



## **COMMUNICATION AU PREMIER MINISTRE**

**ARTICLE L. 132-5-1 DU CODE DES JURIDICTIONS FINANCIERES**

# **Organisation et fonctionnement du service d'information du Gouvernement**

Septembre 2012

## SOMMAIRE

<b>Avertissement</b> .....	5
<b>Résumé</b> .....	7
<b>Recommandations</b> .....	9
<b>Introduction</b> .....	11
<b>I - La situation actuelle</b> .....	13
<b>II - Les comparaisons internationales</b> .....	14
A - Les missions.....	14
B - Les grands modèles.....	14
<b>III - Les positionnements possibles</b> .....	22
<b>IV - L'organisation et le fonctionnement d'un SIG « fort »</b> .....	24
A - Les missions, les objectifs et les moyens du SIG.....	24
B - L'organisation du SIG.....	26
C - Le fonctionnement du SIG.....	28
D - Les études et les sondages.....	31
E - L'évaluation de l'efficacité des campagnes de communication.....	32
F - La coordination interministérielle.....	32
<b>V - Les fonctions d'un SIG « fort »</b> .....	36
A - Un SIG au service d'une vision stratégique.....	36
B - Un SIG prescripteur et mutualisateur.....	38
C - Un SIG prestataire de services.....	40
D - Un SIG expert et animateur du réseau des communicants ministériels.....	42
<b>Conclusion</b> .....	45
<b>Annexes</b> .....	47
<b>Annexe 1 : Lettre du Premier ministre-Réponse du Premier président</b> .....	48
<b>Annexe 2 : Liste des directeurs successifs et durée de leurs fonctions</b> .....	50
<b>Annexe 3 : Organigramme du SIG (au 1<sup>er</sup> septembre 2012)</b> .....	53

## Avertissement

Par lettre du 30 mai 2012, le Premier ministre a demandé à la Cour, sur le fondement de l'article L. 132-5-1 du code des juridictions financières, de procéder à une enquête lui permettant de « *disposer d'une évaluation de l'organisation et du fonctionnement du Service d'information du Gouvernement lui permettant de mieux mesurer son exacte adéquation aux objectifs qu'il doit poursuivre* ».

Le présent rapport, qui constitue la synthèse définitive de l'enquête effectuée, a été délibéré, les 4 et 6 septembre 2012, par la quatrième chambre, présidée par M. Bayle, président de chambre, et composée de M. Hayez, Mme Démier, MM. Uguen, Lambert, conseillers maîtres, Jouanneau, conseiller maître en service extraordinaire, le rapporteur étant M. Trojette, auditeur, et le contre-rapporteur, M. Vermeulen, conseiller maître.

Il a ensuite été examiné et approuvé le 11 septembre 2012 par le comité du rapport public et des programmes de la Cour des comptes, composé de MM. Migaud, premier président, Johanet, procureur général, Descheemaeker, Bayle, Bertrand, rapporteur général du comité, Mme Froment-Meurice, MM. Durrleman, Levy, Lefas et Briet, présidents de chambre.

## Résumé

Le service d'information du Gouvernement (SIG) est un service du Premier ministre. Pour sa gestion administrative et financière, il dépend de la direction des services administratifs et financiers du Premier ministre.

Son activité s'articule autour de deux fonctions essentielles : d'une part, l'information du Gouvernement sur l'état de l'opinion et, d'autre part, l'information du citoyen sur l'action gouvernementale. Il contribue aussi à la coordination interministérielle des actions de communication.

Le positionnement actuel du SIG ne semble répondre qu'imparfaitement aux enjeux soulevés par la communication gouvernementale. Il a été fragilisé par la création éphémère d'un délégué interministériel à la communication et par le cumul de cette fonction avec celle de directeur du SIG. L'expertise du service n'est pas totalement reconnue.

L'expérience française et l'observation de quelques exemples étrangers montrent que l'organisation retenue pour la communication gouvernementale, souvent fluctuante, est largement liée à celle des institutions du pouvoir exécutif et à la pratique de fonctionnement de ces institutions.

