

(Version de juillet 2018)

1. Notion de communication publique

On entend par communication publique la communication institutionnelle de l'État, des collectivités territoriales et de leurs établissements publics ainsi que des entreprises publiques et autres groupements auxquels participent des personnes publiques, qui a pour objet de contribuer à la compréhension de leur action par le public.

La communication publique se distingue :

- de la *communication politique*, faite pour promouvoir des personnalités ou partis politiques notamment à des fins électorales ;
- des *prises de position publiques* des personnes publiques, qui n'ont pas de portée générale et promotionnelle mais se rapportent à une affaire donnée ou un sujet précis (v. fiche « *prises de position publiques* ») ;
- des *activités d'accompagnement*, qui s'adressent à des personnes déterminées ou, lorsqu'elles présentent un caractère collectif, ne se limitent pas à des activités promotionnelles (v. fiche « *accompagnement en matière économique* »).

Il n'existe pas de définition précise de ce que recouvre la communication publique. Elle inclut généralement (v. not., rapp. Cour des comptes, [Les dépenses de communication des ministères](#), 2011) :

- les sondages et études d'opinion ;
- les campagnes de communication (conception, réalisation, achat d'espaces publicitaires...);
- le conseil stratégique et la formation à la communication (dont la préparation à la prise de parole).

Les sondages et études d'opinion, de même que le conseil stratégique et la formation, se situent en amont ou en aval des messages que cherchent à transmettre au public les campagnes de communication. Dans une approche limitée aux outils d'action économique des personnes publiques, seules les campagnes de communication sont à examiner.

2. L'usage économique de la communication publique

2.1. Au niveau national

La communication nationale peut avoir un rôle quasi macro-économique, en contribuant à un climat de confiance et d'optimisme, essentiel à la croissance économique. Mais elle poursuit le plus souvent des objectifs plus ciblés, de promotion d'un secteur, d'une activité, d'un territoire ou d'un dispositif de soutien.

La communication économique nationale vise principalement :

- à faire connaître l'action économique des personnes publiques (projets de textes, initiatives publiques, déploiement de dispositifs d'aides...) par le public ; elle est alors un facteur d'acceptation de cette action, notamment lorsqu'elle a été perçue, de prime abord, comme défavorable pour ses destinataires ;
- à modifier par elle-même les comportements individuels et collectifs des citoyens, comme inciter à la création d'entreprises ou aux investissements.

La communication économique nationale peut aussi avoir des objets plus spécifiques, soit ponctuels, comme dans le cadre de la crise financière et des dettes souveraines de 2008, soit plus permanents, comme par exemple en matière de promotion de la France à l'étranger pour inciter aux investissements internationaux (cf. not. le [site internet de l'agence Business France](#), issue en 2015 du regroupement des moyens de l'Agence française pour les investissements internationaux et d'UBIFRANCE).

Elle peut aussi relayer des dispositifs européens, afin de les promouvoir, comme par exemple les fonds structurels (circ. du [12 févr. 2007](#) du Premier ministre relative à la communication sur les projets financés par l'Union européenne dans le cadre de la politique de cohésion économique et sociale).

2.2. Au niveau local

La communication économique des collectivités territoriales et de leurs groupements est, par nature, largement axée sur un territoire. La compétition croissante entre les territoires, en particulier pour l'implantation d'activités économiques, s'accompagne de l'émergence d'un « marketing territorial ». Il s'agit de promouvoir un territoire, le cas échéant en mobilisant d'autres outils, comme le dépôt d'une marque (v. fiche « *marques publiques* »). La communication économique locale tend ainsi à valoriser ce territoire auprès des investisseurs potentiels et à attirer des personnes susceptibles d'y implanter des activités économiques.

La communication locale peut également servir à favoriser les initiatives locales au plan économique, en informant sur les dispositifs d'accompagnement existant (v. fiche « *accompagnement en matière économique* »), ou sur les aides financières proposées par les collectivités concernées (v. les fiches de la famille « *concours financiers* »).

2.3. Caractères généraux

La communication est souvent mobilisée en matière économique, en raison de son caractère relativement peu dispendieux par rapport à d'autres outils, mais la professionnalisation de cet instrument (appel à des agences de communication, utilisation d'espaces publicitaires) en augmente les coûts.

