale, par le biais d'explorations d'archives que nous qualifions d'informelles (locaux de stockage, services, systèmes documentaires individuels...). Dans les anciens locaux du service archives-documentation de l'intercommunalité, hormis les rayonnages de délibérations de conseils, nous avons découvert des étagères de documents amoncelés depuis les années quatre-vingt, jamais traités en tant qu'archives, cependant conservés. C'est dans ces rayonnages que nous avons trouvé les documents et les données les plus pertinents, notamment des rapports d'audits internes<sup>3</sup> et les rapports de stage<sup>4 5</sup>.

Notre posture de salariée de la Métropole nous a donné la possibilité d'accéder aux serveurs de nos différents services de rattachement et aux systèmes d'information (notamment l'intranet). La sérendipité dans ces serveurs nous a conduit à trouver des documents stratégiques de l'organisation : plans de communication, plans pour la fusion et la création de la Métropole, rapports, audits... enfouis dans les méandres de systèmes documentaires numériques construits par chaque individu. Cette fouille nous a

---

<sup>1</sup> **Annexe 34** – Panoramas de presse de l'intercommunalité ; Volume 2, *Annexes*.

<sup>2</sup> Documents sélectionnés selon la typologie de l'ouvrage de Louise Gagnon-Arguin, Sabine Mas et Dominique Maurel (2020).

<sup>3</sup> Références : DOCGAM-2002-16, DOCGAM-2002-17. **Annexe 9** – Corpus de documents ; Volume 2, *Annexes*.

<sup>4</sup> Références : DOCGAM-1980-6, DOCGAM-2000-11. **Ibid. Annexe 36** – Extrait d'un rapport de stage au SIEPARG (Juin 1980) DOCGAM-1980-6 ; Volume 2, *Annexes*.

<sup>5</sup> Nous notons d'ailleurs que ces documents qui décrivent la structure ne font pas partie de la typologie des documents des organisations de Louise Gagnon-Arguin, Sabine Mas et Dominique Maurel (2020).

permis de reconstruire une histoire de la Métropole, de son organisation et de certains de ses services au regard de notes officielles et documents de travail, qui ont été complétés par de multiples témoignages et d'échanges. En parallèle, l'accès au premier intranet de la collectivité, toujours accessible en ligne, nous a donné à découvrir les informations qui y circulaient.

Enfin, la dernière source de recueil de données, et sûrement la plus prolifique, est celle qui vient des agents eux-mêmes. Il s'est avéré que les agents rencontrés lors des entretiens exploratoires disposaient de leurs propres « archives » dans lesquelles ils avaient conservé une partie de leurs documents papier depuis le début de leur carrière dans l'intercommunalité grenobloise. De plus, nous avons eu l'occasion de découvrir des « salles d'archives » informelles et inconnues des archivistes : des pièces de stockage dans lesquelles les directions entassent au fil des années leur documentation, le courrier... dont ils n'ont pas l'usage et qu'ils n'osent pas jeter ou détruire. Certains agents interrogés témoignent avoir rapporté chez eux une partie de leur documentation et nous confient leurs documents. Ce comportement est notable : ces professionnels ne se seraient jamais débarrassés de ces documents, ils leur vouent donc une valeur certaine. Plusieurs agents interrogés<sup>1</sup> nous ont donc confié leurs « souvenirs », « archives personnelles », afin qu'elles « servent à quelque chose ».

Pour la qualification des documents nous nous inspirons majoritairement de la typologie des documents des organisations proposée par Louise Gagnon-Arguin, Sabine Mas et Dominique Maurel (2020), enseignantes-chercheuses en sciences de l'information (Canada).

Les documents pertinents pour reconstruire l'histoire administrative de la collectivité et pour observer l'évolution des politiques d'information et de communication internes ont été recensés dans un corpus<sup>2</sup> et qualifiés selon plusieurs critères<sup>3</sup>. Ces documents offrent l'opportunité d'identifier la façon dont sont présentées et traitées certaines thématiques dans l'organisation, mais aussi de repérer les modes de travail de certaines unités administratives et ainsi de comprendre la mise en place de leurs politiques et des stratégies qui en découlent. Parmi ce corpus, quelques documents sont plus particulièrement au cœur de notre démonstration (Tableau 3, ci-dessous), tout d'abord les documents qui constituent des orientations « politiques » (Ibid.). Ils se composent notamment d'audits organisationnels, de projets d'administration, et d'accords de services. Les accords de services<sup>4</sup> sont des « feuilles de route » que les unités administratives doivent rédiger à Grenoble Alpes Métropole. Les objectifs sont multiples. Ils sont exprimés comme suit dans le guide d'élaboration dédié :

---

<sup>1</sup> GAMH-07, GAMH-03 et GAMH-08. **Annexe 12** – Liste des entretiens sur l'historique de Grenoble Alpes Métropole ; Volume 2, *Annexes*.

<sup>2</sup> **Annexe 9** – Corpus de documents ; Volume 2, *Annexes*.

<sup>3</sup> Typologie (selon la classification de Louise Gagnon-Arguin, Sabine Mas et Dominique Maurel), auteur, diffusion, lieu de stockage.

<sup>4</sup> A Grenoble Alpes Métropole, les « accords de service » sont « une feuille de route » qui permet à une unité administrative d'anticiper et de planifier son activité en lien avec ses missions et les évolutions externes et internes. C'est un document cadre pluriannuel établi par le directeur, et validé par le Directeur Général des Services et le Président de la Métropole.

« Permettre aux directions d'anticiper et de planifier leur activité mais aussi donner du sens en définissant des objectifs communs, pour gagner collectivement en qualité de service public. »

« Accords de service : guide d'élaboration à l'usage des directrices et directeurs », 2017, DOCGAM-2017-40

Le tableau ci-dessous (cf. Tableau 3) présente, dans un extrait de notre corpus, la liste des documents constitutifs de « politiques » qui nous ont intéressé :

Référence	Date	Titre	Type
DOCGAM-2002-18	2002	Adaptation de l'organisation, du fonctionnement opérationnel et du système de management des services de la METRO et du SMTC	Rapport de mission
DOCGAM-2014-28	2014	Essor 2014 - Projet d'administration	Projet d'administration
	2017	Accords de service : guide d'élaboration à l'usage des directrices et des directeurs	Guide
DOCGAM-2017-28	2017	Accords de service - DSI	Accords de service
DOCGAM-2017-28	2017	Accord de service de la communication interne	Présentation
DOCGAM-2018-28	2018	Accords de service - Direction de la communication	Accords de service
DOCGAM-2018-28	2018	Accords de service - DMI	Accords de service
DOCGAM-2018-28	2018	Accords de service - Accord de base Communication interne	Accords de service
	2020	Arbre des objectifs	

Tableau 3 réalisé par l'auteure : Extrait du corpus – les documents des politiques internes de Grenoble Alpes Métropole (extrait Annexe 9)

La deuxième catégorie de documents est celle des documents de travail qui émanent de l'unité administrative « communication interne ». Ils formulent la structuration de l'activité de la « mission » et ses « stratégies » (Tableau 4, ci-dessous).

Référence	Date	Titre	Type
DOCGAM-2013-22	2013	Plan de communication interne sur la fusion	Plan de communication
DOCGAM-2014-23	2014	Plan de com SIE	Plan de communication
DOCGAM-2014-24	2014	Plan de communication Métropole	Plan de communication
DOCGAM-2014-26	2014	Groupe de travail communication – Plan de communication Métropole – Communication interne	Plan de communication
DOCGAM-2014-28	2014	Communication changement de fonctionnement du service "assistance aux utilisateurs"	Plan de communication
DOCGAM-2016-35	2016	Plan de communication feuille de route et démarche qualité 2016/2017	Plan de communication
DOCGAM-2018-50	2018	Bilan 2018 de la communication interne	Bilan

Tableau 4 réalisé par l'auteure : Extrait du corpus – Les documents des stratégies de l'unité administrative « communication interne » de Grenoble Alpes Métropole (extrait Annexe 9)

Nous approcherons l'ensemble de ce corpus de documents selon les recommandations de Jean Meyriat (2006), enseignant-chercheur en sciences de l'information et de la communication et spécialiste de l'information-documentation, pour la compréhension plurisystémique du document : (1) prendre en compte l'existence propre du document ; (2) ne pas ignorer l'auteur et son intention de communiquer traduite dans l'objectif assigné au document ; (3) comprendre l'auteur comme un être social et embrasser les contraintes qui lui sont imposées par ses divers rôles ; (4) avoir une connaissance globale du système spécifique de la communication dans lequel s'inscrit le document.

### 1.3. Les entretiens semi-directifs : recueillir l'histoire vécue

Les premiers entretiens menés sont des entretiens semi-directifs avec les agents détenant la plus grande ancienneté dans la collectivité. La liste de ces personnes a été obtenue par le biais de l'unité administrative en charge des ressources humaines. Ces neuf agents de la collectivité avaient entre trente-six ans et quatorze ans d'ancienneté en 2018.

Identifiant	Unité administrative	Filière	Catégorie professionnelle	Date arrivée
GAMH-01	Systèmes d'information	Culturelle	B	2004
GAMH-02	Ressources humaines	Administrative	A	1985
GAMH-03	Systèmes d'information	Culturelle	A	1982
GAMH-04	Finances	Administrative	A	1993
GAMH-05	Finances	Administrative	A	1994
GAMH-06	Communication	Administrative	B	1997
GAMH-07	Aménagement	Administrative	A	1986
GAMH-08	Moyens généraux	Administrative	C	1996
GAMH-09	Moyens généraux	Technique	C	1997

Tableau 5 réalisé par l'auteure : Liste des entretiens exploratoires, caractéristiques des postes des agents et codification.

Nous avons interrogé neuf agents de la structure (Tableau 5)<sup>1</sup> avec les objectifs suivants :

- Comprendre l'évolution de la structure ;
- Comprendre la « fonction » de l'information et de la communication dans la structure ;
- Obtenir des avis individuels sur la perception des évolutions de la structure.

La grille d'entretien<sup>2</sup> est organisée autour de ces objectifs et a été testée avec des membres de la Métropole hors échantillon afin de l'affiner. Les entretiens se focalisent sur l'historique de l'intercommunalité, sur la façon dont les agents ont vécu les transformations et tendent vers les questions liées à la circulation et à l'accès de l'information dans la collectivité. Ces entretiens ont été réalisés en notre qualité de chercheur au sein de la collectivité, sans pour autant détailler notre recherche afin d'éviter d'influencer les réponses. Afin de désamorcer les éventuelles réticences, ils ont eu lieu avec l'accord des supérieurs hiérarchiques<sup>3</sup> et après la signature d'une lettre de consentement<sup>4</sup>. Les sept heures d'entretien ont intégralement été retranscrites (vingt-neuf pages) et sont disponibles en annexe<sup>5</sup>.

Pour le traitement des entretiens<sup>6</sup> nous avons extrait des « unités significantes » (Combessie, 2007, p. 54) et analysé ces courts extraits décontextualisés pour établir des sous-thèmes aux thèmes pré-établis par le guide d'entretien ainsi que de nouveaux thèmes à intégrer dans l'analyse. Des variables ont ensuite été repérées pour chaque sous-thématique fondée sur les « opinions » exprimées. Enfin, le traitement final résulte d'un croisement entre éléments factuels et « opinions » dans lequel les unités significantes ont été associées à des modalités de traitement documentaire.

<sup>1</sup> Annexe 12 – Liste des entretiens sur l'historique de Grenoble Alpes Métropole ; Volume 2, *Annexes*.

<sup>2</sup> Annexe 13 – Grille d'entretien des entretiens sur l'historique de Grenoble Alpes Métropole ; Volume 2, *Annexes*.

<sup>3</sup> Annexe 10 – Lettre au directeur pour les entretiens ; Volume 2, *Annexes*.

<sup>4</sup> Annexe 11 – Lettre de consentement pour les entretiens ; Volume 2, *Annexes*.

<sup>5</sup> Annexe 14 – Retranscription des entretiens sur l'historique de Grenoble Alpes Métropole ; Volume 2, *Annexes*.

<sup>6</sup> Annexe 15 – Traitement de données des entretiens sur l'histoire de Grenoble-Alpes Métropole ; Volume 2, *Annexes*.

Par exemple :

- Unité signifiante : « On a été de plus en plus nombreux, cette évolution a fait qu'il y a eu une perte d'information où les gens ne savaient pas trouver les choses »
- Thème : Évolution de l'organisation
- Sous-thème : Augmentation des effectifs
- Thématique de modalité : Accès et circulation de l'information
- Résultat : Négatif

Ces entretiens sont utilisés de manière qualitative, notamment par l'utilisation de verbatims cités dans le texte. En parallèle, ils contribuent à mettre en avant les thématiques et tendances notables résultant des transformations organisationnelles et des dynamiques info-communicationnelles des agents en situation de travail.

L'ensemble des méthodes présentées dans cette section ont participé de notre compréhension de la construction des Métropoles en France et de la structuration de l'intercommunalité grenobloise.

## **2. Brève histoire de la mise en place des Métropoles françaises**

Avant de dresser l'histoire de Grenoble Alpes Métropole, nous réalisons un rappel du contexte national. Celui-ci est important car les diverses réformes du service public et de la fonction publique territoriale influencent directement le fonctionnement des collectivités territoriales. L'État français repose sur le principe d'une organisation décentralisée<sup>1</sup>, amorcée dès la Révolution, qui se constitue par la délégation de certaines compétences de l'État à des administrations distinctes du pouvoir central étatique. Les collectivités territoriales sont classées en cinq catégories (communes, départements, régions métropolitaines, collectivités à statut particulier et collectivités d'outre-mer). Le principe qui légitime la décentralisation est celui du signe d'un intérêt local qui prévaudrait sur un intérêt national. Le principe central pour le fonctionnement de ces collectivités territoriales est celui de « libre administration »<sup>2</sup>, qui s'accompagne néanmoins d'un contrôle de l'État. Les collectivités territoriales disposent donc de compétences qui leur sont propres (protégées par le principe de « subsidiarité »), d'une autonomie administrative et financière et d'une gouvernance propre organisée par le suffrage universel direct. Notre recherche qui traite de la gouvernance interne et de la place des agents dans leur intercommunalité, nous incite à rapprocher l'organisation administrative d'un établissement public de coopération intercommunale (EPCI) de celle d'une collectivité territoriale, en prenant en compte les spécificités organisationnelles et historiques de cet

---

<sup>1</sup> Article 1 C de la Constitution.

<sup>2</sup> Article 72 de la Constitution.

échelon territorial, le plus récent du schéma administratif français<sup>1</sup>. Dans le contexte de transformation des administrations décentralisées, l'intercommunalité grenobloise a évolué au fil des réformes, voyant se modifier son territoire et par conséquent sa structure administrative. La compréhension des processus de construction des intercommunalités favorise la connaissance du contexte dans lequel ces structures évoluent et des dynamiques qui encouragent leurs transformations

## 2.1. L'intercommunalité en France : héritage de la décentralisation et objectif de rationalisation

Créées comme syndicats intercommunaux à vocation unique à partir du XIX<sup>ème</sup> siècle (loi du 22 mars 1890), les intercommunalités couvrent aujourd'hui l'ensemble du territoire, étant donné l'obligation pour toute commune française d'adhérer à un EPCI à fiscalité propre<sup>2</sup> depuis 2010. Les intercommunalités se construisent sur le socle du droit administratif et du code des collectivités territoriales, sans être considérées comme telles<sup>3</sup>. Les intercommunalités disposent d'une fiscalité propre, mais restent des délégations des communes (dont les conseillers siègent au conseil intercommunal). Deux lois renforcent cette organisation territoriale : la loi de modernisation des administrations publiques territoriales et d'affirmation des Métropoles (MAPTAM, 2014) et la loi de nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRE, 2015). Cette dernière crée officiellement le statut de Métropole et révisé ses critères d'accession. Aujourd'hui, vingt-et-un EPCI sont des Métropoles en France, dont deux sont à statut particulier<sup>4</sup>. Nous avons résumé leurs caractéristiques en annexe<sup>5</sup>. Les intercommunalités, organes jeunes du paysage administratif français, sont des collectivités qui présentent des spécificités dans leur statut et dans leur mode de fonctionnement. Elles sont des organisations qui se structurent au fur et à mesure des évolutions législatives de la décentralisation du pouvoir français. Ces adaptations se matérialisent souvent par des réorganisations et fusions, concernant à la fois la structure, les modalités organisationnelles, les adaptations aux évolutions des modes de travail, etc. Les intercommunalités dépendent ainsi directement des communes membres, qui lui délèguent une partie de leurs compétences selon la taille du territoire et le statut de l'intercommunalité. L'évolution des coopérations intercommunales permet de comprendre le contexte dans lequel les Métropoles se sont constituées ci-dessous (cf. Figure 10).

---

<sup>1</sup> Néanmoins nous rappelons que juridiquement les EPCI ne sont pas considérés comme des collectivités territoriales.

<sup>2</sup> Loi du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales (RCT)

<sup>3</sup> Cinq types de collectivités territoriales sont définis par la loi française : communes, départements, régions, collectivités à statut particulier et collectivités d'outre-mer (article 72,1 C).

<sup>4</sup> Au 1<sup>er</sup> novembre 2020, les Métropoles françaises de droit commun sont celles des villes de : Bordeaux, Brest, Clermont-Ferrand, Dijon, Grenoble, Lille, Metz, Montpellier, Nancy, Nice, Orléans, Rennes, Rouen, Saint-Etienne, Strasbourg, Toulon, Toulouse et Tours. Les Métropoles à statut particulier : Métropole d'Aix-Marseille Provence et Métropole du Grand Paris.

<sup>5</sup> **Annexe 5** – Les 19 métropoles françaises de droit commun et leurs données structurelles au 1<sup>er</sup> janvier 2019 ; Volume 2, *Annexes*.



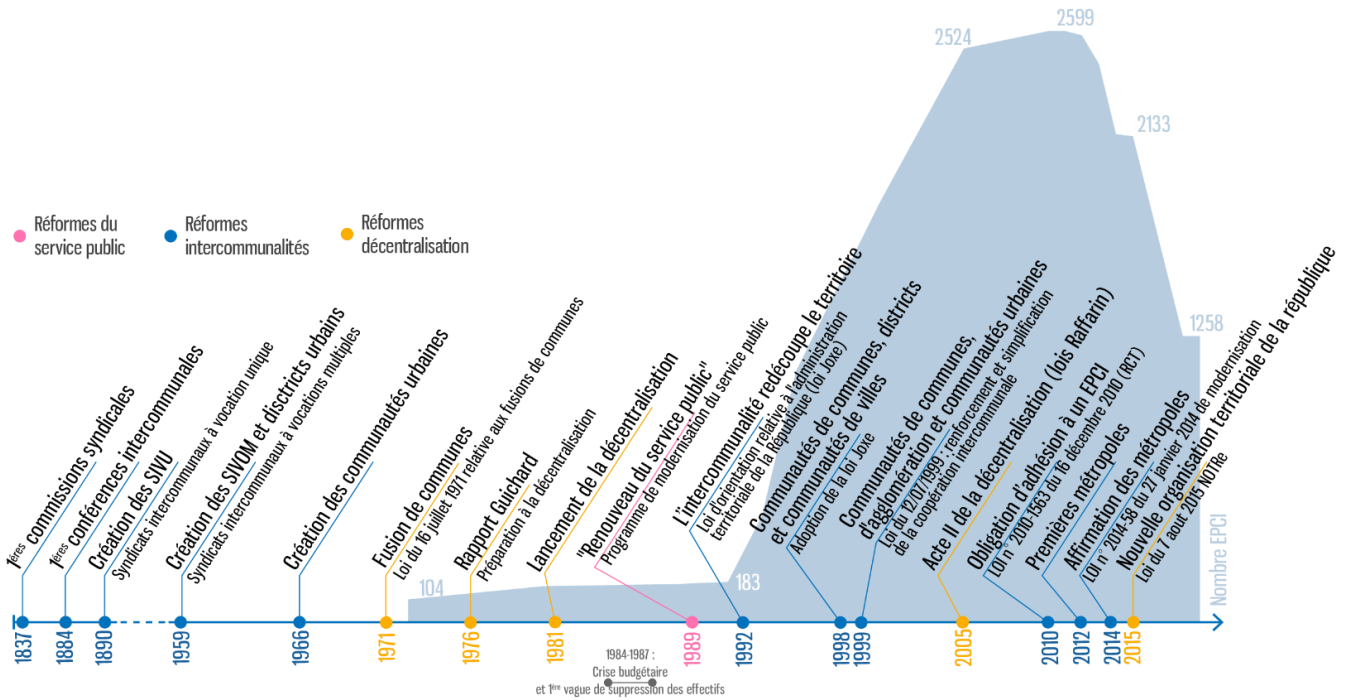


Figure 10 réalisée par l'auteure : Historique et évolution des intercommunalités en France<sup>1</sup>

Cette figure met en évidence (en bleu) l'augmentation extrêmement rapide du nombre de structures intercommunales en France. Chacune de ces intercommunalités représente par conséquent des structures qui ont été créées, ou transformées, de manière rapide sous l'influence de réformes. En effet, la figure montre aussi la corrélation entre certaines réformes et la variation du nombre de structures intercommunales. Ainsi, en 1992, découle de la loi dite « Joxe » la création de nombreuses intercommunalités, avec la création de 2340 structures en huit ans. Cependant, les lois qui obligent à adhérer à un EPCI (2010) et qui créent le statut de Métropole (2012), réorganisent les seuils des statuts et entraînent une diminution notable de leur nombre (diminution de 1341 EPCI entre 2012 et 2018). Cette dernière donnée témoigne, non pas de suppressions de structures, mais de la fusion de diverses intercommunalités pour la création ou l'agrandissement d'intercommunalités nouvelles. Grenoble Métropole en est l'exemple avec en 2014 la fusion de trois intercommunalités pour l'atteinte du seuil nécessaire à l'obtention du statut de Métropole.

La création et la formalisation de ces établissements ajoutent un échelon à l'organisation administrative décentralisée de l'État français. Les transferts de compétences confiées aux intercommunalités imposent celles-ci comme une rupture dans « deux siècles de pratiques adossées à un centre de gravité municipal » (Faure, 2014, p. 1). Cette rupture opère sur les territoires, dans la dynamique démocratique et sur le rôle de la puissance publique (Ibid. p. 65), mais aussi au sein des intercommunalités où les agents transférés sont issus des communes. Les intercommunalités présentent une dualité organisationnelle : elles évoluent dans

<sup>1</sup> Figure réalisée à partir des textes de lois (Secrétariat général du Gouvernement, 2021) et de rapports publics (Direction générale des collectivités locales, 2019).



un contexte de changement continu tout en devant assurer une continuité administrative pour le respect de la continuité du service public.

Concernant la création des Métropoles, elles résultent majoritairement de la transformation ou de la fusion d'intercommunalités existantes. Le statut est créé en 2014 et donne la possibilité aux intercommunalités de plus de 400 000 habitants d'obtenir le statut de Métropole. Si les intercommunalités se sont fondées sur des politiques publiques « logistiques » (Faure, 2014), elles administrent de plus en plus de compétences qui les amènent à administrer toujours plus de politiques publiques. Une conséquence en est le transfert de nombreux agents des communes. Chaque Métropole présente des spécificités organisationnelles<sup>1</sup> avec une histoire plus ou moins ancienne de coopération intercommunale (d'une durée pouvant atteindre le siècle à une vingtaine d'années), un territoire plus ou moins morcelé (de huit à soixante-et-onze communes), un rapprochement variable de la ville centre (de la mutualisation de quelques services à la fusion totale).

## 2.2. Grenoble Alpes Métropole : une expansion métropolitaine rapide

La structure de coopération intercommunale du territoire grenoblois naît d'une première coopération sur les questions d'urbanisme entre une vingtaine de communes du territoire en 1966. Cette structuration se modélise en parallèle de l'accueil des Jeux olympiques d'hiver de 1968 qui affirment la volonté des acteurs politiques du territoire d'obtenir un rayonnement international. Depuis sa création, l'intercommunalité grenobloise présente une évolution exponentielle que ce soit en nombre d'agents, de communes représentées, de nombre d'habitants ou encore de statuts. Grâce aux données recueillies<sup>2</sup>, nous avons réalisé une frise de l'évolution de l'intercommunalité grenobloise (cf. Figure 11, ci-après) qui met en parallèle l'évolution statutaire et l'évolution administrative (par le nombre d'agents notamment, représentée en bleu sur la figure).

---

<sup>1</sup> **Annexe 5** – Les 19 métropoles françaises de droit commun et leurs données structurelles au 1<sup>er</sup> janvier 2019 ; Volume 2, *Annexes*.

<sup>2</sup> Voir Chapitre 4, section 1, p. 119.

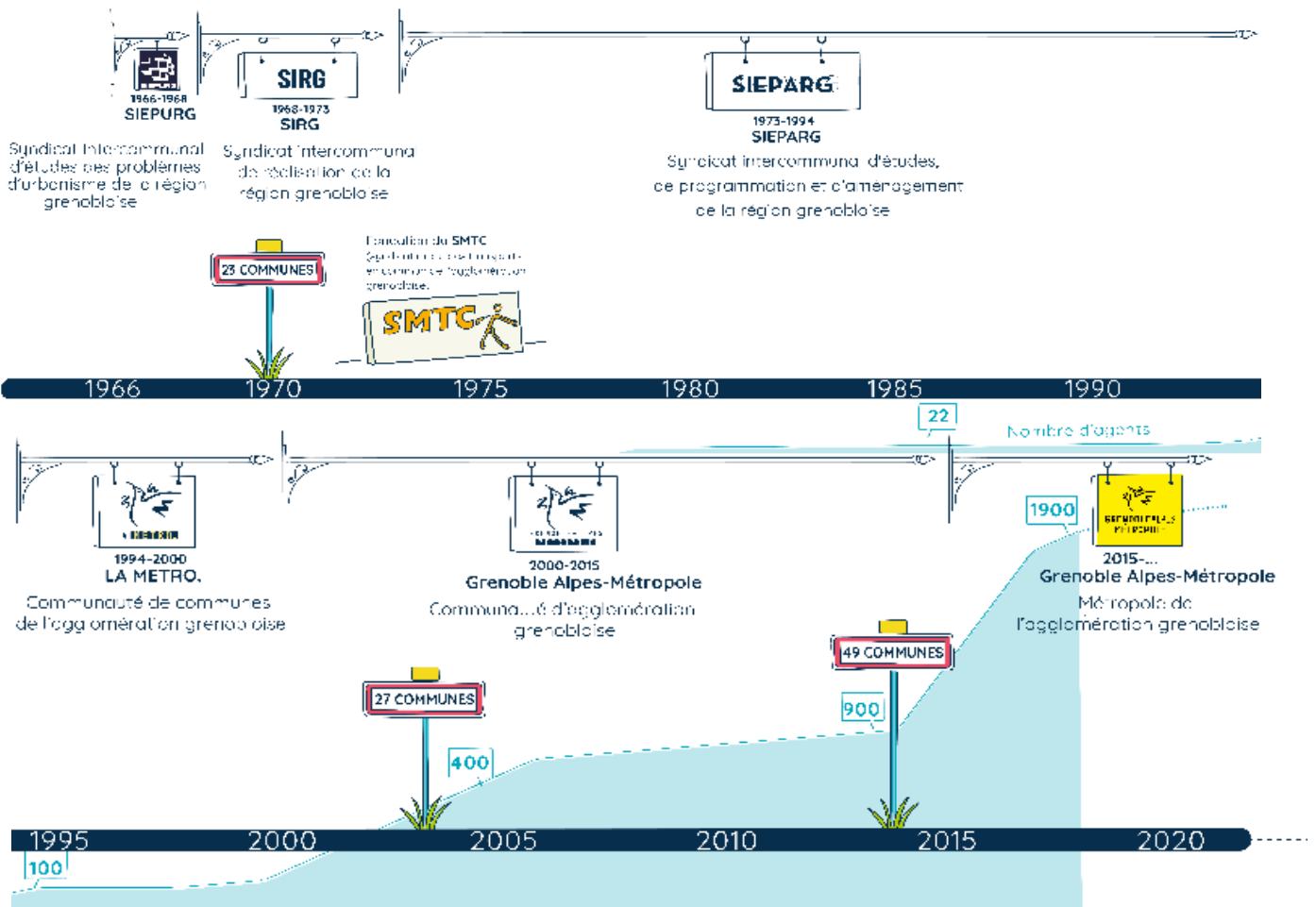


Figure 11 : Évolution des statuts de l'intercommunalité grenobloise, nombre de communes et nombre d'agents de 1966 à 2020<sup>1</sup>

En moins de quarante ans, la structure a connu cinq noms différents ainsi que six statuts. Elle revendique l'appellation « Métropole », (ou son diminutif « La Métro »), depuis 1996, c'est-à-dire quatorze ans avant d'être statutairement une Métropole. Le sujet des statuts de cette intercommunalité est depuis les années quatre-vingt-dix, c'est-à-dire depuis la formalisation légale de ses statuts (cf. Figure 10, ci-dessus), un sujet qui crée des débats localement. Ces débats sont même traités dans la presse nationale à la même époque<sup>2</sup>. Plus tard, l'idée de district ou de communauté urbaine ayant été abandonnée, la loi du 12 juillet 1999 de renforcement et de simplification de la coopération intercommunale offre de nouvelles solutions statutaires et la structure devient une communauté d'agglomération. Les changements de statut pour la structure intercommunale du territoire grenoblois ont donné lieu à des affrontements politiques et des débats publics. En interne, les changements de statuts ont aussi été vécus comme des grandes phases de transformation organisationnelle. A la question « quelles sont les phases notables de l'évolution de la collectivité ? » dans nos entretiens exploratoires, la majorité des agents interrogés se concentraient sur les changements de statuts, comme en témoigne cet extrait :

<sup>1</sup> Données collectées par l'auteure - Graphisme : Marion Boucharlat.

<sup>2</sup> **Annexe 35** – Articles au sujet de l'administration de l'intercommunalité ; Volume 2, *Annexes*.

« Y a eu le passage en communauté de communes déjà. Ça ça a été la première marche. On a commencé à voir les changements [...] La communauté d'agglomération après ça été également une autre marche à passer avec pas mal d'embauches qui ont eu lieu pour s'occuper des nouvelles compétences, gérer les dossiers. »

Agent intercommunal depuis 1993, le 25 mai 2018, GAMH-04<sup>1</sup>

Les modifications de statut sont ainsi loin d'être anodines que ce soit sur le territoire ou au niveau administratif. En 2014, la communauté d'agglomération fusionne avec deux communautés de communes voisines pour atteindre le seuil des 400 000 habitants et dépose sa candidature pour devenir une Métropole à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2015. Cette transformation est certainement la plus importante pour la structure. Quand les changements de statut précédents n'administraient que des transferts de compétences (et d'agents, ce changement précis ajoute des fusions de structures.

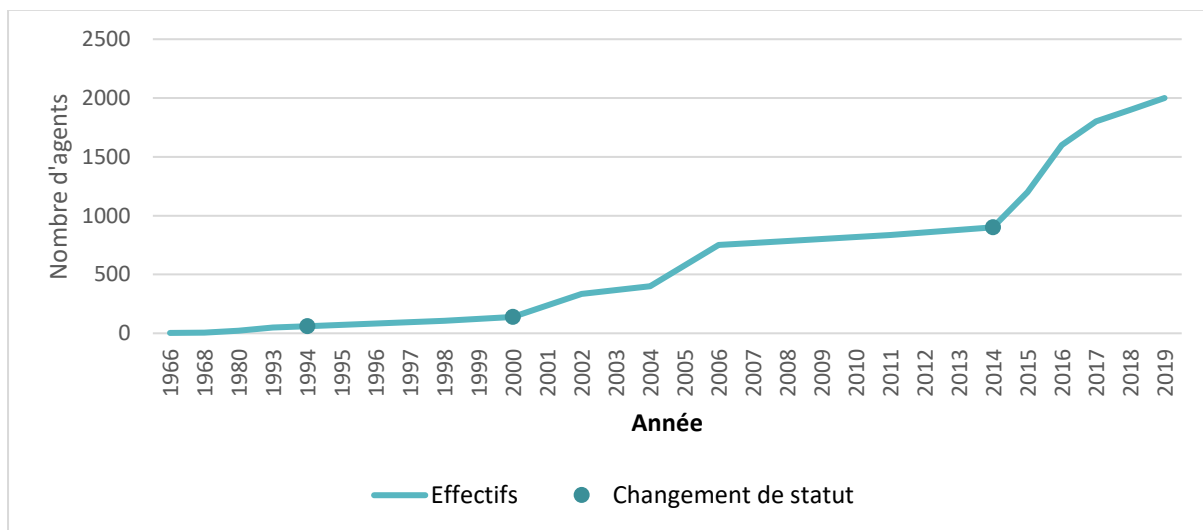


Figure 12 réalisée par l'auteur : Évolution chronologique des effectifs de Grenoble Alpes Métropole de 1966 à 2019 à partir de notre corpus de documents

Une spécificité des évolutions de la structure intercommunale grenobloise est sa progression exponentielle depuis les années 2000. L'évolution du nombre d'agents est révélatrice de la montée en puissance de l'intercommunalité sur le territoire grenoblois. A chaque changement de statut s'associe une augmentation notable du nombre d'agents (cf. Figure 12) : une augmentation de vingt-cinq pourcents au passage en communauté de communes, de trente pourcents au passage en communauté d'agglomération et de trente pourcents au passage en Métropole<sup>2</sup>. A la suite du passage en Métropole, les compétences concernées ont été transférées progressivement ce qui a engendré des transferts d'agents et des recrutements sur la totalité du mandat. Finalement, l'augmentation des effectifs sur le mandat du passage en Métropole (2014 à 2020) est de 220 %. La création du statut de Métropole est une transformation qui constitue le cœur du projet politique de ce mandat et représente un défi pour les élus comme pour la Direction Générale. Le Directeur Général des Services, recruté dès le début du mandat pour orchestrer la transformation, évoque l'ampleur du travail réalisé :

<sup>1</sup> Annexe 14 – Entretien GAMH-04, p. 29 ; Volume 2, Annexes.

<sup>2</sup> Chiffres calculés en comparant l'année précédant le changement de statut et l'année suivante (1993 et 1995, 1999 et 2001, 2013 et 2015).

« Il fallait, avant le premier janvier [2015], organiser les transferts de service, la construction de la collectivité, l'accueil des nouveaux services, des nouvelles fonctionnalités, la construction des nouvelles compétences, [...] ça a été un travail considérable, on a mis en œuvre l'organisation nouvelle des services, qui a amené la collectivité à passer de 700 agents à mille-huit-cents, dans l'espace de trois ans. On construisait une Métropole à partir d'une communauté d'agglomération, d'autres collectivités [...] mettent une dizaine d'années pour faire ça. L'équivalent on l'a franchi en trois ans nous. C'est colossal. »

Directeur Général des Services, le 18 février 2020, GAM-03<sup>1</sup>

Il ressort de ce témoignage une certaine fierté d'un travail « colossal » accompli et réussi, qui néanmoins a présenté une grande complexité comme en témoigne l'élue en charge du personnel :

« J'ignorais que ça allait être une tâche aussi ardue, j'avais pas une vision très précise et très préconçue de ce que seraient les transferts, les questions d'organigramme, les questions... d'argent entre la Métropole et les communes... »

Élue en charge du personnel, le 8 avril 2019, GAM-04<sup>2</sup>

La création du statut de Métropole pour la structure intercommunale de Grenoble a surtout été un choix politique et territorial. Les transformations administratives, d'après les témoignages ci-dessus, n'ont pas été anticipées et se sont fait a posteriori. La création de la Métropole grenobloise résulte d'un historique de transformations structurelles qui ont progressivement fait évoluer la structure sur son territoire. En son sein, les changements de statut ont conduit à des réorganisations administratives et à l'accueil d'agents des communes.

### 2.3. Conséquences structurelles des évolutions de Grenoble Alpes Métropole

Les entretiens que nous avons menés avec des agents ayant vécu les transformations organisationnelles de la structure intercommunale grenobloise permettent d'identifier trois évolutions majoritaires : une augmentation du nombre de métiers, une séparation de plus en plus nette entre missions opérationnelles et fonctionnelles et un étalement géographique des activités. Les agents des intercommunalités dépendent de la fonction publique territoriale et représentent la diversité des deux-cent-cinquante « métiers »<sup>3</sup> de celle-ci (2015). L'augmentation du nombre d'agents de la fonction publique territoriale dans les intercommunalités<sup>4</sup> témoigne des transformations qu'ont vécues ces structures et les agents en leur sein. Dans ces dynamiques de transformation deux situations contradictoires sont notables.

Tout d'abord, il y a la situation des agents déjà membres de la collectivité qui assistent à la transformation de la structure qu'ils connaissaient et surtout maîtrisaient. Ensuite, la situation des agents transférés qui découvrent une nouvelle structure (et culture) dans laquelle ils doivent s'intégrer. Durant les transformations de la structure, les unités administratives dites « fonctionnelles » sont celles en charge des changements administratifs et de l'accueil des agents transférés. Ces unités, au service de la structure et de son fonctionnement, sont certainement les plus marquées par les transformations et les réorganisations. Par exemple, l'unité en charge des ressources humaines doit réviser sa typologie de métiers, organiser les

<sup>1</sup> Annexe 19 – Entretien GAM03, p. 41 ; Volume 2, *Annexes*.

<sup>2</sup> Annexe 19 – Entretien GAM04, p. 47 ; Volume 2, *Annexes*.

<sup>3</sup> Dans les EPCI, les effectifs sont composés en 2019 à 49,3 % de filière technique et 24,9 % de filière administrative (DGCL, 2019).

<sup>4</sup> 16,7% des agents de la fonction publique territoriale en 2019 contre 13,9% en 2012 (Ibid.).

multiples recrutements et accueils et réinventer les organigrammes, les unités en charge des finances orchestrent les échanges financiers avec les autres collectivités, les unités en charge de la communication interne animent le changement, etc. Aussi, de ces transformations découle un « éclatement » géographique avec : un élargissement du territoire couvert par la structure intercommunale et une répartition des agents sur les secteurs. Pour la Métropole grenobloise, l'augmentation des effectifs administratifs a conduit à une saturation du bâtiment du siège. Les services administratifs ont alors été répartis dans cinq bâtiments du territoire. Pour les services techniques, des antennes sont réparties sur le territoire selon le secteur d'intervention de chacun. Par exemple, les équipes en charge du ramassage des déchets sont installées dans quatre bâtiments, chacun desservant un secteur du territoire métropolitain.

### **Les réorganisations à Grenoble Alpes Métropole**

Les entretiens ainsi que l'analyse des documents de travail internes et les organigrammes nous ont aidée à retracer les détails des réorganisations sur trois plans :

- Les réorganisations « physiques » ;
- Les réorganisations « administratives » ;
- Les réorganisations « managériales ».

Les réorganisations que nous qualifions de « physiques » concernent les lieux de travail des agents de la structure intercommunale. Dans les entretiens que nous avons menés, les bâtiments constituent un élément important de l'histoire de la structure pour les agents. Les bâtiments ont d'ailleurs été représentés sur la frise de l'histoire métropolitain<sup>1</sup>. Ils représentent une part de la mémoire et de l'histoire de la structure et de ses agents. En 1966, à la création du Syndicat intercommunal, les deux premiers agents étaient dans les locaux de la Ville de Grenoble, puis ils ont été transférés dans un bâtiment préfabriqué au pied de l'Hôtel de Ville de Grenoble en 1973. L'achat des premiers locaux a eu lieu en 1977, à l'étage d'un bâtiment qui est devenu le « siège » métropolitain. Les salariés sont aujourd'hui répartis sur cinquante-neuf bâtiments et un projet de siège métropolitain devrait voir le jour en 2024 afin de rassembler les agents administratifs. Ces changements de lieux physiques et ces nombreux déménagements ont suscité un sentiment-d'instabilité comme en témoigne cet agent :

« La Métro a été constamment en réorganisation depuis que je suis là. J'ai le sentiment que depuis 95-96 La Métro a été constamment réorganisée, y a des personnes qui ont déménagé peut-être 25 fois ou 30 fois depuis qu'ils sont là. »

Agent intercommunal depuis 1993, le 25 mai 2018, GAMH-04<sup>2</sup>

Ce ne sont donc pas des événements isolés mais une partie du quotidien des agents de la collectivité depuis les années quatre-vingt-dix. Dans de telles situations, nous interrogeons les modalités de construction des

<sup>1</sup> **Annexe 33** – Frise historique de la structure intercommunale grenobloise ; Volume 2, *Annexes*.

<sup>2</sup> **Annexe 14** – Entretien GAMH-04, p. 29 ; Volume 2, *Annexes*.

territoires professionnels<sup>1</sup> et les conséquences qu'elles ont sur les identités professionnelles des membres de la collectivité.

Pour ce qui est des réorganisations « administratives », nous précisons tout d'abord que l'administration des intercommunalités repose sur le système général hiérarchique et bureaucratique des administrations (cf. supra)<sup>2</sup>. Les changements récurrents de l'organisation ainsi que l'augmentation des effectifs entraînent des réorganisations administratives afin de permettre d'intégrer les nouvelles compétences. Ceci se traduit tout d'abord par une augmentation du nombre d'unités administratives, représentée dans le graphique-dessous (cf. Figure 13). Par exemple, le nombre de « services » (au nombre de 19 avant le passage en Métropole) atteint le nombre de 109 à l'issue du premier mandat métropolitain (2019). Cette augmentation permet d'assurer une gestion de l'ensemble des compétences.

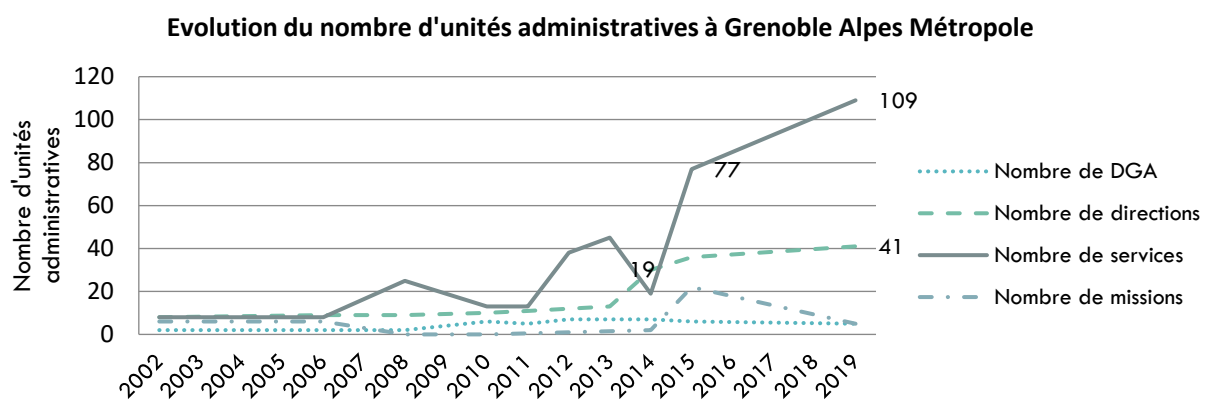


Figure 13 réalisée par l'auteur : Évolution quantitative des unités administratives de Grenoble Alpes Métropole

L'augmentation des unités administratives est en relation avec les phases de changement de statut, notamment avec l'augmentation en 2014 à la création du statut de Métropole. L'augmentation du nombre d'unités « missions » est aussi le signe de l'intégration du « nouveau management public »<sup>3</sup> qui amène une gestion dite par « projets ». En parallèle, la structure intercommunale grenobloise a aussi mis en œuvre de nombreuses réorganisations administratives. Ainsi, les différents organigrammes recueillis de 2002 à 2020<sup>4</sup> témoignent de fréquentes réorganisations hiérarchiques et administratives. Ces réorganisations engendrent alors des changements de dénomination des unités administratives, de rattachement hiérarchique et de codification. Les conséquences sont, entre autres : une refonte des systèmes d'information calqués sur les organigrammes et des fusions et séparations de « groupes sociaux ». Néanmoins les réorganisations s'articulent autour de travaux d'analyse de la collectivité et de son administration d'abord au travers d'un

<sup>1</sup> Voir Chapitre 3, section 1.1, p.93.

<sup>2</sup> Voir Chapitre 3, section 1.2, p. 97 et Figure 8, p. 98.

<sup>3</sup> Voir Chapitre 2, section 1.1, p. 61.

<sup>4</sup> **Annexe 32** – Organigrammes de Grenoble Alpes Métropole ; Volume 2, *Annexes*.

prestataire externe en 2002<sup>1</sup> puis par un travail interne de « projet d'administration » en 2012<sup>2</sup>. Ce dernier souligne la volonté de poursuivre la modernisation de l'action publique à travers six priorités :

- Affirmer notre positionnement au service des communes et valoriser l'action communautaire
- Renforcer le pilotage : clarifier les objectifs et donner du sens à l'action
- Moderniser l'organisation et la rendre plus agile
- Maîtriser la dépense publique et encourager de nouvelles démarches de mutualisation
- Déployer une politique RH ambitieuse au service des agents
- Placer les managers au centre de l'organisation

Extrait du projet d'administration « Essor 2014 », [DOCGAM-2013-21], p. 1

Dans ce projet d'administration, une place importante est donnée aux services fonctionnels avec une prise en compte de leur importance dans la structuration organisationnelle<sup>3</sup>.

Enfin, les réorganisations managériales découlent de ce « projet d'administration » en lien avec les objectifs du « nouveau management public ». Ce dernier prône une plus grande transversalité entre les unités administratives et une organisation du travail par projet. Ces tendances se matérialisent par l'augmentation du nombre d'unités administratives intitulées « missions », donc en charge d'un projet. L'année 2019 est d'ailleurs qualifiée d'année « du mode projet » par la Direction Générale des Services et l'axe pilotage de la « mission stratégie et innovation publique ». Un programme annuel qui consiste à former les agents de la collectivité au travail en « mode projet ».

#### 2.4. Conséquences individuelles des évolutions de Grenoble Alpes Métropoles

Les nombreuses réorganisations qu'elles soient « physiques », « administratives » ou « managériales » ont des conséquences sur le travail, sur les identités professionnelles individuelles et collectives et sur l'attachement des agents à la collectivité.

La création du statut de Métropole a engendré des modifications de la structure. Plusieurs de ces modifications ont été citées par les agents interrogés lors des entretiens semi-directifs. Celles-ci concernent :

- Les dynamiques de réorganisation en général ;
- La dispersion géographique (changement de bureau, d'étage, de bâtiment) ;
- L'augmentation des effectifs du personnel ;
- La séparation des filières ;
- La transformation des métiers ;
- La modification des codifications ;
- L'augmentation de l'expertise.

Ces modifications ont entraîné des conséquences sur trois grandes thématiques :

<sup>1</sup> **Annexe 37** – Bilan Mensia [DOCGAM-2002-1] ; Volume 2, *Annexes*.

<sup>2</sup> **Annexe 40** – Projet d'administration « Essor 2014 » [DOCGAM-2013-21] ; Volume 2, *Annexes*.

<sup>3</sup> (Ibid., p. 6.)

- Les « relations et l'ambiance au travail » ;
- Les « conditions de travail » ;
- Et « la gestion de l'information » (notamment accès et circulation).

Nous approfondissons chacune de ces thématiques successivement. Pour l'analyse de ces résultats, nous avons catégorisé les verbatims selon la thématique qu'ils traitent. A chacun de ces verbatims a été attribué une cause résultante de la transformation de la structure (par exemple la dispersion géographique) et une conséquence qui en découle.

Nos résultats se présentent sous forme de tableaux, extraits de notre grille d'analyse des verbatims d'entretiens. Chaque tableau se concentre sur une des trois grandes thématiques citées précédemment. Pour chacun, nous reprenons l'ensemble des causes et conséquences qui ont été citées au sujet de la thématique concernée. Les points dans les tableaux signifient qu'au moins un lien a été fait entre la cause et la conséquence concernées<sup>1</sup>.

Nous commençons par la thématique des « relations et l'ambiance au travail ». Les agents au cours des entretiens ont constaté que les relations de travail sont modifiées<sup>2</sup> à la suite des réorganisations (Tableau 6).

Les relations au sein de la collectivité				
<i>Causes</i> <i>Conséquences</i>	Dynamiques de réorganisation	Dispersion géographique	Augmentation des effectifs	Séparation des filières et nouveaux profils
Perte de lien	•	•	•	
Diminution de la communication interpersonnelle		•	•	
Modification des relations internes	•		•	•
Délitement du collectif	•	•	•	
Augmentation discrimination		•		

Tableau 6 réalisé par l'auteur : Conséquences des réorganisations sur les relations au sein de la collectivité

Les causes de la modification des relations au travail citées sont : l'augmentation des effectifs (onze fois), les dynamiques de réorganisation en général (huit fois), la dispersion géographique (huit fois) et la séparation des filières (liée aux recrutements de profils « plus diplômés ») (cinq fois).

<sup>1</sup> Les tableaux qui suivent mettent en lumière les liens entre les causes et les conséquences sans indication quantitative, les éléments quantitatifs sont disponibles en annexe. **Annexe 16** – Conséquences des réorganisations sur les individus au travail à Grenoble Alpes Métropole ; Volume 2, *Annexes*.

<sup>2</sup> Conséquences qui influencent les relations de travail : perte de lien, diminution de la communication interpersonnelle, modification des relations internes, délitement du collectif, augmentation de la discrimination.



Les conséquences que les agents ont citées sont : la perte de lien, la diminution de la communication interpersonnelle, la modification des relations internes, le délitement du collectif et l'augmentation des discriminations. Les plus citées sont le délitement du collectif (dix fois), la perte de lien (neuf fois) et la modification des relations internes (huit fois).

La première conséquence, le délitement du collectif, est majoritairement associée aux dynamiques de réorganisation de manière générale. La deuxième, la modification des relations internes, serait surtout liée à la plus grande séparation des filières et métiers. La troisième, la perte de lien, est surtout associée à la dispersion géographique et à l'augmentation des effectifs qui réduisent les occasions de se rencontrer pour l'ensemble des agents.

Les agents présentent la transition d'une « gestion familiale »<sup>1</sup> de la collectivité à un certain « anonymat » et une gestion plus formalisée. Ce changement n'est pas forcément vécu de manière négative, comme le montre cet extrait :

« C'était plutôt une grande famille [...] j'ai aucun regret de cette époque-là et c'est pas forcément le truc qui me faisait rêver d'avoir l'impression d'être à la maison comme au travail, parce que je trouve que la famille c'est déjà assez compliqué à vivre en dehors du boulot, alors si tu as une deuxième famille au boulot c'est très lourd certains jours. Mais aujourd'hui on est deux mille, forcément c'est pas la même boîte, c'est pas la même organisation. »

Agent intercommunal depuis 1995, le 25 mai 2018, GAMH-05<sup>2</sup>

Cependant, pour certains agents cette perte de lien a été une difficulté à surmonter, notamment pour les agents de catégorie B et C, dont l'éloignement avec les échelons stratégiques a été plus ressenti et déploré :

« On était une petite collectivité, on se connaissait vraiment tous. On se voyait vraiment tous les jours j'étais en contact avec tous les agents. C'était de très bons moments... »

Agent intercommunal depuis 1997, le 31 juillet 2018, GAMH-09<sup>3</sup>

« On était une structure plus humaine en termes d'effectifs. Dès l'instant où on a commencé à grossir, ça s'est dépersonnalisé. Avant on était une petite famille, les liens étaient beaucoup plus resserrés, le DGS venait nous voir dans les services, c'était quelqu'un de très abordable. [...] Et alors là c'est... on le voit aux vœux, c'est tout. »

Agent intercommunal depuis 1982, le 23 mai 2018, GAMH-03<sup>4</sup>

« Le premier DGS on allait manger ensemble. [...] Il arrivait le matin il te faisait la bise. [...] Aujourd'hui le DGS il passe devant nous et il nous dit pas bonjour. »

Agent intercommunal depuis 1996, le 24 juillet 2018, GAMH-08<sup>5</sup>

Ces changements sont d'autant plus forts pour des agents qui ont vu la collectivité évoluer. Ces témoignages montrent comment la transformation de la structure a modifié les relations interpersonnelles et notamment les interactions entre différents échelons. Les constats liés aux relations dans la collectivité sont orientés sur deux points : la perte de contact entre les agents, avec plus d'anonymat lié à l'augmentation du personnel et une perte de lien, voire une « déshumanisation »<sup>6</sup>, vis-à-vis de la Direction Générale.

<sup>1</sup> Six entretiens sur neuf utilisent le champ lexical de la famille : « grande famille », « petite famille », « gestion familiale ».

<sup>2</sup> Annexe 14 – Entretien GAMH-05, p. 36 ; Volume 2, Annexes.

<sup>3</sup> Annexe 14 – Entretien GAMH-09, p. 91 ; Volume 2, Annexes.

<sup>4</sup> Annexe 14 – Entretien GAMH-03, p. 25 ; Volume 2, Annexes.

<sup>5</sup> Annexe 14 – Entretien GAMH-08, p. 84 ; Volume 2, Annexes.

<sup>6</sup> Champ lexical de l'humain : « structure plus humaine », « on n'a plus l'impression d'être considérés humainement », « y avait de l'humanité », « je le pensais plus humain », « Puis on est tous des humains quoi ».

La deuxième thématique abordée par les agents sur l'évolution de la structure est celle des conditions de travail (Tableau 7). Celles-ci ont été modifiées par les diverses réorganisations présentées précédemment. Elles ont transformé à la fois les espaces physiques de travail, les procédures administratives et les habitudes de travail.

Les conditions de travail					
Causes	Dynamiques de réorganisation	Dispersion géographique	Augmentation des effectifs	Transformation des métiers	Augmentation expertise
Conséquences					
Perte de sens				•	•
Perte de motivation	•	•		•	
Perte de compréhension	•	•	•		•
Perte de cohérence	•				
Perte d'efficacité et dysfonctionnements	•	•			•
Augmentation motivation	•			•	

Tableau 7 réalisé par l'auteure : Causes et conséquences des réorganisations sur les conditions de travail

Les causes qui modifient les conditions de travail citées lors des entretiens sont : les dynamiques de réorganisation en général, la dispersion géographique, l'augmentation des effectifs, la transformation des métiers et l'augmentation de l'expertise (en opposition à la transversalité professionnelle). Les deux causes les plus citées sont les dynamiques de réorganisation de manière générale (neuf fois) et l'augmentation de l'expertise des métiers (huit fois).

Les conséquences citées sont la perte de sens, la perte de motivation, la perte de compréhension, la perte de cohérence, la perte d'efficacité et le constat de nouveaux dysfonctionnements et pour certains (deux agents) l'augmentation de la motivation. La conséquence « la perte de compréhension de l'organisation » citée huit fois est mise en lien avec quatre des cinq causes citées, c'est-à-dire toutes sauf la transformation des métiers.

Certains agents ont perçu au cours de ces transformations une occasion de se spécialiser, de devenir experts d'un domaine, mais aussi de se réinventer pour échapper à la « routine ».

« Aujourd'hui on est deux-mille, forcément c'est pas la même boîte, c'est pas la même organisation, c'est pas les mêmes métiers, on n'attend pas de toi que tu fasses la même chose, les outils ont énormément changé, donc j'ai eu l'impression de changer de boîte trois à quatre fois alors même que je changeais pas de métier quoi, et que je changeais pas d'institution, c'est plutôt la boîte qui a changé. »

Agent intercommunal depuis 1995, le 25 mai 2018, GAMH-05<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Annexe 14 – Entretien GAMH-05, p. 36 ; Volume 2, Annexes.

Cependant, pour d'autres agents ces transformations ont été source de souffrances et de perte de sens. Ces souffrances peuvent être liées au fait de ne plus trouver sa place comme en témoigne cet agent au sujet de ses collègues :

« J'ai des souvenirs de personnes pour qui c'était dramatique. Et ça l'est... y a des personnes qui sont encore en place et qui n'arriveront pas à trouver une place dans l'évolution. Alors c'est lié à l'évolution des modes de travail aux outils mais c'est lié aussi aux transformations de la structure notoires. Et à l'évolution de l'organigramme répétée. »

Agent intercommunal depuis 1985, le 22 mai 2018, GAMH-02<sup>1</sup>

Elles peuvent aussi être liées à des missions de travail qui n'ont pas réellement été modifiées mais en ont été complexifiées (par exemple pour un agent d'accueil) :

« Ce qu'il y avait de super, si y avait deux assistantes dans le même bureau, si toi t'étais absente, moi je prenais ta place et vice-versa. Ce qui se fait plus aujourd'hui. T'es absente, t'es absente. Voilà. De toute façon c'est de plus en plus dur parce qu'on n'est pas informés. Des fois on apprend par les usagers quoi. On n'a pas d'infos. On est dans le flou et c'est très dur d'avoir d'autres sites à l'extérieur. »

Agent intercommunal depuis 1996, le 24 juillet 2018, GAMH-08<sup>2</sup>

Les conséquences, positives ou négatives sur les conditions de travail, de ces transformations ressenties par les agents interrogés concernent majoritairement leur relation directe au travail et avec la collectivité (sens, motivation, compréhension, cohérence). Certains ont pu trouver une manière de se réinventer et de progresser (particulièrement les cadres). D'autres ont vu leurs conditions de travail se détériorer et ont connu une perte de sens et de motivation.

Le troisième sujet qui a été traité au cours des entretiens est celui de la gestion de l'information. Nous avons orienté une partie des entretiens sur ce sujet, mais il a aussi été cité de manière spontanée à propos des évolutions de la structure.

La gestion de l'information							
<i>Causes</i> <i>Conséquences</i>	Dynamiques de réorganisation	Dispersion géographique	Augment. des effectifs	Transf. des métiers	Modification des codifications	Séparation des filières	Augment. expertise
Perte d'accès information	•	•	•	•	•		•
Perte de données (mémoire)					•	•	•

Tableau 8 réalisé par l'auteure : Causes et conséquences des réorganisations sur la gestion de l'information

Pour ce sujet, seulement deux conséquences sont citées : la perte d'accès à l'information (dix fois) et la perte de données (trois fois). Cependant, quasiment l'ensemble des causes des réorganisations sont citées : les dynamiques de réorganisation, la dispersion géographique, l'augmentation des effectifs, la transformation des métiers, la modification des codifications, la séparation des filières, l'augmentation de l'expertise des

<sup>1</sup> Annexe 14 – Entretien GAMH-02, p. 10 ; Volume 2, *Annexes*.

<sup>2</sup> Annexe 14 – Entretien GAMH-08, p. 79-80 ; Volume 2, *Annexes*.

métiers. Les causes les plus citées sont les dynamiques de réorganisation (six fois) et l'augmentation des effectifs (quatre fois).

L'ensemble des agents interrogés constate une perte d'accès aux informations (de tout type) à la suite de l'expansion de la collectivité. Les individus parlent d'un « creux », de « flottement », d'une « dilution », au moment des transformations et notamment de l'augmentation des effectifs, ce qui aurait entraîné le délitement de la « culture orale », la transformation des modes de travail avec la disparition des « chargés de dossier » ainsi que la transformation des outils et des modes de conservation (notamment les codifications).

Pour commencer, la « culture orale » a été remplacée par une culture de l'écrit, formalisé (notes de service...). Cet extrait d'entretien résume ce constat :

*« Je pense qu'ils [les membres de la direction] avaient plus de temps à consacrer aux agents, donc en fait ils diffusaient l'information oralement, on était aussi dans un monde de l'oral, et où du coup une grande partie de l'information dont j'ai disposé, a été orale. Puis, un jour, cette même information est venue sous la forme d'une note. »*

Agent intercommunal depuis 1995, 25 mai 2018, GAMH-05<sup>1</sup>

Ensuite, la difficulté d'accès à l'information a aussi été liée aux transformations des modes de travail, et notamment l'adoption du mode projet. Ce changement a fait disparaître le statut du « chargé de dossier », qui était un référent sur un sujet précis.

*« Avant, y avait un « chargé de dossier » et [il] avait tous les documents et les gens savaient que cette personne référente pouvait te donner l'information, donc tu savais où la trouver. Quand cette fonction a disparu, y a eu un flottement, parce qu'ont pas été mis en place les documents qui pouvaient permettre d'avoir la connaissance que cette personne avait, les informations que ces personnes avaient, et du coup oui y a eu vraiment un moment où on l'a complètement perdu. »*

Agent intercommunal depuis 1986, 14 juin 2018, GAMH-07<sup>2</sup>

En effet, certains agents déplorent une perte de mémoire organisationnelle et mémoire de projets qui influence directement leur travail quotidien. Un agent nous parle notamment d'un projet pour lequel personne ne retrouve une information qui date de quinze ans :

*« Ben oui, mais le souci, tu vois en l'occurrence là sur un renouvellement de contrat qui avait quinze ans, ben c'est vrai qu'éventuellement, les offres, le cahier des charges qu'on avait fait à l'époque, on sait plus où le trouver. »*

Agent intercommunal depuis 1986, 14 juin 2018, GAMH-07<sup>3</sup>

Les conséquences de la perte d'information sont aussi liées aux transformations des outils, un agent parle par exemple de données qu'il a conservé sur des disquettes<sup>4</sup> ou encore des serveurs de boîtes e-mails qui ont été modifiés.

Par ailleurs, une autre difficulté indiquée par les agents est liée à la modification de codifications de classement. Les systèmes d'information de Grenoble Alpes Métropole organisent leurs serveurs avec une codification fondée sur celle des organigrammes. Par conséquent, à chaque réorganisation administrative,

<sup>1</sup> Annexe 14 – Entretien GAMH-05, p. 42 ; Volume 2, *Annexes*.

<sup>2</sup> Annexe 14 – Entretien GAMH-07, p. 67 ; Volume 2, *Annexes*.

<sup>3</sup> Annexe 14 – Entretien GAMH-07, p. 75 ; Volume 2, *Annexes*.

<sup>4</sup> Annexe 14 – Entretien GAMH-07, p. 76 ; Volume 2, *Annexes*.

les dossiers des serveurs sont modifiés (nom, accès, emplacement)<sup>1</sup>. En parallèle, les archives classent les documents avec le nom du service émetteur au moment de l'archivage. Ces deux pratiques ont pour conséquence que, pour retrouver une information (par exemple un document créé par le service « aménagement » en 2020), il faut se rappeler de l'intitulé du service à l'époque où le document a été créé et éventuellement de sa codification.

Par exemple : En 2020, un agent de la « mission stratégie et innovation publique » dont le code est « 100102 MSIP » désire retrouver les documents de travail du plan d'administration préparé en 2011. Il devra se souvenir que l'unité administrative en charge à l'époque du sujet était intitulée « Pilotage et évaluation » et disposait du code « 1200 DPE » pour pouvoir questionner les systèmes d'information.

Un agent a témoigné de cette situation durant les entretiens :

*« A une période par exemple le traitement c'était le cinq mille quatre-cent je sais plus combien et après on est passé, cent trente mille... ce qui fait que à part quelqu'un qui a vécu le truc, et encore moi je m'en rappelle plus, eh ben du coup t'as aussi une perte d'information dans ce sens-là. Toi c'est peut-être anodin le jour où tu changes, mais ça a des incidences, et on n'a jamais gardé [l'historique], ou tout du moins je n'en ai pas connaissance... [...] là, il faut ressortir des dossiers qui datent de 72 ben on est un peu en mal. »*

Agent intercommunal depuis 1986, 14 juin 2018, GAMH-07<sup>2</sup>

Ainsi l'accès à l'information est apparu comme un problème de premier plan pour les agents à la suite des réorganisations. Donc, sans forcément s'en douter, tout changement organisationnel entraîne une conséquence sur l'information et sa gestion.

### **3. Unités administratives en charge de l'information et de la communication interne dans les Métropoles**

Les transformations de la structure ont aussi eu des conséquences sur les unités administratives de l'information et de la communication interne et leur structure formelle. Cette section présente la manière dont se structurent et s'organisent les unités administratives de l'information et de la communication internes à partir des « structures formelles » à l'échelle des Métropoles et de Grenoble Alpes Métropole. La « structure formelle » d'une unité administrative se compose des « caractéristiques explicitement énoncées et enregistrées » (organigramme, règlements, titre et description des emplois, objectifs, chartes, systèmes de décision, gestion de l'information, évaluation du travail, contrôle financier...) (Laramée, 2009, p. 256). Ces structures formelles nous intéressent du fait qu'elles sont une « forme indirecte de communication » (Ibid.) et permettent de comprendre comment ces unités ont évolué.

Les éléments structurants des missions de l'information et de la communication éclairent donc sur les politiques mises en œuvre. Pour les analyser nous faisons appel aux études du CNFPT, notamment le

<sup>1</sup> Voir Chapitre 6, section 1.2, p. 208.

<sup>2</sup> **Annexe 14** – entretien GAMH-07, p. 76 ; Volume 2, *Annexes*.

« panorama des métiers territoriaux » (Observatoire de la fonction publique territoriale, 2015)<sup>1</sup>, au répertoire des métiers de la fonction publique territoriale (CNFPT, 2021) et à des études métiers spécifiques (Lepage et CNFPT, 2017), les collectivités territoriales s'en inspirent et s'y réfèrent dans leurs stratégies de ressources humaines par exemple.

En parallèle, nous avons réalisé une analyse des organigrammes des Métropoles françaises<sup>2</sup> pour analyser spécifiquement leurs unités administratives en charge de l'information et de la communication. Cette analyse permet d'avoir un regard plus général et plus national avant d'approfondir sur notre étude plus spécifique.

Cette section présente successivement la représentation des métiers et des unités administratives de l'information et de la communication dans les Métropoles, puis à Grenoble Alpes Métropole. Pour chacun des métiers ou « fonctions », nous présentons des données quant à :

- Leur présence dans les structures intercommunales ;
- Leurs rattachements hiérarchiques ;
- Leurs unités administratives et leurs rôles.

A propos des rattachements hiérarchiques, nous avons identifié quatre types de rattachement que nous utiliserons pour notre démonstration : « fonctionnel », « opérationnel », « stratégique » et « politique ». Le premier, « fonctionnel », correspond aux directions consacrées à l'administration interne, généralement appelées « ressources », qui doivent organiser le travail. Le rattachement opérationnel correspond aux directions destinées à mettre en place le service public. Le troisième indique un rattachement à la sphère décisionnelle (Direction générale des Services, Secrétariat général...). Enfin, le quatrième qualifie un rattachement aux organes politiques (cabinet)<sup>3</sup>.

### 3.1. Les métiers de l'information dans les Métropoles

Comme présenté précédemment<sup>4</sup>, les unités administratives en charge de l'information dans les collectivités territoriales ont une histoire directement liée à celle du service public. Leurs objectifs se situent entre missions opérationnelles, au service direct des politiques publiques (archives publiques), et missions fonctionnelles (« records management »...), qui participent du fonctionnement de la structure. Nous nous intéressons dans cette section à la place et au rôle que les unités administratives en charge de l'information (archives, documentation et systèmes d'information) occupent dans les intercommunalités et les

---

<sup>1</sup> L'Observatoire de la fonction publique territoriale, dont la création a été annoncée au Conseil d'administration du CNFPT le 7 mars 1991, est un centre d'étude et de recherche sur les agents territoriaux, leurs activités et leurs pratiques professionnelles.

<sup>2</sup> Organigrammes des Métropoles recueillis sur leurs sites internet respectifs au 10/10/2020.

<sup>3</sup> Pour plus de détails sur les rapports hiérarchiques dans une collectivité territoriale voir : Figure 8 réalisée par l'auteur : Relations administratives et politiques type dans une Métropole française, schéma basé sur les analyses d'organigrammes des Métropoles françaises ; Chapitre 3, section 1.2, p. 98.

<sup>4</sup> Voir Chapitre 1, section 3.2, p. 54.

Métropoles. Nous commençons par une revue de la place de ces trois corps de métier dans la fonction publique territoriale. Nous approfondissons ensuite sur leur place dans les Métropoles.

La création des intercommunalités a complexifié la gestion des archives publiques<sup>1</sup>, avec tantôt des services d'archives distincts dans les communes et dans l'intercommunalité, tantôt un transfert de la compétence à l'intercommunalité, tantôt à l'inverse la gestion des archives intercommunales par l'une des communes<sup>2</sup>. La séparation des services d'archives entre les collectivités suppose qu'à chaque transfert de compétences, fusion ou autres transformations des structures locales, la propriété et la gestion des archives soit remise en question. Par exemple, lors du transfert d'une compétence des communes vers l'intercommunalité, les archives restent-elles à la commune ou sont-elles transférées ?

Le centre de gestion de l'Isère précise, au sujet des archives intercommunales, la caractéristique structurelle liée à ces modifications et aux transferts qui rejoint les constats que nous avons faits précédemment :

Les archives des EPCI sont complémentaires de celles des communes. Il est d'autant plus nécessaire d'organiser leur gestion et leur conservation que le risque de pertes liées aux dissolutions, aux modifications structurelles et aux transferts de sièges est élevé.

*Note d'information sur les archives des intercommunalités, 2017, p. 4<sup>3</sup>*

Ce contexte est la raison pour laquelle nous nous intéressons à la présence de métiers en charge de la gestion de l'information dans les intercommunalités. Pour cela, nous avons extrait les données de ces métiers du rapport de l'observatoire de la fonction publique territoriale produit en 2015<sup>4</sup>. Celui-ci recense les agents par métiers dans l'ensemble des collectivités territoriales. L'encadré ci-dessous, extrait du rapport, rapporte la répartition des « archivistes » dans les collectivités territoriales :

**En chiffres :**

- 2600 agents territoriaux sont « archivistes », dont 83% sont répartis dans les départements et communes ;
- 5,7% des « archivistes territoriaux » (soit 148 individus) exercent dans les EPCI pour 2581 EPCI en 2012.

*Panorama des métiers territoriaux fin 2012, 2015, pp. 324-325*

D'après ce rapport, le nombre d'archivistes dans les structures intercommunales reste faible (148 archivistes pour 2581 EPCI en 2012). Ceci laisse supposer que la mission de l'archivage des intercommunalités est majoritairement assurée par d'autres collectivités (Commune ou Département).

<sup>1</sup> Les collectivités territoriales sont propriétaires de leurs archives, pour ce qui est des communes et EPCI ils peuvent les conserver dans leurs propres archives ou les verser auprès des archives départementales. Dans tous les cas, la dépense pour les frais de conservation des archives est obligatoire.

<sup>2</sup> « Les groupements de collectivités territoriales sont propriétaires de leurs archives et sont responsables de leur conservation et de leur mise en valeur. Ils peuvent également confier la conservation de leurs archives, par convention, au service d'archives de l'une des communes membres du groupement ou les déposer au service départemental d'archives compétent. » Code du Patrimoine Art. L212-6-1.

<sup>3</sup> Centre de gestion de l'Isère, (2017), Note d'information sur les archives des intercommunalités, [en ligne], consulté le 16/11/2020, [https://www.cdg38.fr/sites/default/files/documents/note\\_interco2017.pdf](https://www.cdg38.fr/sites/default/files/documents/note_interco2017.pdf)

<sup>4</sup> Observatoire de la fonction publique territoriale, (2015), Panorama des métiers territoriaux fin 2012. Fiches statistiques. (Étude emploi, p. 410) [Enquête], CNFPT, [en ligne], consulté le 29/10/2020, <https://www.cnfpt.fr/s-informer/etudes/panorama-metiers-territoriaux-fin-2012/national>.



Pour ce qui est des métiers de la documentation, les postes de documentalistes sont plus rares dans les collectivités territoriales. Ceci peut tenir compte premièrement du caractère « optionnel » d'une unité en charge de la documentation. Comme le présente Pascale Bouton, professionnelle de la documentation dans les collectivités territoriales, « le fonctionnement du service documentation est étroitement lié au rôle qu'entend lui faire jouer la direction au sein de la collectivité, et donc à la vision qu'ont ces décideurs de la documentation. » (Bouton, 2008, p. 13). L'encadré ci-dessous, extrait du rapport, rapporte la répartition des « documentalistes » dans les collectivités territoriales.

**En chiffres** (Observatoire de la fonction publique territoriale, 2015, p. 312-313) :

- 1400 agents territoriaux sont « documentalistes » ;
- Les « documentalistes territoriaux » sont majoritairement présents dans les collectivités de grande taille (plus de 20 000 habitants) ;
- 8,5% des « documentalistes territoriaux » (soit 119 individus) exercent dans les EPCI pour 2581 EPCI en 2012.

*Panorama des métiers territoriaux fin 2012, 2015, pp. 312-313*

Nous constatons ainsi qu'il y a presque deux fois moins de documentalistes que d'archivistes dans les collectivités territoriales (2600 contre 1400).

Les métiers des systèmes d'information sont plus incontournables pour l'ensemble des collectivités. Cette tendance directement liée à l'informatisation et à la place majeure du numérique à la fois dans l'action publique et dans l'activité professionnelle. Néanmoins la représentation dans les intercommunalités reste faible.

**En chiffres :**

- 11 200 agents territoriaux sont des professionnels des systèmes d'information ;
- 17,1 % des professionnels des systèmes d'information (soit 1915 individus) exercent dans les EPCI pour 2581 EPCI en 2012.

*Panorama des métiers territoriaux fin 2012, 2015, pp. 63-71*

En résumé, les professionnels en charge de l'information se répartissent entre trois corps de métiers dont la représentativité dans les intercommunalités dépend de leur spécialité. Le tableau ci-dessous (cf. Tableau 9) résume les données sur la répartition des archivistes, documentalistes et professionnels des systèmes d'information dans les collectivités territoriales et les Métropoles.



	Nombre dans les collectivités territoriales	Nombre dans les EPCI (pour 2581 EPCI)	Part dans les EPCI
Archivistes	2600	148	5,7 %
Documentalistes	1400	119	8,5 %
Professionnels des systèmes d'information	11200	1915	17,1 %

Tableau 9 réalisé par l'auteur<sup>1</sup> : Répartition des professionnels en charge de l'information dans les collectivités territoriales et les EPCI en 2012

Le rattachement des unités administratives en charge de l'information dans les collectivités territoriales donne la possibilité d'identifier les enjeux qui leur sont assignés. Le panorama des métiers territoriaux de l'Observatoire de la fonction publique territoriale intègre le sujet du rattachement et recense les « principaux services d'affectation » des métiers. Au niveau de l'ensemble de la fonction publique territoriale, les trois corps auxquels nous nous intéressons sont affectés :

- Pour les archivistes : établissements patrimoniaux (80,3 %) ; affaires juridiques et administratives (5,7 %).
- Pour les documentalistes : bibliothèques et centres documentaires (28,6 %) ; établissements patrimoniaux (24 %) ; affaires juridiques et administratives (21,3 %) ; action culturelle et spectacles (4,5 %).
- Pour les professionnels des systèmes d'information : système d'information et informatique (68,4 %) ; affaires scolaires et périscolaires (8,3 %) ; affaires juridiques et administratives (3,4 %) ; urbanisme et aménagement (3,3 %).

Les professionnels des archives et de la documentation sont vingt-sept pourcents à exercer sous une unité administrative dite fonctionnelle. Les autres sont intégrés à des unités administratives opérationnelles (patrimoine, culture...). Les professionnels des systèmes d'information sont, eux, rattachés à des directions dédiées aux systèmes d'information.

Nous avons ensuite centré notre observation sur la place de ces métiers et leurs unités administratives de rattachement dans les Métropoles. Nos données se fondent sur l'analyse des organigrammes des Métropoles recueillis dans leur communication institutionnelle et les informations diffusées sur leurs sites internet<sup>2 3</sup>. Dans les dix-neuf organigrammes recueillis, douze révèlent la présence d'une unité en charge des archives, neuf de la documentation, et dix-neuf des systèmes d'information (c'est-à-dire la totalité).

<sup>1</sup> D'après : Observatoire de la fonction publique territoriale, (2015), Panorama des métiers territoriaux fin 2012. Fiches statistiques. (Étude emploi, p. 410) [Enquête], CNFPT, [en ligne], consulté le 29/10/2020, <https://www.cnfpt.fr/s-informer/etudes/panorama-metiers-territoriaux-fin-2012/national>.

<sup>2</sup> **Annexe 7** – Les 19 Métropoles françaises de droit commun et leurs données structurelles pour les métiers de l'information; Volume 2, *Annexes*.

<sup>3</sup> Nous n'excluons pas que des services ou thématiques soient absents de l'organigramme étant donné une importance moindre, ce qui manifeste cependant l'intérêt qui leur est accordé.

Nous avons poursuivi cette analyse en nous concentrant sur les rattachements des « unités » en charge de l'information (cf. Figure 14) dans les Métropoles selon les quatre types de rattachement détaillés précédemment<sup>1</sup>. Le graphique ci-dessous représente les types de rattachement administratif des unités administratives en charge de l'information.

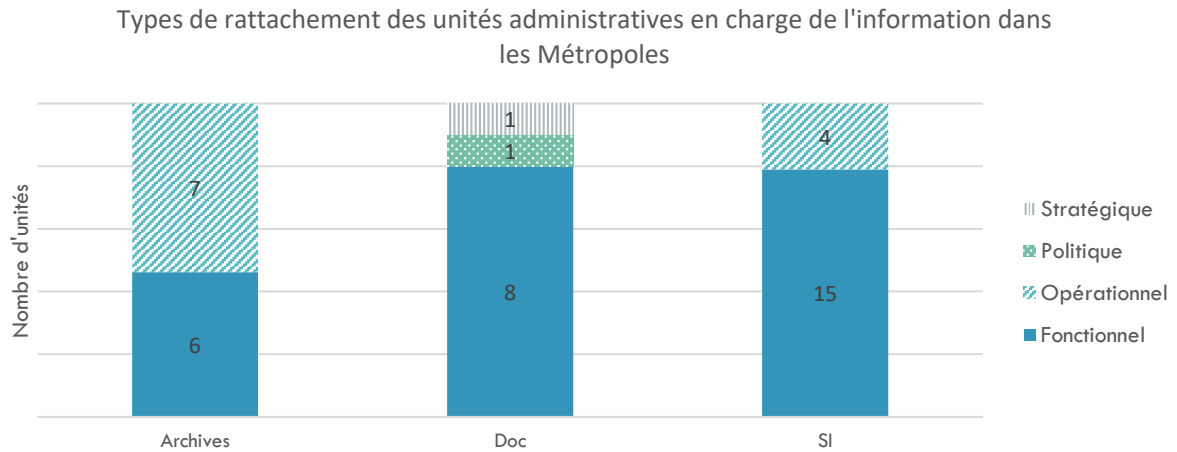


Figure 14 réalisée par l'auteure : Répartition des unités<sup>2</sup> en charge de l'information selon le type de rattachement dans les Métropoles en 2020

Ce graphique montre la répartition majeure entre unité administrative opérationnelle ou politique. Seule une unité administrative a un rattachement politique, elle fait partie d'une direction de la communication elle-même rattachée au Cabinet.

Le tableau comparatif ci-dessous (Tableau 10) met en avant la différence de rattachement de ces métiers selon l'ensemble des intercommunalités (EPCI) ou les Métropoles.

	Archives		Documentation	
	EPCI	Métropole	EPCI	Métropole
Fonctionnel	5,7 %	46 %	21,3 %	80 %
Opérationnel	80,3 %	54 %	57,1 %	0 %
Politique	Inconnu	0 %	Inconnu	10 %
Stratégique	Inconnu	0 %	Inconnu	10 %

Tableau 10 réalisé par l'auteure : Comparaison des types de rattachements des métiers de l'information dans les intercommunalités et les Métropoles

La part de rattachement « fonctionnel » des trois types d'unités est plus élevée que la moyenne territoriale (tout en ne perdant pas de vue la différence de dates entre les deux études). Ceci peut se justifier de plusieurs

<sup>1</sup> Stratégique, politique, opérationnel et fonctionnel. Voir Chapitre 4, section 0, p. 140.

<sup>2</sup> Archives = unités en charge des archives ; Doc = unités en charge de la documentation ; SI = unités en charge des systèmes d'information

manières. Tout d'abord, par l'absence de certaines compétences dans les intercommunalités (notamment la gestion des bibliothèques, des archives communales, du patrimoine...) qui empêchent un rattachement. Ensuite, cette situation est aussi liée à la taille des structures, plus grandes que les Communauté de Communes par exemple. Ce qui ressort de cette analyse est la prépondérance de la mission fonctionnelle pour les services de documentation et les systèmes d'information. Les archives sont réparties<sup>1</sup> entre unités administratives opérationnelles et fonctionnelles. Pour les rattachements opérationnels ils sont exclusivement en faveur des thématiques culturelles et patrimoniales<sup>2</sup>.

Sur le plan terminologique, la dénomination de l'unité administrative en charge de l'archivage paraît intéressante. Dans le cas où l'unité administrative a un rattachement fonctionnel, son intitulé est décliné de la sorte : « ressources numériques », « management de l'information », « gestion des assemblées » et « modernisation, document et performance ». Chaque dénomination indique en surface des missions qui sont assignées à l'unité administrative concernée.

Les types de rattachements des unités en charge de la documentation dans les Métropoles varient entre services juridiques (trois services documentation sur huit), services de ressources humaines ou encore la direction de la communication. Ensuite, nous nous sommes centrée sur la typologie des unités en charge de l'information (service, direction, mission...) (cf. Figure 15).

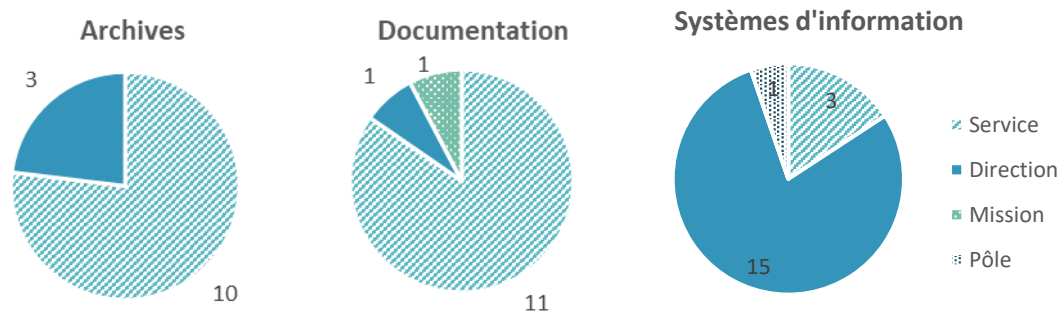


Figure 15 réalisée par l'auteure : Type des unités administratives en charge de l'information dans les Métropoles en 2020

Les unités en charge des « archives », sont pour les trois-quarts des « services ». Les unités en charge de la « documentation » sont presque systématiquement des « services ». Donc les unités en charge des archives et de la documentation dépendent généralement de « directions ». Inversement, les « systèmes d'information » sont majoritairement des directions.