Les approches qui viseraient à substituer au SIG une structure plus légère ou à le supprimer ne paraissent pas adaptées aux besoins actuels. Outre le caractère sensible des missions concourant à une bonne communication gouvernementale, le service fait l'objet d'attentes importantes, notamment en matière de coordination et d'animation, y compris de la part des services de communication des ministères. Ces attentes concernent tant les plans stratégique et opérationnel que l'enjeu de maîtrise globale des dépenses de communication.

Le SIG a été périodiquement contrôlé par la Cour. Les contrôles les plus récents, notamment ceux conduits en 2010 puis en 2011, avaient mis en évidence des insuffisances, tant sur le plan de la gestion que sur celui des fonctions de coordination. La Cour a examiné les suites données aux observations formulées lors de ces précédents contrôles, dont la prise en compte est essentielle à son bon fonctionnement. Si des efforts ont été consentis, depuis un an, en faveur d'une gestion administrative et budgétaire plus rigoureuse, le service rencontre encore plusieurs difficultés qui doivent être surmontées.

La Cour considère que, pour répondre au mieux aux enjeux soulevés par la communication gouvernementale, le SIG doit être une structure légitimée. Son positionnement auprès du Premier ministre mais aussi son expertise reconnue par l'ensemble des ministères y concourent directement.

# Recommandations

## **S'agissant du positionnement et de l'organisation du SIG :**

1. positionner le service de telle façon qu'il puisse efficacement animer et coordonner l'ensemble de la mise en œuvre de la communication gouvernementale ;
2. adopter une organisation lui permettant effectivement d'exercer ses fonctions d'animation et de coordination interministérielles, ainsi que de mutualisation des moyens.

## **S'agissant du fonctionnement et de la gestion du SIG :**

3. compléter les outils de suivi des procédures d'achats ;
4. élaborer un guide interne des procédures de passation de marchés ;
5. soumettre les procédures d'achat les plus sensibles à une instance consultative collégiale, spécifique ou commune avec d'autres administrations ;
6. clarifier les critères d'achats pour les commandes de *post-tests* ;
7. évaluer les gains potentiels d'une mutualisation des études et des sondages ;
8. intégrer d'autres opérateurs au groupement d'achats coordonnés d'espaces publicitaires ;
9. préciser les conditions de prise en charge d'actions de communication menées par la ministre, porte-parole du Gouvernement ;

10. regrouper les effectifs sur un nombre de « *plateaux* » de travail plus réduit ;
11. élaborer et diffuser un rapport d'activité détaillé, pour une meilleure transparence de l'activité et de la gestion.

# Introduction

Dans nos démocraties d'opinion, la communication est un outil essentiel. Dans la conception et la mise en œuvre, par l'État, des politiques publiques, elle est notamment un levier important pour favoriser l'adhésion des citoyens. La conduite de cette communication gouvernementale est délicate, en raison des risques de confusion entre la communication gouvernementale et la communication politique partisane et des dérives susceptibles de s'en suivre et constatés antérieurement par la Cour<sup>1</sup>.

La question se pose de son organisation, de son fonctionnement mais aussi et surtout de son positionnement au sein de l'appareil d'État. L'expérience française et l'observation de quelques exemples étrangers montrent que le choix des formules épouse l'organisation et la pratique des institutions. Mais quelques principes généraux paraissent nécessaires pour rendre le dispositif de communication gouvernementale légitime et efficace :

- le positionnement adéquat vis-à-vis de l'autorité politique ;
- l'autorité sur les dispositifs ministériels ;
- la compétence technique dans un environnement dynamique ;
- la rigueur de gestion ;
- la transparence.

---

<sup>1</sup> *Les dépenses de communication des ministères*, communication de la Cour des comptes (octobre 2011) à la commission des finances de l'Assemblée nationale, en application du 2° de l'article 58 de la loi organique relative aux lois de finances et de l'article L. 132-4 du code des juridictions financières.