L'usage de cet outil se caractérise par une certaine dispersion des efforts, qui a conduit à diverses démarches de rationalisation ces dernières années, notamment en ce qui concerne l'État.

3. Compétence en matière de communication

3.1. L'État et ses établissements publics

3.1.1. Répartition des compétences

Les textes d'organisation des ministères désignent généralement un service plus particulièrement chargé des questions de communication. Celle-ci est assurée le plus souvent en partage avec les services compétents sur le fond mais aussi en lien avec un membre du cabinet du ministre plus particulièrement chargé de ces questions. Certains ministères se sont par ailleurs dotés de porte-parole (v. p. ex. décret n° [2007-1506](#) du 19 octobre 2007 instituant un porte-parole du ministre de la justice ; disposition reprise à l'article 1^{er} du décret n° [2008-689](#) du 9 juillet 2008 relatif à l'organisation du ministère de la justice).

Au niveau déconcentré, le décret n° [2009-587](#) du 25 mai 2009 confie au secrétaire général pour les affaires régionales la fonction de coordonner la mise en œuvre des actions d'information et de communication de l'État relatives aux politiques publiques dans la région.

Les établissements publics de l'État assurent également leur propre communication dans la limite de leur spécialité et des textes qui les régissent. Ils ont vocation à travailler en collaboration avec le service de communication de leur ministère de tutelle.

La coordination de la communication gouvernementale est confiée au service d'information du Gouvernement, ci-après SIG (décret n° [2000-1027](#) du 18 octobre 2000 ; arrêté du [15 juin 1990](#)). Il est notamment compétent pour diffuser aux élus, à la presse et au public des informations sur l'action gouvernementale ainsi que pour entreprendre les actions d'information d'intérêt général à caractère interministériel sur le plan national et, en liaison avec les préfets et les ambassadeurs, dans le cadre des services déconcentrés de l'État. Il a également vocation à travailler en lien avec les établissements publics de l'État.

3.1.2. Modalités de la coordination

Les modalités de l'action de coordination du SIG ont été précisées par trois circulaires successives : circ. n° 5140/SG du 23 mars 2006 sur la coordination de la communication gouvernementale, n° [5340/SG du 3 octobre 2008](#) sur les objectifs et l'organisation de la communication gouvernementale et n° [5574/SG du 16 février 2012](#) relative à l'Internet de l'État.

Toute action de communication dont le coût global est supérieur à 90 000 euros hors taxe doit ainsi recevoir un agrément délivré par le SIG, au nom du Premier ministre. Le SIG doit être également associé à la procédure de sélection de l'agence de communication ainsi qu'aux différentes structures en charge

du pilotage de l'action de communication. La délivrance de l'agrément est soumise à plusieurs critères : opportunité de l'action ; cohérence avec les priorités gouvernementales ; pertinence du type de communication ; impact prévisible compte tenu des moyens mobilisés.

L'ensemble des actions de communication au niveau national ont vocation à être intégrées dans un « planning stratégique », élaboré par le SIG (circ. préc. du 3 octobre 2008).

Le SIG anime le réseau des services de communication de l'État au sein des administrations centrales et déconcentrées. Il conseille les ministères sur les passations de marchés de communication et la gestion des campagnes de communication. Depuis 2003, un marché mutualisé d'achat d'espaces publicitaires est passé.

3.2. Les collectivités territoriales

La jurisprudence assimile les activités de communication des collectivités territoriales à l'exercice d'une mission de service public (CE, 10 juillet 1996, *Coisne*, n° [140606](#) ; TC, 24 juin 1996, *Préfet de l'Essonne*, n° [03023](#) ; TC 22 janvier 2001, *Société Multicom*, n° [03238](#)), dont le Tribunal des conflits a précisé qu'il revêtait un caractère administratif (TC, 5 juillet 1999, *International Management Group*, n° [03133](#)).

Pour les collectivités territoriales, le contenu de l'opération de communication économique doit relever du champ de compétences qui leur est conféré par la loi. C'est aussi dans le respect de leurs attributions légales que les exécutifs locaux ont la responsabilité de la direction du service de communication locale (CE sect., 25 juillet 1986, *Divier*, n° [55064](#) : en réalisant des actions de communication comportant l'utilisation du mobilier urbain sur un projet modifiant profondément le régime administratif de la commune, le maire ne méconnaît pas les limites de ses attributions légales en qualité d'exécutif de la commune responsable de l'information municipale).