Pour ce qui est des mutualisations avec les Communes, les unités « archives » sont le plus souvent rattachées à des directions mutualisées. Cette mutualisation est liée à l'obligation pour les « grandes » communes de

<sup>1</sup> Sept unités administratives en charge des archives sur douze identifiées dans les Métropoles ont un rattachement opérationnel.

<sup>2</sup> « Direction culture-animation-patrimoines », « Direction de la culture et du patrimoine », « Service Patrimoine historique, archéologique et archives », « Direction de la culture, des arts et de l'économie créative », « Direction de la culture »

disposer de services d'archives municipales. A l'inverse, l'intégralité des Métropoles qui n'ont pas fait le choix de la mutualisation de leurs services n'ont pas de service d'archives.

En ce qui concerne les archives, le rattachement aux directions du patrimoine met en exergue les missions de service public et patrimoniales. Concernant la documentation, c'est surtout la fonction juridique liée à la veille réglementaire qui est favorisée. Pour les systèmes d'information, les unités administratives sont majoritairement des « directions » qui déclinent techniquement des missions opérationnelles et fonctionnelles.

La structure formelle des unités administratives en charge de l'information dans les Métropoles nous montre l'intérêt porté à chacun de ces domaines. Un premier point à retenir est la séparation nette des trois domaines étudiés (archives, documentation et systèmes d'information) dans une majorité des Métropoles.

Les rattachements hiérarchiques et les types d'unités renseignent sur la place concédée à ces unités et leurs attentes. Dans la majorité des Métropoles et collectivités territoriales, les missions des archives sont associées au domaine du patrimoine, la fonction de la documentation est associée à la veille informationnelle et particulièrement à la veille juridique et la fonction des systèmes d'information est associée à l'efficacité de l'administration et à la « modernisation ».

Ces observations mettent en exergue l'absence de traitement global et donc d'une gouvernance de l'information à la fois dans la définition des métiers et dans les missions des unités. L'information serait donc gérée à différents niveaux, avec des logiques distinctes, dont nous interrogeons la cohérence globale et la place dans la collectivité.

A Grenoble Alpes Métropole, l'organisation des unités administratives en charge de l'information est le résultat de modifications de perceptions des services ainsi que de fusions amenant la rencontre de cultures et pratiques différentes. Nous avons représenté en Figure 16, ci-après, les évolutions des unités administratives du domaine de la gestion de l'information à Grenoble Alpes Métropole.

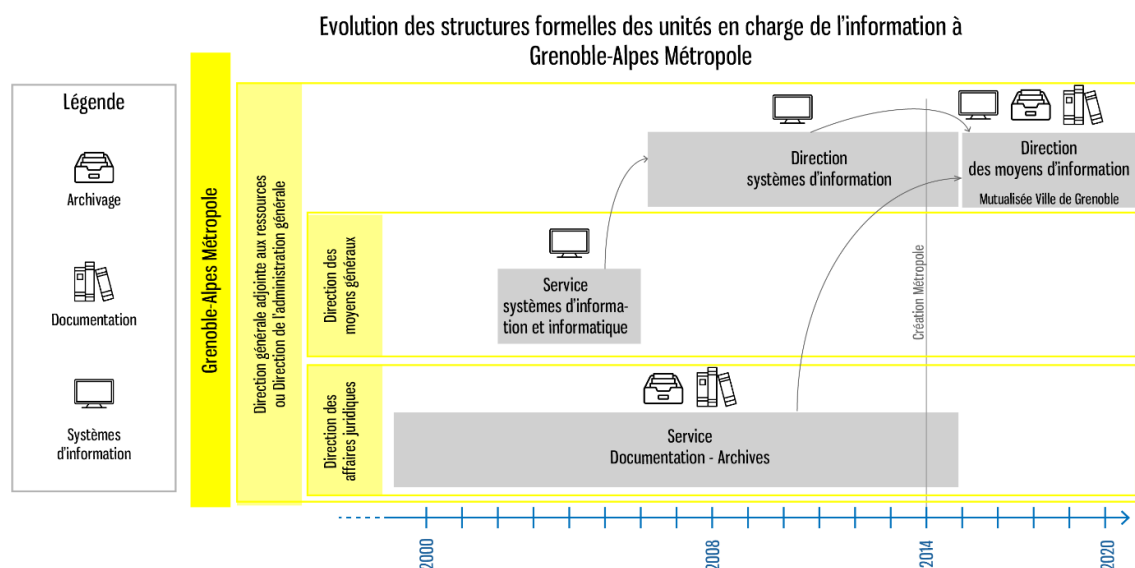


Figure 16 réalisée par l'auteure : Évolution des structures formelles des métiers de l'information à Grenoble Alpes Métropole de 2000 à 2020

Cette figure souligne les différents rattachements hiérarchiques des trois corps de métiers (ou domaines) de l'information ainsi que leurs regroupements le cas échéant au fil du temps. La première unité administrative consacrée à la gestion de l'information dans l'intercommunalité grenobloise est née en 1982 avec la création d'un poste d'archiviste-documentaliste, alors que l'intercommunalité ne salarie encore qu'une vingtaine de personnes. Ce cas montre l'importance vouée à la gestion de l'information dans une organisation naissante, avant même la diffusion massive du numérique, ainsi que la valeur de certaines informations qu'il s'agit de traiter avec une expertise. Ce service qui regroupe archives et documentation se constitue au fil des années, avec un rattachement hiérarchique à l'unité administrative en charge des « affaires juridiques ». Ce rattachement limite les missions de la fonction documentation à sa dimension juridique et réglementaire : conservation des documents d'activité, veille juridique... La fonction des systèmes d'information, est historiquement rattachée à la « Direction Générale des ressources », au service donc de l'administration.

À la suite des nombreuses transformations des intercommunalités dues aux réformes, trois possibilités sont offertes aux intercommunalités pour la gestion de leurs archives en 2014 :

- Créer leur propre « service » ;
- Confier leurs archives à une commune membre ;
- Ou déposer leurs archives définitives aux archives départementales.

A Grenoble Alpes Métropole, l'option choisie est celle de fusionner les deux premières possibilités en mutualisant les deux services préexistants dans l'intercommunalité et dans la « ville centre », pour créer un service commun, qui recueille depuis la fusion les archives des collectivités fusionnées et des compétences transférées.

C'est au moment de la transformation en Métropole que la première unité à être mutualisée avec la ville centre est celle des « moyens d'information », regroupant dans une même direction : un service des « archives » (comprenant les archives municipales), un service de la « documentation », une « direction des systèmes d'information » (DSI) et un service « d'imprimerie ». Cette direction est rattachée à la « Direction Générale des ressources ». Le graphique ci-après (cf. Figure 17) représente l'évolution des effectifs des trois unités administratives en charge de l'information à Grenoble Alpes Métropole.

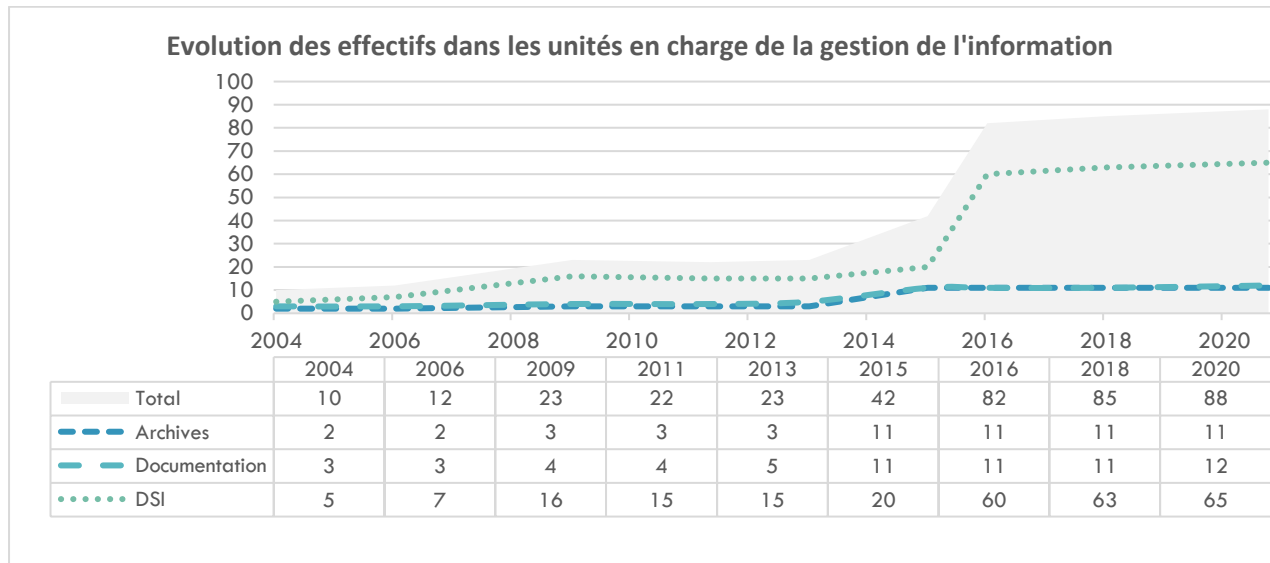


Figure 17 réalisée par l'auteure : Évolution des effectifs dans les unités en charge de la gestion de l'information entre 2004 et 2020 à Grenoble Alpes Métropole<sup>1</sup>

Les effectifs des unités administratives en charge de l'information à Grenoble Alpes Métropole connaissent une évolution due à la fusion des unités au moment de la création de la Métropole. La transition de 2015 constitue le transfert des équipes communales vers l'intercommunalité.

Pourtant, la charge de travail qui fait suite aux transformations organisationnelles est importante pour ces unités. La responsable des archives explique d'ailleurs qu'ils ont dû assigner des agents initialement rattachés à la Ville de Grenoble sur des missions métropolitaines pour assurer la charge de travail représentée par le changement de statut :

« Y avait neuf personnes ville et deux personnes métro, donc ça a fait onze, mais en fait dans les rapports d'évolution, entre les transferts de personnel, les services communs, les transferts de compétences, la montée en puissance de la Métropole... en fait on n'est pas vraiment neuf sur la ville, on est un peu moins maintenant. Et un peu plus sur la Métro mais... il faut faire face. »

Professionnelle des archives, le 3 juillet 2019, GAM05<sup>2</sup>

Malgré une fusion qui a permis de mutualiser des compétences sur des métiers communs, aucune ressource humaine supplémentaire n'a été assignée aux unités administratives en charge des archives et de la documentation au moment des transformations de la structure. Par ailleurs, les effectifs des systèmes d'information, eux, ont continué d'augmenter après la fusion.

Au sujet de la répartition géographique, les agents en charge de l'information sont répartis dans sept bâtiments distincts. Les agents de la direction des systèmes d'information sont regroupés dans un bâtiment mutualisé. Pour ce qui est des archives et de la documentation, la fusion ne paraît finalement qu'administrative, avec une conservation des bureaux dans chaque structure. Ainsi l'unité en charge de la documentation s'organise avec un centre de documentation (préexistant) dans les locaux de la Ville de

<sup>1</sup> Données issues de l'analyse des organigrammes de Grenoble Alpes Métropole de 2014 à 2020 et des entretiens semi-directifs avec les acteurs de la stratégie de l'information à Grenoble Alpes Métropole.

<sup>2</sup> **Annexe 19** – Entretien GAM-05, p. 63 ; Volume 2, *Annexes*.

Grenoble et des bureaux situés entre les locaux de l'Hôtel de Ville de Grenoble et le siège métropolitain entre lesquels les agents « tournent ». Pour les archives, les agents disposent aussi de bureaux dans les deux structures. De plus, les fonds d'archives sont répartis, avec les versements antérieurs à la fusion dans les structures concernées<sup>1</sup> et les nouveaux versements dans les locaux des archives municipales.

La création de services dits « communs », qui résultent de la fusion de services entre collectivités territoriales, entraîne des transformations de l'organisation du travail et leurs compétences professionnelles. Ces fusions constituent aussi des bouleversements pour les personnels dans leurs habitudes de travail. L'extrait de ce document, produit par la direction des systèmes d'information, à destination de la Direction Générale et de l'unité en charge du pilotage, en témoigne :

« La mutualisation de 2015 a abouti à la création d'un service commun : concrètement, à partir de deux équipes avec des missions et des histoires très différentes, des outils informatiques différents, des pratiques hétérogènes. »

Extrait des accords de service de la Direction des moyens d'information [DOCGAM-2018-45], 2018, p.18

La personne responsable de la direction fusionnée (direction des moyens d'information) note d'ailleurs pendant un entretien qu'il aura fallu du temps pour que les agents arrivent à travailler ensemble et pour que la situation se stabilise :

« Le problème c'est qu'il y a fallu à peu près tout faire à la fois. Y a eu la création du service commun avec des équipes ou des agents de cultures différentes. [...] Il a fallu bien deux ans et demi, pour que tout ce beau monde prenne l'habitude de travailler ensemble. [...] Trois quatre ans après, on est dans une situation où tout est stabilisé. [...] Mais en fait ça a pas du tout été un long fleuve tranquille. »

Directeur des moyens d'information, le 12 avril 2019, GAM07<sup>2</sup>

Dans la Métropole de Grenoble, la mutualisation avec la ville de Grenoble a engendré une évolution des unités en charge de l'information. Ces changements ont conduit à une nécessaire phase d'adaptation, de changement dans les modes de travail et les interactions des individus au sein des acteurs sociaux que représentent ces unités.

L'ensemble de ces constats montre l'influence des transformations d'une structure intercommunale sur les unités et les agents en charge de la gestion de l'information :

- Sur les structures formelles des unités administratives ;
- Sur les missions assignées à chacune de ces unités ;
- Sur les manières de travailler.

### 3.2. Les métiers de la « communication interne »

Dans cette section, nous abordons cette fois les métiers et les unités administratives de la communication interne. Nous commençons cette section par une présentation des métiers de la communication dans les collectivités territoriales pour ensuite nous intéresser à la place des unités administratives en charge de la

<sup>1</sup> Donc les archives avant 2014 de la structure intercommunale sont dans les locaux de la Métropole.

<sup>2</sup> **Annexe 19** – Entretien GAM-07, p. 96 ; Volume 2, *Annexes*.

communication interne dans les Métropoles. Nous mettrons en perspective le cas de Grenoble Alpes Métropole avec celui de la Métropole de Strasbourg (EMS).

Les métiers de la communication, développés depuis les années quatre-vingt dans les collectivités territoriales, sont recensés au répertoire métiers du CNFPT<sup>1</sup>. Ceux-ci sont présentés de manière transversale et ne différencient pas « communication interne » et « communication externe ». Cependant, il est précisé dans certaines fiches métiers qu'il est possible que le « chargé de communication » ait à réaliser des missions de « communication interne ». Cette précision indique la « communication interne » comme une sous-dimension du domaine de la communication des collectivités territoriales. Néanmoins, le CNFPT s'intéresse plus particulièrement aux métiers de la communication, en publiant une « étude métiers » sur la « communication publique territoriale »<sup>2</sup>. Ce rapport témoigne d'une « montée en puissance des services de communication dans les intercommunalités »<sup>3</sup>, avec une augmentation de quatorze points en quatre ans du nombre d'intercommunalités disposant d'un service communication<sup>4</sup>.

Ce rapport s'intéresse aux missions attribuées aux professionnels de la communication dans les collectivités territoriales. Il identifie quatre « nouvelles missions » de la communication des collectivités territoriales :

- La mission « d'animation » (relation aux citoyens, diffusion de l'open data et relation interservices) ;
- La mission « de veille, de benchmark et de prospective » ;
- La mission « de conseil et d'appui aux services internes et aux partenaires externes » ;
- La mission « d'interface entre communication descendante et ascendante, entre l'interne et l'externe, entre l'échelon local et communautaire »<sup>5</sup>.

Cette présentation des nouvelles vocations des unités en charge de la communication des collectivités territoriales inclut la dimension interne, non comme une « fonction » qui s'organise en parallèle, mais comme une partie de chacune des missions<sup>6</sup>.

Le CNFPT s'intéresse aussi à l'« évolution des fonctions et des modes d'organisation » de la fonction communication et en ressort ces quelques tendances en 2017 :

---

<sup>1</sup> Les métiers recensés dans la famille professionnelle « communication » sont : « directeur ou directrice de la communication », « chargé ou chargée de communication », « chargé ou chargée de publication », « chef ou cheffe de projet communication numérique », « animateur ou animatrice de réseaux sociaux et de communautés numériques », « chargé ou chargée de création graphique », « photographe-vidéaste ». CNFPT. « Le répertoire des métiers de la fonction publique territoriale ». Le CNFPT, 2021. [en ligne], consulté le 30/09/2020, <https://www.cnfpt.fr/evoluer/lemploi-fpt/le-repertoire-des-metiers>.

<sup>2</sup> Lepage, Christophe et CNFPT, (2017), La communication publique territoriale (Étude métiers N° 1; Étude sectorielle, p. 16), Paris : CNFPT, [en ligne], consulté le 30/03/2020, <http://www.cnfpt.fr/s-informer/etudes/etude-communication-publique-territoriale/national>.

<sup>3</sup> Ibid, p. 9.

<sup>4</sup> 50 % en 2011 à 74 % en 2015.

<sup>5</sup> Ibid, p. 10

<sup>6</sup> Voir Chapitre 5, section 2, p. 169.



- Une « centralisation de la fonction » (dans un même service, réduction d'un fonctionnement déconcentré), la « variabilité des rattachements » ;
- La « structuration de nouvelles fonctions » ;
- Le « développement du numérique et du mode projet » ;
- et « une distinction qui tend à s'estomper entre communication externe et interne »<sup>1</sup>.

Ce dernier constat, de la réduction du « clivage » entre communication interne et communication externe, se réalise à partir des similitudes techniques entre les deux domaines :

*« Le clivage entre communication interne et externe tend désormais à être moins présent. En effet, la tendance a souvent été de diviser la communication en objets thématiques distincts car relevant de processus différents (communication externe, financière, communication de crise, numérique...). Or, la communication interne n'a pas de spécificité technique propre. »<sup>2</sup>*

Ce rapport met en avant les paradoxes qui occupent le domaine de la communication et ses unités administratives dans les collectivités territoriales. Ces paradoxes sont à la fois formels et conceptuels, avec une augmentation des missions mais une réduction des moyens, des rattachements variables (voire multiples) entre politique, stratégique et fonctionnel et des missions (ou « fonctions ») diverses entre interne et externe.

L'analyse des organigrammes des Métropoles françaises a permis d'identifier des unités administratives en charge de la « communication interne » et leurs rattachements hiérarchiques<sup>3</sup>. Pour les dix-neuf Métropoles étudiées, deux seulement ne présentent pas dans leur organigramme d'unité administrative en charge de la communication interne. Nous pouvons supposer soit que les missions de communication interne ne sont pas intégrées aux organigrammes, soit qu'elles sont intégrées à la « direction de la communication », soit que cette mission n'est pas formalisée.

---

<sup>1</sup> Ibid.

<sup>2</sup> Ibid.

<sup>3</sup> **Annexe 6** – Les 19 Métropoles françaises de droit commun et leurs données structurelles pour les métiers de la communication interne ; Volume 2, *Annexes*.

### Rattachement des unités en charge de la communication interne dans les Métropoles

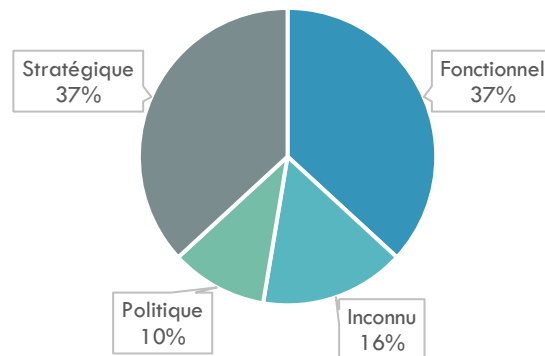


Figure 18 réalisée par l'auteur : Type de rattachement des unités administratives en charge de la communication interne dans les Métropoles françaises en 2020<sup>1</sup>

Nous avons identifié trois des quatre types de rattachements administratifs pour les unités en charge de la « communication interne » dans les Métropoles recensés en Figure 18 (ci-dessus) :

- Des rattachements « stratégiques » (Direction Générale des Services...);
- Des rattachements « politiques » (Cabinet...);
- Et des rattachements « fonctionnels » (Ressources humaines...).

Pour une seule Métropole la communication interne a un rattachement politique, alors que ce type de rattachement est plus fréquent pour la communication externe.

La prédominance des rattachements « stratégique » et « fonctionnel » traduit les deux dimensions intrinsèques des enjeux de la « communication interne » : le rôle de « porte-parole » de la direction et le rôle de support à l'administration.

Il est intéressant de remarquer que ces rattachements sont amenés à évoluer selon la phase organisationnelle de la structure. L'Eurométropole de Strasbourg en est un exemple. Dans cette structure intercommunale, le manager de l'unité en charge de la communication interne considère que cette unité a sa place dans les missions fonctionnelles (aux ressources humaines) en période de réorganisation et de transformation organisationnelle, et qu'en période d'homéostasie structurelle, c'est-à-dire où les changements sont faibles, elle doit rejoindre la Direction de la communication (au rattachement politique) pour se concentrer sur ce qu'il appelle « culture de l'entreprise » :

<sup>1</sup> D'après les organigrammes au 01/10/2020.

« Je pense à vrai dire qu'il faut pas avoir de position de principe sur le sujet [du rattachement], ça dépend de la période. [...] Et donc la com interne, je pense qu'en fonction de la phase dans laquelle est l'organisation il faut plutôt qu'elle soit rattachée à la DRH ou plutôt qu'elle soit rattachée à la com. Soit vous êtes en phase de réorganisation forte, et elle doit être à la DRH, [...] si vous êtes en phase un peu plus de croisière et que par contre vous avez le soucis de la culture de l'entreprise, [...] là vous êtes plus sur un rattachement à la direction de la communication. Quand vous êtes entouré de communicants chacun à des idées on cherche des trucs plus sexy, quand t'es à la DRH c'est un autre métier, j'ai tendance à penser que l'environnement de com est plutôt meilleur, plus apte en tout cas, plus proche du métier de la communication interne. »

Directeur de la communication, le 23 avril 2019, EMS02<sup>1</sup>

Ce témoignage rejoint les conclusions du rapport précédemment cité sur les métiers de la communication publique territoriale avec un rapprochement technique entre communication interne et communication externe. Cependant, le fond des missions de ces deux domaines peut diverger. Le témoignage d'un Responsable communication interne de l'Eurométropole de Strasbourg comprend l'intérêt de mutualiser des ressources de métiers communs, mais ajoute le constat d'une perte de sens et de reconnaissance par ce rattachement politique :

« Depuis qu'on est dans la dircom on a perdu énormément. C'est assez usant parfois de se dire bon ben t'es toujours la cinquième roue du carrosse. Là où on ne peut pas se plaindre c'est qu'on ne souffre pas de problèmes de ressources par rapport aux finances. »

Responsable communication interne, le 23 avril 2019, EMS01<sup>2</sup>

« On a gagné plein de choses, sur le périmètre de ce qu'on fait c'est beaucoup plus large, par contre, quand j'y repense, je me sentais quand même plus valorisé quand j'étais à la DRH, et encore aujourd'hui parfois quand je bosse à la DRH j'ai tout de suite le sentiment d'être utile en général, on a l'impression qu'ils comprennent ce qu'on fait, j'ai jamais ressenti ça ici [à la direction de la communication]. »

Responsable communication interne, le 23 avril 2019, EMS01<sup>3</sup>

A Grenoble Alpes Métropole, la création et l'évolution des unités administratives en charge de la communication externe et interne se sont réalisées de manière distincte. Pour la communication externe (cf. Figure 19), les premiers professionnels de la communication ont été recrutés dans les années quatre-vingt et la première unité administrative consacrée au domaine a été créée dans les années quatre-vingt-dix.

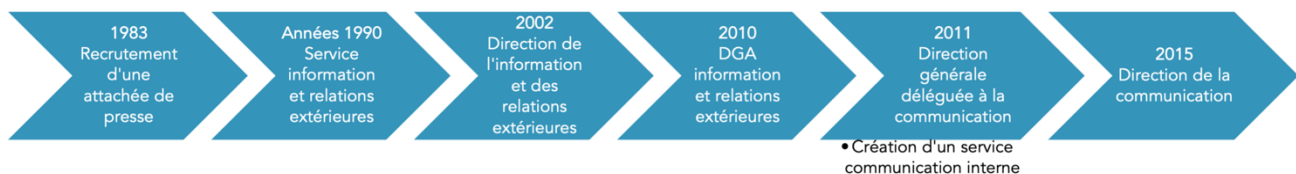


Figure 19 réalisée par l'auteur : Évolution de l'unité administrative (type d'unité et dénomination) en charge de la communication à Grenoble Alpes Métropole

Jusqu'en 2011, les métiers de la communication sont concentrés dans une direction de la communication, rattachée à la « Direction Générale des Services » et détenant une position de premier plan en tant que « Direction Générale » propre de 2010 à 2015. Quelques actions de « communication interne » étaient alors gérées par cette direction. Cependant, la volonté de séparer la fonction « communication interne » de la

<sup>1</sup> Annexe 20 – Entretien EMS-02, p. 25 ; Volume 2, Annexes.

<sup>2</sup> Annexe 20 – Entretien EMS-01, p. 5 ; Volume 2, Annexes.

<sup>3</sup> Annexe 20 – Entretien EMS-01, p. 4 ; Volume 2, Annexes.

Direction de la communication est formulée comme en témoigne cet agent membre de cette unité administrative depuis 1997 :

« [Le directeur de l'information et des relations extérieures] a toujours souhaité ne pas prendre l'interne. [...] Il voulait exclusivement l'externe, après, par la force des choses il a été forcé de mettre en place un certain nombre de choses parce qu'il n'existait rien. »

Agent intercommunal depuis 1997, le 22 mai 2018, GAMH-06<sup>1</sup>

En 2011, la première unité administrative en charge de la « communication interne » a été créée (cf. Figure 20), sous la « direction des ressources ». Ce rattachement « fonctionnel » appuie la séparation avec la direction de la communication.



Figure 20 réalisée par l'auteure : Évolution de l'unité administrative (type et dénomination) en charge de la communication interne à Grenoble Alpes Métropole

La création de cette unité administrative arrive en même temps que les débats sur les transformations structurelles et se constitue en Direction un an avant le passage au statut de Métropole. Outre les missions de communication interne, l'unité administrative hérite à cette période du terme de « modernisation » dans son appellation, ensuite remplacé par « organisation et méthodes ».

Cependant, outre les changements d'appellations et le recrutement de personnel dédié à la modernisation de l'organisation (coachs, chargés de mission...), la structure de l'unité en charge de la communication interne n'a jamais évolué. L'élue en charge de l'administration à Grenoble Alpes Métropole le constate d'ailleurs au cours d'un entretien :

« On ne s'est pas préoccupés en premier de la com interne, et donc elle reste, grosso modo, formatée comme elle l'était du temps de la communauté d'agglomération. »

Élue en charge de l'administration et du personnel, le 8 avril 2020, GAM04<sup>2</sup>

Depuis la formation de l'unité « Mission, organisation méthodes et communication interne », le budget de la communication interne à Grenoble Alpes Métropole (cf. Figure 21) a connu des fluctuations surtout liées aux missions spécifiques (refonte de l'intranet de 2015 à 2017, communication sur la pandémie en 2020...).

<sup>1</sup> Annexe 14 – Entretien GAMH-06, p. 56 ; Volume 2, Annexes.

<sup>2</sup> Annexe 19 – Entretien GAM-04, p. 47 ; Volume 2, Annexes.

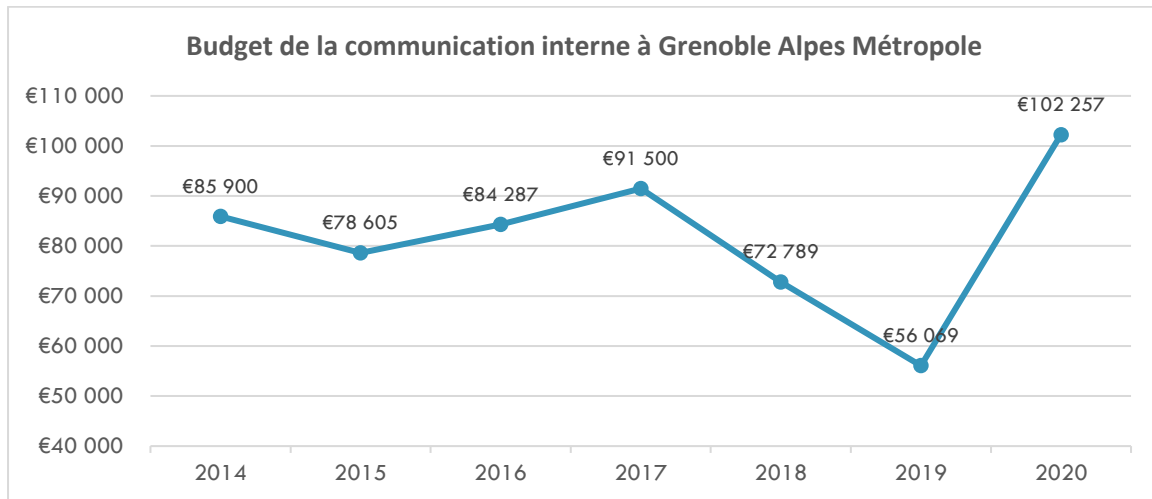


Figure 21 réalisée par l'auteure : Budget dédié à la « communication interne » par années de 2014 à 2020 en euros

Pour la responsable de la communication interne interrogée, le budget à disposition est une chance et permet de réaliser de nombreuses actions. Cependant, elle rappelle qu'il est fragile et que le fait de ne pas être rattachée à une direction mais à une mission ne permet pas d'avoir une stabilité budgétaire ou un lien avec les décisions s'y rapportant. Ainsi elle témoigne d'une perte budgétaire en 2018 :

« On a peut-être des choses qui sont désorganisées mais on a quand même pas mal de chance sur les moyens qu'on donne à nos actions. C'est quand même une chance. Après je me suis fait sucrer 20 000 balles sur notre budget cette année, y avait personne pour défendre notre budget aux arbitrages l'année dernière. Après à la Ville ils ont pas de budget à la com interne, c'est les services qui viennent avec donc, je commence à demander aux services de mettre un peu la main. »

Responsable communication interne, le 8 juillet 2019, GAM01<sup>1</sup>

Ces évolutions structurelles indiquent l'intérêt qui a été porté à une mission en charge de la « communication interne » et de « l'organisation interne » au service des ressources de la structure au moment de sa création. Cependant, cette mission ne semble pas avoir été investie par la suite ni avoir évolué au rythme des transformations organisationnelles, qui ont pourtant été nombreuses durant la période où cette unité se structure (de 2012 à 2020). Toutefois, nous constatons qu'en période de crise (sanitaire en l'occurrence) le budget de la « communication interne » a connu un rebond alors même qu'il était en déclin.

Pour conclure au sujet des métiers et unités administratives de l'information et de la communication interne, nous avons recensé dans cette section les spécificités des métiers de l'information et de la communication internes dans les Métropoles et collectivités territoriales. Nous résumons dans le tableau ci-dessous (Tableau 11) les caractéristiques que le répertoire des métiers du CNFPT associe à chacun des métiers que nous étudions.

<sup>1</sup> Annexe 19 – Entretien GAM-01, p. 14 ; Volume 2, Annexes.

Métier	Chargé de communication	Archiviste	Documentaliste	SI
Famille de métiers (spécialité)	Communication	Culture	Culture	Informatique et systèmes d'information
Champ d'action publique locale	Organisation et gestion des ressources	Citoyenneté, éducation, culture et sport	Citoyenneté, éducation, culture et sport	Organisation et gestion des ressources
Approche fonctionnelle <sup>1</sup>	- Information, communication, concertation	- Aide à la décision et assistance	- Aide à la décision et assistance <sup>2</sup>	- Aide à la décision et assistance - Conception et conduite de projet

Tableau 11 réalisé par l'auteur : Catégorisation dans le répertoire des métiers du CNFPT des métiers en charge de l'information et de la communication organisationnelle

Les différences résident surtout dans le lien des archives et de la documentation avec la famille de métiers (opérationnelle) de la culture et le rattachement des métiers de la communication au champ d'action (fonctionnel) qui est celui de « l'organisation et de la gestion des ressources ». L'approche fonctionnelle, qui nous intéresse particulièrement, présente des enjeux restreints pour ces métiers. Le rôle fonctionnel des unités en charge de l'information se limite, d'après le CNFPT, à de l'aide à la décision et de l'assistance.

Donc, les unités administratives en charge de la « communication interne » se constituent dans les collectivités territoriales soit au sein des directions de la communication soit en parallèle dans des unités fonctionnelles des structures. Leur rattachement, au même titre que dans une entreprise, est un indicateur important du sens et des missions qui sont vouées à la « communication interne » par les dirigeants de la structure.

### 3.3. Les acteurs connexes de l'information et de la communication dans les Métropoles

Comme en témoignent de nombreuses observations ces dernières années à la suite de développement du numérique, il existerait un « glissement » des missions en lien avec l'information et la communication vers l'ensemble des métiers. De la même manière, l'information et la communication qui circulent au sein des structures ne se limitent pas aux stratégies des unités administratives en charge de ces missions<sup>3</sup>. Ainsi, d'autres acteurs participent de la circulation de l'information : les services dits « ressource » ou fonctionnels, mais aussi des organismes annexes tels que les syndicats. Ces acteurs ont été cités lors de nos entretiens, et s'érigent comme incontournables dans la circulation de l'information au sein des structures.

<sup>1</sup> Les approches fonctionnelles du répertoire sont : aide à la décision et assistance ; conception et conduite de projet ; étude et veille ; organisation et encadrement ; gestion administrative, juridique, commande publique ; gestion budgétaire et financière ; gestion des ressources humaines ; gestion patrimoniale et d'équipements ; santé et sécurité au travail ; évaluation – qualité – contrôle ; entretien – maintenance – logistique ; réalisation et intervention techniques ; citoyenneté et service à la population ; accompagnement et aide à la personne ; information-communication-concertation ; sécurité des biens et des personnes ; conduite d'installations, d'engins, de machines et d'outils.

<sup>2</sup> Le métier de documentaliste n'est pas compris dans l'approche fonctionnelle « étude et veille » du répertoire.

<sup>3</sup> Voir Chapitre 3, section 3.3, p. 112.

Premièrement, les unités administratives au service de l'administration communiquent constamment avec l'ensemble des agents et des unités administratives. Si certaines unités font appel aux unités en charge de l'information et de la communication pour la mise en forme et la diffusion de leurs informations, d'autres unités assurent ces tâches. Cependant, ces pratiques ne sont pas au cœur de leurs métiers. La prise de conscience de la technicité nécessaire pour la diffusion de l'information est mise en lumière par la création de plus en plus fréquente de postes de chargé(e) de communication au sein d'unités fonctionnelles (ressources humaines par exemple). C'est ce que nous avons constaté dans les deux Métropoles observées. A l'Eurométropole de Strasbourg, les responsables des ressources humaines ont conscience de la nécessité pour leur unité de communiquer et des limites qu'ils ont dans ce domaine :

« La com RH aux agents est un sujet sur lequel on est plutôt pas très bons aujourd'hui. On est [...] beaucoup plus comme direction gestionnaire, ce qu'on est aussi bien sûr par ailleurs, mais on revendique de n'être pas que ça, et bien souvent sur un certain nombre de sujets on va mettre en œuvre techniquement des réformes et on oublie d'accompagner ça. [...] L'année dernière, une fois que tout le monde aurait été payé correctement, on se serait dit ça y est, c'est fait. Sauf que là cette année, on a organisé des réunions d'information pour les agents, on a mis en place des courriers. Et pour la première fois on s'est dit : on a été au bout de la réforme. »

Directrice des ressources humaines, le 26 avril 2019, EMS04<sup>1</sup>

A Grenoble Alpes Métropole, la responsable de la communication trouve qu'il est compliqué d'inciter ces services fonctionnels à porter des actions de communication et à ne pas uniquement se concentrer sur le cœur de leurs missions :

« C'est satisfaisant pour personne ce qu'on fait en matière de RH aujourd'hui. Il faut un vrai temps à sensibiliser les collègues DRH pour qu'ils comprennent l'intérêt de communiquer, de l'anticiper et qu'il y a d'autres façons d'écrire pour communiquer. Mais la réponse qu'on a clairement aux ressources tout le temps c'est « on n'a pas le temps. »

Responsable communication interne, le 8 juillet 2019, GAM01<sup>2</sup>

Ainsi, les unités administratives fonctionnelles communiquent nécessairement auprès des agents de la collectivité, mais de manière plus ou moins formalisée selon le rapport que ces unités ont avec la communication et les ressources qu'elles y investissent. Les dispositifs d'information et de communication déployés par ces unités œuvrent à la fois pour la circulation d'information pratique nécessaire à la réalisation de leurs missions (formulaires, notes d'information...) et pour leur identification et leur reconnaissance dans la collectivité (plaquette, ...).

Les unités administratives fonctionnelles subissent une tension entre la nécessité de communiquer et d'informer et le manque de temps et de compétences dédiés pour ces missions. Dans ce cadre, les dispositifs d'information et de communication dans les Métropoles sont pensés pour accompagner les unités administratives. Par exemple, les journaux internes diffusent régulièrement des informations au sujet des « ressources humaines »<sup>3</sup>. Les unités ont la possibilité de publier sur l'intranet.

<sup>1</sup> Annexe 20 – Entretien EMS-04, p. 72 ; Volume 2, Annexes.

<sup>2</sup> Annexe 19 – Entretien GAM-01, p. 15 ; Volume 2, Annexes.

<sup>3</sup> Voir Chapitre 6.

Deuxièmement, nous avons constaté par le biais de nos observations que les syndicats sont des acteurs de premier plan des interactions et de la circulation d'une certaine information dans les Métropoles<sup>1</sup>. La revue *La Gazette des communes*<sup>2</sup>, consacre un dossier au sujet de la refonte du dialogue social dans les collectivités territoriales et présente les organisations syndicales comme des « partenaires » des collectivités. En sciences administratives et politiques, Jeanne Siwek-Pouydesseau (2009), directrice de recherche en sciences politiques au CNRS, montre le rôle éditorial et le travail de veille et de traitement de l'information des organisations syndicales des fonctions publiques :

*« Il leur [les organisations syndicales] faut sans cesse sur le métier remettre leur ouvrage, expliquer le contenu des textes, supputer leurs conséquences concrètes pour les agents et argumenter les raisons pour lesquelles ils s'y opposent ou non » (Ibid. p. 746).*

Le cœur du travail des organisations syndicales est ainsi la veille, le traitement et la vulgarisation de l'information et sa diffusion pour l'argumentation. Ils se constituent ainsi comme un vecteur de l'information de la structure.

Durant nos entretiens semi-directifs, nous avons interrogé les agents au sujet de la communication syndicale et du rôle des syndicats pour la circulation de l'information au sein de la collectivité. Onze individus interrogés sur vingt-trois<sup>3</sup>, soit presque la moitié, citent spontanément les organisations syndicales en tant que sources d'information. Ces deux extraits d'entretien, l'un d'un agent administratif de l'Eurométropole de Strasbourg, l'autre d'un agent de Grenoble Alpes Métropole, témoignent de l'importance que revêtent les informations diffusées par les syndicats :

*« Quand je suis arrivée dans la collectivité je me suis sentie à un moment donné obligée de demander à être dans la liste de diffusion des tracts syndicaux, pour être au courant des projets qui passent en comité technique. »*

Chargée de mission auprès du DGS, le 24 avril 2019, EMS05<sup>4</sup>

*« C'est parce que je suis dans le CHS [Comité d'hygiène et de sécurité], que je suis un peu informée. »*

Agent intercommunal depuis 1996, 24 juillet 2018, GAMH08<sup>5</sup>

Ainsi, l'information syndicale, avant d'être une information d'engagement et de contestation, est-elle, pour certains agents, une source d'information sur les décisions internes à la collectivité. En effet, par leur participation aux comités et donc à une grande partie des décisions, les syndicats détiennent des connaissances sur les actualités de l'organisation. De plus, les syndicats disposent d'une capacité d'action rapide en raison de l'absence d'échelons décisionnels. Ainsi, la diffusion de l'information syndicale est souvent plus rapide que celle de l'administration. Ce constat se fait dans les deux Métropoles observées :

<sup>1</sup> Voir Chapitre 3, section 3.3, p. 112.

<sup>2</sup> Collectivités et syndicats : des partenaires particuliers, (2019), La Gazette, [en ligne], consulté le 19/10/2020, <https://www.lagazettedescommunes.com/607039/collectivites-et-syndicats-des-partenaires-particuliers/>.

<sup>3</sup> Quatre sur sept à l'Eurométropole de Strasbourg et sept sur seize à Grenoble Alpes Métropole.

<sup>4</sup> **Annexe 20** – Entretien EMS-05, p. 44 ; Volume 2, *Annexes*.

<sup>5</sup> **Annexe 14** – Entretien GAMH-08, p. 85 ; Volume 2, *Annexes*.



« Ils ont une réactivité assez forte, quand on fait une réunion importante, leur tract sort le lendemain matin, il est distribué dans tous les services, ce qu'on est absolument incapables de faire nous-mêmes, c'est pas notre culture, c'est pas notre mode de fonctionnement. »

Directrice des ressources humaines, le 26 avril 2019, EMS04<sup>1</sup>

« Si y a un événement majeur, le lendemain, leur com elle tombe, puis eux ils ont pas quinze mille circuits de validation, ça peut aller très très vite ! Et nous derrière, on est là à devoir commencer à pondre des supports, à se mettre d'accord entre la DG et la DRH... »

Responsable communication interne, le 23 avril 2019, EMS01<sup>2</sup>

« Un élément qui m'avait choqué en arrivant à la Métro, mais c'est toujours vrai six ans après : la communication interne institutionnelle dans une certaine mesure, elle est faite par les syndicats. C'est hallucinant, t'as un CT c'est pas le DGA Ressources ou le DGS ou l'élue à l'administration qui font le compte rendu, qui envoient le compte rendu, ou la com interne « au nom de », ce sont les syndicats directement. »

Directeur des moyens d'information, le 12 avril 2019, GAM07<sup>3</sup>

Nous avons recensé dans les entretiens les commentaires liés à la communication syndicale selon les acteurs de l'information et de la communication interrogés (Tableau 12).

Perception communication syndicale		
Métropole	GAM	EMS
Personne interrogée		
Élu	Nécessité de leur donner de la place	Stimulent la communication interne
DGS	Nécessité de contrebalancer leur discours	-
Manager communication interne	Communication tronquée, point de vue spécifique	Compensent l'absence de communication interne
Professionnel communication interne	Déséquilibre	Conflictuel malgré des objectifs communs

Tableau 12 réalisé par l'auteure : Point de vue des responsables de l'information et de la communication face à la communication syndicale de la part des acteurs de la stratégie de l'information et de la communication internes à Grenoble Alpes Métropole et l'Eurométropole de Strasbourg

Un constat partagé est la prise de contrôle de la communication interne institutionnelle par les syndicats, ou du moins la place de premier plan qu'ils jouent dans la diffusion de celle-ci. Un rôle qui s'est certainement constitué à un moment où la circulation de l'information en interne faisait défaut. Comme en témoigne le Directeur de la communication à l'Eurométropole de Strasbourg :

« Comme on a par ailleurs un dialogue social [...] finalement ça compense l'absence de communication interne. »

Directeur de la communication, le 23 avril 2019, EMS02<sup>4</sup>

Cependant, les organisations syndicales ont une approche spécifique des informations et les formalisent selon leur contexte d'action. La direction des ressources humaines de l'Eurométropole de Strasbourg reconnaît l'importante place que prennent les organisations syndicales dans la circulation de l'information interne. La directrice ajoute que c'est finalement une « stimulation » qui les force à mettre en forme des dispositifs de communication qui puissent répondre ou devancer les communications syndicales.

<sup>1</sup> Annexe 20 – Entretien EMS-04, p. 39 ; Volume 2, *Annexes*.

<sup>2</sup> Annexe 20 – Entretien EMS-01, p. 15 ; Volume 2, *Annexes*.

<sup>3</sup> Annexe 19 – Entretien GAM-07, p. 99 ; Volume 2, *Annexes*.

<sup>4</sup> Annexe 20 – Entretien EMS-02, p. 25 ; Volume 2, *Annexes*.

« Je pense que c'est une stimulation pour nous dans notre communication interne. Une ou deux fois sur des sujets très importants on a mis en place un système de communication directe aux agents, parce qu'on voulait pas que la grille de lecture syndicale s'impose au détriment de notre lecture à nous. »

Directrice des ressources humaines, le 26 avril 2019, EMS04<sup>1</sup>

Elle est aussi l'image d'une certaine perte de contrôle des dirigeants sur l'information et sa mise en forme. Pour les professionnels de la communication interne, la posture face aux syndicats est délicate. A l'Eurométropole de Strasbourg, un professionnel de la communication exprime son mal-être face à la communication syndicale qui, pour lui, vise les mêmes objectifs que ceux de son unité et pourtant attaque régulièrement ses actions à cause du rattachement de l'unité à la Direction Générale :

« J'ai toujours l'impression d'être une sorte d'incarnation du mal à la botte de la Direction Générale et des élus et que de toute façon rien de ce que je fais n'est sincère et que de toute façon je travaille pas pour les agents, je travaille pour la DG. Ca me fait mal personnellement à chaque fois que dans un tract syndical je vois la com interne épinglée en citant un truc qu'on a écrit quelque part, qui en plus parfois est même pas de nous. »

Responsable communication interne, le 23 avril 2019, EMS01<sup>2</sup>

A Grenoble Alpes Métropole, les professionnels de la communication interne mettent au cœur d'un de leurs bilans<sup>3</sup> le déséquilibre entre la communication interne et la communication syndicale. Ils considèrent ce point comme un problème de manque de transparence de la part de la Direction Générale et des ressources humaines, comme l'extrait du bilan<sup>4</sup> illustré ci-dessous (cf. Illustration 1).

#### 6. A PROPOS DU DESEQUILIBRE ENTRE LA COMMUNICATION INTERNE ET LA COMMUNICATION SYNDICALE

Nous avons un déséquilibre entre la communication interne (notamment RH) et celle des syndicats : nous ne sommes pas assez transparents et pédagogiques dans nos actions et nous ne montrons pas assez ou nous voulons aller. En parallèle, les syndicats communiquent à tout va et sont très réactifs.

Toute la communication RH est à revoir, pour cela il faut convaincre les services RH que c'est nécessaire.

Il s'agit de poser avec eux la nécessité :

- d'anticiper les besoins en communication pour mieux y répondre et produire des supports de qualité
- de travailler les contenus et les messages sur le fond et la forme

Aujourd'hui, la taille de l'équipe ne permettrait pas d'assurer un accompagnement de qualité à moins que ce chantier prenne le pas sur tous les autres.

*Illustration 1 : Extrait du bilan 2018 de la communication interne de Grenoble Alpes Métropole au sujet de la communication syndicale*

Ainsi la communication syndicale dans les deux Métropoles observées occupe une place de premier plan dans la diffusion de l'information qui concerne la structure et le fonctionnement de l'administration. Elle ne prend donc pas uniquement la forme de contestations ou de tracts, mais aussi de comptes-rendus de comités, réunions, etc. dont les conclusions ne sont pas transmises par les acteurs institutionnels (Direction Générale, ressources humaines, communication interne...). Les agents des collectivités considèrent alors la communication syndicale comme une information fiable sur les réformes internes de la structure.

Ces acteurs non investis de missions d'information et de communication (autres unités administratives et syndicats) ajoutent une complexité à la mise en œuvre de politiques et de stratégies d'information et de

<sup>1</sup> Annexe 20 – Entretien EMS-04, p. 39 ; Volume 2, *Annexes*.

<sup>2</sup> Annexe 20 – Entretien EMS-01, p. 15 ; Volume 2, *Annexes*.

<sup>3</sup> [DOCGAM-2018-50], 2018, « Accords de service Communication interne », p.20.

<sup>4</sup> Annexe 45 – Bilan des actions de communication interne [DOCGAM-2020-54] ; Volume 2, *Annexes*.

communication fonctionnelles dans les Métropoles. Ils se constituent alors comme des producteurs et relais d'information.

Les éléments de cette section au sujet des unités administratives en charge de l'information et de la communication dans les Métropoles et des acteurs connexes identifient la manière dont les métiers de l'information sont intégrés aux structures. Nous avons vu que les métiers de l'information sont rarement au cœur d'une politique de gouvernance de l'information et sont éloignés des échelons décisionnaires et stratégiques des structures, malgré leur potentiel d'aide à la décision. Ces métiers existent dans une part des collectivités territoriales et des Métropoles. Cette faible présence est le signe que les missions assurées par ces métiers ne sont pas perçues comme indispensables. Les rattachements hiérarchiques sont néanmoins liés à la phase organisationnelle de la structure, surtout pour les métiers de la communication interne. Enfin, malgré les sujets communs qu'ils traitent, les unités administratives de la communication interne et de la gestion de l'information ne sont jamais liées hiérarchiquement.

En conclusion, nos enquêtes auprès des Métropoles de Grenoble et de Strasbourg ont permis d'appréhender les unités administratives des Métropoles au travers de leurs transformations organisationnelles. Elles ont aussi permis de comprendre le contexte d'exercice des professionnels de l'information et de la communication dans ces structures. Nous avons vu, tout d'abord, que tout changement de statut entraîne des mutations de la structure concernée. Ceci entraîne des réorganisations physiques, administratives et managériales profondes des collectivités. Dans le cas de Grenoble Alpes Métropole, les nombreuses réorganisations ont entraîné des conséquences sur l'organisation du service public mais aussi au sein de la structure. Les agents témoignent de conséquences sur les relations au sein de la collectivité, les conditions de travail et l'accès à l'information.

Ces trois conséquences sont en lien direct avec les enjeux des métiers de l'information et de la communication interne. Cependant, la dimension stratégique de ces métiers est peu prise en compte par les organismes qui organisent la fonction publique territoriale et ses métiers. Ainsi, le métier d'archiviste est majoritairement, voire entièrement, dédié à la gestion du document tel que définit réglementairement. Le métier de documentaliste est de proposer et de gérer une information dont les usagers peuvent avoir besoin. Les métiers de la communication interne sont étroitement liés à ceux de la communication publique en général, sans forcément de distinction. Dans les structures, ces visions se retrouvent. Les services d'archives sont très généralement rattachés à des unités opérationnelles (patrimoine...) et leurs missions sont destinées aux usagers du service public (les « citoyens »). Les services de documentation sont relativement rares et sont le plus généralement rattachés aux mêmes unités que celles des archives ou aux unités juridiques. Enfin, les services de communication interne sont soit liés à la direction de la communication, soit à des directions fonctionnelles. Généralement, ces unités administratives sont éloignées des échelons décisionnels et les professionnels témoignent d'une autonomie qu'ils déplorent.

Pourtant, des politiques et stratégies d'information et de communication internes pourraient être au cœur des politiques générales de ces structures en transformation. Dans ce que nous avons observé, les politiques

se limitent à la création d'unités administratives pour ces thématiques et à une réflexion sur leur nom<sup>1</sup>. Celui-ci exprime souvent les missions et les contenus attendus. Au-delà de cette dénomination, il y a très peu de formalisation effective des objectifs et enjeux de ces unités.

Aussi, nous avons constaté la présence d'autres acteurs qui assument des missions d'information et de communication dans les Métropoles, les unités administratives fonctionnelles et les syndicats. La prise en compte de l'ensemble des acteurs qui diffusent l'information et la communication à destination des agents permet d'avoir une vision globale des enjeux et améliore la compréhension de la place qu'ont les professionnels de l'information et de la communication fonctionnelles dans la collectivité.

---

<sup>1</sup> Par exemple l'unité « mission organisation, méthodes et communication interne » à Grenoble Alpes Métropole porte, par son nom, la volonté des dirigeants de mieux organiser la structure.

## Chapitre V - Stratégies pour l'information et la communication au sein des Métropoles

---

Le chapitre précédent s'intéressait à la construction des structures formelles (types d'unités administratives, rattachements, effectifs...) de l'information et de la communication fonctionnelles. Ce chapitre a pour vocation de présenter la mise en place des politiques et stratégies de l'information et de la communication internes par les acteurs qui les façonnent.

Nous avons identifié ceux que nous qualifions d'acteurs de la stratégie des politiques d'information et de communication internes : les élus, la Direction Générale, les managers et les professionnels de l'information-communication. Pour ce chapitre, nous nous inspirons des recherches en sciences de l'information et de la communication au sujet des professionnels de l'information-documentation-communication (Brulois et Robert-Tanguy, 2015) et aux modalités de mise en place de stratégies d'information et de communication (Lambotte, 2016) dans les structures.

Grâce à nos entretiens semi-directifs nous avons, pour chacun des acteurs de la stratégie (élu, directeur général, directeurs et expert), abordé leurs perceptions et leurs conceptions de la communication interne et de la gestion de l'information. Leur implication dans les décisions liées à ces champs d'action de l'administration a aussi été abordée. En complément, les documents de notre corpus<sup>1</sup> sont la traduction formalisée de ces stratégies en politiques. Étant donné la séparation opérée dans les intercommunalités entre les missions d'information et celles de communication, nous abordons dans un premier temps la question de la communication interne puis celle de la gestion de l'information dans un second temps.

Ce chapitre commence par une présentation de la méthodologie mise en œuvre pour l'analyse des stratégies de l'information et de la communication interne. Ensuite, nous présentons nos résultats au travers, notamment, d'extraits d'entretiens et de documents de travail. Enfin, dans une troisième section, nous approfondissons le sujet de la mise en œuvre de stratégies par un focus sur les interactions entre acteurs de la stratégie de l'information et de la communication interne.

### **1. Méthodologie pour identifier les stratégies des professionnels**

La première phase de notre travail méthodologique consistait en une exploration du terrain<sup>2</sup>. La deuxième phase de notre enquête de terrain a été d'interroger plus spécifiquement les acteurs et la documentation recueillie. L'originalité de notre recherche réside dans des postures d'observation diverses permises par notre statut de membre d'une Métropole et de professionnelle de la communication interne. Nous y avons ajouté des entretiens semi-directifs avec les acteurs de la stratégie de l'information et de la communication identifiés.

---

<sup>1</sup> **Annexe 9** – Corpus de documents ; Volume 2, *Annexes*.

<sup>2</sup> Voir Chapitre 4, section 1, p. 119.

### 1.1. L'observation participante : comprendre les dynamiques organisationnelles

L'observation est complémentaire des techniques de recueil de données que sont le questionnaire et l'entretien. Elle permet de s'affranchir du risque « déclaratif », des « discours reconstruits » (Cihuelo, 2009, p. 115). Elle est donc un complément des entretiens semi-directifs que nous avons menés. L'observation comporte des règles à respecter afin de ne pas biaiser les résultats. Le manuel de Henri Peretz (2014), sociologue, nous a permis de penser et organiser nos observations. D'après l'auteur, quatre tâches principales sont à réaliser pour réussir une observation (Ibid. p. 14) : être sur place et s'adapter au milieu ; observer le déroulement ordinaire des événements ; enregistrer par prise de notes ou autre ; interpréter et rédiger un compte rendu (Ibid.).

Un des principes centraux de l'observation est de ne pas modifier le déroulement ordinaire des individus ou groupes observés :

*« L'observation directe consiste à être le témoin des comportements sociaux d'individus ou de groupes dans les lieux mêmes de leurs activités ou de leurs résidences sans en modifier le déroulement ordinaire » (Ibid.)*

En nous intégrant dans la collectivité en tant que salariée, nous avons acquis une place dans le groupe et appartenions à la « société » étudiée, en partageons la « langue », les règles, etc. (Ibid. p. 18).

Nos observations ont eu lieu sur trois terrains distincts avec pour chacun une posture différente.

Ces trois situations sont :

- En tant que salariée à Grenoble Alpes Métropole ;
- En tant qu'observatrice à l'Eurométropole de Strasbourg ;
- Et en tant que participante lors de salons, de formations et de rencontres professionnelles.

Pour chacune, nous avons identifié la forme<sup>1</sup> (Junker, 1960), le contexte<sup>2</sup> (Peretz, 2014, p. 52-76) et la posture<sup>3</sup> (Schatzman et Strauss, 1973) d'observation requis. Nous les avons résumés dans le tableau ci-dessous (cf. Tableau 13).

---

<sup>1</sup> Quatre formes d'observation sont identifiées en sociologie : la « participation totale », le « participant observe », « l'observateur participe » et le « simple observateur » (Junker, 1980 in Peretz, 2014, p. 50).

<sup>2</sup> Trois contextes d'observation sont identifiés en sociologie : l'observation clandestine en milieu fermé, l'observation à découvert au sein d'un groupe informel, l'observation à découvert d'un groupe formel (Ibid. p. 52-76).

<sup>3</sup> Trois possibilités de posture d'observation sont identifiées en sociologie : Rester toujours à la même place afin de recueillir des données comparables ; Adopter des positions différentes afin de voir la diversité des situations ; ne plus prendre les lieux comme point fixe, mais les personnes (suivre une personne dans ses déambulations) (Ibid. p. 77; Schatzman et Strauss, 1973).

	A Grenoble Alpes Métropole	A EMS	En formation
<b>Forme d'observation</b>	« Le participant observe » et « L'observateur participe »	« L'observateur simple »	« Participation totale »
<b>Contexte d'observation</b>	A découvert d'un groupe formel	A découvert d'un groupe formel	Clandestine en milieu fermé
<b>Posture d'observation</b>	Adopter des positions différentes	Suivre les personnes	Rester à la même place

Tableau 13 réalisé par l'auteure : Formes, contextes et postures d'observation selon les terrains étudiés

L'observation à Grenoble Alpes Métropole correspondait à une observation participante durant laquelle nous étions « à découvert ». C'est-à-dire, nous étions identifiée comme chercheuse. Nous y avons adopté des postures différentes selon les situations de travail. Durant la deuxième observation, à l'Eurométropole de Strasbourg, nous avons suivi et interrogé des personnes dans leur quotidien professionnel. La troisième observation consistait en une « participation totale » lors de rencontres professionnelles dans lesquelles nous étions identifiée comme un pair.

Dans le cas de de l'observation « à découvert d'un groupe formel » (à Grenoble Alpes Métropole et à l'Eurométropole de Strasbourg), nous nous sommes inspirée des conseils de Henri Peretz (Peretz, 2014, p. 69-76), sociologue, pour la réussite de l'observation. Ainsi nous avons mis en place la nécessaire « négociation préalable ». Celle-ci est matérialisée par la rédaction du contrat de collaboration. Nous avons pris en compte les effets du respect initial de la hiérarchie, c'est-à-dire que nous avons conscience des effets des liens que le chercheur crée ou non avec les individus selon leur statut. Enfin nous avons porté une réflexion sur l'échantillonnage et sur l'organisation de la prise de notes.

Durant notre observation à Grenoble Alpes Métropole, nous nous sommes également trouvée dans une posture d'observation directe où notre statut de salariée a occulté notre posture d'observatrice. La participation à des projets internes a permis une intégration aux équipes. Nous nous trouvions dans la posture « l'observateur participe » (Junker, 1960, p. 35-37; Peretz, 2014, p. 61), intégrée au collectif en tant qu'expert d'un domaine. Le fait d'avoir changé de responsables hiérarchiques et d'unité administrative a permis de diversifier les points de vue et de mieux comprendre les dynamiques et enjeux autour des sujets qui nous intéressaient. Ainsi, avoir été au plus près des professionnels de la communication interne et de l'information dans une équipe projet (refonte de l'intranet) puis après avoir rejoint une mission travaillant en interactions avec ces mêmes professionnels nous a fourni une prise de recul. Nous avons procédé à des prises de notes régulières sous la forme :

- De commentaires à la suite de réunions, de lecture de comptes-rendus (rapports de force, interactions...);
- De constats (ce qui nous a surpris, posé question etc.);
- D'extraits de conversations.



La totalité de ces données sert la compréhension et la construction de notre objet de recherche ainsi que nos conclusions.

Pour ce qui est de l'observation à l'Eurométropole de Strasbourg, nous avons été accueillie à la Direction de la communication de l'Eurométropole de Strasbourg pour une durée de cinq jours. Un poste informatique nous a été attribué pour cette période, avec un accès aux systèmes d'information de l'organisation : l'intranet et les serveurs accessibles par la direction de la communication. La semaine s'est organisée avec un suivi au quotidien du responsable de la « communication interne » dans ses réunions et missions. Ceci nous a permis de découvrir son métier, les habitudes de l'organisation, de nous entretenir de façon informelle avec la direction de la communication et des agents divers, et de « vivre » comme les agents de la collectivité durant une semaine (cantine, activités...). En parallèle, durant certaines plages horaires nous avons programmé des entretiens avec des membres de l'organisation recensés en Tableau 14 (p. 168). Nous avons enfin utilisé les fins de journée pour saisir informatiquement nos observations de la journée et parcourir les serveurs et les dispositifs d'information et de communication de la Métropole. Pour cette observation, nous avons réalisé un carnet<sup>1</sup> centré sur les problématiques et hypothèses formulées préalablement, grâce aux observations à Grenoble Alpes Métropole. Un des objectifs était de rendre ce carnet discret, et ergonomique pour une utilisation optimale tout en étant fonctionnel (avec des onglets) pour retrouver les pages concernées facilement. L'organisation de celui-ci était séparée en cinq catégories : les données sur la collectivité, la communication interne, la gestion de l'information, les observations de réunion<sup>2</sup> et le carnet de bord. Ces différentes pages nous ont permis de recenser rapidement les données que nous désirions recueillir (avec un format « formulaire ») ainsi que de visualiser les éléments manquants.

Accueillie par le responsable du service de communication interne, nous avons préalablement réalisé une liste des personnes que nous désirions rencontrer, à partir de l'étude de l'organigramme. Un biais a été celui du choix des professionnels interrogés, orienté par nos interlocuteurs, qui peut dissimuler « les réseaux de coopération ou d'hostilité entre agents » (Ibid. p. 72). Nous en tenons compte ultérieurement en rendant nos observations complémentaires. De plus, notre visite était un événement exceptionnel, nous pouvions donc imaginer que les professionnels aient adapté leur discours.

La troisième observation que nous avons réalisée a été conduite auprès de professionnels de la communication interne lors de forums, formations et rencontres professionnelles. Ces observations menées dans le cadre de notre activité professionnelle ont notamment eu lieu durant les rencontres des professionnels de la communication interne des collectivités territoriales organisées par l'association Cap'Com. Ces rencontres se déroulent pendant deux jours et ont pour objectif d'échanger sur les pratiques. Dans ce cadre, nous nous présentions comme membre d'une Métropole du service de communication interne. Ce contexte nous a permis d'un côté d'établir le contact avec des individus pour faciliter des

---

<sup>1</sup> **Annexe 8** – Carnet d'observation ; Volume 2 ; *Annexes*.

<sup>2</sup> La grille d'observation des réunions est inspirée de la recherche de Héloïse Nez (Nez, 2011), enseignante-chercheuse en sociologie.



interactions ultérieures, de l'autre de comprendre et identifier les enjeux partagés et exprimés par des pairs dans un espace de parole affranchi du contexte de leur structure.

## 1.2. Entretiens semi-directifs : recueillir les stratégies des acteurs

En sus de ces observations, nous avons mené des entretiens semi-directifs avec les acteurs identifiés de la stratégie de l'information et de la communication internes (élus, dirigeants, managers et professionnels) des Métropoles étudiées<sup>1</sup>. Le tableau ci-dessous (cf. Tableau 14) recense les personnes avec lesquelles nous avons mené des entretiens.

Identifiant	Collectivité	Statut	Type d'acteur de la stratégie
EMS-01	Eurométropole de Strasbourg	Responsable communication interne	Professionnel de l'information et de la communication
EMS-02	Eurométropole de Strasbourg	Directeur du cabinet et directeur de la communication	Manager
EMS-03	Eurométropole de Strasbourg	Directeur Général des Services	Direction générale
EMS-04	Eurométropole de Strasbourg	Élu à la culture et vice-président au personnel et à l'administration	Élu
EMS-05	Eurométropole de Strasbourg	Chargée de mission projet d'administration auprès du DGS	-
EMS-06	Eurométropole de Strasbourg	Responsable communication externe	Professionnel de l'information et de la communication
EMS-07	Eurométropole de Strasbourg	Directrice des ressources humaines	-
EMS-08	Eurométropole de Strasbourg	Directeur adjoint des ressources humaines	-
GAM-01	Grenoble Alpes Métropole	Responsable de la communication interne	Professionnel de l'information et de la communication
GAM-02	Grenoble Alpes Métropole	Directrice Générale Adjointe aux ressources	Manager
GAM-03	Grenoble Alpes Métropole	Directeur Général des Services	Direction générale
GAM-04	Grenoble Alpes Métropole	Vice-Présidente en charge des personnels, de l'administration générale et de la relation au citoyen	Élu
GAM-05	Grenoble Alpes Métropole	Responsable des archives	Professionnel de l'information et de la communication
GAM-06	Grenoble Alpes Métropole	Responsable de la documentation	Professionnel de l'information et de la communication
GAM-07	Grenoble Alpes Métropole	Directeur des moyens d'information	Manager

Tableau 14 réalisé par l'auteur : Liste des entretiens semi-directifs avec les acteurs de la stratégie de l'information et de la communication

La sélection des individus interrogés s'est réalisée par l'identification des acteurs de la stratégie de l'information et de la communication interne, qui ont été identifiés à la fois par notre connaissance des structures et de ses fonctionnements ainsi que par les fondements théoriques présentés précédemment<sup>2</sup>. Nous avons ainsi mené quatorze entretiens semi-directifs, sept à Grenoble Alpes Métropole et sept à l'Eurométropole de Strasbourg. La durée moyenne des entretiens est de cinquante-cinq minutes, pour une durée totale retranscrite de quatorze heures et quarante-et-une minutes. Ces entretiens ont suivi une grille

<sup>1</sup> **Annexe 17** – Liste des entretiens à Grenoble-Alpes Métropole et l'Eurométropole de Strasbourg ; Volume 2, *Annexes*.

<sup>2</sup> Voir Chapitre 3, p. 104.

d'entretien<sup>1</sup>, dont les questions s'adaptent au type de statut de l'individu interrogé. Ils se sont déroulés dans les bureaux des personnes interrogées ou dans des salles de réunion de leur lieu de travail. Ils avaient ainsi un accès facilité à leur documentation, des supports, qu'ils pouvaient montrer pour illustrer leurs propos. Cette situation présente cependant l'inconvénient que le téléphone peut sonner ou que des personnes peuvent entrer dans le bureau, ce qui perturbe l'entretien, mais nous a permis néanmoins de savoir de quelle manière travaillent les personnes interrogées. Les personnes interrogées ont ainsi eu l'occasion de s'exprimer sur :

- Leur vision des domaines de la communication interne et de la gestion de l'information ;
- Les unités administratives et leurs évolutions (rattachement, composition, ressources, fonctionnement, histoire) ;
- Les modalités de mise en place des pratiques d'information et de communication internes (stratégie, évaluation, prise de décisions opérationnelles et stratégiques) ;
- Les outils et dispositifs (journal interne, intranet, actions...).

## **2. Conceptions concurrentes de l'information et de la communication internes au sein des Métropoles**

Afin de comprendre les rôles que jouent chacun des acteurs dans l'établissement de politiques et stratégies d'information et de communication nous nous sommes intéressée à la vision qu'ils en ont. Pour cela, nous proposons des perspectives croisées des rôles de la communication interne et de la gestion de l'information dans les Métropoles et les collectivités territoriales. Nous nous référons à des éléments émanant d'institutions, notamment les associations de professionnels, pour voir comment elles façonnent la perception de leurs métiers. De plus, l'évolution professionnelle, la formation universitaire, ainsi que les conditions de travail dans lesquels les individus exercent leur métier doivent influencer leur vision des thématiques traitées. Le répertoire métier du CNFPT (Centre national de la fonction publique territoriale)<sup>2</sup> nous permet de voir comment sont définis au niveau de la fonction publique territoriale les métiers qui nous intéressent.

### **2.1. Perspectives croisées sur le rôle de la communication interne dans les Métropoles**

Nous commençons par des perspectives croisées sur la communication interne dans les Métropoles. Comme présenté en chapitre 1, le champ professionnel de la communication interne publique, se construit en parallèle de celui de la « communication publique et territoriale », au travers d'une institutionnalisation sociale<sup>3</sup>. Les institutions actrices de la construction du champ professionnel de la « communication

---

<sup>1</sup> **Annexe 18** – Grille d'entretiens semi-directifs avec les acteurs de la stratégie de l'information et de la communication ; Volume 2, *Annexes*.

<sup>2</sup> Précisions sur le site du CNFPT : « Ce répertoire ne constitue en aucun cas une référence réglementaire. Il s'agit d'un outil de gestion des ressources humaines mis à disposition des collectivités et des établissements publics territoriaux. », *Le répertoire des métiers de la fonction publique territoriale*, [en ligne], consulté le 30/09/2020, <https://www.cnfpt.fr/evoluer/lemploi-fpt/le-repertoire-des-metiers>.

<sup>3</sup> Voir Chapitre 1, section 0, p. 32.

interne » dans les collectivités territoriales que nous avons identifiées sont à la fois les institutions qui encadrent la fonction publique territoriale (notamment le CNFPT) et les associations de professionnels. Le CNFPT, acteur de premier plan de la formalisation de la fonction publique territoriale, ne différencie pas les dimensions interne et externe de la communication et présente les métiers sous un domaine commun : celui de la « communication publique ». Ces métiers sont reconnus au fur et à mesure de leur institutionnalisation dans les collectivités territoriales, ce qui pose régulièrement le problème de la qualification des nouveaux métiers pour les organisations (par exemple les « community manager » dernièrement). La liste continue donc d'évoluer.

Pour notre démonstration, nous nous intéressons au métier le plus représenté : celui de « chargé de communication ». La « définition » du métier de « chargé de communication » se présente comme suit dans le répertoire métier du CNFPT :

« Conçoit et met en œuvre des actions de communication dont des événements. Développe la création, assure la qualité et la cohérence des formes et des contenus de communication. »

*Chargé.e de communication, Répertoire des métiers de la fonction publique territoriale<sup>1</sup>*

La communication interne apparaît à différents niveaux dans la fiche métier du chargé de communication :

- Dans la liste des « autres appellations » du métier : « chargé de communication interne » ;
- Dans la liste des « facteurs d'évolution » du métier avec notamment : le « développement des outils de communication interne »<sup>2</sup> ;
- Dans les savoir-faire : « Participer à la mise en œuvre des projets et outils de communication interne », « Rédiger des supports de communication interne » ;
- Dans les activités et compétences techniques, comme seule « activité spécifique » : « gestion de la communication interne ».

Cependant, les exemples de rattachements du poste dans la structure n'évoquent que la « direction de la communication », en excluant les rattachements à des directions fonctionnelles, pourtant nombreux<sup>3</sup>. Ces spécifications supposent qu'il y aurait tout de même une différence dans les tâches et les savoir-faire entre communication interne et externe. Elles montrent également le caractère « récent » qui est donné à la communication interne, considérée comme « facteur d'évolution » du métier. En parallèle, l'étude sectorielle

<sup>1</sup> CNFPT, (2021), *Chargé ou chargée de communication*, Le répertoire des métiers de la fonction publique territoriale, [en ligne], consulté le 30/09/2020, <https://www.cnfpt.fr/evoluer/lemploi-fpt/le-repertoire-des-metiers/metier/details/A6A-02>.

<sup>2</sup> La liste des facteurs d'évolution du métier de chargé de communication est : « marketing territorial », « Demande croissante de la population en matière d'information et de participation à la vie publique (concertation) », « Communication interinstitutionnelle », « Communication concertée », « Développement des outils de communication interne », « Développement de la communication numérique et de l'usage des réseaux sociaux dans les stratégies de communication ».

<sup>3</sup> Voir Chapitre 4.

du CNFPT sur « la communication publique territoriale »<sup>1</sup> présente les missions spécifiques de la communication interne et surtout ses tendances de plus en plus stratégiques pour l'organisation :

« Fréquemment positionnée maintenant auprès des directions générales, la communication interne acquiert un rôle plus stratégique, elle doit :

- passer des messages et expliciter les décisions de l'institution, les projets et la feuille de route de l'administration ;
- intervenir en conseil et en appui auprès des autres directions pour optimiser leurs modes de communication ;
- contribuer à créer du lien entre les services et entre les agents et agents. »

Lepage et CNFPT (2017), *La communication publique territoriale*, p. 10<sup>2</sup>

Le rapport met aussi au cœur de la définition de la communication interne une évolution à venir pour les intercommunalités qui est l'intégration des élus comme nouvelles cibles de communication, qu'ils soient élus de la collectivité ou des communes de l'intercommunalité. Cet extrait met en avant cet enjeu de l'intégration des acteurs politiques :

Si la communication interne a pour objectif central l'information des agents et agents, la montée en puissance des intercommunalités et plus encore l'agrandissement des périmètres communautaires amènent à prendre en compte les élus et élus comme un nouveau public cible. Le développement d'une communication en interface des échelles communautaires et communales s'impose vis-à-vis d'élus ou élus locaux qui peuvent se trouver de plus en plus éloignés des stratégies et des décisions de leur EPCI lorsqu'ils ne sont pas représentants au conseil communautaire. »

Lepage et CNFPT (2017), *La communication publique territoriale*, p. 10<sup>3</sup>

La communication interne acquiert une dimension stratégique de plus en plus importante, notamment en intégrant un lien avec les élus comme cible. Malgré les liens établis entre communication externe et communication interne dans la tentative de présentation générale des métiers de la « communication publique territoriale » ; force est de constater que des différences apparaissent entre ces deux métiers.

### **Conceptions stratégiques de la communication interne à Grenoble Alpes Métropole**

Grâce aux entretiens et au corpus de documents de travail recueillis au cours de nos observations, nous avons reconstruit la manière dont les pratiques se sont structurées, quelle place a occupé la dimension stratégique, voire la dimension politique de l'information et de la communication à Grenoble Alpes Métropole.

Grâce aux documents et aux résultats présentés précédemment<sup>4</sup>, nous avons identifié quatre phases de l'évolution stratégique de la communication interne à Grenoble Alpes Métropole :

- Dès les années 1990, la naissance des premières pratiques de communication interne ;
- En 2002, la prise de conscience du caractère stratégique de l'information et de la communication internes ;

<sup>1</sup> Lepage, Christophe et CNFPT, (2017), *La communication publique territoriale* (Étude métiers N° 1; Étude sectorielle) Paris : CNFPT, [en ligne], consulté le 30/03/2020, <http://www.cnfpt.fr/s-informer/etudes/etude-communication-publique-territoriale/national>.

<sup>2</sup> Ibid., p. 10.

<sup>3</sup> Ibid.

<sup>4</sup> Voir Chapitre 4.

- En 2012, la formalisation stratégique de la « communication interne » dans une unité administrative et son intégration au plan d'administration ;
- En 2017, la mise en politique de la communication interne dans le projet d'administration.

Les premières missions identifiées comme de la « communication interne » apparaissent conjointement à la structuration des stratégies de communication de la collectivité (à l'occasion de la création de la communauté de communes en 1994) caractérisée par : le changement de nom de la collectivité (de *SIEPARG* à *La Métro*), la création d'un nouveau logo et la recherche de l'uniformisation des pratiques de communication (création de modèles de documents...)

En 2002<sup>1</sup>, la collectivité fait appel à un cabinet de conseil en « stratégie, organisation et management » qui produit un rapport intitulé « Adaptation de l'organisation, du fonctionnement opérationnel et du système de management des services de la METRO et du SMTC »<sup>2</sup>. Celui-ci établit un bilan global sur l'organisation de l'administration, et propose des préconisations<sup>3</sup>, qui définissent les attributions et missions par unité administrative. Le premier rapport met en avant le contexte d'évolution rapide de la collectivité qui ne permettrait plus de travailler selon les mêmes modalités, ce qui corrobore les propos des agents interrogés<sup>4</sup>. La nécessité de penser « la fonction d'information » avec des « dispositifs formalisés d'information interne » est appuyée dans cet extrait :

« La fonction d'information et d'expression du personnel est largement déficiente : pas de livret d'accueil, pas de dispositif formalisé d'information interne. L'absence d'information ascendante et descendante du personnel n'avait pas de conséquence lorsque l'effectif était réduit compte tenu de la proximité des agents entre eux et avec leur hiérarchie. Dans un cadre de croissance régulière des effectifs, de rattachement d'entités autonomes (SMTC, régie assainissement) et d'éclatement géographique des services, elle pourrait rapidement constituer un handicap pour la METRO, car source d'incompréhension et de désinformation. »

Rapport d'audit, [DOCGAM-2002-16], p. 7<sup>5</sup>

Le rapport soulève aussi une confusion quant aux attributions liées à la diffusion de l'information à destination du personnel entre les « Ressources humaines » et la « Direction de l'information et des relations extérieures » et appelle à une clarification de ces rôles.

« Nous attirons par ailleurs l'attention sur la nécessité de clarifier les responsabilités entre la DRH et le service communication concernant l'information et l'expression du personnel (processus d'information permanente - accueil des agents récemment recrutés) et de se doter d'un dispositif qui puisse constituer un liant entre les différents services et permette de développer une véritable culture commune, en particulier dans le cadre du projet d'agglomération. »

Rapport d'audit, [DOCGAM-2002-16], p. 22<sup>6</sup>

<sup>1</sup> Premières années de la communauté d'agglomération (2000-2015) et de la croissance exponentielle des effectifs.

<sup>2</sup> [DOCGAM-2002-16], 2002, Rapport sur « l'adaptation de l'organisation, du fonctionnement opérationnel et du système de management des services de la METRO et du SMTC ».

<sup>3</sup> [DOCGAM-2002-17], 2002, Rapport pour la « Mise en place de la nouvelle organisation des services de la METRO et du SMTC ».

<sup>4</sup> Voir Chapitre 4, section 0, p. 134.

<sup>5</sup> [DOCGAM-2002-16], 2002, Rapport sur « l'adaptation de l'organisation, du fonctionnement opérationnel et du système de management des services de la METRO et du SMTC », p.7.

<sup>6</sup> Ibid., p. 22.

Malgré ces préconisations, nous n'avons pas trouvé la trace de travaux sur la circulation de l'information interne. Cependant, la dimension « interne » est officiellement intégrée aux attributions du « service information et relations extérieures »<sup>1</sup>, ce qui constitue la première expression formelle de la notion d'information et de communication interne que nous avons identifiée. Les missions de cette unité administrative sont classées en cinq catégories : « Identité », « Information et communication (externe et interne) », « Demandes internes », « Relations presse » et « Interventions du Président »<sup>2</sup>. Parmi celles-ci, deux missions sont en lien avec l'information et la communication au sein de la structure : « élaborer un bulletin interne de communication » et « assurer la réalisation (PAO) et la production de documents de travail nécessaires au bon fonctionnement des services et des instances de la METRO »<sup>3</sup>. Ce sont les prémisses d'une prise de conscience de la nécessité pour le fonctionnement de l'organisation de formaliser les pratiques de l'information et de la communication internes.

En 2012, avec la création de l'unité administrative dédiée à la communication interne, une nécessité apparaît : celle de justifier et d'expliquer le rôle de la communication interne. Ce sont les professionnels eux-mêmes qui œuvrent à la reconnaissance de leur spécialité. Le répertoire de travail du service communication interne donne à voir cette évolution au cœur des documents de travail. Dès sa création, l'unité rédige une « feuille de route » de la communication interne<sup>4</sup>. Sous forme de présentation, elle se compose de quatre parties : une définition du champ de la communication interne (pp. 2-3), le cadrage de la mission (p. 4), des propositions d'objectifs et de projets pour l'élaboration d'un plan de communication interne (pp. 5-11), et la liste des conditions nécessaires à la mise en œuvre de celui-ci (pp. 12-13). Cette présentation vise la Direction Générale pour une validation des objectifs à poursuivre. Elle définit la « communication interne » comme :

« La nécessité pour toute organisation humaine de partager des informations pour travailler à la mise en œuvre d'objectifs communs » [...] « La communication interne recouvre une fonction bien spécifique avec un public cible particulier : les agents territoriaux, à la fois acteurs et spectateurs de l'action. »

Proposition de feuille de route de la communication interne [DOCGAM-2012-18], p. 3<sup>5</sup>

Les trois grands objectifs définis par cette feuille de route sont<sup>6</sup> :

- « Rendre l'organisation de la Métro d'aujourd'hui plus lisible de manière à ce que chaque agent retrouve le sens de sa mission »,
- « Accueillir les nouveaux agents en leur ouvrant la porte et en leur donnant les « clefs de la maison »,
- « Communiquer c'est mettre en commun, partager, créer du lien et une « culture commune » participant au décloisonnement et à la transversalité ».

<sup>1</sup> Équivalent de la « direction de la communication » aujourd'hui.

<sup>2</sup> [DOCGAM-2002-17], 2002, Rapport pour la « Mise en place de la nouvelle organisation des services de la METRO et du SMTC », p.1

<sup>3</sup> Ibid.

<sup>4</sup> **Annexe 42** – Feuille de route 2012 de la communication interne [DOCGAM-2012-18] ; Volume 2, *Annexes*.

<sup>5</sup> [DOCGAM-2012-18], 2012, « Proposition feuille de route de la communication interne », p. 3.

<sup>6</sup> Ibid., pp. 5-8.

Nous constatons un changement de paradigme de la communication à destination des agents. La vision de celle-ci passe de sous-dimension de la communication publique, matérialisée par des pratiques spécifiques (« lettre interne » notamment), à une stratégie à part entière visant des objectifs plus liés aux individus au travail (création d'un collectif...).

Avec la perspective du changement de statut, le « projet d'administration »<sup>1</sup> se concentre sur la transformation organisationnelle et notamment celle des unités fonctionnelles (Direction Générale déléguée aux ressources). Il décrit, pour chacune, les enjeux, les missions et l'organisation du travail. Pour ce qui est de l'unité administrative « Modernisation et communication interne »<sup>2</sup>, elle est mise au cœur des dynamiques de transformation. Le projet d'administration évoque une volonté de repositionner la « fonction communication interne » au cœur d'enjeux de modernisation et de conduite du changement par une « communication interne structurée ». Pour les missions spécifiques de communication interne, des priorités sont identifiées pour l'année 2013 au travers d'une liste de dispositifs à mettre en place à horizon 2014 (cf. Illustration 2).