Le service d'information du Gouvernement (SIG) a été créé en 1996. Il a succédé au service d'information et de diffusion, créé en 1976 pour mener des actions d'information de nature interministérielle, apporter une assistance technique aux administrations publiques, coordonner leurs interventions et diffuser aux élus et à la presse des informations sur l'action des administrations relevant de l'État.

Selon les dispositions du décret n° 2000-1027 du 18 octobre 2000 relatif au SIG, celui-ci est chargé :

- d'analyser l'évolution de l'opinion publique et le contenu des médias ;
- de diffuser aux élus, à la presse et au public des informations sur l'action gouvernementale ;
- d'entreprendre des 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 ;
- d'apporter une assistance technique aux administrations publiques et de coordonner la politique de communication de celles-ci, en particulier en matière de campagnes d'information et d'études d'opinion.

Au quotidien, l'activité du SIG doit ainsi s'articuler autour de deux fonctions essentielles et sensibles :

- informer le Gouvernement sur l'état de l'opinion ;
- informer le citoyen sur l'action gouvernementale.

Dans les deux cas, le SIG doit notamment assurer les fonctions d'un prestataire de services techniques, que ce soit vis-à-vis du Premier ministre ou des ministères (coordination interministérielle, soutien juridique, administratif, technique et financier, etc.). La direction du SIG doit aussi éclairer les décisions gouvernementales, au regard des enjeux liés à la communication.

## I - La situation actuelle

Indépendamment de la qualité de ses productions et de ses prestations techniques, le positionnement actuel du SIG ne semble répondre qu'imparfaitement aux enjeux soulevés par la communication gouvernementale, cette structure n'étant pas systématiquement reconnue comme assurant un rôle de pilote.

La création, par décret du 14 avril 2008<sup>2</sup>, d'un délégué interministériel à la communication, par ailleurs directeur du SIG, a modifié, une première fois, le positionnement du service. Nommé pour piloter la communication gouvernementale, le délégué interministériel a, de 2008 à 2010, assuré des fonctions autant politiques qu'administratives. Cette situation était inédite au regard du décret du 18 octobre 2000.

La légitimité du SIG repose sur deux piliers : d'une part, le fait de relever directement du Premier ministre et, d'autre part, le fait d'entretenir une expertise technique et administrative reconnue.

Le positionnement auprès du Premier ministre implique une relation de confiance entre le chef du Gouvernement et la direction du SIG et une proximité de cette dernière avec les cercles de la décision gouvernementale (cabinet du Premier ministre, en particulier le conseiller chargé de la communication, mais aussi directeurs de cabinet, voire certains ministres). C'est à cette condition que le SIG, associé aux processus de décision et œuvrant pour la cohérence de l'action des ministères, peut jouer son rôle, en amont, de conseil au Gouvernement en matière de communication et, en aval, d'accompagnement des ministères.

L'expertise technique et administrative requiert une distance suffisante, par rapport à l'autorité politique mais aussi un effort permanent de veille et de prospective, afin d'anticiper et d'accompagner les initiatives du Premier ministre et des ministères. Or, sauf en matière de coordination des campagnes de communication, l'expertise du SIG n'est pas toujours reconnue. Ainsi, dans le domaine des nouvelles technologies, par exemple en termes de présence sur les réseaux sociaux – même si le SIG souhaite affirmer progressivement sa légitimité avec, notamment, l'élaboration d'un guide d'utilisation des réseaux sociaux –, plusieurs services ministériels de communication ont pris l'initiative de développer des compétences propres, telles que celles de gestionnaire de communauté (« *community manager* »).

---

<sup>2</sup> Abrogé par le décret n° 2011-459 du 27 avril 2011.

## II - Les comparaisons internationales

Les éléments développés ci-dessous décrivent brièvement<sup>3</sup> l'organisation de la communication gouvernementale dans plusieurs pays.