Les communes les plus importantes, les départements et les régions disposent majoritairement d'une direction ou d'un service de la communication pour organiser leurs actions de communication économique (éditions, événements, relations presse, communication interne, communication numérique, communication institutionnelle et image, relations publiques, interventions et discours, animation). Les directions ou services de la communication restent diversement rattachés selon le type de collectivité : dans les départements et régions, ils sont souvent rattachés au directeur de cabinet, dans les intercommunalités au directeur général des services (DGS), tandis que dans les communes, les situations sont encore plus diverses : c'est tantôt le DGS, tantôt le maire (voire l'élu délégué à la communication) qui est l'instance de rattachement.

4. Contenu du message

Dans leurs actions de communication, les personnes publiques sont soumises au droit de la presse et notamment à la loi du [29 juillet 1881](#) (cas par ex. des bulletins municipaux : Cass. Civ. 2^e, 18 décembre 1995, *Société Cermef*, n° [93-21476](#)). Ces actions peuvent notamment donner lieu à condamnation pour diffamation publique, c'est-à-dire, pour l'imputation de faits précis portant atteinte à l'honneur ou à la considération (v. fiche « *prises de position publiques* »).

Dans leurs actions de communication, les personnes publiques doivent également respecter le droit à l'image et le droit d'auteur. Une atteinte au droit d'auteur au sens de l'article [L. 111-1](#) du code de la propriété intellectuelle peut être ainsi portée par un maire ayant fait procéder à la reproduction d'un tableau, sans avoir recueilli préalablement l'accord de l'artiste (TA de Nice, 9 mars 2012, *M. Jean-Claude Campana*, n° 1002932).

Les personnes publiques se doivent également de respecter les secrets protégés par la loi, comme le secret des affaires.

5. Supports de communication

5.1. Publications

Les publications recouvrent l'édition publique (revues, bulletins périodiques) comme la diffusion de prospectus ou de déliants.

Dans les communes de 3 500 habitants et plus, lorsque la commune diffuse, sous quelque forme que ce soit, un bulletin d'information générale sur les réalisations et la gestion du conseil municipal, un espace est réservé à l'expression des conseillers n'appartenant pas à la majorité municipale (art. [L. 2121-27-1](#) du code général des collectivités territoriales (CGCT ci-après), ajouté par la loi n° [2002-276](#) du 27 février 2002, art. 9, I). Les modalités d'application de cette disposition sont fixées par le règlement intérieur du conseil municipal. La suppression de l'espace réservé à l'expression de l'opposition municipale est illégale, alors même qu'il s'agirait d'une suppression temporaire motivée par la proximité d'une échéance électorale (CE 17 juin 2015, *Elections municipales de Bron*, n° [385204](#) – sur les obligations s'imposant aux collectivités publiques en matière de communication à l'approche d'un scrutin, voir *infra*, point 7.).

5.2. Affichage

Il doit notamment respecter la police de l'affichage dont la responsabilité incombe au maire lorsqu'un règlement local de publicité a été institué. Les publicités, enseignes et pré-enseignes sont en effet soumises à une réglementation protectrice de l'environnement et du cadre de vie (art. [L. 581-1](#) et suivants du code de l'environnement). Leur installation doit être conforme à des conditions de densité et de format et faire l'objet, suivant les cas, d'une déclaration en mairie ou en préfecture, voire d'une autorisation préalable.

5.3. Audiovisuel

Au niveau national, le service public audiovisuel est défini par le titre III de la loi n° [86-1067](#) du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication. Comme dans la plupart des autres pays européens, les entreprises publiques occupent en France une place importante dans le secteur de l'audiovisuel. La loi n° [2000-719](#) du 1^{er} août 2000 modifiant la loi précitée prévoit la conclusion de contrats d'objectifs et de moyens entre l'État et les sociétés de l'audiovisuel public. Ces contrats, conclus pour une durée de trois à cinq ans suivant les cas, ont pour objet, notamment, d'arrêter le montant des ressources publiques affectées aux sociétés publiques de l'audiovisuel, ainsi que de définir les orientations stratégiques de ces sociétés, en associant des objectifs à des indicateurs précis.