### Priorités 2013

Thématique	
Communication interne	Améliorer l'accueil des nouveaux arrivants (PA)
	Publier un "journal interne" des agents de la Métro (PA)
	Éditer des lettres thématiques : Textométo, plan d'actions déchets, RH...
	Refondre l'intranet (PA)
	Construire un réseau de relais en matière de communication (PA)
	Equiper l'ensemble des sites en points d'accès à l'information (PA)

Illustration 2 : Extrait du préambule au CTP 2013 pour la mise en œuvre du projet d'administration - Priorités 2013 pour la thématique « communication interne » du service Modernisation et communication interne, [DOCGAM-2013-19], p.12

Le rôle de l'unité administrative en charge de la communication interne est donc principalement d'accompagner le changement organisationnel, mission qui lui est confiée dans cet extrait :

Compte tenu du contexte et de l'importance des changements programmés, il est proposé de mettre en place un accompagnement approprié des services. Celui-ci sera réalisé par le service « modernisation et communication interne ».

« Préambule au CTP du 3 avril 2013 » [DOCGAM-2013-19], p.10

Parmi les trois missions de cette unité (communication interne, modernisation et aide au pilotage), celle de la communication interne est centrée sur la mise en œuvre de dispositifs techniques (intranet, journal interne...) et à la bonne intégration des nouveaux arrivants. Ces éléments installent cette unité comme une mission ponctuelle au service de la transformation de la structure. Cette évolution de la communication

<sup>1</sup> Deux documents nous intéressent particulièrement à ce sujet : le « préambule au CTP du 3 avril 2013 » (DOCGAM-2013-19 – **Annexe 39**) et le support de communication présentant le projet d'administration « Essor 2014 » (DOCGAM-2013-21 – **Annexe 40**).

<sup>2</sup> [DOCGAM-2013-19], 2013, Préambule au CTP du 3 avril 2013, pp.12-13.



interne montre une transition d'une conception de la communication interne allant de pratiques communicationnelles, vers une approche en termes de stratégies et de politiques.

### **Conceptions de la communication interne par les acteurs**

Les différentes conceptions du rôle de la communication interne dans la structure passent par la vision qu'en ont ceux qui la façonnent. Au cours des entretiens<sup>1</sup>, les acteurs de la stratégie de l'information et de la communication ont pu s'exprimer sur ce qu'est pour eux la communication interne, et quelles en sont les perspectives et limites. Nous avons recensé les termes utilisés spontanément pour décrire et qualifier la communication interne dans le tableau ci-dessous (cf. Tableau 15).

<i>Acteurs de la stratégie</i>	Termes utilisés pour qualifier la « communication interne »
Élus	Partage de la vie collective, Information, Transformation de la collectivité, Faire Métropole, Faire un collectif, Faire connaître les décisions structurantes
Dirigeants	Relation avec les agents, Culture commune, Reconnaissance des agents et de leur travail, Mettre des mots sur les politiques publiques, Partager le sens, Partager les modalités d'exécution
Managers	Stratégique, Culture d'entreprise et de l'organisation, Sentiment d'appartenance, Indispensable, Facilitatrice, Ressource
Professionnels	Humain, Échanges, Bien-être, Vecteur de lien, Structurant, Vecteur de sens
Autres	Métier, Sentiment d'appartenance, Information, Lien, Corporate, Faire sens ensemble, Message employeur, Sentiment d'appartenance, Collectif de travail

*Tableau 15 réalisé par l'auteur : Termes utilisés spontanément pour décrire la communication interne par les acteurs de la stratégie de la « communication interne »<sup>2</sup>*

Ce tableau liste l'ensemble des termes utilisés pour qualifier la communication interne. Sa lecture par type d'acteurs met en évidence de premières différences.

Une différence notable réside entre la conception des professionnels de la communication interne et celle des dirigeants. Les professionnels centrent leur vision sur le caractère « humain » de la communication interne en tant que créateur de lien au service des agents. Les managers et dirigeants retranscrivent le rôle stratégique pour leur Métropole et l'idée du partage de référentiels communs. Les élus, eux, orientent le rôle de la communication interne vers la transformation de la structure, l'attachement à la Métropole et la diffusion d'information. Nous notons une tendance pour les élus à plutôt traiter de la communication interne par sa stratégie avec une prédominance d'impératifs symboliques (« culture commune », « collectif »...) et stratégiques (« partage d'information stratégique »...). La notion de

<sup>1</sup> Réponses aux questions : « Que vous évoque spontanément la communication interne ? », « Pour vous, quel est le rôle de la communication interne dans une fusion / réorganisation ? », « quel est pour vous le rôle de la fonction communication interne et quelles sont ses perspectives d'évolution ? »

<sup>2</sup> Réponse à la question : « Que vous évoque spontanément la communication interne ? »



L'adhésion aux choix, décisions et projets est fortement présente dans les missions que les élus assignent à la « communication interne ». Les professionnels de la communication interne sont les seuls à citer les enjeux pour les agents au travail (bien-être, échanges...).

Les *dirigeants*, mêlent orientations stratégiques et humaines pour parler du rôle de la « communication interne » en faisant appel à une culture commune fondée sur un partage de règles et d'une vie collective commune (et non sur un partage des projets de la collectivité comme pour les élus). Nous distinguons une différence de point de vue entre les deux directeurs généraux des services interrogés. Le premier, à Grenoble Alpes Métropole, se focalise sur le sens et les politiques publiques :

« [La communication interne] ce serait de mettre des mots sur des politiques publiques pour en partager le sens, les modalités d'exécution, les enjeux. »

Directeur Général des Services, le 18 février 2020, GAM03<sup>1</sup>

Alors que le second, à l'Eurométropole de Strasbourg, est orienté vers les agents et la reconnaissance de l'individu au travail :

« La communication interne c'est la relation avec les agents, c'est une culture commune, c'est, la transversalité, c'est la reconnaissance aussi, des agents, de leur travail, c'est la valorisation de ce travail. »

Directeur Général des Services, le 23 avril 2019, EMS03<sup>2</sup>

Pour ce qui est des managers, ils s'intéressent à la définition du métier, ce qui peut s'expliquer par leur fonction de management ce qui leur confère une meilleure connaissance des acteurs et de leurs activités. A l'Eurométropole de Strasbourg, le directeur de la communication argumente l'importance du partage d'une culture commune de la sorte :

« C'est une dimension qui me paraît très stratégique à deux titres, d'abord parce qu'il faut un minimum de culture d'entreprise, de culture de l'organisation, de sentiment d'appartenance à une même organisation et deuxièmement, c'est vrai que chaque agent est aussi un ambassadeur de cette maison et que, de ce point de vue, il est un relais et il est un communicant sur la maison. »

Directeur de la communication, le 23 avril 2019, EMS02<sup>3</sup>

Les professionnels de la communication interne sont ceux qui mettent le plus au cœur de leur discours la dimension humaine. Nous notons l'absence de traitement de l'impératif stratégique, même s'il survient dans la conversation par la suite, en stipulant que la recherche du bien-être qui vise in fine une performance au travail :

« Je reste convaincu que à son humble niveau ça doit contribuer au fait que les gens se sentent bien dans leur environnement de travail et que s'ils s'y sentent bien ils sont forcément plus épanouis et donc plus performants ! »

Responsable communication interne, le 23 avril 2019, EMS01<sup>4</sup>

Les professionnels situent leur rôle dans l'articulation d'outils au service de l'organisation. Leur discours met en avant les actions qu'ils mènent au sein de la collectivité, au service de l'ensemble des agents et unités administratives.

<sup>1</sup> Annexe 19 – Entretien GAM-03, p. 39 ; Volume 2, *Annexes*.

<sup>2</sup> Annexe 20 – Entretien EMS-03, p. 32 ; Volume 2, *Annexes*.

<sup>3</sup> Annexe 20 – Entretien EMS-02, p. 24 ; Volume 2, *Annexes*.

<sup>4</sup> Annexe 20 – Entretien EMS-01, p. 9 ; Volume 2, *Annexes*.

Nous constatons une certaine complémentarité des discours de chacun des acteurs de la stratégie qui à eux tous traitent de l'ensemble des « impératifs » (Thévenet, 1988) et orientations de ce que peuvent être des « politiques de communication interne » dans une structure. Cependant, ces discours sont aussi la démonstration d'un décalage conceptuel entre les acteurs de la stratégie qui travaillent ensemble autour d'un objet commun.

Le rôle des unités administratives en charge de la « communication interne » se formalise depuis une dizaine d'années dans les collectivités. Pourtant, les missions inhérentes à la fonction de communication interne existent depuis plus longtemps dans les structures. Au sein des structures, le rôle de ces unités évolue. A Grenoble Alpes Métropole, l'unité créée pour accompagner une situation ponctuelle (une fusion et une réorganisation) s'est pérennisée. Elle s'est de plus en plus installée dans les stratégies globales de la structure pour une politique de communication interne définissant des enjeux et objectifs avant de concevoir des outils et dispositifs. Cette conception de la communication interne dépend néanmoins des professionnels qui la façonnent, à tous les échelons de la collectivité.

## 2.2. Perspectives croisées sur le rôle de la gestion de l'information interne dans les Métropoles

Nous avons ensuite voulu comprendre quelles sont les conceptions (institutionnelles, organisationnelles et professionnelles) de la gestion de l'information dans les Métropoles. Pour cela, nous analysons :

- Les cadrages institutionnels<sup>1</sup> ;
- Les discours ;
- Les documents de travail ;
- Et les perceptions qu'en ont les différents acteurs en charge de la stratégie de l'information et de la communication.

Nous nous intéressons particulièrement aux métiers des archives et de la documentation.

L'ampleur des missions liées à la gouvernance de l'information invite à aborder la conception des archives (notamment par la dimension législative) et la conception des unités fonctionnelles en charge de la gestion de l'information en général (par la dimension institutionnelle et organisationnelle). Comme nous l'avons vu précédemment<sup>2</sup>, le cadre légal place le rôle des unités en charge des archives comme une action culturelle du service public local et en support de la gestion juridique de l'administration et de ses parties prenantes.

---

<sup>1</sup> Instruction DPACI/RES/2009/016 du 21 juillet 2009 de la direction des Archives de France relative aux archives de l'intercommunalité

« Note d'information DGP/SIAF/2012/014 du 30 octobre 2012 relative au sort des archives des établissements publics de coopération intercommunale et des syndicats mixtes dissous à la suite de l'application de la loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales » REF

« Établissements publics locaux à caractère administratif, gérés par des employeurs territoriaux, qui ont pour vocation de participer à la gestion des personnels territoriaux et au développement des collectivités. » <http://fncdg.com/centre-de-gestion/>

<sup>2</sup> Voir Chapitre 1, section 3.2, p. 54 et Chapitre 2, section 3.3, p. 86.

La gestion de l'information à destination des citoyens, et une gestion de l'information au service des agents sont différentes sur plusieurs points : sur les données conservées, sur la manière de les classer et de les conserver et sur l'action des professionnels de la gestion de l'information.

Les centres de gestion<sup>1</sup> participent de la définition du rôle des archives et de leurs pratiques professionnelles en mettant à disposition des outils à destination des collectivités. Le site internet du centre de gestion de l'Isère (CDG38) propose par exemple des outils pour traiter les archives intercommunales<sup>2</sup>.

Le CDG38 propose une vision « pratique » de l'archivage intercommunal en lui attribuant trois intérêts principaux<sup>3</sup> :

- « Un outil de gestion (bon fonctionnement des services, gain de temps, éviter la saturation des locaux) » ;
- « Un instrument pour l'établissement des droits » ;
- « Et un matériau pour la recherche et la valorisation ».

Le premier nous intéresse particulièrement, il porte une mission interne organisationnelle liée aux archives (tout en restant technique).

Enfin, « l'administration des archives » (Archives de France, 2018) introduit la notion de « gouvernance de l'information » à la définition du rôle des archives, absente des autres discours institutionnels. Celle-ci introduit l'importance de l'adoption d'une « stratégie d'archivage » par un « haut niveau hiérarchique », comme expliqué dans cet extrait :

« Pour être efficace, la gouvernance de l'information doit être prise en compte à un haut niveau hiérarchique et très en amont, dès la création des données et des documents par les services. Elle nécessite la conception d'une stratégie d'archivage, la définition d'objectifs et l'allocation de moyens et de compétences appropriés. En effet, jusqu'à son éventuelle élimination ou versement dans le service public d'archives compétent, tout document ou donnée est placé sous la responsabilité unique du service qui l'a produit. »

Article L212-4 du Code du patrimoine<sup>4</sup>

Cependant, cette visée stratégique n'est pas intégrée à la définition du métier d'archiviste par le CNFPT qui est formulée de la sorte dans son répertoire des métiers de la fonction publique territoriale :

« Collecte et conserve les archives. Conçoit et met en œuvre des instruments de recherche des archives dans le cadre d'un projet scientifique et culturel. Organise les services d'accueil et d'orientation du public et assure la promotion du fonds documentaire. »

Archiviste, répertoire des métiers de la fonction publique territoriale<sup>5</sup>

<sup>1</sup> « Établissements publics locaux à caractère administratif, gérés par des employeurs territoriaux, qui ont pour vocation de participer à la gestion des personnels territoriaux et au développement des collectivités. » <http://fncdg.com/centre-de-gestion/>

<sup>2</sup> Dans une « note d'information pour les archives intercommunales » (Centre de gestion de l'Isère, 2017).

<sup>3</sup> Centre de gestion de l'Isère, (2017), Note d'information sur les archives des intercommunalités, p. 5 [en ligne], consulté le 16/11/2020, [https://www.cdg38.fr/sites/default/files/documents/note\\_interco2017.pdf](https://www.cdg38.fr/sites/default/files/documents/note_interco2017.pdf).

<sup>4</sup> Article L212-4 du Code du patrimoine.

<sup>5</sup> CNFPT, (2020), Archiviste - Fiche C4E/16, Le répertoire des métiers de la fonction publique territoriale, [en ligne], consulté le 10/02/2021, <https://www.cnfpt.fr/evoluer/lemploi-fpt/le-repertoire-des-metiers/metier/details/C4E-16>.

Dans cette définition du métier d'archiviste, les missions présentées sont techniques : collecter, conserver, concevoir et mettre en œuvre des outils, organiser et assurer la promotion. L'existence d'un « projet scientifique et culturel » est citée en tant que cadre de l'action de l'archiviste. L'archiviste n'est donc pas considéré comme acteur de ce projet mais comme technicien de sa mise en œuvre.

Dans les trois approches que nous avons présentées, nous constatons un manque de cohérence entre :

- Le cadre légal du rôle des services d'archives ;
- Les missions qui leur sont attribuées par l'administration des archives ;
- Et la définition du métier d'archiviste de la fonction publique territoriale.

Les missions des unités en charge de la « documentation » et celles de la « gestion des systèmes d'information » sont, elles, bien moins encadrées que celles des archives car elles n'ont pas d'obligation réglementaire. Néanmoins, les missions d'un « service de documentation » sont orientées vers l'administration. Même si le CNFPT place le métier de documentaliste dans la catégorie « citoyenneté, éducation, culture et sport » (au même niveau qu'archiviste), la définition de son métier le place au service des agents des collectivités :

« Constitue et actualise un fonds documentaire et des outils de recherche adaptés aux besoins des demandeurs d'information et des utilisateurs potentiels. Effectue des recherches thématiques et une veille documentaire »

Documentaliste, répertoire des métiers de la fonction publique territoriale<sup>1</sup>

Le métier de documentaliste est mis en lien par le CNFPT avec la fiche « gestion de l'information et de la documentation » du répertoire ROME<sup>2</sup> proposant une vision plus large et stratégique du métier.

Enfin, nous percevons une tension entre le rôle principal des archives, au service du public, encadrées par la déclaration des droits de l'homme et l'UNESCO<sup>3</sup> et la mise à disposition des données publiques et de conservation de la mémoire territoriale et le rôle de structuration de la collectivité et de gestion de ses données internes (de gouvernance de l'information) pour l'amélioration des conditions de travail et de son efficacité. Ces deux objectifs bien distincts requièrent une description certainement différente de l'archivage selon le public concerné.

Notre question sera par la suite de savoir si les services d'archives sont en charge ou non d'une politique globale relative à la gestion de l'information, qui serait au service de la structuration de l'organisation et de

<sup>1</sup> CNFPT, (2020), Documentaliste - Fiche C4B/05, Le répertoire des métiers de la fonction publique territoriale, [en ligne], consulté le 10/02/2021, <https://www.cnfpt.fr/evoluer/lemploi-fpt/le-repertoire-des-metiers/metier/details/C4B-05>.

<sup>2</sup> Pôle emploi, Fiche Métier ROME K1601, [en ligne] consulté le 10/02/2021, <https://candidat.pole-emploi.fr/marche-du-travail/fichemetierrome?codeRome=K1601>

<sup>3</sup> « Comme le rappelle la déclaration universelle des archives adoptée en novembre 2011 par l'UNESCO, « parce qu'elles garantissent l'accès des citoyens à l'information administrative et le droit des peuples à connaître leur histoire, les archives sont essentielles à l'exercice de la démocratie, à la responsabilisation des pouvoirs publics et à la bonne gouvernance ». Parce qu'elles permettent à chaque citoyen d'exercer son droit « de demander compte à tout agent public de son administration » (Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, art. 15), elles doivent être conservées de façon raisonnée et étudiée. » <https://francearchives.fr/fr/article/37952>

son fonctionnement, ou s'ils se tiennent à des activités culturelles et patrimoniales de mise à disposition de l'information des collectivités au public (au sens du service public) et de mémoire du territoire (et non de la structure). Ainsi, le rôle des autres acteurs de la gestion de l'information (documentation et systèmes d'information) pourra être mis en parallèle et leur imbrication et potentielle coopération pourront être abordées.

### **Conceptions stratégiques de la gestion de l'information à Grenoble Alpes Métropole**

A Grenoble Alpes Métropole, l'évolution de l'organisation des unités en charge de l'information<sup>1</sup> est liée à des transitions conceptuelles du rôle de l'information dans l'organisation notamment engendrées par la fusion entre la commune et la structure intercommunale. La création d'une « direction des moyens d'information » mutualisée avec la Ville centre témoigne d'un changement de perspective de la notion d'information. Nous avons identifié quatre phases de l'évolution stratégique de la gestion de l'information à Grenoble Alpes Métropole :

- Avant 2014 : une visée juridique de la gestion de l'information ;
- En 2014 : une visée stratégique de la gestion de l'information qui évolue vers la notion d'accès à l'information par les agents ;
- En 2015 : la fusion des unités en charge de l'information qui offre une nouvelle perspective plus systémique de la gestion de l'information.

Avant la création du statut de Métropole (2014), le rattachement des unités en charge de la documentation et des archives à la direction des affaires juridiques définit leur rôle central : conserver et gérer de l'information à valeur juridique. Ainsi, durant cette période, l'archivage concerne principalement les documents d'activité (marchés, factures, ressources humaines...) et la mémoire de la décision politique (délibérations, rapports et comptes-rendus de commission...). La responsable des archives témoigne de la différence de fonds entre les deux collectivités :

« Côté Métropole, [...] y a beaucoup moins de volume, l'histoire et la taille de la collectivité l'expliquent, par contre je pense qu'il y a beaucoup de services qui n'ont pas versé leurs archives. »

Professionnelle des archives, le 3 juillet 2019, GAM05<sup>2</sup>

Une des missions principales de l'unité à cette période est la saisie, la mise en ligne et le contrôle de légalité des délibérations<sup>3</sup>. Cette mission a, par la suite, été transférée à une unité en charge de la gestion des assemblées. L'unité en charge de la documentation, elle, se consacre à une veille informationnelle tournée vers l'information juridique et les revues de presse.

« La mission documentation était assez embryonnaire, c'était juste un suivi d'actualité juridique et ça se limitait à ça. »

Agent intercommunal depuis 1982, le 23 mai 2018, GAMH-03<sup>4</sup>

<sup>1</sup> Voir Chapitre 4, section 3.1, p. 141.

<sup>2</sup> **Annexe 19** – Entretien GAM-05, p. 62 ; Volume 2, *Annexes*.

<sup>3</sup> **Annexe 14** – Entretien GAMH-03, p. 19 ; Volume 2, *Annexes*.

<sup>4</sup> **Annexe 14** – Entretien GAMH-03, p. 20 ; Volume 2, *Annexes*.

Le rapport du cabinet de conseil pour la « mise en place de la nouvelle organisation des services »<sup>1</sup> en 2002 va dans le même sens. A cette période, lors de la réorganisation de 2002, les archives et la documentation sont pensées au sein d'une logique commune de service à l'ensemble des unités administratives. Le service des archives est présenté comme interlocuteur pour accompagner les pratiques d'archivage dans les services. Cependant, l'ensemble de ces tâches restent techniques et limitées à la gestion des documents et de l'information légale et juridique.

En 2013, dans les « contrats d'objectifs », les missions de l'unité « documentation et archives » sont définies comme : la « gestion d'un fonds documentaire et des outils de recherche adaptés ; la conservation et communication des documents administratifs ; et la télétransmission en préfecture »<sup>2</sup>. Cet extrait du « projet d'administration »<sup>3</sup> montre les ambitions pour l'unité administrative en charge des archives et de la documentation :

<b>Documentation et archives</b>	<b>Faire de l'espace documentation un centre de recherches pour les agents et un lieu d'échange.</b> <ul style="list-style-type: none"><li>- Prévoir des capacités de stockage adaptées et répondant aux normes en vigueur</li><li>- Mettre en place une "contractualisation" avec les services opérationnels pour limiter les "pertes de mémoire" et anticiper les volumes de stockage.</li></ul>
----------------------------------	--

Les perspectives d'évolution sont « techniques », majoritairement centrées sur des enjeux physiques de stockage, et sur les locaux dans l'objectif de pouvoir accueillir les usagers de l'information. Cependant, la notion de service aux agents apparaît, avec le rôle de vecteur d'échanges de l'espace documentation. Pour les archives, les préoccupations restent tournées vers la question des « documents administratifs » (du records management) et de la gestion matérielle.

En 2015, l'ensemble des unités en charge de l'information (archives, documentation et systèmes d'information) sont regroupées dans une même « direction » mutualisée avec la Ville de Grenoble. Le rôle des missions des archives, de la documentation et des systèmes d'information évolue alors. Cette évolution est premièrement liée à la mutualisation d'approches différentes de l'information et du document d'archive. Ce regroupement permet une vision globale et un suivi à toutes les étapes du cycle de vie du document, comme le présente le directeur des moyens d'information :

« On traite tout ce qui est autour de l'information, que ce soit de la production d'information, donc là c'est surtout l'informatique, que ce soit de l'exploitation d'information ou du filtrage, ou de l'extraction, ou de la veille de l'information, là c'est le service « veille et documentation », que ce soit de la reproduction, de la reprographie, c'est le « centre d'impression numérique », et puis que ce soit de l'archivage donc en fin de cycle de vie du document, c'est l'activité archives. »

Directeur des moyens d'information, le 12 avril 2019, GAM074

<sup>1</sup> [DOCGAM-2002-17], 2002, Rapport pour la « Mise en place de la nouvelle organisation des services de la METRO et du SMTC », p. 10.

<sup>2</sup> [DOCGAM-2013-19], 2013, Préambule au CTP du 3 avril 2013, pp.16-17.

<sup>3</sup> Priorités 2013 pour le « pôle documentation et archives » de la direction des affaires juridiques », [DOCGAM-2013-19], pp.16-17

<sup>4</sup> **Annexe 19** – Entretien GAM-07, p. 94 ; Volume 2, *Annexes*.

Le Directeur des moyens d'information de Grenoble Alpes Métropole explique les métiers de son unité avec une séparation entre production (systèmes d'information), veille et exploitation (documentation), reprographie (imprimerie) et archivage (archives). Il ne fait pas spécialement de lien entre ces métiers outre leur rôle à chaque étape du cycle de vie du document.

Dans les « accords de service du département des moyens d'information »<sup>1</sup>, les éléments mis en avant sont la chaîne de l'information respectée par ce regroupement et la place de plus en plus importante du numérique qui transforme les métiers. Le discours place l'unité au service de l'organisation :

« Le numérique irrigue chaque jour un peu plus les organisations. Il s'agit donc d'anticiper, de préconiser et de mettre en œuvre des solutions pour simplifier et accompagner l'activité des services. Ce rôle est central pour la transformation des organisations et l'optimisation des processus. En tant que direction mutualisée la DMI fait converger ses méthodes pour proposer à toutes les directions des processus similaires tout en optimisant sa propre organisation. »

« Accords de service Direction des moyens d'information » [DOCGAM-2018-47], 2018, p.1

Dans le document « arbre des objectifs », l'unité des archives est citée deux fois<sup>2</sup>, pour la sous-thématique « Manager la construction d'une administration métropolitaine exemplaire et performante » au service des objectifs suivants :

- « La Métropole organise, rend accessible et sécurise la donnée, de sa production à son archivage et sa valorisation » (avec la « direction des systèmes d'information » et le « service de système d'information territoriale ») ;
- « Le cycle de vie des documents de la collectivité est optimisé jusqu'à la conservation et la valorisation / Le gestion électronique des documents est effective ».

Cette unité n'est donc inscrite à aucun moment dans son rôle culturel mais dans celui de gestion de la donnée en prenant en compte son cycle de vie complet (de sa production à son archivage) sans pourtant l'intégrer dans une gouvernance globale de l'information. Pour cette unité, les « accords de service »<sup>3</sup> mettent en avant « les missions obligatoires d'un service d'archives » (collecte / classement, conservation, communication, valorisation et archivage électronique). L'unité de la documentation est citée pour un seul objectif de l'« arbre des objectifs »<sup>4</sup> : « Les services bénéficient d'un appui documentaire et d'une veille juridique et d'actualité pertinente, simple d'accès et réactive », qui encore une fois renvoie à la dimension technique du métier de documentaliste. Ces évolutions témoignent de politiques liées à la gestion de l'information se construisant au fil de la structuration organisationnelle. Cependant, les missions associées restent centrées sur les métiers de manière relativement cloisonnée et ne traduisent pas la recherche d'une gouvernance globale de l'information.

<sup>1</sup> [DOCGAM-2018-49], 2018, « Accords de service du département des moyens d'information », p. 1. **Annexe 41** – Extrait des accords de service 2018 de la direction des moyens d'information de Grenoble Alpes Métropole ; Volume 2, *Annexes*.

<sup>2</sup> **Annexe 38** – « L'arbre des objectifs » de Grenoble Alpes Métropole [DOCGAM-2020-54], p. 2 ; Volume 2, *Annexes*.

<sup>3</sup> **Annexe 41** – Accords de service 2018 de la direction des moyens d'information [DOCGAM-2018-47], pp. 3-12 ; Volume 2, *Annexes*.

<sup>4</sup> **Annexe 38** – « L'arbre des objectifs » de Grenoble Alpes Métropole [DOCGAM-2020-54], p. 2 ; Volume 2, *Annexes*.



### Conceptions de la gestion de l'information par les acteurs de la stratégie

Nous avons interrogé les acteurs de la stratégie de l'information et de la communication sur leur vision de la « gestion de l'information ». Nous avons recensé les réponses en fonction des types de répondant et de leur collectivité de rattachement dans le Tableau 16, ci-après.

<i>Acteurs de la stratégie</i>	Grenoble Alpes Métropole	Eurométropole de Strasbourg
<b>Élus</b>	<i>Sans réponse</i>	<i>Sans réponse</i>
<b>Dirigeants</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Archivage</li> <li>- Documentation</li> <li>- Autonomie</li> <li>- Histoire commune</li> <li>- Patrimoine collectif</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Actualisation des connaissances</li> <li>- Formation</li> <li>- Capitalisation de savoir-faire</li> <li>- Façon de progresser</li> </ul>
<b>Managers</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Procédures</li> <li>- Règlements</li> <li>- Règles de vie communes</li> <li>- Information pour bien travailler</li> <li>- Information individuelle (RH)</li> <li>- Intranet</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Obligation d'information</li> <li>- Devoir d'information</li> <li>- Modalités</li> <li>- Différence avec la communication</li> </ul>
<b>Professionnels</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Intranet</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ligne éditoriale</li> </ul>

Tableau 16 réalisé par l'auteure : Termes utilisés spontanément pour décrire le management de l'information par les acteurs de la stratégie de « l'information interne »

Ces réponses font apparaître une diversité de propos. Contrairement à la même question sur la communication interne, celle sur la gestion de l'information suscite un ensemble de réponses auxquelles personne ne semble avoir pensé jusque-là.

Les différents niveaux de réponses sont ainsi ceux :

- Du rôle fédérateur du « management de l'information », majoritairement porté par les dirigeants (capitalisation, connaissance, progression, patrimoine collectif...);
- Du rôle structurant (règles, procédures, modalités...), porté par les managers ;
- De l'application pratique (archivage, documentation, ligne éditoriale, intranet), portée par les professionnels.

Les élus de chacune des collectivités n'ont pas su répondre, ce qui prône pour une preuve d'une non-connaissance du sujet. Cependant, les directeurs généraux ont un avis plus éclairé et associent la notion d'information à celle de connaissance et celle de management à celle de capitalisation. Un Directeur Général rapproche les missions d'archivage et de documentation à la « communication interne » :



*« Je pense qu'il y a deux univers qui sont cousins de la communication interne, c'est l'univers de l'archivage et l'univers de la documentation. Et quand j'entends information, pour moi, c'est un outil pour être plus autonome. Il y a une réflexion qui manque dans la collectivité, sur ce point, de pouvoir avoir une forme de portail d'accès à l'information, qui soit complètement neutre, et qui puisse répondre à l'indexation de l'ensemble des fonctionnalités de la collectivité on pourrait fréquenter de l'information sur nos univers de travail sans avoir forcément à faire, le tri... qu'y compris les plus experts d'entre nous prennent beaucoup de temps à faire. »*

Directeur Général des Services, le 18 février 2020, GAM03<sup>1</sup>

Ce témoignage du Directeur Général des Services de la collectivité indique un intérêt pour la gestion de l'information. Son discours sur un système informationnel neutre, permettant à tous d'avoir accès à l'information qui est nécessaire à ses tâches professionnelles, se situe pourtant en décalage avec les pratiques en œuvre dans la collectivité, où les missions de l'information et de la communication sont séparées et cloisonnées et où les politiques de gestion de l'information sont majoritairement techniques.

Au sujet des unités administratives en charge des archives et de la documentation, les acteurs interrogés (hormis les professionnels) expriment des avis moins arrêtés que sur la communication interne. La question d'une gouvernance de l'information, d'une évolution des pratiques informationnelles de la collectivité, ne paraît jamais avoir été traitée par les différents niveaux stratégiques. Le discours « politique » et les injonctions des élus face aux unités en charge de la gestion de l'information se positionnent plus sur le potentiel de rattachement territorial (avec par exemple la question de la mutualisation du travail du service « documentation » pour l'ensemble des communes de la Métropole) que sur le fond de leurs missions et les modalités de mise en œuvre.

La notion d'information est majoritairement assimilée à des outils, dont les unités « archives » et « documentation » sont les maîtresses d'œuvre. Leur potentiel stratégique, voire politique, lié aux choix dans les pratiques et modalités de leur exercice (exemple : type d'information diffusé par la documentation, types d'ouvrages disponibles, accessibilité de l'information aux archives, types de documents conservés, etc.) ne sont pas pris en compte par les échelons décisionnels et managériaux. Pourtant l'importance du potentiel stratégique de l'information et son intérêt organisationnel et productif avec une gestion optimisée sont appuyés par le Directeur Général des Services de Grenoble Alpes Métropole :

*« Aujourd'hui on reste encore avec des arborescences, on n'a même pas les outils qui nous permettent d'avoir une circulation en ligne, des accès et une navigation en souple, enfin c'est l'âge de pierre à mon avis. »*

Directeur Général des Services, le 18 février 2020, GAM03<sup>2</sup>

Dans sa conception stratégique, la « gestion de l'information » et les missions des unités en charge de celle-ci sont liées à la technique. Le rôle de la gestion de l'information dans l'organisation n'est pas un sujet qui est travaillé. Ceci témoigne de l'absence de stratégie et donc de politique spécifique de gestion de l'information interne fondée sur ses rôles pour l'organisation (structuration, efficience...). Cependant, d'autres caractéristiques entrent en compte dans une politique de gestion de l'information notamment : l'action publique (gestion de l'information pour l'accès au citoyen à la donnée (open data), aux archives), la

<sup>1</sup> **Annexe 19** – Entretien GAM-03, p. 42 ; Volume 2, *Annexes*.

<sup>2</sup> **Annexe 19** – Entretien GAM-03, p. 43 ; Volume 2, *Annexes*.

dimension juridique (records management), la dimension écologique (comment optimiser la consommation des serveurs, de papier...)

### 2.3. Perspectives déclaratives sur le rôle des acteurs stratégiques de l'information et de la communication dans les Métropoles

Nous avons ensuite étudié le rôle des acteurs de la stratégie de l'information et de la communication au sein des Métropoles et notamment la manière dont chaque acteur définit son propre rôle. Cette perspective nous permet de mieux approcher la construction des politiques et stratégies selon les visions des acteurs. Nous présentons pour chaque type d'acteur les résultats issus de leur entretien sur la définition de leur métier ou fonction et de leur rôle dans la structure.

#### **Les élus**

Au cours de nos entretiens, les élus en charge de la gestion du personnel et de l'administration mettent au premier plan l'animation du « dialogue social » pour expliquer leur rôle. En parallèle ils citent la conduite de politiques salariales, notamment de réduction des effectifs, de stabilisation de la masse salariale, etc. Cependant, ils rappellent qu'ils ne sont pas les décideurs mais des vecteurs d'orientation, de priorisation et d'organisation du débat :

« Je pense vraiment que les élus ne doivent pas être [...] des hiérarques supplémentaires, ils doivent orienter, organiser le débat et c'est tout. »

Élue en charge de l'administration et du personnel, le 8 avril 2020, GAM04<sup>1</sup>

A l'Eurométropole de Strasbourg, le vice-président en charge du personnel est traditionnellement le premier adjoint au maire en charge de la culture. Il présente de premier abord cette délégation à la culture, pour laquelle il définit « les priorités et les orientations »<sup>2</sup>, avant de traiter de celle liée à l'administration. Il résume ce dernier rôle à l'animation du dialogue social, à la participation à la revue interne, puis au suivi des réorganisations en lien avec l'objectif de stabilisation de la masse salariale. A Grenoble Alpes Métropole, la « vice-présidente en charge des personnels, de l'administration générale et de la relation au citoyen », met en avant son rôle dans le quotidien des agents au travail :

« Le reste c'est les personnels et l'administration générale, qui comprennent, la manière dont les personnes vivent au travail, dont ils forment un ensemble, le plus possible cohérent, et au service des habitants. »

Élue en charge de l'administration et du personnel, le 8 avril 2020, GAM04<sup>3</sup>

De ce témoignage, ressortent les enjeux de cohésion des individus au travail que l'étude met au cœur d'un service adapté aux habitants. Les élus se voient comme des guides pour l'orientation à donner aux politiques publiques, ici les politiques de ressources humaines et notamment de dialogue social.

<sup>1</sup> **Annexe 19** – Entretien GAM-04, p. 49 ; Volume 2, *Annexes*.

<sup>2</sup> **Annexe 20** – Entretien EMS-04, p. 36 ; Volume 2, *Annexes*.

<sup>3</sup> **Annexe 19** – Entretien GAM-04, p. 47 ; Volume 2, *Annexes*.

### La Direction Générale

Les Directeurs Généraux interrogés utilisent un lexique technique et pratique inspiré des sciences de gestion pour définir leurs missions : « management », « modèle économique », « allocation des moyens », « mise en œuvre », « service »... Ils se définissent comme des managers au service de leurs territoires :

« J'ai une passion professionnelle je pourrais dire, qui est le management d'équipe au service des territoires. »  
 Directeur Général des Services, le 23 avril 2019, EMS03<sup>1</sup>

Il ressort un fort attachement aux notions de service public, mais aussi au collectif de travail, avec des termes comme « ensemble », « collectivité », « équipe », « communauté » dont les occurrences sont plus fréquentes que pour les autres acteurs interrogés. La figure ci-dessous (cf. Figure 22) est un extrait du traitement lexicographique de nos entretiens. Cette analyse a été opérée sous le logiciel Iramuteq. Dans ce cas, nous avons interrogé l'utilisation de termes relatifs à la notion de collectif (institution, groupe, ensemble, communauté, commun, collectivité, collectif).

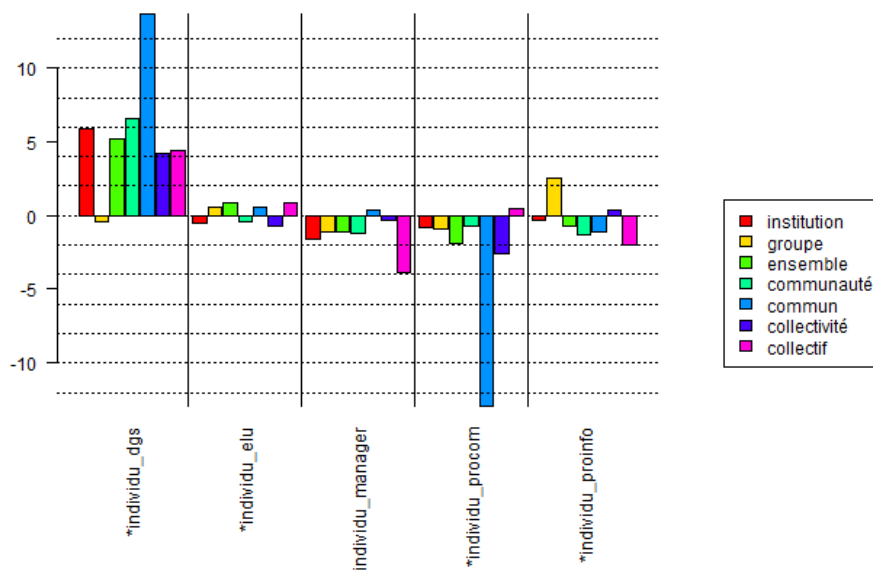


Figure 22 : Graphique de répartition des mots qualifiant le collectif dans les entretiens – Extraction logiciel Iramuteq

Nous constatons que ces termes sont majoritairement utilisés par les dirigeants et un peu par les élus.

Dans leur présentation, les Directeurs Généraux des Services se situent comme relais entre les élus et les services, avec une mission d'accompagnement de la décision des élus justifiée par leur connaissance du service public et de la structure. Le Directeur Général des Services de Grenoble Alpes Métropole définit aussi son rôle comme une délégation des élus de l'exécution de leurs choix pour la mise en œuvre des politiques publiques :

« En général, c'est assurer les équilibres et le modèle économique de la totalité de l'organisation et accompagner les élus dans les choix fondamentaux [...]. Dans la structure républicaine, on a une contribution publique, qui est répartie et affectée à des politiques par des assemblées délibérantes sous l'autorité d'un Président de l'exécutif qui lui-même transmet, cette mission absolue d'exécuter les choix d'allocation des moyens et les soutiens des politiques publiques à un Directeur Général des Services. C'est ça le rôle du Directeur Général des Services. »

<sup>1</sup> Annexe 20 – Entretien EMS-03, p. 30 ; Volume 2, Annexes.

Directeur Général des Services, le 18 février 2020, GAM03<sup>1</sup>

Les Directeurs Généraux forment finalement des « binômes » avec les élus pour l'atteinte des objectifs fixés par l'exécutif.

### **Les managers<sup>2</sup>**

Dans notre étude, ceux que nous qualifions de « managers de l'information et de la communication fonctionnelles », c'est-à-dire les responsables hiérarchiques des unités, sont représentés par :

- Une « Directrice Générale Adjointe aux ressources » ;
- Un « Directeur de la communication » et « Directeur de cabinet » (Eurométropole de Strasbourg...);
- Un « Directeur des moyens d'information ».

A Grenoble Alpes Métropole, la « mission organisation, méthodes et communication interne » est située sous la responsabilité directe de la « Directrice Générale Adjointe aux ressources ». Ce poste est défini par sa titulaire comme un poste d'interface, de facilitation, dans lequel l'enjeu majeur est la transversalité (dont les services « ressource » sont les facilitateurs) :

*« C'est mon rôle, en interne à ma DGA à faire que ça se parle, et que ça ce soit fluide et qu'on avance ensemble, et en externe, apporter la preuve que nos fonctions ressources servent et sont utiles dans une période un peu compliquée où on est encore en organisation. »*

Directrice Générale Adjointe aux ressources, le 22 août 2019, GAM02<sup>3</sup>

La directrice interrogée voit aussi son rôle dans la légitimation du rôle de ses équipes, enjeu des réorganisations et de l'organisation en général.

La « direction des moyens d'information » (regroupant les unités des archives, la documentation, les systèmes d'information et le centre d'impression) est orchestrée par un directeur, lui-même sous la responsabilité de la « Directrice Générale Adjointe aux ressources » précédemment citée. Il définit trois rôles principaux à son poste : l'animation et la gestion quotidienne des équipes, la stratégie et la prospective et la veille économique et technologique.

Enfin, à l'Eurométropole de Strasbourg, le « directeur de la communication » et « directeur de cabinet », est le responsable des unités en charge de la communication. Elles sont regroupées dans une « direction de la communication » dans laquelle sont inclus le « service communication interne », le « service communication externe » et le « service documentation ». Le directeur situe son rôle à l'interface de l'exécutif et des communicants, afin de faciliter d'un côté comme de l'autre les modalités de la communication et éviter les « erreurs stratégiques ». Sa « double casquette » le situe en lien direct avec la dimension politique de la collectivité, une position qu'il défend :

<sup>1</sup> **Annexe 19** – Entretien GAM-03, p. 39 ; Volume 2, *Annexes*.

<sup>2</sup> Pour rappel : nous qualifions de managers les individus situés hiérarchiquement un niveau au-dessus des responsables des unités administratives de l'information et de la communication fonctionnelles.

<sup>3</sup> **Annexe 19** – Entretien GAM-02, p. 22 ; Volume 2, *Annexes*.

« J'ai toujours considéré qu'il fallait que les communicants s'investissent dans la vie de l'exécutif, et qu'il y ait une proximité du communicant à l'exécutif, d'abord ça permettait de raccourcir les délais de validation, ensuite, ça permet de pas faire d'erreur stratégique, et puis le dernier point c'est que si vous ne faites pas ce job avec l'exécutif, l'exécutif le fera avec d'autres, en général avec le cabinet, et c'est très perturbateur en général d'avoir, un conseil technique chargé de la communication dans un cabinet et puis une direction de la communication à côté, vous savez qu'il y aura des interférences, des frottements et que ce sera pas lié. »

Directeur de la communication, le 23 avril 2019, EMS02<sup>1</sup>

Son rôle est ainsi celui de l'interface entre l'exécutif (les élus) et les professionnels de l'information et de la communication, à qui il laisse une certaine autonomie. La définition du rôle des managers de l'information et de la communication dépend de leur niveau hiérarchique, leurs liens dans l'organisation et leur lien avec l'information et la communication. Ils ont ainsi chacun des spécificités liées à l'orientation de leur poste (respectivement la transversalité dans l'organisation, l'optimisation des systèmes d'information et la réponse aux enjeux politiques), mais gardent des points communs notamment leur rôle d'animation des équipes et de décideur. En effet, la plupart d'entre eux ont un statut « élevé » dans l'organisation. Ils participent ainsi tous à la structuration stratégique de la collectivité qu'elle soit politique ou organisationnelle. Ils ont donc une connaissance des enjeux organisationnels généraux qui permet une prise de recul face à leurs missions.

### **Les professionnels de l'information et de la communication**

Enfin, nous nous sommes intéressée au rôle exprimé par les professionnels de l'information et de la communication (deux professionnels de la communication interne, une archiviste et une documentaliste). La présentation de leur rôle est entièrement dépendante de leur métier. Les experts en « communication interne » orientent leur rôle en fonction de la place de leurs missions dans la structure. Ils se présentent notamment comme des leviers d'explicitation de l'organisation, à Grenoble Alpes Métropole :

« Notre rôle c'est déjà d'essayer de rendre un peu lisible l'organisation parce qu'elle arrête pas de changer, elle évolue, y a ce besoin là au moins pour travailler au quotidien. »

Responsable communication interne, le 8 juillet 2019, GAM01<sup>2</sup>

A l'Eurométropole de Strasbourg nous constatons plus de remise en question et d'isolement liés au cloisonnement de la direction de la communication qui crée de l'incertitude sur le rôle des professionnels :

« Mon rôle... Parfois je me pose la question... C'est à dire qu'en théorie je peux répondre à cette question. Y a des fois où je suis convaincu de ce que je peux répondre puis y a des fois évidemment où je la mets en doute. [...] Je repense à ces journées d'accueil des nouveaux arrivants, où à la fin d'un tour de table, les gens s'étaient présentés, et moi j'avais gardé ma propre présentation pour la fin, et juste avant moi y a un mec qui bossait sur des réseaux de chaleur urbains, et quand je me suis présenté j'ai dit « ben moi aussi mon job c'est ça, mais c'est la chaleur humaine ». »

Responsable communication interne, le 23 avril 2019, EMS01<sup>3</sup>

La question du lien humain prend une place importante dans les entretiens avec ces acteurs, un « rôle d'animation et de créateur de lien entre les gens »<sup>4</sup>, qui concourt à la création de sens dans leur métier. Les

<sup>1</sup> Annexe 20 – Entretien EMS-02, p. 23 ; Volume 2, *Annexes*.

<sup>2</sup> Annexe 19 – Entretien GAM-01, p. 4 ; Volume 2, *Annexes*.

<sup>3</sup> Annexe 20 – Entretien EMS-01, p. 9 ; Volume 2, *Annexes*.

<sup>4</sup> Annexe 19 – Entretien GAM-01, p. 4 ; Volume 2, *Annexes*.

professionnels de la communication interne témoignent d'un engagement personnel<sup>1</sup>. Ils recherchent la création de lien et des retours positifs. Ces témoignages extraient la dimension stratégique de leur métier pour y intégrer des valeurs personnelles. Malgré cette mise en exergue du lien humain, le champ lexical mis en évidence installe une distance entre ces professionnels et les agents de leurs collectivités. Nous constatons un certain détachement du collectif, considéré comme une « cible ».

Pour les professionnels de l'information, ici archivistes et documentalistes, la description des rôles passe par une description technique des tâches (la responsable du service des archives cite les cinq missions<sup>2</sup> de son unité pour expliquer ses rôles) et des rôles de leur unité. Du côté des archivistes, une insistance sur les rôles de mise à disposition du patrimoine pour l'utilisateur du service public est privilégiée. Du côté de la documentation, la réponse aux « utilisateurs » est mise en avant :

« On se contente de fournir l'information pertinente. Ça veut dire qu'elle est montée convenablement et elle répond à une demande à un moment donné à une personne donnée qui va en faire un truc précis. »

Professionnelle de la documentation, le 9 juillet 2019, GAM06<sup>3</sup>

L'ensemble de ces professionnels de l'information et de la communication mettent au cœur de leurs missions la valorisation de leur métier et le sens qu'il revêt auprès des agents de la collectivité. Pour l'ensemble des professionnels interrogés, la prestation de service est prégnante dans leurs missions, comme l'indique cette responsable des archives qui organise des visites de son service :

« On essaie de faire des visites internes à destination des agents pour leur expliquer le contexte général des archives, à quoi ça sert, ce qu'on conserve, et généralement, ça les intéresse et les sensibilise au fait d'archiver eux-mêmes, c'est comprendre dans quel ensemble général ça se situe. »

Professionnelle des archives, le 3 juillet 2019, GAM05<sup>4</sup>

Nous avons comptabilisé le nombre d'occurrences des termes concernant un groupe d'individus dans les entretiens (cf. Figure 23). Nous remarquons des tendances : la forte utilisation du terme « agents » par les managers (N+1) et les professionnels de la communication interne (PROCI). Ensuite, nous notons des tendances métier, notamment avec la notion de « cible » plus présente dans le secteur de la communication contre celui de « public » pour les métiers de l'information. Peu de personnes interrogées ont fait appel au terme « salarié », plutôt utilisé dans le secteur privé, au profit du terme « agent ». La notion de « personnel » est néanmoins utilisée, mais par les élus (ELU) particulièrement.

<sup>1</sup> **Annexe 20** – Entretien EMS-01, p. 10 ; Volume 2, *Annexes*

<sup>2</sup> Collecte, classement, communication, conservation, valorisation du patrimoine.

<sup>3</sup> **Annexe 19** – Entretien GAM-06, p. 75 ; Volume 2, *Annexes*.

<sup>4</sup> **Annexe 19** – Entretien GAM-05, p. 59 ; Volume 2, *Annexes*

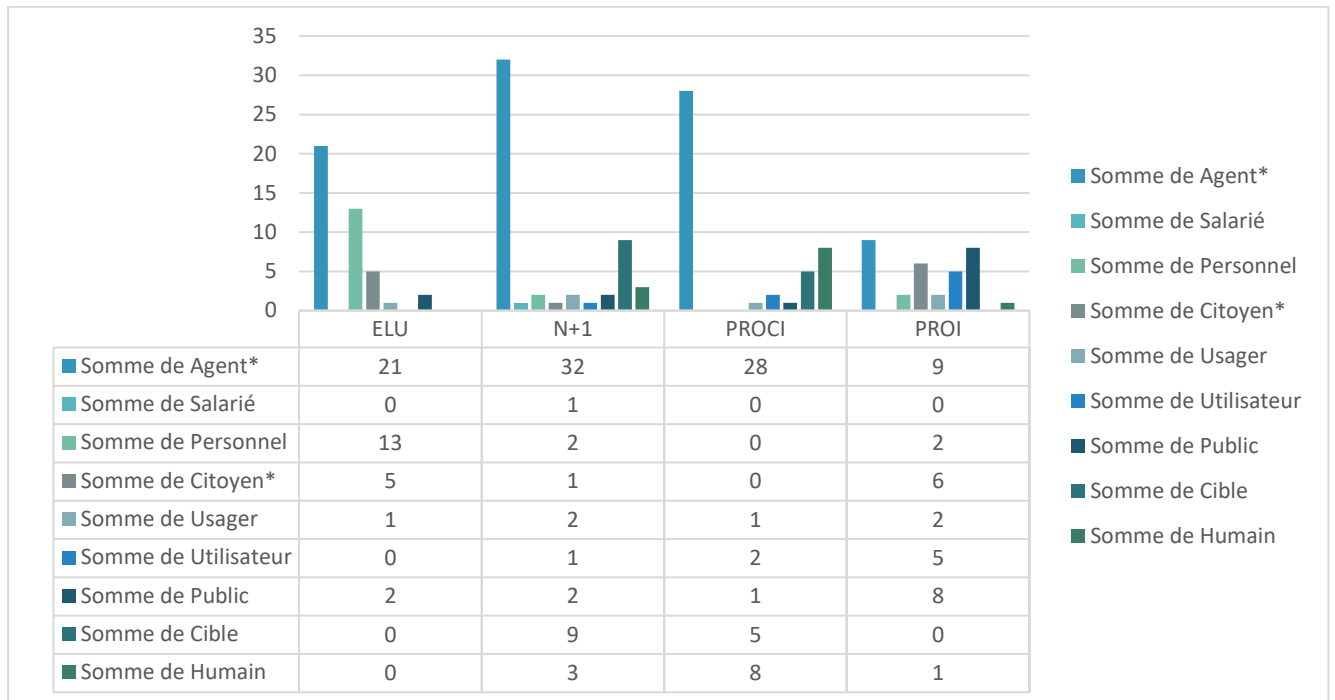


Figure 23 réalisée par l'auteur : Occurrences des termes au sujet des individus selon les interlocuteurs dans les entretiens

Ces résultats mettent en exergue la tension dans laquelle exercent les professionnels de l'information (PROI). En effet, aucun terme ne ressort distinctement, ils utilisent les termes « agent », « public », « citoyen », « utilisateur » ... Ce résultat est représentatif de leur ambivalence entre des missions dites « opérationnelles » au service du citoyen, ou des usagers du service public, et des missions dites « fonctionnelles », au service du fonctionnement de la structure et des agents qui la composent.

Ces professionnels se positionnent comme des prestataires internes à la disposition des « agents », du « personnel », qu'ils considèrent comme un « public », ou des « cibles », en cela ils sont proches des démarches de « marketing » comme le stipule cette responsable de la documentation :

« Le service il faut qu'il soit complètement pour les utilisateurs sinon on meurt. Donc on est dans des démarches marketing que mes collègues le veulent ou non moi je prononce le mot parce que c'est quand même une réalité, on est obligés de tenir compte des attentes. »

Professionnelle de la documentation, le 9 juillet 2019, GAM06<sup>1</sup>

Ils mettent en œuvre des dispositifs d'information et de communication pour valoriser et légitimer leur action. Le tableau ci-dessous recense les types de dispositifs et outils utilisés par les unités administratives en charge de l'information et de la communication internes pour présenter leurs missions (cf. Tableau 17).

<sup>1</sup> Annexe 19 – Entretien GAM-06, p. 75 ; Volume 2, Annexes.

	Communication interne	Archives	Documentation
Plaquette	Oui	Non	Oui
Page intranet	Oui	Oui	Oui
Site internet/intranet dédié	Non	(Externe)	Oui
Présentation dans les services	Non	Oui	Oui
Référents	Oui	Non	Non
Visites du service	Non	Oui	Non

Tableau 17 réalisé par l'auteur : Outils de mise en scène des métiers de l'information-documentation-communication à Grenoble Alpes Métropole

Ces dispositifs d'information et de communication de valorisation et de « publicité » peuvent prendre la forme :

- De plaquettes<sup>1</sup> ;
- De pages intranet<sup>2</sup> ;
- De présentations dans les services, ;
- De visites pour les divers services ;
- De l'instauration de « référents » dans l'ensemble des services.

Le service documentation est celui qui mobilise le plus de dispositifs de communication (plaquette, intranet, site internet, présentations). Cette activité traduit une volonté de toucher plus de potentiels usagers et de donner du sens à leur activité. Ces dispositifs mettent notamment en avant des informations pratiques : horaires d'ouverture, modalités d'emprunt, etc. Le service des archives, lui, est plus orienté vers l'externe (avec un site internet) et sa page intranet se consacre aux modalités de dépôt d'archives. Enfin, le service de « communication interne » fait appel à des outils de valorisation des missions par l'explication du rôle de l'unité.

L'identification des rôles exprimés par les acteurs de la stratégie nous permet de comprendre les dynamiques dans lesquelles ils évoluent dans leur posture professionnelle au sein de leur collectivité. Celles-ci nous ont permis d'identifier une complémentarité entre certains acteurs de la stratégie (notamment entre les dirigeants, les élus et les managers), mais aussi des dissonances surtout entre la conception de leur métier par les experts et ce qu'en attendent leurs échelons supérieurs.

<sup>1</sup> Annexe 61 – Plaquettes des services fonctionnels de l'information et de la communication ; Volume 2, *Annexes*.

<sup>2</sup> Annexe 62 – Pages intranet des unités de la « communication interne », de la documentation et des archives ; Volume 2, *Annexes*.



### 3. Stratégies de l'information et de la communication des Métropoles au prisme des discours d'acteurs

La mise en œuvre des politiques, stratégies et pratiques d'information et de communication peut être illustrée avec les propos tenus lors des entretiens et dans les documents de travail recueillis, notamment au sujet des circuits décisionnels. Nous avons regroupé nos remarques sous trois thématiques : les injonctions politiques, l'organisation de la prise de décision et l'élaboration des stratégies (comment elles se construisent, sous quelle forme, dans quels contextes). Ces trois thématiques permettent de conclure au sujet de la mise en forme des politiques et stratégies de l'information et de la communication interne.

#### 3.1. De rares injonctions politiques

Les Métropoles ont un élu dédié à l'administration et au personnel. Le lien de ces élus avec les missions d'information et de communication n'est pas toujours évident. Ils en témoignent d'ailleurs. A l'Eurométropole de Strasbourg l'élu montre peu d'intérêt pour la question. A Grenoble Alpes Métropole, la vice-présidente en charge de l'administration et du personnel témoigne d'un éloignement du sujet. Cet éloignement serait dû à l'absence de sollicitation et de règles autour d'une potentielle coopération entre l'échelon politique et les professionnels, comme elle l'explique :

*Avec qui travaillez-vous sur les sujets de communication interne ?  
« Eh ben... personne. C'est à dire que je râle indistinctement à droite et à gauche, et, j'en ai peu discuté jusqu'ici avec la Directrice Générale Adjointe, mais c'est vraisemblablement une des personnes avec qui j'en ai discuté le plus. Donc j'ai pas d'interlocuteur désigné. On m'a pas dit, « tiens, travaille avec un tel ». Alors, je discute beaucoup avec les professionnels de la communication au moment des événements, mais j'ai pas d'interlocuteur on m'a jamais dit « tiens, la VP pourrait jeter un œil sur la com interne ». »*

Élue en charge de l'administration et du personnel, le 8 avril 2020, GAM04<sup>1</sup>

Pour ce qui est des unités en charge de l'information, la mutualisation à Grenoble Alpes Métropole impose une forme de « schizophrénie » aux professionnels qui œuvrent pour une politique instaurée depuis plusieurs décennies du côté de la Ville centre et pour la légitimation de leur rôle dans la Métropole. Ces professionnels doivent mettre leurs missions au service de deux structures distinctes dans lesquelles les pratiques informationnelles diffèrent. Les « accords de service » formalisent le lien avec une politique, comme le montre cette question : « quels sont les objectifs politiques qui vous ont été fixés pour 2017-2020 ? »<sup>2</sup>. Dans ces documents, les membres des unités administratives des « archives » et de la « communication interne » disent ne répondre à aucun objectif politique. Les accords de service de l'unité en charge de la documentation identifient un seul objectif politique : élargir son offre aux autres communes de l'intercommunalité. L'unité de la « communication interne » prend l'initiative de s'en assigner elle-même : « Accompagner le changement, Créer du lien, contribuer au Faire Métropole, Travailler l'équité à l'information interne, Structurer le service, Déconcentrer la fonction com interne, Contribuer à rendre lisible l'organisation ». La responsable des archives interrogée déclare d'ailleurs qu'il n'est pas nécessaire d'avoir un débat sur ses compétences qui sont obligatoires et ne dépendent pas de l'organisation :

<sup>1</sup> Annexe 19 – Entretien GAM-04, p. 48 ; Volume 2, Annexes.

<sup>2</sup> [DOCGAM-2017-40], 2017, « Accords de service : guide d'élaboration à l'usage des directrices et des directeurs »

« Les archives c'est une compétence obligatoire pour les collectivités, donc nos missions elles sont claires, les seules, c'est sur la partie on va dire valorisation où on peut nous accorder plus ou moins de temps plus ou moins de moyens. Mais sur les missions qui sont, on va dire de base, obligatoires, y a pas tellement débat sur ce qu'on fait ce qu'on fait pas donc... »

Professionnelle des archives, le 3 juillet 2019, GAM05<sup>1</sup>

Nous savons pourtant que les enjeux de l'archivage et de la gestion de l'information vont au-delà du cadrage réglementaire. Les politiques d'information et de communication fonctionnelles se construisent finalement sous l'impulsion des professionnels de l'information et de la communication et de leurs managers. Une dynamique qui permet à ceux-ci de donner du sens à leurs missions.

### 3.2. Formuler des orientations stratégiques de l'information et de la communication

Nous partons du postulat que des stratégies d'information et de communication internes se construisent avec le concours de l'ensemble des acteurs de la stratégie. Nous avons vu précédemment que les élus n'impulsent pas forcément de direction politique à appliquer dans la mise en œuvre des stratégies d'information et de communication interne. Nous verrons ici de quelle manière ces stratégies se construisent dans la structure, par l'influence des organes décisionnels et stratégiques de l'organisation et la participation des professionnels.

L'objectif de compréhension et de partage d'une culture commune dans l'organisation au travers de stratégies d'information et de communication fonctionnelles sous-entend une nécessaire mise en lumière des activités de la structure et donc, inéluctablement, une connaissance et une compréhension de ses fonctionnements, de ses enjeux et de ses projets par les professionnels. Nous nous sommes donc demandé quelle proximité avaient les professionnels avec les organes stratégiques et décisionnels et de quelle façon ils recueillaient leurs sources d'information pour la mise en place de leurs stratégies et actions d'information et de communication. Nos résultats montrent que les professionnels de l'information et de la communication internes sont éloignés des instances décisionnelles et ne sont pas informés des décisions.

Cependant, il y a une certaine prise de conscience de la part de la direction, comme l'indique cette Directrice Générale Adjointe aux Ressources :

« Faut qu'on ait aussi le bon réflexe de penser [aux experts de la communication interne], alors moi en général j'y pense mais des fois c'est pas volontaire... c'est comme la transversalité c'est pas forcément naturel. »

Directrice Générale Adjointe aux ressources, le 22 août 2019, GAM02<sup>2</sup>

La responsable de la communication interne de Grenoble Alpes Métropole assiste par exemple depuis peu aux réunions des directeurs de la Direction Générale Adjointe aux ressources. Ce qui contribue à sa compréhension des dynamiques qui opèrent dans les unités administratives de la structure et lui donne la possibilité de s'y inscrire de manière plus pertinente.

« [Prénom nom professionnelle communication interne] vient au CODGA ressources, ce qui moi me paraît complètement important, essentiel, parce que du coup elle glane un nombre d'information, en deux heures elle a gagné un temps fou, et où elle peut réagir. »

<sup>1</sup> Annexe 19 – Entretien GAM-05, p. 66 ; Volume 2, Annexes.

<sup>2</sup> Annexe 19 – Entretien GAM-02, p. 28 ; Volume 2, Annexes.

Directrice Générale Adjointe aux ressources, le 22 août 2019, GAM02<sup>1</sup>

Lorsqu'ils sont éloignés des organes décisionnels de l'organisation, les professionnels témoignent devoir rechercher l'information ailleurs, notamment en créant un réseau de référents, auprès d'unités identifiées et dans des espaces informels. La responsable de la communication interne de Grenoble Alpes Métropole donne des exemples de sources d'information pour pallier l'éloignement des organes décisionnels :

*« Le truc aujourd'hui c'est que notre porte d'entrée c'est souvent les services, et assez peu la Direction Générale. [...] Y a le réseau des référents mais en vrai ils ont pas vraiment l'info qui est relative à toute leur direction. La source d'information c'est le Service des Assemblées et de la vie institutionnelle, aussi, ça c'est une bonne source d'info, parce que quand les délégués passent en conseil, tu tires un peu les actualités. La MSIP [a] les infos un peu stratégiques. Et puis les agents aussi, quand ça papote. Mais... faut fumer des clopes ! »*

Responsable communication interne, le 8 juillet 2019, GAM01<sup>2</sup>

Les choix stratégiques se réalisent donc aux dépens des orientations des organes décisionnels et stratégiques de l'organisation mais avec une recomposition de l'information trouvée auprès des services. Cette situation laisse la place à une priorisation qui peut être qualifiée « d'instinctive » des orientations de la part des professionnels.

Au sujet des stratégies d'information et de communication, les professionnels déplorent un manque d'intérêt des dirigeants pour leurs thématiques, attitude qui conduit à une absence de politiques et stratégies ou de directives pour leurs actions. Comme nous l'avons vu précédemment, au moment de la réorganisation de Grenoble Alpes Métropole, le service « communication interne » a fait partie de l'accompagnement au changement organisationnel.

En 2013, un « plan de communication interne sur la fusion »<sup>3</sup> est produit, encore une fois celui-ci ne traite pas d'objectifs ou d'enjeux, mais exclusivement d'outils à déployer (lettre d'information, journal interne, journée d'accueil et vœux au personnel). A cette note d'information est associé un document de travail intitulé « plan de communication »<sup>4</sup> qui recense l'ensemble des propositions d'actions à mener pour la fusion des intercommunalités. Celui-ci concentre : l'action, ses livrables, les cibles, les supports de communication, les acteurs en charge ainsi que l'échéancier et les coûts. Véritable document de travail, il est plus un outil de mise en place de la stratégie qu'une présentation de la stratégie elle-même. Enfin, celle-ci est déclinée dans un document destiné au plan de communication pour le passage en Métropole, qui regroupe les messages à diffuser et les outils et cibles associés. L'ensemble de ces documents, hormis la « note pour information » succincte, sont des documents de travail produits par les professionnels de la communication interne qui présentent des actions à mettre en place dans un contexte spécifique. Nous n'avons trouvé aucune trace de documents « officiels », signés ou validés par des dirigeants ou élus, donnant une ligne directrice. Malgré la place de premier plan attribuée à la communication interne dans les plans de

<sup>1</sup> Annexe 19 – Entretien GAM-02, p. 29 ; Volume 2, Annexes.

<sup>2</sup> Annexe 19 – Entretien GAM-01, p. 5 ; Volume 2, Annexes.

<sup>3</sup> Annexe 43 – Note d'information « Plan de communication interne sur la fusion » [DOCGAM-2013-22] ; Volume 2, Annexes.

<sup>4</sup> Annexe 44 – Document de travail « plan de communication » pour la fusion [DOCGAM-2014-24] ; Volume 2, Annexes.

changement, les résultats montrent une stratégie peu partagée et des actions de faible ampleur d'après la responsable de la communication interne :

*« On a essayé de sortir des supports un peu spécifiques, pour expliquer quelles étaient les conséquences avant le passage en Métropole. Après, ça a pas pris une ampleur considérable non plus, ça a pris par exemple moins d'ampleur que le projet d'administration qui est sorti en 2014. Parce que j pense qu'on n'était pas forcément très coordonnés là-dessus, tous les services ressource essayaient de trouver un peu leur place, leur manière de gérer les transferts, et donc y avait des services qui étaient bien pris aussi et moins dispo pour penser la com interne à ce moment-là. Donc on a sorti des supports un peu spéciaux. Mais, on n'a pas eu de parole très forte en interne ou d'événementiel fort autour de ça. »*

Responsable communication interne, le 8 juillet 2019, GAM01<sup>1</sup>

Ce passage au statut de Métropole, porté comme une période forte de réorganisation et de structuration de la collectivité par les élus et les dirigeants, notamment dans les entretiens, ne s'est pas traduit par une stratégie formalisée de communication interne ni par des actions marquantes, alors même que le service se structurait autour de cet objectif.

Hormis la proposition de plan de communication initiée en 2012, dès la création de l'unité administrative, et les actions décrites par le plan d'administration, il n'y a pas trace par la suite de plan de communication ou de politique de l'unité de communication interne. Cela se traduit par des plans de communication par actions, selon les demandes des services et projets en cours dans la collectivité. A l'Eurométropole de Strasbourg, les mêmes constats ressortent : de tentatives de formalisation de stratégies de communication interne à l'initiative des professionnels, qui ne répondent pas à une demande hiérarchique, mais à un besoin objectif du professionnel d'organiser son travail et d'avoir une vision globale de ses actions. Par exemple, le responsable de la communication interne de l'Eurométropole de Strasbourg explique avoir formalisé une stratégie de communication interne à sa propre initiative :

*« Y a quatre ans à peu près, j'ai formalisé une stratégie de communication interne. Un document que j'ai appelé « feuille de route » qui donnait une vision sur trois ans, avec une partie diagnostic et puis des axes stratégiques et après une déclinaison de ces axes dans des projets ou des chantiers. Malheureusement je l'ai fait qu'une fois, et j'ai pas retrouvé l'énergie et le temps de le refaire. »*

Responsable communication interne, le 23 avril 2019, EMS01<sup>2</sup>

A l'opposé de directives et de politiques émanant des directions générales, nos constats révèlent une dynamique ascendante dans laquelle les professionnels formulent leurs potentielles politiques et stratégies et les proposent à la Direction Générale. En témoigne une présentation visuelle de la « communication interne » de leurs accords de service qui liste les enjeux potentiels de l'unité, avec au centre la requête de pour travailler avec la Direction Générale en amont (cf. Illustration 3).

<sup>1</sup> **Annexe 19** – Entretien GAM-01, p. 4 ; Volume 2, *Annexes*

<sup>2</sup> **Annexe 20** – Entretien EMS-01, p. 10 ; Volume 2, *Annexes*



Illustration 3 : Extrait de la présentation « accords de service de la communication interne » [DOCGAM-2017-42], p.2

Ces objectifs et enjeux exprimés dans les « accords de service » montrent une approche techniciste du métier de professionnel de la communication interne avec un mélange d'objectifs opérationnels, organisationnels et stratégiques. Les stratégies d'information et de communication interne dépendent directement de la période et de l'intérêt que les acteurs de la stratégie leur portent. Les professionnels construisent la majorité du temps seuls une stratégie globale de leurs missions qu'ils présentent par la suite à leurs dirigeants. Ces stratégies ne viennent donc pas en réponse à des injonctions ou des politiques de la structure.

### 3.3. Décider des orientations stratégiques de l'information et la communication fonctionnelles

Notre travail s'est également porté sur les modalités de prises de décision, uniquement dans le cadre des politiques d'information et de communication, que ce soit la prise de décision stratégique (priorisation des actions, plans de communication, objectifs...) ou « opérationnelle » (validation des supports...). Celles-ci éclairent les choix du déploiement de pratiques info-communicationnelles spécifiques. Nous avons observé les modalités de prise de décision au travers de nos entretiens<sup>1</sup> et de nos observations, en analysant les relations entre les acteurs de la stratégie et les modalités de prise de décision stratégiques et opérationnelles. Les types de relations entre les acteurs influencent directement les modalités de prise de décision.

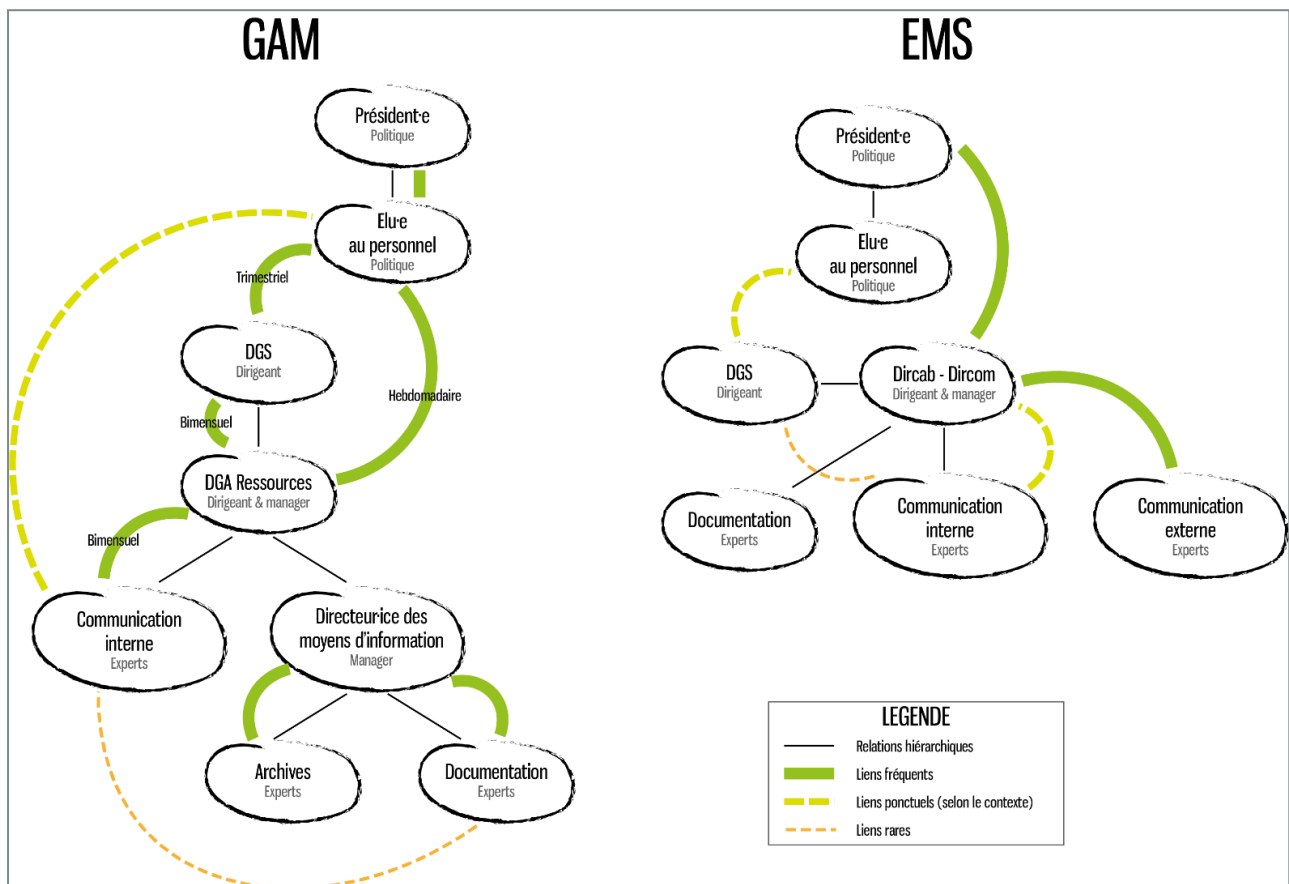


Figure 24 réalisée par l'auteur : Schéma de la fréquence des interactions entre les stratégies de l'information et de la communication internes à Grenoble Alpes Métropole (GAM) et l'Eurométropole de Strasbourg (EMS)

Nous avons analysé les relations des acteurs de la stratégie de l'information et de la communication au travers des entretiens et recensé deux typologies de la relation : une relation « formelle » sur la fréquence des entrevues et l'autre relation plus « informelle » sur ce que nous appelons la « qualité » des relations (degré de confiance, ressenti des acteurs...).

<sup>1</sup> Réponses aux questions : « Qui sont les acteurs de la communication interne dans la collectivité ? », « Comment travaillez-vous avec le service communication interne ? », « Comment se mettent en place les actions de communication interne », « Quels sont les services / missions qui sont concernés par le management de l'information et le numérique en interne ? Qui donne les règles ? »

Nos observations<sup>1</sup> et entretiens<sup>2</sup> ont permis de dresser un panorama des liens<sup>3</sup> entre les acteurs dans les deux collectivités observées (cf. Figure 24). La figure illustre la fréquence des liens par le type de traits entre les acteurs. Nous constatons que, selon les structures, le réseau de relations s'affranchit en partie du système hiérarchique selon le contexte de la structure. A Grenoble Alpes Métropole, les relations respectent majoritairement le cloisonnement hiérarchique, alors qu'à l'Eurométropole de Strasbourg les interactions peuvent s'en affranchir. Les professionnels de Grenoble Alpes Métropole ont des entrevues régulières avec leurs managers. A l'Eurométropole de Strasbourg, ces interactions se réalisent à la demande des professionnels et sont rares, alors qu'elles sont régulières avec les professionnels de la communication externe.

Chaque acteur a pu s'exprimer sur la qualité des relations entre acteurs de la stratégie de l'information et de la communication dans sa propre Métropole. Des éléments coïncident entre les deux structures. Un constat général de la part des professionnels est l'éloignement de l'échelon politique, avec qui ils n'ont d'interactions qu'en cas d'événement particulièrement important. La responsable de la communication interne de Grenoble Alpes Métropole fait le constat qu'elle ne pense pas à travailler avec l'élue en charge du personnel :

*Est-ce que c'est un sujet [la communication interne] que vous traitez avec l'élue au personnel ?  
« Peu. Effectivement peu. D'ailleurs, oui, je m'en suis aperçue, on a fait notre nouveau support de com et j'ai dit à ma collègue il faut l'envoyer à l'élue au personnel ! </en riant> Qu'elle soit quand même au courant qu'on fait un autre support, et effectivement j'ai pas eu ce réflexe là. C'est de ma responsabilité hein, mais c'est aussi qu'elle demande pas plus d'infos que ça. »*

Directrice Générale Adjointe aux ressources, le 22 août 2019, GAM02<sup>4</sup>

L'éloignement des élus au personnel résulterait d'une non prise en considération de la potentialité de leur action dans ces domaines, notamment celui de la communication. Ensuite, les professionnels témoignent de la confiance qui leur est accordée par les échelons supérieurs (Direction Générale et managers) qui conduit à une large autonomie dans leurs actions et prises de décision. Une autonomie qui peut être perçue comme une « liberté »<sup>5</sup>, mais qui est aussi le signe d'un potentiel désintérêt de la part de la hiérarchie. La responsable de la communication interne de Grenoble Alpes Métropole affirme que s'il y a de l'autonomie, c'est surtout parce qu'il n'y a pas d'attentes de la part de la hiérarchie :

*« C'est plutôt dans la confiance en fait, mais c'est aussi parce que y a pas de vision de com interne au-dessus. »*

Responsable communication interne, le 8 juillet 2019, GAM01<sup>6</sup>

Un point qui corréle le témoignage de son manager, la Directrice Générale Adjointe aux ressources, qui indique ne pas savoir comment accompagner les missions de l'information et de la communication :

*« Moi je suis demandeuse aussi qu'on m'aide à voir ce qu'on pourrait faire dans ces domaines-là. »*

<sup>1</sup> Nos observations se fondent sur notre participation à des entrevues et l'accès aux agendas des différents acteurs.

<sup>2</sup> Réponses aux questions : « Qui sont vos interlocuteurs les plus fréquents/réguliers ? », « Comment travaillez-vous avec le service [nom du service] ? ».

<sup>3</sup> L'absence de liaison visuelle ne signifie pas une absence de lien mais l'absence d'expression à ce sujet lors des entretiens.

<sup>4</sup> **Annexe 19** – Entretien GAM-02, p. 24 ; Volume 2, *Annexes*.

<sup>5</sup> **Annexe 20** – Entretien EMS-01, p. 11 ; Volume 2, *Annexes*.

<sup>6</sup> **Annexe 19** – Entretien GAM-01, p. 8 ; Volume 2, *Annexes*.



Directrice Générale Adjointe aux ressources, le 22 août 2019, GAM02<sup>1</sup>

La confiance, qui peut être une valorisation de l'action et du travail, peut aussi être vécue par les experts comme un désintéret et donc une dévalorisation de leur travail. Les deux responsables de la communication interne s'expriment à ce sujet et établissent un rapport entre une baisse de motivation au travail et un déficit d'interaction avec les échelons supérieurs et de direction politique et stratégique :

*« La DG et le politique me passent pas de commande, eux me disent pas « voilà ce qu'on attend de la com interne » et j'avance un peu comme ça avec une liberté, enfin, toujours la liberté entre la limite et le désintéret on sait pas trop. [...] Travailler sur des sujets et de se dire, ben en fait ils sont portés, pas portés, ou portés avec une mollesse incroyable, évidemment ça nous aide pas à atteindre nos objectifs... c'est vachement plus dur en fait. »*

Responsable communication interne, le 23 avril 2019, EMS01<sup>2</sup>

*« J'ai un peu baissé les bras cette année en disant « mais en fait je pense que je vais pas y arriver sans direction majeure ». Après la difficulté dans le métier c'est de savoir qu'est-ce qui est lié à toi, parce que du coup t'as baissé les bras à un moment, et qu'est-ce qui est lié à l'organisation ? »*

Responsable communication interne, le 8 juillet 2019, GAM01<sup>3</sup>

Ce sentiment ressort particulièrement des discours des professionnels de la communication, moins de ceux de l'information. Ces derniers ont plus de facilité à définir le sens et les objectifs de leurs actions. Dans ce cadre, la formalisation des actions par des supports tels que des bilans annuels des actions du service, des plans de communication, des présentations visuelles des enjeux des thématiques, est un outil de valorisation pour les professionnels qui leur permettent de prouver l'intérêt de leurs actions. Le responsable de la communication interne de l'Eurométropole de Strasbourg explique avoir pris l'initiative de dresser un bilan de la communication interne pour ces raisons :

*« [Avec ce bilan] tu peux te dire de manière très objective, voilà ce qu'on a fait, voilà ce qu'on a fait partiellement, voilà ce qu'on a raté, ce qu'on n'a pas fait du tout. C'est plutôt rassurant de voir à quel point on a tenu le cap. Et puis l'autre aspect très positif, justement moi qui me plains d'être la cinquième roue du carrosse, et de pas avoir toujours cette reconnaissance de l'intérêt de la com interne par rapport à la com externe, c'est que je suis allé ensuite rencontrer toute la Direction Générale, je leur ai présenté, ça leur permet de réagir et puis surtout ça force un peu le fait qu'ils disent, ok, on est d'accord avec ces objectifs et ces orientations. »*

Responsable communication interne, le 23 avril 2019, EMS01<sup>4</sup>

Ce témoignage montre que ce professionnel éprouve le besoin d'être porté par sa hiérarchie, alors qu'il estime qu'elle ne s'intéresse pas à la communication interne. Il affirme même « forcer » sa hiérarchie à affirmer des objectifs et des orientations. Il y a donc une confiance envers les professionnels pour la réalisation de leurs tâches, avec une présence des dirigeants et managers dans le cas de sujets considérés comme stratégiques pour l'organisation et une absence d'intervention de l'échelon politique dans les décisions. La qualité et la forme des relations entre acteurs de la stratégie montrent des déséquilibres, notamment entre professionnels de l'information et de la communication, les premiers étant plus éloignés des échelons décisionnels et ayant des liens qui se limitent à leurs managers, les seconds ayant plus d'interactions avec la variété des acteurs de la stratégie de l'organisation. Malgré l'existence d'interactions, les professionnels gardent une autonomie et une liberté dans la prise de décision (que ce soient des décisions

<sup>1</sup> Annexe 19 – Entretien GAM-02, p. 30 ; Volume 2, *Annexes*.

<sup>2</sup> Annexe 20 – Entretien EMS-01, p. 11 ; Volume 2, *Annexes*.

<sup>3</sup> Annexe 19 – Entretien GAM-01, p. 9 ; Volume 2, *Annexes*.

<sup>4</sup> Annexe 20 – Entretien EMS-01, p. 11 ; Volume 2, *Annexes*.



stratégiques ou opérationnelles) qui leur fournissent tout à la fois une liberté d'action mais aussi une perte de sens de leur rôle dans le système organisationnel.