### A - Les missions

Les communicants gouvernementaux peuvent exercer des missions variables, telles que :

- les relations avec la presse ;
- l'information du Gouvernement ;
- l'information du Parlement ;
- l'élaboration de la stratégie de communication gouvernementale ;
- la gestion des données publiques.

### B - Les grands modèles

#### 1 - Le porte-parole du pouvoir politique

Certains pays ont opté pour un service d'information dirigé par un porte-parole.

##### *a) Le cas de l'Allemagne*

L'organisation de la communication gouvernementale de l'Allemagne est particulière : les *Länder* déterminent leur propre communication au niveau local et, en présence de *Länder* puissants, le Gouvernement fédéral doit s'affirmer sur un plan médiatique et porter une image de marque nationale cohérente.

L'information gouvernementale est relayée par l'Office de presse et d'information du gouvernement fédéral (Bundespresseamt). Cet organisme, directement rattaché à la Chancellerie, remplit la fonction de porte-parole du Gouvernement allemand. Il assume deux grandes missions : d'une part, il informe la presse et les citoyens « *des actions*,

---

<sup>3</sup> Il ne s'agit pas d'un parangonnage (« *benchmark* »), au sens strict, les responsables des services concernés n'ayant pas été rencontrés.

*des lois, des stratégies et des fondements de la politique* » du gouvernement fédéral ; d'autre part, il est chargé d'informer « *le Gouvernement fédéral et le Bundestag, la chancelière ou le chancelier et le président fédéral ainsi que leurs collaborateurs de la situation en Allemagne et dans le monde* »<sup>4</sup>.

Le Bundespresseamt est placé sous la responsabilité du porte-parole du Gouvernement fédéral, qui a rang de secrétaire d'État permanent, et de ses deux adjoints. Il employait environ 560 agents en 2009. Il est composé de quatre départements principaux : la veille médias, les relations avec la presse et le public, l'administration et l'agence – service technique qui fournit des prestations telles que des brochures ou des photos officielles. Il est également chargé de la coordination de l'information gouvernementale. En 2008, son budget était de 80 M€. Ces départements disposent de services de soutien (service web, service de relations publiques).

Le Bundespresseamt est chargé d'apporter de l'information aux différents acteurs publics allemands. Il adresse à la chancelière deux revues de presse par jour. Les députés, les membres du Gouvernement fédéral et leur personnel reçoivent également un bulletin d'information électronique. Le Bundespresseamt est également chargé de coordonner la politique d'information des différents ministères fédéraux.

Le Bundespresseamt est un interlocuteur privilégié pour les journalistes et les correspondants étrangers à Berlin. Il organise trois conférences de presse hebdomadaires et met à leur disposition, sur un site internet dédié, des ressources telles que des communiqués de presse, des discours, des photos ou des vidéos.

Les citoyens peuvent s'informer sur l'action du Gouvernement grâce aux sites de la Chancellerie ou du Gouvernement, qui sont animés par le Bundespresseamt. La chancelière y diffuse notamment un podcast vidéo hebdomadaire. Le Bundespresseamt produit enfin des guides destinés à informer un public ciblé sur ses droits. Ces documents promeuvent l'action du Gouvernement.

#### *b) Le cas des États-Unis*

Aux États-Unis, la séparation entre l'information politique et la communication gouvernementale est très stricte et les études d'opinion sont à la charge des partis. Un système de remontée d'informations vers

---

<sup>4</sup> Source : <http://www.bundesregierung.de>.

le pouvoir exécutif est, certes, prévu mais dans un cadre totalement privé. Le pouvoir législatif peut, en revanche, commander des études d'impact, non publiques, au « *Congressional Research Service* ».

La communication du Président des États-Unis repose sur deux organes rattachés à la Maison Blanche : un « *Office of communication* », analogue au service de la communication et de la presse du cabinet du Premier ministre français, et un « *Office of digital strategy* », chargé des thématiques relatives à la diffusion des données publiques.