Au niveau local, les articles [L. 1425-1](#) et [L. 1425-2](#) du CGCT définissent le régime d'intervention des collectivités territoriales en matière de réseaux de communications électroniques. L'article [L. 1426-1](#) est plus spécialement consacré à la communication audiovisuelle. Il prévoit que « *les collectivités territoriales ou leurs groupements peuvent, dans les conditions prévues par la loi n° [86-1067](#) du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication, éditer un service de télévision destiné aux informations sur la vie locale et diffusé par voie hertzienne terrestre ou par un réseau n'utilisant pas des fréquences assignées par le Conseil supérieur de l'audiovisuel* » (alinéa 1^{er}). La collectivité « *conclut avec la personne morale à laquelle est confié le service un contrat d'objectifs et de moyens définissant des missions de service public et leurs conditions de mise en œuvre, pour une durée comprise entre trois et cinq ans. Ce contrat est annexé à la convention conclue avec le Conseil supérieur de l'audiovisuel* » (alinéa 2).

5.4. Internet

La création d'un site internet est devenue un moyen privilégié de communication et de promotion des entités publiques. La mise en place de ces sites et leur fonctionnement sont soumis au même régime que celui applicable aux personnes privées. La loi n° [2004-575](#) du 21 juin 2004 dite LCEN (loi pour la confiance dans l'économie numérique) généralise l'application de la loi du 29 juillet 1881 à la communication en ligne ([art. 6](#)) et règle les conditions d'engagement de la responsabilité pénale et civile des hébergeurs (stockeurs de contenu internet).

6. L'externalisation de la communication publique

Le service de communication d'une collectivité publique peut être géré en régie, c'est-à-dire assuré directement par les agents de cette collectivité et selon ses moyens propres.

La mission de communication peut être également assumée par une association créée à cet effet, qui peut percevoir des subventions de la collectivité dès lors que son activité présente un intérêt pour celle-ci. Toutefois, si ce n'est en réalité qu'une association « transparente », le juge procédera à sa requalification (v. pour des actions d'information entreprises par une association présidée par le maire et ne percevant aucune autre ressource que des subventions municipales : CE 11 mai 1987, *Divier c. Association pour l'information municipale*, n° [62459](#)).

Les entités publiques peuvent faire le choix de l'externalisation en concluant des contrats avec des entreprises privées pour leur confier des opérations relevant de leur mission de service public de la communication. Les règles relatives aux contrats administratifs sont alors en principe applicables (voir la jurisprudence citée au point [3.2. in limine](#)). La réponse est certaine pour les marchés publics relevant de l'ordonnance n° [2015-899](#) du 23 juillet 2015 relative aux marchés publics (art. 3 de cette ordonnance) comme pour les contrats de concession relevant de l'ordonnance n° [2016-65](#) du 29 janvier 2016 relative aux contrats de concession (art. 3 de cette ordonnance).

La question de la détermination du régime exact de passation des contrats, à savoir marché public ou contrat de concession portant sur la délégation d'un service public, peut se révéler délicate pour la personne publique. Généralement, cette dernière conserve la maîtrise du contenu de l'opération de communication et il n'y a pas à proprement parler de prise en charge du service de la communication par le cocontractant. Ces contrats relèveront *a priori* de la catégorie des marchés publics. Dans cette hypothèse, le contrat porte sur une prestation déterminée (conception, réalisation, relations presse,

audiovisuel, évènementiel, édition, web). Les règles de publicité et de mise en concurrence s'appliquent pour le choix du prestataire. Par exception, si le contrat confie la maîtrise de l'organisation et de la gestion d'une partie du service public de la communication au contractant et que celui-ci supporte le risque financier de l'exploitation, ce contrat pourra être qualifié de délégation de service public (voir, *a contrario*, CE sect., 6 novembre 2009, *Société Prest'Action*, n° [297877](#)).

7. Cas particulier des campagnes menées en périodes pré-électorales ou électorales

Quel que soit le mode de communication (bulletin municipal, organisation d'événements ou diffusion sur un site internet), celui-ci sera soumis, d'une part, à l'article [L. 52-1](#) alinéa 2 du code électoral qui mentionne qu'« à 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 » et, d'autre part, à l'article [L. 52-8](#) du même code organisant un contrôle du financement des campagnes des candidats à un scrutin.