Après nous être intéressée à la nature des relations entre les acteurs de la stratégie, nous avons approfondi la question de la mise en œuvre des politiques et stratégies d'information et de communication fonctionnelles en observant les processus de prise de décision et de validation. Pour cela, nous avons pris l'exemple de deux unités de communication interne observées et avons questionné les processus de validation pour chacun des dispositifs d'information et de communication qu'elles produisent (journal interne, lancement de nouveaux dispositifs, publication et diffusion de contenus numériques, création de supports visuels) (Tableau 18). Nous avons décrit les processus exacts de validation d'un contenu dans le journal interne et dans l'intranet à Grenoble Alpes Métropole en annexe<sup>1</sup>.

<i>Types de dispositifs</i>	Grenoble Alpes Métropole	Eurométropole de Strasbourg
<b>Journal interne</b>	Validation du <b>manager</b> et du <b>DGS</b>	Diffusion au <b>manager</b>
<b>Création nouveaux dispositifs</b> (événement...)	Validation du <b>manager</b>	Diffusion au <b>manager</b>
<b>Contenus numériques</b> (publication intranet, mail...)	Aucune	Aucune
<b>Support visuel</b> (affiche, dépliant...)	Diffusion au <b>manager</b>	Selon le sujet traité

Tableau 18 réalisé par l'auteure : Modalités de prise de décision pour les pratiques de « communication interne » à Grenoble Alpes Métropole et l'Eurométropole de Strasbourg

Dans les deux cas, la confiance et l'autonomie sont de mise dans les productions des unités en charge de la communication interne. Les éléments qui sont soumis à validation sont surtout ceux qui portent « officiellement » la parole de la Direction Générale (par exemple le journal interne) et les prises de décision qui engendrent des décisions budgétaires (création d'un nouveau dispositif par exemple). Le responsable de la communication interne de l'Eurométropole de Strasbourg dit alerter ses supérieurs sur les questions budgétaires ou de sujets qu'il estime sensibles pour la structure :

« On est assez libres. Dès qu'il y a un peu de budget, ou que ça va impacter beaucoup de monde on en parle au directeur. Moi je l'alerte quand je sais qu'il y a des sujets qui sont un peu plus chauds. »

Responsable communication interne, le 8 juillet 2019, GAM01<sup>2</sup>

Ainsi le processus de validation émane de sollicitations des professionnels eux-mêmes plutôt que de requêtes des supérieurs ou de procédures prédéterminées.

<sup>1</sup> **Annexe 60** – Processus de validation d'un contenu dans l'intranet et le journal interne ; Volume 2, *Annexes*.

<sup>2</sup> **Annexe 19** – Entretien GAM-01, p. 8 ; Volume 2, *Annexes*.

Ainsi, la nécessité de faire un choix dans la hiérarchisation des tâches, dans la réponse à apporter à des situations et dans les thématiques traitées fait partie des rôles des professionnels. Dans des situations d'urgence, de surcharge de travail, d'autant plus dans des périodes de réorganisation, l'absence de stratégie globale peut mener à une dispersion professionnelle où les professionnels ne gèrent que les « urgences » et les sollicitations diverses et perdent de vue les objectifs globaux de leur unité et de leur métier. La responsable de la communication interne de Grenoble Alpes Métropole témoigne de cette dispersion et de cette incertitude sur la hiérarchisation des missions :

« Aujourd'hui quand les services viennent nous voir, comme y a pas forcément de hiérarchie sur ce qui est le plus important au sein de la Métropole, on a des plans de com qui sont quasiment similaires en fait sur tout, sur toutes nos actions. »

Responsable communication interne, le 8 juillet 2019, GAM01<sup>1</sup>

Les professionnels des archives prennent conscience d'une tension entre des missions qui pourraient être les leurs et leur incapacité à les assumer. En l'absence d'injonction de la hiérarchie, ils ne répondent qu'aux sollicitations et considèrent qu'ils sont dans « du passif ou du réactif »<sup>2</sup>. En parallèle, la Direction Générale indique ne pas solliciter ces services en raison de leur manque de moyens :

« Moi faut qu'on m'aide à structurer là où on pourrait aller parce que les deux services concernés [archives et documentation] ils sont quand même en manque de moyens, donc moi je veux pas aller leur rajouter de la pression s'ils me disent qu'ils ont déjà du mal à assurer le quotidien. »

Directrice Générale Adjointe aux ressources, le 22 août 2019, GAM02<sup>3</sup>

Ces comportements de gestion au fil de l'eau, marquée par une absence de stratégies, renforcent le positionnement des services ressources en tant que prestataires de services au sein de la structure. Cette hiérarchisation des tâches est pourtant au cœur du travail politique et de la mise en stratégie de domaines professionnels. On constate une incompréhension politique et stratégique de thématiques liées à la structure alors même que les problématiques organisationnelles sont au cœur de collectivités bouleversées dans leur administration.

En conclusion, les politiques, les stratégies et les pratiques de l'information et de la communication au sein des Métropoles se construisent au travers des structures formelles des unités administratives et des conceptions qu'en ont les acteurs de la stratégie. La séparation des métiers de l'information et de la communication dans les Métropoles a amené à un cloisonnement de ces fonctions. Elles participent pourtant d'une information au service de la structuration des formes organisationnelles (Le Moëne, 2000, p. 145). Nous voyons tout de même à Grenoble Alpes Métropole une prise de conscience de ces enjeux avec un regroupement des services en lien avec la gestion de l'information sous une direction mutualisée des moyens d'information. Cependant, l'information n'est pas approchée comme un élément stratégique de construction de formes sociales dans l'organisation par ceux qui la façonnent et qui sont pris par le quotidien. Cette évolution démontre une structuration progressive du domaine de la gestion de l'information, a priori fondé sur les interactions (dans une collectivité où celles-ci sont encore possibles) qui

<sup>1</sup> Annexe 19 – Entretien GAM-01, p. 5 ; Volume 2, *Annexes*.

<sup>2</sup> Annexe 19 – Entretien GAM-05, p. 57 ; Volume 2, *Annexes*.

<sup>3</sup> Annexe 19 – Entretien GAM-02, p. 30 ; Volume 2, *Annexes*.

ne suffisent plus à une circulation de l'information et à l'atteinte d'une culture commune face à un collectif qui grandit de manière exponentielle<sup>1</sup>.

Les professionnels de l'information et de la communication sont, d'après nos observations, éloignés des organes décisionnels, malgré la confiance qui leur est vouée par les niveaux managériaux supérieurs dans la réalisation de leurs missions. Ils doivent alors construire des stratégies et des contenus au travers d'un « bricolage » dans le recueil d'informations et dans la prise de décision. Cette situation leur donne l'avantage d'obtenir l'information par le terrain, et donc de s'émanciper de discours politiques, stratégiques idéalisés. En retour, elle les éloigne des enjeux portés par la direction et de ses priorités, alors même qu'ils sont perçus comme des porte-paroles de la Direction Générale. La confiance placée dans les professionnels par les dirigeants et les managers leur laisse une marge de manœuvre qui néanmoins entraîne une perte de sens et une dévalorisation de leur travail, renforcée par leur éloignement des organes décisionnels et hiérarchiques.

Les professionnels de l'information et de la communication internes se placent majoritairement comme des prestataires au service des agents de leur collectivité, qu'ils conçoivent comme des « cibles » de leurs actions, des « utilisateurs » de leurs services. Ils procèdent à une mise en visibilité de leurs métiers par divers dispositifs info-communicationnels. Leur positionnement varie cependant :

- Pour les professionnels de la communication, la notion de « cible » est liée à la recherche de modification des comportements humains (pratiques professionnelles, bien-être, interactions...).
- Pour les documentalistes, il ressort une logique d'adaptation à la demande et aux besoins des « utilisateurs ».
- Pour les archivistes, il ressort une démarche de « séduction » auprès de potentiels contributeurs.

La perception de leur rôle se construit par le biais des missions assignées institutionnellement à leurs métiers qui entrent en résonance avec le contexte organisationnel dans lequel ils s'inscrivent. Ainsi, ils participent tous d'une construction d'un collectif de travail opérationnel : les communicants pour la mise en sens du travail, la documentation pour son efficacité et sa pertinence et les archives pour la construction de la mémoire de la structure.

L'information et la communication internes, initialement présentes en tant que pratiques d'une stratégie de communication globale, progressent peu à peu en tant que stratégie organisationnelle jusqu'à être un pilier du « projet d'administration »<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Voir Chapitre 4, section 0, p. 126.

<sup>2</sup> Lien vers le projet d'administration

## Chapitre VI - Dispositifs de l'information et de la communication au sein des Métropoles

---

Ce sixième chapitre est consacré à l'analyse des dispositifs de l'information et de la communication internes des Métropoles, dont celle de Grenoble. Après avoir analysé l'évolution des politiques et des stratégies professionnelles autour des thématiques de l'information et de la communication internes en chapitre 5, notre proposition est d'étudier les évolutions d'une Métropole au travers de deux objets : les dispositifs d'information et de communication circulant en son sein et les contenus diffusés. A cette fin, deux types de documents alimentent notre travail :

- L'analyse d'un corpus de documents de travail qui permet de retracer l'évolution de 2002 à 2020 des dispositifs d'information et de communication à destination des agents de la structure de Grenoble Alpes Métropole ;
- L'analyse de contenu d'un corpus de publications périodiques internes (lettres, journaux et magazines internes) de cette même Métropole.

Nous définissons la « publication périodique interne » comme toute publication périodique physique diffusée à l'ensemble du personnel de la collectivité, ne présentant pas une exclusivité thématique<sup>1</sup>.

Les dispositifs analysés, notamment les publications périodiques internes et « l'intranet », sont pertinents par les informations qu'ils diffusent et l'histoire de la structure qu'ils mettent en avant. Les contenus sont, en effet, un indicateur de l'agenda médiatique interne et une « mise en scène » et « mise en récit » (D'Almeida, 2006, 2012, p. 95; Morillon, 2009, p. 25) de l'évolution de la structure. Ils présentent une matérialisation de la mémoire de la structure (Lambert, 1993). Nous supposons que les modalités de la mise en place d'un tel support de communication dans une collectivité ainsi que ses contenus sont révélateurs de tendances et des politiques d'information et de communication internes au fil du temps.

Nous proposons d'observer de quelle manière ces outils et dispositifs d'information et de communication interne ont évolué au fil de deux décennies (2002-2020), que ce soit par leurs formes ou leurs contenus. Nous mettrons ces évolutions en relation avec des dates clés qui correspondent à des changements de la structure Grenoble Alpes Métropole. Nos analyses nous permettent de mieux appréhender la manière dont les pratiques, stratégies et politiques d'information et de communication internes prennent place dans une Métropole.

Ce chapitre se décompose en trois sections qui présentent :

1. Les dispositifs d'information et de communication internes à Grenoble Alpes Métropole ;
2. La méthodologie adoptée pour l'analyse de contenu des publications périodiques internes ;

---

<sup>1</sup> *Glossaire*, p. 12.

### 3. Les résultats de l'analyse de contenu.

Le corpus de publications analysé est agrémenté de témoignages et de documents de travail qui viennent étayer leur mise en contexte.

## **1. Identification des dispositifs d'information et de communication internes à Grenoble Alpes Métropole**

Pour l'identification des dispositifs de la communication interne à Grenoble Alpes Métropole, nous avons élargi notre champ aux outils de la gestion de l'information. Cela nous permet d'identifier le contexte général de circulation de l'information dans lequel s'inscrivent les dispositifs de communication. Pour cela, nous avons notamment interrogé des agents de la collectivité sur leurs pratiques et usages d'accès à l'information au fil de leur carrière. Les documents de notre corpus complètent ces déclarations. En effet, le recueil de documents de travail et de documents stratégiques et politiques nous a permis d'identifier les modalités de déploiement des dispositifs d'information et de communication internes.

### **1.1. Informatisation du travail et déploiement du numérique à Grenoble Alpes Métropole**

Un rappel de l'évolution du contexte national est intéressant à ce point de notre démonstration. L'évolution des dispositifs d'information et de communication dans les structures publiques est marqué par un large mouvement d'informatisation initié dès 1977 par le rapport Nora-Minc<sup>1</sup>. Durant la période qui nous intéresse (2004-2020), les dispositifs numériques et lesdites « technologies de l'information et de la communication » (TIC) ont connu une expansion et des transformations rapides dans la société. Cet extrait de rapport « sur l'impact des nouvelles technologies de l'information et de la communication sur la modernisation de l'administration » (1998) montre la volonté de l'État et de l'administration publique en général de créer un lien fort entre informatique, organisation, communication et gestion :

*« Les services, beaucoup plus jeunes, dits de la communication, doivent coopérer avec les précédents. La communication, sous cet angle, ne signifiera pas seulement savoir s'adresser intelligemment au public. Elle voudra surtout dire apprendre à l'ensemble des fonctionnaires l'utilisation de technologies reposant sur le dialogue et l'échange, y compris en interne. Avec l'Internet, chaque agent sera potentiellement en contact, non seulement avec le public, mais avec tous les autres fonctionnaires. Le mot d'ordre doit désormais être : informatique, organisation, communication, gestion... et Internet... tous et tout ensemble ! La synergie à réaliser ne concerne pas seulement les administrations centrales. Dans les services territoriaux, des équipes mixtes rassemblant ces quatre profils peuvent parfaitement être mises en place. »<sup>2</sup>*

---

<sup>1</sup> Nora, Simon et Minc, Alain, (1978), L'informatisation de la société (282 pages), La documentation française, [en ligne], <https://www.vie-publique.fr/sites/default/files/rapport/pdf/154000252.pdf>

<sup>2</sup> Baquiast, Jean-Paul, (1998), Rapport sur l'impact des nouvelles technologies de l'information et de la communication sur la modernisation de l'administration (63 pages) [Rapport d'orientation], Paris, [en ligne], consulté le 31/01/2020, <https://www.vie-publique.fr/rapport/24219-propositions-sur-les-apports-dinternet-la-modernisation-du-fonctionne>

Il est même recommandé de rassembler dans des mêmes équipes les missions liées à l'informatique, à l'organisation, à la communication et à la gestion. Un élément marquant de cet extrait est la prise en compte de l'importance de ces domaines, notamment celui de la communication, pour le fonctionnement des structures publiques.

La place de plus en plus importante qu'occupent les services en charge de la communication dans les collectivités territoriales peut en partie être liée à une évolution des discours portant sur les politiques publiques. C'est dans ce cadre qu'un historique de l'informatisation d'une Métropole est particulièrement riche.

Afin d'identifier les évolutions de l'informatisation du travail et du déploiement du numérique au sein de la Métropole de Grenoble, nous avons interrogé des agents sur le souvenir qu'ils gardaient des différentes innovations qu'ils ont connues au fil du temps, ainsi que les discours qui accompagnaient leur promotion. Ces entretiens dévoilent une fierté des agents interrogés d'avoir été membres d'une collectivité innovante qui s'est rapidement équipée en « micro-informatique » (au début des années quatre-vingt-dix)<sup>1</sup>. Cet agent explique que les évolutions ont été rapides, d'après lui grâce à la souplesse d'une « petite structure » :

« Je pense qu'on a été très rapides, dans les évolutions. On était une petite structure souple, et du coup les modes d'adaptation des nouveaux outils, a été très rapide. »

Agent intercommunal depuis 1985, le 22 mai 2018, GAMH-02<sup>2</sup>

Avec les informations recueillies, notamment dans des documents de travail et de communication interne, nous avons dressé une comparaison du taux d'équipement informatique entre 2007 et 2020 à Grenoble Alpes Métropole.

Nos résultats mettent en lumière une diminution du taux d'équipement en informatique des agents de la collectivité, avec une baisse de 7,5 points entre 2007 et 2020. Les agents interrogés témoignent d'une époque où chaque agent était équipé d'un ordinateur. Ainsi, le taux d'équipement informatique diminue au fil des années, alors que le taux d'équipement avoisinait les 100% dans les années quatre-vingt-dix, puis 78% en 2007 et enfin 71,5% en 2020. Cette baisse peut être mise en relation avec l'augmentation du taux d'agents dits « techniques » (en opposition à « administratifs »).

	2007	2020
Nombre d'ordinateurs	600	1500
Nombre d'agents	767	2100
Pourcentage d'équipement	78 %	71,5 %

Tableau 19 réalisé par l'auteure : Dotations d'ordinateurs<sup>3</sup> à Grenoble Alpes Métropole en fonction des effectifs

<sup>1</sup> En prenant en considération la date du « plan d'action gouvernemental pour l'entrée de la France dans la société de l'information » (PAGSI) en 1998, l'intercommunalité grenobloise est « en avance » sur l'informatisation de ses services.

<sup>2</sup> Annexe 14 – Entretien GAMH-02, p. 8 ; Volume 2, Annexes.

<sup>3</sup> Données recueillies par l'auteur à partir de chiffres publiés dans les journaux internes, durant les entretiens, et auprès de la direction des systèmes d'information comparés à l'évolution des effectifs recueillis.

En 2020, les règles au sujet de la dotation de matériel informatique à Grenoble Alpes Métropole favorisaient les ordinateurs fixes (contre les ordinateurs portables) et étaient réservées aux personnels ayant des missions administratives. L'attribution d'adresses e-mails professionnelles est, quant à elle, réservée aux personnels disposant d'un poste de travail, ce qui exclut les agents dits « de terrain ». Pour ce qui est des téléphones mobiles, le taux d'équipement en 2020 est de 31,9%<sup>1</sup> (tous modèles confondus). L'option smartphone est réservée aux personnes en charge de personnel, les « managers »<sup>2</sup>.

Pourtant, l'intranet publié en 2017 est destiné à tous les agents et porte comme objectif l'amélioration de l'accès à l'information pour tous les agents. D'ailleurs, en 2014, un « schéma directeur du système d'information » est mis en place. Il définit douze objectifs (cf. Illustration 4) qui sont en partie en lien avec la transformation de la structure<sup>3</sup>. En 2020, plusieurs objectifs proposés dans ce schéma directeur ne sont pas atteints et restent au cœur des objectifs de l'unité en charge des systèmes d'information. Un exemple : l'impossibilité pour une partie des agents d'accéder aux systèmes d'information et à l'intranet.

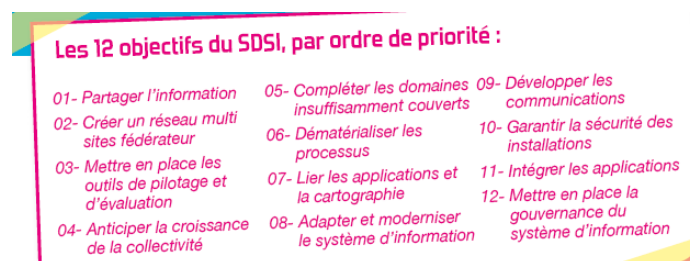


Illustration 4 : Les objectifs du schéma directeur du système d'information (SDSI) de Grenoble Alpes Métropole en 2014<sup>4</sup>

Nous avons pris en compte notre corpus de publications périodiques internes pour identifier les principales préoccupations du domaine des systèmes d'information à Grenoble Alpes Métropole. Nous avons isolé les articles dont la thématique principale était les « systèmes d'information ». Ceux-ci sont représentés dans le graphique ci-dessous (cf. Figure 25) en pourcentage du nombre total d'articles sur l'année concernée<sup>5</sup>. Pour chacun des articles, nous avons appliqué le système catégoriel de notre analyse de contenu<sup>6</sup>, et identifié si la visée était *pédagogique*, *informative*, *pratique* (« information pratique ») ou *impérative* (« annonce, appel à action »)<sup>7</sup>.

<sup>1</sup> 670 téléphones mobiles attribués au 24/11/2020.

<sup>2</sup> Des agents techniques mentionnent leurs difficultés de travail avec des téléphones qui ne permettent pas de prendre des photos sur le terrain, ce qui les oblige à les prendre avec leurs appareils personnels.

<sup>3</sup> Les projets sont classés par degré d'importance : Connexion des sites, Agendas messagerie, Identités, Intégration des applications, Bureautique, Dématérialisation, Décisionnel, Instances, Partage de l'information, Continuité et sécurité, Réseaux et SIG, Patrimoine, Points de collecte, Dette, Déchèteries, Aide à la navigation, Veille documentaire, Subventions, Eau-Aquapole, Formation (Février 2014, *Métrocourant* (3), p.15)

<sup>4</sup> Extrait de « Le système d'information structure et modernise notre organisation », février 2014, *Métrocourant* (3), p.15

<sup>5</sup> Par exemple, pour l'année 2004, 16% des articles publiés dans les publications périodiques internes étaient consacrés au sujet des systèmes d'information.

<sup>6</sup> **Annexe 23** – Guide pour l'analyse de contenu ; Volume 2, *Annexes*.

<sup>7</sup> **Annexe 26** – Extraits de l'analyse de contenu ; Volume 2, *Annexes*.



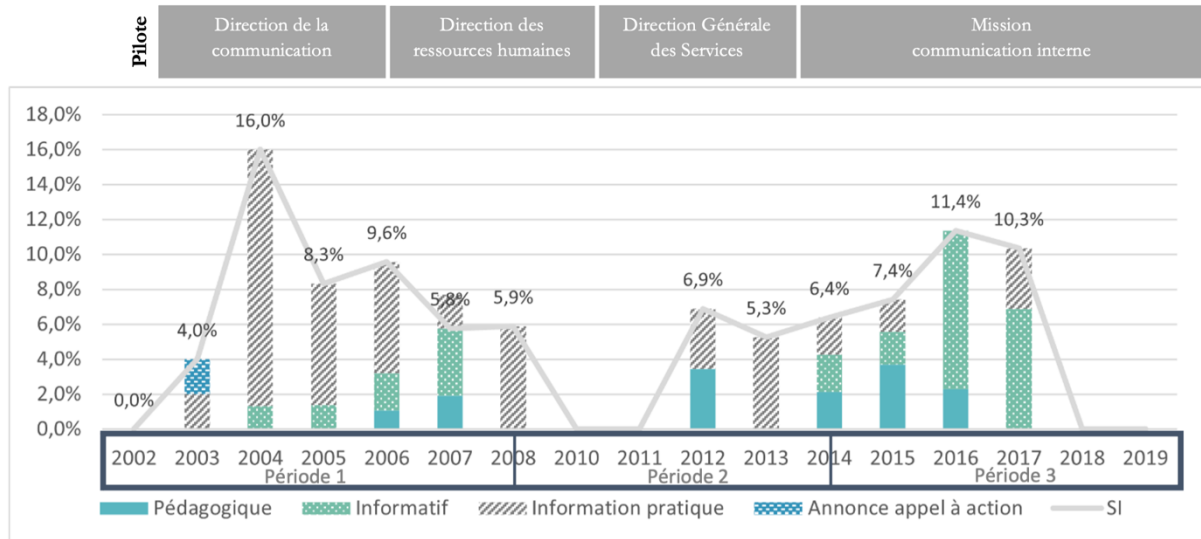


Figure 25 réalisée par l'auteur : Évolution du nombre d'articles au sujet des systèmes d'information selon leur objectif dans les publications périodiques internes de Grenoble Alpes Métropole en pourcentage du nombre d'articles total par année

Ce graphique montre une quasi-permanence du sujet des « systèmes d'information » dans les publications. Les pics du nombre d'articles dont le sujet principal est les systèmes d'information apparaissent au moment de la mise en ligne des intranets : en 2004 lors de la publication du premier intranet et en 2016 et 2017 pour la refonte de ce dernier.

Les visées sont représentées dans les barres de l'histogramme ci-dessus. La visée « pratique » (en rayé) est la plus utilisée, avec trente-deux articles sur cent-sept, soit près de trente pourcent. Elle prend la forme, pour les systèmes d'information, de « bonnes pratiques », « astuces », etc. A partir de 2014, les articles qui traitent des systèmes d'information ont majoritairement une visée « informative » (en vert à pois). La visée « informative » se retrouve dans des articles qui traitent par exemple des métiers, des projets en cours, etc. La visée « pédagogique » est peu présente avant l'année 2012. Cette dernière visée s'inscrit notamment dans des articles pour l'accompagnement au changement des pratiques. L'augmentation du nombre d'articles ayant une visée « pédagogique » coïncide avec la création de l'unité en charge de la communication interne.

Ces chiffres témoignent d'un accompagnement technique (visée « pratique ») des agents aux débuts du numérique (2003-2008) et d'une dimension plus « symbolique » par la suite (visées « informative » et « pédagogique »). Dans les années quatre-vingt-dix, la priorité portait sur l'attribution de matériel et la formation des « usagers », dans les années deux-mille-dix elle s'oriente vers un certain « réenchâtement » de l'informatique et du numérique en le liant directement aux notions de modernisation et d'amélioration du service et du travail quotidien.

Ces constats se confirment dans les discours qui entourent les systèmes d'information. Les articles à visée « informative », apparaissent à des périodes spécifiques, notamment celle du passage en Métropole (2014-2017). Les articles publiés à cette période font le lien entre la modernisation de l'organisation et les systèmes



d'information<sup>1</sup>. Les promesses déployées autour des systèmes d'information sont en lien direct avec cette volonté de « modernisation ». Le dossier du journal interne du mois de février 2014 témoigne de cette tendance avec ce titre : « Le système d'information structure et modernise notre organisation »<sup>2</sup>. Plus tard, en 2017, l'article sur la refonte de l'intranet porte les promesses d'une amélioration des conditions de travail : « MétroSphère, le Portail Numérique de l'Agent qui va faciliter votre travail au quotidien »<sup>3</sup>.

Ces résultats nous montrent que les systèmes d'information prennent une place importante dans les réorganisations et dans la structuration de la collectivité au moment de son passage en Métropole.

Les systèmes d'information sont souvent liés, dans les publications périodiques internes, aux outils et dispositifs de l'information et de la communication, particulièrement l'intranet. Ils sont présentés dans leur dimension « fonctionnelle », c'est-à-dire au service du fonctionnement de la structure et de ses agents. Les outils numériques sont érigés au-delà de la technique à des dispositifs d'information et de communication qui ne font pas que « gérer » de l'information mais qui participent de sa diffusion, de la communication et de la transformation de la structure.

## 1.2. Les dispositifs de gestion de l'information et des documents de travail

L'informatisation progressive du travail et l'intégration du numérique dans le quotidien professionnel a provoqué, comme présenté en chapitre 2<sup>4</sup>, une augmentation importante de la quantité de données et de documents à gérer dans les structures. Cette sous-section présente les espaces « officiels »<sup>5</sup> de stockage et d'accès aux « documents de travail » mis à disposition par Grenoble Alpes Métropole pour les agents de la collectivité<sup>6</sup>. Notre attention s'est portée sur les outils concernant l'ensemble des agents disposant d'un accès informatique.

Les principaux espaces de gestion et de stockage de l'information numérique sont : les arborescences de serveurs (gérées par l'unité en charge des systèmes d'information), une base de documents sur l'intranet (gérée par les unités en charge de la communication interne et de la documentation), et les archives (gérées par l'unité en charge des archives).

L'usage quotidien des documents de travail est organisé dans des arborescences informatiques des serveurs de la collectivité. Ces arborescences sont de trois types :

- L'arborescence liée aux individus ;
- L'arborescence liée aux projets ;

---

<sup>1</sup> « Vers la transformation digitale de notre collectivité » [Art. 0627], Avril 2016, *Métrocourant* (8), pp. 11-17 ; « La démat' de la chaîne comptable améliore la qualité de service » [Art. 0655], Juillet 2016, *Métrocourant* (9), p. 4.

<sup>2</sup> [Art. 0530], Février 2014, *Métrocourant* (3), pp. 13-17

<sup>3</sup> [Art. 0711], Avril 2017, *Métrocourant* (11), pp. 7-13.

<sup>4</sup> Voir Chapitre 2, section 3.3, p. 86.

<sup>5</sup> Ce sont les dispositifs créés dans cet objectif précis. Nous ne traitons pas ici les potentiels bricolages individuels des usagers (notamment le stockage dans les boîtes e-mails, etc.).

<sup>6</sup> En tant que salariée de la Grenoble Alpes Métropole, nous avons observé et utilisé quotidiennement les dispositifs de gestion des documents proposés par la Métropole.

- Et l'arborescence liées aux unités administratives.

Les arborescences liées aux projets et aux individus sont organisées et gérées par les usagers qui en sont les créateurs ou les « propriétaires » et ne répondent pas à des règles de classification imposées.

En revanche, la création de l'arborescence liée aux unités administratives est automatisée à partir de l'organigramme. Un extrait de l'arborescence est présenté en annexe<sup>1</sup> et comporte des répertoires qui sont nommés d'après la classification numéraire des unités administratives. Par conséquent, ils sont mis à jour à chaque réorganisation<sup>2</sup>. Le fonctionnement de ces serveurs réside dans la création de répertoires associés à chaque unité administrative dont les accès sont limités à ses membres. Dans cette arborescence, les premiers documents apparaissent après un minimum de cinq clics pour l'utilisateur.

Chaque unité administrative organise sa classification propre, adaptée à ses missions et thématiques de travail. Il y a ainsi autant de classifications que d'unités administratives. L'unité en charge des archives a mis à disposition le 26 avril 2020 sur l'intranet un document nommé « Règles de gestion des fichiers de l'espace de travail »<sup>3</sup>. Celui-ci n'a été consulté que par dix-sept utilisateurs et téléchargé par six utilisateurs presque un an après<sup>4</sup>. Ainsi nous observons des classifications variées selon les unités administratives observées.

**Par exemple :** la « Mission Stratégie innovation publique » organise son arborescence en fonction des axes de travail de son unité, la mission « Communication interne » organise son arborescence selon les outils de communication ou encore le service des archives organise son arborescence selon le type de documents<sup>5</sup>.

Le choix technique de classer les serveurs selon l'organigramme est soumis au risque permanent de réorganisations de la structure. L'extrait d'article du magazine interne de la collectivité en 2016 en témoigne :

Le système d'information (SI) de la Métropole est calqué sur l'organigramme. Il retranscrit donc les niveaux hiérarchiques de notre organisation. La prise en compte du nouvel organigramme dans le système d'information a nécessité de changer les codes de tous les services (qui font désormais 6 chiffres) ce qui engendre une mise à jour :

- de l'arborescence informatique (migration des fichiers et droits d'accès),
- des applications informatiques transversales (téléphonie, groupes de messagerie...)
- de l'ensemble des logiciels interfacés avec l'organigramme

*Extrait de « Système d'information : une adaptation nécessaire », [Art. 0636], Avril 2016, MétroCourant (8), p. 5*

Ces serveurs représentent une gestion techniciste de l'information qui ne prend pas en compte les usages des individus au travail. Les conséquences en sont notamment :

- La création d'espaces transversaux pour l'échange de documents entre unités administratives (notamment l'usage du mail à cet effet) ;

<sup>1</sup> **Annexe 54** – Extrait de l'arborescence des unités administratives de Grenoble Alpes Métropole ; Volume 2, *Annexes*.

<sup>2</sup> Pour plus de détails sur les conséquences voir Chapitre 4, section 0, p. 139

<sup>3</sup> **Annexe 55** – Règles de gestion des fichiers de l'espace de travail de Grenoble Alpes Métropole et Arborescence de l'espace de travail de l'unité en charge des archives [DOCGAM-2020-59] ; Volume 2, *Annexes*.

<sup>4</sup> Données issues des bases de données de l'intranet au 19 février 2021.

<sup>5</sup> **Annexe 55** – Règles de gestion des fichiers de l'espace de travail de Grenoble Alpes Métropole et Arborescence de l'espace de travail de l'unité en charge des archives, p. 4 [DOCGAM-2020-59] ; Volume 2, *Annexes*.

- La perte d'information dans des arborescences qui sont modifiées à chaque réorganisation ;
- Une gestion peu optimisée des ressources informationnelles par des individus dont la gestion de l'information n'est pas le cœur de métier.

Ces pratiques témoignent de l'absence de plan de gestion interne de l'information et de la documentation diffusé et adopté.

La « base de documents » est créée en 2017 à l'occasion de la refonte de l'intranet. Elle est destinée à mettre à disposition les documents « transversaux » qui peuvent concerner l'ensemble des agents de la collectivité. Les objectifs de cette « base de documents », présentés par les agents en charge de la gestion de l'information, sont la recherche d'une information « fiable et à jour » et la limitation de plusieurs versions d'un même document sur les serveurs. Après avoir identifié la diversité des documents à intégrer à cette base de documents, l'unité en charge de la documentation a proposé une classification qui réside sur la caractérisation du type de document et de la thématique concernée<sup>1</sup>.

La conservation des documents de travail aux archives résulte de l'initiative des agents ou des archivistes sur place (par exemple lors de déménagements). La procédure d'archivage est accessible sur l'intranet de la collectivité<sup>2</sup> et les archivistes peuvent accompagner les agents dans leurs démarches. En 2020, l'archivage ne concernait encore que les documents sur support papier, l'archivage électronique n'étant pas encore organisé dans la collectivité<sup>3</sup>. Pour l'accès au fonds des archives, la procédure consiste à contacter directement le « service des archives » qui réalise les recherches pour les agents. L'archivage reste à ce jour une activité non systématique des unités administratives (hormis l'archivage de documents obligatoires). L'archivage prioritaire des documents sur support papier, qui sont minoritaires dans la production d'information, pose question concernant la mémoire archivée. En outre, le manque de connaissance de la diversité des contenus archivés, malgré les tentatives de l'unité de les rendre plus visibles notamment en organisant des visites pour les agents, constitue un frein pour l'accès des usagers potentiels.

Chacun des trois espaces de stockage présentés utilise des classifications spécifiques : selon les unités administratives dans les serveurs, selon les thématiques et le type de documents dans la base de documents et selon le cycle de vie des documents et la thématique aux archives. De plus, les thématiques et classements de documents utilisés par les unités en charge des archives et de la documentation ne sont pas les mêmes et sont adaptés à leurs usages professionnels propres (Dalban-Pilon, 2022). Pour les usagers, il est alors nécessaire de connaître le fonctionnement de chacun de ces dispositifs pour identifier où se trouvent l'information et le document qu'ils recherchent (à condition qu'ils aient conscience d'un manque informationnel et qu'ils sachent ce qu'ils recherchent). Si les professionnels de l'information sont experts de leurs domaines, leurs dispositifs peuvent paraître opaques aux usagers qui les consultent.

---

<sup>1</sup> **Annexe 56** – La base de documents de l'intranet de Grenoble Alpes Métropole ; Volume 2, *Annexes*.

<sup>2</sup> **Annexe 57** – Procédure archivage à Grenoble Alpes Métropole ; Volume 2, *Annexes*.

<sup>3</sup> Au moment de la rédaction de cette thèse l'unité administrative en charge des archives se dote d'une nouvelle solution pour faciliter l'archivage électronique.

L'étude des outils mis à disposition de l'ensemble des unités en charge de la gestion de l'information montre une gestion cloisonnée, adaptée aux différentes phases du cycle de vie du document et aux missions des unités administratives concernées. Ces pratiques ne sont pas adaptées à un système collectif. Le rare archivage des documents produits par les unités administratives est alors compensé par une conservation de l'information et des documents sur les serveurs et dans les « archives personnelles ».

### 1.3. Les dispositifs de la communication interne

Certains dispositifs sont liés à la communication interne et émanent de l'unité administrative dédiée. Ces dispositifs se sont formalisés à Grenoble Alpes Métropole en 2012 à la suite de la création de l'unité en charge de la communication interne (2012). Cette formalisation s'est manifestée par la création d'une charte graphique<sup>1</sup> et d'une charte éditoriale<sup>2</sup>.

#### ***Les publications périodiques internes***

Pour rappel, ce que nous appelons « publication périodique interne » concerne toute publication périodique physique diffusée à l'ensemble du personnel de la collectivité, ne présentant pas une exclusivité thématique<sup>3</sup>.

La Figure 26 ci-dessous présente le nombre de parutions de publications périodiques internes de Grenoble Alpes Métropole de 2002 à 2019. La ligne supérieure du graphique indique l'unité administrative qui pilote la publication à chaque période. La ligne inférieure indique les phases organisationnelles de notre recherche.

Nous notons une irrégularité dans les publications, alors même qu'une des caractéristiques du « journal interne » réside dans sa périodicité. Un élément notable est la répétition d'une même tendance : à chaque changement de l'unité administrative en charge de la publication la première année est la plus « prolifique » et régulière (par exemple en 2003 la publication mensuelle a été publiée en dix numéros) puis les publications tendent à s'espacer progressivement. Notamment sur l'année 2008, où la publication mensuelle ne fait l'objet que d'un numéro.

---

<sup>1</sup> **Annexe 47** – Charte graphique du magazine interne MétroCourant de Grenoble Alpes Métropole ; Volume 2, *Annexes*.

<sup>2</sup> **Annexe 48** – Charte éditoriale du magazine interne MétroCourant de Grenoble Alpes Métropole ; Volume 2, *Annexes*.

<sup>3</sup> *Glossaire*, p. 12.

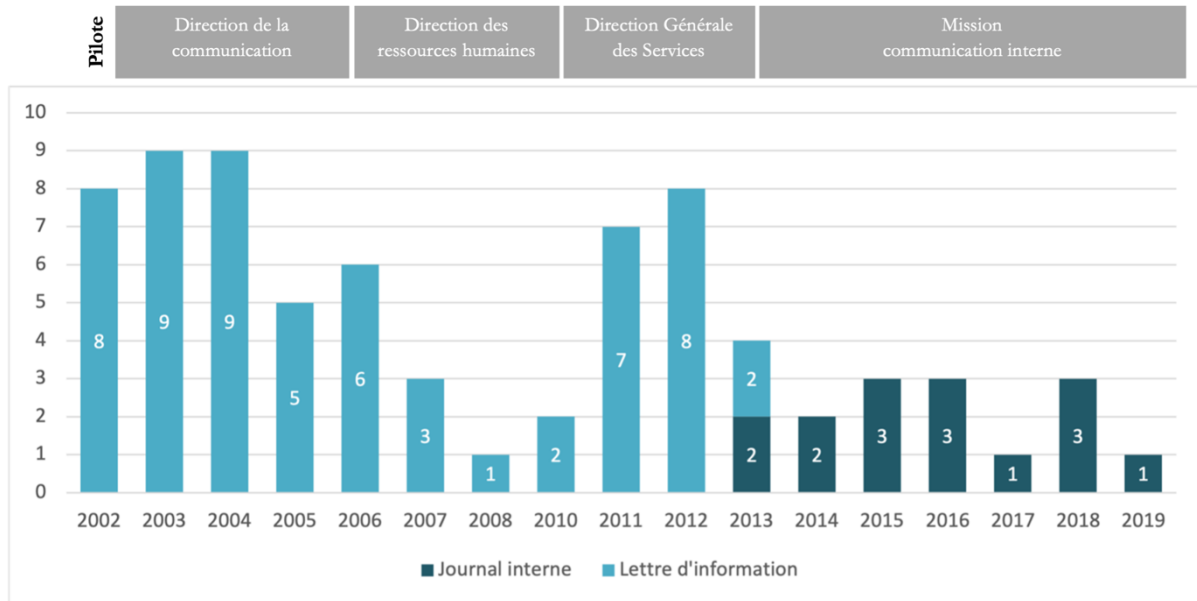


Figure 26 réalisée par l'auteure : Nombre de publications périodiques internes par type de publication et unités administratives en charge de la publication par année dans la Métropole observée

Les publications périodiques internes<sup>1</sup> de Grenoble Alpes Métropole prennent quatre formes différentes au fil de l'évolution de la structure entre 2002-2019 : d'une lettre interne à un magazine interne.

- De 2002 à 2003, la première publication est une lettre interne nommée *InfoMétro* et rédigée par des agents volontaires. Elle se présente sous la forme d'une feuille A4 imprimée en noir et blanc.
- De 2003 à 2010, *l'InfoMétro* se transforme avec la forme d'un « journal interne » piloté par la direction de la communication. La publication se présente sous la forme d'un journal de quatre ou huit pages. Des photos et illustrations en couleur y sont ajoutées.
- De 2010 à 2013, la publication *TextoMétro* reprend la forme d'une « lettre interne » et revient à la forme d'une page A4 sans illustrations.
- A partir de 2013, l'unité en charge de la communication interne prend en main la publication et publie un « magazine interne », le *Métrocourant*. Celui-ci reprend les codes du journalisme avec des rubriques, reportages, photos...

L'ensemble des caractéristiques générales de ces publications est résumé dans le Tableau 20 ci-dessous.

<sup>1</sup> **Annexe 21** - Les publications périodiques internes de Grenoble Alpes Métropole ; Volume 2, *Annexes*.





	InfoMétro V1	InfoMétro V2	TextoMétro	Métrocourant
<b>Capture</b>				
<b>Dates</b>	Avril 2002 à sept. 2003	Oct. 2003 à mai 2010	Déc. 2010 à nov. 2013	Juillet 2013 à avril 2019
<b>Périodicité</b>	Mensuel	Mensuel	Mensuel	Trimestriel
<b>Volume moyen<sup>1</sup></b>	1,6 pages	6,1 pages	1,1 pages	22,8 pages
<b>Graphisme</b>	Noir et blanc	Couleur	3 couleurs	Couleur
<b>Pilote</b>	Inconnu (agents volontaires) <sup>2</sup>	Direction de la communication puis Direction des Ressources Humaines	Direction Générale des Services	Mission communication interne
<b>Directeur de publication</b>	Directeur Général des Services	Directeur Général des Services	Directeur Général des Services	Directeur Général des Services

Tableau 20 réalisé par l'auteure : Caractéristiques des publications périodiques internes de Grenoble Alpes Métropole de 2002 à 2019

Nous avons ensuite considéré les objectifs de ces publications périodiques internes. Malgré l'absence de documents de travail qui formalisent la création des premières publications, des objectifs sont formulés dans les éditoriaux. En annexe<sup>3</sup>, nous avons regroupé les « éditos » de chaque premier numéro des publications dans lesquels le Directeur Général des Services porte un discours et un argumentaire sur la publication.

La première publication, *Info Métro* en 2002, est officiellement présentée comme l'outil de l'accompagnement du changement et de la « mise en place de la nouvelle organisation ». Avec comme objectif principal de « donner une vision claire des mutations ».

En 2003, les nouveaux objectifs se centrent sur la nécessité de rapprocher des individus, de favoriser le collectif (« être plus proche de vous ») et de diffuser une information réactive sur la vie interne de la collectivité. Ces objectifs remplacent ceux d'une nécessité d'« explication ».

<sup>1</sup> Nombre moyen de pages par numéro de la publication.

<sup>2</sup> Selon les témoignages recueillis, la première « lettre d'information » (« InfoMétro V1 »), faisait participer à la rédaction les agents volontaires qui soumettaient leurs « papiers » au Président.

**Annexe 14** – Entretien GAMH-05, p. 41 ; Volume 2, *Annexes*.

<sup>3</sup> **Annexe 22** – Éditos des premiers numéros des publications périodiques internes de Grenoble Alpes Métropole ; Volume 2, *Annexes*.

En 2010, à la suite d'une année sans publications, la lettre d'information *TextoMétro*, pilotée par la Direction Générale des Services, est officiellement présentée comme l'émanation du Directeur Général des Services qui se place lui-même comme porte-parole du Président.

Le premier édito du magazine interne *Métrocourant*, en 2013, se présente comme une transition avec comme objectif « l'accompagnement de la vie » de la collectivité, la « reconnaissance », la « circulation de l'information » et le lien (« rester connectés »). Le Tableau 21 ci-dessous résume ces objectifs en lien avec les phases organisationnelles et les « pilotes » de la publication.

	Dates	Objectifs exprimés	Pilote
Info Métro V1	2002-2003	Accompagnement du changement	Direction de la communication
Info Métro V2	2003-2010	Lien, vie collective	Direction de la communication puis DRH
Texto Métro	2010-2013	Actualité de projets	Direction Générale des Services
MétroCourant	2013-2019	Légitimation et motivation interne	Communication interne

Tableau 21 réalisé par l'auteure : Objectifs exprimés dans les éditos des publications périodiques internes de Grenoble Alpes Métropole

L'évolution de la politique éditoriale de ces quatre publications rappelle la typologie de la communication des organisations proposée par Alain Laramée<sup>1</sup>. Nous pouvons considérer que les objectifs de ces publications passent d'une « communication synergique » (2002-2003) à une « communication émancipatoire » (2003-2010), puis à une « communication opératoire » (2010-2013) et enfin à une « communication stratégique » (2013-2019). Ces éditos sont les traces d'évolutions des préoccupations des dirigeants, qui suivent les évolutions de la structure :

- La communication « synergique » a lieu dans une phase de profonde transformation de la structure et porte le rôle de l'accompagnement de ces changements ;
- La communication « émancipatoire » apparaît dans une phase organisationnelle où la nécessité d'intégrer les individus et de créer du lien est prise en compte ;
- La communication « opératoire » participe d'une mise en lumière des projets politiques durant une période de controverse publique des statuts de la collectivité (notamment des débats sur l'utilité de l'intercommunalité et son avenir) ;
- La communication « stratégique » arrive, elle, avec la création du service de communication, signe d'une vision plus stratégique de la communication au sein de la structure.

Pour étayer nos propos sur les objectifs des publications périodiques internes nous avons rassemblé des documents de travail à leur sujet (lettres de cadrage, présentations...). Le premier document de travail que

<sup>1</sup> Voir chapitre 2, section 2.2, p. 74. D'après Alain Laramée, dans une « organisation », D'après Alain Laramée, dans une « organisation » la composante opératoire est constituée du travail opérationnel ; la composante stratégique est constituée du maintien de l'organisation ; la composante émancipatoire est constituée de la « dimension humaine » ; et la composante synergique est composée des éléments relatifs à l'innovation et aux changements de la structure (Laramée, 2009).



nous avons recensé est une note de cadrage de 2013 qui encadre la création du nouveau « journal interne »<sup>1</sup> : le *Métrocourant*. Cette note prépare la transition vers le statut de Métropole. Elle structure l'action de l'unité administrative de la communication interne. C'est dans ce cadre que le pilotage des publications périodiques internes leur incombe.

En 2013, les objectifs de la publication sont définis par l'unité en charge de la communication interne comme suit :

« Améliorer l'équité d'accès à l'information (conformément aux valeurs de l'administration) ; renforcer le sentiment d'appartenance des agents à la collectivité ; faire connaître les différents métiers et services, les projets ; donner une vision globale de l'organisation et du projet d'administration à l'ensemble des agents. »

« Note de cadrage du journal interne » [DOCGAM-2013-60], p. 2

Le projet de la refonte de la publication périodique interne prend aussi une importance dans le « Plan d'administration » de Grenoble Alpes Métropole en 2013. Ce dispositif est présenté comme celui qui puisse renforcer « l'autonomie » des agents et faciliter leur accès à l'information dans cet extrait :

**Moderniser l'organisation et la rendre plus agile**

[...] L'autonomie des agents est renforcée et l'accès à l'information facilité notamment grâce à la publication régulière d'un journal interne.

« Essor 2014 - Projet d'administration » [DOCGAM-2013-21], p.12<sup>2</sup>

La publication périodique interne de Grenoble Alpes Métropole n'est plus présentée comme un outil qui porte la parole de la Direction Générale ou des acteurs politiques (comme on l'a vu dans l'édito du *TextoMétro* (2010)), mais comme un outil au service des agents de la collectivité.

**Les documents institutionnels**

Au-delà du dispositif central qu'est le journal interne, l'unité en charge de la communication interne à Grenoble Alpes Métropole diffuse d'autres supports de communication. Ils sont listés dans la charte éditoriale et graphique<sup>3</sup> (établie en 2013 et actualisée en 2018). Une partie de la charte<sup>4</sup> est consacrée aux « typologies de documents ». Cette liste recense quatre groupes de documents :

- Les « documents institutionnels » ;
- Les « documents cadre » ;
- Les « documents pratico-pratiques » ;
- Les « documents événementiels ».

La liste des types de documents est recensée dans le Tableau 22 ci-dessous.

<sup>1</sup> [DOCGAM-2013-60], 2013, « Note de cadrage du journal interne ».

<sup>2</sup> **Annexe 40** – Projet d'administration « Essor 2014 » [DOCGAM-2013-21], p. 12 ; Volume 2, *Annexes*.

<sup>3</sup> **Annexe 46** – Charte graphique de la communication interne de Grenoble Alpes Métropole [DOCGAM-2018-52] ; Volume 2, *Annexes*.

<sup>4</sup> *Ibid.*, pp.17-23.



Documents Institutionnels	Documents « Cadre »	Documents « Pratico-pratiques »	Documents « Événementiels »
- Le livret d'accueil	- Guides (format dépliant)	- Mémos « service »	- Affiches
- Lettres d'information	- Boîte à outils	- Fiches secteur	- Livrets programme
- Journal interne	- Fiches pratiques	- Guides (format livret)	
	- Livrets santé	- Consignes	
	- Prévention et sécurité	- Procédures	
		- Formulaire	

Tableau 22 réalisé par l'auteure : Liste des documents cités dans la charte graphique de la communication interne par catégorie

Cette liste encadre à la fois les documents de communication créés par l'unité de communication interne (« documents institutionnels », « documents événementiels »), et les documents pouvant émaner d'autres unités administratives (« Documents cadre », « Documents pratico-pratiques ») en leur imposant une charte graphique commune. Par exemple, les procédures peuvent être créées et diffusées par d'autres services fonctionnels. Nous notons cependant, que la liste ne recense pas la diversité des *documents de travail* pourtant soumis à une charte et porteurs de l'identité de la collectivité. La diversité de ces documents et leur encadrement par une charte graphique distincte de celle de la « communication externe » témoignent d'une volonté d'établir une identité institutionnelle et collective interne.

Finalement, nous constatons que les outils et dispositifs de l'information et de la communication rattachés à l'unité en charge de la communication interne préexistaient. En effet, les supports cités (publications périodiques internes, fiches pratiques, procédures...) n'ont pas attendu la mise en place d'une unité administrative en charge de la communication interne pour exister. Cette unité s'est plutôt constituée comme un point central auquel des outils et dispositifs ont été rattachés. Ces derniers ont par la suite été modifiés et adaptés selon une stratégie générale de communication interne. La valeur ajoutée des professionnels de la « communication interne » réside alors dans la rationalisation, la centralisation, et la formalisation des interactions et actions préexistantes pour leur donner un sens et les intégrer dans un ensemble cohérent.

#### 1.4. L'intranet au croisement de l'information et de la communication

Le dernier dispositif d'information et de communication auquel nous nous intéressons est l'intranet<sup>1</sup> de Grenoble Alpes Métropole, créé en 2007 et refondu en 2017. Entre 2002 et 2018, deux intranets ont été créés<sup>2</sup>. Le premier intranet (*intranet 1* pour la suite de notre démonstration) a été mis en ligne en 2007. Il répondait à des situations d'éclatement des sites administratifs à la suite d'une augmentation des effectifs de 2000 à 2006<sup>3</sup>. Le second (*intranet 2*) a été mis en ligne dix ans après, en 2017. Il est aussi mis en ligne à la

<sup>1</sup> Voir Chapitre 2, section 2.3, p. 78.

<sup>2</sup> **Annexe 58** – Captures d'écran des intranets de Grenoble Alpes Métropole ; Volume 2, *Annexes*.

<sup>3</sup> Voir Figure 12, p. 130.

suite des transformations de la collectivité en Métropole. Il constituait d'ailleurs une des actions du plan d'administration à horizon 2014<sup>1</sup>.

Pour ce qui est du développement, l'*intranet 1* a été piloté et développé par la direction des systèmes d'information. L'*intranet 2*, relevait de la dynamique de projets de la Métropole et alliait une diversité de professionnels. L'équipe projet<sup>2</sup> de l'*intranet 2* était composée en 2014 des unités administratives suivantes :

- La « Mission organisation méthodes et communication interne », dont le rôle était de définir le choix des fonctionnalités, la charte éditoriale, la forme graphique, la campagne de communication ;
- La « Direction des systèmes d'information » dont le rôle était d'œuvrer pour les solutions techniques, la mise en œuvre des fonctionnalités, les interactions avec les prestataires externes ;
- Le « Service documentation » dont le rôle était de participer au plan de classement et à l'arborescence ;
- L'axe pilotage de la « mission stratégie et innovation publique » pour la gestion et l'animation des fonctionnalités collaboratives.

Pour ce qui est de la gestion, elle est répartie entre la gestion technique (par l'unité en charge des systèmes d'information) et la gestion éditoriale (par l'unité en charge de la communication interne). L'*intranet 2* (2017) poursuivait plusieurs objectifs et notamment un élargissement des possibilités de publication comme présenté en Tableau 23 ci-dessous. Les droits de publication ont été étendus aux services fonctionnels (pour de l'information pérenne et de l'actualité) et aux services opérationnels (pour de l'actualité).

	Services fonctionnels	Services opérationnels	Communication interne	Systèmes d'information
<b>Information « pérenne »</b> <i>Pages de contenu...</i>	Publient		Publient	Résolution de problèmes techniques
<b>Information « chaude »</b> <i>Actualité, entrée agenda...</i>	Soumettent à validation	Soumettent à validation	Valident / Publient	Modifications de l'arborescence
<b>Base de documents</b>	Publient		Publient	

Tableau 23 réalisé par l'auteur : Fonctionnalités<sup>3</sup> disponibles pour la publication dans l'intranet 2 de Grenoble Alpes Métropole selon les unités administratives

L'unité en charge de la communication interne a une gestion de l'agenda médiatique interne. Les unités administratives fonctionnelles ont la responsabilité de la publication de leurs informations pérennes.

<sup>1</sup> Annexe 40 – Projet d'administration « Essor 2014 » [DOCGAM-2013-21], p. 16 ; Volume 2, *Annexes*.

<sup>2</sup> Annexe 59 – Équipe projet intranet de Grenoble Alpes Métropole et répartition des missions; Volume 2, *Annexes*.

<sup>3</sup> « Publient » signifie qu'ils publient en autonomie sans circuit de validation. « Soumettent à validation » signifie qu'ils produisent la publication qui sera publiée sous réserve de validation. « Valident » signifie qu'ils sont l'instance de validation d'une publication soumise à validation.

Nous avons considéré le traitement du sujet des intranets dans les publications périodiques internes de Grenoble Alpes Métropole. Une évolution est visible entre les deux périodes de lancement du dispositif. Les premières publications (mai 2006 et avril 2007) se concentrent notamment sur la dimension technique de l'outil, avec un descriptif des fonctionnalités et du vocabulaire technique (*internet, intranet, extranet, portail d'entreprise*) inhérent au projet. La rédaction est peu vulgarisée, notamment avec l'apparition de termes tels que : HTML, Zone CPS, LDAP, rubricage, interfaçage, AWStats, WebAdministrateur et WebPublicateur... Les suivantes (décembre 2016, avril 2017) recourent à un vocabulaire moins technique. Les fonctionnalités ne sont pas présentées sous leur aspect technique mais en termes d'usages. Les individus sont mis au cœur de la démarche, avec une présentation de l'équipe projet, des photos d'agents testeurs, etc. Les arguments stratégiques utilisés pour la valorisation de l'outil gravitent autour des notions de coopération<sup>1</sup>, de partage d'information<sup>2</sup> et de valorisation de la collectivité<sup>3</sup>. L'intranet est présenté comme un dispositif de communication et non comme un outil technique.

Enfin, nous avons interrogé les acteurs de la stratégie de l'information et de la communication internes sur l'intérêt que revêtait pour eux un intranet à Grenoble Alpes Métropole et à l'Eurométropole de Strasbourg<sup>4</sup>. La connaissance et l'usage du dispositif est variable selon les acteurs interrogés. Les professionnels de la communication interne maîtrisent et s'approprient l'intranet, notamment avec l'utilisation de la première personne pour en parler :

« *Le truc que j'ai voulu développer dans la philosophie de notre intranet, c'est toute la dimension interactive.* »  
Responsable communication interne, le 23 avril 2019, EMS01<sup>5</sup>

« *Notre rôle c'est déjà d'essayer de rendre un peu lisible l'organisation parce qu'elle arrête pas de changer [...]. L'intranet on l'avait conçu au départ pour que les gens aient accès à l'information de manière autonome.* »  
Responsable communication interne, le 8 juillet 2019, GAM01<sup>6</sup>

Les professionnels de la communication se positionnent comme les initiateurs de l'intranet et de ses objectifs. Ils s'approprient l'outil.

Lors des entretiens avec les managers et directeurs généraux, plus de distance apparaît avec l'utilisation de la troisième personne. Ils ne présentent pas l'intranet comme une réponse à une commande de leur part, ou à des stratégies qu'ils ont mises en œuvre, mais comme un outil existant qu'ils décrivent :

<sup>1</sup> « L'occasion de faire se rencontrer de multiples services et directions pour la création d'un outil commun grâce aux compétences diverses de chacun » - Extrait de « Portail numérique de l'agent (PNA) : un nouvel outil au service des agents », [Art. 0682], décembre 2016, *Métrocourant* (10), p.10.

<sup>2</sup> « Grâce à l'Intranet, chacun peut devenir acteur de l'animation du système d'information, de l'enrichissement de la communication, par son implication personnelle et la mise en ligne d'informations qu'il détient. » - Extrait de « Place à l'intranet : Le projet avance et prend forme », [Art. 0344], avril 2007, *InfoMétro* (39), p.3.

<sup>3</sup> « La Métro située sur un territoire réputé « High-Tech », se doit de mettre en place les outils de communication interne permettant de conforter son image au sein de l'intercommunalité. » - Extrait de « La Métro tisse sa toile : le projet de portail intranet », [art. 0269], mars 2006, *InfoMétro*, (34), p.5

<sup>4</sup> Réponse aux questions : « Pour vous, quels sont les rôles de l'intranet ? », « Quelles sont les perspectives d'évolution de l'intranet ? »

<sup>5</sup> **Annexe 20** – Entretien EMS-01, p. 18 ; Volume 2, *Annexes*.

<sup>6</sup> **Annexe 19** – Entretien GAM-01, p. 12 ; Volume 2, *Annexes*

« C'est de l'information, c'est de de l'échange, de la documentation, c'est de la gestion documentaire, puisque ça permet de conserver de façon organisée, donc c'est aussi de la structuration parce que ça aide à la structuration des projets, c'est de l'animation de réseau. »

Directeur Général des Services, le 23 avril 2019, EMS03<sup>1</sup>

« L'intranet c'est l'un des piliers de la com interne. »

Directeur des moyens d'information, le 12 avril 2019, GAM07<sup>2</sup>

Il n'y a pas, pour eux, d'appropriation de l'outil. Nous notons aussi la distance d'usage que les dirigeants, élus et managers ont avec l'intranet, qu'ils valorisent mais avouent ne pas utiliser. C'est un dispositif que les dirigeants trouvent important, mais pas assez pour y passer du temps ni pour le consulter.

« Alors, est-ce qu'on y consacre suffisamment de temps ? Assurément pas. Moi le premier. Je consacre, sans doute pas une heure par an. »

Directeur de la communication interne, le 23 avril 2019, EMS03<sup>3</sup>

« Alors... bonnêtement, moi je me sers pas du tout de l'intranet, mais c'est sûr que l'intranet c'est quand même la plateforme commune à tous, donc c'est un élément important, et incontournable pour une communication réussie. »

Directeur Général des Services, le 23 avril 2019, EMS03<sup>4</sup>

« On peut pas dire que je le consulte ni quoi que ce soit. Mais je le lis. »

Élue en charge du personnel, le 8 avril 2019, GAM04<sup>5</sup>

Dans l'ensemble de ces témoignages, nous avons identifié des réponses très différentes sur le rôle de l'intranet dans la collectivité. Les réponses renvoient à trois principales dimensions :

- Une dimension « technique » centrée sur les fonctionnalités (accès et diffusion de l'information, modalités d'échanges...);
- Une dimension « pratique » qui présente les aspects pratiques de l'intranet et leur influence sur le quotidien professionnel (gain de temps, adaptabilité...);
- Une dimension « stratégique » qui présente les objectifs et enjeux sous-jacents au dispositif intranet (vecteur de cultures spécifiques, de structuration de la collectivité, d'attachement, de lisibilité de l'organisation et de son action...).

Les professionnels de l'information et de la communication internes font appel à ces trois dimensions pour présenter l'intranet de leur collectivité. Dans leurs discours ils se placent principalement dans une démarche de justification de leurs choix, alors que les autres acteurs de la stratégie (dirigeants, managers et élus) décrivent l'intranet comme des observateurs et utilisateurs distanciés de sa mise en œuvre. Pour l'ensemble

<sup>1</sup> Annexe 20 – Entretien EMS-03, p. 33 ; Volume 2 *Annexes*.

<sup>2</sup> Annexe 19 – Entretien GAM-07, p. 102 ; Volume 2, *Annexes*

<sup>3</sup> Annexe 20 – Entretien EMS-03, p. 33 ; Volume 2, *Annexes*

<sup>4</sup> Annexe 20 – Entretien EMS-03, p. 39 ; Volume 2, *Annexes*

<sup>5</sup> Annexe 19 – Entretien GAM-04, p. 52 ; Volume 2, *Annexes*

des personnes interrogées, la première présentation de l'intranet se fait par la dimension « technique » en établissant une liste des fonctionnalités déployées. Les dimensions « pratique » et « stratégique » sont évoquées par les professionnels qui connaissent et « défendent » leur projet. Alors même que l'intranet est développé par une équipe alliant divers professionnels, pour les dirigeants, élus et managers il est surtout le principal outil de la communication interne. Le constat global au sujet de l'intranet et des acteurs de la stratégie est une méconnaissance de sa dimension stratégique de la part des managers, dirigeants et élus. Un tel outil est alors défendu et construit par les professionnels concernés.

## **2. Méthodologie pour l'analyse des dispositifs d'information et de communication internes**

Notre méthode pour l'analyse des dispositifs d'information et de communication de Grenoble Alpes Métropole est centrée sur une reconstitution historique de leur évolution. Dans notre travail d'observation et d'exploration nous avons retracé l'évolution des dispositifs d'information et de communication au sein de la collectivité de manière globale. Nous ne nous sommes pas limitée à la prise en compte, par exemple, des journaux internes, mais nous avons aussi intégré le déploiement des systèmes d'information, etc. Cette approche nous a permis d'avoir une analyse plus générale du contexte dans lequel ont été mis en place les divers dispositifs. Par exemple, des changements éditoriaux dans une publication interne peuvent être liés à l'arrivée d'un intranet qui prend le relais sur un type d'information. C'est grâce à l'établissement de cet historique que nous avons pu faire le choix de l'analyse de contenu du corpus de publications périodiques internes pour la raison première qu'il est un dispositif d'information et de communication à destination des agents de la Métropole qui existe sur la totalité de la période qui nous intéresse (2002-2020).

### **2.1. Les publications périodiques internes : mise en pratique des stratégies**

Pour l'analyse des évolutions des politiques et stratégies de l'information et de la communication internes dans la structuration de Grenoble Alpes Métropole, nous avons centré notre analyse sur les publications périodiques internes. Les « publications périodiques internes » sont un dispositif pérenne des pratiques de diffusion de l'information au sein de l'organisation qui permet une étude longitudinale (2002-2020). Notre analyse se concentre sur les modalités de création, les formats et les contenus des publications.

Ce dispositif nous intéresse tout d'abord dans sa construction sociale (Morillon, 2009), au travers de trois constats. Premièrement, une publication périodique interne est un indicateur des types de préoccupations et de stratégies de la Direction Générale et du service de communication interne (Duterme, 2002) le cas échéant, à un instant précis de l'évolution de la structure. Claude Duterme, associé de recherche en Belgique et praticien formateur, indique à ce sujet que les contenus d'un « journal interne » et son « agenda » auront toujours un lien avec les préoccupations de la direction de la structure :

*« La lecture attentive du [journal interne] peut donner des indications précieuses sur le type de préoccupations ("agenda") qui sont mises en avant par le management et qui doivent nécessairement prendre place dans une stratégie. Même si ce n'est pas planifié comme tel, le ton du journal, les informations dites ou tues, les thèmes à l'ordre du jour ne peuvent pas être détachés des préoccupations de la direction. » (Ibid. p. 97)*

Deuxièmement, une publication périodique interne est aussi un outil de matérialisation de la mémoire (Lambert, 1993)<sup>1</sup> de la structure. Cette mémoire se construit dans une mise en scène et en récit de la vie de l'organisation (D'Almeida, 2006, 2012, p. 95; Morillon, 2009, p. 25). Au-delà de toute stratégie, le texte semble « écrire l'organisation » (Cooren, 2010). Les contenus de ces publications sont aussi des signes identitaires. Comme l'indique Laurent Morillon, enseignant-chercheur en sciences de l'information et de la communication, ils dressent « les contours d'une identité particulière, en mettant en scène une communauté et finalement en orientant la culture » (Morillon, 2009, paragr. 28).

Troisièmement, il a été montré, notamment par les sciences de gestion, qu'en période de changement, la publication périodique interne assure des objectifs spécifiques tels que : rechercher une pérennité identitaire, « donner vie aux évolutions », « assurer la citoyenneté du salarié » et lui permettre de se situer dans une structure en mouvement (Agnès et Durier, 1992). Par cette indication de stratégies de matérialisation de la mémoire et de diffusion de référents identitaires et culturels, la publication périodique interne est une source précieuse pour l'étude d'une structure.

Sur la période étudiée (2002-2020), nous avons recensé soixante-seize parutions de publications périodiques internes à Grenoble Alpes Métropole. Ne bénéficiant d'aucune politique d'archivage, nous avons recueilli ces parutions grâce à une exploration des serveurs informatiques du service communication interne pour les plus récents. Pour ce qui est des parutions précédentes, ce sont les agents que nous avons rencontrés qui nous ont permis d'y accéder au travers de leurs « archives » personnelles.

Pour le traitement des données, nous nous inspirons de travaux méthodologiques en sociologie et en sciences de l'information et de la communication sur l'analyse de la presse et des médias. Nous ferons notamment référence aux travaux de Jean-Marie Charon (2008), chercheur spécialisé dans l'analyse des médias et du journalisme ainsi qu'à l'ouvrage de Claire Blandin, enseignante-chercheuse en sciences de l'information et de la communication et historienne des médias, qui a publié un *Manuel d'analyse de la presse magazine* (2018). Pour l'analyse de contenu, nous utilisons majoritairement les travaux de Jean de Bonville (2006), enseignant-chercheur en sciences de l'information et de la communication et son manuel sur *l'analyse de contenu des médias*. Nous nous permettons ce lien entre « presse interne » et « presse grand public » pour deux raisons. La première est qu'il n'existe pas de méthodologie spécifique à l'analyse de la presse dite « d'entreprise » et encore moins à celle des structures publiques. La seconde raison est que nous nous fondons sur le constat que l'objet étudié (un « journal » ou un « magazine interne ») reproduit les codes journalistiques pour un usage à destination des salariés. Néanmoins, nous limitons l'usage de ces méthodes à l'analyse « technique » de l'analyse médiatique (terminologie, techniques d'analyse...) qui peut, d'après nous, se transposer au « journalisme interne ». Cependant, nous excluons les parties des travaux qui concernent la dimension « médiatique », voire « industrielle », des médias.

---

<sup>1</sup> Voir Chapitre 2, section 2.3, p. 77.

## 2.2. L'analyse de contenu : repérer les pratiques

Pour étoffer notre recherche, nous avons fait le choix de nous diriger vers l'analyse de contenu des publications périodiques internes. L'analyse de contenu permet un traitement quantitatif des publications, en se concentrant sur une diversité de caractéristiques, thématiques et variables qui font émerger des tendances (selon les périodes observées, selon les auteurs...). L'analyse de contenu s'attache, en sciences sociales, à décrire le « contenu manifeste des communications » (Ibid. p. 10-13) dans le souci de procédures garantissant la validité et l'objectivité dans la compréhension des textes. D'après Jean de Bonville (2006), l'analyse de contenu se constitue de dix-neuf étapes, réparties en trois phases distinctes (Ibid. p. 19) qui sont :

- La préparation ;
- Le traitement des données ;
- L'interprétation des résultats.

Nous déclinons dans cette section les cinq étapes principales de notre travail<sup>1</sup>, auxquelles nous associons deux types d'éléments rédactionnels : la description des choix qui ont été faits pour l'explication du cadre de l'analyse de contenu et des éléments réflexifs et descriptifs sur les modalités de la mise en œuvre.

### 1) *Exploration du contenu*

L'exploration du contenu a eu lieu durant le premier semestre du travail de recherche (Janvier à Août 2018). Notre intégration à Grenoble Alpes Métropole a permis de découvrir les documents existants. Durant cette période, nous nous sommes approprié les outils de gestion de l'information de la structure. Nous nous sommes ensuite concentrée sur la sollicitation du service en charge de la gestion des archives pour rassembler tout document qui mentionnerait les dispositifs déployés pour de l'échange d'information et de la communication interne avec les agents de la Métropole. Nous avons alors constaté la faible quantité de documents de travail archivés, surtout avant 2014. La recherche du même type de documents dans les répertoires des serveurs de l'unité en charge de la communication interne depuis 2013 a été plus fructueuse. Les périodes manquantes ont été comblées par des apports documentaires individuels d'agents. Cette exploration nous a permis d'avoir une vision large de la documentation existante dans la structure et de constituer notre corpus de publications périodiques internes pour l'analyse de contenu.

### 2) *Définition des objectifs, problématique, hypothèse*

Parmi les quatre classes générales de recherche (exploratoire, descriptive ou classificatoire, explicative et prédictive) présentées par Jean de Bonville (Ibid.), nous situons nos objectifs de recherche comme « classificatoires » et « explicatifs ». L'objectif « classificatoire » en premier point car nous analysons un support qui a rarement fait l'objet de recherche de cet ordre. Le corpus nous a donc conduit à tester des

---

<sup>1</sup> L'exploration du contenu, la définition des objectifs, de la problématique et des hypothèses, le choix des documents et la constitution du corpus, l'échantillonnage et le choix des variables descriptives et l'élaboration du système catégoriel.



classifications et à les adapter aux publications périodiques internes de Métropoles. Avec le second objectif, « explicatif », nous cherchons à « comprendre les processus d'un changement » (Ibid.) grâce à la mise en récit de la structure.

Deux hypothèses de travail ont dirigé cette analyse de contenu :

- Les différentes phases organisationnelles sont représentées par des tendances info-communicationnelles qui transparaissent dans les sujets traités et le manière dont ils sont abordés ;
- Les acteurs de la stratégie de l'information et de la communication en charge des publications périodiques internes influencent les contenus.

3) *Choix des documents et constitution du corpus*

Notre choix s'est dirigé vers l'analyse des publications périodiques internes de type « journal interne » et « magazine interne » pour plusieurs raisons : leur périodicité, leur permanence et leur portée (diffusion à l'ensemble des salariés). Leur caractère formel permet aussi d'en traiter la totalité sur une période donnée, et pourra à terme faire l'objet d'une approche similaire du fait que ce support de communication est utilisé dans une majorité des collectifs de travail.

4) *Échantillonnage et choix des variables descriptives*

Nous nous appuyons sur une analyse de contenu réalisée sur deux unités d'échantillonnage (Ibid. p. 113) :

- L'unité « publication », c'est-à-dire le « journal » ou la « lettre » ;
- L'unité « article », qui désigne les articles contenus dans chaque publication.

Pour chacune des unités nous avons défini des variables, intrinsèques, extrinsèques (cf. Tableau 24) et exogènes, à prendre en compte dans notre analyse. Elles sont décrites plus précisément en annexes de cette thèse<sup>1</sup>.

	Unité « publication »	Unité « article »
Variable extrinsèques	Collectivité, Type de publication, Nom publication, Directeur publication, Pilote publication, Date, numéro de parution	
Variables intrinsèques	Nombre de pages, Nombre de caractères, Titre, Couverture	Numéro de page, référence à l'article, nombre de caractères, format, iconographie

Tableau 24 réalisé par l'auteure : Variables pour l'analyse de contenu

Les « variables extrinsèques » sont des données générales du document étudié. Les « variables intrinsèques », elles, concernent et définissent plus précisément le contenu. Les « variables exogènes » sont celles de l'environnement qu'il est pertinent de prendre en compte. Dans notre cas, la période concernée sera une

<sup>1</sup> **Annexe 23** – Guide pour l'analyse de contenu, p. 1 ; Volume 2, *Annexes*.



variable exogène adaptée. Nous avons, parmi l'ensemble des variables existantes, conservé celles qui nous permettent de répondre à nos hypothèses.

#### 5) *Élaboration du système catégoriel*

Le système catégoriel s'est construit à la fois de manière inductive et déductive. Une liste de catégories a priori a été réalisée à partir des hypothèses de recherche. Nous l'avons ajustée avec une approche déductive en analysant un sous-échantillon de notre corpus par la suite.

Les « articles » ont été qualifiés selon un système catégoriel<sup>1</sup>. Chaque catégorie est décrite plus précisément en annexe. Les catégories s'organisent de la sorte :

- La principale thématique traitée
  - Fonctionnelle : pour les thématiques administratives
  - Opérationnelle : pour les compétences de la collectivité
- Le type d'article
  - Inspiré des rubriques récurrentes<sup>2</sup> des publications périodiques internes ;
- Des caractéristiques éditoriales
  - Le registre : « interne » ou « externe » ;
  - La visée : « informative », « pratique », « impérative » (annonce / appel à action) et « pédagogique » ;
  - La figure de l'individu destinataire : « le citoyen », « l'individu », « le membre d'un collectif », « le professionnel » et « le salarié ».

Pour chacun des systèmes catégoriels utilisés, un « guide » a été réalisé regroupant les règles de catégorisation (Ibid. p. 161-164) : la « définition opératoire » et les « indicateurs » pour la catégorisation des unités<sup>3</sup>. Ce guide a permis d'encadrer les règles pour la catégorisation, afin de pouvoir s'y référer et assurer une cohérence dans la catégorisation. Il a aussi permis d'établir un test sur un sous-corpus. La fidélité de la catégorisation a été évaluée de deux manières : par la *reproductibilité* et la *répétabilité* (Ibid. p. 178-179). La *reproductibilité* tout d'abord, en proposant à deux groupes d'étudiants du master « communication publique et médias » de l'Université Grenoble Alpes durant un TD de tester la catégorisation. Vingt-deux personnes ont donc appliqué la catégorisation sur quelques unités du corpus. Leurs résultats ont été comparés aux nôtres. Les catégories causant le plus d'erreurs ont été révisées, ou le guide adapté afin de réduire le potentiel d'erreur. La *répétabilité* ensuite, étant donné que nous étions la seule personne à réaliser la catégorisation totale, en retestant des unités sélectionnées de manière aléatoire quelques mois après la première catégorisation.

---

<sup>1</sup> Ibid., pp. 2-3.

<sup>2</sup> Notamment celles citées dans l'enquête de Cap'Com sur la presse interne des collectivités. Cap'Com et Rigaud, Didier, (2016), « La presse interne des collectivités et organismes publics. Enquête Cap'Com. », Cap Com, [en ligne], consulté le 05/05/2020, <http://www.cap-com.org/la-presse-interne-des-collectivites-publiques>.

<sup>3</sup> **Annexe 23** – Guide pour l'analyse de contenu ; Volume 2, *Annexes*.

### 3. Résultats de l'analyse de contenu des publications internes de Grenoble Alpes Métropole

Nous présentons dans cette section les résultats de l'analyse de contenu des publications périodiques internes de Grenoble Alpes Métropole. L'objectif est d'identifier des tendances selon certains critères :

- La période de publication, selon l'évolution de la structure ;
- Le type d'unité administrative en charge de la publication.

Nous considérons ces publications comme des témoins des évolutions structurelles et des stratégies de communication interne. Les contenus des publications périodiques internes permettent de qualifier les politiques d'information et de communication internes en vigueur. Dans cette section, nous prenons en compte l'évolution des formes des publications, puis l'évolution des politiques éditoriales pour terminer par une analyse des modalités de traitement de l'information.

#### 3.1. Les « variables intrinsèques » des publications périodiques internes

Nous avons repéré d'abord les variables « intrinsèques »<sup>1</sup> des publications périodiques internes<sup>2</sup> de Grenoble Alpes Métropole. Pour cela, nous avons prêté attention à l'équilibre entre le texte et l'image et à la mise en page des quatre publications (cf. Tableau 25 ci-dessous). L'ensemble des caractéristiques de ces quatre publications sont décrites en annexe<sup>3</sup>.

	InfoMétro V1	InfoMétro V2	TextoMétro	Métrocourant
<b>Nombre publications</b>	14	27	19	15
<b>Fréquence<sup>4</sup></b>	0,82 / mois	0,54 / mois	0,67 / mois	0,65 / trimestre
<b>Mots<sup>5</sup> moyens par numéro</b>	855 mots	3111 mots	854 mots	9072 mots
<b>Visuels<sup>6</sup> par numéro</b>	1,6 visuels	15 visuels	0,4 visuels	43,7 visuels

Tableau 25 réalisé par l'auteure : Résumé variables intrinsèques des publications périodiques internes de Grenoble Alpes Métropole

La première publication, intitulée *InfoMétro*, se présente sous la forme d'une publication entièrement rédigée sur le mode textuel : pas une seule illustration, hormis le logo, vient rompre ces colonnes, inspirées de la mise en page de la presse. La publication, austère, est en noir et blanc. Ce journal quasi-mensuel respecte le plus la périodicité annoncée entre avril 2002 et septembre 2003, soit guère plus d'un an. Il n'a pas été

<sup>1</sup> Pour plus de détails voir Chapitre 6, Tableau 24, p. 223.

<sup>2</sup> Nous définissons la « publication périodique interne » comme toute publication périodique physique diffusée à l'ensemble du personnel de la collectivité, ne présentant pas une exclusivité thématique.

<sup>3</sup> Voir **Annexe 21** – Les publications périodiques internes de Grenoble Alpes Métropole ; pour l'ensemble des détails sur les publications périodiques internes de Grenoble Alpes Métropole.

<sup>4</sup> La fréquence est calculée par le rapport entre le nombre de numéros et le nombre de publications supposées. Par exemple pour la publication *InfoMétro* le mensuel a été publié 14 fois sur une durée de 17 mois, soit  $14 / 17 = 0,82$ .

<sup>5</sup> Nombre moyen de mots par publication arrondi à l'unité. Le nombre total de mots de la publication a été divisé par le nombre de numéros.

<sup>6</sup> Nombre moyen de visuels par numéro de la publication. Le nombre total de visuels de la publication a été divisé par le nombre de numéros.

possible de retrouver les rédacteurs, qui étaient des agents volontaires. Tous les numéros émanent de la Direction Générale des Services.

La deuxième publication, du même nom, intègre de la couleur et des visuels. Ces derniers occupent une place importante avec une moyenne de deux visuels par page. Le volume est plus important et se rapproche plus de la forme du « journal » que de la « lettre ». Elle est la publication qui a eu la longévité la plus importante (sept ans).

La troisième publication, intitulée *TextoMétro*, ressemble à la première publication, avec un volume réduit (à nouveau une page unique). De nouveau, la publication ne contient que du texte.

Enfin, la quatrième et dernière publication intitulée *Métrocourant*, prend la forme d'un magazine interne, avec un volume de 22,8 pages en moyenne et une mise en page qui rejoint les codes de la presse magazine (images, couleurs, rubriques...).

Nous avons comparé l'évolution du nombre de visuels et de caractères moyens par publication. Nous constatons une augmentation de la proportion de texte et une disparition des visuels de 2010 à 2012, période où la publication est pilotée par la Direction Générale des Services. Les professionnels de la communication, dans une démarche de valorisation du dispositif notamment, mettent plus au cœur de la démarche la question de l'accessibilité et prennent en compte la diversité des publics lecteurs en ayant recours à une plus grande proportion d'images.

Le *Métrocourant*, reprend les codes de la presse magazine. Ceci se traduit par l'augmentation du nombre de pages, le graphisme et par la place de plus en plus importante accordée à l'iconographie. Ainsi, ce n'est pas seulement le support qui change mais aussi l'imaginaire qu'il suscite.

Au sujet des visuels, l'iconographie se présente sous la forme de deux grandes familles : celle des « graphiques » et celle des photographies. Dans chacune d'entre elles, nous avons différencié les visuels, qui sont soit une aide à la lecture (valeur illustrative), soit qui apparaissent comme des porteurs d'information. Nous avons identifié onze types de visuels dans les publications que nous détaillons en annexe<sup>1</sup> : le pictogramme, le logo, l'illustration didactique, le graphique, l'illustration humoristique, l'illustration générique, la photo générique, la photo, la photo d'agents, le portrait d'agent et la capture d'écran. Nous constatons une augmentation des visuels informatifs (didactique, graphiques...) dans le magazine interne *Métrocourant*. L'identification des types de visuels nous permet d'examiner plus finement la politique éditoriale des publications. Par exemple, l'augmentation de l'utilisation de visuels informatifs indiquera une volonté de vulgarisation et de pédagogie.

### 3.2. Les politiques éditoriales des publications périodiques internes

Ce que nous appelons la « politique éditoriale » est constituée des choix éditoriaux de chacune des publications. Nous nous intéressons aux diverses thématiques traitées et à leur représentation au fil des

---

<sup>1</sup> **Annexe 29** – Typologie des visuels des publications périodiques internes ; Volume 2, *Annexes*.

publications. Pour cette analyse, nous avons caractérisé le « rubricage »<sup>1</sup> des publications (choix de rubriques, récurrences...) puis les thématiques traitées au fil des publications (compétence représentée, unités...).

Les apports des travaux sur le journalisme permettent de comprendre l'origine du « système rubrical » (Feyel, 2012), en tant que cadre social de l'écriture de l'actualité (Esquenazi, 2014) au fondement de la rationalisation de l'écriture journalistique (Clot, 2021, p. 145). L'attribution de rubriques dans la presse permet de définir un « ensemble rédactionnel spécialisé dans un type particulier d'informations ou dans un genre particulier d'écriture journalistique » (Feyel, 2012, p. 100). Ces rubriques, ou « systèmes rubricaux », participent d'une mise en ordre de l'information et de la création d'habitudes de lecture (Ibid. p. 99). C'est aussi un moyen de rationaliser l'écriture journalistique au travers de « chemins de fer » prédéfinis (Clot, 2021, p. 145). Enfin, les rubriques participent du cadre social de l'écriture de l'actualité (Esquenazi, 2014, p. 38-39).