L'« *Office of communication* » remplit principalement un rôle de relais de la parole du Président auprès de la presse et fournit des informations sur son activité. Il est composé de quatre départements : « *Speechwriting* », « *Research* », « *Media affairs* » et « *Office of the press secretary* ». Les départements « *Speechwriting* » et « *Research* » interviennent en amont de la parole présidentielle. Le premier prépare et rédige les discours du Président. Le second est un service de documentation, qui fournit la matière première des discours (chiffres, dates, etc.). En aval, les questions de logistique (telles que les accréditations des journalistes, l'organisation pratique des conférences de presse, la distribution des droits de diffusion) sont traitées par le département « *Media affairs* ». L'« *Office of the press secretary* » diffuse, sur le site de la Maison Blanche (section « *briefing room* »), tous les communiqués de presse du Président, ainsi que ses discours, la liste des lois promulguées et son agenda. Le site comporte également des photos et des vidéos.

Le rôle de l'« *Office of Digital Strategy* » est de créer, d'animer et d'entretenir les relations entre le Gouvernement et le citoyen, sur internet. Il assure sa présence sur les réseaux sociaux (tels que *Facebook* ou *Twitter*). Il est également chargé de la publication des données gouvernementales sur le site *data.gov* dans le cadre de la démarche « *OpenData* ». Son objectif est de rassembler et de mettre à la disposition du plus grand nombre des informations très coûteuses à produire individuellement, ce qui permet à des acteurs non publics d'en disposer et les exploiter. Depuis le mois de mai 2012, il cherche à développer cette activité en se concentrant sur deux aspects : d'une part, la création d'information de bonne qualité (sur des thèmes allant de la prévention contre le cancer aux chiffres du chômage, en passant par des données GPS) ; d'autre part, il cherche à favoriser la diffusion de ces informations sur les plateformes mobiles. Il encourage et coordonne, au travers des services du « *chief information officer* » (CIO) des États-Unis et des conseils fédéraux de « *chief information officers* » fédéraux, la création d'applications utilisant les informations du Gouvernement, notamment par l'intermédiaire d'ateliers de partage des bonnes pratiques. Cette

stratégie digitale est retracée dans un document intitulé « *Digital Government – Building a 21st century platform to better serve the American people* »<sup>5</sup> et publié le 23 mai 2012.

## 2 - L'agence interministérielle

### a) *Le cas du Royaume-Uni, jusqu'à mars 2012*

Certains pays ont opté pour un modèle d'agence de communication au service de l'ensemble des ministères.

C'était notamment le cas du Royaume-Uni, jusqu'en mars 2012. Le « *Central Office of Information* », ou COI, a été l'organisme de coordination de la communication gouvernementale britannique entre 1946 et 2012. Son travail était centré sur la réalisation de campagnes de communication. Directement attaché au ministre chargé du cabinet du Premier ministre (« *Minister for the Cabinet Office* »), il était chargé de préparer une stratégie de communication pour le Gouvernement et d'apporter un soutien technique aux ministères et aux opérateurs publics dans la mise en œuvre des campagnes.

Son rôle de coordination reposait également sur l'harmonisation des pratiques professionnelles, notamment par la publication de lignes directrices. Le COI disposait également d'un service de recherche, qui informait le reste du réseau des communicants en lui diffusant, par exemple, des résultats de sondages. Il se chargeait enfin de toute la stratégie de diffusion des données publiques.

À partir de 2004 et à la suite d'un audit sur la fonction de communication gouvernementale, le Gouvernement a décidé de conférer au COI britannique une autorité particulière. Cela s'est, en particulier, manifesté par la nomination, à sa tête, d'un secrétaire permanent (« *Permanent Secretary* »), c'est-à-dire un haut fonctionnaire du grade le plus élevé (l'équivalent, dans un ministère français, du secrétaire général).

### b) *Le cas du Canada*

Au Canada, la communication gouvernementale est comprise dans un sens assez proche de celui qui lui est donné en France : il s'agit à la fois d'informer le citoyen et les autorités politiques. Cependant, l'échange

---

<sup>5</sup> « *Le Gouvernement numérique : un programme pour mieux servir le peuple américain au XXI<sup>e</sup> siècle* ».

direct d'informations est également mis en avant, les citoyens étant sollicités pour s'exprimer directement sur la politique menée par le Gouvernement.