Le juge électoral a dégagé des règles encadrant la communication des personnes publiques en période pré-électorale :

- les actions de communication conduites durant cette période doivent présenter un caractère habituel (et non pas résulter d'une initiative spécifique prise en vue des élections) ou, du moins, être justifiées par des circonstances particulières indépendantes des échéances électorales (par exemple, inauguration d'un nouvel équipement public) ;
- dans le cas d'une action de communication périodique (comme la publication d'un bulletin municipal), sa périodicité ne doit pas être modifiée (exigence de régularité) ;
- la forme et l'ampleur de la communication ne doivent pas faire l'objet de modifications avantageuses pour la collectivité concernée ;
- le contenu doit rester neutre et purement informatif, c'est-à-dire éviter toute allusion promotionnelle.

En particulier, une campagne de communication de la collectivité ne doit pas, pendant la période précédant les élections, aborder des thèmes en rapport avec ceux développés par un candidat au cours de sa campagne électorale et comporter des messages à caractère promotionnel (CE Ass., 4 juillet 2011, *Élections régionales d'Ile-de-France*, n°s [338033](#) et [338199](#)). Le juge électoral contrôle l'ampleur et le contenu de l'information diffusée par une campagne de communication de la collectivité pour apprécier si elle relève d'une aide à la campagne d'un candidat. Les actions menées dans le cadre d'une telle campagne peuvent être évoquées devant le juge de l'élection concernée, à titre de manœuvres ou d'irrégularités de nature à altérer la sincérité du scrutin (p. ex. CE, 8 juin 2005, *Election cantonale de Villeneuve-sur-Lot Nord*, n° [273360](#)). Le juge peut aboutir au constat qu'il y a eu violation des règles du code électoral sans pour autant que, compte tenu notamment de l'écart des voix, le résultat du scrutin n'ait été altéré (v. p. ex. CE 25 septembre 1995, *Elections cantonales de Vitry-sur-Seine Ouest*, n° [163051](#)).

Par ailleurs, les dépenses correspondant à une campagne de promotion publicitaire des réalisations et de la gestion de la collectivité au sens du second alinéa de l'article [L. 52-1](#) du code électoral doivent,

lorsqu'elle peut être regardée comme appuyant la campagne d'un candidat, être réintégrées dans son compte de campagne, ce qui peut aboutir au rejet de ce dernier et à l'application de sanctions d'inéligibilité (v. décision *Élections régionales d'Ile-de-France*, préc.).

8. Communication économique et droit de l'Union

Les personnes publiques doivent être vigilantes lorsqu'elles développent une stratégie de communication économique. Au regard du droit de l'Union, des campagnes de promotion émanant de l'État au profit des entreprises françaises ou afin d'inciter à l'achat de produits nationaux constituent des mesures d'effet équivalent à des restrictions quantitatives aux échanges contraires aux articles [34](#) et [35](#) du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

Plus précisément, la Cour de justice a reconnu qu'une campagne publicitaire organisée à l'échelle nationale promouvant l'achat de produits nationaux devait être regardée comme une mesure d'effet équivalent à une restriction quantitative aux échanges prohibée par le traité dès lors que cette campagne était imputable à la volonté de l'État de favoriser les produits nationaux et non assimilable à une action publicitaire émanant des entreprises privées ou publiques de cet État afin de promouvoir leurs produits (CJCE, 24 novembre 1982, *Commission c/ Irlande*, [aff. C-249/81](#), pts 26-30). La Cour considère ainsi que même des actes du gouvernement d'un État membre dépourvus de force contraignante peuvent être de nature à influencer sur le comportement des commerçants et consommateurs sur le territoire de cet État. Tel est le cas de la mise en œuvre d'un programme défini par le gouvernement qui touche l'ensemble de l'économie nationale et qui vise à freiner les échanges entre États membres par la promotion de l'achat de produits nationaux moyennant une campagne publicitaire à l'échelle nationale et lorsque l'ensemble de ces activités est imputable au gouvernement (arrêt précité ; voir aussi, à propos d'actions de promotion d'un label octroyé aux produits fabriqués sur le territoire d'un État membre, CJCE, 5 novembre 2002, *Commission c/ Allemagne*, [aff. C-325/00](#)).