Roselyne Ringoot, enseignante-chercheuse en sciences de l'information et de la communication, souligne le rôle social qu'occupent les rubriques et considère que « le rubricage construit l'espace public propre au journal en instaurant des paradigmes informationnels » (Ringoot, 2014, p. 64). C'est pourquoi, le rubricage et ses évolutions sont le signe des mutations éditoriales et donc du remaniement des valeurs accordées à l'information concernée (Ibid. p. 64-65). Si ladite « presse d'entreprise » (Lambert, 1993), dans notre cas la presse interne de collectivité territoriale, présente des spécificités, nous considérons que les pratiques de rubricage relèvent globalement des mêmes processus sociaux que ceux de la presse en général. C'est pourquoi nous proposons une analyse de l'évolution du rubricage des publications périodiques internes de Grenoble Alpes Métropole pour l'analyse des évolutions des politiques éditoriales. Cette analyse permet de mettre en parallèle l'évolution du type de rubrique en fonction des phases de la structure. La mise en place de rubriques est aussi le signe d'une professionnalisation des publications.

Pour chaque article, nous avons identifié le nom de la rubrique<sup>2</sup>. Ceci nous a permis de dresser un tableau des rubriques par publication et leur fréquence<sup>3</sup>. Dans les publications périodiques internes de Grenoble Alpes Métropole, les premiers signes de « rubricage »<sup>4</sup>, autres que les éditoriaux, apparaissent à partir du neuvième numéro de l'*InfoMétro V1* (février 2003), et ne s'appliquent qu'à certains articles. Les premières rubriques « stables » apparaissent dans la publication *InfoMétro V2* (2003 à 2010) pour les articles « centrés sur l'individu » (Dalban-Pilon, 2020)<sup>5</sup>. Ces rubriques sont le premier signe d'une politique éditoriale qui est tournée vers l'individu et sa valorisation. Cependant, aucune charte éditoriale n'accompagne la publication

---

<sup>1</sup> **Annexe 27** – Les rubriques des publications internes de Grenoble Alpes Métropole ; Volume 2, *Annexes*.

<sup>2</sup> **Annexe 27** – Les rubriques des publications internes de Grenoble Alpes Métropole ; Volume 2, *Annexes*.

<sup>3</sup> Nous avons identifié pour chaque publication le nombre de rubriques différentes : 5 pour la publication *InfoMétro V1*, 41 pour la publication *InfoMétro V2*, 20 pour la publication *TextoMétro* et 28 pour la publication *Métrocourant*.

<sup>4</sup> Nous identifions le rubricage comme un titre générique surplombant le titre de l'article et pouvant être récurrent (exemple : « Actus », « Info pratique », ...).

<sup>5</sup> Ces rubriques sont notamment : les nouveaux arrivants, le « carnet » (naissances et décès), les départs à la retraite, les nominations...

et les rubriques sont aléatoires avec pas moins de quarante-et-une rubriques différentes dans l'*InfoMétro*. En 2012, la première charte éditoriale est créée<sup>1</sup>. Elle se matérialise dans un chemin de fer précis<sup>2</sup> : les publications s'organisent avec une même trame et une liste de rubriques quasi-systématiquement présentes<sup>3</sup>. Dans cette charte éditoriale, pour chaque rubrique le ton utilisé et les objectifs de l'article sont définis.

Afin de replacer les publications de Grenoble Alpes Métropole dans le contexte général de la communication interne des collectivités territoriales, nous avons comparé le « système rubrical » de ces publications avec la liste de rubriques identifiées dans l'étude de l'association Cap'Com sur la presse interne des collectivités territoriales<sup>4</sup>. Ceci a permis de dresser une typologie des rubriques des publications périodiques internes de Grenoble Alpes Métropole<sup>5</sup>. Cette liste issue d'une étude donne la possibilité d'identifier l'absence de certaines rubriques dans les publications par rapport aux publications d'autres collectivités, et à l'inverse des rubriques spécifiques à Grenoble Alpes Métropole.

Au fil des publications, les rubriques concernant des événements personnels des agents (Carnet du personnel, mouvements du personnel) disparaissent au profit de rubriques qui mettent en scène la collectivité et ses individus (portraits d'agents, présentation de service). Cet agent témoigne de cette transition éditoriale qui serait le résultat de changements dans les liens entre agents :

« Aujourd'hui, à deux-mille agents, je pense que ça serait incongru et que ça pourrait être inconvenant en plus. On a envie ou pas de dire. Mais à l'époque les gens avaient plus envie de dire, et de partager cette info qui est très personnelle alors qu'aujourd'hui beaucoup moins. »

Agent intercommunal depuis 1995, le 25 mai 2018, GAMH-05<sup>6</sup>

Les rubriques des publications périodiques internes indiquent que la structuration de l'information est plus ou moins formelle selon la période. Par exemple, les lettres pilotées par la Direction Générale publient des articles de contenu sans charte éditoriale. Au contraire, les magazines portés par les professionnels au moment de la transformation respectent une charte éditoriale prédéfinie. L'absence de rubriques montre une éventuelle absence de politique éditoriale pour transmettre de l'information des dirigeants, ou de l'exécutif, vers le collectif de travail. La dernière publication (*MétroCourant*) se construit sur une stratégie appuyée par une charte éditoriale qui définit les objectifs de chaque type d'information diffusée. Nous constatons ainsi que les professionnels de la communication apportent une plus-value en termes de

<sup>1</sup> **Annexe 48** – Charte éditoriale du magazine interne MétroCourant de Grenoble Alpes Métropole ; Volume 2, *Annexes*.

<sup>2</sup> Ibid., p. 12.

<sup>3</sup> Les rubriques les plus représentées dans les 15 volumes de la publication *MétroCourant* sont : *En bref* (14 fois), *Lumière sur...* (14 fois), *Vu de la Métropole* (14 fois), *Questions RH* (13 fois), *Dossier* (12 fois), *En action* (11 fois) et *Agent double* (10 fois).

<sup>4</sup> Les treize rubriques identifiées sont : Actualité des services, Infos RH et statutaires, Mouvements du personnel, Présentation d'un service, Portrait d'un agent, Dossier thématique, Informations de l'association du personnel, Prévention hygiène et sécurité, Carnet du personnel, Conseils informatiques, Résultats concours, Jeux et Petites annonces. Cap'Com et Rigaud, Didier, (2016), « La presse interne des collectivités et organismes publics. Enquête Cap'Com », Cap Com, [en ligne], consulté le 05/05/2020, <http://www.cap-com.org/la-presse-interne-des-collectivites-publiques>.

<sup>5</sup> **Annexe 28** – Typologie des rubriques des publications périodiques internes de Grenoble Alpes Métropole ; Volume 2, *Annexes*.

<sup>6</sup> **Annexe 14** – Entretien GAMH-05, p. 41 ; Volume 2, *Annexes*.

structuration de l'information et de politiques d'information et de communication, qui seront ensuite portées par les dirigeants et l'exécutif.

### ***Les thématiques traitées dans les publications périodiques internes***

Indépendamment du type de rubrique, nous avons attribué à chaque « article » la thématique<sup>1</sup> traitée. Nous avons intégré au système catégoriel de notre analyse de contenu deux groupes de thématiques :

- Les « thématiques opérationnelles » qui relèvent des « compétences » de la Métropole<sup>2</sup> ;
- Les « thématiques fonctionnelles » qui relèvent des missions fonctionnelles au service de l'administration<sup>3</sup>.

Cette analyse permet de voir la part fonctionnelle et opérationnelle des publications et donc une politique éditoriale spécifique. Une majorité de thématique opérationnelle indiquerait une mise en avant des actions de la structure sur le terrain. A l'inverse, une majorité de thématiques fonctionnelles indiquerait un traitement du fonctionnement de la structure. Dans le premier cas le journal serait un outil de valorisation de l'action métropolitaine. Dans le second, le journal serait un outil au service du fonctionnement de la structure.

L'histogramme présenté ci-dessous (cf. Figure 27) compare la part des articles évoquant les thématiques opérationnelles et les thématiques fonctionnelles dans les publications. Il est donc intéressant de constater que les pilotes précédents ont majoritairement utilisé ce dispositif pour le fonctionnement de la structure. Ce sont les professionnels de la communication interne qui ajoutent de nouvelles dimensions politiques et stratégiques au dispositif.

---

<sup>1</sup> La liste des thématiques est disponible en **Annexe 23** – Guide pour l'analyse de contenu, p. 2 ; Volume 2, *Annexes*.

<sup>2</sup> En 2020, 49 compétences sont recensées. Grenoble Alpes Métropole, 2021, Rapport d'activité 2021, p. 28, [en ligne] consulté le 3/4/2023, [https://www.grenoblealpesmetropole.fr/cms\\_viewFile.php?idtf=1425&path=Rapport-d-activite-annuel-2021.pdf](https://www.grenoblealpesmetropole.fr/cms_viewFile.php?idtf=1425&path=Rapport-d-activite-annuel-2021.pdf)

<sup>3</sup> Au nombre de 15 : Assemblées et vie institutionnelle, bâtiments / locaux, systèmes d'information, finances, ressources humaines, santé et sécurité, organisation interne et pilotage, moyens d'information, communication interne, stratégie et innovation, action sociale, moyens généraux, juridique, dialogue social et commande publique.

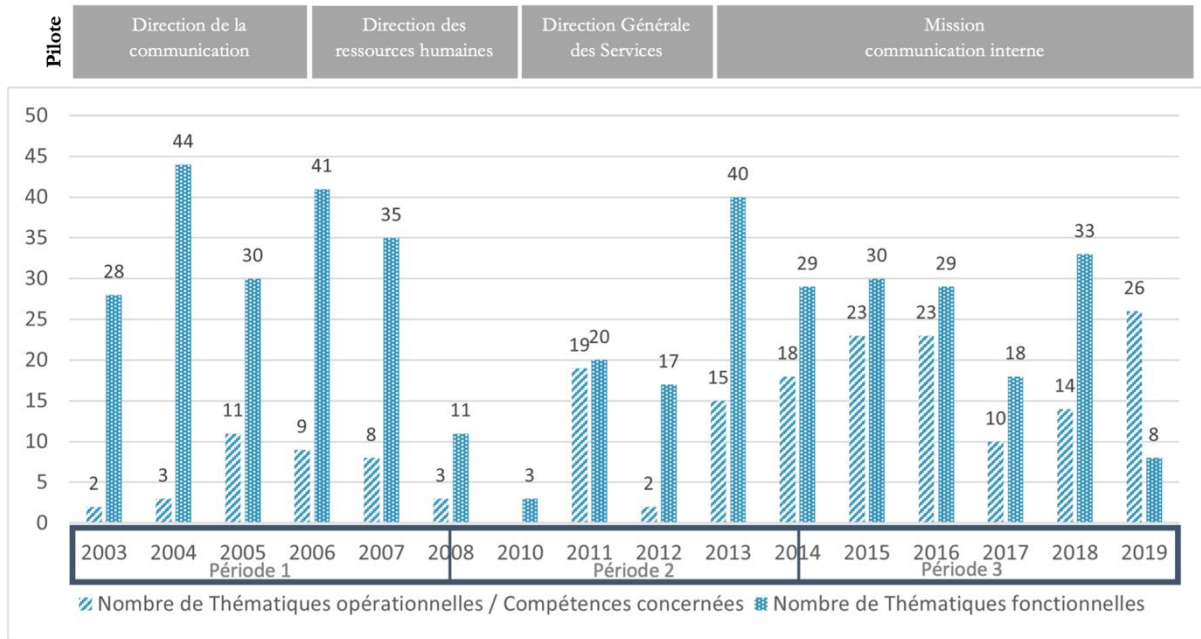


Figure 27 réalisée par l'auteure : Répartition des unités « article » entre thématique fonctionnelle et opérationnelle

Cette figure montre que le journal interne s'est d'abord construit comme un outil administratif d'accompagnement de la vie de la collectivité, pour devenir de plus en plus un dispositif de stratégie de communication.

Il apparaît que les thématiques fonctionnelles sont toujours présentes, bien que leur fréquence varie, alors que les thématiques opérationnelles se font plus rares avant le lancement du *Métrocourant* en 2013.

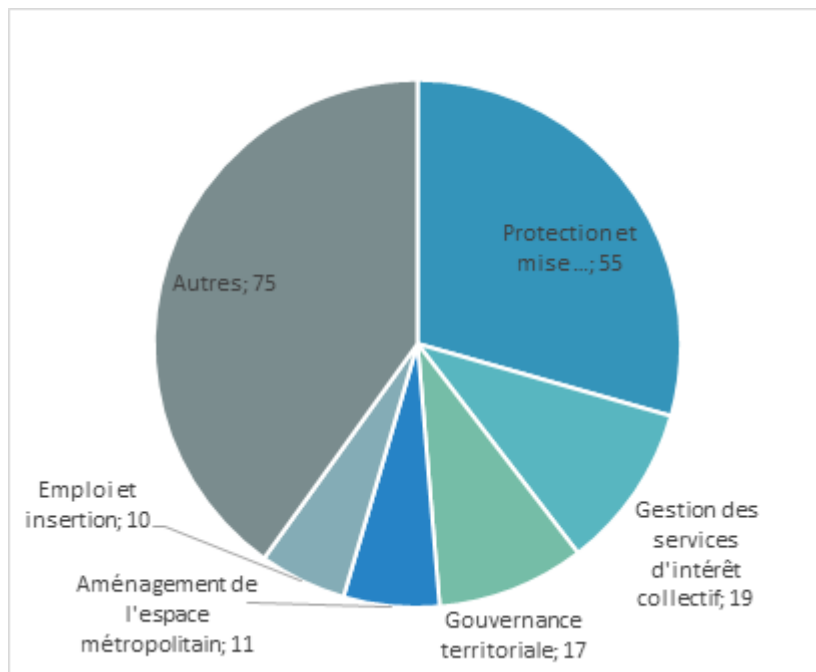


Figure 28 : Représentation numérique des thématiques opérationnelles dans les publications périodiques internes de Grenoble Alpes Métropole



Nous avons ensuite étudié les thématiques plus précises pour chaque groupe de thématiques (cf. Figure 28). Concernant les « thématiques opérationnelles »<sup>1</sup>, la Figure 28 montre que seulement trois thématiques sur quarante-neuf représentent la moitié des articles totaux publiés. Une partie des compétences de la Métropole (10 sur 49) n'a jamais été traitée par les publications périodiques internes entre 2003 et 2019. De même, la figure ci-dessus présente la répartition des thématiques opérationnelles par nombre d'articles avec une majorité représentée dans seulement cinq thématiques. Ces compétences sont :

- La protection et la mise en valeur de l'environnement et de politique du cadre de vie, qui représente 29,5 % des publications avec majoritairement des articles sur la gestion des déchets (15 % du total) et l'eau et l'assainissement (9,6 % du total) ;
- La gestion des services d'intérêt collectif (10,2 %) ;
- La gouvernance territoriale (9 %) ;
- L'aménagement de l'espace métropolitain (5,9 %)
- L'emploi et l'insertion (5,3 %).

Le choix de la sur-représentation de thématiques n'est exprimé nulle part. Nous supposons donc que cette tendance est uniquement due à des choix éditoriaux inconscients en fonction des services les plus visibles et de ceux qui sollicitent le plus une parution.

Le « journal interne » se constitue comme l'outil des agents, porteur d'une équité, d'après les objectifs exprimés. Pourtant, nous constatons que certains métiers et certaines thématiques n'ont jamais été traitées.

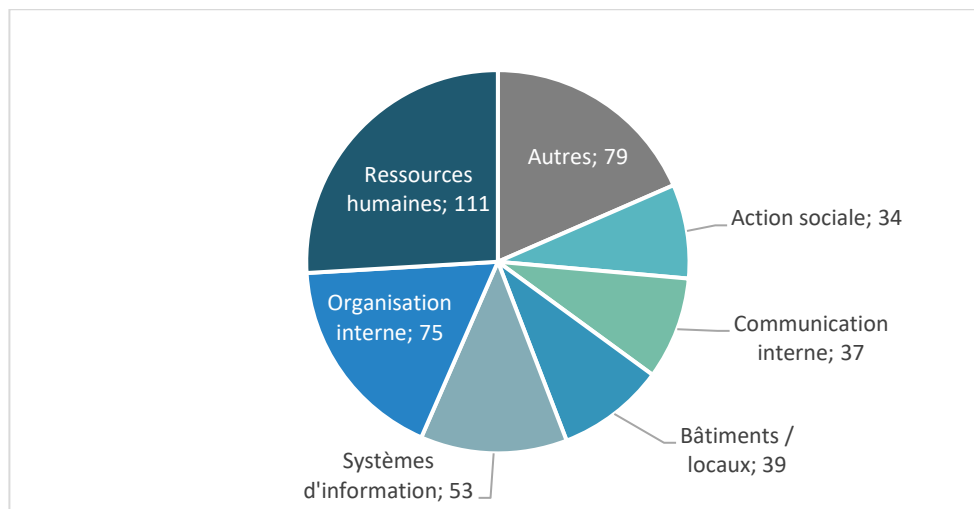


Figure 29 réalisée par l'auteure : Part des thématiques fonctionnelles dans les publications périodiques internes de Grenoble Alpes Métropole

Concernant les « thématiques fonctionnelles »<sup>2</sup>, elles sont toutes représentées dans les publications. La Figure 29, ci-dessus, montre la place importante de la thématique des « ressources humaines » (26 % des publications sur les thématiques fonctionnelles), puis de « l'organisation interne » (18 %) et des « systèmes

<sup>1</sup> **Annexe 30** – Représentation des thématiques dans les publications périodiques internes de Grenoble Alpes Métropole, pp. 1-2 ; Volume 2, *Annexes*.

<sup>2</sup> *Ibid.*, p. 3.



d'information » (12 %). Ainsi, des thématiques centrales au fonctionnement de la collectivité, telles la thématique « juridique » (un article) ou la thématique « commande publique » (quatre articles), n'apparaissent quasiment jamais sur la période étudiée. De manière générale, les thématiques les plus représentées sont celles en lien direct avec les dynamiques de changement de la collectivité. Ces résultats montrent la prédominance du sujet des transformations de la structure dans les publications périodiques internes. Les missions qui n'y participent pas directement, le service juridique et la commande publique, sont sous-représentées dans les publications. Pourtant, nous pouvons supposer que ces unités ont des actualités régulières à diffuser aux agents, notamment en termes de nouveautés réglementaires et de diffusion de règles et procédures. Si ces fonctions ne sont pas présentes dans les publications, elles doivent utiliser d'autres vecteurs de communication avec les agents pour leur fonctionnement.

La Figure 29 ci-dessous présente le nombre d'articles au sujet des quatre thématiques fonctionnelles les plus représentées de 2002 à 2019. Ce graphique montre une augmentation de certaines thématiques fonctionnelles durant les périodes de transformation de la structure.

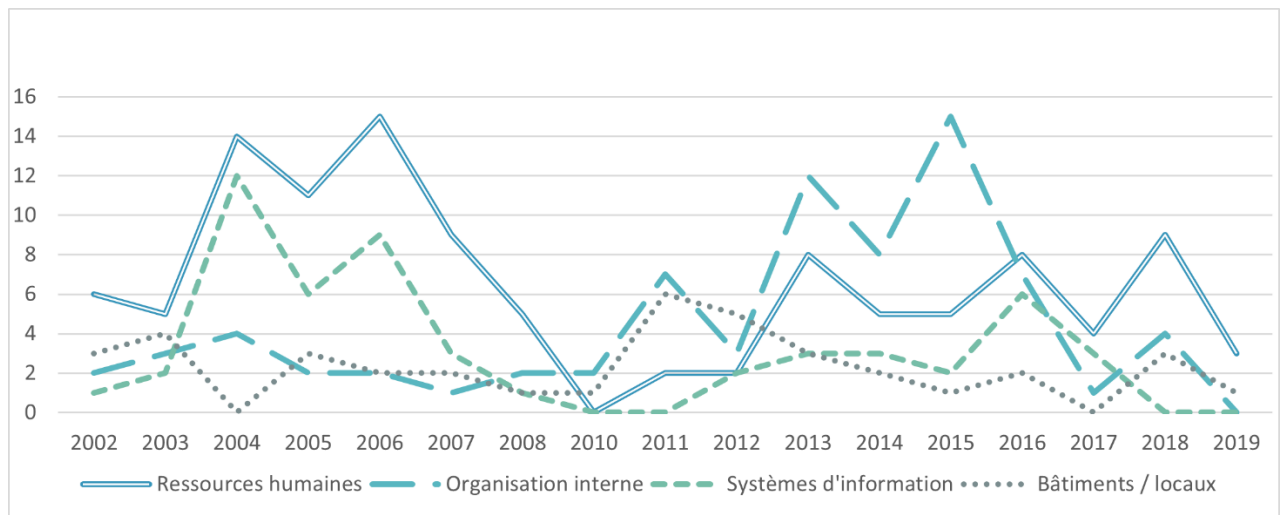


Figure 30 réalisée par l'auteure : Nombre de publications par thématiques fonctionnelles dans le temps dans les publications périodiques internes de Grenoble Alpes Métropole

Entre 2004 et 2006, période de transition vers le statut de communauté d'agglomération et de recrutements, les articles au sujet des « ressources humaines » et des « systèmes d'information » ont fortement augmenté en comparaison aux autres thématiques fonctionnelles. En période de transition vers le statut de Métropole, la thématique fonctionnelle au sujet de l'« organisation interne » augmente fortement, jusqu'à représenter 62,5% des articles sur des thématiques fonctionnelles en 2015, contre 17,6% en 2012.

En résumé, cette analyse des rubriques et thématiques traitées dans les contenus des publications périodiques internes de Grenoble Alpes Métropole a montré que ce dispositif est une entrée intéressante pour l'analyse des changements structurels. L'analyse par l'entrée des acteurs en charge des publications montre qu'ils influencent les contenus et la forme des publications. En effet, la forme et les contenus varient aussi selon les pilotes de la publication.

L'analyse par l'entrée des thématiques est un indicateur des priorités accordées dans les publications par les pilotes de celles-ci. Elle montre quelles thématiques sont considérées comme importantes par les pilotes à une période concernée. Elle est aussi un moyen de mettre en lumière le fait que l'absence de politique définie et d'objectifs précis amène à une sur-représentation de certaines thématiques par rapport à d'autres. Ceci montre, pour deux phases de transformation semblables, deux politiques éditoriales distinctes. La première est fondée sur des éléments pratiques et techniques (changements dans la gestion des ressources humaines, utilisation des systèmes d'information...). La seconde centre le discours sur les modalités générales d'organisation interne et de changement.

### 3.3. Les formes du discours des publications périodiques internes

Pour terminer sur l'analyse du corpus de publications périodiques internes de Grenoble Alpes Métropole, nous nous sommes intéressée au discours journalistique. Cette partie de l'analyse nous permet de qualifier l'information diffusée dans les publications. L'objectif est d'identifier les évolutions des modalités de traitement de l'information. Celles-ci peuvent être le signe d'évolutions de stratégies éditoriales mais aussi d'évolutions du lien entretenu entre les pilotes des publications et leurs destinataires. Par exemple, le ton ou le vocabulaire utilisés pour s'adresser aux membres de la collectivité peuvent être des indicateurs du lien, de la représentation, voulu par les pilotes de la publication. Quatre caractéristiques<sup>1</sup> nous intéressent pour cette analyse du discours : le registre, la figure de l'individu au travail, la visée et les éléments illustratifs. Celles-ci nous permettent de distinguer plus précisément les politiques éditoriales portées. Le croisement de ces quatre caractéristiques est intéressant pour tracer des évolutions dans les contenus des publications que nous mettons en relation avec les périodes concernées.

*Pour ce qui est des registres*, le « registre interne » traite d'un sujet au prisme de la structure, de l'administration ; le « registre externe » traite d'un sujet au prisme de l'action publique. Par exemple : un article sur le quotidien des agents qui ramassent les déchets est un article avec une « thématique opérationnelle » traité dans le « registre interne ». Au contraire, un article sur la nouvelle politique de ramassage des déchets est un article avec la même « thématique opérationnelle » traité dans le « registre externe ». D'un côté, les articles relevant du registre « externe » répondent aux enjeux opérationnels et institutionnels, voire politiques. De l'autre, les articles au registre « interne » répondent aux enjeux fonctionnels et institutionnels.

*Pour ce qui est de la figure de l'individu*, en traitant l'ensemble des unités « article », nous avons constitué une liste de cinq « figures de l'agent au travail » dans les publications de Grenoble Alpes Métropole : le citoyen, l'individu, le membre d'un collectif, le professionnel et le salarié. Elles sont expliquées dans le Tableau 26 ci-dessous et décrites en annexe<sup>2</sup>. Chaque type d'unité article s'adresse à l'une des figures de l'individu au travail. Cette catégorisation nous permet de constater, ou non, les évolutions dans la posture des rédacteurs et ainsi de faire ressortir les stratégies mises en place.

---

<sup>1</sup> L'ensemble de ces caractéristiques sont détaillées en **Annexe 23** - Guide pour l'analyse de contenu ; Volume 2, *Annexes*.

<sup>2</sup> **Annexe 23** – Guide pour l'analyse de contenu ; Volume 2, *Annexes*.

Les figures de l'individu au travail				
Le citoyen	L'individu	Le membre du collectif	Le professionnel	Le salarié
L'individu en tant que membre de la population	L'individu en tant que personne dans le contexte extraprofessionnel	L'individu en tant que membre d'un collectif de travail	L'individu dans ses pratiques professionnelles internes	L'individu en tant que salarié, qu'individualité dans le groupe

Tableau 26 réalisé par l'auteure : Les figures de l'individu au travail dans les publications périodiques internes de Grenoble Alpes Métropole

**Concernant la visée** de l'article (pédagogique, informatif, pratique ou impératif), nous avons attaché à chaque unité article une intentionnalité. C'est-à-dire que, selon le sujet et l'objectif de l'article, nous identifions s'il est destiné à vulgariser une information, à donner une information « brute », à proposer des solutions ou à demander une action. Des exemples d'articles associés à chaque visée sont disponibles en annexe<sup>1</sup>.

**Au sujet des éléments illustratifs** des articles, ils catégorisent le type d'illustration utilisé. Nous avons identifié onze types de visuels dans l'ensemble des publications auxquels nous avons associé des visées. Leur description est disponible en annexe.

L'objectif est tout d'abord d'identifier les formes du discours journalistique interne dans une collectivité territoriale. Ensuite, notre deuxième objectif est d'identifier s'il existe des tendances dans les formes des discours selon les émetteurs de l'information et les périodes d'évolution<sup>2</sup> de la structure.

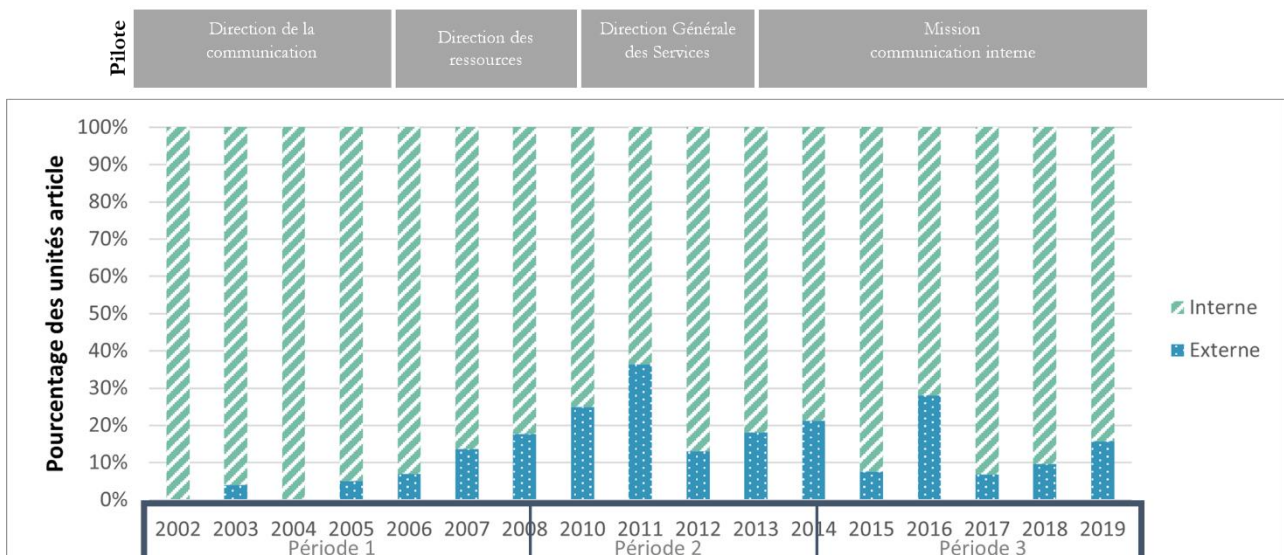


Figure 31 réalisée par l'auteure : Proportion des registres interne ou externe dans les unités articles des publications périodiques internes de Grenoble Alpes Métropole de 2002 à 2019

<sup>1</sup> Annexe 31 – Exemples d'articles pour chaque type d'information ; Volume 2, Annexes.

<sup>2</sup> Le descriptif de l'évolution des publications et de leurs caractéristiques sont disponibles en Annexe 21.

Nous commençons par les résultats concernant les registres. Nous avons comparé la fréquence de chacun des deux registres analysés entre 2002 à 2019. Dans le graphique ci-dessus (cf. Figure 31), les zones barrées représentent la proportion du registre « interne » et les zones à points la proportion du registre « externe ».

Premièrement, l'évolution dans le temps de ces deux registres, montre une présence constante du registre « interne ». Ce constat peut être le signe d'une volonté de faire du dispositif de publication périodique interne un support d'information au service des agents de la collectivité. A l'inverse, le magazine interne de l'Eurométropole de Strasbourg (pilote par les services de communication externe) traite majoritairement des sujets sur un registre « externe ».

Deuxièmement, le graphique montre une apparition progressive du registre « externe ».

Troisièmement, la part du registre « interne » regagne de l'importance dès 2012 (87 % au lieu de 64% en 2011), au moment de la préparation du transfert vers le statut de la Métropole. Cette phase coïncide aussi avec la création de l'unité administrative en charge de la communication interne en 2012. Les années présentant le moins de publications à registre « externe » (2002, 2004 et 2015) sont les années de transformation de l'organisation et de profondes réorganisations. Durant les phases de transformation, le discours se recentre sur l'administration et son fonctionnement.

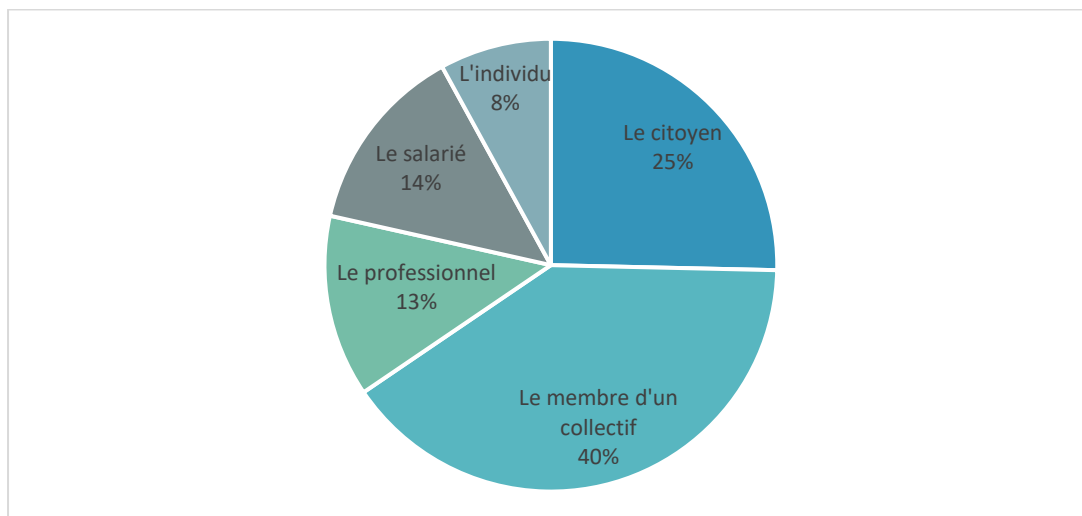


Figure 32 réalisée par l'auteure : Répartition des « figures de l'individu » visées dans les unités « article » des publications périodiques internes de Grenoble Alpes Métropole

Nous avons étudié également la « cible » des articles. Comme présenté précédemment<sup>1</sup>, notre système d'analyse a associé à chaque article une « cible » en tant que « figure de l'individu au travail »<sup>2</sup>. Cette analyse nous a permis d'identifier les « figures » les plus représentées

Le graphique ci-dessus (cf. Figure 32) présente la répartition des figures de l'individu dans l'ensemble des articles de notre corpus. Les figures les plus répandues sont ainsi le « membre d'un collectif » à 40 % puis

<sup>1</sup> Voir Tableau 26, p. 234 et **Annexe 23** – Guide pour l'analyse de contenu ; Volume 2, *Annexes*.

<sup>2</sup> Le citoyen, le membre du collectif, le professionnel, le salarié et l'individu.

le « citoyen » à 25 %. Ces figures renvoient à des enjeux de communication des collectivités territoriales présentés précédemment :

- Enjeu institutionnel : le « membre d'un collectif » ;
- Enjeu opérationnel et politique : le « citoyen » ;
- Enjeu fonctionnel : le « professionnel » et le « salarié ».

La figure nommée « l'individu » se situe en-dehors de ces enjeux. Elle concerne majoritairement des articles qui s'adressent aux agents sur des thématiques qui concernent leur vie personnelle<sup>1</sup>. Elle met en lumière une visée « sociale » et individuelle.

Un lien peut être établi entre les thématiques traitées et les figures de l'individu. Toutes les « figures de l'individu » sont en majorité liées à des thématiques fonctionnelles. La figure du « citoyen » est à 91% utilisée dans des articles aux thématiques opérationnelles. Pour chaque figure (exceptée celle du « citoyen), nous avons relevé une ou plusieurs thématiques dominantes :

- Pour les articles visant « l'individu », 69 % sont classés dans la thématique « action sociale » ;
- Pour les articles visant le « salarié », 78 % sont classés dans la thématique « ressources humaines » ;
- Pour les articles visant le « professionnel », 44 % sont classés dans la thématique « systèmes d'information » ;
- Pour les articles visant le « membre d'un collectif », ils sont classés dans les thématiques « communication interne » (26 %), « ressources humaines » (25 %), « bâtiments » (16 %) et « organisation interne » (15 %).

Ces tendances indiquent une complémentarité entre la diversité des thématiques traitées et les multiples figures de l'individu. Le lien entre la figure « l'individu » et la thématique « action sociale » rejoint notre constat précédent. Ce résultat met en avant un type d'information diffusé aux agents qui est absent des théories de la communication interne.

Nous avons ensuite observé l'utilisation des différentes visées identifiées en début de chapitre<sup>2</sup>. Si l'évolution des visées selon l'émetteur ou la période ne montre pas de tendances spécifiques, la figure suivante (cf. Figure 33) met en évidence un lien entre les « figures de l'individu » ciblées et la visée des articles.

---

<sup>1</sup> Quelques exemples : articles de l'association du personnel, petites annonces, jeux, conseils juridiques et sociaux.

<sup>2</sup> « Annonce », « Appel à action », « Pédagogique », « Informatif » et « Information pratique ». Voir Chapitre 6, Figure 25, p. 207.

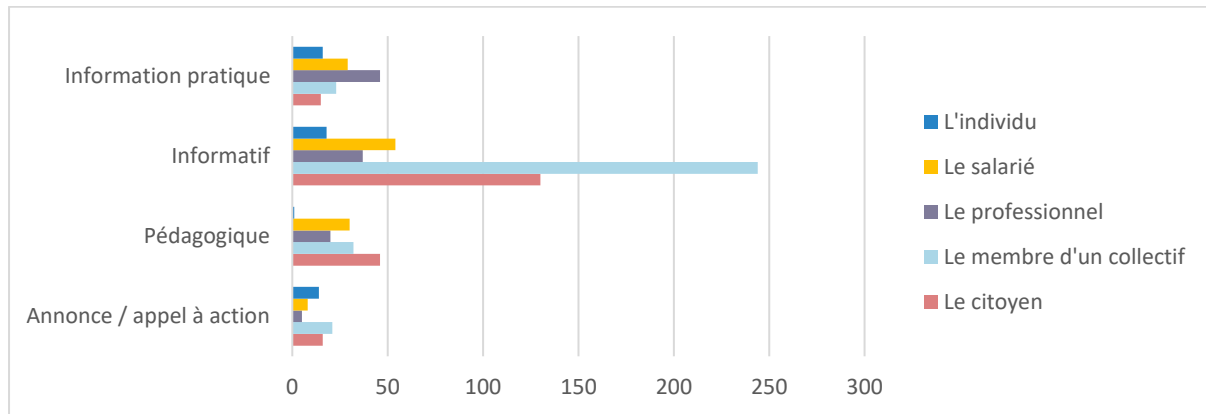


Figure 33 réalisée par l'auteure : Lien entre la visée et la « figure de l'individu » dans les « articles » des publications périodiques internes de Grenoble Alpes Métropole

Cette figure dénombre, pour chaque visée, les articles selon la figure de l'individu ciblée. Cette analyse permet de voir des tendances dans les modalités de traitement de l'information. Les articles qui constituent l'*information pratique* sont principalement adressés au « professionnel » puis au « salarié ». Ces informations se matérialisent par l'accompagnement du professionnel dans ses missions et du salarié dans ses démarches (administratives notamment).

La visée *informatif* s'adresse majoritairement au statut « membre du collectif », avec des informations sur les actualités de la collectivité et des agents. Elle s'adresse également au statut « citoyen », avec des informations sur l'action publique. Pour ces deux « figures de l'individu », l'intérêt réside dans une diffusion de l'information pour la connaissance et la compréhension de l'action de la collectivité.

Pour ce qui est des visées *pédagogique* et *impérative* (« Annonce / Appel à action »), la figure de l'individu varie surtout selon le type de thématique traitée. Nous constatons que la part pédagogique s'adresse surtout à la figure du « citoyen ». Ce sont des articles qui expliquent le fonctionnement d'un service public ou d'une politique publique.

Enfin, nous avons porté notre attention sur la place et le rôle de l'iconographie dans les publications périodiques internes. Inspirée du constat de Jean-Marie Charon (Charon, 2008) qui note une différence entre les « quotidiens », où l'image est majoritairement illustrative, et la « presse magazine » où l'image participe d'un récit spécifique (Ibid. p. 83), nous nous sommes interrogée sur le rôle des images dans les publications périodiques internes. Nous avons associé chaque image de notre corpus à une liste des éléments visuels<sup>1</sup> qui poursuivent des visées discursives distinctes :

- **Visuel illustratif** : accompagne et guide la lecture ;
- **Visuel informatif** : transmet des informations supplémentaires, mais n'est pas nécessaire à la compréhension de l'article ;
- **Visuel pédagogique** : complète les informations de l'article et vulgarise ;

<sup>1</sup> Annexe 29 - Typologie des visuels des publications périodiques internes ; Volume 2 *Annexes*.

- **Visuel relationnel** : met en avant des individus et incite à la mise en relation de ces derniers.

Cette liste s'inspire de la typologie proposée par Jean-Marie Charon (Ibid. p. 83-86) pour l'analyse de la « fonction » des images dans la presse magazine<sup>1</sup>. Chacune des fonctions se retrouve dans notre typologie. Néanmoins, nous avons réalisé un ajout qui est la fonction « relationnelle » de l'image dans la presse interne. Ce quatrième rôle se matérialise notamment par des photos d'agents qui permettent de créer du lien entre le personnel de la collectivité.

Dans la Figure 34 ci-dessous, nous mettons en évidence le lien entre les pilotes des publications et le rôle principal des images. Les pilotes sont les unités en charge de la publication. Cette analyse nous montre que l'unité en charge de la communication interne a eu recours à de plus en plus d'images et surtout à une plus grande variété d'images. Il est intéressant de noter la forte part d'images qui ont une visée « relationnelle » (67 % des images du corpus). Outre les publications émanant de la Direction Générale des Services (qui ne comportent que sept images au total), les autres publications présentent une prédominance d'images à visée « relationnelle ». Le rôle pédagogique a particulièrement été développé par l'unité en charge de la communication interne depuis 2013.

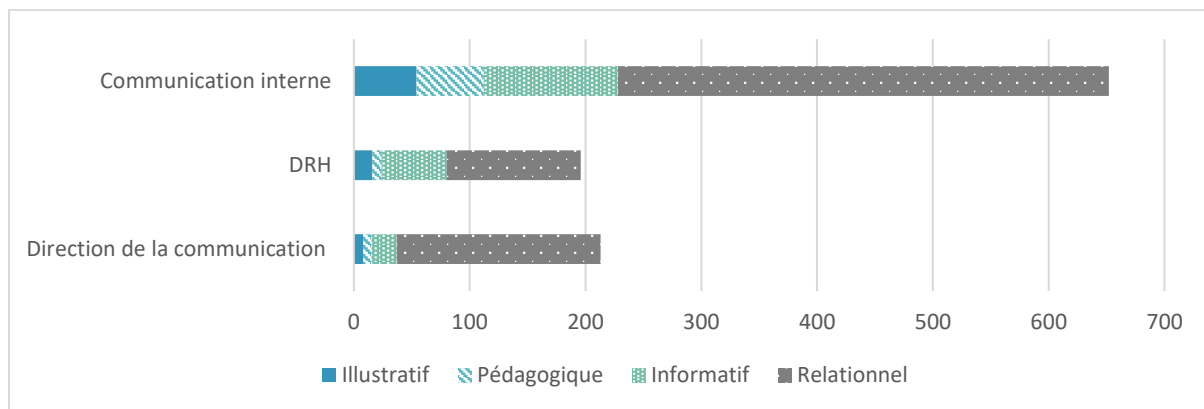


Figure 34 réalisée par l'auteur : Visée des images utilisées dans les unités « article » des publications périodiques internes de Grenoble Alpes Métropole selon l'émetteur

Ces résultats montrent une plus grande diversité de visuels dans les publications pilotées par des professionnels de la communication interne. En opposition, l'absence de visuels dans les publications pilotées par la Direction Générale des Services montre une politique éditoriale centrée sur le texte. Ce pilote priorise le fond de l'information sur la forme, au risque de réduire l'accessibilité de l'information.

L'analyse de contenu des publications périodiques internes à Grenoble Alpes Métropole a identifié des éléments de caractérisation des contenus des publications (émetteur, période, politique). Ces contenus nous renseignent sur l'évolution de la structure. Selon le pilote de la publication, les formes et contenus varient.

<sup>1</sup> L'auteur établit trois fonctions essentielles aux images de la presse magazine : « l'image renseigne », « l'image guide », « l'image plaisir » (Charon, 2008, pp. 83- 86).



L'encadrement éditorial proposé par l'unité en charge de la communication interne a introduit une variété de contenus et une régularité dans les types d'informations, de registres, de tons...

**En conclusion de ce chapitre**, nous revenons sur le rôle qui est assigné aux dispositifs de l'information et de la communication internes dans la transformation de Grenoble Alpes Métropole. Nous avons vu que la majorité des dispositifs de la communication interne sont mis en place pendant les phases de transformation de la Métropole. Cette tendance est appuyée et confirmée par les politiques exprimées autour de ces dispositifs. Elle l'est aussi au travers des politiques et des stratégies exprimées pour les transformations de la structure. L'augmentation des sujets sur le changement dans les publications périodiques internes en période de transformation est le signe que ce dispositif est utilisé comme outil pour accompagner le changement dans la structure. Les dispositifs de l'information et de la communication internes sont considérés par les politiques et par les stratégies de la Direction Générale comme des outils au service de la transformation de la structure, ce qui s'en ressent dans les pratiques de la communication interne.

Pour ce qui est des pilotes des dispositifs, et particulièrement des publications périodiques internes, nous avons mis en lumière des tendances dans les contenus selon l'unité administrative qui en avait la charge. Ces résultats signifient que l'unité en charge d'un dispositif l'influence directement. Les professionnels membres de ces unités participent de la décision de la forme des dispositifs et de leurs contenus et les influencent. D'autant plus dans le cas de la Métropole de Grenoble où le constat des professionnels de la communication interne est celui d'une autonomie et où le constat de leurs supérieurs est celui de leur propre manque d'investissement. Nous en concluons que, contrairement aux ouvrages et théories qui attribuent à la Direction Générale les politiques de communication interne, les professionnels experts du domaine peuvent orienter les politiques et en sont même parfois les instigateurs.

Ce chapitre a mis en évidence l'intérêt d'utiliser une partie des méthodes de l'analyse de la presse et de la presse magazine pour celle de la presse interne. Des limites théoriques sont néanmoins apparues. Notamment, nous avons constaté des usages de la presse interne à des visées différentes de celles de la presse. Une des spécificités de la presse interne est que, dans notre cas, elle s'adresse à un « collectif », à un groupe de personnes qui se connaissent potentiellement. Les enjeux portés par la presse interne sont exclusivement spécifiques aux enjeux de la structure. De plus, le rattachement à la fonction publique impose à certains types d'informations de se retrouver dans ces publications. La presse interne des collectivités territoriales est finalement un objet spécifique qui mélange les pratiques de la presse territoriale, les pratiques de la presse interne d'entreprise et les pratiques liées aux spécificités et aux valeurs de la fonction publique territoriale.

L'observation de l'évolution d'une structure au travers de ses dispositifs d'information et de communication et de ses documents de travail est une analyse riche. La rencontre entre le niveau des politiques grâce aux documents de travail, de la stratégie grâce aux témoignages des différents acteurs et de la mise en pratique de celles-ci par l'observation et l'analyse des dispositifs est un moyen de donner du sens à chaque niveau.



**TROISIEME PARTIE :**  
**LES TRANSFORMATIONS DES METROPOLES AU**  
**PRISME D'UNE ANALYSE INFO-**  
**COMMUNICATIONNELLE**

---

La partie précédente a montré comment, dans une structure intercommunale en transformation, les politiques, stratégies et pratiques de l'information et de la communication internes prennent forme. Les deux premières parties nous ont permis de dresser le contour et le contexte de notre objet de recherche. Nous avons par la suite pu lier une étude de cas aux fondements théoriques.

Des éléments centraux à notre recherche se sont construits au fil de notre démonstration. Tout d'abord, nous avons identifié des enjeux inhérents à la communication des collectivités territoriales, communication interne et externe confondues. Nous en avons recensé quatre qui sont l'enjeu politique, l'enjeu stratégique, l'enjeu fonctionnel et l'enjeu opérationnel. Les enjeux opérationnel et fonctionnel sont souvent rapprochés des termes « externe » et « interne ». Pourtant, ils désignent surtout, pour l'opérationnel, des objets au service de la mise en œuvre du service, et pour le fonctionnel, des objets au service du fonctionnement de la structure. C'est pourquoi nous préférons le terme de « fonctionnel » à celui de « interne » pour désigner des stratégies et pratiques d'information et de communication au service du fonctionnement des Métropoles.

Notre recherche a étudié les rôles théoriques des politiques et stratégies de l'information et de la communication internes en lien avec une étude de cas. Le travail sur Grenoble Alpes Métropole a mis en exergue l'existence ou non de certaines pratiques de l'information et de la communication internes. Cette identification nous a permis de lier des conséquences sur la structure et sur les individus au travail.

Nos méthodes d'enquête et nos observations ont heurté des limites conceptuelles et terminologiques. Ainsi, nous questionnons dans notre recherche les liens entre :

- Communication publique et communication interne ;
- Communication interne dans les entreprises et communication interne dans les collectivités territoriales ;
- Information publique et information de l'organisation.

La troisième partie est consacrée à la mise en discussion des analyses posées dans les deux premières parties. Le chapitre 7 s'attache à montrer de quelle manière les terminologies et concepts limitent la mise en œuvre de certaines politiques et stratégies dans les Métropoles et structures en général. Dans le chapitre 8, nous abordons la manière dont les stratégies se façonnent et dont elles accompagnent les transformations organisationnelles. Enfin, le chapitre 9 se consacre à l'approche des acteurs de la stratégie et particulièrement des professionnels de l'information et de la communication et de leurs multiples formes « identitaires » dans les Métropoles.

## Chapitre VII - Limites terminologiques et conceptuelles

---

L'étude de la littérature et de l'histoire de l'institutionnalisation des divers domaines et champs de recherche auxquels nous faisons appel a montré deux constructions institutionnelles distinctes pour les domaines de l'information et de la communication au sein des collectivités territoriales et des Métropoles.

Pour ce qui est de la « gestion l'information », la réglementation qui encadre les administrations influence directement les pratiques informationnelles dans les Métropoles. Nous avons montré comment la notion d'information dispose d'une place centrale dans la construction démocratique des administrations françaises<sup>1</sup>. De plus, l'existence de statuts spécifiques et de concours liés (archiviste, documentaliste...) ont participé de la construction d'un domaine professionnel et théorique spécifique aux organisations publiques et aux administrations décentralisées. Cependant, l'acception de l'information et notamment des « archives » dans les collectivités territoriales est directement liée à la relation aux Usagers du service public. Cette acception a porté au second plan du champ d'action des unités administratives en charge de la gestion de l'information les dimensions fonctionnelles de la « gestion de l'information », c'est-à-dire les dimensions au service du fonctionnement de la structure.

Pour ce qui est de la communication à destination des membres des collectivités, largement qualifiée de « communication interne », les pratiques se sont construites au croisement de l'institutionnalisation des domaines de la « communication publique », de la « communication des collectivités territoriales » et de la « communication interne » des entreprises. En résultent, tout d'abord des pratiques issues du secteur privé, avec notamment le déploiement de dispositifs équivalents (intranet, journal interne...). Cette tendance peut directement être associée à la rareté de formations destinées au secteur public et à l'institutionnalisation du domaine par les associations de professionnels. En parallèle, le rattachement au secteur public, à la fonction publique territoriale et à ses valeurs impose des divergences dans le fond des missions de communication interne mais aussi dans les contenus.

Par notre approche, nous avons constaté des limites dans la construction de notre objet de recherche. Elles sont imposées par trois cadres : terminologique, conceptuel et institutionnel. La terminologie participe de la construction des notions et peut être source de confusion pour l'ensemble des domaines observés :

- La « communication interne » désigne à la fois une unité administrative, des pratiques et des objectifs ;
- La « gestion de l'information » désigne à la fois des politiques à destination des citoyens et une gouvernance, une gestion technique (systèmes d'information) ...

Ces notions, retranscrites dans des appellations, peuvent aussi être réductrices. Nous revenons dans ce chapitre sur la définition même des champs que nous étudions (la « communication interne », la « gestion

---

<sup>1</sup> Voir Chapitre 1.

de l'information », la « gouvernance de l'information ») en y apportant les compléments observés sur notre terrain et en questionnant les limites qu'imposent leurs notions et les structures qui les intègrent.

Le septième chapitre de cette thèse propose de confronter les théories portant sur les fondements des pratiques de la communication et de l'information dans les collectivités territoriales et dans lesdites « organisations »<sup>1</sup> aux résultats de nos observations sur la place de ces pratiques dans les Métropoles. Tout d'abord, nous ferons le point sur l'appellation même d'information et de communication « interne » et ce que cette terminologie contient ou exclut. Nous identifions à la fois les pratiques et les politiques que le qualificatif « interne » comprend. Dans une deuxième section, nous mettons les typologies de communication (identifiées dans les premiers chapitres) à l'épreuve de nos analyses. Ainsi, les formes de la « communication interne », de « l'information organisationnelle » et de la « communication publique » seront questionnées au prisme des résultats de notre état de l'art, de nos analyses de contenus et de nos observations. La troisième section revient sur la manière dont les choix politiques et stratégiques influencent les dispositifs et les contenus de l'information et de la communication.

### **1. Limites du syntagme « communication interne »**

Nous avons analysé l'évolution des politiques d'information et de communication internes. Ceci a mis en lumière une corrélation de la création de ces politiques avec le processus de déploiement de la « communication publique ». Comme Caroline Ollivier-Yaniv l'explique (2013), la « communication publique » s'est développée dans un objectif de diffusion de l'information, en partant du principe que « les décisions seront mieux acceptées et appliquées si elles sont à la fois connues et comprises de ceux à qui elles sont destinées » (Ibid. p. 105). Ce n'est que par la suite, dans les années quatre-vingt-dix, que l'impératif de « publicité » (au sens kantien du terme) a pris une place dans les enjeux de communication des structures publiques. En interne, c'est-à-dire dans les stratégies d'information et de communication à destination des agents des collectivités, l'évolution est similaire. Par l'analyse des documents de travail et l'analyse de contenu présentée en deuxième partie de cette thèse, nous avons identifié une évolution semblable des politiques et stratégies. A Grenoble Alpes Métropole, les outils de la communication interne ont d'abord été utilisés par la Direction Générale pour diffuser de l'information. Les objectifs sous-jacents étaient de faire mieux accepter et appliquer les décisions. Par la suite, ces outils ont été confiés à des professionnels du domaine de la communication interne. Ceux-ci en ont fait des outils au service de divers enjeux organisationnels<sup>2</sup>.

Nous avons constaté que la communication interne commence par être l'apanage des sphères décisionnelles (les « directions générales ») avant d'être déléguée à des experts. L'information est diffusée par les dirigeants vers les agents avec peu de stratégie préalable. Dans ce que nous avons observé à Grenoble Alpes Métropole, l'information diffusée par la Direction Générale des Services était majoritairement sous la forme

---

<sup>1</sup> Présentées dans nos deux premiers chapitres.

<sup>2</sup> Voir Chapitre 5.

de rubriques d'actualité des services et d'avancement des projets. Cette période, de 2010 à 2013, est aussi celle où le registre « externe »<sup>1</sup> est le plus utilisé.

Le rattachement de professionnels ajoute une dimension stratégique. Celle-ci est initiée par les dirigeants qui expriment une volonté de formaliser et d'encadrer stratégiquement l'information et la communication par une délégation des tâches. Elle est ensuite façonnée par les professionnels qui apportent leur expertise à la mise en œuvre des stratégies d'information et de communication internes. Ils mettent généralement en place des outils tels que le journal interne ou l'intranet. Par conséquent, le champ de la « communication interne » est limité par la notion de « communication interne » institutionnalisée par le secteur privé, délimitée par un public préalablement identifié (les agents) et par une structuration hiérarchique cloisonnée (le « service » communication interne).

### 1.1. Le qualificatif « interne » : une source de confusion et de cloisonnement

Avant d'approfondir sur les contenus des politiques et stratégies de l'information et de la communication dites « internes », nous nous arrêtons sur le qualificatif « interne » et ce qu'il sous-entend. Ce qualificatif, inhérent au domaine de la communication (et exempt de celui de l'information), désigne un domaine et des pratiques professionnelles spécifiques au champ de la communication des organisations. Ce terme se retrouve dans les dénominations de métier, « chargé de communication interne », dans les manuels, en sciences de gestion, en sciences de l'information et de la communication, dans les programmes d'enseignement... Néanmoins, l'expression « communication interne » nous est apparue comme limitante. D'ailleurs, Alain Laramée, enseignant-chercheur en sciences de la communication (Canada), insiste sur la difficulté de conceptualiser et de cerner la « communication interne » :

*« La communication est liée à presque toutes les fonctions de l'organisation et cela peut être perçu comme si large et si englobant qu'il devient difficile de la conceptualiser et de la cerner. » (Laramée, 2009, p. 39)*

Ce qualificatif est à la fois source de confusion (tant il désigne des sujets et perspectives distincts<sup>2</sup>) et de cloisonnement par la délimitation qu'il induit avec les domaines connexes (comme la communication « externe »).

D'une part, si la terminologie de « communication interne » est source de confusion, elle l'est par chacun de ses termes isolés : « communication » et « interne », puis par ses multiples acceptions. Nous avons précédemment identifié diverses perspectives qui qualifient l'expression « communication interne » :

- Selon le rôle ou ses missions dans la structure (unités administratives) ;
- Selon le public destinataire (les salariés...) ;
- Selon les objectifs (diffuser de l'information, motiver...) ;
- Ou encore selon les dispositifs (journal interne, intranet...).

---

<sup>1</sup> C'est-à-dire que l'article est traité du point de vue de l'extérieur (des usagers du service public).

<sup>2</sup> Voir Chapitre 2, section 2.1, p. 71.

Ces quatre perspectives modifient la manière d'approcher le champ de la « communication interne » mais aussi la manière de penser ses politiques, stratégies et pratiques. Aussi avons-nous constaté des divergences dans les approches de la « communication interne » de la part des acteurs de sa stratégie.

Selon la manière dont la « communication interne » est considérée, et traduite en politique, les stratégies d'une unité ayant sa charge divergeront.

La communication interne peut être considérée comme toute action de communication destinée aux membres d'une organisation, c'est-à-dire les agents, ou les salariés. La frontière des membres de la collectivité peut aussi être étendue. Dans le cas d'une collectivité territoriale, peuvent être considérés comme des membres « internes » : les élus, les salariés des délégations de service public de la collectivité, certaines partenaires...

La « communication interne » peut aussi être considérée comme toute action de communication destinées à faire fonctionner la structure. Dans ce cas, une part de la communication à destination des agents ne sera pas considérée comme de la « communication interne » (par exemple les informations sociales, les actualités de projet), et inversement, une part de la communication interne ne sera pas destinée aux agents (par exemple une communication de recrutement, une stratégie de marque employeur).

D'autre part, le syntagme « communication interne » participe d'un cloisonnement du domaine. Parler de « communication interne » distingue les stratégies et dispositifs spécifiques de la communication interne (intranet, journal interne...) des autres dispositifs de communication. La distinction entre « communication interne » et « communication externe », ou entre « communication publique » et « communication interne » cloisonne ces domaines. La « communication interne » ne participerait pas alors de la communication publique. La séparation de la « communication interne » et de la « communication externe » suppose que les enjeux auxquels ces deux domaines répondent sont distincts. Pourtant, nous avons constaté dans nos travaux que la majorité de leurs enjeux se recourent. Les distinctions résident surtout dans les outils utilisés et dans les publics visés.

Cette séparation se matérialise particulièrement dans la distinction qui se réalise dans les structures avec, la majorité du temps, des unités administratives distinctes. Par cette séparation, les stratégies de « communication interne » s'éloignent des enjeux opérationnels et politiques pour se concentrer majoritairement sur l'enjeu fonctionnel et potentiellement institutionnel. Au lieu de créer un domaine communicationnel complet, la distinction « communication interne » et « communication externe » cloisonne des stratégies aux enjeux communs et dissocie les politiques de communication.

## 1.2. Spécificités du secteur public

Une autre limite que nous identifions dans la structuration de la « communication interne » dans les Métropoles est l'influence latente du secteur privé et de ses pratiques malgré les spécificités des administrations décentralisées.

Les théories des organisations laissent penser qu'il existe un « modèle organisationnel » applicable à toute structure. Dans ce cas, les stratégies du secteur privé en termes de « communication interne » pourraient être reproductibles dans des structures publiques et donc dans les Métropoles. Cependant, nos observations et analyses ont montré des divergences dans les politiques, stratégies et pratiques de communication à destination des agents des Métropoles par rapport à celles des entreprises.

Ces discordances reposent sur différents facteurs de distinction entre entreprises et Métropoles. Nous en avons recensé trois :

- Les fondements mêmes d'une organisation publique qui reposent sur des objectifs intrinsèques éloignés de ceux d'une entreprise ;
- Un système de valeurs spécifique à la fonction publique ;
- Les spécificités structurelles des administrations décentralisées que sont les Métropoles.

Au sujet des objectifs intrinsèques des structures, une organisation publique existe pour la poursuite de l'intérêt général. A l'opposé, une entreprise est fondée sur un système de nécessité de réalisation de profit. De même si une entreprise a une durée de vie associée à sa réussite et à son fonctionnement, une collectivité territoriale perdurera quels que soient ses résultats. Si les mécanismes de recherche d'un équilibre financier et autres sont centraux aux objectifs d'une entreprise, ils sont secondaires pour une collectivité territoriale dont l'objectif premier est de mettre en œuvre un service public à destination des usagers du service public.

Pour ce qui est du système de valeurs, dans le cadre de la fonction publique territoriale, les individus se constituent comme salariés d'une structure mais aussi comme « fonctionnaires ». Les rattachements (contractuel et cognitif) et attachements des individus au travail dans une Métropole s'accomplissent auprès de la structure qui les emploie, mais aussi auprès de leur fonction publique de rattachement (dans notre cas la fonction publique territoriale). En effet, tout fonctionnaire de la fonction publique territoriale peut changer de collectivité (et donc d'employeur) tout en gardant son statut et son rattachement à la fonction publique territoriale. Ainsi, cette perspective invite à concevoir et à considérer certains objectifs de « communication interne » de manière plus large que celle de la structure employeur. Nous pensons notamment aux objectifs concernant les interactions humaines (la « cohésion ») et la compréhension globale (« compréhension et production de sens ») qui vont au-delà des missions de la seule structure de l'employeur. Dans ce cas, les enjeux d'attachement et de construction de sens pour les agents des Métropoles incombent aux structures qui les emploient mais aussi à d'autres organismes. Pourrait-on alors parler de « communication interne » au niveau de l'ensemble de la fonction publique territoriale ? Cette perspective remet alors encore une fois en question le syntagme « communication interne ».

Sur les spécificités structurelles, les Métropoles disposent de structures qui influencent nécessairement les modalités de communication en leur sein ainsi que les objectifs sous-jacents. Nous avons précédemment

présenté certaines spécificités des administrations décentralisées et des Métropoles<sup>1</sup>. Dominique Bessières et François Grima (1999) identifient notamment trois caractéristiques des administrations décentralisées qui sont : la diversité des activités, le principe hiérarchique et la dualité administration-élu (Ibid. p. 24). Ces spécificités jouent un rôle sur les pratiques des « services fonctionnels » en entraînant respectivement la nécessaire connaissance et adaptation selon les activités, une absence de transversalité et une situation entre « logique gestionnaire » et « pouvoir politique » (Ibid.). A ces spécificités, s'ajoute aussi l'agenda politique (fondé sur le calendrier électoral) qui impose un rythme de travail particulier au sein des administrations concernées. Dans le cas des Métropoles, il existe un contexte de transformation, de fusions, de transferts de personnel, qui font des intercommunalités des structures fusionnées en recherche de légitimité sur leur territoire et auprès des individus salariés en leur sein. Nous l'avons d'ailleurs vu avec Grenoble Alpes Métropole où les transformations de la structure ont été à l'origine de la création d'une communication interne formalisée. Dans cette même Métropole, les agents ont témoigné de nombreux changements dans leurs relations, leur perception de leur travail et leur accès à l'information à la suite des transformations.

La « diversité des activités » des administrations décentralisées suppose une diversité des profils d'individus qui exercent en leur sein des compétences variées. Ainsi, les dispositifs et stratégies doivent pouvoir s'adapter à cette spécificité pour s'adresser de manière ajustée à l'ensemble des agents de la collectivité. C'est certainement la raison pour laquelle les articles des publications périodiques internes au sujet d'agents et de leurs métiers (« portrait d'agent ») ou au sujet d'unités administratives spécifiques prennent une place de premier plan dans les publications des intercommunalités et collectivités territoriales<sup>2</sup>. La diversité des métiers et actions est finalement méconnue au sein des structures et les acteurs de la stratégie doivent faire comprendre à chacun le spectre d'action de la collectivité pour une meilleure compréhension globale.

Ensuite, la « dualité administration-élu » impose une réflexion liée à la place de la communication politique auprès des agents de la collectivité et inversement à la place de la communication interne auprès des élus. La place de l'élu dans les politiques et stratégies de communication interne est souvent selon ses appétences, mais aussi selon une stratégie plus large de mise en scène ou non des personnes politiques au sein de la structure. De la même manière, la communication syndicale a parfois une place dans les pratiques de communication à destination des agents. Si certaines insèrent dans les publications périodiques internes une rubrique destinée au dialogue social ou encore dans un espace de leur intranet, dans d'autres collectivités les communications syndicales sont séparées des communications institutionnelles, comme c'est le cas à Grenoble Alpes Métropole.

Nos analyses des dispositifs d'information et de communication à destination des agents dans les Métropoles identifient des réalisations absentes des manuels de « communication interne » destinés à une application dans le secteur privé et directement liées aux spécificités des structures que nous étudions. Ces stratégies ont principalement été reconnues au travers de rubriques spécifiques des publications périodiques

---

<sup>1</sup> Voir Chapitre 4, section 0, p. 125.

<sup>2</sup> Exemples de ces articles : **Annexe 49** – Exemples de portrait métier et de portraits d'agents ; Volume 2, *Annexes*.



internes<sup>1</sup>. Nous pensons notamment à la dimension sociale ou de valorisation des individus. La notion d'une « équité d'accès à l'information », placée en premier objectif à Grenoble Alpes Métropole, est absente de toute typologie de la « communication interne » que nous avons citée en première partie. Pourtant cet enjeu, lié à une recherche de « l'intérêt général » pour les agents de la collectivité, est prédominant dans les stratégies exprimées par les professionnels de la communication interne.

Une dimension souvent présente dans les pratiques de « communication interne » des Métropoles et collectivités, et peu dans celles du privé selon ce que nous avons observé, porte sur la reconnaissance et la mise en valeur des salariés de la structure. Nous avons perçu cette dimension que nous qualifions de « sociale », qui se rapproche de la dimension « intégratrice » de la communication, présentée en Chapitre 2 de cette thèse<sup>2</sup>. Néanmoins, la reconnaissance dans la fonction publique ne relève pas tout à fait des mêmes processus que dans les entreprises puisque, par exemple, les augmentations de salaire ou les promotions ne sont pas possibles en dehors du cadre des grilles de la fonction publique, éventuellement par des primes. Dans ce cadre, les possibilités de reconnaissance du travail et de l'investissement des agents ne reposent pas sur des apports financiers ou statutaires. C'est une des raisons pour laquelle la reconnaissance par une mise en scène face au collectif a son importance dans les structures publiques. Cette dimension, tournée vers l'individu (exprimé notamment dans la recherche du bien-être des agents, la transmissions d'informations sur des sujets personnels...), ressort très particulièrement des stratégies des professionnels. Pourtant, elle apparaît peu dans les documents stratégiques et politiques présentés aux supérieurs hiérarchiques et à la Direction Générale.

### **1.3. Les enjeux de la communication des collectivités territoriales**

Au cours de la première partie de cette thèse, nous avons traité des conceptions de la communication au sein des collectivités territoriales. Celle-ci est aux croisements de la communication publique, de la communication politique, de la communication interne ou encore du marketing (« marketing territorial »), etc. Nous avons préféré à ces distinctions liées à des publics (par exemple les salariés pour la communication interne) ou à des objectifs uniques (par exemple la promotion du territoire pour le marketing territorial), nous référer à une typologie des enjeux de la communication des collectivités territoriales. Nous avons ainsi identifié quatre enjeux : les enjeux institutionnels, opérationnels, politiques et fonctionnels. Les derniers, les enjeux fonctionnels sont ceux qui sont le plus souvent associés au domaine de la « communication interne ». L'analyse par ces quatre enjeux a favorisé une compréhension plus fine des politiques et stratégies de communication dans les Métropoles. Ceux-ci donnent la possibilité de se détacher des cloisonnements présentés ci-dessus, en considérant que chacune des pratiques de la communication participe de ces quatre enjeux, et donc que les pratiques de communication à destination des agents ne se limitent pas aux seuls enjeux fonctionnels. A l'inverse, l'enjeu fonctionnel n'est pas l'exclusivité des unités administratives en charge de la « communication interne ». Par exemple, une réflexion autour de l'accueil des usagers pour un

---

<sup>1</sup> Voir Chapitre 6, section 3.2, p. 226

<sup>2</sup> Voir Chapitre 2, section 2.2, p. 74.

meilleur traitement de leur demande contribue à l'amélioration du fonctionnement de la structure et potentiellement à l'amélioration des conditions de travail des agents.

Malgré cette séparation par enjeux et une intégration des classifications des objectifs et pratiques de la « communication interne », nous avons relevé des manques liés à une impossibilité de catégorisation de certaines thématiques. Les typologies qui proposent une classification des types d'information, ou d'enjeux de la communication (tels que les impératifs présentés par Maurice Thévenet<sup>1</sup> (1988) ont montré des limites pour la classification de notre corpus d'articles de publications périodiques internes. Peut-être est-ce lié à leur rattachement aux sciences de gestion pour une majorité, ou à la visée intrinsèque d'une entreprise liée à sa survie (rentabilité...). Nous avons pourtant constaté, dans nos observations et rencontres, une dimension que nous pourrions qualifier de « sociale » dans les pratiques de communication interne. Avec une volonté des praticiens de valoriser les « agents » non pas pour une plus grande efficacité du service public, ou une rentabilité, mais par une volonté voire un désir de valoriser leurs collègues. L'autonomie confiée aux professionnels de la communication interne leur permet de décider de leurs stratégies et pour les professionnels que nous avons rencontrés, la valorisation de leurs collègues est au cœur du sens de leur métier, sans stratégie sous-jacente exprimée. D'ailleurs, ces stratégies ne sont pas spécialement mises en avant par les praticiens dans les documents présentant la stratégie et les enjeux de la « communication interne ».

Les objectifs de valorisation se rapprochent de la dimension « humaniste » de « l'utopie la communication interne » présentée par Frédéric Ely (2015, p. 205). Elles sont en partie la composante « émancipatoire » des objets de communication dans les organisations d'après Alain Laramée (2009, p. 182). Cependant, ces stratégies peuvent aller au-delà de cette dimension lorsqu'elles se détachent de tout lien avec la structure, nous pensons notamment à la diffusion d'informations sociales, ou à la mise en valeur de compétences extra-professionnelles des agents. Par exemple, l'unité administrative en charge de la communication interne de Grenoble Alpes Métropole organise des expositions réalisées par les agents (peinture, sculpture, dessin...).

Outre l'évidente place de premier plan des pratiques de la « communication interne » dans les politiques fonctionnelles des collectivités, nous avons constaté que les actions de communication à destination des agents des Métropoles participent aussi des trois autres enjeux de la communication des collectivités territoriales. Les actions de communication en direction des agents des collectivités possèdent des visées de la « communication publique » présentées par Martial Pasquier (2017). Ces visées sont celles de présentation et d'explication des décisions et actions publiques, de promotion de leur légitimité, de défense des valeurs reconnues et d'aide au maintien social (Ibid. p. 35). En effet, toute politique de communication établie sur

---

<sup>1</sup> Pour Maurice Thévenet la communication interne est la réponse à quatre impératifs des organisations : l'impératif bureaucratique (représenté par la transmission d'informations pour le fonctionnement de l'organisation), l'impératif relationnel (favoriser les relations individuelles et collectives pour l'instauration d'un « climat » positif), l'impératif symbolique (qui regroupe les notions de sentiment d'appartenance et de collectivité humaine) et l'impératif stratégique (il représente le pouvoir pour maîtriser les stratégies individuelles). (Thévenet, 1988). Voir [Chapitre 2](#), section 2.2, p. 74.

le territoire peut disposer d'une dimension « interne », en conviant les salariés, ou en leur expliquant les modalités, etc. C'est ce qui est représenté dans notre analyse de contenu notamment par les articles sur les suivis de projet. Il arrive que les publications internes soient adressées au soi « citoyen » du salarié. Dans ce cas, les pratiques de « communication interne » participent de l'image du territoire, de son façonnement idéal (Mangilli-Doucé, 2021) et rejoignent les objectifs généralement assignés à la « communication externe ». Les stratégies d'information et de communication internes participent directement à une « politique d'image » (Le Bart, 1994, p. 152), par la recherche de la constitution d'un collectif et de l'attachement à la structure. Si les stratégies de communication des collectivités territoriales se constituent comme une « stratégie discursive d'accompagnement des politiques publiques classiques » (Ibid. p. 171) comme les présente Christian Le Bart, alors les actions de communication à destination des agents participent de cette même stratégie et donc des politiques de communication des collectivités territoriales.

Nos constats relatifs aux enjeux de la communication des collectivités territoriales et aux politiques de « communication interne » amènent à considérer les politiques de communication des administrations décentralisées de manière globale afin d'obtenir une analyse complète de ce champ et de considérer les syntagmes « interne » ou « externe » comme ceux qui qualifient des pratiques qui découlent de politiques et stratégies préalablement définies. Les politiques et stratégies de l'information et de la communication internes des Métropoles s'inscrivent dans un système global de gouvernance de l'action publique. Dans la dimension « fonctionnelle », au service du fonctionnement de la structure, leurs objectifs se construisent dans un croisement des champs concernés (la communication, la communication interne, la gouvernance de l'information) majoritairement utilisées dans le secteur privé (et surtout les entreprises) et des enjeux inhérents aux administrations décentralisées.

## **2. Limites pour la gestion de l'information dans les Métropoles**

De même que pour la communication interne, des limites s'imposent à l'activité de gestion de l'information et à sa conception dans les Métropoles. Nous avons montré la place qu'occupe la gestion de l'information dans les structures (toutes confondues). Nous avons aussi abordé les tendances qui se développent dans ce domaine et notamment l'évolution des conceptions concernant la gestion de l'information vers la gouvernance de l'information<sup>1</sup>. La gestion et la gouvernance de l'information jouent un rôle central dans le fonctionnement d'une structure. La conservation de l'information est présentée comme un enjeu pour la pérennité de la structure. Pourtant, nous avons constaté des manques, voire une absence, de politiques pour le traitement et la gestion de l'information « interne » dans les Métropoles<sup>2</sup>. Au fil de nos observations, nous avons observé, dans les Métropoles, des limites terminologiques et institutionnelles qui influencent la gestion de l'information et les politiques et stratégies qui les encadrent. Cette section s'attache à poser un regard sur ces limites.

---

<sup>1</sup> Voir Chapitre 2, section 3.1, p. 80.

<sup>2</sup> Voir Chapitre 2, section 3.1, p. 80.

### 2.1. Cloisonnement terminologique de la gestion de l'information : les « archives »

Nous avons montré précédemment l'influence qu'a exercé l'histoire de la construction des archives publiques sur la conception du terme « archives » dans les collectivités territoriales<sup>1</sup>. Par conséquent, le rôle des unités administratives en charge des archives est de gérer et de conserver une liste de documents imposée par la réglementation.

Une limite réside dans la confusion terminologique du terme « archives ». L'encyclopédie Larousse propose par exemple sept définitions pour l'entrée « Archive.s »<sup>2</sup>. Ce terme polysémique peut désigner, dans notre cas :

- Un document (« une archive ») ;
- Des services de gestion de l'information organisationnelle (dans les entreprises notamment) ;
- Des services de gestion de l'information publique (les archives publiques) ;
- Un bâtiment (les « archives départementales ») ;
- Dans le langage commun, le stockage de documents anciens (« mes archives »), etc.

C'est dans cette polysémie qu'ont été assignées les missions associées aux archives des entreprises et aux services d'archives des collectivités territoriales, qui ont, à l'origine, des rôles distincts. Les archives d'une entreprise sont à l'origine créées pour du « records management », la conservation d'informations réglementaires, puis pour une conservation et une capitalisation de la connaissance. Les archives publiques sont, elles, à l'origine créées dans un objectif de transparence pour le citoyen et de conservation de la mémoire patrimoniale. Les services d'archives publiques doivent donc d'abord assurer un archivage au service des usagers du service public, défini par la loi<sup>3</sup>.

Une autre limite réside dans le terme « information publique », qui peut désigner l'information créée par des structures publiques, l'information gérée par des structures publiques ou l'information accessible par le « grand public ».

L'information qui nous intéresse dans notre recherche est celle qui est produite et qui circule au sein des Métropoles. Cette information pourrait être qualifiée comme « information interne », ou comme « information organisationnelle » ou « information à visée fonctionnelle ». Elle est l'information qui participe du fonctionnement de la structure. Celle-ci est invisibilisée dans les collectivités observées. Cette invisibilité se matérialise sous diverses formes :

- Par la relative absence de l'information interne des consignes nationales et locales liées à l'archivage et à la gestion de l'information des collectivités territoriales ;

---

<sup>1</sup> Voir Chapitre 1, section 3.2, p. 54.

<sup>2</sup> « Archive n. f. », (2022), *In Larousse*, [en ligne], consulté le 20/09/2022, <https://www.larousse.fr/dictionnaires/francais/archives/5087>.

<sup>3</sup> Chapitre 1, section 3.2, p. 54

- Par la méconnaissance de la possibilité d'accéder aux archives et donc à des connaissances et à une mémoire de la structure de la part des agents. En témoigne le faible taux de consultation des archives par les agents de la Métropole de Grenoble<sup>1</sup> ;
- Par une ignorance de la Direction Générale, qui, pour une partie que nous avons interrogée, ne conçoit pas l'intérêt d'une réflexion et de politiques au sujet de l'information fonctionnelle ;
- Par un manque de temps et de moyens (absence de solution d'archivage numérique, manque de place...) exprimé par les professionnels de l'information.

De plus, le manque de place physique dans les locaux des archives incite les professionnels de la conservation de l'information à ignorer une partie des documents archivables. Aussi l'absence d'outils opérationnels pour la gestion des archives et des documents, comme des solutions d'archivage numérique, exclut la conservation d'une majeure partie des documents de travail.

De rares exemples indiquent une volonté politique de penser l'information au sein des structures. Dans le cas de l'Eurométropole de Strasbourg, l'unité en charge des archives diffuse par exemple des documents à disposition des agents pour les accompagner dans leur gestion de l'information et inciter à l'archivage. Dans le cas contraire, les actions d'accompagnement à la gestion de l'information au sein des structures sont soit menées « clandestinement »<sup>2</sup> par les professionnels de l'information, soit ignorées.

Ce contexte, dans lequel l'action publique prend le pas sur le fonctionnement administratif, influence la conception de l'information dans les Métropoles. Nous constatons que le cloisonnement lié aux archives publiques limite d'un côté la qualification de l'information et de l'autre les pratiques informationnelles. Les dispositifs d'archivage sont d'abord pensés pour l'accès des usagers du service public. Les services de documentation travaillent d'abord à la diffusion d'une information « publique » (actualités réglementaires, veille...). Les services des systèmes d'information proposent des solutions techniques à la gestion de l'information. Les innovations pour ce dernier domaine concernent principalement l'accès aux données par les usagers du service public (politique d'open data). L'accès à l'information par les agents des structures est, lui, exempt de politiques.

## 2.2. Cloisonnement institutionnel dans la gouvernance informationnelle

Les conceptions de l'information dite « organisationnelle » (Le Moëne, 2015, p. 145), ou de manière générale de l'information qui circule dans une structure, et les modalités de gestion de celle-ci sont

---

<sup>1</sup> En 2019, pour 3065 consultations de documents aux archives mutualisées de la Ville et de la Métropole de Grenoble (6000 agents cumulés), seulement 304 émanaient d'un « service administratif ». Ce qui représente 0,05 documents par agents. **Annexe 53** – Bilans quantitatif et qualitatif des archives de Grenoble Alpes Métropole en 2019 ; Volume 2, *Annexes*.

<sup>2</sup> Un exemple d'archivage clandestin a été identifié dans l'unité des archives de Grenoble Alpes Métropole et de la Ville de Grenoble. En 2018, les archivistes se sont rendus dans des locaux « abandonnés », à la suite d'un transfert de compétences, pour récupérer eux-mêmes les documents laissés dans les bureaux, armoires, etc. avant la cession des locaux. Cette initiative a émané des agents du service et n'a en aucun cas fait l'objet d'une requête de leurs supérieurs hiérarchiques à qui ils n'ont pas rapporté cette action. **Annexe 19** – Entretien GAM-05, p. 63 ; Volume 2, *Annexes*.

influencées par un cadrage « institutionnel ». Ces influences dans les collectivités territoriales et les Métropoles sont majoritairement issues, d'après nos observations, de la formation des professionnels et des ressources proposées par les organismes qui accompagnent la gestion des collectivités territoriales et structures publiques.

Il existe une diversité d'information et de documents qui circulent dans une structure. Parmi l'information la moins visible réside l'information « organisationnelle » (Le Moëgne, 2015). Celle-ci est celle qui façonne et participe de la mise en forme des structures (Ibid. p. 145). Les travaux de recherche ont montré la nécessité d'étudier l'information dans le contexte professionnel, son accès et sa gestion de manière spécifique. Céline Paganelli (2012), enseignante-chercheuse en sciences de l'information et de la communication, rappelle que « le contexte professionnel représente un cadre spécifique » (Ibid. p. 9). Dans ce cadre professionnel, l'accès à l'information est orienté en fonction de l'activité des usagers et en fonction des stratégies liées au contexte (Ibid.). Cette information participe des politiques et stratégies générales d'une structure. A l'opposé, la gouvernance de l'information produite, gérée et conservée par une structure peut constituer une politique spécifique de la structure et bénéficier de stratégies spécifiques. Par exemple, une politique de gouvernance de l'information dans une Métropole pourrait permettre une conservation et un accès adaptés de la mémoire de l'action de la structure, pour les agents et pour les usagers du service public, selon les besoins informationnels.

Diverses typologies de l'information et du document ont été produites dans un objectif de compréhension et d'accompagnement de la gestion de l'information au sein des structures. Il existe alors des typologies spécifiques selon l'objet de destination (archives, documentation, systèmes d'information) ou selon le niveau de réflexion (recherche, application nationale, mise en œuvre locale). Au travers de notre état de l'art et de nos observations nous avons identifié diverses typologies de l'information et des documents qui peuvent s'appliquer à la gestion de l'information d'une Métropole. L'objectif de ces typologies est généralement qu'elles soient utilisées dans les pratiques informationnelles au sein des structures pour organiser l'information, la nommer, la stocker et la conserver. Elles doivent permettre un gain de temps dans l'accès et le « retrouvage » de l'information. Elles doivent aussi assurer une capitalisation des connaissances.

Parmi ces travaux sur les typologies, nous avons identifié ceux proposés par Louise Gagnon-Arguin, Sabine Mas et Dominique Maurel (2020) intitulée *typologie des documents dans les organisations*. L'objectif de cette typologie est le recensement des principaux documents des activités de gestion d'une organisation. Il se constitue comme un « outil de base à la connaissance des documents produits ou reçus dans les organisations » (Ibid.). La typologie proposée est principalement orientée vers une documentation des entreprises. Les documents comme le certificat de brevet d'intention (Ibid. p. 309) ou le certificat de marque de commerce (Ibid. p. 316) en sont le signe. Les documents inhérents aux organisations publiques (par exemple les procès-verbaux) ne sont pas considérés. Par ailleurs, cet ouvrage est publié au Québec (Canada) et présente donc des spécificités nationales qui ne sont pas systématiquement applicables au contexte français. La typologie proposée en « famille » de documents met en évidence les documents au travers de

leurs objectifs. Une limite perçue au cours de notre travail est celle de la prise en compte des seuls documents que nous qualifions de « formalisés ». Les documents liés au travail et à l'activité, par exemple des documents de gestion de projet, ne sont pas présents. Lorsqu'ils le sont, c'est dans des catégories larges -par exemple « la note » (Ibid. p. 188)- dont il est difficile d'identifier les contours.