C'est un organe politique, le Conseil du Trésor, émanation du Cabinet du Canada (c'est-à-dire du conseil des ministres), qui définit la stratégie et pilote l'ensemble du dispositif de communication gouvernementale. Il s'appuie sur les directeurs généraux de la communication de diverses institutions gouvernementales mais, surtout, sur les services d'information du Gouvernement du département ministériel des « *Travaux publics et services gouvernementaux Canada* » (TPSGC). Ce département constitue, en quelque sorte, un ministère de l'administration qui fournit, aux ministères et organismes gouvernementaux, de nombreux services tels que la gestion de la paie et des pensions, l'approvisionnement, la gestion des locaux, la gestion bancaire et la traduction.

La qualité de l'information ainsi produite est régulièrement contrôlée. Dans le cas des campagnes de communication et des sondages, tout biais politique est expressément exclu. Au sein des SIG, une direction est spécifiquement chargée de la coordination de la « *publicité* », c'est-à-dire des campagnes de communication du Gouvernement, et des partenariats, dont le fonctionnement est assez proche du département « *communication externe* » du SIG français mais va encore plus loin en matière d'achat public mutualisé.

### **La direction de la publicité et des partenariats (Canada)**

« *Travaux publics et Services gouvernementaux Canada (TPSGC) est chargé de passer des marchés pour obtenir des services de publicité au nom des institutions. Cela comprend la responsabilité de veiller à l'intégrité du processus contractuel relatif à la publicité gouvernementale et de gérer le contrat de l'agence de coordination qui achète de l'espace publicitaire et du temps d'antenne pour les institutions gouvernementales. TPSGC offre aussi des conseils aux institutions sur les politiques et les procédures se rapportant à la publicité, les possibilités de passation de marchés et les plans médias. Le Ministère prépare également le rapport annuel du gouvernement du Canada sur les activités de publicité et tient à jour le Système d'information de gestion de la publicité (GES PUB) où sont consignées les activités de publicité du gouvernement entreprises par les institutions.*

*Les institutions sont individuellement responsables de planifier et de mettre en œuvre leur publicité. Il leur incombe d'obtenir l'approbation du BCP et du financement du Conseil du Trésor pour réaliser les activités de publicité prévues, et de s'assurer que leurs initiatives de publicité respectent les lois, les politiques et les procédures pertinentes. Les institutions doivent aussi gérer et payer les services de publicité sous contrat au besoin, veiller au contrôle de la qualité, à l'évaluation, et faire rapport de leurs activités et de leurs dépenses de publicité.*

*Le Cabinet, ou son comité désigné, approuve les principales campagnes de publicité du gouvernement. Le financement est approuvé par le Conseil du Trésor.*

*Le Bureau du Conseil privé (BCP) joue un rôle central dans la coordination de la publicité gouvernementale. Le BCP est chargé de présider le Comité sur la publicité gouvernementale (CPG), de mettre au point et de faire approuver le Plan de publicité du gouvernement, de recommander les allocations de fonds au Cabinet ou à son comité désigné et de surveiller la réalisation des campagnes publicitaires que font les institutions gouvernementales.*

*Le Comité sur la publicité gouvernementale regroupe les directeurs généraux des Communications de diverses institutions gouvernementales, et se réunit régulièrement pour examiner toutes les grandes campagnes de publicité élaborées par les institutions.*

*Le Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada (SCT) coordonne, de concert avec le BCP et le CPG, l'allocation de fonds consacrés à la publicité gouvernementale, de même que l'évaluation et le traitement de soumissions présentées au Conseil du Trésor par les institutions fédérales afin d'obtenir du financement pour les initiatives de publicité approuvées. »*

Source : <http://www.tpsgc-pwgsc.gc.ca/pub-adv/roles-fra.html>.