En France, des typologies sont proposées par des organismes publics à destination des collectivités territoriales. La majorité de ces typologies sont à destination des services des archives. Le service interministériel des Archives de France propose ainsi des instructions à destination des collectivités territoriales et en particulier les « services communs »<sup>1</sup>. Cette instruction identifie en 2009 la nécessité d'une nouvelle instruction de tri - qui n'avait pas été modifiée depuis 1983 - qui prenne en compte les nouvelles distributions de compétences et la modification des méthodes de travail et d'organisation des collectivités<sup>2</sup>. Cette instruction ajoute par exemple la section « communication interne ». La proposition de la Direction Générale des archives est une classification des documents par compétences. Les tableaux de tri mettent l'accent sur la conservation des documents identifiés. Le document produit par le centre de gestion de l'Isère<sup>3</sup> est conçu pour être un document de travail des services d'archives. Les tableaux de tri prennent la même forme que ceux de la Direction Générale des archives, avec néanmoins moins de détails. Le dernier niveau de typologies correspond à celles produites au sein des structures. Nous avons constaté, à Grenoble Alpes Métropole et à l'Eurométropole de Strasbourg, l'existence de typologies, parfois multiples, pour la gestion de l'information et son archivage. A la Métropole de Grenoble, nous avons identifié six typologies de documents différentes<sup>4</sup> proposées et mises à disposition des agents (Dalban-Pilon, 2022, p. 53) par quatre unités administratives distinctes (archives, communication interne, documentation et systèmes d'information). Ces tentatives d'encadrement des pratiques de gestion de l'information engendrent finalement une confusion et une dispersion de l'information.

La multiplication de ces typologies indique que l'information et les documents dans les collectivités territoriales et les Métropoles possèdent des spécificités qui nécessitent d'adapter leur gestion. En effet, une gestion de l'information pertinente pour les usagers internes à la structure doit être pensée et construite en fonction de l'activité et des objectifs de la collectivité. Néanmoins, la spécificité qui réside dans la définition des archives par leur caractère public influence directement les règles de gestion de l'information. Nous l'avons vu avec des propositions de typologies uniquement fondées sur l'archivage du document.

---

<sup>1</sup> Service interministériel des Archives de France, (2009), *Tri et conservation des archives produites par les services communs à l'ensemble des collectivités territoriales (communes, départements et régions) et structures intercommunales*, [en ligne], consulté le 16/11/2020,

[https://francearchives.fr/fr/file/8229105e7fca3fec9580af165e8de5468076601d/DPACI\\_RES\\_2009\\_018\\_maj\\_20170822.pdf](https://francearchives.fr/fr/file/8229105e7fca3fec9580af165e8de5468076601d/DPACI_RES_2009_018_maj_20170822.pdf).

<sup>2</sup> *Ibid.*, p.3

<sup>3</sup> Centre de gestion de l'Isère, (2020), *Tableau de gestion des archives communales: mode d'emploi*, [en ligne], consulté le 16/11/2020, [https://www.cdg38.fr/sites/default/files/documents/tableau\\_de\\_gestion\\_general\\_4.pdf](https://www.cdg38.fr/sites/default/files/documents/tableau_de_gestion_general_4.pdf).

<sup>4</sup> Trois typologies des documents distinctes (respectivement diffusées par les unités communication interne, documentation et archives), des règles de nommage des documents (diffusée par l'unité des systèmes d'information), des règles de gestion des fichiers (diffusée par l'unité des archives) et une charte éditoriale (diffusée par la communication interne).



Nous avons observé à Grenoble Alpes Métropole une difficulté dans la qualification de l'information et des documents par les divers professionnels en charge de la gestion de l'information. Ces difficultés ont conduit chaque unité à produire une typologie adaptée à son métier. Par exemple, le service des archives propose des typologies liées aux modalités d'archivage. Le service de communication interne résume sa typologie aux documents qu'il diffuse sur l'intranet et au format papier. Le service documentation propose une typologie selon les compétences, qui omet en partie des thématiques « fonctionnelles ».

L'absence de typologie et de règles de classement partagées conduit à une désorganisation des documents et des difficultés d'accès à l'information. Cette absence laisse la place à un stockage et une conservation de l'information différente pour chaque unité administrative, voire chaque individu au travail. Comme l'indiquent Madjid Ihadjadene et Stéphane Chaudiron (2010), les pratiques informationnelles s'élaborent autour d'une « articulation entre une logique technique, celle des dispositifs d'accès à l'information, et une logique socio-économique, celle des collaborateurs et de l'organisation » (Ibid. p. 6). Dans nos observations, ces deux logiques avaient peu d'articulations car elles ne se correspondaient pas.

Nous avons identifié au travers de nos observations divers types de documents, produits dans le contexte professionnel, qui avaient leur place dans aucune des typologies utilisées dans les structures observées. Par exemple, la majorité des documents de notre corpus n'ont une place dans aucune des typologies. Les typologies de documents adaptées aux entreprises ne sont pas adaptées pour les collectivités territoriales car elles ne comprennent pas les documents spécifiques, par exemple les documents liés au contexte politique (délibérations, ...). Néanmoins, ce genre de typologies propose une conception de l'information produite par la structure et qui circule en son sein.

Les typologies créées pour la gestion des archives des collectivités territoriales, et donc des Métropoles, sont particulièrement orientées pour un archivage réglementaire (records management) et de patrimoine (archives publiques). Aussi, le cloisonnement par « compétences » n'offre pas une vision transversale des documents de travail (par exemple les documents relatifs au travail en dynamique de projet). Des documents tels qu'une fiche projet, des notes de cadrage ou des plans de communication, ne sont pas prévus dans les typologies utilisées. Ces typologies destinées à des structures publiques sont réalisées dans un objectif de conservation juridique et de mémoire territoriale. Les objectifs pour le fonctionnement de la structure en sont exempts.

Ne valoriser et ne réfléchir qu'à l'archivage fait perdre de l'importance aux documents de travail. Ainsi, La diversité de ces documents et leur complexe conservation rejoint le constat de Brigitte Guyot, maîtresse de conférences en sciences de l'information et de la communication :

*« Notes de service, Comptes rendus de réunion, procédures, formulaires, rapports, journal interne, la liste s'avère fort longue de traces qui restent dans les armoires ou circulent, vivent et meurent, s'entassent, inexploitées, peu classées et terminent leur course au service des archives. » (Guyot, 2006, p. 79)*



Dans le cas de manques dans les typologies, certains types de documents seront classés soit dans une catégorie non adaptée, soit dans une catégorie générique qui compliquera son accès. Si un certain type de document n'a pas été prévu dans les plans de classement et de catégorisation, la situation conduit à des conséquences sur la procédure de conservation et sur les modalités pour y accéder par la suite.

Ainsi, l'encadrement de la gestion de l'information par des typologies ou des pratiques professionnelles spécifiques (archives, documentation...) entraîne des conséquences directes sur la conception de l'information et du document, sur leur conservation et sur leur accès.

### **3. Limites imposées par les mises en pratique de l'information et de la communication**

Nous avons montré que les structures formelles<sup>1</sup> des collectivités, notamment les organigrammes et intitulés des unités administratives, fournissent des indications concernant les conceptions qu'ont les élus locaux (Pailliar, 2013, p. 126) et les dirigeants des thématiques traitées. En effet, ces structures formelles, en tant que règles administratives des établissements, reposent sur des représentations instituées (Schaepeynck, 2013). Ces structures formelles, constitutives de politiques de la structure, ont aussi une influence sur la conception de l'information et de la communication dans les Métropoles. Valentin Schaepeynck, enseignant-chercheur en sciences de l'éducation dont les travaux portent sur l'analyse institutionnelle, alerte sur la résistance que ces institutions peuvent opposer aux objectifs de transformation (Ibid.) :

*« Voir comme des institutions les règles administratives d'un établissement, son organigramme, son règlement intérieur et les pratiques que revendiquent ses professionnels, c'est voir du même coup en quoi celles-ci reposent sur des représentations instituées. Ces représentations ont tendance à apparaître dans leur inertie, dans la résistance qu'elles semblent systématiquement opposer à tout désir de les transformer. L'accord, l'habitude et le consensus parfois spontanés dont elles font l'objet ont tendance à leur conférer une objectivité, un sentiment d'universalité. »*  
(Ibid. p. 25)

Ainsi, les structures formelles et les stratégies participent de la construction de notions et de la définition de métiers et missions dans notre cas. Par exemple, dans le cas où le service communication interne est rattaché à la direction des ressources humaines, il est induit que les actions de ce service dans la structure ne sont destinées qu'au public salarié. Nous traitons, dans cette section, de l'influence des structures formelles<sup>2</sup> des collectivités et des pratiques professionnelles sur la conception de l'information et de la communication au sein des Métropoles.

#### **3.1. Limites des systèmes fermés ou ouverts**

Le concept de « frontière » (Laramée, 2009, p. 52-55) aux fondements de l'approche systémique des théories des organisations<sup>3</sup> est, ici, utilisé pour l'analyse des structures formelles des unités administratives de

---

<sup>1</sup> Voir Chapitre 4, p. 140.

<sup>2</sup> Voir Chapitre 4, p. 140.

<sup>3</sup> Voir Chapitre 2, section 1.2, p. 65.

l'information et de la communication dans les Métropoles. Cette approche, appliquée au système global de la structure, différencie un système ouvert d'un système fermé de la sorte :

*« Un système fermé à des frontières fixes qui ne permettent pas d'interaction avec l'environnement. La structure et le comportement du système est alors stable. L'organisation, dans le monde moderne, représente souvent un système ouvert sur l'environnement. » (Ibid. p. 54)*

Cette conception nous a inspirée pour l'étude des systèmes au sein des structures intercommunales que sont les Métropoles. Nous l'avons donc appliquée aux unités administratives en charge de l'information et de la communication fonctionnelles que nous considérons comme des systèmes au sein des structures. Nous avons ainsi constaté les deux formes de systèmes : ouvert ou fermé, selon les formes structurelles. Si certaines formes ouvrent sur l'environnement de la structure, d'autres sont cloisonnées, le système est alors « stable » mais son évolution est par conséquent limitée.

Ainsi, nous considérons les séparations administratives des services entre « interne » et « externe » comme un fonctionnement en système fermé qui établit des frontières fixes au sein des thématiques de l'information et de la communication. En prenant l'exemple du domaine de la communication, nous avons associé dans le Tableau 27 ci-dessous à chaque système (système de communication ouvert et système de communication fermé) les formes administratives, les enjeux principaux et les modalités stratégiques liés.

	Système de communication ouvert <i>EMS</i>	Système de communication fermé <i>GAM</i>
<b>Forme</b>	Une unité administrative	Plusieurs unités administratives distinctes
	<i>Service de communication interne à la Direction de la communication</i>	<i>Service de communication interne à la Direction Générale des ressources</i>
<b>Enjeux</b>	Enjeux « politiques » (au sens de politique publique)	Enjeux fonctionnels
	<ul style="list-style-type: none"> <li>- <i>Adresser un discours politique aux salariés</i></li> <li>- <i>Valoriser l'action publique de la collectivité auprès des salariés</i></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- <i>Améliorer les conditions de vie au travail</i></li> <li>- <i>Améliorer l'efficience</i></li> </ul>
<b>Modalités stratégiques</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Stratégie de communication commune</li> <li>- Sous-domaine de la communication</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Stratégies de communication distinctes : charte graphique propre, dispositifs uniques...</li> <li>- Stratégies propres, autonomes</li> </ul>

Tableau 27 réalisé par l'auteure : Caractéristiques stratégiques et structures formelles des systèmes de « communication interne » des Métropoles

Pour le domaine de la communication, nous supposons que le schéma dans lequel un service de « communication interne » est entièrement séparé de la « communication externe », est un système fermé, et un système où les deux font partie de la même direction comme un système ouvert. Ne pas laisser passer l'information externe permet une certaine « protection » des agents, une régulation du système dans lequel

on ne se concentre que sur ce qu'il se passe dans l'organisation, en revanche il pose des risques par la méconnaissance des enjeux respectifs.

Par exemple, nous avons observé le cas de réformes ou de crises qui n'ont pas été accompagnées d'actions de communication ni d'information, à la fois par crainte des réactions de la part de la Direction Générale mais aussi à cause d'un cloisonnement entre unités qui empêche les professionnels compétents d'intervenir et conseiller sur ces sujets. Dans ces cas, les retombées et les dysfonctionnements ont souvent mené à des crises pires que celles imaginées en amont. Fréquemment des grèves étaient liées à un manque de communication ou du moins d'échanges, et un manque de compréhension de chacun des acteurs sociaux (par exemple des dissonances entre le message des ressources humaines, de la Direction Générale et des organisations syndicales). De plus, dans le cas d'un cloisonnement entre interne et externe, les conflits sociaux seront considérés comme des sujets internes jusqu'à ce que la presse s'y intéresse.

Dans le même sens, la Directrice Générale Adjointe aux ressources de Grenoble Alpes Métropole a établi un lien direct entre l'échec d'un déménagement qui a suscité une intervention des organisations syndicales et l'engouement de la presse et l'absence de communication interne pour un accompagnement au changement :

*« Il ne faut pas sous-estimer le changement de site, le changement de bureau, on voit bien sur notre hôtel métropolitain la crainte que ça suscite. Ou quand on a mis des personnes du côté de Prémalliance, pour la première tour on s'y est pris comme des manches. Parce qu'alors là pour le coup on n'a pas fait de com interne, on n'a pas accompagné. »*

Directrice Générale Adjointe aux ressources, le 22 août 2019, GAM02<sup>1</sup>

Ce témoignage a posteriori constitue la prise de conscience d'une nécessité d'ouverture des systèmes et de transversalité au sein des stratégies de la structure.

De ces constats, nous en concluons que les domaines de l'information et de la communication sont nécessairement dépendants de leur contexte et de leur environnement, qu'il soit interne ou externe. Ces constats vérifient les postulats d'Alex Mucchielli (2002), de Philippe Détrie et de Catherine Meslin-Broyez (2001) qui proposent de considérer la « communication interne » comme plus largement que les seules unités qui portent la notion. Il y a alors un intérêt politique et stratégique à penser ces champs dans un système global. Même si l'ouverture à l'environnement amène à des incertitudes et force à s'éloigner d'une stabilité, elle permet l'ouverture vers un système unique et global, dans lequel d'ailleurs, pour l'école fonctionnaliste de la communication organisationnelle, « une organisation crée des messages et les échange avec ses membres afin de réduire l'incertitude provoquée par les facteurs de l'environnement » (Ibid. p. 66).

Le cloisonnement des unités administratives en charge de la « communication interne » a permis leur développement au sein des structures. A l'opposé, l'intégration des enjeux fonctionnels dans les unités administratives d'abord chargées de missions opérationnelles (par exemple les services d'archives ou les directions de la communication) laissent souvent les enjeux fonctionnels au second plan. Par exemple, à l'Eurométropole de Strasbourg où l'unité en charge de la « communication interne » dépend de

<sup>1</sup> **Annexe 19** – Entretien GAM-02, p. 28 ; Volume 2, *Annexes*.  
la « direction

de la communication », la publication périodique interne (magazine interne) est gérée par les services de communication externe. Dans ce cas, il est assumé que les contenus du « magazine interne » rejoignent des objectifs de communication publique, notamment des enjeux institutionnels de valorisation de l'action publique et des enjeux opérationnels pour le fonctionnement du service public.

En conclusion sur ce point, le schéma d'un système fermé, où chacun applique les tâches de son corps de métier et où les dimensions internes et externes sont hermétiquement séparées par des délimitations administratives, installe la structure dans une stabilité et une certaine protection des professionnels qui exercent dans leur seul environnement. Cependant, une coopération au sein d'un système plus ouvert, pourrait mener à des politiques d'information et de communication fonctionnelles qui intégreraient les stratégies organisationnelles et participeraient de la structuration de l'organisation dans une vision où le système organisationnel est un tout et où tous les éléments de contexte s'influencent mutuellement.

### 3.2. Le cloisonnement par la définition des publics

Pour terminer au sujet des limites pour la conception de l'information et de la communication au sein des Métropoles, nous abordons la question des publics. En effet, la définition des publics d'un dispositif influence directement ses caractéristiques. Comme le note Jean-Paul Metzger (2013), enseignant-chercheur en sciences de l'information et de la communication, au sujet des systèmes d'information :

*« Chaque système d'information a son propre public ; ce dernier participe à l'élaboration du service offert et façonne indirectement le dispositif qu'il sous-tend. » (Ibid. p. 51)*

Le public a donc un rôle sur le façonnage des dispositifs et sur les services qui lui sont proposés. Nous avons vu que certaines définitions de la communication interne se fondent sur le public et la qualifient comme la communication à destination des salariés d'une structure. Néanmoins, cet encadrement a des limites. Premièrement, dans le cas des Métropoles, nous avons identifié des publics qui peuvent être destinataires d'actions des services de communication interne dans des objectifs de fonctionnement de la structure, par exemple les élus. En second lieu, nous avons identifié des actions de communication destinées aux salariés qui ne sont pas considérées comme faisant partie de la « communication interne » au sens qu'en ont les acteurs des structures, par exemple, l'information syndicale.

Les élus se trouvent dans une ambivalence entre acteurs internes à la structure sans en être des salariés. Les élus communautaires d'une Métropole sont acteurs de son fonctionnement par leur prise de décision. Néanmoins, ils ne font pas partie de la collectivité employeuse. Nous avons observé dans les collectivités ce problème se poser : faut-il donner accès aux élus à l'intranet ? Faut-il leur faire parvenir le journal interne ? Doivent-ils bénéficier d'une adresse e-mail institutionnelle ? Dans certaines collectivités, dont nous avons rencontré des salariés, l'accueil des élus est organisé par l'unité de la « communication interne », dans d'autre cet accueil est organisé par la « communication externe » ou le « Cabinet ».

Les stratégies de « communication interne » vont au-delà de leur public direct. Il existe des publics « indirects » à celle-ci. L'entourage proche des agents est un usager potentiel des dispositifs d'information

et de communication internes comme les publications périodiques, qui sont reçues au domicile. En témoigne cet extrait d'entretien :

« Le mois dernier j'ai reçu deux fois le journal interne, une fois le Métroscope, ma feuille de paie... toutes les semaines j'ai un emballage logoté la Métro à l'ère de l'économie de papier, de la dématérialisation ça paraît totalement saugrenu. Connaissant les couacs de notre institution je suis pas surprise de le recevoir deux fois, mais effectivement j'ai une famille, qui eux aussi passent à l'ère de la démat' et qui te disent « deux fois ? Je suis une boîte dans l'agglo, je suis obligé de dématérialiser parce que l'État l'a décidé et toi ils t'envoient le journal interne deux fois ? » [...] Et l'effet que ça a sur notre sphère privée, c'est assez impressionnant, l'image dégradée qu'on renvoie. »

Agent intercommunal depuis 1995, le 25 mai 2018, GAMH-05<sup>1</sup>

L'idée de public « interne » peut même aller jusqu'à considérer les habitants de la collectivité comme destinataires d'une « communication interne ». Une étude de Christian Le Bart (1994, p. 153) s'intéresse à une campagne de communication d'une commune en 1983 auprès de ses habitants qui gagnera le « prix de la communication interne ». Il y a vingt ans, étaient considérées comme « internes » les actions dirigées sur le territoire. En partant du principe que le citoyen est partie prenante de sa collectivité, par son rôle de décideur dans les élections et de plus en plus de politiques de participation citoyenne, n'est-il pas un interlocuteur au même titre que les agents sur certaines thématiques ? Ne participe-t-il pas à la mise en place du service public ? Le Directeur Général des Services de Grenoble Alpes Métropole a d'ailleurs une réflexion qui va en ce sens. En s'intéressant à la notion de « commun », il identifie les limites de la distinction entre communication interne et externe :

« C'est très simple tant qu'on reste dans la distinction classique communication interne et externe, mais si on pénètre la logique de la communication interne comme étant la coalition du service public ce qui lui donne son sens, ce qui permet de surmonter les difficultés, et que petit à petit on s'aperçoit que les frontières avec l'extérieur finissent par permettre d'investir un commun plutôt qu'une communication interne de service, faire une communication qui amène toutes les parties prenantes de la communication autour du service public qui accompagnent la vie quotidienne des personnes, on a finalement là un univers qui épuise la communication interne et externe dans une même communication interne, mais qui est plus celle du service qui est celle du commun. »

Directeur Général des Services, le 18 février 2020, GAM03<sup>2</sup>

Pour ce qui est de la gestion de l'information, le cloisonnement par les publics influence les métiers de l'information et leurs missions. Nous avons observé, à Grenoble Alpes Métropole, une tendance à distinguer le service documentation et le service archives par leurs publics plutôt que par leurs missions. Ainsi, le service documentation est destiné à des usagers internes et le service des archives, dans son rôle de mise à disposition des archives publiques, à un public externe. Cette conception incite les services à se définir par ces publics.

Serait alors pertinent un rapprochement du public de ces collectivités, une meilleure compréhension, une cohésion entre opérants et récepteurs (qui finalement sont souvent les mêmes). Finalement, la frontière construite entre « interne » et « externe » dans les services des collectivités contribue à une séparation entre les habitants et la collectivité avec ses membres. Elle contribue aussi à une séparation entre unités administratives et entre politiques.

<sup>1</sup> Annexe 14 – Entretien GAMH-05, p. 46 ; Volume 2, Annexes.

<sup>2</sup> Annexe 19 – Entretien GAM-03, p. 46 ; Volume 2, Annexes.

En conclusion, il est finalement peu aisé de traiter de politiques et de stratégies « internes » face aux nombreuses perspectives que ce qualificatif offre. Les cloisonnements institutionnels, terminologiques et structurels jouent un rôle important dans la conception de missions dans les structures, et dans notre cas les missions et métiers de l'information et de la communication internes. Cette conception a pour conséquence d'influencer les contenus des politiques, des stratégies puis des pratiques de ces domaines.

Dans les Métropoles observées, la définition du terme « communication interne » se construit principalement à partir des missions assignées (ou auto-assignées) des unités en charge de la communication interne. La notion de « communication interne » se présente bien comme une construction sociale, inhérente à chaque structure. Celle de gestion de l'information est, elle, principalement liée à l'évolution des pratiques de gestion de l'information pour l'accès des Usagers du service public. Il serait intéressant pour les Métropoles d'aborder ces domaines par leurs objectifs et enjeux divers afin d'en produire des politiques pertinentes. Dans cette approche, information et communication sont à penser ensemble, de la même manière qu'Alain Laramée (2009) considère la communication dans une approche systémique :

*« Le rôle de la communication dans l'approche systémique doit tenir compte du développement de l'information véhiculée dans l'environnement, des canaux de communication les plus efficaces pour la transmission de l'information dans l'organisation et de l'interprétation des messages qui entrent dans l'organisation. La communication ne peut plus être perçue d'une manière statique dans ce contexte. » (Ibid. p. 55)*

Un constat global réside dans la transversalité des unités en charge de l'information et de la communication fonctionnelle. Quelle que soit la perspective, les pratiques professionnelles et les objectifs de ces unités ne sont pas l'apanage de ces seules unités administratives. Celles-ci œuvrent pour une diversité d'objectifs, qui sont atteints par une diversité de facteurs dont elles ne sont pas entièrement en charge, via des dispositifs qu'elles déploient en coopération, pour des publics variés qui ne sont pas que leur public direct.

Limiter la « communication interne » à des principes d'actions ou bien limiter la gestion de l'information à celle de l'information publique paraît réducteur, compte-tenu des enjeux liés à ces domaines. Résoudre ces domaines à la pratique et à leurs dispositifs les limite à la technique. Or, la notion de « communication interne » va au-delà de la création d'un intranet (d'ailleurs souvent l'objet des unités en charge des systèmes d'information et non de la « communication interne ») puisqu'elle comprend les objectifs sous-jacents à cette communication aux multiples enjeux. La conservation de documents participe d'enjeux qui vont au-delà du respect d'obligations réglementaires et de la conservation du patrimoine territorial. Elle peut être associée à la prise de décision, participer de la mémoire structurelle et de l'efficacité professionnelle, si elle est conçue dans une gouvernance de l'information. Les principes d'actions sont, pour nous, la résultante d'une volonté politique et stratégique. Ces politiques et stratégies qualifiées de politiques « internes » aujourd'hui pourraient trouver un terme plus adapté qui reflète la diversité de leurs enjeux.

## Chapitre VIII - Conséquences de l'absence de structuration stratégique de l'information et de la communication fonctionnelles

---

Nous avons vu que les Métropoles se sont constituées à partir de fusions et de transformations engendrées par le contexte national, notamment la législation, et le contexte local (gouvernance des collectivités territoriales)<sup>1</sup>. Les lois d'affirmation des EPCI<sup>2</sup> et des Métropoles ont incité à l'évolution des structures intercommunales notamment au travers des changements de statuts. Les choix de fusion qui en découlent se négocient, eux, au niveau local.

Nous avons montré que les périodes de transformation des structures entraînent des conséquences au sein de celles-ci. Ces conséquences sont à mettre en lien avec l'articulation identifiée par Sylvie Alemanno et Anne Mayère, enseignantes-chercheuses en sciences de l'information et de la communication, entre les processus d'information et de communication et les « processus organisants » (Alemanno et Mayère, 2018, p. 14). Les dispositifs d'information et de communication internes jouent alors un rôle d'accompagnement afin de favoriser la compréhension des enjeux et les modalités de transformation pour les membres de la collectivité. Notre observation à Grenoble Alpes Métropole a permis d'identifier la place qu'ont pris les stratégies de l'information et de la communication à destination des agents de la collectivité dans des périodes de transformation de la Métropole.

Dans ce chapitre, nous approfondissons un de nos résultats qui est fondé sur le lien entre politiques d'information et de communication et structuration de l'organisation. Ce constat est inspiré des théories de l'approche communicationnelle des organisations<sup>3</sup>. Après avoir identifié ce qui a été mis en œuvre par une Métropole dans un contexte de transformation<sup>4</sup>, nous prolongeons cette analyse en exposant les conséquences de l'absence de politiques de l'information et de la communication internes. Ce chapitre s'articule autour de trois points :

- Les conséquences « sociales » des transformations au sein d'une intercommunalité en lien avec les dispositifs d'information et de communication internes ;
- Les conséquences des transformations sur l'information et sa gestion au sein d'une Métropole ;

---

<sup>1</sup> Voir Chapitre 4, section 0, p. 125.

<sup>2</sup> Loi n°2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales françaises (RCT) ; Loi n°2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique et d'affirmation des métropoles (Maptam) ; Loi n°2015-991 du 7 août 2015 portant sur la nouvelle organisation territoriale de la République (Notre).

<sup>3</sup> Voir Chapitre 2, section 1.2, p. 65.

<sup>4</sup> Voir Chapitre 5, section 3.2, p. 193.



- La place qu'occupent les stratégies d'information et de communication internes dans le façonnement d'une Métropole.

Ces trois approches des transformations organisationnelles recoupent l'ensemble de notre sujet et font appel à une vision multidimensionnelle d'une structure au prisme de ses transformations et de ses processus info-communicationnels.

## **1. Conséquences sociales de la transformation des Métropoles et les stratégies d'information et de communication**

Les recherches en sciences de l'information et de la communication et en sciences de gestion ont identifié diverses conséquences qu'ont les transformations organisationnelles sur les processus d'interactions au sein des structures, en particulier des entreprises. Au cours de notre recherche nous avons identifié des signes des conséquences sociales des transformations de la structure de Grenoble Alpes Métropole. Les agents ont témoigné de modifications dans leurs liens au travail par exemple. Nous avons aussi constaté des changements dans les visées et le ton utilisés dans les publications périodiques internes selon les phases de la structure. Dans cette section, nous nous intéressons à une partie de ces conséquences sociales et à certaines stratégies qui sont mises en œuvre pour y remédier. Nous approfondissons le sujet des modifications des groupes, ou « acteurs sociaux », au cœur de la Métropole. Puis nous mettons l'accent sur deux stratégies qui nous ont paru centrales dans les dispositifs d'information et de communication internes à la suite des transformations de la collectivité : la valorisation des individus au travail et l'enjeu de création d'une « culture commune ».

### **1.1. Délitement des « acteurs sociaux » dans les périodes de transformation des Métropoles**

Les transformations organisationnelles, physiques, structurelles, administratives et « idéologiques », que connaissent les structures intercommunales possèdent des caractéristiques communes. Celles-ci sont modélisées par des fusions de collectivités préexistantes, des transferts de compétences et des transferts de personnel. Ces transformations conduisent généralement à une évolution des activités et de la masse salariale. Elles engendrent des modifications des structures formelles : les organigrammes, les procédures internes, les espaces physiques de travail... Les unités administratives préexistantes sont souvent morcelées ou fusionnées. Par conséquent, les habitudes de travail sont modifiées et les territoires professionnels révisés. Dans ce cadre, une partie des groupes sociaux, ou « acteurs sociaux » (Sainsaulieu, 2019)<sup>1</sup>, tendent à s'éparpiller et à se dissoudre. Construits au travers de processus tels que le « frayage relationnel »<sup>2</sup>, ces groupes sociaux se sont constitués sur le long cours. Ils nécessitent une répétition des relations pour la constitution de « constellations de travail » (Mintzberg, 2006, p. 69). Au moment du délitement de ces dites

<sup>1</sup> Voir Chapitre 3, section 1.1, p. 93.

<sup>2</sup> H. Mintzberg, chercheur canadien en sciences de gestion, suppose que les relations se fortifient avec l'activation et l'augmentation des interactions. Il dresse un parallèle avec la théorie du « frayage » en physiologie pour laquelle « le passage d'un flux nerveux dans les conducteurs devient plus facile en se répétant ». Pour le frayage relationnel « parmi toutes les relations susceptibles d'être établies au sein d'une organisation, seul un petit nombre d'entre elles est effectivement activé » (Mintzberg, 2006, p. 69).



« constellations » par les restructurations, les éléments structurants du système organisationnel que sont les systèmes de relation et les interactions (Duterme, 2002, p. 78) doivent être réinventés. Des agents témoignent alors de ne plus savoir à qui s'adresser pour obtenir une information. Cet agent, en poste depuis 1986, témoigne d'une phase où il ne savait plus qui était son interlocuteur en cas de besoin :

*« Avant en fait, y avait un chargé de dossier et [il] avait tous les documents et les gens savaient que cette personne référente pouvait te donner l'information, donc tu savais où la trouver. Après, quand cette fonction a disparu, y a eu un flottement, parce qu'ont pas été mis en place les documents qui pouvaient permettre d'avoir la connaissance que cette personne avait les informations. Du coup oui y a eu vraiment un moment où on ne savait plus vers qui se tourner pour avoir l'information. Et puis avant on était dans les mêmes lieux donc on savait qu'on faisait trois bureaux à côté y avait le service marché, ou il était au premier mais tu descendais au premier t'avais vite fait. Là, si t'as une question, tu vas pas prendre ton petit vélo. »*

Agent intercommunale depuis 1986, 14 juin 2018, GAMH-07<sup>1</sup>

Outre les modifications structurelles des groupes sociaux (par exemple les changements d'organigramme), l'expansion de la structure intercommunale a aussi entraîné des conséquences « sociales » et interactionnelles. A partir d'un certain nombre d'individus, les liens se distendent et les pratiques professionnelles fondées sur les interrelations (le « bouche à oreille » notamment) ne fonctionnent plus. Certaines personnes en ont d'ailleurs témoigné en exposant comme cause à des changements constatés l'augmentation des effectifs<sup>2</sup>.

Si aucune modalité n'est mise en place pour remplacer ces habitudes et usages d'accès à l'information et d'échanges, il y a un risque d'exclusion de certains groupes et un délitement de circuits informationnels informels. Par exemple, il est possible que les salariés préalablement présents dans la collectivité continuent d'interagir et de se transmettre des informations aisément, quand les nouveaux arrivants, les salariés transférés, n'auront pas d'interlocuteur identifié. A l'inverse, des agents qui resteraient sur les mêmes modes d'échange dans une structure qui s'est transformée pourraient ne plus être en phase avec les modes d'interaction de leur collectivité. Les politiques d'information et de communication ont la possibilité, dans ce cas, de se constituer dans un objectif d'efficacité professionnelle mais aussi, par exemple, dans la poursuite d'une équité d'accès à l'information dans la structure. Brigitte Guyot (2006), maîtresse de conférences en sciences de l'information et de la communication, s'intéresse ainsi à la « restructuration des espaces » dans le contexte professionnel. Elle explique la nécessité d'adapter les structures et leur organisation pour maintenir la coopération en leur sein :

*« Plus la distance s'accroît entre unités ou entre personnes, plus il s'avère nécessaire de trouver de nouvelles formes organisationnelles pour les coordonner ou obtenir leur coopération. » (Ibid. p. 31).*

Les processus d'information et de communication, qu'ils soient « formels » ou « informels » participent directement de l'« apprentissage organisationnel » (Koenig, 2015, p. 84) qui lui-même favorise le fonctionnement de l'administration et qui est mis en péril en situations de réorganisations. L'« apprentissage organisationnel » est un processus qui se construit par diverses acquisitions de compétences et mises en

<sup>1</sup> **Annexe 14** – Entretien GAMH-07, p. 67 ; Volume 2, *Annexes*.

<sup>2</sup> Voir résultats Chapitre 4, section 0, p. 134.

relations de celles-ci (Ibid. p. 86) et dont l'infrastructure est exposée à des « effritements rapides » (Ibid. p. 89). En effet, ce sur quoi se construit le fonctionnement d'une structure, c'est-à-dire des relations informelles formant un réseau de collaborations efficace, s'effrite par une révision de l'organisation, de ses missions, des tâches de chacun, sans qu'un travail ne soit fait sur le maintien d'un réseau (Ibid. p. 88) et d'une mémoire (Ibid. p. 92). Les transformations dispersent ce qui constituait une structure en divers blocs distincts, séparés physiquement et hiérarchiquement, qui devront reconstruire des liens, de la transversalité, avec de nouveaux individus et de nouvelles unités administratives.

Ces divers phénomènes influencent les unités administratives dites « fonctionnelles » ou « ressource » des collectivités. La prise en compte des « réseaux de collaborations » (Ibid. p. 88) dans les structures et de la nécessité de leur maintien paraît être un enjeu de structuration organisationnelle. Gérard Koenig (2015), enseignant-chercheur en sciences de gestion, le spécifie :

*« C'est une évidence que la capacité d'une organisation à résoudre certains problèmes dépend étroitement de la richesse du réseau de collaborations qu'elle abrite. » (Ibid. p. 88)*

La Directrice Générale Adjointe aux ressources de Grenoble Alpes Métropole insiste sur l'importance des « services ressources » dans la Métropole et de la nécessité de leur transversalité :

*« Pour moi vraiment les fonctions ressources je trouve que ce sont les fonctions les plus nobles. C'est souvent les ressources, on les connaît pas, on est moins enclins à y mettre des moyens, et pour autant c'est quand même ce qui fait fonctionner la machine. Ce qui est intéressant c'est d'avoir l'ensemble des ressources réunies, pour les inciter aussi à travailler ensemble. Ca c'est aussi mon rôle, à faire que ça se parle, que ça ce soit fluide et qu'on avance ensemble, et en externe démontrer que et apporter la preuve que nos fonctions ressources servent et sont utiles dans une période un peu compliquée où on est encore en organisation, enfin on n'a pas encore travaillé l'organisation encore, donc y a tout à faire encore. »*

Directrice Générale Adjointe aux ressources, le 22 août 2019, GAM02<sup>1</sup>

Comme nous l'avons montré, un contexte de transformation est une période propice pour les stratégies d'information et de communication qui accompagnent le changement. Nous avons constaté à Grenoble Alpes Métropole un accompagnement au changement de la structure avec l'accent mis, dans les contenus de communication, sur les transformations territoriales et les motivations politiques de la fusion, bien plus que sur des enjeux internes et fonctionnels. Les transformations internes ont ainsi été abordées par le biais de transformations formelles et structurelles, notamment les adaptations des organigrammes.

Ces tendances rejoignent les constats de Jean-Pierre Lehnisch (2013) et Frédéric Ely (2015). En effet, d'après eux, une période dite de « crise », ou de changement profond, peut être à l'origine d'un « durcissement » du ton de la communication interne (Lehnisch, 2013, p. 16). Ce constat se matérialise par exemple avec une prise en main des publications internes de la part des dirigeants (Direction Générale ou cabinet des élus) ou encore une disparition des contenus aux enjeux sociaux et fonctionnels<sup>2</sup>. La production

<sup>1</sup> Annexe 19 – Entretien GAM-02, p. 22 ; Volume 2, Annexes.

<sup>2</sup> Une tendance dont la pertinence est à questionner quand nous savons que les interactionnistes ont maintes fois démontré l'importance de la prise en compte de l'individu et de pratiques sociales voire humanistes de l'information communication, notamment défendues par F. Ely, pour la gestion pertinente d'un collectif quelle que soit la phase ou le contexte organisationnel.

de supports de communication moins ludiques, moins sociaux, en période de crise peut produire l'effet inverse de celui escompté et se matérialiser comme une pratique « insécurisante et paralysante » (Ibid. p. 16). Dans ce cadre, Frédéric Ely critique le point de vue d'une « communication interne descendante », en la qualifiant d'« incommunication interne » :

*« Dans un contexte interne de crise de confiance et de défiance, la soi-disant « communication interne » dont on fait largement référence - parfois non sans un certain angélisme -, se trouve bien souvent utopique, vide de son sens premier, réduite à une forme d'incommunication interne, galvaudée, dévoyée de sa finalité, substituée en simple information interne descendante, aveugle et pléthorique, en une transmission unilatérale et pyramidale de l'information, depuis l'organe directionnel, vers les salariés. » (Ely, 2015, p. 202)*

Il existe un paradoxe, en période de crise, entre la prise de conscience générale de l'importance des stratégies d'information et de communication pour l'accompagnement du changement<sup>1</sup> et les constats de « durcissement » du ton et de communication plus « verticale » des modes de communication. Ce paradoxe résulte parfois d'un éloignement des dirigeants vis à vis des professionnels de l'information et de la communication. Dans cette situation, il nous semble que l'existence d'unités en charge des domaines concernés (information et communication principalement) constitue un garant d'actions de communication adaptées à une vision plus systémique et stratégique de la structure. Cependant, cela suppose une relation adaptée des professionnels de l'information et de la communication entre le terrain et les échelons stratégiques et décisionnaires, situation que nous approfondissons par la suite<sup>2</sup>.

## 1.2. Les stratégies de valorisation des individus au travail

Nous avons vu que la valorisation des individus au travail (ou des « agents ») est une spécificité des politiques de communication interne des Métropoles et des collectivités territoriales<sup>3</sup>. Cette stratégie de valorisation occupe une place importante dans les dispositifs de communication interne surtout lorsqu'ils sont pilotés par des professionnels de la « communication interne ». Dans les Métropoles observées, nous avons identifié des dispositifs de communication interne directement dirigés vers la valorisation des agents, que ce soit pour la valorisation de leur figure professionnelle ou individuelle (Dalban-Pilon, 2022). Des exemples concernant la figure professionnelle sont les « portraits métier » des publications périodiques internes<sup>4</sup>, ou encore les vidéos de présentation de métier<sup>5</sup>. Un exemple pour la seconde figure de l'agent, celle individuelle, sont les « portraits d'agents » dans les publications périodiques internes qui mettent en scène des caractéristiques personnelles des agents, ou encore les expositions d'agents<sup>6</sup> qui présentent des

<sup>1</sup> Nous pensons à la fois aux témoignages lors des entretiens, aux ouvrages sur le sujet, aux budgets assignés à la communication en période de crise.

<sup>2</sup> Voir Chapitre 9, p. 285.

<sup>3</sup> Voir Chapitre 6, section 3.2, p. 226.

<sup>4</sup> **Annexe 49** – Exemples de portraits métier et de portraits d'agent ; Volume 2, *Annexes*.

<sup>5</sup> **Annexe 50** – Dispositif « Vis ma vie au travail » ; Volume 2, *Annexes*.

<sup>6</sup> A Grenoble Alpes Métropole, la « semaine des talents » présente une fois par trimestre une exposition d'un agent sélectionné par l'unité administrative de la communication interne. **Annexe 51** – Événement « Semaine des talents » à Grenoble Alpes Métropole ; Volume 2, *Annexes*.

« œuvres » produites par les individus au travail lors d'activités extra-professionnelles (peinture, couture...). Ces pratiques de valorisation participent de la reconnaissance des individus au travail et de leur multiplicité de soi. Nicole D'Almeida et Yanita Andonova, enseignantes-chercheuses en sciences de l'information et de la communication, s'y intéressent et expliquent le cadre de l'acte de reconnaissance dans le cadre organisationnel de la sorte :

*« Dans le cadre organisationnel l'acte de reconnaissance s'exprime essentiellement par la gratitude et l'estime mutuelle au sein d'interactions sociales qui produisent du sens pour les acteurs, guident leur engagement et participent à la mise en visibilité de leur action. » (D'Almeida et Andonova, 2013, p. 148)*

Les entretiens que nous avons mené ont aussi montré l'importance de cette dimension de valorisation. Pour les dirigeants, la notion de « reconnaissance » était prédominante<sup>1</sup>. Pour les professionnels de la communication, c'est la valorisation des individus, voire de leurs collègues qui prévaut, dans une dynamique d'« estime mutuelle » (Ibid.). Par conséquent, l'acte de reconnaissance par la valorisation des individus au travail participe directement de la motivation des professionnels de la communication.

Cette dimension de la communication au sein des organisations est rarement citée dans les manuels de « communication interne ». Par exemple, le manuel de Eric Cobut et Christine Donjean (2015) cite cinq objectifs de la communication interne : la compréhension, la circulation de l'information, la confrontation, la cohésion et la production de sens. Dans aucun de ces objectifs ne se retrouve la valorisation, la reconnaissance et la motivation des salariés. De même, les impératifs de la communication interne (Thévenet, 1988) n'englobent pas cette dimension. C'est pourtant un des objectifs principaux exprimés dans les publications périodiques internes récentes de Grenoble Alpes Métropole, mais aussi au cours des entretiens. La place importante qu'occupe cette dimension dans les collectivités territoriales peut être liée tout d'abord aux valeurs inhérentes au service public mais aussi à la recherche de valorisation par des dynamiques différentes que celles des entreprises<sup>2</sup>.

### 1.3. La recherche stratégique d'une « culture commune »

Au cours de nos observations et de nos entretiens la référence à la notion de « culture commune » voire « culture d'entreprise » a été fréquente. C'est aussi une notion introduite dans les ouvrages sur la communication interne et dans la recherche. François Aballéa, enseignant-chercheur en sociologie, situe la « culture commune » au même niveau qu'une « identité commune » qui viendrait remplacer des « identités individuelles » (p.14). La « culture commune » émane, pour lui, de stratégies « institutionnelles » engagées par la structure employeur.

L'enjeu pour les acteurs de la stratégie de l'information et de la communication est alors d'identifier les facteurs culturels opérant au sein de leur collectivité et de les valoriser afin de rassembler un collectif autour d'éléments (vocabulaire, pratiques, valeurs...) dans lesquels ils se reconnaissent. Dans notre contexte, ces

<sup>1</sup> Voir chapitre 5, p. 175.

<sup>2</sup> Voir Chapitre 7, section 1.2, p. 248.

cultures sont d'autant plus larges et multiples que les agents de la fonction publique territoriale appartiennent à une multitude de groupes et se composent d'une multiplicité d'identités collectives<sup>1</sup>. Les agents de cette fonction publique constituent leurs identités individuelles et collectives à partir :

- De leurs identités personnelles ;
- De leur attachement à la fonction publique, à un métier, à des grades et fonctions inhérentes aux emplois de la fonction publique, à des unités administratives cloisonnées et hiérarchisées ;
- De l'histoire qu'ils ont vécue au sein de leur(s) collectivité(s) et territoire(s).

Ainsi des groupes sociaux se forment, de manière « naturelle » ou induite dans la collectivité. Nous avons constaté, dans les productions info-communicationnelles, l'appui d'imaginaires liés aux groupes au sein des collectivités (Dalban-Pilon, 2020).

**Par exemple :** un « séminaire des cadres » de la Métropole de Grenoble en 2018 visait à rassembler l'ensemble des cadres de la collectivité autour d'enjeux communs. Le manque de synergie et de connaissance de la diversité des activités avait été relevée dans une identification des « irritants » de la collectivité. Ce séminaire avait donc pour objectif de rappeler aux cadres qu'ils œuvraient pour un objectif commun et de faire partager les activités. A cette occasion, le temps du repas a fait l'objet d'une activité « ludique » autour d'une culture commune. Il s'agissait de remplir des fiches, de manière informelle, sur les tables de repas. Ces fiches demandaient d'identifier des indicateurs culturels de la collectivité : le vocabulaire, les tabous, l'identité, pères et mères fondateurs.trices, valeurs, mythes, habitudes, symboles, tabous, vocabulaire et histoire. L'objectif derrière cette activité consistait à rappeler à chacun que des éléments partagés les rassemblaient. A l'issue un livret « brèves de cadres » a été réalisé. Quelques extraits des réponses sont disponibles ci-dessous (cf. Illustration 5).



Illustration 5 : Extraits des résultats du questionnaire « Brèves de cadres » du séminaire des cadres de Grenoble Alpes Métropole 2018

Ce questionnaire met en évidence qu'une « culture commune » se construit à partir de l'histoire de la collectivité, de son territoire, mais aussi l'image de la

<sup>1</sup> Voir Chapitre 3, section 1.1, p. 93 et Figure 7, p. 96.

collectivité sur le territoire (auprès des « usagers »), constituent une part de la « culture commune » et « sociétale ». La nécessité de prendre en compte la multitude des cultures organisationnelles nous paraît alors nécessaire.

Dans ce cadre, nous nous sommes questionnée sur l'existence même d'une « culture commune » au sein de collectivités présentant une telle diversité que ce soit en termes d'individus ou d'activités. Une « culture commune » se compose à la fois d'un contexte (son territoire, son cadre administratif, etc.) et des individus (les agents) qui composent l'organisation, et qui disposent de leurs propres cultures (souvent professionnelles), plurielles, inspirées de leurs multiples individualités et identités. Une « culture commune » se fonde sur la composition de cette multitude de facteurs, ou sur leur dissolution.

Ces constats nous ramènent à la notion d'« organisations éclatées » utilisée par Nicole D'Almeida et Yanita Andonova (2013, p. 147). En effet, les collectivités territoriales peuvent être considérées comme « organisations éclatées » à plusieurs niveaux. Tout d'abord par le rattachement à différentes « institutions » telles que la fonction publique, la fonction publique territoriale puis leur collectivité. Ensuite, l'éclatement territorial, organisationnel et des territoires professionnels. Les salariés sont informés à divers niveaux (« local », « mondial », « niveaux professionnels » et « organisationnels ») dans ce type de structures (Ibid. p. 144). Nous avons identifié divers niveaux d'information pour les salariés dans notre étude, qui divergent de ceux présentés par les auteurs mais qui cloisonnent l'information de la même manière et nécessitent certainement de la recherche d'une cohérence des messages et de la cohérence d'une identité de l'organisation de la part des « directeurs de communication » qui en sont les « gardiens et architectes » comme les auteures le supposent (Ibid. p. 143).

La transformation des intercommunalités (création, fusion, etc.) complexifie la construction d'une « culture commune » durable, que ce soit sur le territoire de la collectivité ou au sein de celle-ci. Pourtant, le partage d'« identités communes » appuie la structuration organisationnelle et le fonctionnement administratif. Nous avons constaté à Grenoble Alpes Métropole une volonté de la nouvelle Direction Générale de faire « table rase du passé », lors du passage au statut de Métropole, avec une disparition progressive de certains éléments identitaires antécédents (changement de nom, construction d'un nouveau siège, refonte des dispositifs...). Cette transformation va à l'encontre d'imaginaires, de construits, inscrits dans les identités collectives des habitants et agents de la collectivité. Les décisions de transformation identitaire, prises par les niveaux décisionnels supérieurs (exécutif et Direction Générale), se sont traduites par une quasi-censure. Le « jeu » précédemment cité (p. 268), qui devait faire l'objet d'un livret sur la culture commune de la collectivité, a été refusé par la Direction Générale, car il reprenait trop d'éléments du passé et de sujets « tabous ». Nous avons constaté dans ce refus une dénégarion de l'histoire de la collectivité, de son patrimoine interne, des traces de son évolution, par les dirigeants, qui tentent de contrer les identités réelles et effectives (naturelles) de la collectivité qu'ils administrent.

La « culture commune » existante, construite sur une histoire commune, est occultée pour laisser place à des tentatives d'instauration de nouvelles cultures, approuvées par la direction et qui entrent dans des



stratégies organisationnelles et d'efficacité professionnelle. Celles-ci sont majoritairement tournées vers une formation des cadres (avec par exemple avec « l'année du mode projet » en 2019, les semaines de l'innovation publique...). Il existe un décalage entre les efforts mis dans la conception d'une culture professionnelle, au sens où elle encadre les modes de travail (mode projet, dialogue de gestion...), destinée au public de cadres et l'éloignement des éléments identitaires. Nous pensons notamment à de nombreux bâtiments comportant encore les logos des communes qui ont transféré leurs compétences, à l'équipement des agents, au matériel qui leur est fourni, à leur accueil, etc. Malgré l'important rôle des cadres dans la transmission d'information (Mintzberg, 2006), les interactions (Duterme, 2016), et la construction de sens (Giroux, 1994), nous noterons la nécessaire prise en compte du décalage entre agents techniques et administratifs dans les collectivités territoriales. Un décalage qui s'opère en termes de territoires professionnels, d'enjeux professionnels, mais aussi d'image sur le territoire, étant donné que les agents techniques sont les premiers en contact avec la population. Ne s'intéresser qu'au public des cadres stigmatise une population de l'organisation. Cette stigmatisation ressort d'ailleurs dans les manières de traiter les différents agents dans les productions éditoriales (journaux internes) (Dalban-Pilon, 2022).

Dans les stratégies de création d'une « culture commune », diverses tendances et acteurs entrent en jeu. L'exécutif a tout intérêt à inciter une culture en faveur de leurs orientations politiques, ce qui passe à la fois par une légitimation et une valorisation de l'action publique (discours du Président (vœux), discours lors d'événements), et par une occultation (voire une dévalorisation) des pratiques antécédentes. Ces pratiques se déploient plus aisément lors du rattachement des politiques de « communication interne » à la « Direction de la communication ». Ensuite, la Direction Générale, dont la position en tant que dirigeants dépend de l'exécutif, se manifeste dans la stratégie d'obtention d'une « culture interne » visant à l'efficacité de son organisation en accord avec les législations et les tendances sociétales (modernisation, informatisation, mode projet...). Ensuite, les services dits ressources participent de la construction d'une « culture commune » par l'instauration de règles visant l'efficacité de leurs processus (finances, RH, juridique, commande publique...). Enfin, les pratiques de la communication interne se situent comme levier d'animation des éléments de culture préexistants et comme animateur d'une identité collective commune. Les praticiens en témoignent dans nos observations par leur volonté de toucher l'ensemble des agents de manière égale. De plus, les pratiques de « communication interne » tendent à s'éloigner du champ professionnel pour permettre aux individus au travail de se retrouver autour d'activités communes (fête de la musique, compétitions sportives...). Les outils de la communication interne participent de l'instauration d'une culture commune institutionnalisée. Plus l'unité administrative en charge de la « communication interne » sera proche de l'un ou l'autre des acteurs précédemment cités, plus, d'après nous, il entrera dans des stratégies visant à la valorisation de l'action publique, à la recherche de l'efficacité organisationnelle ou à l'opérationnalité des procédures.

Ainsi, les transformations des structures intercommunales entraînent des conséquences sur la formation des groupes sociaux, qui sont au cœur des interactions et de la circulation de l'information dans les collectivités. En parallèle, les stratégies de communication qui opèrent dans les périodes de transformation

sont à la fois dans une « verticalisation » de la communication par les dirigeants et par une tentative de rapprochement de l'humain, de la valorisation des individus par les professionnels de la communication. Autour de ces enjeux, gravite le sujet de la « culture commune » qui participe de l'identité et de l'image de la collectivité et qui se compose d'éléments du passé et de nouveaux référents identitaires.

## 2. Conséquences informationnelles des transformations des Métropoles

Notre travail sur Grenoble Alpes Métropole a montré que les transformations organisationnelles ont eu des conséquences directes sur l'accès à l'information et sa gestion dans les Métropoles<sup>1</sup>. Ces conséquences opèrent au moment des transformations, avec la nécessité de réviser les modalités de gestion et d'accès à l'information dans des « organisations éclatées » (D'Almeida et Andonova, 2013, p. 147). Or, le constat est à une absence de réflexion au sujet de la gestion de l'information dans le cadre de transformation de la structure et des réorganisations.

Au même titre que la mise en place de nouveaux dispositifs et outils implique des changements organisationnels (2016), des changements organisationnels impliquent d'adapter les outils et dispositifs.

Cette section propose un panorama des conséquences informationnelles que nous avons identifiées dues aux transformations et fusions des intercommunalités. Tout d'abord, nous revenons sur les pertes informationnelles que de telles transformations engendrent. Ensuite, nous approfondissons en traitant du potentiel « structurant » de l'information et de son rôle dans la construction d'une Métropole. Enfin, nous traitons des limites en lien avec les pratiques de gestion de l'information.

### 2.1. Conséquences sur l'information et la mémoire

Les fusions et transformations des Métropoles provoquent des changements dans la conservation de l'information et de sa gestion. Nous avons identifié trois facteurs ayant des incidences majeures dans les transformations organisationnelles sur la gestion de l'information :

- Les réorganisations des structures formelles de la structure : changement de nom des unités administratives, transferts de compétences... ;
- Les réorganisations physiques : déménagements, fusions... ;
- La disparition de structures (par exemple à la suite d'une fusion).

La réorganisation des structures formelles a des conséquences sur les modalités de conservation et de stockage de l'information, que ce soit pour l'information « vivante » (dans les serveurs dont les arborescences sont modifiées) ou pour l'information archivée. Elle entraîne aussi des conséquences sur les modalités d'accès à l'information, avec la nécessité de connaître les intitulés des unités administratives antérieures pour retrouver des documents. Dans le cas d'un transfert de compétences, il est possible que

<sup>1</sup> Voir Chapitre 4, section 0, p. 134 et Tableau 8, p. 138.



les documents relatifs à la compétence restent stockés dans la collectivité d'origine, étant donné que « les groupements de collectivités territoriales sont propriétaires de leurs archives »<sup>1</sup>.

La réorganisation physique d'une structure intercommunale (par exemple un transfert de siège, des déménagements internes, l'accueil de nouvelles équipes...) engendre des pertes informationnelles et des contraintes de stockage. Comme le stipule la « note d'information sur les archives intercommunales » du centre de gestion de l'Isère : « les déménagements constituent toujours un risque pour la conservation des archives. »<sup>2</sup>. A propos du stockage numérique, il est possible que des données soient perdues lors des transferts. La conservation d'information et de documents repose alors sur les agents qui en sont « propriétaires ». Généralement, les individus au travail ont plutôt tendance à « abandonner » ces éléments. La responsable de l'unité des archives de Grenoble Alpes Métropole témoigne de ce type de situations :

*« Sur les transferts de compétences [...] nous on va jusqu'à aller prendre ce qu'il y a sur les bureaux, trier dans les meubles, juste pour faire à peu près du sauvetage. [...] En plus c'est pas sur site, y a pas de classement, y a pas de conditionnement, c'est dans des dépôts y en a partout. Rien que d'essayer de regrouper de manière un peu cohérente ces choses, c'est un temps qu'on prend parce qu'on a envie de sauver ces archives et qu'on se dit que, il faut pas qu'on perde cette mémoire. [...] Ça c'est un vrai souci qui est difficile à mesurer parce que les transferts de compétence se font maintenant, et que nous on a le revers de la médaille, ou les contre coups, quelques années en décalage. »*

Professionnelle des archives, le 3 juillet 2019, GAM05<sup>3</sup>

Ce témoignage souligne les multiples difficultés auxquelles les professionnels de l'information font face à la suite des fusions et transferts de compétences. Ils ont conscience que si des documents ne paraissent pas importants à un instant précis, ils pourront l'être dans le futur. Néanmoins, ils doivent réaliser ce travail de conservation en plus de leurs missions. Dans le cas de Grenoble Alpes Métropole, les professionnels de l'information n'ont pas été consultés au moment des fusions et transformations.

La disparition de structures, elle, pose la question du transfert de propriété de l'information et par conséquent de son accès par la suite. Le transfert des données et documents est rarement anticipé et il n'existe pas de procédure officielle.

Outre une certaine désorganisation informationnelle qui peut avoir lieu à la suite de ces transformations, il y a aussi un taux important de perte d'information. Cette perte a des conséquences sur deux types de mémoires : la « mémoire institutionnelle » (histoire de la collectivité...) et la « mémoire professionnelle » (reliée aux notions de gestion des connaissances et de capitalisation).

Nous avons identifié dans les collectivités territoriales une tendance à ne conserver que les documents dont le stockage est imposé. Ceci conduit à une certaine pauvreté de l'histoire organisationnelle dans la documentation. Si le document transmet cette part d'humanité dont parle le collectif RT. Pédauque, et fonde une part de la capacité des hommes à vivre ensemble (Pédauque, 2007, p. 26)<sup>4</sup>, il y a une importance

<sup>1</sup> Article L. 212-6-1 du Code du patrimoine.

<sup>2</sup> Centre de gestion de l'Isère. « Note d'information sur les archives des intercommunalités », 3 février 2017, p.4. [https://www.cdg38.fr/sites/default/files/documents/note\\_interco2017.pdf](https://www.cdg38.fr/sites/default/files/documents/note_interco2017.pdf).

<sup>3</sup> **Annexe 19** – Entretien GAM-05, p. 63 ; Volume 2, *Annexes*.

<sup>4</sup> (cf. chapitre 2, section 2)

à le considérer comme tel dans les structures. Nous avons vu que certains documents étaient considérés ainsi dans leur production. L'exemple du journal interne comme vecteur d'interactions et de contrat de lecture en est la preuve. Cependant, il n'est considéré à ce niveau que par les professionnels de la communication. Ces documents ne sont pas conservés par les archives. Nous l'avons constaté dans notre tentative de retracer l'histoire interne de Grenoble Alpes Métropole. Les archives de la collectivité des années soixante à 2015 ne contenaient que de la documentation d'activité (marchés, factures...) et politique (délibérations, procès-verbaux, statuts...). Pour reconstruire l'histoire, nous avons dû faire appel à des rapports de stage, à la mémoire des agents des ressources humaines et à une exploration des étagères des services.

La mémoire participe aussi de « l'apprentissage organisationnel » (Koenig, 2015). Comme présenté en chapitre 2, cet apprentissage modifie et structure la collectivité<sup>1</sup>. Il se construit sur une multiplicité de catégories. Les réorganisations ont des conséquences directes sur celui-ci comme l'explique Gérard Koenig (Ibid.) :

*« Il n'est pas besoin que les individus quittent l'organisation pour qu'un apprentissage soit perdu : le jeu des mutations internes y suffit souvent. La dispersion des équipes [...] peut être l'occasion d'une perte de compétences considérable. » (Ibid. p. 92)*

Outre la perte d'information et de son accès, c'est aussi une perte de compétences qui découle des multiples réorganisations. Dans les structures que nous avons observées, nous avons constaté une dispersion informationnelle, ou encore un « essaimage » des pratiques et usages de l'information (Guyot, 2006, p. 183). Des salariés ont témoigné par exemple de l'impossibilité de retrouver l'historique de projets, ou des plans de bâtiments les empêchant d'avancer dans leurs missions. L'ensemble de ces résultats rappellent à la fois l'importance de la conservation et de la valorisation de la mémoire organisationnelle et le rôle que joue la gestion de l'information dans celles-ci.

## 2.2. Rôle et manques de la gestion de l'information interne pour les Métropoles

Comme nous l'avons présenté dans le deuxième chapitre de cette thèse, l'existence de normes, procédures, règles, d'imaginaires et de représentations partagées (Le Moëne, 1995, p. 146) fait partie intégrante de la structuration organisationnelle. Celles-ci se diffusent par des stratégies d'information et de communication adaptées comme le rappelle Christian Le Moëne, enseignant-chercheur en sciences de l'information et de la communication :

*« Formaliser des normes, des règles et des procédures, c'est d'abord constituer de l'information / signal, c'est-à-dire des éléments physiques, biologiques ou culturels qui déclenchent des réactions ou des comportements univoques et prévisibles. » (Ibid. p. 146-147).*

<sup>1</sup> Voir Chapitre 2, section 1.3, p. 69.

Cependant, ce type d'information n'est pas le premier à être traité dans le contexte de réorganisations et d'organisations éclatées comme l'expliquent Nicole d'Almeida et Yanita Andonova (2013) :

*« Les organisations éclatées sont irriguées et unifiées par un flux continu d'informations, de messages et de signes qui comporte deux pôles opposés : d'une part, la réponse à l'urgence et la généralisation des communications de crise, d'autre part le besoin de mettre en évidence du sens dans la chronologie souvent déroutante des faits et des décisions. » (Ibid. p. 147)*

Le suivi de l'information et de l'adaptation de sa gestion à l'administration changeante sont rarement des priorités pour les décideurs dans les Métropoles observées.

D'après nos observations, nous avons associé à la catégorie d'information « liée aux règlements » (Duterme, 2002, p. 28), information que nous qualifions de « structurante », les trois pôles en présence dans un système d'information<sup>1</sup> identifiés par Jean-Paul Metzger (2013) que nous avons détaillé pour la métropole grenobloise (Tableau 28 ci-dessous).

	Émetteur	Récepteur	Médiateur
Information liée aux règlements	Unités administratives fonctionnelles	Publics internes <i>(salariés, parties prenantes, visiteurs)</i>	Professionnels de l'information et de la communication

*Tableau 28 réalisé par l'auteure : Identification des pôles en présence dans le système d'information de l'information liée aux règlements dans une collectivité territoriale*

Ces trois pôles se constituent d'un « émetteur », d'un « récepteur » et d'un « médiateur ». Cette vision, toute techniciste soit-elle, nous intéresse par l'intégration du pôle « médiateur ». Ce schéma veut que l'information produite par un émetteur soit traitée et organisée par le médiateur (ici les professionnels de l'information et de la communication), avant d'atteindre le récepteur. Cependant, nous avons constaté, dans les Métropoles, une diffusion directe de l'émetteur au récepteur sans médiateur dans certains cas. Ce schéma émetteur-récepteur, dans lequel les unités administratives fonctionnelles s'adressent directement à leurs « publics » permet une réactivité et un lien direct entre les acteurs d'une démarche. Cependant, nous y voyons quatre biais majeurs :

- Une dispersion de l'information ;
- Un manque de médiation de l'information ;
- Une superposition des cultures informationnelles ;
- Une perte de la valeur hiérarchique.

Pour ce qui est de la dispersion de l'information, elle découle d'une gestion de l'information individuelle et par unités administratives. Parfois, le médiateur est amené à reprendre l'information (reclasser, remettre en

<sup>1</sup> Metzger identifie trois pôles en présence des systèmes d'information : l'émetteur, le récepteur et le médiateur, que nous approfondissons dans ce mémoire de thèse (chapitre 3, p.25).

forme, reformuler) une fois qu'elle a été diffusée. Par exemple, le service ressources humaines envoie une nouvelle procédure à l'ensemble des agents de la collectivité. A sa réception, le service communication interne propose une nouvelle mise en page adaptée à la charte graphique et une reformulation des contenus. Il met en suite la procédure à disposition dans les espaces dédiés (par exemple la base de documents de l'intranet). Cette information est alors dédoublée, diffusée sous plusieurs formes et via différents dispositifs, ce qui accroît la dispersion informationnelle déjà amplifiée par l'augmentation constante de la masse informationnelle au travail. Nous rapprochons ce désordre informationnel de l'absence de stratégie globale gestion et de diffusion (et donc de gouvernance) de l'information. Cette information, qui pourrait se constituer comme un vecteur organisationnel à l'origine de pratiques partagées, est finalement porteuse de difficultés liées à l'accès de l'information. De nombreux agents à Grenoble Alpes Métropole ont indiqué ne pas avoir accès à l'information qu'ils recherchaient, ou ne pas savoir de quelle manière y accéder et surtout déploieraient l'hétérogénéité des interprétations de l'information selon les interlocuteurs.

*« La semaine dernière, c'est venu dans la discussion et en fait on confrontait nos habitudes de travail avec les RH. « Ah mais si, moi j'appelle machin, il me dit que c'est possible », « ah mais moi j'appelle truc et j'ai pas la même règle que toi ». Et on est deux agents dans deux bureaux. Et donc ça veut dire qu'on avait toutes les deux la même pratique d'appeler les RH pour savoir comment faire et on avait au sein des RH, deux réponses. A aucun moment y avait « c'est écrit dans la note ». C'est-à-dire que celui qui est censé émettre la note lui-même il en fait pas le support en disant « dans la note c'est écrit, donc faut appliquer la note ». Et du coup t'as des points de vue individuels qui se construisent comme étant fondés. « J'ai appelé les RH » c'est quand même la source... ils savent, ils m'ont dit ça, donc j'ai juste. Qui participe du sentiment, que la règle elle est pas écrite, la règle elle est individualisée, la règle elle est à convenance et du coup comment tu veux faire de l'information autour d'une règle quand déjà la règle tu sais pas où elle est ? Donc après tu peux faire de la com, mais c'est complètement différent. Voilà, j'emballe je fais des jolies choses, autour d'un objet, mais l'information au départ pour informer il faut déjà avoir une source d'information. Aujourd'hui ta source d'information soit c'est les deux cents agents des RH qui sont une source d'information individuelle, soit c'est une note produite et pas emparée. Et aujourd'hui, personne sait où est la note, donc faire de l'information là-dessus c'est le bordel. »*

Agent intercommunal depuis 1995, le 25 mai 2018, GAMH-05<sup>1</sup>

Cette déclaration d'un agent du service des finances indique comment l'information qui encadre les pratiques en interne est difficile d'accès. L'agent met aussi en avant le fait que la culture de l'oral qui résidait à une époque où les effectifs étaient faibles continue de persister à l'échelle d'une collectivité qui devrait, d'après elle, se construire sur des règles écrites partagées et accessibles.

Dans le service où nous exerçons, nous avons fait l'exercice de rechercher le modèle institutionnel de présentation Powerpoint. Il était enregistré sur chaque ordinateur personnel (parfois plusieurs fois), dans le serveur du service, dupliqué pour chaque axe du service, transmis par email lors de mises à jour et accessible sur l'intranet (base de document et page dédiée). Il existait donc au moins quatre moyens différents de le retrouver (ordinateur individuel, serveur, mails, intranet), trois versions différentes du fichier et au moins vingt-cinq fichiers identiques à l'échelle d'une seule unité administrative.

Sur la superposition des cultures informationnelles, nous avons constaté une multitude de pratiques et d'usages de l'information dans le cas des Métropoles en changement. Chaque individu au travail a un

<sup>1</sup> **Annexe 14** – Entretien GAMH-05, p. 44 ; Volume 2, *Annexes*.

rapport avec l'information lié à sa formation, à ses habitudes et à sa « culture de l'information » (Liquète, 2018), cette dernière s'étant constituée dans son environnement professionnel. Or, les salariés issus de l'intercommunalité auront conservé leurs habitudes, quand les salariés transférés arriveront avec une culture différente inspirée de leur collectivité d'origine. L'absence de cadre pour la diffusion et l'usage de l'information liée aux règlements cause alors un désordre à toutes les étapes, de sa création à son usage. L'absence d'archivage systématique et de suivi des mises à jour de ce type de documents cause un flou réglementaire et d'usages.

Pourtant, l'absorption d'un maximum d'incertitudes par des procédures claires, règles, valeurs etc. peut engendrer une meilleure confiance « individu-organisation » (Bornarel, 2007, p. 105). L'information structurante et sa gestion sont au cœur de stratégies de transformations organisationnelles et de politiques internes. Cette information participe de l'efficacité au travail, du bien-être des salariés, de la construction d'un imaginaire commun et de la confiance individu-organisation. Une uniformisation dans la diffusion de ces informations est porteuse d'un message organisé et structuré qui construit l'image de la collectivité auprès de ses salariés. La dispersion de cette information est à la racine de dysfonctionnements organisationnels et professionnels. Cette dispersion laisse la place à la confiance interpersonnelle, qui construit des règles adaptées au cas par cas, interprétées par chacun et s'éloigne de l'atteinte d'une cohésion globale. Une politique conçue pour une gouvernance de l'information pourrait participer de la construction d'éléments culturels communs à l'ensemble des agents, déclinables selon les divers groupes. Seulement, cet élément se trouve peu pris en compte dans une gestion techniciste de l'information et de la donnée. Les enjeux principaux étant la rentabilité et la solution technique.

### 2.3. Limites dans les pratiques de l'information et de la communication internes des Métropoles

Le dernier point de cette section sur les conséquences des transformations des Métropoles sur l'information concerne les limites des pratiques de l'information et la question des discriminations, sous-jacente à l'accès à l'information. Cette notion nous intéresse pour deux raisons. Premièrement, elle est centrale pour la compréhension des enjeux des unités administratives fonctionnelles, qui défendent la volonté de s'adresser à l'ensemble des agents et de créer une unité, voire une « équité » d'accès à l'information. Deuxièmement, les discriminations informationnelles semblent progresser avec l'augmentation des effectifs des collectivités et de la diversité des individus en leur sein.

Pour commencer, la question de l'accès à l'information et aux dispositifs numériques est travaillée quand il s'agit de l'accès des usagers du service public. Caroline Ollivier-Yaniv (2013) traite par exemple du sujet à propos de l'« e-administration ». Elle spécifie alors la nécessité de prendre en compte les conditions d'accès à l'information des institutions publiques qu'elles soient matérielles, financières ou culturelles (Ibid. p. 10). Les collectivités territoriales y répondent avec par exemple la mise à disposition de postes informatiques dans les mairies et de plus en plus de réflexions portant sur l'accessibilité des sites et supports de

communication<sup>1</sup>. Cependant, en interne, à destination des agents, ces enjeux sont peu traités par la recherche. Ils sont aussi peu portés politiquement. Certaines collectivités essaient néanmoins d'innover face aux inégalités d'accès pour les agents<sup>2</sup>, mais elles émanent généralement d'une volonté des professionnels de l'information et de la communication avant d'être une commande politique ou managériale.

Il réside aussi dans les collectivités territoriales un déséquilibre dans l'accès à l'information liée aux statuts et aux répartitions géographiques. Ainsi, nous avons pu identifier des différences d'accès à l'information entre des agents dont les bureaux sont situés dans ceux du siège de la Métropole, et les agents travaillant sur des sites éloignés, d'autant plus techniques. Nous avons constaté par nous-même un décalage entre les agents présents physiquement dans le bâtiment du siège de la Métropole, et qui côtoient quotidiennement les unités administratives fonctionnelles, et les agents éloignés qui le sont aussi des dispositifs d'information et de communication. Si nous prenons l'exemple des expositions citées ci-dessus, celles-ci sont finalement implicitement réservées aux agents qui travaillent sur le site où elles sont implantées.

Ainsi un agent administratif situé au siège de la Métropole ayant des questions sur sa carrière peut consulter l'intranet pour un premier niveau d'information. Il peut ensuite se rendre, sur son temps de travail, à l'étage des ressources humaines et trouver réponse à sa question. Un agent technique, situé sur un site de travail à vingt kilomètres du siège devra se déplacer en dehors de son temps de travail, par ses propres moyens, pour rencontrer une personne en charge des ressources humaines. N'ayant pas d'accès informatique, il devra solliciter ses supérieurs pour obtenir l'information dont il a besoin ou même un numéro de téléphone pour contacter le service des ressources humaines.

A ce sujet, les dispositifs numériques sont supposés permettre une émancipation des frontières physiques et de l'éclatement géographique des structures. Face à l'éclatement géographique, les « territoires numériques » (Carmes et Galibert, 2009) viennent recomposer un élément commun pour les agents. Cependant, encore une fois, cet espace est réservé à une partie de la population de la collectivité, ceux ayant accès aux dispositifs techniquement et cognitivement.

La « discrimination numérique » (Carmes et Galibert, 2010, p. 192) est une réalité. Elle concerne d'autant plus les agents techniques déjà éloignés dont l'utilisation des outils informatiques et numériques n'est pas au cœur de leurs tâches professionnelles. En sont alors exclus les agents dits « de terrain » à qui l'accès n'est pas donné, et qui, même s'ils l'avaient, ne pourraient y consacrer autant de temps qu'un agent administratif, et ne construirait pas le même lien ; mais aussi ceux atteints d'illectronisme ou d'illettrisme dont l'accès est rendu difficile. De plus, les fonctionnalités que propose par exemple l'intranet, base du « territoire numérique » (Ibid., p. 195) de la collectivité, sont majoritairement destinées à un public « administratif ».

---

<sup>1</sup> En Mars 2023 Grenoble Alpes Métropole a été récompensé lors du Forum des Interconnectés pour la « co-construction, accessibilité et écoconception » de son site internet.

<sup>2</sup> Nous pensons par exemple aux « web-radios » à l'initiative des professionnels de la communication et diffusées sur les intranets à destination des personnes ayant des difficultés de lecture (illettrisme ou malvoyance).

Les diversités culturelles se ressentent et ressurgissent dans les modalités de la communication. Ainsi, dans les journaux internes les agents sont représentés par leurs métiers, mais surtout leur filière (technique, administrative...) (Dalban-Pilon, 2020). Aussi, dans les réunions de travail auxquelles nous avons pu assister, ce clivage (technique et administratif) est constamment présent. D'ailleurs, certains événements appuient les distinctions de groupes, comme les « séminaires des cadres », dans lesquels sont discutés des enjeux stratégiques de l'organisation, mais aussi est induit l'enjeu d'une « culture commune ». Ces événements n'existent que pour le niveau « cadre » les plaçant, de cette manière, à un niveau supérieur et excluant les autres catégories de certaines activités. Un exemple est celui d'un « jeu » cité précédemment<sup>1</sup>. Le fait de n'avoir diffusé cette activité qu'aux cadres est symptomatique d'une vision de supériorité du cadre. Ces pratiques appuient la séparation, que pourtant l'unité en charge de la communication interne se targue de tenter d'effacer, par les dispositifs techniques (diffusion du journal, accès à l'intranet...).

### **3. Information et communication « interne » pour la structuration des territoires et de l'institution**

Les sciences de l'information et de la communication se présentent comme un levier privilégié pour la compréhension des dynamiques démocratiques et sociologiques territoriales, notamment au travers de l'analyse des phénomènes de communication. Dans sa thèse, Marie-Lyne Mangilli-Doucé (2021, p. 59-60), fait le lien entre la construction des Métropoles et le rôle de la communication :

*« La montée en puissance des Métropoles et leurs spécificités institutionnelles, territoriales et politiques font apparaître de nouvelles problématiques communicationnelles concernant le mode de façonnement territorial et politique et les conditions de fonctionnement de ces échelons supra-communaux renforcés. » (Ibid. p. 321)*

Les théories sur les enjeux de légitimité des institutions territoriales et du territoire ne traitent que rarement des agents au sein des collectivités territoriales. Pourtant, dans le cas des Métropoles, nous avons identifié qu'ils étaient :

- Un potentiel vecteur de structuration des collectivités ;
- Par leur attachement à l'institution ;
- Et leur rôle dans le fonctionnement de la structure.

Nous allons, sur ce point, mettre en lumière les interrelations qui existent entre les objectifs de la communication des collectivités territoriales et ceux des politiques d'information et de communication internes.

#### **3.1. « Faire Métropole » : une cohésion cloisonnée**

Dans les structures observées, il existe un objectif de fédération autour d'une institution, qualifié par l'expression « Faire Métropole ». Celui-ci est proche de la « culture commune » que nous traitions précédemment. Néanmoins il porte la notion de cohésion et de « commun » au-delà des membres internes

<sup>1</sup> **Annexe 52** – Résultat du questionnaire « Brèves de cadres » ; Volume 2, *Annexes*.



à la collectivité. Cette notion « Faire Métropole » est utilisée par les agents et élus que nous avons interrogés. Elle constitue le premier objectif du « Manifeste pour une cité métropolitaine » constituant le « projet de territoire » 2022 mené par Grenoble Alpes Métropole :

« Faire Métropole, ensemble, communes et institution métropolitaine, comme condition première pour progresser, pour nos habitants, pour notre territoire et au-delà »<sup>1</sup>

*Grenoble Alpes Métropole, Manifeste pour une cité métropolitaine, 2018, p. 3*

Ce manifeste est orienté vers les usagers du service public et le territoire. Il ne traite ni de l'administration, ni des agents qui la composent. L'idée de « Faire Métropole » est donc directement orientée vers l'extérieur de la structure.

La perspective se rapproche de celle qu'ont certains chercheurs qui interrogent les constructions territoriales (en politique, en sociologie ou encore en géographie). Ainsi, Cynthia Ghorra-Gobin, géographe, voit comme « ferment de la vitalité économique et culturelle de la Métropole » la cohésion sociale et le sentiment d'appartenance (Ghorra-Gobin, 2015, p. 109). Elle considère alors que la construction des politiques des échelons métropolitains dépend de la nécessité de faire territoire commun pour une plus grande solidarité territoriale (Ibid. p. 56). Ces constats rejoignent la pensée de Patrick Le Galès (2011), politiste et sociologue, qui met en évidence la centralité de « l'intégration de la construction de l'ordre social et politique » et la capacité d'action collective dans la « fabrique urbaine » (Ibid. p. 35). En sciences de l'information et de la communication, Marie-Lyne Mangilli-Doucé (2021) souligne la nécessité pour les Métropoles de « faire territoire commun » (Ibid. p. 24) pour exister et établir leur action publique. Dans l'ensemble de ces productions scientifiques, les notions de cohésion sociale et de sentiment d'appartenance sont majoritairement réservées au territoire et aux « habitants », les agents ne sont ni cités ni considérés comme partie prenante de la construction métropolitaine et du façonnement territorial. La dimension interne n'est intégrée que dans une approche se plaçant du point de vue organisationnel (D'Almeida et Andonova, 2013, p. 129).

Pourtant, la notion de cohésion est présente au sein des administrations métropolitaines et particulièrement liée à la vision de la « communication interne » par les agents et élus que nous avons interrogés. La notion de « Faire Métropole » n'est cependant citée qu'une seule fois dans nos entretiens, par un élu<sup>2</sup>. Il y aurait donc une double volonté de cohésion autour d'objets communs : le territoire et l'institution. Cette dualité se compose :

- Par la volonté de « Faire Métropole » sur le territoire avec une recherche de cohésion entre habitants et entre les habitants et la structure métropolitaine ;

<sup>1</sup> Grenoble Alpes Métropole, *Manifeste pour une cité métropolitaine*, Grenoble, 2018, 32 pages, p. 3. [En ligne] Consulté le 29/09/2022 : [https://www.grenoblealpesmetropole.fr/cms\\_viewFile.php?idtf=6611&path=Projet-metropolitain-2030-Manifeste-pour-une-cite-metropolitaine.pdf](https://www.grenoblealpesmetropole.fr/cms_viewFile.php?idtf=6611&path=Projet-metropolitain-2030-Manifeste-pour-une-cite-metropolitaine.pdf)

<sup>2</sup> **Annexe 19** – Entretien Grenoble Alpes Métropole-04, p. 49 ; Volume 2, *Annexes*.



- Par la volonté de créer une cohésion entre les agents de la Métropole et de favoriser leur attachement à l'institution et au territoire.

Les enjeux sous-jacents à la dynamique du « Faire Métropole », portée par les équipes politiques principalement, sont ceux du façonnement du territoire et de l'installation de la légitimité de l'institution notamment dans une « mise en opposition » des échelons territoriaux superposés (Mangilli-Doucé, 2021, p. 322).

Pour la construction du territoire et l'implantation de son imaginaire, information et communication se constituent comme des leviers centraux. L'information l'est pour la constitution d'une mémoire et d'une histoire commune. La communication l'est pour la construction de référentiels communs et d'une mise en scène territoriale. Ainsi, la notion de territoire supplante la définition géographique comme « construit », où « l'espace, investi par l'homme, par sa culture et par son économie, par un pouvoir et par l'histoire récitée, devient territoire » (Thiéblemont, 2015). De nombreux outils de communication en sont la preuve directe, par exemple les logos qui s'attachent particulièrement aux référentiels géographiques<sup>1</sup> pour les Métropoles (en comparaison aux logos des villes qui représentent plus souvent des éléments historiques<sup>2</sup>).

La volonté politique et administrative de légitimer le territoire et l'institution est centrale dans la construction des Métropoles et des intercommunalités. Pourtant elle n'est politisée et mise en stratégie que dans des dynamiques d'action publique en direction des habitants et usagers du territoire concerné. Les agents et parties prenantes du fonctionnement de ces collectivités territoriales ne sont pas des cibles de ces stratégies. Cependant, les acteurs internes aux structures sont les acteurs centraux de la structuration des collectivités et de l'action sur le terrain. Il y aurait alors un intérêt à penser le « commun » et la cohésion en englobant l'ensemble des publics et parties prenantes des Métropoles pour penser le territoire.

### 3.2. Création de sens dans la structuration métropolitaine

Un deuxième enjeu central de la structuration des Métropoles est la compréhension par les usagers ou habitants de leur fonctionnement et de leur place dans le fonctionnement administratif français. L'ajout d'un échelon administratif (les intercommunalités) sur le territoire français est une révision institutionnelle et territoriale comme nous l'avons vu ci-dessus, mais c'est aussi une redéfinition des rôles de chacune des collectivités territoriales (avec la redistribution des compétences). Un enjeu central pour les intercommunalités qui s'installent et se transforment réside dans la construction de sens, notamment le sens des nouvelles répartitions de portefeuilles d'action publique. Les Métropoles se développent alors au travers des discours politiques et de la mise en œuvre de l'action publique par les professionnels de ces structures.

Alain Faure (2014), directeur de recherche en sciences politiques, montre d'un côté un déficit d'enchantement de la part des élus métropolitains avec des « récits intercommunaux désincarnés », et de

<sup>1</sup> Sur notre terrain, le logo de la Métropole de Grenoble est la représentation géographique du territoire (les chaînes de montagne et les cours d'eaux).