Le recours aux *post-tests*<sup>6</sup> est systématique. En outre, la diffusion des données gouvernementales est réalisée sur le site Internet *Info Source* (*infosource.gc.ca*). Le dispositif canadien prévoit également des activités de veille des médias et d'analyse de l'opinion :

- le système de veille des médias est destiné à tous les organismes publics et repose sur un système d'abonnement : chacun exprime ses besoins et reçoit les informations correspondantes ; l'achat de revues de presse est totalement mutualisé ;
- le département des sondages apporte une assistance technique aux ministères clients (notamment dans le choix du prestataire) et fixe les normes gouvernementales en la matière ; un rapport public étant publié chaque année sur l'opinion canadienne, celle-ci a connaissance, *a posteriori*, de tous les sujets des études et sondages commandés par le Gouvernement.

Le Canada offre à ses citoyens une large palette d'instruments leur permettant de s'exprimer officiellement et directement sur la conduite du Gouvernement. La Gazette du Canada, équivalent du Journal officiel, est organisée en trois parties portant respectivement sur les lois et règlements prévus, les règlements officiels et les lois votées. Son intérêt réside aussi dans la possibilité donnée aux citoyens de donner leur avis sur les projets de loi. Des consultations sont organisées par la Gazette pour collecter des observations, qui sont ensuite publiées dans la première partie.

Enfin, le Gouvernement canadien organise ses propres consultations, que ce soit sur des propositions de loi ou sur des sujets plus larges (comme le dialogue rural), *via* le portail *consultation-des-canadiens.gc.ca*.

### **3 - Le service de coordination du réseau de communicants : le cas du Royaume-Uni, après avril 2012**

Du fait de restrictions budgétaires, le gouvernement du Royaume-Uni a été amené à réduire ses dépenses de communication. Il s'est doté, à partir d'avril 2012 d'une structure plus légère de coordination de réseau des communicants ministériels, le « *Government Communication Network* » ou GCN. Celui-ci est organisé en trois unités :

---

<sup>6</sup> Les *post-tests* sont des études d'opinion réalisées par des instituts de sondage, permettant notamment de mesurer la notoriété de chaque campagne, la mémorisation des éléments de forme et de fond (slogan, signature et supports, notamment).

- la « *Government Procurement Unit* » est chargée de l'organisation des marchés mutualisés, notamment dans l'achat d'espace et dans la réalisation des campagnes ;
- placé au cœur du dispositif, le « *Government Communication Centre* » (GCC) élabore la stratégie gouvernementale de communication, noue des partenariats avec d'autres groupements publics et apporte un soutien technique à ses « *clients* » (réflexion sur les publics cibles des campagnes, segmentation du marché, etc.); rattaché au GCC, le « *Government Digital Service* » est chargé de promouvoir la communication sur le web ;
- le « *Communication Delivery Board* » contrôle la qualité et la transparence du travail du travail du GCC.

La grande diversité des pratiques de quelques pays étrangers reflète celle des modèles institutionnels de ces États et la sensibilité de l'opinion publique quant à la communication gouvernementale.

L'organisation de la communication gouvernementale n'est cependant pas directement corrélée à ces éléments, comme le démontrent les évolutions récentes de structures de communication gouvernementale au Royaume-Uni.

### III - Les positionnements possibles

Au regard du positionnement actuel du SIG, des pratiques étrangères et, surtout, compte tenu des dysfonctionnements observés par le passé, la question du maintien d'un service dédié à la communication gouvernementale peut être posée. S'il devait être supprimé ou remplacé par une structure au format plus réduit – plus proche, par exemple, de l'ancien service d'information et de diffusion (SID) –, les missions qu'il assure devraient être reprises par d'autres ministères ou être externalisées :

- en matière d'information du Gouvernement, une structure plus légère placée directement au sein de la cellule chargée de la communication et de la presse du cabinet du Premier ministre pourrait se substituer au SIG pour commander les études et les sondages, ainsi que les revues de presse mais aussi coordonner un réseau décentralisé de communicants gouvernementaux ;
- en matière d'information du citoyen, chaque ministère pourrait assurer sa communication selon un mode de fonctionnement propre ;
- les mutualisations seraient réalisées, au cas par cas, en lien avec le service des achats de l'État, par un ministère désigné comme « *chef de file* », quelques ministères supportant l'essentiel des dépenses de communication<sup>7</sup>.