<sup>2</sup> Dans la continuité de notre exemple, le logo de la Ville de Grenoble est le blason historique de la commune.

l'autre un déficit « d'éloquence » de la part des professionnels qui portent des politiques publiques trop « logistiques ». Le politologue souligne la tension entre des expertises pointues et un manque d'adhésion :

*« On observe ici un véritable échec argumentatif : malgré des savoir-faire, des expertises et des dispositifs parfois très élaborés, les entrepreneurs métropolitains (leaders politiques, hauts-fonctionnaires, experts) ne parviennent à susciter ni élans et ni adhésion politiques sur un projet commun et partagé. » (Ibid. p. 67)*

Il est possible que le déficit d'éloquence de la part des professionnels et de mise en stratégies soit directement lié à une méconnaissance du système global de leur intercommunalité et de la place de leurs missions dans celle-ci. Une meilleure compréhension du fonctionnement de la collectivité par les agents, un enjeu central des objectifs de « communication interne » mais ignoré pour les politiques globales de communication des structures, pourrait être un levier d'optimisation de l'action publique et de « réenchâtement politique » (Ibid., p. 71) par la mise en œuvre de politiques publiques plus « incarnées ».

Les agents des Métropoles ont un rôle de premier plan à jouer dans la structuration métropolitaine, qu'elle soit administrative et fonctionnelle ou institutionnelle et opérationnelle. Nous avons largement traité le sujet du rôle des agents et différents acteurs de la stratégie dans les enjeux de fonctionnement administratif (que nous appelons fonctionnel) des structures métropolitaines. Ces mêmes agents auraient un rôle à jouer dans la structuration du territoire et de l'institution qui les emploie. Tout d'abord, au sein des collectivités territoriales, ils sont les représentants d'une pérennité et d'une mémoire organisationnelle et institutionnelle que ni les élus, ni les dirigeants ne peuvent représenter. Leur connaissance approfondie du fonctionnement de la collectivité, du fonctionnement des collectivités antécédentes et de leur territoire est un levier majeur de structuration de nouvelles structures administratives territoriales. Leur inclusion dans les dynamiques de transformation et leur compréhension du fonctionnement de leur collectivité se révèlent donc indispensables à l'opérationnalité de l'action publique et à sa représentation sur le terrain.

Le rôle des agents sur le terrain résonne au-delà de leurs seules tâches professionnelles pour la mise en œuvre de l'action publique. Tout individu en contact avec l'environnement de la collectivité et ses interlocuteurs porte une image qui sera associée à la collectivité. Il a la possibilité d'être porteur de messages clés pour la construction de l'imaginaire associé à la Métropole. Les agents des Métropoles peuvent, dans ce contexte, être considérés comme des « ambassadeurs » de leur collectivité. Dans ce cas, plus leur compréhension du fonctionnement de la structure métropolitaine sera précise, plus ils pourront transmettre ces éléments dans leurs interactions professionnelles et personnelles.

L'ouverture sur l'environnement amène à penser la construction de l'imaginaire métropolitain de manière large en incluant les acteurs internes à la structure. Comme le présente Alain Laramée, « l'organisation, dans le monde moderne, représente souvent un système ouvert sur l'environnement » (Laramée, 2009, p. 54). En effet, les agents sont en contact avec les usagers du service public. De plus, ces agents voient et connaissent, en tant qu'usagers eux-mêmes de leur territoire, les actions de leur collectivité, et peuvent ainsi relever les incohérences possibles entre les discours et dispositifs déployés en interne et la réalité du terrain.

Nous avons vu, à Grenoble Alpes Métropole, des exemples de défaillances de la connaissance et de la compréhension de la collectivité qui risquent d'engendrer des problèmes d'image de la Métropole. Un agent d'accueil a partagé lors d'un entretien son désarroi face à l'absence d'information sur la collectivité et sur son évolution qui l'empêche par exemple de répondre aux sollicitations des usagers du service public :

*« On n'est pas aidés, on n'est pas informés. Des services arrivent, on prend d'autres compétences et nous on n'est pas informés alors on l'apprend de bouche à oreille ou quand les personnes de l'extérieur nous appellent. T'as pas l'air con quand tu dis : « C'est pas nous c'est la mairie », « Ab non maintenant c'est vous ». [Avant] je me renseignais énormément, je m'investissais, chose que j'ai plus envie aujourd'hui. » »*

Agent intercommunal depuis 1996, le 24 juillet 2018, GAMH-08<sup>1</sup>

D'une part, ce type de situation fait perdre la face au professionnel concerné et remet en question son professionnalisme et sa motivation. D'autre part, il est négatif dans l'image renvoyée aux usagers du service public.

Ainsi, l'imaginaire et l'attachement d'une Métropole ne se construisent pas par l'enchantement des élus et le lien du politique. Il y a aussi un attachement institutionnel, plus pérenne, détaché du calendrier politique qui est porté par les agents.

### 3.3. Décalage entre politiques publiques et administration : un risque pour la Métropole

Notre recherche a montré un cloisonnement entre deux approches des Métropoles et de leur administration : la dimension « externe », avec un point de vue envers les usagers du service public et une dimension « interne » orientée vers les agents et leur quotidien au sein de la structure. Cette distinction n'opère pas seulement dans les politiques et stratégies d'information et de communication auxquelles nous nous intéressons mais elle se réalise aussi dans d'autres domaines. La tendance engendre un décalage entre la réalité vécue au sein de la structure et les contenus des politiques publiques et de l'action publique. Outre des enjeux de gouvernance, nous y voyons des risques pour l'image de la collectivité et la confiance mutuelle entre les agents, les usagers et l'institution.

En effet, nous avons constaté un décalage entre les actions déployées sur le terrain (actions opérationnelles) et les modalités organisationnelles et structurelles internes, et ce, au-delà des seules pratiques de l'information et de la communication. Nous prenons l'exemple du développement durable avec des collectivités territoriales fortement engagées dans le recyclage des déchets qui ne l'appliquent pas et ne l'organisent pas au sein de leur administration, ou encore les déplacements écologiques qu'ils demandent à leur population tout en mettant à disposition de leurs agents des véhicules à énergie fossile pour leurs déplacements professionnels, ou encore la fourniture de bouteilles d'eau lors d'événements (notamment les conseils métropolitains) alors même que la collectivité lutte pour l'utilisation de l'eau du robinet, etc.

En termes d'information et de communication, ces tendances sont notables, avec un certain retard dans l'utilisation de certains dispositifs en interne, déjà en place pour la population. Ainsi, les services d'archives sont opérationnels depuis des siècles pour la population, bien moins dans la gouvernance d'une information

<sup>1</sup> **Annexe 14** – Entretien GAMH-08, p. 79 ; Volume 2, *Annexes*.

destinée à l'administration et son bon fonctionnement ; les politiques d'ouverture des données (open data) mettent à disposition du citoyen des données sur des plateformes alors que l'information se perd dans un désordre informationnel en interne ; et les plateformes présentent des outils qualitatifs pour faciliter les usages, quand en interne ils peinent à se développer. Les intranets par exemple sont déployés quelques années après les sites internet, les réseaux sociaux d'administration apparaissent bien après l'installation des collectivités sur les réseaux sociaux du grand public, etc.

Le risque est tout d'abord celui de l'image de la collectivité. La potentielle mise en visibilité du décalage, par exemple auprès de personnes se rendant dans les locaux de la collectivité, peut décrédibiliser le discours politique et opérationnel à destination des usagers. Ensuite, un second risque est la perte de confiance et de sens pour les agents de la collectivité. Dans le cas d'une politique publique portée sur le terrain, qui n'est pas prolongée en interne, les professionnels en charge peuvent se questionner sur les fondements de la motivation des élus à l'initiative de la commande. Ce désintérêt pour la dimension interne, incarné par les acteurs politiques et parfois la Direction Générale, a des conséquences sur les individus au travail et leur motivation, mais aussi sur le territoire par l'image que les habitants perçoivent de l'administration au travers de ce qu'elle met en œuvre et de ce qu'en disent ses agents.

En conclusion, les actions d'information et de communication à destination des membres d'une Métropole ne se limitent pas à des enjeux dits fonctionnels. Elles ont des conséquences directes sur la structuration de la Métropole, sur son action publique et sur la construction identitaire du territoire métropolitain. Les transformations que subissent les intercommunalités, et par conséquent la gouvernance territoriale, contribuent à l'évolution tout autant du territoire et de ses habitants que des agents et de leurs missions professionnelles. Nous identifions trois sujets qui pourraient se tenir au cœur de politiques et stratégies d'information et de communication lors de transformations structurelles des Métropoles : le sujet de la mémoire organisationnelle, la cohésion entre les individus au travail et l'intégration de l'ensemble du personnel autour de référentiels communs. Ces enjeux liés à des stratégies internes et fonctionnelles sont pourtant aux fondements du fonctionnement de la structure et par conséquent de la mise en œuvre du service public.

Nous avons relevé une interdépendance entre la gestion de l'information et les processus organisationnels. D'une part l'information participe de ces processus sur différents terrains (information structurante, mémoire...). D'autre part, les processus organisationnels qui œuvrent dans les transformations structurelles causent des modifications de la gestion de l'information, des contenus et une perte d'une partie de celle-ci. Au sein des Métropoles, les dynamiques de transformation démantèlent les groupes sociaux professionnels, qui sont pourtant au cœur des processus d'interaction et de façonnement des structures. En parallèle, l'information et sa gestion sont transformées par des modifications structurelles et physiques. Il résulte de l'ensemble de ces changements une perte de mémoire organisationnelle et professionnelle qui a un effet sur les individualités au sein de la collectivité et sur la mise en œuvre opérationnelle de l'action publique.

Dans l'ensemble de ces situations, un élément important de structuration et de maintien de la légitimité des Métropoles est celui de la cohésion, qu'elle soit pensée sur le territoire ou dans l'administration. Les théories qui portent sur les enjeux des stratégies de « communication interne » font le lien avec la notion de « culture commune ». Cette notion se constitue comme une base commune sur laquelle peut se constituer un collectif. Celle-ci est générée par une cohésion entre les individus. La question de la cohésion a été citée par une majorité des acteurs de la stratégie de l'information et de la communication internes que nous avons interrogés. Ces acteurs associent aux objectifs de cohésion la construction même de la Métropole en tant que symbole et territoire, par l'expression : « Faire Métropole ».

Enfin, les stratégies d'information et de communication internes impulsent une culture organisationnelle, mais elles ne peuvent pas en être les instigatrices. Une « culture » est une construction longue, qui se réalise par l'ensemble des individus au travail. Si les stratégies d'information et de communication peuvent en être les vecteurs, par exemple en structurant des règles, en régularisant des pratiques et en s'appuyant sur des éléments identitaires pour favoriser le collectif, elles ne peuvent pas créer une « culture commune » à partir de rien. Dans le contexte des intercommunalités, il s'agit, pour les responsables, de composer avec la rencontre de cultures diverses. Dans le cas de Grenoble Alpes Métropole, la tentative a été de faire table rase des cultures du passé (en créant de nouvelles pratiques et dispositifs d'information et de communication) pour se placer dans le cadre d'une nouvelle collectivité. D'un côté, les agents présents auparavant ont perdu les fondements sur lesquels ils avaient construit leur culture organisationnelle, leurs repères, leur territoire professionnel. De l'autre, les agents transférés n'ont pas eu de cadre préétabli dans lequel s'installer ou dans lequel intégrer et partager leur culture. Dans ce cas, l'information que nous avons qualifiée de « structurante » du fait de son rôle dans l'organisation des structures métropolitaines, impose des règles dans la structure qui permettent une meilleure structuration.

Au même titre que Nicole D'Almeida et Yanita Andonova (2013) ont identifié une convergence des domaines du marketing, des relations publiques et du management dans les organisations éclatées, nous identifions un vivier politique et stratégique dans la convergence des domaines de la communication « externe », des relations à l'utilisateur et de la gestion et de la gouvernance de l'information et de la communication « interne » pour la recherche de la cohérence des messages, d'identité des Métropoles et l'atteinte d'une cohérence générale.

## Chapitre IX - Construction des politiques d'information et de communication internes dans les Métropoles

---

Dans ce dernier chapitre, nous prenons en compte l'échelle de la prise de décision et de la construction des stratégies de l'information et de la communication internes au sein des Métropoles. Cette perspective permet d'aborder différents sujets. Tout d'abord, le rôle que joue chaque acteur de l'information et de la communication internes dans la construction des stratégies.

Nous établissons le lien entre les théories concernant les individus au travail et les résultats de nos observations. Notre objectif est de dresser un bilan sur les modalités de mise en œuvre des dispositifs d'information et de communication internes selon différents facteurs. Notamment, nous avons identifié trois niveaux qui régissent cette mise en œuvre :

- L'échelon décisionnel, représenté par les élus, qui constitue les politiques en tant que lignes directrices ;
- L'échelon stratégique, représenté par la Direction Générale, qui contribue à la définition des stratégies ;
- L'échelon de la mise en pratique, représenté par les professionnels de l'information et de la communication, qui construit les dispositifs.

Nos observations ont mis en exergue la porosité de cette répartition. Nous avons, par exemple, constaté qu'une partie des dispositifs ne répondaient pas à une politique précise ; les stratégies étaient suggérées à la Direction Générale par les professionnels ; ou encore que les élus possèdent une faible connaissance des enjeux et actions relevant des domaines de l'information et de la communication. Ce chapitre a donc pour objectif d'approfondir les rôles de chacun des acteurs et d'identifier les multiples facteurs qui construisent aussi bien des politiques, des stratégies et des pratiques de l'information et de la communication dans les Métropoles.

Plutôt qu'une approche par type d'acteur, nous faisons le choix d'une approche par type d'influences. Ce chapitre débute avec un retour sur la notion de prise de décision et sur la manière dont elles sont incitées et argumentées par les divers acteurs. La deuxième section questionne la posture des professionnels de l'information et de la communication. Cette section rappelle les tensions dans lesquelles ces professionnels exercent et les conséquences que celles-ci peuvent avoir sur la mise en œuvre de leurs missions. Ce chapitre s'achève en rappelant que d'autres facteurs que les seuls acteurs principaux disposent d'un poids sur la manière dont les domaines de l'information et de la communication internes sont mis en œuvre dans une Métropole.

## **1. Constructions contextuelles des politiques d'information et de communication internes**

La première section de ce chapitre revient sur le rôle des acteurs de l'information et de la communication dans les Métropoles. Nous les avons décrits dans la section portant sur les processus décisionnels<sup>1</sup>, inspirée des travaux du courant sociologique de la « pratique de la stratégie » (Dameron et Torset, 2012; Whittington, 2006) appliqués au domaine de la communication (Lambotte, 2016).

Nous avons identifié deux types de formalisation de la stratégie. La première, celle que nous qualifions d'« officielle », respecte les processus décisionnels indiqués par l'institution. Celle-ci se matérialise par des réunions de présentation, la signature de documents portant pour validation et autorisation de mise en œuvre de pratiques, la rédaction de fiches de missions, d'accords de services des unités administratives, etc. La seconde, que nous qualifions d'« officieuse », se constitue d'interactions entre individus, parfois de manière transversale, ou au sein des unités administratives et entre professionnels.

L'ensemble de ces points présente les processus décisionnels officiels et officieux, voire impensés, pour donner une granularité au concept de « stratégies » d'information et de communication qui a tendance à figer et à idéaliser des processus finalement peu fluides. Cette granularité nous intéresse, non pas pour ce qu'elle dit des processus décisionnels, mais par le poids qu'elle a sur les pratiques et dispositifs d'information et de communication internes déployés dans les Métropoles.

### **1.1. Rôles hiérarchiques et prises de décision pour l'information et la communication interne**

La bureaucratie et les processus décisionnels inhérents ont été largement théorisés par les sciences administratives et les sciences de gestion. Ces théories se matérialisent dans les administrations par des modèles d'organigrammes (cf. Figure 8, p. 98) plus ou moins appliqués dans les structures. Ces organigrammes hiérarchisent les processus décisionnels. Nous avons identifié quatre types d'acteurs responsables de la mise en œuvre de stratégies dans les Métropoles : les élus (en charge de la décision politique), les directeurs généraux (en charge de la mise en application de ces décisions), les managers (directeurs, responsables, chefs de service...) et les professionnels, experts des thématiques ou domaines concernés (qui mettent en œuvre)<sup>2</sup>. Les travaux de Vincent Lambotte (Ibid.) montrent, par une « analyse de la pratique », que le rôle des cadres et professionnels de la communication dans une entreprise ne se limite pas à la mise en œuvre de leurs tâches mais participe aussi directement de la conception de la stratégie.

Dans cette répartition, la prise de décision est descendante, de l'élu au professionnel en passant par les échelons intermédiaires (la Direction Générale). Nos observations ont donné la parole à chacun de ces acteurs. Nous avons alors constaté que cette hiérarchie théorique de la prise de décision ne s'appliquait pas réellement à celles liées aux domaines de l'information et de la communication internes. Ce constat est représenté d'une part par le désintérêt politique envers les tâches à destination des membres internes à la

---

<sup>1</sup> Voir Chapitre 3, section 3.1, p. 105.

<sup>2</sup> Voir Chapitre 3, section 3.1, p. 105, p. 104 et Tableau 1, p. 106.



structure, et par conséquent par l'absence de commande politique ; d'autre part avec une méconnaissance ou une compréhension partielle de la part de la Direction Générale des enjeux qui englobent l'information et la communication à destination des agents. Ces deux tendances conduisent à une autonomisation (partielle) des professionnels de l'information et de la communication.

Nous avons vu que le rôle des acteurs politiques dans les stratégies internes se concrétise surtout par une représentation politique. Elle prend la forme de la présence dans les publications internes, par exemple avec un édito signé par le Président ou l'élu en charge du personnel. Elle peut aussi être physique avec la présence d'élus lors d'événements (vernissage d'exposition, vœux au personnel, accueil des nouveaux agents). Néanmoins les élus ne sont que peu présents, voire pas, dans les processus décisionnels et la réflexion autour des politiques et stratégies voulues en termes d'information et de communication au sein des Métropoles. Une (ou des) politique d'information et de communication « interne » se placerait au niveau de l'élu en charge du personnel et lui conférerait un prisme d'action allant au-delà des seules questions gestionnaires de masse salariale et de gestion des conflits par le dialogue social. Elle permettrait par exemple de travailler à des politiques sociales internes au même titre que celles portées sur le territoire.

Pour les membres de la Direction Générale, l'intérêt pour les stratégies d'information et de communication interne est partiel. Il dépend de l'intérêt personnel des membres de la Direction Générale. Et cet intérêt dépend des thématiques traitées. Si les directeurs généraux et managers que nous avons interrogé ont déclaré laisser une grande autonomie aux professionnels, cette autonomie est partielle et décroît selon le caractère « sensible » du sujet traité. En effet, nous avons constaté des processus décisionnels plus « lourds » dans le cas de situations de crise que pour des dispositifs « classiques » de la communication interne. Ce constat est par ailleurs indépendant des investissements concernés. Ce constat fait le lien avec les travaux de Jean-Yves Robin, enseignant-chercheur en sciences de l'éducation et Hélène Desfontaines, maîtresse de conférences en sociologie (Robin et Desfontaines, 2017) qui constatent une tendance de la part des directions générales publiques à raisonner en « termes de problèmes à résoudre plus que de finalités à atteindre » (Ibid. p. 75). Ceci se rapproche de la conception de la communication inspirée du « modèle télégraphique », qu'observe déjà Frédéric Ely dans les entreprises (Ely, 2010, p. 65).

Aux vues de ces résultats, nous mettons en question la notion de pilotage par la hiérarchie d'Alex Mucchielli<sup>1</sup> (Mucchielli, 2002, p. 9). En effet, il inclut dans sa définition de la communication interne le pilotage, ou la hiérarchie. Dans le cas des Métropoles, nous avons vérifié l'autonomie des communicants, dont les productions ne sont pas toujours validées et dont les initiatives sont rarement initiées par la hiérarchie. Il est donc possible que les stratégies d'information et de communication « internes » soient pour partie indépendantes de volontés managériale et politique.

---

<sup>1</sup> Voir Chapitre 2, section 2.1, p. 64 : « [C'est] un ensemble d'actions d'échange, organisé et finalisé, se déroulant entre différents acteurs et piloté par la hiérarchie, qui constitue à mes yeux une « communication interne ». » (Mucchielli, 2002, p. 9).



## 1.2. Mises en scène des stratégies par les professionnels

Notre analyse des politiques, stratégies et pratiques de l'information et de la communication au sein des Métropoles a mis en évidence des dissonances dans la formalisation des stratégies et de leurs enjeux sous-jacents selon les acteurs de la stratégie concernés. Nous avons constaté une forme de « mise en scène » lorsqu'un acteur soumet une idée, une production, à un échelon supérieur au sien. Dans ce processus, nous avons identifié des distorsions entre les témoignages en entretien, les discussions en réunion de travail et les documents stratégiques présentés à la Direction Générale. Ce que nous appelons « mise en scène » est la façon dont les acteurs présentent une pratique ou un dispositif selon leur interlocuteur.

Par exemple, les professionnels de la communication ne parlent pas des mêmes objectifs pour une même action durant un entretien avec nous, face à leur manager, ou dans les documents stratégiques et de validation exposés à la Direction Générale.

En observant le travail des professionnels de l'information et de la communication internes nous avons distingué trois types de « missions » dans les unités administratives de l'information et de la communication internes :

- Les « missions commandées » ;
- Les « missions suggérées » ;
- Les « missions invisibilisées ».

Celles que nous appelons les « missions commandées » correspondent aux missions réalisées par les professionnels à la suite d'une commande de la hiérarchie, que celle-ci soit administrative ou politique. Dans ce cas, les enjeux et objectifs sont définis par les membres commanditaires. Les professionnels ont alors pour mission de mettre en œuvre des pratiques et dispositifs pouvant répondre à ces objectifs. Pour les métiers de l'information et des archives, nous considérons que les tâches liées à l'archivage réglementaire relèvent de ce type de missions. Dans ce cas, la mise en scène des tâches et stratégies auprès de la hiérarchie aura pour objectif de montrer de quelles manières les pratiques mises en œuvre répondent aux éléments de la commande.

Les « missions suggérées » sont celles dont l'initiative relève des professionnels, et éventuellement de leurs managers. Dans cette situation, les enjeux et objectifs sous-jacents aux missions concernent directement les professionnels et leur contexte de travail. Il est donc possible qu'ils soient plus éloignés des enjeux globaux de la structure ou des visions de la Direction Générale et des élus. Alors, les propositions s'inspirent de la connaissance du terrain de la part des professionnels, mais aussi de leur contexte professionnel et de l'institutionnalisation de leur métier. Ces missions peuvent concerner un besoin qu'ils ont identifié sur le terrain, un dispositif qu'ils ont découvert dans d'autres collectivités ou une appétence individuelle pour une thématique... Dans ce cas, la mise en scène des tâches et stratégies auprès de la hiérarchie a pour objectif de convaincre du bienfait de telles missions pour en avoir la validation.

Par exemple, un professionnel de la « communication interne » décide de mettre en place un événement pour l'accueil des nouveaux agents. Pour lui, un tel événement est l'occasion de créer du lien, de la cohésion, de valoriser ses collègues, de diffuser, comme le dit le responsable de la communication interne de l'Eurométropole de Strasbourg, de la « chaleur humaine ». Néanmoins, en situation de présentation du projet à ses supérieurs hiérarchiques, les enjeux présentés sont liés à la motivation des agents, à la « culture commune » et donc à l'efficacité de ces agents dans leurs tâches.

Enfin, les « missions invisibilisées » sont celles mises en œuvre par les professionnels des unités administratives fonctionnelles, sans nécessaire validation de leurs supérieurs et de manière « camouflée ». Dans ce cas, les enjeux et objectifs concernés par ces missions sont importants pour les professionnels qui savent néanmoins qu'elles pourraient être désapprouvées ou dénigrées par leurs supérieurs. Ces missions clandestines œuvrent, comme les précédentes, pour les agents en fonction de besoins identifiés sur le terrain, ou pour les professionnels et leur « conscience professionnelle ». Nous pensons par exemple aux archivistes qui se rendent, en dehors de leurs missions, voire de leur temps de travail, « sauver » des documents dans des bâtiments abandonnés ou qui récupèrent des documents dans les poubelles. Dans ce cas, les professionnels ont conscience d'un besoin (celui de la sauvegarde de l'information) et ont une conscience professionnelle par laquelle ils se sentent responsables de cette sauvegarde. Alors il n'y a aucune mise en scène de l'action.

Ces différents types de missions mettent en évidence que les missions « fonctionnelles » ont un faible potentiel présentable. Les professionnels préfèrent alors souvent, et parfois inconsciemment, modifier les enjeux et objectifs réels pour une mise en scène plus « valorisée » en termes d'enjeux pour la structure auprès de leurs supérieurs. Dans la présentation qu'ils en font à leurs supérieurs, les professionnels de l'information et de la communication internes mettent en avant leur potentiel stratégique pour la dimension opérationnelle. Les objectifs plus « fonctionnels », qui œuvrent de manière indirecte à l'opérationnalité de la structure sont alors invisibilisés par les professionnels qui les orchestrent.

Ces pratiques de la stratégie mettent en évidence une certaine résistance à une « communication interne télégraphique » (Ely, 2010, p. 65) de la part des professionnels avec une transformation vers une « communication interne orchestrale et systémique » (Ibid.) qui opère aux dépens des décideurs et à l'initiative des professionnels. La prise en compte de ces phénomènes sociologiques met en évidence la nécessité d'englober l'ensemble des acteurs de la stratégie et du processus décisionnel pour comprendre la réalité des stratégies et des pratiques de l'information et de la communication internes et des missions fonctionnelles de manière générale.

## **2. Formes identitaires multiples des professionnels de l'information et de la communication internes des Métropoles**

Au cours de notre analyse des professionnels de l'information et de la communication et de leurs multiples formes identitaires, nous avons identifié trois postures différentes de ces professionnels :

- La posture de porte-parole de la Direction Générale, et des élus le cas échéant, auprès des agents (communication « descendante ») ;
- La posture de porte-parole des agents auprès de la Direction Générale, et des élus le cas échéant (communication « ascendante ») ;
- La posture de professionnel en recherche de reconnaissance de l'ensemble de ses interlocuteurs.

L'ensemble de ces postures se situe aux fondements des tensions dans lesquelles évoluent les professionnels de l'information et de la communication dans les Métropoles. En nous inspirant des tensions liées au métier de communicant de manière générale présentées précédemment<sup>1</sup>, nous avons constaté trois tensions majeures dans le quotidien des professionnels de l'information et de la communication fonctionnelles dans les Métropoles :

- Entre la « soumission » à la Direction Générale et la défense de valeurs inhérentes au service public ;
- Entre la recherche du « travail bien fait » et l'optimisation des ressources ;
- Entre une complaisance dans l'autonomie et une recherche de reconnaissance et d'approbation.

Ces tensions résultent des « formes identitaires multiples » (Brulois et Errecart, 2016) des professionnels de l'information et de la communication.

### **2.1. Entre porte-parole de la Direction Générale et garant du service public : le professionnel idéologique**

Dans certaines approches des missions fonctionnelles des structures, et notamment de la « communication interne », la proximité avec les dirigeants est centrale. Elle l'est particulièrement dans la perspective de la « communication productive » avec une vision « linéaire, descendante et limitée » de la communication dans « l'organisation » à des fins productives (Giroux, 1994)<sup>2</sup>. Certains chercheurs, comme Alex Mucchielli (2002), qualifient aussi la « communication interne » d'« outil de management » (Mucchielli, 2002, p. 185). Cette conception place les dispositifs d'information et de communication à destination des salariés comme les outils de communication des dirigeants et d'une certaine parole unique. Même si nous avons vu que les dirigeants ne sont pas les seuls acteurs de la constitution des stratégies de l'information et de la communication, ils exercent une influence et une supériorité hiérarchique qui impose une obéissance de la part des professionnels. En parallèle, ces professionnels ont des devoirs, voire des obligations, par leur rattachement au service public. Ce rattachement est tout aussi important pour les actions que les professionnels peuvent mener.

Dans ces deux postures, celle de porte-parole de la Direction Générale et celle de garant du service public, réside une tension pour celui que nous qualifions de « professionnel idéologique » : entre l'obéissance à sa

---

<sup>1</sup> Voir Chapitre 3, section 1.3, p. 99.

<sup>2</sup> Voir Chapitre 2, section 2.2, p. 74.

hiérarchie et l'adéquation avec ses valeurs (personnelles et du service public). Dans le cas où une commande irait à l'encontre des valeurs inhérentes au service public, ou les valeurs de l'individu professionnel, la tension se ferait d'autant plus forte pour celui-ci. Dans le cas d'une entreprise, ces tensions n'opèrent souvent qu'entre des valeurs personnelles et des commandes hiérarchiques. Dans les collectivités territoriales, la tension existe entre les injonctions politiques éventuelles, les injonctions hiérarchiques, les valeurs personnelles et les valeurs du service public. Ce constat entre en résonance avec le « paradoxe continu » de l'activité des Directeurs Généraux des Services théorisé par Jean-Yves Robin, enseignant-chercheur en sciences de l'éducation et Hélène Desfontaines, maîtresse de conférences en sociologie, qui dévoilent dans l'activité de ces « fonctionnaires politiques » une tension entre l'application de la loi et une tendance à son interprétation « au risque de la transgresser » pour faire avancer l'action publique (Robin et Desfontaines, 2017, p. 85). Ce paradoxe continu est certainement aussi celui de tout fonctionnaire.

Finalement, les dispositifs d'information et de communication sont directement influencés par ceux qui les façonnent, les professionnels, et peuvent être l'espace d'une mise en avant de sujets qui touchent personnellement ces derniers. Les professionnels de l'information et de la communication fonctionnelles sont les « portiers ». Nous l'avons vu dans notre analyse de contenu, certaines thématiques sont plus traitées que d'autres dans les publications périodiques internes de Grenoble Alpes Métropole<sup>1</sup>. Sans commande officielle, cette tendance peut être liée à différents facteurs dont un intérêt personnel pour une thématique de la part des professionnels.

Par nos observations, nous avons constaté que la raison de ce traitement n'était ni une stratégie de la Direction, qui n'intervenait pas dans la constitution du chemin de fer de la publication, ni une commande politique, mais une proximité des professionnels avec ces thématiques et les agents qui les animaient. De même, le témoignage du responsable de la « communication interne » de l'Eurométropole de Strasbourg indique une orientation des actions de communication de son unité vers des sujets qui le touchent personnellement (lutte contre le sexisme, lien « humain » ...). Ces tendances sont favorisées par l'autonomie de ces professionnels. Ces phénomènes inconscients sont notamment le résultat de l'absence de politiques et stratégies qui auraient, par exemple, pour rôle d'orienter le discours et les thématiques traitées.

## **2.2. Entre le travail bien fait et l'optimisation des ressources : le professionnel pragmatique**

Une deuxième figure du professionnel que nous avons identifiée est celle que nous qualifions de « professionnel pragmatique ». Celle-ci concerne directement la mise en œuvre des missions et tâches professionnelles. Elle concerne les critères de priorisation des missions, la répartition des tâches, etc. La tension qui opère pour cette figure du professionnel se trouve entre l'atteinte d'un « perfectionnisme » professionnel et l'optimisation des ressources.

Nous avons relevé un engagement de la part des professionnels pour leur métier et leurs tâches professionnelles. L'ensemble des professionnels interrogés montrent une passion pour leur métier et une

---

<sup>1</sup> Voir Chapitre 6, section 3.2, p. 228.

volonté de le réaliser de la manière la plus aboutie possible. Ceci se ressent au travers des « missions invisibilisées » que nous avons présentées précédemment<sup>1</sup>. En parallèle, l'ensemble des unités administratives que nous avons observé font face à des ressources financières et humaines limitées. Les unités particulièrement touchées sont généralement celles qui sont entièrement dédiées à des missions fonctionnelles ou celles qui ont subi une mutualisation (par exemple les unités administratives en charge de l'information à Grenoble Alpes Métropole). Dans ce dernier cas, le constat est que les ressources n'ont pas augmenté à la suite de la mutualisation malgré l'augmentation de la charge de travail et des effectifs.

Cette tension oblige les professionnels à occulter certaines missions qui pourraient être les leurs ou à reporter certaines de leurs missions sur d'autres unités administratives de la collectivité. Une pratique est déployée dans ce contexte qui est celle de la création de réseaux de référents. Si ces réseaux permettent, notamment pour les unités en charge de la « communication interne », une remontée d'informations<sup>2</sup>, ils sont aussi un moyen de transfert des missions de l'information et de la communication. Pour les réseaux de référents que nous avons observés, il se trouve que leur mission ne se limite pas à une revue des actualités de leurs unités administratives, mais aussi à la rédaction d'articles pour les publications périodiques internes et pour l'intranet, à une participation à l'élaboration du chemin de fer des publications... Les réseaux de référents existent aussi pour le domaine de l'information, avec des référents pour l'archivage dans les unités administratives par exemple. Le statut de référent va donc au-delà du seul rôle d'interlocuteur intégré à une unité administrative, il sous-entend aussi l'intégration de missions relatives au domaine concerné, qui ne sont pas systématiquement intégrées à la fiche de poste.

De plus, les unités en charge de la communication peuvent aussi se positionner comme des « prestataires » auprès des autres unités de la collectivité, qui assureront leurs actions d'information et de communication en autonomie. Comme l'expliquent Valérie Lépine et Marie-France Peyrelong, enseignantes-chercheuses en sciences de l'information et de la communication (2012), dans leur étude sur les compétences communicationnelles des métiers dans les bibliothèques, le périmètre d'action de la fonction communication diffère selon la posture qui lui est assignée (Ibid. p. 70). Dans le cas de l'émergence comme « fonction support », les unités de la communication n'apportent généralement qu'une boîte à outils aux autres professionnels (Ibid. p. 71). Dans le cas de leur étude, les bibliothécaires postulent porter les missions de communication au niveau de leurs activités (Ibid.). Le déploiement des intranets est aussi un moyen pour les unités administratives de l'information et de la communication fonctionnelles de se « décharger » d'une partie de leurs tâches en confiant aux unités fonctionnelles la responsabilité de la publication, de l'actualisation et de la gestion des informations qui les concernent sur l'intranet<sup>3</sup>.

Avec le dispositif de référents, d'une part les unités administratives de l'information et de la communication internes sont les « prestataires de service » des autres unités administratives de la collectivité et d'autre part,

<sup>1</sup> Voir Chapitre 9, section 1.2, p. 289.

<sup>2</sup> Voir Chapitre 5, section 3.2, p. 194.

<sup>3</sup> Voir Chapitre 6, p. 216 et Tableau 23, p. 217.

ces dernières peuvent se constituer comme des sous-traitants des professionnels de l'information et de la communication internes dans le cas de l'assignation de missions aux référents.

Enfin, au sujet de l'optimisation des ressources, nous avons observé dans des unités administratives un « camouflage » de certaines missions. Le service des archives de Grenoble Alpes Métropole, par exemple, signale ne pas communiquer sur la possibilité pour les unités administratives de les solliciter pour un accompagnement dans la gestion de leur information et de la structuration de leurs serveurs. La raison est l'impossibilité d'assurer l'ensemble des demandes dans le cas où celles-ci augmenteraient. De même, l'unité en charge de la documentation exprime l'objectif de monter de nouveaux projets, mais sous la condition d'une augmentation des effectifs. Face au manque exprimé de moyens, surtout humains, les professionnels de l'information et de la communication internes trouvent des solutions en transférant une partie de leurs tâches ou en « camouflant » une partie de leur champ de compétences à la fois à leur hiérarchie et aux autres unités administratives.

### 2.3. Entre satisfaction de l'autonomie et aspiration à reconnaissance : le professionnel identitaire

La troisième forme identitaire des professionnels en charge de l'information et de la communication internes est celle que nous qualifions de « professionnel identitaire ». Cette personnalité concerne les processus de construction identitaire professionnelle<sup>1</sup> et la tension qui opère entre le besoin d'autonomie et celui de reconnaissance.

Le sujet de l'autonomie place les professionnels dans une ambivalence entre la satisfaction que celle-ci leur procure et les difficultés qu'elle impose. La satisfaction se centre tout d'abord sur la dynamique de confiance. De plus, l'autonomie laissée par les dirigeants et les élus aux professionnels laisse une liberté stratégique et opérationnelle dans la mise en place de dispositifs d'information et de communication. Néanmoins, cette autonomie est aussi ressentie par les professionnels comme un détachement et un désintérêt de leurs supérieurs pour les sujets qu'ils traitent. C'est alors le sentiment « d'utilité » qui est remis en question. Le responsable de la communication interne de l'Eurométropole de Strasbourg témoigne alors de ce sentiment d'utilité qu'il a perdu en rejoignant la direction de la communication, à cause du manque d'intérêt de sa hiérarchie et de ses collègues. Un sentiment qu'il tente de retrouver en travaillant étroitement avec d'autres unités administratives comme celle en charge des ressources humaines<sup>2</sup>.

Outre le sentiment d'utilité, les professionnels éprouvent aussi une aspiration à la reconnaissance, de la part de leur hiérarchie et de l'ensemble des membres de la collectivité et de légitimité de leur action. L'autonomie dont ils disposent ne leur donne pas la possibilité, ou peu, de mettre en avant auprès de leur hiérarchie leur travail et son caractère stratégique. Cette dimension se rapproche de la cinquième tendance du métier de communicant identifiée par Vincent Brulois et Amaia Errecart, celle de l'importance de l'évaluation et de

---

<sup>1</sup> Voir Chapitre 3, section 1, p. 93.

<sup>2</sup> **Annexe 20** – Entretien EMS-01 ; Volume 2, *Annexes*.

la preuve pour la « légitimation de la fonction »<sup>1</sup> (Brulois et Errecart, 2016). Des stratégies peuvent alors être mises en œuvre par les professionnels pour défendre ou améliorer leur position dans le système organisationnel (Crozier, 1963) qui influenceront leurs pratiques professionnels et par conséquent les dispositifs d'information et de communication. Les professionnels recherchent donc un équilibre entre une autonomie qui leur offre une marge de manœuvre et une présence de leur hiérarchie qui est le vecteur de leur légitimité dans la structure.

### **3. Facteurs d'influence de l'information et de la communication fonctionnelles**

L'approche par la « pratique de la stratégie »<sup>2</sup> (Lambotte, 2016, p. 107) souligne qu'une diversité d'individus participent de la construction des politiques et stratégies de l'information et de la communication au sein des Métropoles. Néanmoins, nos observations nous ont incité à prendre en compte d'autres facteurs. Il nous semble que réduire la construction de politiques et de stratégies à la seule intention des acteurs qui les façonnent est limitatif. Dans la troisième section de ce chapitre, nous nous intéressons à divers facteurs qui ont un impact sur la construction des politiques, des stratégies et des pratiques de l'information et de la communication dans les Métropoles. Nous proposons de revenir sur les acteurs qui sont en interaction avec les unités administratives de l'information et de la communication internes et ceux qui opèrent comme satellites de ces unités administratives.

#### **3.1. Dispositifs d'information et de communication comme construction sociale**

Les pratiques du domaine de la communication interne sont fréquemment présentées comme la résultante des volontés stratégique et politique des organes décideurs de la structure<sup>3</sup> (la Direction Générale et les élus dans le cas des Métropoles). Il nous paraît cependant limitatif de considérer les productions d'information et de communication internes comme le seul fruit d'une volonté politique sus-jacente. Nous avons observé des stratégies d'acteurs plus complexes qu'une seule soumission du communicant technicien à sa hiérarchie. Au contraire, nous avons même identifié une certaine distanciation entre les organes décisionnels et les professionnels de l'information et de la communication « interne » (à l'opposé de la communication « externe » qui est souvent proche des organes politiques). Les stratégies émanent de différents niveaux et se constituent par les différents acteurs de la stratégie que nous avons identifiés<sup>4</sup>. Si les pratiques d'information et de communication « interne », et donc les contenus des dispositifs ne sont pas le fruit d'une stratégie directe des décideurs, ils sont une construction sociale telle que le présente l'analyse de Laurent Morillon (2009, p. 43). Ce processus est à considérer à la fois dans l'analyse de ces objets et dans les modalités de leur mise en œuvre.

Certains dispositifs sont présents dans la majorité des structures. Le « journal interne » et l'intranet en sont des exemples, et ce même au-delà des Métropoles, dans les entreprises. Le « journal interne » est l'incontournable, au même titre que le « journal municipal » (qu'il faudrait nommer autrement pour

---

<sup>1</sup> Voir Chapitre 3, section 3.2, p. 109.

<sup>2</sup> Voir Chapitre 3, 3.1, p. 53.

<sup>3</sup> Voir Chapitre 2, section 2.1

<sup>4</sup> Voir Chapitre 3, Tableau 1, p. 106.



embrasser la prolifération de journaux de collectivités territoriales), pour une collectivité de taille moyenne ou grande. Ses formats varient selon les collectivités (périodicité, taille, volume...), de même que sa structuration. Cette publication fait entrer les codes journalistiques au cœur de l'organisation. Même si sa pérennité peut être remise en question, au même titre que l'est et l'a été la presse papier, le « journal interne » reste au cœur de l'action de la « communication interne ». Il est le seul dispositif d'information et de communication qui parvient à l'ensemble des agents des collectivités. Pour les Métropoles, certains dispositifs sont inévitables, comme l'événement des vœux du Président au personnel. Sachant cela, les raisons de la mise en place de ce type de dispositifs peuvent résider dans un mimétisme professionnel, plus que dans la réponse à des enjeux de la structure.

Ensuite, nous avons identifié l'apparition de stéréotypes dans le traitement des individus au travail dans les publications internes (Dalban-Pilon, 2020). Par exemple, lorsque les articles des rubriques « portrait métier » ne présentent que des métiers techniques alors que les portraits d'agents représentent principalement des cadres administratifs. Ces représentations ne sont alors pas le fruit d'une décision ou d'une politique, mais bien le résultat de construits sociaux qui s'additionnent. Les identifier et les déchiffrer, tant dans leurs contenus que dans leurs modalités de mise en œuvre, peut être un premier pas vers une réflexion politique de ce que doivent porter les contenus d'information et de communication interne dans un collectif. Dans le cas de cet article précis, nous montrons que par l'effet d'une absence de politique, de règles et de suivi des publications, les articles mettant en scène des individus membres du collectif de la structure creusent l'écart entre agents administratifs et agents techniques. Ils stigmatisent les agents techniques dans leur représentation par leur métier contre des agents administratifs dans leurs pratiques extra-professionnelles valorisables. Face à ces constats, une réflexion politique au sujet, par exemple, de la valorisation des individus, pourrait placer comme objectif de valoriser les agents techniques dans leurs caractéristiques personnelles, ou à égalité avec des agents administratifs, et a contrario de trouver des solutions pour illustrer le travail administratif plus « invisible ».

### 3.2. Facteurs d'influence en interaction avec les professionnels

Nos observations nous ont conduit à identifier des groupes sociaux en interaction avec les professionnels de l'information et de la communication internes qui peuvent avoir un rôle sur leurs pratiques professionnelles :

- Les dirigeants, managers et élus le cas échéant ;
- Les autres professionnels de l'information et de la communication ;
- Les prestataires ;
- Les agents de la collectivité.

L'ensemble de ces individus participe de la production des contenus d'information et de communication à visée fonctionnelle et à destination des agents. Selon le contexte, chacun de ces acteurs porte une influence plus ou moins forte sur les productions. Si, comme le présente Claude Duterme (2002, p. 97), associé de recherche en Belgique et praticien formateur, la lecture d'un journal interne communique des informations



sur les préoccupations de la direction, nous souhaitons insister sur la prise en compte de la multitude d'influences pour la création de contenus qui donne une dimension aux productions internes plus multiple que la simple retranscription de la parole dirigeante. Cette dimension se présente comme un construit au sein d'un collectif. Alors, les choix thématiques, de mises en forme, de représentativité ne sont pas l'adage d'un dirigeant ou d'une politique globale, mais bien un construit social plus profond.

Les dirigeants et élus, par leur partage théorique des rôles, participent de l'« agenda » (sélection des thématiques à traiter) de la diffusion d'information au sein de la collectivité et soumettent les publications à leur autorité de validation. Le Directeur Général des Services est généralement l'interlocuteur privilégié de la validation des publications, par sa fonction entre politique et administratif (Robin et Desfontaines, 2017, p. 76). Les professionnels de l'information et de la communication, comme largement exposé dans notre thèse, sélectionnent, mettent en forme et proposent des contenus d'information et de communication.

Un acteur supplémentaire qui joue un rôle dans la création des dispositifs et qui est rarement présenté et considéré est constitué par les prestataires qui travaillent pour la mise en œuvre de ces dispositifs. Ces acteurs orientent les productions et les choix des communicants par leur expérience précédente et leur point de vue extérieur. Ils sont les acteurs d'une certaine institutionnalisation ou d'un « lissage » des supports par une transposition de pratiques d'un domaine professionnel spécifique. Un exemple est celui des prestataires pour le développement d'un intranet. Généralement, les prestataires sélectionnés ont déployé des intranets auparavant et s'inspirent de leurs productions antérieures pour proposer des solutions à la collectivité concernée. Ou bien ils proposent des solutions prêtes à utiliser. De même, déléguer la rédaction de sa charte éditoriale et la création graphique, voire la rédaction, à des prestataires a une incidence inévitable sur les formes et contenus des dispositifs.

Enfin, un dernier acteur participe à la création des dispositifs d'information et de communication auprès des acteurs de la stratégie. Il se constitue des agents de la collectivité en interaction avec les professionnels de l'information et de la communication. Ces agents proposent des sujets. Ils appellent à une représentativité plus ou moins forte de leurs thématiques de travail. Cette représentativité opère au travers de leur présence dans les réseaux de référents mais aussi par le biais des relations interpersonnelles dans la collectivité. La proximité des professionnels avec le « terrain » permet une plus grande adaptabilité des contenus et dispositifs.

### **3.3. Facteurs d'influence autour des professionnels**

Le troisième point de cette section s'intéresse aux acteurs autres que les professionnels de l'information et de la communication qui participent de la circulation de l'information dans la structure. D'un certain point de vue, toute interaction au sein d'une « organisation » est un acte de communication « interne », au sens qu'il opère au cœur de la structure. De ce fait, l'ensemble des interactions dans la structure constituent un « système de communication » (Dutermé, 2002, p. 78). Claude Dutermé note que la communication existe naturellement dans une structure :

*« La première forme de communication en entreprise, comme partout ailleurs, est constituée par l'ensemble des comportements en interaction de tous les acteurs de l'organisation. » (Ibid. p. 45)*

La diversité des interactions caractérisée par les liens de « tous les acteurs » d'une structure participe activement du système de communication global et de la circulation de l'information. C'est pourquoi, limiter les stratégies de « communication interne » et leurs enjeux à la mise en œuvre de dispositifs formels dissimule une partie des réseaux de communication de la structure.

Outre les réseaux de communication interpersonnels, qui ne sont pas le sujet de notre analyse, il existe des acteurs sociaux, ou groupes, qui participent de la circulation de l'information dans les structures. Nous nous intéressons particulièrement à l'information à visée fonctionnelle qui est celle qui articule et accompagne les transformations organisationnelles et le fonctionnement de la structure. Composée des règlements, procédures, etc. elle est produite par des acteurs distincts des professionnels de l'information et de la communication. Nous avons particulièrement identifié deux groupes sociaux « formels » qui participent directement de l'information fonctionnelle dans les Métropoles. Pourtant, ces derniers ne sont que rarement pris en compte dans la réflexion stratégique au sujet des enjeux fonctionnels ou des stratégies d'information et de communication internes. Ces deux groupes sociaux au sujet desquels nous désirons approfondir la question de la circulation de l'information sont :

- Les unités administratives « fonctionnelles »<sup>1</sup> ;
- Les organisations syndicales.

Ils ne sont pas les seuls acteurs du système de communication. Mais ils sont ceux qui sont le plus apparus dans nos observations et entretiens.

Les unités administratives « fonctionnelles » sont les représentantes du qualificatif « interne ». Elles œuvrent pour le fonctionnement de la structure. De ce fait, elles sont les premières productrices de l'information à visée fonctionnelle, destinée à la structuration organisationnelle<sup>2</sup>. Elles se situent dans une posture particulière par rapport aux professionnels de l'information et de la communication. Ces unités ne disposent pas d'experts dans les domaines de l'information et de la communication, et pourtant elles en sont productrices. Selon que les unités administratives de l'information et de la communication se placent comme des prestataires des unités fonctionnelles ou comme des « chefs d'orchestre », les relations diffèrent. Si ces postures ne sont pas formalisées, une conséquence peut en être une certaine posture de « concurrence » entre ces unités. Une tendance est d'ailleurs au recrutement de chargés de communication au sein des unités administratives fonctionnelles, par exemple dans les unités en charge des ressources humaines. Cela permet à ces services d'obtenir une plus grande expertise dans leurs productions sans faire appel à l'unité administrative en charge de la communication interne. Cela permet aux unités administratives

---

<sup>1</sup> Voir Chapitre 2, section 1.1., p. 55.

<sup>2</sup> Voir Chapitre 8, section 2.2, tableau 29

de la communication interne de se concentrer sur des missions de stratégie plus globale. Cependant, ces recrutements participent d'un morcellement de la « fonction » communication.

Les unités administratives « fonctionnelles » œuvrent dans une tension dans laquelle elles ont la nécessité de « communiquer » pour le fonctionnement de leurs missions ; et en parallèle n'ont pas les compétences techniques pour le faire. Dans ce cas, les professionnels de l'information et de la communication doivent-ils se placer comme prestataires de service et réaliser les dispositifs d'information et de communication fonctionnels ? Ou doivent-ils être les « chefs d'orchestre » qui donnent les grandes lignes stratégiques (charte graphique, ton...) et laissent la part opérationnelle aux unités fonctionnelles ? Ces questions n'étaient pas résolues dans les collectivités que nous avons observées. Il en résulte des tensions pour chacun des acteurs. En parallèle, ce flou engendre une disparité et un morcellement de l'information « fonctionnelle ».

Le deuxième acteur qui se superpose aux stratégies d'information et de communication à visée fonctionnelle dans les Métropoles est celui composé par les organisations syndicales, ou syndicats. Cet acteur a été cité dans nos entretiens lorsque nous traitons de la « communication interne ». Claude Duterme (2002) distingue la « communication formelle » de la « communication informelle ». Il considère la première comme « l'ensemble de flux relatifs au travail et aux obligations organisationnelles qui résultent de la production » et la communication informelle comme « ensemble des échanges non directement utiles à cette production, non formalisés voire non formalisables et échappant par conséquent au contrôle des gestionnaires. » (Ibid. p. 27). La communication des organisations syndicales des Métropoles se trouverait à la jonction de la communication formelle et de la communication informelle. Leur participation à la diffusion d'information à visée fonctionnelle (que les agents ne parviennent pas à trouver ailleurs) relève de la définition de la communication « formelle ». Néanmoins, la dimension autonome (dispensée de tout contrôle) relève de la définition de la communication « informelle ». De nombreux individus dans les Métropoles considèrent que les organisations syndicales participent d'une « communication interne ». Les syndicats ne sont donc pas uniquement perçus comme porteurs d'une parole oppositaire. Nos résultats montrent que pour certains agents les dispositifs d'information et de communication déployés par les syndicats sont des sources d'information pour leur travail et leur posture professionnelle. Malgré eux, les syndicats s'érigent comme des sources d'information quasiment « formelle » en devenant une ressource d'information pour les agents.

Une autre tension qui réside dans la posture des syndicats concerne le rôle qu'ils jouent sur des enjeux similaires que ceux des unités de la « communication interne ». Nous pensons notamment à la dimension que nous avons qualifiée de « sociale ». Certains professionnels de la communication interne que nous avons interrogés ont stipulé considérer avoir des objectifs en commun avec les syndicats. Néanmoins, la posture issue des structures formelles des unités en charge de la communication qui les installe comme des porte-parole de la Direction Générale crée un climat conflictuel entre ces acteurs. Dans ce sens, le témoignage du responsable de la communication interne à l'Eurométropole de Strasbourg met en évidence cette tension :

*« C'est ça qui caractérise ma relation aux syndicats, c'est un peu détestable, je trouve évidemment que leur rôle est ESSENTIEL, heureusement qu'il y a ce contre-pouvoir dans la collectivité, mais je déteste la relation qu'on a [...] j'ai toujours l'impression d'être « la voix de son maître », une sorte d'incarnation du mal à la botte de la Direction Générale et des élus et que « de toute façon rien de ce que je fais n'est sincère » et que « de toute façon je travaille pas pour les agents, je travaille pour la DG ». Évidemment, mais quand on voit de toute façon le peu de commandes de la DG, d'orientations et encore moins d'ailleurs du politique, ben non en fait, peut-être un peu avec naïveté mais j'ai l'impression que si je fais ce boulot, et ce qui me plaît et m'anime, c'est parce que j'ai l'impression de le faire pour mes collègues. »*

Responsable communication interne, le 23 avril 2019, EMS01

Ce témoignage montre une des tensions dont nous avons parlé précédemment pour le professionnel de l'information et de la communication, celle de la posture de représentativité. Des professionnels de la « communication interne » considèrent que leurs missions sont au service de leurs « collègues » alors même que pour ces collègues, ils sont un porte-parole de la Direction Générale, pourtant en retrait.

En conclusion, ce dernier chapitre met en question les relations professionnelles entre les acteurs de la stratégie de l'information et de la communication au sein des Métropoles et leur incidence sur la construction des politiques et stratégies. Il nous a permis d'approfondir le sujet de la posture des professionnels de l'information et de la communication au sein des Métropoles par rapport à leurs relations issues de leurs réseaux « prescrit » (Stohl, 1965) et « émergent » (Ibid.). Ce que nous voulons retenir de ces résultats est l'importance de replacer toute stratégie dans son contexte. Tout document politique ou stratégique doit être lu avec la connaissance de son producteur et de son destinataire. Ainsi, nous avons identifié des divergences dans la formalisation des stratégies liées à un même dispositif selon que le professionnel s'adresse à ses collègues, à sa hiérarchie ou encore à des pairs. C'est ce que nous qualifions de mise en scène.

Les professionnels de l'information et de la communication au sein des Métropoles œuvrent dans des tensions, liées à la multiplicité de leurs formes identitaires et aux paradoxes de leurs postures dans la structure. Par conséquent, ces professionnels sont habités par la tension propre aux fonctionnaires tout d'abord, entre devoir d'obéissance hiérarchique et respect des valeurs du service public. A cela s'ajoute un partage entre atteinte d'objectifs et optimisation des ressources, et enfin entre complaisance dans l'autonomie et recherche de reconnaissance(s). L'ensemble de ces tensions a des conséquences sur les dispositifs d'information et de communication. Notamment les professionnels de l'information et de la communication « interne » réceptionnent quantité d'information, notamment par leurs réseaux de référents, et font le choix des informations qui passeront ou non dans certains canaux ; parfois de façon arbitraire sans plan de communication ou cadres de référence qui donneraient la marche à suivre. Il y a alors de la place laissée à l'affect (personnes qu'ils apprécient, avec qui ils travaillent facilement), aux valeurs (sujets qui les touchent) et au contexte professionnel (temps de travail et ressources). Au vu de ces résultats, la prise de décision et l'établissement de politique autour des questions de l'information et de la communication internes pourrait être une manière de s'imposer contre des construits sociaux que la collectivité pourrait vouloir défendre et d'établir une prolongation en son sein des politiques publiques portées par la collectivité.

## Conclusion générale

Cette recherche apporte des réponses et des pistes sur la manière de concevoir la place des politiques info-communicationnelles au sein d'une Métropole. Travailler sur ces politiques intercommunales permet d'étudier des stratégies souvent cloisonnées, dans un contexte organisationnel spécifique qui est celui d'organisations publiques.

### ***Retour d'expérience sur les conditions de travail en convention Cifre***

Avant tout, nous revenons sur le parcours qui a mené cette thèse jusqu'à son terme. Composée comme un retour d'expérience, cette section apporte une posture réflexive sur la réalisation d'un doctorat en Convention industrielle de formation par la recherche (Cifre). Ce retour d'expérience est animé par deux idées :

1. Identifier les éléments qui caractérisent les spécificités de cette recherche et de ses résultats ;
2. Formuler des recommandations pour de futurs travaux de chercheurs « dans l'action » (Lallé, 2004, p. 46) et de doctorants-salariés.

Si l'expérience de la thèse Cifre est une opportunité unique pour un doctorant de s'imprégner de son terrain d'enquête, c'est aussi un contexte de recherche qui présente des défis à relever et des questionnements en particulier éthiques, à résoudre.

La thèse Cifre est une opportunité pour la recherche menée, mais elle est avant tout la chance unique pour le doctorant de profiter d'une formation doctorale complète grâce à une double professionnalisation. A l'issue d'une thèse Cifre en sciences humaines et sociales, le doctorant est à la fois prêt à exercer en tant que chercheur et apte à être un professionnel spécialiste de son champ. Dans notre cas, les opportunités qui s'offrent à nous pour la suite de notre parcours sont d'autant plus larges qu'à l'issue de ces cinq ans de doctorat nous sommes tout autant identifiée comme chercheuse en SIC que comme professionnelle de la communication des collectivités territoriales.

Néanmoins, cette double professionnalisation, et par conséquent double posture de chercheur acteur, est à l'origine de limites qu'il nous est paru important de mentionner. En effet, un doctorant Cifre dispose en même temps du statut de salarié que de celui d'étudiant. Il est membre d'une équipe et d'un service, dans la structure qui l'emploie et membre de son laboratoire. Il doit rendre des comptes à la structure employeur, qui investit financièrement dans le projet, à son laboratoire et à l'ANRT. Il serait alors aisé d'omettre la prise de recul intrinsèque à l'activité de recherche et de se laisser emporter par un attachement à la structure employeur. C'est pourquoi il est indispensable d'établir et de respecter une répartition des temps (physiques) de travail entre le laboratoire de recherche et la structure employeur. La tenue d'un journal de bord (quotidien, hebdomadaire...) incite à prendre une posture réflexive vis-à-vis du vécu. A ce sujet, Jérôme

Cihuelo chercheur en sociologie<sup>1</sup>, invite à doser « finement » le niveau d'investissement du chercheur dans ce qu'il appelle une « recherche longitudinale en entreprise » :

*« L'acceptation du chercheur en entreprise et la traversée du projet pendant plusieurs mois demandent de doser finement la distance et l'engagement, la familiarité et l'étrangeté avec le milieu étudié. » (Cihuelo, 2009, p. 119)*

Il s'agit pour le doctorant-salarié de savoir jongler entre un investissement adapté dans la structure employeur et une prise de recul qui est nécessaire à l'objectivité de son travail. La situation du doctorant-salarié repose également dans la dichotomie temporelle de ce type de recherche. Cette donnée subjective qu'est le rapport au temps ne se présente pas de la même manière dans une « organisation » et dans le milieu académique. Trois ans, à l'université, c'est la durée minimum pour une recherche de doctorat. Trois ans, dans une collectivité territoriale, c'est la moitié d'un mandat communal. Il s'agit alors pour le doctorant-salarié de concilier deux univers aux temporalités opposées. Forts de cette temporalité plus rapide que celle de la recherche, les employés d'une structure changent fréquemment de poste ou d'employeur. Le doctorant-salarié peut alors faire face à une nécessité récurrente de renouveler ses « soutiens dans l'organisation » (Cihuelo, 2009, p. 117)<sup>2</sup> avec lesquels il est nécessaire de recréer une relation de confiance (Comtet, 2014, p. 203).

Cette question de la confiance est d'ailleurs au cœur de notre réflexion sur l'éthique du doctorant-salarié. Les rapprochements personnels qui existent dans le cadre professionnel peuvent modifier l'impartialité du chercheur. Chaque interaction a lieu dans un contexte dont le chercheur doit avoir conscience afin de ne pas aller à l'encontre de son obligation de confidentialité en tant que chercheur, ni d'utiliser pour l'objet de la recherche des informations divulguées dans des contextes informels. Jérôme Cihuelo identifie la difficulté déontologique d'une recherche en entreprise comme suit :

*« Il s'agit de produire une analyse distanciée de la vie d'un lot tout en l'incarnant dans sa quotidienneté sans pour autant en dévoiler certaines des pratiques s'y observant. » (Cihuelo, 2009, p. 20)*

La recherche suppose de révéler une analyse du fonctionnement d'individus au travail sans pour autant révéler l'ensemble des pratiques observées. La question de savoir dans quelle posture le doctorant se trouve au moment des interactions et la réflexion sur ce qui pourrait être utilisé ou non l'accompagne tout au long de cette recherche. Nous avons souvent rencontré ce questionnement.

L'éthique et la déontologie viennent aussi questionner le doctorant-salarié dans sa posture vis-à-vis des institutions qui l'encadrent, d'autant plus dans le cas d'une Cifre au sein d'une organisation publique. Jean-Yves Ottmann, chercheur en sociologie des organisations, et Cyndi Felio<sup>3</sup>, chercheuse en SIC (Ottmann et

<sup>1</sup> Chercheur R&D en sociologie à EDF Lab Paris Saclay et membre associé du laboratoire Printemps (Professions, institutions, temporalités) de l'université de Versailles Saint-Quentin-en-Yvelines (UVSQ)

<sup>2</sup> Dans notre cas, nous avons eu en trois ans quatre responsables hiérarchiques et trois responsables scientifiques différents. Il a fallu systématiquement réexpliquer les conditions d'exercice de nos missions, la raison de notre contrat, regagner la confiance de ces supérieurs et réviser les modes d'interaction et de travail avec eux.

<sup>3</sup> Docteure en SIC, chercheuse associée au laboratoire MICA (Médiations, informations, communication, arts) de Bordeaux Montaigne et chercheuse R&D.

Felio, 2019), traitent des enjeux éthiques vécus par un laboratoire au sein d'une entreprise. Ils mettent en exergue le conflit entre obligation d'obéissance à l'employeur et éthique du chercheur. Ce conflit est d'autant plus présent dans le cas d'un recrutement par une collectivité territoriale où le salarié est régi par les droits et obligations des fonctionnaires (dont le devoir d'obéissance et le devoir de réserve). Les questionnements éthiques sont au cœur de tout travail de recherche, mais dans le cas d'une Cifre elles occupent une place de premier plan. Cependant, ces limites éthiques sont le revers de l'opportunité de vivre son terrain au plus intime.

La reconnaissance, la connaissance et la confiance qui s'établissent entre le chercheur, la direction de l'organisation et les salariés (Comtet, 2014, p. 203) sont les premiers facteurs de réussite d'une recherche. La posture de membre de la collectivité favorise l'acceptation du chercheur et facilite l'accès à certaines données et informations. La relation qui se crée avec les salariés amène plus facilement les individus à se confier dans une libération de la parole entre pairs. Cette immersion dans le contexte nous a permis de comprendre et d'obtenir des témoignages qui n'auraient pas été exprimés lors d'entretiens formalisés.

L'accomplissement de missions annexes au travail de recherche offre la possibilité au chercheur de s'intégrer dans la collectivité, de légitimer son expertise et de réaliser des observations « exploratoires » en participant à des projets<sup>1</sup>. Il s'agit aussi pour le chercheur dans l'action d'être intégré dans les moments de la vie quotidienne de la structure afin de s'en imprégner (réunions de service, vœux au personnel...). Être intégré à la structure en tant que salarié c'est rentrer au plus intime de l'organisation. Cette intégration et cette immersion sont indispensables particulièrement pour ce qui a trait à l'information-communication. Les processus d'information et de communication, avant tout humains et sociaux, se déroulent dans des espaces informels auxquels le doctorant-salarié a accès. Au détour des rencontres et échanges, l'observation participante continue de trouver sa place. Des conversations à la machine à café, des mails échangés, des rumeurs... l'ensemble de ces éléments permettent d'être constamment plongé dans le sujet de la recherche.

La recherche dans l'action qu'est la thèse Cifre est composée d'allers-retours continuels. Durant toute la période de la recherche (état de l'art, terrain, analyse des données, rédaction...), le chercheur reste sur le terrain. Alors, les pensées, les réflexions, les questionnements, peuvent être mis à l'épreuve de la réalité du terrain en direct. Les deux espaces que sont l'université et l'organisation étudiée s'alimentent mutuellement. Le chercheur peut s'enrichir de ses connaissances théoriques pour accompagner la structure employeur et ses observations continues étoffent, elles, sa recherche. Béatrice Lallé, ingénieure-chercheuse en sciences de gestion, appuie l'existence de ces allers-retours en rappelant aussi que les résultats de la recherche ne sont alors pas réservés au milieu académique mais sont diffusés à l'organisation :

*« Pour nous, la recherche n'est pas seulement une recherche sur l'action mais une recherche dans l'action, une recherche transformative où le chercheur, participant à la vie de l'organisation, conçoit, met en œuvre, analyse,*

<sup>1</sup> Nos projets et missions principaux : accompagnement du lancement des espaces collaboratifs de l'intranet, participation à l'organisation du séminaire des cadres et mise en place d'une démarche autour de l'amélioration des réunions avec notamment la création d'une charte de la réunion. **Annexe 3** – Lettre de mission à Grenoble Alpes Métropole ; Volume 2, *Annexes*.



*communiqué, diffuse les résultats obtenus tant à l'intérieur de l'organisation auprès des praticiens, qu'à l'extérieur en direction des milieux académiques. » (Lallé, 2004, p. 46)*

Dans cette posture de doctorant-salarié, la dimension extérieure du chercheur qui se place comme observateur d'un terrain n'existe pas. Le chercheur est intégré à son terrain, le vit au quotidien et en fait partie intégrante. Dans le cas d'une recherche en SIC, le chercheur est même un des sujets de la recherche au cœur du système info-communicationnel de la structure.

La proximité du terrain a permis de construire le sujet de cette recherche, de formuler des problématiques et hypothèses fondés sur une première connaissance du contexte et d'obtenir des résultats ancrés dans le quotidien d'une organisation publique, s'appuyant sur les acquis d'une discipline, les sciences de l'information et de la communication.

### **Réponse aux hypothèses**

Le terrain et le sujet qui nous ont intéressée disposent de peu de travaux en SIC. Il nous a donc été nécessaire de faire appel à une diversité de champs de recherche des sciences de l'information et de la communication et de disciplines annexes pour nourrir l'analyse.

Les principaux apports théoriques étudiés se concentrent sur trois champs des sciences de l'information et de la communication qui sont :

- La communication des organisations, avec notamment les apports des approches communicationnelles des organisations ;
- La communication des collectivités territoriales et la communication des organisations publiques ;
- L'information des organisations et particulièrement les travaux sur la gouvernance de l'information.

La Figure 35 ci-dessous montre ces trois champs et leurs diverses rencontres thématiques.



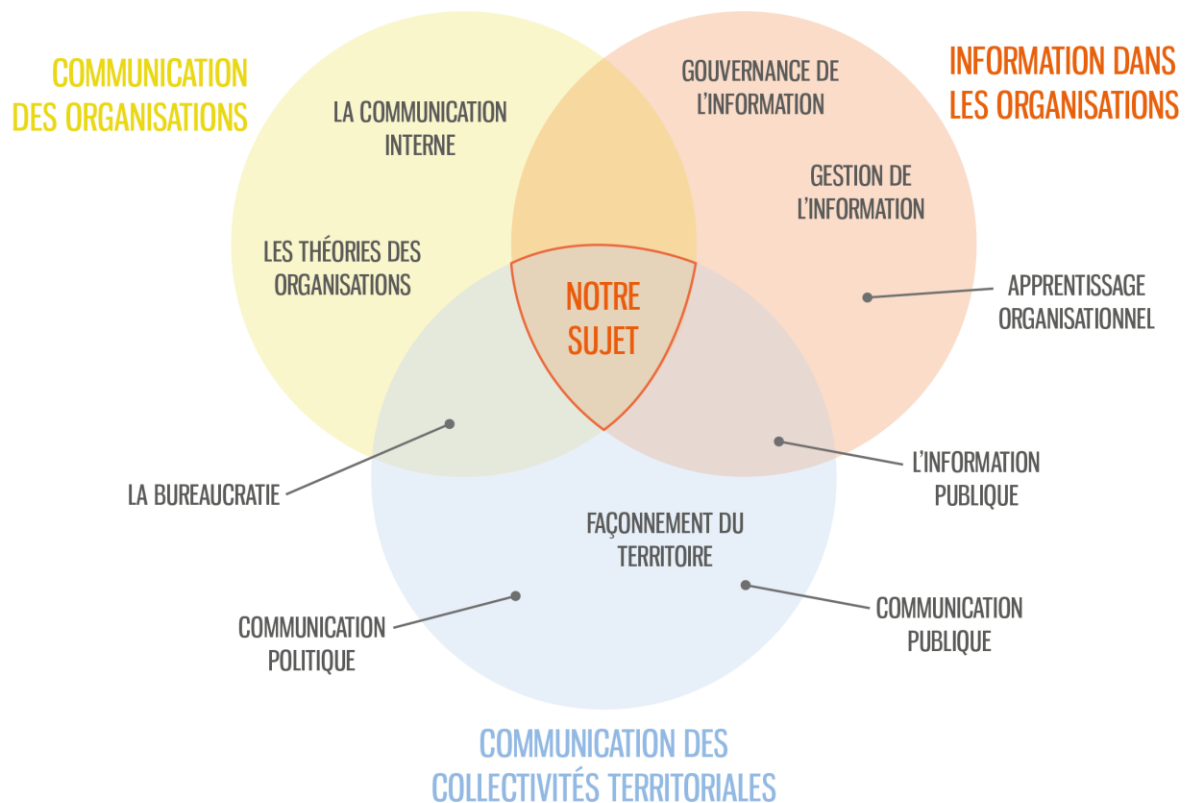


Figure 35 réalisée par l'auteur : Champs disciplinaires et croisements aux fondements de notre recherche

Notre sujet se situe à la rencontre de ces trois champs. Les champs situés à l'extérieur des cercles sont ceux qui ont inspiré chacun des domaines sans en faire partie intégrante, parfois issus d'autres disciplines. Nous avons montré d'une manière générale les limites de chacun de ces champs pour l'étude de notre sujet :

- Les champs de la communication des collectivités territoriales et de l'information publique favorisent l'analyse des enjeux info-communicationnels de ces structures mais ont comme limite un champ d'étude qui n'inclut pas l'administration et son fonctionnement interne.
- A l'inverse, le champ de la communication des organisations utilise des modèles organisationnels et des manières d'approcher des structures grâce au courant des approches communicationnelles des organisations pour l'analyse des processus de communication au sein des structures.

Néanmoins, les modèles théorisés le sont généralement dans des « organisations » du secteur privé et ne prennent pas en compte les caractéristiques des organisations publiques et décentralisées. Trois hypothèses ont été étayées pour répondre à notre problématique de recherche<sup>1</sup>.

#### *Une modernisation relative de l'administration*

Notre première hypothèse se concentrait sur les pratiques de l'information et de la communication « interne » dans les Métropoles. L'hypothèse était que les tendances actuelles de transformation du service public et des organisations publiques au travers des processus de « modernisation » incitaient à l'emprunt

<sup>1</sup> Voir Introduction générale, p. 21.

des caractéristiques du secteur privé pour la mise en œuvre de stratégies d'information et de communication dans les Métropoles. Nos conclusions sont plus mesurées. Tout d'abord, nos analyses ont montré une « modernisation » relative dans les Métropoles. Si ce processus est prégnant dans certaines institutions, telles que dans la fonction publique hospitalière (Aznar, 2022), dans les Métropoles observées il ne dirige pas les stratégies administratives. Les caractéristiques du Nouveau Management Public influencent plus l'action publique que l'administration locale et son fonctionnement. S'il y a une intégration des pratiques du secteur privé dans les dispositifs de la « communication interne », ils sont surtout dus à l'institutionnalisation du domaine et à la formation des professionnels de la communication qui est rarement adaptée aux contextes du secteur public. Cependant, concernant l'information et sa gestion, voire sa gouvernance, il existe au contraire une absence des pratiques du secteur privé. La gestion de l'information est alors avant tout conçue dans des objectifs de politiques publiques avant d'être un outil de gouvernance de l'institution.

#### *Des stratégies d'information et de communication liées au contexte*

La deuxième hypothèse porte sur la mise en œuvre de processus d'information et de communication dans les Métropoles, mais cette fois centrée sur les politiques et les stratégies. Cette hypothèse s'inspire de la dichotomie inhérente aux structures publiques entre politique et administration, et par conséquent entre des missions opérationnelles et des missions fonctionnelles.

Nous avons tout d'abord démontré le potentiel stratégique et structurant des politiques et stratégies d'information et de communication dans les Métropoles, particulièrement en période de transformation. L'information et la communication des collectivités territoriales, dans leur acception générale, sont dépendantes d'un processus qui se découple en plusieurs activités dans les organisations et parmi celles-ci, certaines peuvent être assimilées à des politiques publiques. Ce potentiel s'est aussi exprimé au travers des déficits de ces stratégies et l'identification des conséquences de ceux-ci sur les agents et leur travail.

Les communicants publics sont rarement reliés à leurs productions, et l'analyse des outils d'information et de communication des collectivités territoriales est majoritairement traitée dans une lecture de la mise en scène des personnalités politiques et de leurs enjeux. Pourtant, l'analyse de la stratégie et des acteurs a souligné les intérêts variables pour les sujets étudiés selon les acteurs, mais aussi selon les thématiques. Ainsi, le potentiel stratégique des domaines de l'information et de la communication peut être perçue dans certaines situations, thématiques ou phases de transformation de la structure. Le constat général que nous dressons est l'absence de politiques d'information et de communication générales, qui conduisent à la formalisation de stratégies variées à divers niveaux hiérarchiques selon la situation et le contexte.

La communication interne est finalement souvent perçue comme un outil de gestion aux enjeux uniquement fonctionnels, alors qu'elle pourrait se constituer comme une politique en tant que telle au service de l'ensemble des enjeux communicationnels.

*Des professionnels préconisateurs*

Enfin, la troisième hypothèse concernait les relations professionnelles et leur influence sur les politiques, stratégies et pratiques de l'information et de la communication dans les Métropoles. Fondée sur la validation de la deuxième hypothèse, celle-ci fait le lien entre le désintérêt pour la stratégie de l'information et de la communication de la part des décideurs et l'autonomie des professionnels de ces domaines. Par l'identification de formes identitaires multiples chez les individus au travail et notamment chez les professionnels de l'information et de la communication, nous avons mis en lumière les multiples stratégies et tensions auxquelles font face ces professionnels. Les différents types de missions qu'ils exercent (commanditées, suggérées et invisibilisées) et les mises en scène des stratégies afférentes résultent de l'autonomie qui leur est accordée. Cette autonomie, si elle est un signe de confiance, est surtout vécue comme un désintérêt et un manque de reconnaissance du potentiel des domaines de l'information et de la communication. Elle conduit finalement à une inversion des processus décisionnels et hiérarchiques. Ce sont les actions développées par les professionnels, en fonction de leur connaissance de la structure, qui font l'objet de mise en scène stratégique auprès de leurs supérieurs hiérarchiques pour s'inclure dans des politiques, et non l'inverse.

En définitive, l'analyse conjointe des politiques, stratégies et pratiques de l'information et de la communication dans les Métropoles que nous avons proposée a mis en relation des pratiques cloisonnées et des stratégies multiples. Nous avons vu qu'une multitude de « formes » de l'information et de la communication ont pu être définies et théorisées dans les « organisations ». De nombreux auteurs ont cherché à les catégoriser. Ce qui nous a néanmoins préoccupée n'est pas tant de savoir quelles sont ces formes, mais comment sont-elles utilisées, produites et gérées, dans les pratiques professionnelles dans des objectifs de structuration de l'organisation. Cette recherche a ainsi mis en lumière les contraintes conceptuelles et pratiques des cloisonnements des domaines relatifs à l'information et la communication dans ces organisations.

**Principaux acquis**

De manière générale, ce travail confirme des tendances analysées dans d'autres collectivités territoriales. L'approche techno-centrée, en particulier du côté des élus, se vérifie. Celle-ci repose sur plusieurs dynamiques. La première est certainement fondée sur une forme de mimétisme, lié aussi à une situation de concurrence, dans un souci de ne pas manquer un développement technique. Cette approche est aussi liée au manque de connaissance et de maîtrise du domaine lui-même de la part des élus. Or, dans une dynamique de recherche de solution à tout type de problème local, la technique est considérée comme solution dans des cadres contraints.

Un empilement des techniques découle de cette approche techno-centrée. Le constat est à la superposition de techniques, sans établissement de bilan. L'absence de sédimentation de la mémoire des techniques entrave une capitalisation des expériences. Ce qu'il faudrait apprendre du passé disparaît alors. Notre recherche a accordé une place importante à la reconstitution de cette histoire des techniques et à leur

contexte de développement. Faire appel à la mémoire des individus et prendre en compte la mémoire des techniques nous a offert une nouvelle perspective pour la compréhension des techniques actuelles. Il nous semble que ce travail historique est une contribution spécifique à la situation de la Métropole étudiée.

Au-delà de cette approche techno-centrée des élus, les professionnels bénéficient d'une forme d'autonomie. Au même titre que Philippe Bouquillion et Isabelle Pailliant constataient un « abandon » des sites internet de la part du politique (Bouquillion et Pailliant, 2006, p. 28), les élus semblent se désintéresser des contenus des dispositifs d'information et de communication interne. Les professionnels entretiennent cette relation par une recherche d'autonomie qui justifie leur statut de spécialiste. Cette posture compose un territoire professionnel sur lequel ils peuvent « bricoler » des dispositifs au plus près des individus, des agents, de leurs intérêts et de leurs savoir-faire. Cependant ces mêmes professionnels expriment un regret face au désintérêt des élus pour leurs thématiques. Un positionnement ambigu des professionnels en résulte, en partie à l'origine de l'absence de politiques d'information et de communication internes.

Cette recherche ancrée a mis en avant des spécificités relatives aux Métropoles et aux collectivités territoriales. Appliquer des théories adaptées pour les organisations à un certain type d'organisation, en l'occurrence les Métropoles, donne lieu à l'émergence d'éléments nouveaux.

Pour commencer, les Métropoles se construisent sur des spécificités organisationnelles qui influencent nécessairement les stratégies info-communicationnelles. La variété de pratiques liée à la disparité des statuts et à l'étalement des lieux de travail suppose d'adapter à la fois la gestion de l'information et les communications à destination des agents. La dispersion et la recomposition des territoires géographiques, politiques et professionnels couverts par une Métropole nécessitent de réfléchir à des systèmes originaux, moins centralisés.

Aussi, l'histoire démocratique portée par les archives publiques occulte les missions de gouvernance de l'information que les professionnels de l'information-documentation pourraient porter au sein d'une Métropole. Des dispositifs comme ceux de l'archivage numérique qui paraissent comme une évidence dans une majorité des entreprises ne sont qu'à leur balbutiement, voire ne sont pas encore à l'ordre du jour, dans une grande partie des collectivités territoriales.

Le caractère normatif des typologies données à la communication territoriale exclut l'individu interne de la structure organisationnelle. Ainsi, la communication publique et territoriale ne prend-elle pas en compte un de ses publics et relais communicationnel. La prise en compte de sa condition nous paraît nécessaire pour la compréhension de ses pratiques et stratégies professionnelles. Dans les travaux qui traitent des dispositifs d'information et de communication au service des enjeux des collectivités territoriales, les références à des dispositifs internes, destinés aux agents des collectivités, sont rares. De même, dans les travaux qui veulent caractériser les formes de la communication publique, la communication interne est rarement abordée. Nous posons deux explications face à ce constat :

- soit, ces dispositifs et pratiques ne sont pas conçus par les chercheurs comme participant des enjeux d'information et de communication des structures concernées ;
- soit, ils ne sont pas suffisamment connus des chercheurs, car peu visibles, et ne trouvent pas une place dans la réflexion sur les politiques d'information et de communication des structures concernées.

### ***Apports méthodologiques***

La méthodologie mise en œuvre a pu l'être grâce à notre insertion professionnelle au sein d'une des Métropoles étudiées. Nous avons mis en évidence la complémentarité qui réside entre nos quatre méthodes principales qui sont une observation, des entretiens, l'analyse d'un corpus de documents et l'analyse de contenu d'un dispositif info-communicationnel à destination des agents. Le croisement de l'ensemble de ces méthodes et leur complémentarité ont donné la possibilité de traiter des politiques, stratégies et pratiques d'un même objet. Cela a par exemple montré que les politiques et stratégies formulées dans de la documentation « officielle » n'est pas forcément aux fondements de la mise en œuvre de pratiques.

D'une part, le fait d'avoir obtenu des témoignages, le fait de retrouver et de disposer de documents qui indiquent les choix des décideurs à un moment donné, permettent de mieux comprendre ces dispositifs et leurs rôles dans la structure. D'autre part, l'analyse de contenu met en évidence des pratiques d'information et de communication ainsi qu'un traitement « médiatique » de la vie interne qui, mis en lien avec les auteurs et les périodes concernées, offrent une mise en perspective des politiques et stratégies organisationnelles.

L'intégration de l'analyse des documents de travail à notre recherche a été pertinente pour la comparaison constante entre nos observations et la formulation documentaire. Les documents de la structure ont tout à la fois été un moyen de retracer l'historique de la structure et des techniques et d'apporter une perspective éclairée et complémentaires aux témoignages.

### ***Perspectives et enrichissements de la recherche***

Arrivée à la fin de ce parcours, nous terminons par des propositions de perspectives et d'enrichissement de ce travail de recherche.

La première perspective prend source dans une limite de notre travail. D'ordre méthodologique, elle repose sur la généralisation de résultats d'un terrain restreint. Les deux Métropoles observées ne reflètent pas la totalité de ces structures, et encore moins l'ensemble des structures intercommunales ou des collectivités territoriales. A la fois le contexte mondial de pandémie et les limites en termes de capacité de traitement des données nous ont incité à limiter cette étude à ces deux Métropoles. Si cela nous a permis d'approfondir les sujets que nous étudions, il est certain que l'élargissement à un plus grand nombre de collectivités serait intéressant. Tout d'abord, une prise en compte de l'ensemble des Métropoles pourrait apporter une plus grande représentativité et fournir de plus grands détails aux résultats. Ensuite, un élargissement aux structures intercommunales permettrait d'identifier les différentes modalités politiques, stratégiques et

pratiques selon la taille de la structure et son ancienneté. Enfin, élargir à l'étude des processus d'information et de communication fonctionnels au cœur des collectivités territoriales de manière générale permettrait d'enrichir les champs à la fois de la communication des collectivités territoriales, de la communication des organisations et de l'information dans les organisations.

En outre, nous avons consacré cette recherche à une catégorie spécifique d'administrations décentralisées, les Métropoles. Cependant, comme nous l'avons expliqué, ces structures appartiennent à la catégorie des structures intercommunales (ou EPCI) et se rapprochent dans leur structure des collectivités territoriales. La mobilisation des notions que nous avons développées pourrait être réalisée pour ces ensembles d'organisations publiques et d'administrations décentralisées. Est-ce que dans des intercommunalités plus petites les mêmes processus stratégiques se mettent en œuvre ? Quelle place prennent la gestion de l'information et les pratiques de communication à destination des agents dans celles-ci ? Ces questions restent en suspens et mériteraient des réponses.

Une autre perspective se construit autour des notions que nous avons utilisées et critiquées. Nous pensons notamment à la notion confuse et réductrice de « communication interne » largement traitée par les sciences de gestion et souvent liée au domaine du management. Elle renvoie au sens induit et construit des archives publiques ce qui éloigne l'information des stratégies de gouvernance au service à la fois de l'administration, des agents et des Usagers du service public. La « communication interne » pourrait, comme le suggère Claude Duterme (2002, p. 14), prendre en compte les réelles communications qui ont lieu dans les structures. En effet, il soulève que la communication d'un système, d'un groupe, est composée par l'ensemble des interactions qui y interviennent (et composent une unité globale plus forte que la simple association de ceux qui composent le groupe). Ces interactions construisent le système et sont interprétées par les individus le composant. Pourquoi alors ne pas prendre en compte dans la communication interne l'ensemble des interactions qui ont lieu dans l'organisation ? Et peut-on encore parler de « communication interne » alors même que ce syntagme est largement associé à une « fonction » organisationnelle, à un métier et à des pratiques définies. Ces réflexions indiquent bien que l'étude des Métropoles et de la place de l'information-communication en leur sein contribue à l'enrichissement de la recherche sur ce niveau territorial mais, plus encore, apportent des éléments aux recherches sur les administrations publiques.

# Bibliographie

- AGNES, Yves et DURIER, Michel, (1992), *L'entreprise sous presse : le journal d'entreprise stratégie et méthodes*, Paris : Dunod, 225 pages.
- AKRAB, Hakim, (2016), « La réorganisation des activités info-communicationnelles et des modes de coopération dans la gestion des dispositifs numériques territoriaux », *Pyramides. Revue du Centre d'études et de recherches en administration publique*, 26/27, p. 191-214.
- ALDRIN, Philippe ; HUBE, Nicolas ; OLLIVIER-YANIV, Caroline et UTARD, Jean-Michel, (2014), *Les mondes de la communication publique : légitimation et fabrique symbolique du politique*, Rennes : Presses Universitaires de Rennes, 189 pages.
- ALEMANNI, Sylvie et MAYERE, Anne, (2018), *Communication organisationnelle : formes et transformations contemporaines*, L'Harmattan, 369 pages.
- AL-HAWAMDEH, Suliman, (2002), « Knowledge management: re-thinking information management and facing the challenge of managing tacit knowledge », *Information Research*, 8(1), [en ligne], consulté le 20/12/2021, <http://InformationR.net/ir/8-1/paper143.html>.
- ALIBERT, Jean-Louis ; DE LA HAYE, Yves et MIEGE, Bernard, (1982), *Production de la ville et aménagement du discours : les débuts de la communication publique à travers le cas de l'Isle d'Abeau*, Paris : Editions du CNRS, 204 pages, [en ligne], consulté le 15/04/2021, <https://gallica.bnf.fr/ark:/12148/bpt6k3333105g/f43.item.zoom>.
- ALLIES, Paul, (1980), *L'invention du territoire*, Presses universitaires de Grenoble, 184 pages.
- ARCHIVES DE FRANCE, (2018), *Règles de gestion et de sélection des archives*, France Archives Portail national des archives, [en ligne], consulté le 16/11/2020, <https://francearchives.fr/fr/article/37952>.
- ARGENTI, Paul A. ; HOWELL, Robert A. et BECK, Karen A., (2005), « The Strategic Communication Imperative », *MIT Sloan Management Review*, 46(3), [en ligne], consulté le 25/07/2022, <https://sloanreview.mit.edu/article/the-strategic-communication-imperative/>.

- ARMA INTERNATIONAL, (2018), *Information governance body of knowledge*, Overland Park : ARMA International, 210 pages.
- AUBOUSSIER, Julien, (2012), « Presse municipale et territoires représentés. Quartiers, commune, intercommunalité à Villeurbanne », *Sciences de la société*, 84-85 p. 103-118.
- AZNAR, Marine, (2022), *Nouveau Management Public et hôpital en tension : les communications affectives au travail en question*. [Université Grenoble Alpes], 466 pages, [en ligne], <http://www.theses.fr/2022GRALL001/document>.
- BALMISSE, Gilles, (2008), « Recherche d'information en entreprise », In Dinet, Jérôme, *Usages, usagers et compétences informationnelles au 21<sup>e</sup> siècle*, (p. 71-96), Paris : Hermès - Lavoisier.
- BARDOU-BOISNIER, Sylvie et PAILLIART, Isabelle, (2012), « Information publique : stratégies de production, dispositifs de diffusion et usages sociaux », *Les Enjeux de l'Information et de la Communication*, 13, [en ligne], consulté le 24/03/2020, <https://www-cairn-info.sid2nomade-2.grenet.fr/revue-les-enjeux-de-l-information-et-de-la-communication-2012-2-page-3.htm>.
- BARTOLI, Annie et BLATRIX, Cécile, (2015), *Le management dans les organisations publiques. Défis et logiques d'action*. (4<sup>e</sup> éd.), Paris : Dunod, 375 pages.
- BATAZZI, Claudine, (2005), « L'éthique dans la communication interne des dirigeants : entre comportement opportuniste et projet humaniste », In Alexis, Henri, *La communication des organisations à la croisée des chemins disciplinaires*, (p. 129-152), Paris : L'Harmattan.
- BATTISTI, Michèle, (2012), *Information et territoires : Enjeux, stratégies, dispositifs et acteurs* (Vol. 49/4), Documentaliste-Sciences de l'Information, 77 pages, [en ligne], consulté le 26/07/2022, <https://www.cairn.info/revue-documentaliste-sciences-de-l-information-2012-4.htm?contenu=sommaire>.
- BESSIERES, Dominique, (2009a), « La définition de la communication publique : des enjeux disciplinaires aux changements de paradigmes organisationnels », *Communication et organisation*, 35, p. 14-28.
- BESSIERES, Dominique, (2009b), « La quête de professionnalisation des communicateurs publics : entre difficulté et stratégie », *Formation emploi. Revue française de sciences sociales*, 108(4), p. 39-52.



- BESSIERES, Dominique, (2013), « Explorer la communication des organisations publiques pour dévoiler les logiques englobant les pratiques », In Heller, Thomas, Huët, Romain, et Vidaillet, Bénédicte, *Communication et organisation : perspectives critiques*, (p. 313-324), Villeneuve-d'Ascq : Presses universitaires du Septentrion.
- BESSIERES, Dominique et GRIMA, François, (1999), « Quelles légitimités pour les services fonctionnels de la communication et de la formation dans les collectivités locales ? », *Politiques et management public*, 17(4), p. 23-38.
- BEZES, Philippe, (2019), « Administration », In Boussaguet, Laurie, Ravinet, Pauline, et Jacquot, Sophie, *Dictionnaire des politiques publiques*, (5<sup>e</sup> éd., p. 37-45), Presses de Sciences Po, [en ligne], consulté le 24/02/2020, <https://www-cairn-info.sid2nomade-2.grenet.fr/dictionnaire-des-politiques-publiques--9782724625110-page-37.htm>.
- BISBROUCK, Marie-Françoise, (2001), « Espace documentaire », In Calaly, Serge, *Dictionnaire encyclopédique de l'information et de la documentation*, (2<sup>e</sup> éd., p. 222-224), Paris : Nathan.
- BLANCHE, Alfred et YMBERT, Théodore, (1884), « Archives », In *Dictionnaire général d'administration : contenant la définition de tous les mots de la langue administrative*, (p. 68-102), Paris : Bibliothèque nationale de France, [en ligne], consulté le 08/04/2020, <https://gallica.bnf.fr/ark:/12148/bpt6k3049920b>.
- BLANDIN, Claire, (2018), *Manuel d'analyse de la presse magazine*, Armand Colin, [en ligne], consulté le 11/01/2021, <https://www-cairn-info.sidnomade-1.grenet.fr/manuel-d-analyse-de-la-presse-magazine--9782200619930.htm>.
- BODIGUEL, Jean-Luc, (1996), « Les fonctionnaires en proie au changement », In Grémion, Catherine et Fraisse, Robert, *Le service public en recherche : quelle modernisation ?*, (p. 91-101), Paris : La Documentation française.
- BOISSONADE, Jérôme, (2007), « Processus d'identification territorialisés. Des compétences situationnelles face aux épreuves », *L'Homme & la Société*, 165-166(3-4), p. 85-102.
- BOLTANSKI, Luc, (1982), *Les cadres : la formation d'un groupe social*, Paris : les Éditions de Minuit, 523 pages.

- BONVILLE, Jean de, (2006), *L'analyse de contenu des médias: de la problématique au traitement statistique*, Bruxelles : De Boeck, 451 pages.
- BORNAREL, Frédéric, (2007), « La confiance comme instrument d'analyse de l'organisation », *Revue française de gestion*, 175, p. 95-109.
- BOSSY, Thibault ; RIBEMONT, Thomas ; EVRARD, Aurélien ; GOURGUES, Guillaume et HOFFLER, Catherine, (2018), *Introduction à la sociologie de l'action publique*, Bruxelles : De Boeck Supérieur, 287 pages.
- BOUGNOUX, Daniel, (1995), *La communication contre l'information*, Paris : Hachette, 144 pages.
- BOUILLON, Jean-Luc ; BOURDIN, Sylvie et LONEUX, Catherine, (2007), « De la communication organisationnelle aux « approches communicationnelles » des organisations : glissement paradigmatique et migrations conceptuelles », *Communication et organisation*, 31 p. 7-25.
- BOUQUILLION, Philippe et PAILLIART, Isabelle, (2006), *Le déploiement des TIC dans les territoires. Le rôle des collectivités territoriales.*, Grenoble : Presses Universitaires de Grenoble, 119 pages.
- BOURE, Robert, (2014), « SIC : l'institutionnalisation d'une discipline », In Olivesi, Stéphane, *Sciences de l'information et de la communication*, (2<sup>e</sup> éd., p. 306), Grenoble : Presses universitaires de Grenoble, [en ligne], consulté le 17/05/2022, <https://www-cairn-info.sidnomade-2.grenet.fr/sciences-de-l-information-et-de-la-communication--9782706118197-page-253.htm>.
- BOUTON, Pascale, (2008), *Gestion de l'information et de la documentation dans les collectivités*, Voiron : Territorial éditions, 164 pages.
- BRULOIS, Vincent ; CARIGNAN, Marie-Ève ; DAVID, Marc D et ERRECART, Amaia, (2016), *Dynamiques de professionnalisation en communication : entre ruptures et continuités, prescription et émancipation* (Vol. 4), Presses Universitaires de Louvain, 212 pages.
- BRULOIS, Vincent et ERRECART, Amaia, (2016), « La communication organisationnelle vue par ses acteurs : entre identité professionnelle et identité discursive », *Revue française des sciences de l'information et de la communication*, 9, [en ligne], consulté le 24/04/2020, <http://journals.openedition.org/rfsic/2027>.

- BRULOIS, Vincent et ROBERT-TANGUY, Philippe, (2015), « Le communicant, force fragile : Une identité de métier en question », *Sociologies pratiques*, 30(1), p. 1-7.
- CAP'COM, (s. d.), *Qui sommes-nous ?*, Cap'Com, Consulté 6 avril 2022, à l'adresse [en ligne], consulté le 06/04/2022, <https://www.cap-com.org/qui-sommes-nous>.
- Charte Déontologique de la communication publique (Charte de Marseille), 2 (2002). [en ligne], consulté le 18/09/2020, [https://www.cap-com.org/sites/default/files/field\\_file/charte-ethique-du-communicant-public-charte-de-marseille.pdf](https://www.cap-com.org/sites/default/files/field_file/charte-ethique-du-communicant-public-charte-de-marseille.pdf)
- CAP'COM et RIGAUD, Didier, (2016), *La presse interne des collectivités et organismes publics. Enquête Cap'Com*. (p. 55), Cap Com, [en ligne], consulté le 05/05/2020, <http://www.cap-com.org/la-presse-interne-des-collectivites-publiques>.
- CAP'COM et RIGAUD, Didier, (2017), *Etude : les intranets du secteur public*, Paris :, [en ligne], consulté le 13/04/2023, <https://www.cap-com.org/les-intranets-du-secteur-public>.
- CARDY, Hélène, (1997), « Territoires incertains et communication publique », *Quaderni*, 34(1), p. 111-127.
- CARION, Florence, (2007), « Pour une approche communicationnelle des organisations de mouvement social », *Communication et organisation. Revue scientifique francophone en Communication organisationnelle*, 31 p. 64-77.
- CARMES, Maryse et ANDONOVA, Yanita, (2012), « Les politiques numériques internes à l'heure de « l'e-administration » : une analyse des programmes d'action des collectivités territoriales », *Communication & Organisation*, 41, p. 87-100.
- CARMES, Maryse et GALIBERT, Olivier, (2009), « L'enchevêtrement des territoires numériques inter-intranet : Un questionnement des déterritorialisations/re-territorialisations des pratiques salariées », *Communication et organisation*, 36, p. 190-220.
- CARMES, Maryse et GALIBERT, Olivier, (2010/05/2010), « La discrimination numérique dans l'organisation : étude des représentations des exclus de l'intranet au sein d'une grande entreprise française. », *Colloque "Identité, responsabilité et autorité dans les organisations par projet"*, 78ème congrès de l'ACFAS, [en ligne], consulté le 09/04/2018, <https://hal.archives-ouvertes.fr/hal-01138000>.

- CARTIER, François, (2019), « Une brève histoire des archives », *In* Gagnon-Arguin, Louise, Mas, Sabine, et Maurel, Dominique, *Typologie des documents des organisations*, (2<sup>e</sup> éd., p. 7-23), Québec (Québec) : Presses de l'Université du Québec.
- CAUSER, Jean-Yves ; DURAND, Jean-Pierre et GASPARINI, William, (2009), *Les identités au travail analyses et controverses: [2emes journées d'étude du Réseau thématique 25 « Travail, organisations, emplois » de l'Association française de sociologie, Strasbourg, 20-21 novembre 2007]*, Paris : Octares Editions, 333 pages.
- CENTRE DE GESTION DE L'ISERE, (2017), *Note d'information sur les archives des intercommunalités*, [en ligne], consulté le 16/11/2020, [https://www.cdg38.fr/sites/default/files/documents/note\\_interco2017.pdf](https://www.cdg38.fr/sites/default/files/documents/note_interco2017.pdf).
- CHABIN, Marie-Anne, (2015), « Théorie des genres et records management », *In* Maurel, Dominique, Gagnon-Arguin, Louise, et Mas, Sabine, *Les genres de documents dans les organisations : analyse théorique et pratique*, (p. 7-27), Québec : Presses de l'Université du Québec.
- CHAMBAT, Pierre, (1999), « Les services publics », *In* Musso, Pierre, *Communiquer demain : nouvelles technologies de l'information et de la communication*, (p. 213-227), Paris : Ed. de l'Aube.
- CHARDON, Henri, (1904), *Les travaux publics : essai sur le fonctionnement de nos administrations*, S.l. ;, 368 pages.
- CHARON, Jean-Marie, (2008), *La presse magazine*, La Découverte, 128 pages, [en ligne], consulté le 11/01/2021, <https://www-cairn-info.sidnomade-1.grenet.fr/la-presse-magazine--9782707156075.htm>.
- CHARTIER, Roger, (1990), *Les origines culturelles de la Révolution française*, Paris : Éd. du Seuil, 320 pages.
- CHASTENET DE GERY, Gonzague, (2009), *La gestion globale des contenus d'entreprise: le projet ECM, une nouvelle approche de la gestion de l'information*, Paris : ADDBS, 63 pages.
- CHAUDIRON, Stéphane et IHADJADENE, Madjid, (2010), « De la recherche de l'information aux pratiques informationnelles », *Études de communication*, 35, p. 13-30.
- CHAUVIÈRE, Michel, (2006), « Que reste-t-il de la ligne jaune entre l'utilisateur et le client ? », *Politiques et Management Public*, 24(3), p. 93-108.

- CHEVALLIER, Jacques, (1997), « La gestion publique à l'heure de la banalisation », *Revue française de gestion*, 115 p. 26-38.
- CHEVALLIER, Jacques, (2011), « De l'administration démocratique à la démocratie administrative », *Revue française d'administration publique*, 137-138(1-2), p. 217-227, Cairn.info.
- CHEVALLIER, Jacques, (2019), *Science administrative* (6<sup>e</sup> éd.), Paris : Presses Universitaires de France, 613 pages.
- CIHUELO, Jérôme, (2009), « Les contingences organisationnelles d'une recherche longitudinale en entreprise », *Sociologies pratiques*, 19(2), p. 111-124.
- CLOT, Philippine, (2021), *Les portraits dans la presse magazine. De la représentation des individus à la construction de figures sociales par la standardisation des formats* [Université Grenoble Alpes], 389 pages, [en ligne], consulté le 10/04/2023, <http://www.theses.fr/2021GRALL016/document>.
- CNFPT, (2021), *Le répertoire des métiers de la fonction publique territoriale*, Le CNFPT, [en ligne], consulté le 30/09/2020, <https://www.cnfpt.fr/evoluer/lemploi-fpt/le-repertoire-des-metiers>.
- COBUT, Eric et DONJEAN, Christine, (2015), *La communication interne* (2<sup>e</sup> éd.), Belgique : Edipro, 285 pages.
- COEURE, Sophie et DUCLERT, Vincent, (2019), *Les archives*, Paris : La Découverte, 126 pages.
- COHEN-BACRIE, Bruno, (2008), *La communication publique territoriale : procédures, cibles et objectifs*, Voiron : Territorial, 129 pages.
- COMBESSIE, Jean-Claude, (2007), *La méthode en sociologie*, Paris : La Découverte, 128 pages.
- COMMUNICATION PUBLIQUE, (s. d.), *Qui sommes-nous ?*, Communication Publique, Consulté 6 avril 2022, à l'adresse [en ligne], consulté le 06/04/2022, <https://www.communication-publique.fr/qui-sommes-nous/>.
- COMTET, Isabelle, (2014), « « Réalités » d'entreprise et « réalités » de recherche en SIC : De quoi parle-t-on ? Pourquoi ? Comment ? », *Communication & Organisation*, 46(2), p. 197-210.
- COOREN, François, (2010), « Comment les textes écrivent l'organisation. Figures, ventriloquie et incarnation », *Études de communication. langages, information, médiations*, 34, p. 23-40.

- COTTE, Dominique, (2007), « Espace de travail et logique documentaire », *Études de communication*, 30, p. 25-38.
- COTTE, Dominique, (2017), « La « fabrique du document » à l'assaut des métiers », *Les Enjeux de l'Information et de la Communication*, 18(2), p. 9-17.
- COTTE, Dominique, (2008), *Les TIC et la médiatisation des espaces de travail* (p. 187-200), Presses universitaires François-Rabelais.
- COUZINET, Viviane et CHAUDIRON, Stéphane, (2008), *Organisation des connaissances à l'ère numérique*, Toulouse : Presses Universitaires du Mirail, 194 pages.
- CROZIER, Michel, (1956), « Pour une sociologie de l'administration publique », *Revue française de science politique*, 6, p. 750-769.
- CROZIER, Michel, (1963), *Le phénomène bureaucratique*, 414 pages.
- CROZIER, Pierre et PETITBON, Frédéric, (1993), *Fonctionnaire au quotidien : les nouvelles pratiques des cadres de l'administration*, Paris : Les Éditions d'Organisation, 173 pages.
- DAGENAIS, Bernard, (1994), « En milieu rural, la communication échappe au schéma classique », *Communication et organisation*, 6 Article 6, [en ligne], consulté le 02/04/2020, <http://journals.openedition.org/communicationorganisation/1734>.
- DALBAN-PILON, Manon, (2020), « Valorisation des individus au travail entre injonction stratégique et humanisme. Stratégies de « communication interne » publique dans la structuration d'une intercommunalité », *Revue COSSI : Communication, Organisation, Société du Savoir et Information.*, 8, [en ligne], consulté le 28/01/2021, <https://revue-cossi.info/numeros/n-8-2020-la-place-de-la-communication-interne-dans-le-management-de-la-performance-et-la-competitivite-du-capital-humain-des-organisations-publiques-et-privées/789-2020-revue-dalban-pilon>.
- DALBAN-PILON, Manon, (2022), « De la gestion à la gouvernance de l'information interne dans les organisations publiques : acteurs et stratégies », *Communication & management*, 19(2), p. 45-58.

- D'ALMEIDA, Nicole, (2006), « Les organisations entre projets et récits », *In* Bouzon, Arlette, *La communication organisationnelle en débat: champs, concepts, perspectives*, (p. 145-158), Paris, France : L'Harmattan.
- D'ALMEIDA, Nicole, (2012), *Les promesses de la communication* (2<sup>e</sup> éd.), Paris : Presses universitaires de France, 264 pages.
- D'ALMEIDA, Nicole et ANDONOVA, Yanita, (2013), « La communication des organisations », *In* Olivesi, Stéphane, *Sciences de l'information et de la communication : objets, savoirs, discipline*, (2<sup>e</sup> éd., p. 137-154), Grenoble : Presses universitaires de Grenoble.
- D'ALMEIDA, Nicole et LIBAERT, Thierry, (2018), *La communication interne des entreprises* (8<sup>e</sup> éd.), Paris : Dunod, 132 pages.
- DAMERON, Stéphanie et TORSET, Christophe, (2012), « Les stratèges face à la stratégie. Tensions et pratiques », *Revue française de gestion*, N° 223(4), p. 27-41.
- DAUVIN, Pascal, (2015), *La communication des collectivités locales : l'ambivalence politique*, Paris : L'Harmattan, 174 pages.
- DELAMARRE, Manuel, (2013), *L'administration et les institutions administratives*, Paris : La Documentation française, 1 vol. (238 p.) pages, [en ligne], consulté le 05/06/2021, <https://www.vie-publique.fr/catalogue/24026-ladministration-et-les-institutions-administratives>.
- DE LAVERGNE, Catherine et HEÏD, Marie-Caroline, (2013), « Usages et représentations des dispositifs en contexte professionnel », *In* Clavier, Viviane et Paganelli, Céline, *L'information professionnelle*, (p. 151-174), Paris : Hermès science : Lavoisier.
- DELCAMBRE, Pierre, (2007), « Pour une théorie de la communication en contexte de travail appuyée sur des théories de l'action et de l'expression », *Communication & Organisation*, 31, p. 3-3.
- DELCAMBRE, Pierre, (2018), « L'écrire comme angle de questionnement sur les organisations », *In* Alemanno, Sylvie et Mayère, Anne, *Communication organisationnelle: formes et transformations contemporaines*, (p. 51-64), Paris : L'Harmattan, [en ligne], consulté le 19/02/2019, <http://ezproxy.usherbrooke.ca/login?url=http://www.harmatheque.com/ebook/9782140055362>.

- DELEUZE, Gilles et GUATTARI, Félix, (1972), *L'anti-Œdipe. Capitalisme et schizophrénie*, Paris : Les Editions de minuit, 500 pages.
- DETRIE, Philippe et MESLIN-BROYEZ, Catherine, (2001), *La communication interne au service du management*, Paris : Éditions Liaisons, 196 pages.
- DIRECTION DE L'INFORMATION LEGALE ET ADMINISTRATIVE, (2020), *Qu'est-ce qu'un fonctionnaire ?*, Vie publique.fr, [en ligne], consulté le 01/09/2020, <https://www.vie-publique.fr/fiches/20255-quest-ce-quun-fonctionnaire>.
- DIRECTION GENERALE DE L'ADMINISTRATION ET DE LA FONCTION PUBLIQUE, (2021), *Fonction publique. Chiffres clés 2021*. (p. 43), Paris : Ministère de la transformation et de la fonction publiques, [en ligne], consulté le 20/07/2022, [https://www.fonction-publique.gouv.fr/files/files/statistiques/chiffres\\_cles/pdf/CC-2021-web.pdf](https://www.fonction-publique.gouv.fr/files/files/statistiques/chiffres_cles/pdf/CC-2021-web.pdf).
- DIRECTION GENERALE DES COLLECTIVITES LOCALES, (2019), *Bilan statistique des EPCI à fiscalité propre au 1er janvier 2019* (p. 8), Paris : Direction générale des collectivités locales, [en ligne], consulté le 22/01/2021, <https://www.collectivites-locales.gouv.fr/bilan-statistique-2019-0>.
- DONNET, Georges, (1994), *La Presse d'entreprise: mode d'emploi*, Paris : Editions Liaisons, 160 pages.
- DUMAS, Aurélia ; MARTIN-JUCHAT, Fabienne et PIERRE, Julien, (2017), « Les cadres et le numérique : cultures informationnelles et sentiment d'efficacité », *Communication & Organisation*, 51 p. 55-66.
- DUPOUY, Stéphanie ; FENOT, Philippe et FUKUHARA, Ken, (2015), « Communicants : une théorie de la contorsion ? », *Sociologies pratiques*, 30(1), p. 63-72.
- DUTERME, Claude, (2002), *La communication interne en entreprise : l'approche de Palo Alto et l'analyse des organisations*, Bruxelles : De Boeck Université, 170 pages.
- DUTERME, Claude, (2016), *La communication interne en entreprise : pour une compréhension systémique des organisations*, Paris : Enrick B., 176 pages.
- ELY, Frédéric, (2010), « L'analyse des pratiques info-communicationnelles dans les organisations : l'apport de l'école de Palo Alto », *Études de communication. Langages, information, médiations*, 35, p. 61-76.



- ELY, Frédéric, (2015), « Utopie de la communication interne : vers une « maïeutique managériale de la confiance » dans l'organisation vertueuse », *Communication & Organisation*, 47, p. 197-216.
- ENRIQUEZ, Eugène, (2014), *L'organisation en analyse* (4<sup>e</sup> éd.), Paris (6, avenue Reille 75685) : P.U.F, 336 pages.
- ESQUENAZI, Jean-Pierre, (2014), *L'écriture de l'actualité*, Grenoble : Presses universitaires de Grenoble, 192 pages, [en ligne], consulté le 30/08/2022, <https:// Cairn.info/ecriture-de-l-actualite-2014--9782706118173.htm>.
- FABRE, Isabelle, (2006), *L'espace documentaire comme espace de savoir : itinéraires singuliers et imaginaires littéraires* [Thèse de doctorat, OATAO], 356 pages, [en ligne], consulté le 10/05/2016, [http://oatao.univ-toulouse.fr/1940/1/Fabre\\_1940.pdf](http://oatao.univ-toulouse.fr/1940/1/Fabre_1940.pdf).
- FAURE, Alain, (2005), « Territoires/territorialisation », In Boussaguet, Laurie, Jacquot, Sophie, et Ravinet, Pauline, *Dictionnaire des politiques publiques*, (p. 430-436), Paris : Presses de Sciences Po, [en ligne], consulté le 22/01/2020, <https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-00113296>.
- FAURE, Alain, (2013a2013), « Des politiques intercommunales sans imaginaire politique ? », *ADCF*, p. 34-36.
- FAURE, Alain, (2013b), « Grenoble métropole expérimentale? », In Bloch, D., *Réinventer la ville. Regards croisés sur Grenoble*, (p. 151-160), Grenoble : Presses Universitaires de Grenoble, [en ligne], consulté le 05/02/2018, <https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-00860038/document>.
- FAURE, Alain, (2014), « Les énigmes politiques du moment métropolitain », *Revue Politique et Parlementaire*, 1071-1072 p. 65-76.
- FAURE, Alain et NEGRIER, Emmanuel, (2019), « Territoire », In Boussaguet, Laurie, Jacquot, Sophie, et Ravinet, Pauline, *Dictionnaire des politiques publiques*, (5<sup>e</sup> éd., p. 635-643), Paris : Presses de Sciences Po, [en ligne], consulté le 22/01/2020, <https://www-cairn-info.sid2nomade-2.grenet.fr/dictionnaire-des-politiques-publiques--9782724625110-page-635.htm>.
- FERCHAUD, Bernadette, (2001), « De la gestion de l'information à la gestion des connaissances », *Documentaliste-Sciences de l'Information*, 38(1), p. 43-45.

- FEYEL, Gilles, (2012), « Aux origines de la « rubrique » dans la presse : des gazettes de l’Ancien Régime aux journaux de la Révolution », *Communication & Langages*, 2012(171), p. 99-111.
- FIORENTINO, Karen et MONNIER, Sophie, (2014), *Le droit des archives publiques, entre permanence et mutations*, Paris : L’Harmattan, [en ligne], consulté le 24/01/2020, <http://www.harmatheque.com/ebook/9782343033501>.
- FLORIS, Bernard, (1995), « L’entreprise sous l’angle de l’espace public », In Paillart, Isabelle, *L’Espace public et l’emprise de la communication*, (p. 119-138), Grenoble : ELLUG.
- FLORIS, Bernard, (1996), *La communication managériale : la modernisation symbolique des entreprises*, Grenoble : Presses universitaires de Grenoble, 272 pages.
- FOUCAULT, Michel, (2001), *Dits et écrits* (Vol. 2), Paris : Gallimard, 1736 pages.
- FOURDIN, Monique et POINCLOU, Jean-Baptiste, (2000), « Le local au miroir de la communication intercommunale », *Hermès*, 26-27(1), p. 283-294.
- GAGNON-ARGUIN, Louise ; MAS, Sabine et MAUREL, Dominique, (2020), *Typologie des documents des organisations* (2<sup>e</sup> éd.), Montréal (Québec) : Presses de l’Université du Québec, 455 pages.
- GALLAND, Olivier et LEMEL, Yannick, (2011), *La société française: un bilan sociologique des évolutions depuis l’après-guerre* (3<sup>e</sup> édition), Paris : A. Colin, 351 pages.
- GALLOT, Sidonie et LE MOËNNE, Christian, (2015), « Informations et communications en contexte de mutations organisationnelles et de crise managériale », *Communication & management*, 12(2), p. 5-12.
- GARDERE, Elizabeth, (2012), « Institution communicante et nouveau management public », *Communication et organisation*, 41 p. 27-39.
- GARDERE, Elizabeth et LAKEI, Amar, (2009), « Repenser la communication des organisations publiques », *Communication et organisation*, 35, p. 7-12.
- GERSTLE, Jacques et PIAR, Christophe, (2016), *La communication politique*, Paris : Armand Colin, 256 pages, [en ligne], <https://www.cairn.info/la-l-communication-politique--9782200602475.htm>.
- GHORRA-GOBIN, Cynthia, (2015), *La métropolisation en question*, Paris : PUF, 122 pages.

- GINET, Pierre, (2012), « Le territoire, un concept opératoire pour la Géographie appliquée (à l'aménagement) », *Documentaliste-Sciences de l'Information*, 49(4), p. 26-27.
- GIROUX, Nicole, (1994), « La communication interne : une définition en évolution », *Communication et organisation*, 5, [en ligne], consulté le 16/03/2020, <http://journals.openedition.org/communicationorganisation/1696>.
- GOFFMAN, Erwing, (1973), *La mise en scène de la vie quotidienne : La présentation de soi* (Vol. 1), Paris : Editions de Minuit, 256 pages.
- GOLLAC, Michel, (2003), *Les métiers face aux technologies de l'information* (Commissariat général du plan, Éd.), Paris : Documentation française, 166 pages, [en ligne], [http://www.ladocumentationfrancaise.fr/rapports-publics/034000182/index.shtml#book\\_presentation](http://www.ladocumentationfrancaise.fr/rapports-publics/034000182/index.shtml#book_presentation).
- GOMEZ, Pierre-Yves, (2021), *La gouvernance d'entreprise*, France : Presses Universitaires de France, 128 pages.
- Journal Officiel de la République française, Pub. L. No. 238 (1945).
- GROLEAU, Carole et MAYERE, Anne, (2007), « L'articulation technologies – organisations : des pistes pour une approche communicationnelle », *Communication et organisation*, 31 p. 140-163.
- GUICHARD, Olivier, (1976), « *Vivre Ensemble* » : rapport de la Commission de développement des responsabilités locales (p. 431), Paris : Commission de développement des responsabilités locales.
- GUIGO, Pierre-Emmanuel, (2016), « Compte rendu de lecture. ALDRIN Philippe, HUBÉ Nicolas, OLLIVIER-YANIV Caroline et UTARD Jean-Michel, Les mondes de la communication publique. Légitimation et fabrique symbolique du politique. », *Mots. Les langages du politique*, 111 p. 147-150.
- GUYOT, Brigitte, (2006), *Dynamiques informationnelles dans les organisations*, Paris : Hermès Science publications : Lavoisier, 236 pages.
- HASSENTEUFEL, Patrick, (2011), *Sociologie politique : l'action publique* (2e éd. revue et enrichie), Paris : A. Colin, 319 pages.

- HENRIET, Bruno et BONEU, François, (1990), *Audit de la communication interne*, Paris : les Éd. d'Organisation, 201 pages.
- HOULLIER-GUIBERT, Charles-Edouard, (2009), « Quelles limites territoriales pour une promotion métropolitaine ? Le cas de Rennes », *Communiquer. Revue de communication sociale et publique*, 1 p. 127-144.
- HURON, David et SPIETH, Grégory, (2009), « Communication intercommunale : entre construction d'image du territoire et modification du comportement des usagers », *Communication et organisation*, 35 p. 112-122.
- JUANALS, Brigitte ; NOYER, Jean-Max et RECHERCHE, résultats de, (2010), *Technologies de l'information et intelligences collectives*, Paris : Hermes Science Publications, 280 pages.
- JUNKER, Buford H., (1960), *Field Work: An Introduction to the Social Sciences*, Chicago : University of Chicago Press, 227 pages.
- KACIAF, Nicolas et LEGAVRE, Jean-Baptiste, (2011), *Communication interne et changement*, Paris : Harmattan, 254 pages.
- KANE, Oumar, (2010), « Institution et légitimation d'une quasi-discipline : le triple destin (sciences, études et champ) de la communication », *Communiquer. Revue de communication sociale et publique*, 3-4, p. 87-102.
- KOENIG, Gérard, (2015), « L'apprentissage organisationnel », *Revue française de gestion*, 8(253), p. 83-95.
- KOOPER, Michiel N. ; MAES, Rik et ROOS LINDGREEN, Edo E. O., (2011), « On the governance of information: Introducing a new concept of governance to support the management of information », *International Journal of Information Management*, 31(3), p. 195-200.
- LABELLE, Sarah et LE CORF, Jean-Baptiste, (2012), « Modalités de diffusion et processus documentaires, conditions du « détachement » des informations publiques. Analyse des discours législatifs et des portails open data territoriaux », *Les Enjeux de l'information et de la communication*, 2(13), p. 209-259.

- LAFLEUR, Sylvain, (2015), « Foucault, la communication et les dispositifs », *Communication. Information médias théories pratiques*, 33(2), [en ligne], consulté le 10/04/2019, <http://journals.openedition.org/communication/5727>.
- LALLE, Béatrice, (2004), « Production de la connaissance et de l'action en sciences de gestion. Le statut expérimenté de « chercheur-acteur » », *Revue française de gestion*, 158(1), p. 45-65, Cairn.info.
- LAMARCHE, Thomas, (2001), « Service public : nouvelle rationalité des acteurs ou nouveau marché ? », *Études de communication*, 23 p. 69-88.
- LAMBERT, Jacques, (1993), *La presse d'entreprise* (1. éd), Paris : Presses Univ. de France, 127 pages.
- LAMBOTTE, François, (2016), « L'injonction à devenir stratège au sein de l'organisation confrontée à la réalité du terrain », In Brulois, Vincent, Carignan, Marie-Ève, David, Marc D., et Errecart, Amaia, *Dynamiques de professionnalisation en communication : entre ruptures et continuités, prescription et émancipation*, (Vol. 4, p. 100-124), Presses Universitaires de Louvain, [en ligne], consulté le 02/04/2023, <https://ojs.uclouvain.be/index.php/comprof/article/view/773>.
- LANDE, Evelyne, (2002), *Le système d'information des communes permet-il de mesurer le risque financier ?*, [en ligne], consulté le 14/06/2022, [https://explore.openaire.eu/search/publication?articleId=dedup\\_wf\\_001::fb38c02392dc749c565109b49836390d](https://explore.openaire.eu/search/publication?articleId=dedup_wf_001::fb38c02392dc749c565109b49836390d).
- LARAMEE, Alain, (2009), *La communication dans les organisations : Une introduction théorique et pragmatique* (3<sup>e</sup> éd.), Québec : Téléuniversité - Université du Québec à Montréal, 345 pages.
- LAWRENCE, Paul, R. et LORSCH, Jay William, (1989), *Adapter les structures de l'entreprise : intégration ou différenciation*, Paris : Les éditions d'organisation, 237 pages.
- LE BART, Christian, (1994), « La légitimation des politiques publiques : l'exemple de la communication externe à Fougères », *Politiques et Management Public*, 12(1), p. 151-171.
- LE BART, Christian, (2000), « Les bulletins municipaux : une contribution ambiguë à la démocratie locale », *Hermès, La Revue*, 1(26/27), p. 47-48.

- LE COADIC, Yves-François, (1997), *Usages et usagers de l'information*, Paris : ADBS : Armand Colin, 127 pages.
- LE DEUFF, Olivier, (2012), « Le réseau personnel de gestion des connaissances et la redéfinition du travail », *Terminal*, 110 p. 39-54.
- LE GALES, Patrick, (2011), *Le retour des villes européennes: sociétés urbaines, mondialisation, gouvernement et gouvernance* (2e éd), Paris : Sciences po, les Presses, 486 pages.
- LE MOËNNE, Christian, (1995), « Espace public et entreprises : penser la sphère professionnelle », *In* Pailliant, Isabelle, *L'Espace public et l'emprise de la communication*, (p. 139-162), Grenoble : ELLUG.
- LE MOËNNE, Christian, (2000), « La communication organisationnelle en débat », *Sciences de la Société*, 50/51,.
- LE MOËNNE, Christian, (2015), « Pour une approche « propensionniste » des phénomènes d'information – communication organisationnelle », *Communication & Organisation*, 47, p. 141-158.
- LE ROUX, André et THEBAULT, Marinette, (2018), « Territoire et territoire numérique de la résistance des consommateurs. Une étude exploratoire », *Questions de communication*, 34(2), p. 55-74.
- LEHMANS, Anne et LIQUETE, Vincent, (2019), « Le document dans une pragmatique sociale de l'information », *Communication langages*, N° 199(1), p. 115-129.
- LEHNISCH, Jean-Pierre, (2013), *La communication dans l'entreprise* (8e éd.), Paris : Presses Universitaires de France, 128 pages.
- LEMAITRE, Nadine, (1984), « La culture d'entreprise : facteur de performance ? », *Direction et gestion*, 5, p. 33-52.
- LEPAGE, Christophe et CNFPT, (2017), *La communication publique territoriale* (Étude métiers N° 1; Étude sectorielle, p. 16), Paris : CNFPT, [en ligne], consulté le 30/03/2020, <http://www.cnfpt.fr/s-informer/etudes/etude-communication-publique-territoriale/national>.
- LEPINE, Valérie, (2013), « L'évaluation de la communication : représentations et enjeux pour les professionnels », *Cahiers du RESIPROC*, 1, p. 70-89.

- LEPINE, Valérie, (2015), « Mesures et évaluation de la communication interne : quelles pratiques et quels enjeux ? », *Sociologies pratiques*, 30 p. 53-61.
- LEPINE, Valérie et PEYRELONG, Marie-France, (2012), « Aux frontières de deux métiers : les compétences communicationnelles en jeu dans les bibliothèques », *Communication et organisation*, 41 p. 63-73.
- LESCA, Humbert ; LESCA, Elisabeth et LESCA, Nicolas, (2010), *Gestion de l'information: qualité de l'information et performances de l'entreprise*, Cormelles-le-Royal : EMS.
- LIPSKY, Michael, (2010), *Street Level Bureaucracy Dilemmas of the Individual in Public Services* (2<sup>e</sup> éd.), New York : Russell Sage Foundation, 275 pages.
- LIQUETE, Vincent ; DE LOURDES OLIVEIRA, Ivone et MARQUES, Ângela Salgueiro, (2017), « Les nouvelles cultures de l'information dans les organisations », *Communication & Organisation*, 51, p. 5-11.
- LORANT, Guy, (2005), *Les collectivités locales face aux défis de la communication*, Paris : Harmattan, 182 pages.
- MANGILLI-DOUCE, Marie-Lyne, (2021), *Politiques et stratégies de communication à l'oeuvre dans les territoires métropolitains* [Thèse en sciences de l'information et de la communication, Université Grenoble Alpes], 350 pages, [en ligne], consulté le 06/04/2022, <https://tel.archives-ouvertes.fr/tel-03192895>.
- MARCHADIER, Juliette, (2016), *Records management dans les établissements publics de coopération intercommunale, quelle valeur ajoutée ?* [Mémoire de recherche, Université de Lyon], 220 pages, [en ligne], consulté le 14/03/2022, <http://www.enssib.fr/bibliotheque-numerique/notices/67291-le-records-management-dans-les-etablissements-publics-de-cooperation-intercommunale-quelle-valeur-ajoutee>.
- MAURE, Anne-Sophie et GUICHARD-SPICA, Hélène, (2015), « De l'archivage à la gouvernance de l'information : l'exemple du ministère de la Défense », *Gazette des archives*, p. 191-204.
- MAUREL, Dominique, (2007), *Les cadres intermédiaires et l'information : modélisation des comportements informationnels de cadres intermédiaires d'une municipalité en transformation* [Université de Montréal], [en ligne], consulté le 09/04/2018, <https://papyrus.bib.umontreal.ca/xmlui/handle/1866/574>.

- MAUREL, Dominique, (2013), « Gouvernance informationnelle et perspective stratégique », In Clavier, Viviane et Paganelli, Céline, *L'information professionnelle*, (p. 175-197), Paris : Hermès science : Lavoisier.
- MEGARD, Dominique, (2005), « Sur les chemins de la communication publique », *Les Cahiers Dynamiques*, 35(3), p. 26-30.
- MEGARD, Dominique, (2017), *La communication publique et territoriale* (2<sup>e</sup> éd.), Paris : Dunod, 132 pages.
- MERTON, Robert King, (1957), « Social theory and social structure », In *Social theory and social structure*, (2<sup>e</sup> éd.), New York : Free Press, 702 pages.
- METZGER, Jean-Paul, (2013), « L'information-documentation », In Olivesi, Stéphane, *Sciences de l'information et de la communication : objets, savoirs, discipline*, (2<sup>e</sup> éd., p. 43-62), Grenoble : Presses universitaires de Grenoble.
- MIEGE, Bernard, (2010), *L'espace public contemporain : approche info-communicationnelle*, Grenoble : Presses Universitaires de Grenoble.
- MINTZ, N.L. et MASLOW, A.H., (1956), « Effects of esthetic surroundings: Initial effects of three esthetic conditions upon perceiving energy and well-being in faces », *The Journal of Psychology: Interdisciplinary and Applied*, 41, p. 247-254.
- MINTZBERG, Henry, (2006), *Structure et dynamique des organisations* (Pierre ROMELAER, Trans.), Paris : Editions d'Organisation, 434 pages.
- MONSEIGNE, Annick et GUILHAUME, Geneviève, (2012), « La mutation du métier de communicant public », *Communication et organisation*, 41 p. 5-11.
- MORILLON, Laurent, (2009), « Le journal de communication interne, un agent des enjeux stratégiques organisationnels », *Revue de sémio-linguistique des textes et discours*, 28, p. 33-51.
- MORILLON, Laurent, (2012), *Chercheurs et praticiens: un panorama des modèles en communication des organisations*, [en ligne], consulté le 10/05/2016, [http://www.cairn.info/article.php?ID\\_ARTICLE=COMOR\\_039\\_0230](http://www.cairn.info/article.php?ID_ARTICLE=COMOR_039_0230).



- MORILLON, Laurent et BELIN, Olivia, (2006), *L'intranet comme révélateur des libertés : jeux, pouvoirs et stratégies d'acteurs dans les organisations*, Colloque international « Pratiques et usages organisationnels des Sciences et Technologies de l'Information et de la Communication », Université Rennes, [en ligne], consulté le 19/12/2018, [https://archivesic.ccsd.cnrs.fr/sic\\_00118767/document](https://archivesic.ccsd.cnrs.fr/sic_00118767/document).
- MUCCHIELLI, Alex, (2002), *La communication interne : les clés d'un renouvellement*, Paris : A. Colin, 206 pages.
- MUCCHIELLI, Alex, (2004), « Le développement des méthodes qualitatives et l'approche constructiviste des phénomènes humaines », *Recherche qualitative*, 1, [en ligne], [http://www.recherche-qualitative.qc.ca/documents/files/revue/hors\\_serie/hors\\_serie/texte%20Muchielli%20actes.pdf](http://www.recherche-qualitative.qc.ca/documents/files/revue/hors_serie/hors_serie/texte%20Muchielli%20actes.pdf).
- MULLER, Pierre, (2015), *La société de l'efficacité globale*, Paris : Presses Universitaires de France, 224 pages, [en ligne], consulté le 04/03/2020, <https://www-cairn-info.sid2nomade-2.grenet.fr/la-societe-de-l-efficacite-globale--9782130651949.htm>.
- MULLER, Pierre, (2018), *Les politiques publiques* (12<sup>e</sup> éd.), Paris : Presses universitaires de France/Humensis, 125 pages.
- MUSSO, Pierre, (1999), *Communiquer demain: nouvelles technologies de l'information et de la communication*, Paris : Datar : Ed. de l'Aube, 287 pages.
- MUSSO, Pierre, (2008), « Territoires numériques », *Médium*, 15(2), p. 25-38.
- NEVEU, Valérie, (2004), « La confiance organisationnelle : définition et mesure », *Actes du XV<sup>e</sup> Congrès de l'AGRH*, p. 41, [en ligne], consulté le 24/09/2020, [http://anciensvp.free.fr/Neveu\\_confiance\\_organisationnelle.pdf](http://anciensvp.free.fr/Neveu_confiance_organisationnelle.pdf).
- NEZ, Héloïse, (2011), « Nature et légitimités des savoirs citoyens dans l'urbanisme participatif. Annexe 2 : Grille d'observation », *Sociologie*, N°4, vol. 2, [en ligne], consulté le 26/03/2019, <http://journals.openedition.org/sociologie/1133>.
- NOYER, Jacques et RAOUL, Bruno, (2011), « Le « travail territorial » des médias. Pour une approche conceptuelle et programmatique d'une notion », *Études de communication*, 37(2), p. 15-46.

- OBSERVATOIRE DE LA FONCTION PUBLIQUE TERRITORIALE, (2015), *Panorama des métiers territoriaux fin 2012. Fiches statistiques*. (Etude emploi, p. 410) [Enquête], CNFPT, [en ligne], consulté le 29/10/2020, <https://www.cnfpt.fr/s-informer/etudes/panorama-metiers-territoriaux-fin-2012/national>.
- OLIVESI, Stéphane, (2006), *La communication au travail : Une critique des nouvelles formes de pouvoir dans les entreprises* (2<sup>e</sup> éd.), Grenoble : Presses Universitaires de Grenoble, 198 pages.
- OLLIVIER-YANIV, Caroline, (2003), « Avant-propos », *Quaderni*, 52(1), p. 39-41.
- OLLIVIER-YANIV, Caroline, (2013), « La communication publique : Communication d'intérêt général et exercice du pouvoir », In Olivesi, Stéphane, *Sciences de l'information et de la communication : objets, savoirs, discipline*, (2<sup>e</sup> éd., p. 103-118), Grenoble : Presses universitaires de Grenoble.
- OTTMANN, Jean-Yves et FELIO, Cindy, (2019), « La recherche interne en entreprise : limites et enjeux éthiques d'une étude incognito », *RIMHIE : Revue Interdisciplinaire Management, Homme Entreprise*, 1(34), p. 67-75.
- PAGANELLI, Céline, (2012), *Une approche info-communicationnelle des activités informationnelles en contexte de travail : Acteurs, pratiques et logiques sociales* [Mémoire HDR], Université Stendhal, 178 pages.
- PAGANELLI, Céline, (2013), « Les activités informationnelles en contexte de travail : questionnements en information-communication », In Clavier, Viviane et Paganelli, Céline, *L'information professionnelle*, (p. 221-240), Paris : Hermès science : Lavoisier.
- PAILLIART, Isabelle, (1982), « L'information municipale : fondement d'une nouvelle démocratie politique ? », *Raison présente*, 61(1), p. 69-79.
- PAILLIART, Isabelle, (1995), *L'Espace public et l'emprise de la communication*, Grenoble : ELLUG, 213 pages.
- PAILLIART, Isabelle, (2013), « Territoires, médias et communication », In Olivesi, Stéphane, *Sciences de l'information et de la communication : objets, savoirs, discipline*, (2<sup>e</sup> éd., p. 119-136), Grenoble : Presses universitaires de Grenoble.

- PAILLIART, Isabelle, (2014), « Territoires, médias et communication », *In Sciences de l'information et de la communication*, Vol. 2e éd. (p. 119-136), Fontaine : Presses universitaires de Grenoble, [en ligne], consulté le 13/06/2022, <https://www.cairn.info/sciences-de-l-information-et-de-la-communication--9782706118197-p-119.htm>.
- PAILLIART, Isabelle, (2018), « Des territoires à la territorialisation », *Études de communication*, 50(1), p. 147-160.
- PARRINI-ALEMANNI, Sylvie, (2003), « Vers une version de la communication interne des organisations comme média de la culture d'entreprise », *CIFSIC Bucarest 2003*, [en ligne], consulté le 02/06/2017, [https://archivesic.ccsd.cnrs.fr/sic\\_00000741/document](https://archivesic.ccsd.cnrs.fr/sic_00000741/document).
- PASQUIER, Martial, (2017), *Communication des organisations publiques* (2e éd.), Paris : De Boeck Supérieur, 304 pages.
- PATRIARCHE, Geoffroy, (2008), « Publics et usagers, convergences et articulations », *Réseaux*, 147(1), p. 179-216.
- PEDAQUE, Roger T. (Éd.), (2007), *La redocumentarisation du monde*, Toulouse : Cépaduès, 213 pages.
- PENICAUT, Emmanuel, (2015), « Le réseau des services d'archives publiques en France », *Pouvoirs*, n° 153(2), p. 22-23.
- PERETZ, Henri, (2014), *Les méthodes en sociologie : l'observation* (2e éd.), Paris : La Découverte, 122 pages.
- PERRIN, Nicolas, (2004), *Approche globale des besoins en informations des collectivités locales dans le domaine de la gestion des déchets ménagers. Essai d'une analyse spatiale sur les villes de Grenoble, Vitry-Sur-Seine et de la Communauté d'Agglomération du Pays Voironnais* [Thèse de doctorat, Université Joseph Fourier], 366 pages, [en ligne], consulté le 15/04/2023, <https://tel.archives-ouvertes.fr/tel-00009056/document>.
- PETERS, B. Guy, (2019), *Nouveau management public: Vol. 5e éd.*, Presses de Sciences Po, [en ligne], consulté le 22/01/2020, <https://www-cairn-info.sid2nomade-2.grenet.fr/dictionnaire-des-politiques-publiques--9782724625110-page-411.htm>.
- POUPEAU, François-Mathieu, (2017), *Analyser la gouvernance multi-niveaux*, Fontaine : Presses universitaires de Grenoble, 253 pages.

- PUTNAM, Linda, (1983), « The Interpretative Definition An Alternative to Functionalism », *In* Putnam, Linda et Pacanowsky, Michael E., *Communication and organizations, an interpretive approach*, (p. 31-55), Beverly Hills : Sage Publications.
- QUIN, Claude, (1997), « Assujetti, client ou partenaire : que devient l'usager du service public ? », *In* Warin, Philippe, *Quelle modernisation des services publics ? Les usagers au cœur des réformes*, (p. 333-349), Paris : La Découverte.
- RAOUL, Bruno, (2001), « Technologies de l'information et de la communication et modernisation des services publics. Quelques remarques et repères pour une exploration critique », *Études de communication*, 23 p. 11-30.
- RAOUL, Bruno, (2003), « Le développement des territoires au miroir de la communication : une problématique en perspective », *Études de communication*, 26 Article 26, [en ligne], consulté le 30/05/2022, <https://journals.openedition.org/edc/101>.
- RINGOOT, Roselyne, (2014), « Analyser le discours de presse », *In Analyser le discours de presse*, Paris : Armand Colin, 218 pages.
- RIVE, Michèle, (2012), « Quelle politique d'information pour les collectivités territoriales ? », *Documentaliste-Sciences de l'Information*, 49(4), p. 44-45.
- RIVE, Michèle ; NOËT, Françoise ; CARMES, Maryse ; MILLET, Louise ; MEYER, François ; NOGUIER, Michel ; RAYMOND, Patrice et BOUSTANY, Joumana, (2012), « L'information, un défi pour les collectivités territoriales », *Documentaliste-Sciences de l'Information*, 49(4), p. 44-59.
- ROBIN, Jean-Yves et DESFONTAINES, Hélène, (2017), « Le DGS, fonctionnaire et entrepreneur politique ? », *In* Beauvallet, Willy et Michon, Sébastien, *Dans l'ombre des élus: une sociologie des collaborateurs politiques*, (p. 75-90), Villeneuve-d'Ascq : Presses universitaires du Septentrion.
- ROBLES, Jessica S., (2012), « A discourse analysis of "social construction" in communication scholarship », *The Electronic Journal of Communication*, 22(3-4), [en ligne], consulté le 01/04/2020, <http://www.cios.org/EJCPUBLIC/022/3/022342.html#leedshurwitz2009a>.
- ROUBAN, Luc, (2009), *La fonction publique*, Paris : La Découverte, 128 pages.

- ROUBAN, Luc, (2011), « Les transformations de la fonction publique », *In* Galland, Olivier et Lemel, Yannick, *La société française : un bilan sociologique des évolutions depuis l'après-guerre*, (3<sup>e</sup> éd., p. 201-225), Paris : A. Colin.
- SAINSAULIEU, Renaud, (2019), *L'identité au travail : les effets culturels de l'organisation* (4<sup>e</sup> éd.), Paris : Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, 716 pages.
- SCHAEPELYNCK, Valentin, (2013), « Institution », *Le Télémaque*, 44(2), p. 21-34.
- SCHATZMAN, Leonard et STRAUSS, Anselm L., (1973), *Field Research. Strategies for a Natural Sociology.*, Michigan : Prentice-Hall, 149 pages.
- SCHEIN, Edgar H., (1985), *Organizational culture and leadership*, Hoboken, New Jersey :, 384 pages.
- SECRETARIAT GENERAL DU GOUVERNEMENT, (2021), *LégiFrance. Le service public de la diffusion du droit.* [LégiFrance], LégiFrance, [en ligne], consulté le 22/01/2021, <https://www.legifrance.gouv.fr>.
- SENIE DEMEURISSE, Josiane et FABRE, Isabelle, (2011), « Usages et pratiques de l'information », *In Approche de l'information-documentation : concepts fondateurs*, (p. 209-227), Toulouse : Cepaduès Editions, [en ligne], consulté le 05/02/2018, <http://oatao.univ-toulouse.fr/5059/>.
- SIWEK-POUYDESSEAU, Jeanne, (2009), « Les syndicats de la fonction publique et les réformes managériales depuis 2002 », *Revue française d'administration publique*, n° 132(4), p. 745-756.
- STAIH, Adrian, (2013), « Les formes de l'information professionnelle : esquisse des mutations structurelles d'une médiation élargie », *In* Clavier, Viviane et Paganelli, Céline, *L'information professionnelle*, (p. 27-46), Paris : Hermès - Lavoisier.
- THEVENET, Maurice, (1988), « La communication interne « au-delà de la falaise » ou la recherche d'une problématique », *Revue française du marketing*, 120 p. 51-66.
- THIEBLEMONT, André, (2015), « Éditorial. Territoire. », *Inflexions*, 30(3), p. 7-10.
- THIVANT, Eric, (2008), *Les pratiques d'accès à l'information professionnelle : le cas des chargés d'études et des analystes financiers* (p. 249-261), Presses universitaires François-Rabelais.

- THOENIG, Jean-Claude, (2019), « Politique publique », *In* Boussaguet, Laurie, Ravinet, Pauline, et Jacquot, Sophie, *Dictionnaire des politiques publiques*, (5<sup>e</sup> éd., p. 462-468), Presses de Sciences Po, [en ligne], consulté le 24/02/2020, <https://www-cairn-info.sid2nomade-2.grenet.fr/dictionnaire-des-politiques-publiques--9782724625110-page-37.htm>.
- VAAST, Emmanuelle, (2000), « Intranet et aléas organisationnels », *Réseaux. Communication - Technologie - Société*, 18(104), p. 159-184.
- VACHER, Béatrice, (2004), « Du bricolage informationnel à la litote organisationnelle. Ou comment considérer le bricolage au niveau stratégique ? », *Sciences de la Société*, 63 p. 133-150.
- VACHER, Béatrice, (2009), « Articulation entre communication, information et organisation en SIC », *Les Enjeux de l'information et de la communication*, 2009/1, p. 119-143.
- VACHER, Béatrice et ANDONOVA, Yanita, (2011), « La reconnaissance dans les organisations. Précisions terminologiques », *Communication. Information médias théories pratiques*, 28(2), [en ligne], consulté le 12/03/2018, <http://journals.openedition.org/communication/1968>.
- VACHON, Nicole, (2012), *Rédaction de rapports administratifs : de la théorie à la pratique* (4<sup>e</sup> éd.), Montréal : Modulo, 225 pages.
- WARIN, Philippe, (1997a), « Introduction : usages et réformes du service public », *In* *Quelle modernisation des services publics ? Les usagers au cœur des réformes*, (p. 7-30), Paris : La Découverte.
- WARIN, Philippe, (1997b), *Quelle modernisation des services publics ? Les usagers au cœur des réformes*, Paris : La Découverte, 355 pages.
- WATZLAWICK, Paul ; BEAVIN, Janet Helmick et JACKSON, Don D., (1979), « Une logique de la communication », *In* *Une logique de la communication*, Paris : Éditions du Seuil, 280 pages.
- WEBER, Max, (1919), *Le savant et le politique*, Paris : La Découverte, 224 pages.
- WELLER, Jean-Marc, (1998), « La modernisation des services publics par l'utilisateur : une revue de la littérature (1986-1996) », *Sociologie du travail*, 40(3), p. 365-392.

- WELLER, Jean-Marc, (1999), *L'Etat au guichet. Sociologie cognitive du travail et modernisation administrative des services publics*, Paris : Desclée de Brouwer, 255 pages.
- WELLER, Jean-Marc, (2018), « Les figures de l'usager dans les réformes de modernisation des services publics », *Informations sociales*, 198(3), p. 48-56.
- WHITTINGTON, Richard, (2006), « Completing the Practice Turn in Strategy Research », *Organization Studies*, 27(5), p. 613-634.
- WINKIN, Yves, (2001), *Anthropologie de la communication: de la théorie au terrain* (Nouvelle éd), Bruxelles : Éd. De Boeck & Larcier [u.a.], 332 pages.
- ZEMOR, Pierre, (2008), *La communication publique*, Paris : Presses universitaires de France, 127 pages, [en ligne], <https://www-cairn-info.sid2nomade-2.grenet.fr/la-communication-publique--9782130564102.htm>.
- ZWARICH, Natasha et MAUREL, Dominique, (2020), « La gouvernance de l'information. Et ses impacts sur la formation des professionnels de l'information au Québec », *I2D - Information, données & documents*, 1(1), p. 51-55.

# Table des figures, tableaux et illustrations

## *Table des figures*

Figure 1 réalisée par l'auteure : Répartition du temps de travail entre Grenoble Alpes Métropole et le Gresec comme défini dans le contrat de collaboration _____	17
Figure 2 réalisée par l'auteure : Organisation des unités administratives de notre rattachement à Grenoble Alpes Métropole _____	18
Figure 3 réalisée par l'auteure : Responsables scientifiques et hiérarchiques de la salarié-doctorante durant la Cifre et temporalité des échanges _____	19
Figure 4 : « Mise en situation de la communication publique » - Extrait du rapport de Jean-Louis Alibert, Yves De La Haye et Bernard Miège (1982) _____	43
Figure 5 réalisée par l'auteure : Les visées des politiques de communication des administrations décentralisées _____	45
Figure 6 : Extrait du rapport de la Direction générale des collectivités locales (p. 7, 2022). « Contribution des statuts à l'évolution des effectifs de la fonction publique territoriale depuis 2015 ». _____	95
Figure 7 réalisée par l'auteure : Les identités collectives communes et variables des agents de la fonction publique territoriale dans une structure _____	96
Figure 8 réalisée par l'auteure : Relations administratives et politiques type dans une Métropole française, schéma basé sur les analyses d'organigrammes des Métropoles françaises _____	98
Figure 9 réalisée par l'auteure : Acteurs de la stratégie de l'information et de la communication fonctionnelles des Métropoles selon le courant de la pratique de la stratégie et l'analyse des politiques publiques _____	107
Figure 10 réalisée par l'auteure : Historique et évolution des intercommunalités en France _____	127
Figure 11 : Évolution des statuts de l'intercommunalité grenobloise, nombre de communes et nombre d'agents de 1966 à 2020 _____	129
Figure 12 réalisée par l'auteure : Évolution chronologique des effectifs de Grenoble Alpes Métropole de 1966 à 2019 à partir de notre corpus de documents _____	130
Figure 13 réalisée par l'auteure : Évolution quantitative des unités administratives de Grenoble Alpes Métropole _____	133
Figure 14 réalisée par l'auteure : Répartition des unités en charge de l'information selon le type de rattachement dans les Métropoles en 2020 _____	145



Figure 15 réalisée par l'auteure : Type des unités administratives en charge de l'information dans les Métropoles en 2020 _____	146
Figure 16 réalisée par l'auteure : Évolution des structures formelles des métiers de l'information à Grenoble Alpes Métropole de 2000 à 2020 _____	147
Figure 17 réalisée par l'auteure : Évolution des effectifs dans les unités en charge de la gestion de l'information entre 2004 et 2020 à Grenoble Alpes Métropole _____	149
Figure 18 réalisée par l'auteure : Type de rattachement des unités administratives en charge de la communication interne dans les Métropoles françaises en 2020 _____	153
Figure 19 réalisée par l'auteure : Évolution de l'unité administrative (type d'unité et dénomination) en charge de la communication à Grenoble Alpes Métropole _____	154
Figure 20 réalisée par l'auteure : Évolution de l'unité administrative (type et dénomination) en charge de la communication interne à Grenoble Alpes Métropole _____	155
Figure 21 réalisée par l'auteure : Budget dédié à la « communication interne » par années de 2014 à 2020 en euros _____	156
Figure 22 : Graphique de répartition des mots qualifiant le collectif dans les entretiens – Extraction logiciel Iramuteq _____	186
Figure 23 réalisée par l'auteure : Occurrences des termes au sujet des individus selon les interlocuteurs dans les entretiens _____	190
Figure 24 réalisée par l'auteure : Schéma de la fréquence des interactions entre les stratèges de l'information et de la communication interne à Grenoble Alpes Métropole (GAM) et l'Eurométropole de Strasbourg (EMS) _____	197
Figure 25 réalisée par l'auteure : Évolution du nombre d'articles au sujet des systèmes d'information selon leur objectif dans les publications périodiques internes de Grenoble Alpes Métropole en pourcentage du nombre d'articles total par année _____	207
Figure 26 réalisée par l'auteure : Nombre de publications périodiques internes par type de publication et unités administratives en charge de la publication par année dans la Métropole observée _____	212
Figure 27 réalisée par l'auteure : Répartition des unités « article » entre thématique fonctionnelle et opérationnelle _____	230
Figure 28 : Représentation numérique des thématiques opérationnelles dans les publications périodiques internes de Grenoble Alpes Métropole _____	230
Figure 29 réalisée par l'auteure : Part des thématiques fonctionnelles dans les publications périodiques internes de Grenoble Alpes Métropole _____	231

Figure 30 réalisée par l'auteure : Nombre de publications par thématiques fonctionnelles dans le temps dans les publications périodiques internes de Grenoble Alpes Métropole _____	232
Figure 31 réalisée par l'auteure : Proportion des registres interne ou externe dans les unités articles des publications périodiques internes de Grenoble Alpes Métropole de 2002 à 2019 _____	234
Figure 32 réalisée par l'auteure : Répartition des « figures de l'individu » visées dans les unités « article » des publications périodiques internes de Grenoble Alpes Métropole _____	235
Figure 33 : Lien entre la visée et la « figure de l'individu » visés dans les unités « article » des publications périodiques internes de Grenoble Alpes Métropole _____	237
Figure 34 : Visée des images utilisées dans les unités « article » des publications périodiques internes de Grenoble Alpes Métropole selon l'émetteur _____	238
Figure 35 réalisée par l'auteure : Champs disciplinaires et croisements aux fondements de notre recherche _____	304

#### *Table des illustrations*

Illustration 1 : Extrait du bilan 2018 de la communication interne de Grenoble Alpes Métropole au sujet de la communication syndicale.....	161
Illustration 2 : Extrait du préambule au CTP 2013 pour la mise en œuvre du projet d'administration - Priorités 2013 pour la thématique « communication interne » du service Modernisation et communication interne, [DOCGAM-2013-19], p.12 .....	174
Illustration 3 : Extrait de la présentation « accords de service de la communication interne » [DOCGAM-2017-42], p.2 .....	196
Illustration 4 : Les objectifs du schéma directeur du système d'information (SDSI) de Grenoble Alpes Métropole en 2014.....	206
Illustration 5 : Extraits des résultats du questionnaire « Brèves de cadres » du séminaire des cadres de Grenoble Alpes Métropole 2018.....	268

#### *Table des tableaux*

Tableau 1 : Acteurs de la décision des politiques d'information et de communication fonctionnelles dans les administrations décentralisées selon les théories de la pratique de la stratégie et de l'administration	106
Tableau 2 : Cas de figures pour le rattachement des services de documentation dans les collectivités et conséquences sur l'image du service d'après une enquête Interdoc (1999) dans P. Bouton (2008)_____	109

Tableau 3 : Extrait du corpus – les documents des politiques internes de Grenoble Alpes Métropole (extrait Annexe 9) _____	123
Tableau 4 : Extrait du corpus – Les documents des stratégies de l'unité administrative « communication interne » de Grenoble Alpes Métropole (extrait Annexe 9) _____	123
Tableau 5 : Liste des entretiens exploratoires, caractéristiques des postes des agents et codification. __	124
Tableau 6 réalisé par l'auteure : Conséquences des réorganisations sur les relations au sein de la collectivité _____	135
Tableau 7 réalisé par l'auteure : Causes et conséquences des réorganisations sur les conditions de travail _____	137
Tableau 8 : Causes et conséquences des réorganisations sur la gestion de l'information _____	138
Tableau 9 réalisé par l'auteure : Répartition des professionnels en charge de l'information dans les collectivités territoriales et les EPCI en 2012 _____	144
Tableau 10 réalisé par l'auteure : Comparaison des types de rattachements des métiers de l'information dans les intercommunalités et les Métropoles _____	145
Tableau 11 réalisé par l'auteure : Catégorisation dans le répertoire des métiers du CNFPT des métiers en charge de l'information et de la communication organisationnelle _____	157
Tableau 12 : Point de vue des responsables de l'information et de la communication face à la communication syndicale de la part des acteurs de la stratégie de l'information et de la communication internes à Grenoble Alpes Métropole et l'Eurométropole de Strasbourg _____	160
Tableau 13 : Formes, contextes et postures d'observation selon les terrains étudiés _____	166
Tableau 14 : Liste des entretiens semi-directifs avec les acteurs de la stratégie de l'information et de la communication _____	168
Tableau 15 : Termes utilisés spontanément pour décrire la communication interne par les acteurs de la stratégie de la « communication interne » _____	175
Tableau 16 : Termes utilisés spontanément pour décrire le management de l'information par les acteurs de la stratégie de « l'information interne » _____	183
Tableau 17 réalisé par l'auteure : Outils de mise en scène des métiers de l'information-documentation-communication à Grenoble Alpes Métropole _____	191
Tableau 18 : Modalités de prise de décision pour les pratiques de « communication interne » à Grenoble Alpes Métropole et l'Eurométropole de Strasbourg _____	200
Tableau 19 : Dotations d'ordinateurs à Grenoble Alpes Métropole en fonction des effectifs _____	205

Tableau 20 réalisé par l'auteur : Caractéristiques des publications périodiques internes de Grenoble Alpes Métropole de 2002 à 2019 _____	213
Tableau 21 réalisé par l'auteur : Objectifs exprimés dans les éditos des publications périodiques internes de Grenoble Alpes Métropole _____	214
Tableau 22 réalisé par l'auteur : Liste des documents cités dans la charte graphique de la communication interne par catégorie _____	216
Tableau 23 réalisé par l'auteur : Fonctionnalités disponibles pour la publication dans l'intranet 2 de Grenoble Alpes Métropole selon les unités administratives _____	217
Tableau 24 réalisé par l'auteur : Variables pour l'analyse de contenu _____	223
Tableau 25 réalisé par l'auteur : Résumé variables intrinsèques des publications périodiques internes de Grenoble Alpes Métropole _____	225
Tableau 26 réalisé par l'auteur : Les figures de l'individu au travail dans les publications périodiques internes de Grenoble Alpes Métropole _____	234
Tableau 27 : Caractéristiques stratégiques et structures formelles des systèmes de « communication interne » des Métropoles _____	257
Tableau 28 : Identification des pôles en présence dans le système d'information de l'information liée aux règlements dans une collectivité territoriale _____	274

# Table des matières

<b>Remerciements</b>	<b>3</b>
<b>Résumé</b>	<b>5</b>
<b>Abstract</b>	<b>5</b>
<b>Conventions d'écriture</b>	<b>8</b>
Annexes	8
Références bibliographiques	8
Littérature scientifique	8
Littérature professionnelle	8
Les citations	8
Citation provenant de la littérature scientifique	9
Verbatim provenant d'un entretien	9
Extrait d'un document du corpus	9
<b>Sommaire</b>	<b>6</b>
<b>Introduction générale</b>	<b>8</b>
Contexte et enjeux sociaux	14
Le montage du projet de thèse dans le cadre de la CIFRE	16
Démarche de construction du sujet : du rapport d'étonnement aux questionnements scientifiques	19
Éclairages terminologiques	21
Métropole : la structure administrative	21
Structure : les Métropoles en tant qu'organisations	21
Politiques : fondements anglo-saxons	22
Problématisation et énoncé des hypothèses	22
Approche méthodologique	25
Annonce du plan	26
<b>PREMIERE PARTIE : Information, communication et Métropoles : cadrage théorique de la recherche</b>	<b>28</b>
<b>Chapitre I - Professionnalisation de l'information et de la communication publique territoriale</b>	<b>31</b>
1. De la communication publique à la communication des collectivités territoriales	32
1.1. Émergence du domaine de la communication publique professionnelle	32
1.2. Rôle de la communication dans la construction des collectivités territoriales	35
1.3. Approche de la communication des collectivités territoriales et des Métropoles par les dispositifs	38
2. Modélisations de la communication des collectivités territoriales	40
2.1. Communication publique, communication des collectivités territoriales, communication politique	40
2.2. Politiques, stratégies et moyens	43
2.3. Stratégies de communication des collectivités territoriales	44

La visée institutionnelle _____	45
La visée politique _____	47
La visée opérationnelle _____	49
La visée fonctionnelle _____	51
3. L'information des collectivités territoriales : objet politique et démocratique _____	52
3.1. Information locale, information publique et information des collectivités territoriales _____	53
3.2. Évolution des politiques d'information : des archives publiques à l'ouverture des données _____	55

## **Chapitre II - Information et communication des organisations appliquée aux Métropoles 60**

1. Communication des organisations et Métropoles _____	61
1.1. Administrations, décentralisation et modernisation _____	61
1.2. De la communication organisationnelle aux approches info-communicationnelles des organisations 65	
1.3. L'information et la communication dans les dynamiques de transformation organisationnelle ____	69
2. Communication interne et Métropoles _____	71
2.1. Approches conceptuelles de la communication interne _____	71
2.2. Modélisations de la communication interne _____	74
2.3. Les outils et dispositifs de la communication interne _____	76
Le journal interne _____	77
L'intranet _____	78
3. Gestion de l'information et Métropoles _____	80
3.1. Évolution des politiques de l'information des structures : de la gestion à la gouvernance de l'information _____	80
3.2. Gestion pratique de l'information dans les collectivités territoriales _____	83
3.3. Acteurs de la gestion de l'information dans les collectivités territoriales _____	86

## **Chapitre III - Interactions au travail et identités professionnelles des agents territoriaux 92**

1. Identités professionnelles dans la fonction publique territoriale _____	93
1.1. Identité du fonctionnaire territorial au travail : entre individuel et collectif _____	93
1.2. Relations hiérarchiques dans les collectivités territoriales _____	97
1.3. Structuration identitaire des agents publics par le territoire professionnel _____	99
2. Cibles, usagers ou clients destinataires des dispositifs de l'information et de la communication interne	101
2.1. Les individus au travail comme cibles des dispositifs d'information et de communication ____	102
2.2. Les individus au travail comme <i>usagers</i> des dispositifs d'information et de communication ____	103
2.3. Les individus au travail comme <i>clients</i> des dispositifs d'information et de communication ____	104
3. Acteurs des politiques et stratégies des Métropoles _____	104
3.1. Processus décisionnels et stratégies d'information et de communication _____	105
3.2. Professionnels de l'information-documentation et de la communication _____	109
3.3. Participation interne pour la structuration de l'information et de la communication des Métropoles	112

**DEUXIEME PARTIE : Une enquête de terrain au cœur d'une Métropole : les dispositifs  
info-communicationnels de Grenoble Alpes Métropole \_\_\_\_\_ 116**

**Chapitre IV - Evolutions de l'information et de la communication au sein des  
Métropoles 119**

1.	Méthodologie pour reconstituer une histoire _____	119
1.1.	Les archives de presse : retracer l'histoire territoriale et institutionnelle _____	120
1.2.	Les écrits perdus de la Métropole : reconstruire la mémoire _____	120
1.3.	Les entretiens semi-directifs : recueillir l'histoire vécu _____	124
2.	Brève histoire de la mise en place des Métropoles françaises _____	125
2.1.	L'intercommunalité en France : héritage de la décentralisation et objectif de rationalisation ____	126
2.2.	Grenoble Alpes Métropole : une expansion métropolitaine rapide _____	128
2.3.	Conséquences structurelles des évolutions de Grenoble Alpes Métropole _____	131
	Les réorganisations à Grenoble Alpes Métropole _____	132
2.4.	Conséquences individuelles des évolutions de Grenoble Alpes Métropoles _____	134
3.	Unités administratives en charge de l'information et de la communication interne dans les Métropoles	140
3.1.	Les métiers de l'information dans les Métropoles _____	141
3.2.	Les métiers de la « communication interne » _____	150
3.3.	Les acteurs connexes de l'information et de la communication dans les Métropoles _____	157

**Chapitre V - Stratégies pour l'information et la communication au sein des Métropoles  
164**

1.	Méthodologie pour identifier les stratégies des professionnels _____	164
1.1.	L'observation participante : comprendre les dynamiques organisationnelles _____	165
1.2.	Entretiens semi-directifs : recueillir les stratégies des acteurs _____	168
2.	Conceptions concurrentes de l'information et de la communication internes au sein des Métropoles	169
2.1.	Perspectives croisées sur le rôle de la communication interne dans les Métropoles _____	169
	Conceptions stratégiques de la communication interne à Grenoble Alpes Métropole _____	171
	Conceptions de la communication interne par les acteurs _____	175
2.2.	Perspectives croisées sur le rôle de la gestion de l'information interne dans les Métropoles ____	177
	Conceptions stratégiques de la gestion de l'information à Grenoble Alpes Métropole _____	180
	Conceptions de la gestion de l'information par les acteurs de la stratégie _____	183
2.3.	Perspectives déclaratives sur le rôle des acteurs stratégiques de l'information et de la communication dans les Métropoles _____	185
	Les élus _____	185
	La Direction Générale _____	186
	Les managers _____	187
	Les professionnels de l'information et de la communication _____	188
3.	Stratégies de l'information et de la communication des Métropoles au prisme des discours d'acteurs	192
3.1.	De rares injonctions politiques _____	192
3.2.	Formuler des orientations stratégiques de l'information et de la communication _____	193
3.3.	Décider des orientations stratégiques de l'information et la communication fonctionnelles ____	197

**Chapitre VI - Dispositifs de l'information et de la communication au sein des  
Métropoles 203**

1.	Identification des dispositifs d'information et de communication internes à Grenoble Alpes Métropole	204
1.1.	Informatisation du travail et déploiement du numérique à Grenoble Alpes Métropole	204
1.2.	Les dispositifs de gestion de l'information et des documents de travail	208
1.3.	Les dispositifs de la communication interne	211
	Les publications périodiques internes	211
	Les documents institutionnels	215
1.4.	L'intranet au croisement de l'information et de la communication	216
2.	Méthodologie pour l'analyse des dispositifs d'information et de communication internes	220
2.1.	Les publications périodiques internes : mise en pratique des stratégies	220
2.2.	L'analyse de contenu : repérer les pratiques	222
	1) Exploration du contenu	222
	2) Définition des objectifs, problématique, hypothèse	222
	3) Choix des documents et constitution du corpus	223
	4) Échantillonnage et choix des variables descriptives	223
	5) Élaboration du système catégoriel	224
3.	Résultats de l'analyse de contenu des publications internes de Grenoble Alpes Métropole	225
3.1.	Les « variables intrinsèques » des publications périodiques internes	225
3.2.	Les politiques éditoriales des publications périodiques internes	226
	Les thématiques traitées dans les publications périodiques internes	229
3.3.	Les formes du discours des publications périodiques internes	233

**TROISIEME PARTIE : LES TRANSFORMATIONS DES METROPOLES AU PRISME D'UNE**

**ANALYSE INFO-COMMUNICATIONNELLE 240**

**Chapitre VII - Limites terminologiques et conceptuelles 242**

1.	Limites du syntagme « communication interne »	243
1.1.	Le qualificatif « interne » : une source de confusion et de cloisonnement	244
1.2.	Spécificités du secteur public	245
1.3.	Les enjeux de la communication des collectivités territoriales	248
2.	Limites pour la gestion de l'information dans les Métropoles	250
2.1.	Cloisonnement terminologique de la gestion de l'information : les « archives »	251
2.2.	Cloisonnement institutionnel dans la gouvernance informationnelle	252
3.	Limites imposées par les mises en pratique de l'information et de la communication	256
3.1.	Limites des systèmes fermés ou ouverts	256
3.2.	Le cloisonnement par la définition des publics	259

**Chapitre VIII - Conséquences de l'absence de structuration stratégique de  
l'information et de la communication fonctionnelles 262**

1.	Conséquences sociales de la transformation des Métropoles et les stratégies d'information et de communication	263
----	---	-----



1.1.	Délitement des « acteurs sociaux » dans les périodes de transformation des Métropoles _____	263
1.2.	Les stratégies de valorisation des individus au travail _____	266
1.3.	La recherche stratégique d'une « culture commune » _____	267
2.	Conséquences informationnelles des transformations des Métropoles _____	271
2.1.	Conséquences sur l'information et la mémoire _____	271
2.2.	Rôle et manques de la gestion de l'information interne pour les Métropoles _____	273
2.3.	Limites dans les pratiques de l'information et de la communication internes des Métropoles ____	276
3.	Information et communication « interne » pour la structuration des territoires et de l'institution ____	278
3.1.	« Faire Métropole » : une cohésion cloisonnée _____	278
3.2.	Création de sens dans la structuration métropolitaine _____	280
3.3.	Décalage entre politiques publiques et administration : un risque pour la Métropole _____	282
<b>Chapitre IX - Construction des politiques d'information et de communication</b>		
<b>internes dans les Métropoles _____</b>		<b>285</b>
1.	Constructions contextuelles des politiques d'information et de communication internes _____	286
1.1.	Rôles hiérarchiques et prises de décision pour l'information et la communication internes ____	286
1.2.	Mises en scène des stratégies par les professionnels _____	288
2.	Formes identitaires multiples des professionnels de l'information et de la communication internes des Métropoles _____	289
2.1.	Entre porte-parole de la Direction Générale et garant du service public : le professionnel idéologique _____	290
2.2.	Entre le travail bien fait et l'optimisation des ressources : le professionnel pragmatique _____	291
2.3.	Entre satisfaction de l'autonomie et aspiration à reconnaissance : le professionnel identitaire ____	293
3.	Facteurs d'influence de l'information et de la communication fonctionnelles _____	294
3.1.	Dispositifs d'information et de communication comme construction sociale _____	294
3.2.	Facteurs d'influence en interaction avec les professionnels _____	295
3.3.	Facteurs d'influence autour des professionnels _____	296
<b>Conclusion générale _____</b>		<b>300</b>
	Retour d'expérience sur les conditions de travail en convention Cifre _____	300
	<b>Réponse aux hypothèses _____</b>	<b>303</b>
	Une modernisation relative de l'administration _____	304
	Des stratégies d'information et de communication liées au contexte _____	305
	Des professionnels préconisateurs _____	306
	Principaux acquis _____	306
	<b>Apports méthodologiques _____</b>	<b>308</b>
	<b>Perspectives et enrichissements de la recherche _____</b>	<b>308</b>
<b>Bibliographie _____</b>		<b>310</b>
<b>Liste des abréviations, des sigles et des acronymes _____</b>		<b>8</b>
<b>Glossaire _____</b>		<b>11</b>
<b>Table des figures, tableaux et illustrations _____</b>		<b>335</b>
	Table des figures _____	335

Table des illustrations	337
Table des tableaux	337
<b><i>Table des matières</i></b>	<b>340</b>