Pour autant et indépendamment de leurs éventuelles incidences financières, ces hypothèses ne semblent pas convenir, à plusieurs titres.

En effet, certaines missions ne peuvent être réalisées que par une administration qui s'inscrit dans la durée et non par une entité relevant exclusivement du cabinet du Premier ministre, dont l'action est rythmée par l'actualité, voire l'urgence. C'est notamment le cas des métiers de veille, d'analyse et de prospective et des tâches de coordination des campagnes (agrément, conseil aux ministères) mais c'est aussi vrai pour les démarches liées à la mutualisation des moyens des services de communication publics.

---

<sup>7</sup> Cinq ministères (intérieur – y compris la sécurité routière –, développement durable, défense, économie et budget, justice) représentent plus de 70 % de la totalité des achats d'espaces, hors opérateurs (notamment dans le domaine de la santé).

De plus, les responsables ministériels de la communication, qui se placent essentiellement dans le champ de la communication institutionnelle, expriment unanimement et très nettement le besoin d'un SIG « *fort* », acteur de référence de la communication gouvernementale. Ils mentionnent un ensemble de missions qui ne peuvent être assurées que par un organe interministériel placé auprès du Premier ministre et disposant également d'une expertise technique et administrative : ils souhaitent que le SIG devienne un véritable animateur de réseau.

Ce souhait est, enfin, partagé par le secrétaire général du Gouvernement, particulièrement attaché à l'affirmation d'une politique renforcée de prescription et de mutualisation en matière de communication publique.

## **IV - L'organisation et le fonctionnement d'un SIG « fort »**

Avant de considérer les fonctions que doit remplir le SIG pour répondre efficacement aux attentes dont il fait actuellement l'objet, il importe d'examiner son organisation et son fonctionnement actuels, afin d'identifier les difficultés que la structure doit encore surmonter. À cet effet, l'analyse des suites données par le service aux observations formulées par la Cour lors de ses précédents contrôles offre une grille de lecture utile.

### **A - Les missions, les objectifs et les moyens du SIG**

#### **1 - Objectifs et activités du SIG**

Conformément à ce qui avait été annoncé à la Cour à la suite de ses précédentes enquêtes, le directeur du cabinet du Premier ministre a adressé, le 20 juillet 2011, une lettre de mission à la directrice du SIG, qui avait été nommée le 24 mars 2011. Sa priorité devait être de « *positionner le SIG comme le référent interministériel dans tous les domaines de la communication gouvernementale* ».

Cette lettre de mission se concentrait principalement sur la mission d'information du citoyen concernant l'action gouvernementale. La priorité assignée à la directrice devait, ainsi, se traduire par :

- une réaffirmation du rôle d'impulsion et de coordination de la communication gouvernementale, en s'appuyant sur une expertise dans les domaines des études et analyses, des campagnes, du web et des marchés publics de communication ;
- un développement, dans le contexte de la réforme de l'administration territoriale de l'État (RéATE), de la communication territoriale de l'État ;
- une attention particulière au web, « *canal stratégique* » de la communication gouvernementale, et à ses évolutions, notamment sur les réseaux sociaux et les nouveaux supports ;
- une évolution des outils de planning stratégique avec l'objectif, à court terme, de définir les thématiques à traiter prioritairement au second semestre 2011 et au premier semestre 2012 et l'objectif de moyen terme d'établir un plan

interministériel et pluridisciplinaire de la communication gouvernementale.

Le Premier ministre demandait, en outre, à la directrice du SIG d'appliquer les recommandations de la Cour des comptes, afin de parvenir :

- à l'élaboration d'une nomenclature des coûts de la communication, appliquée au SIG en vue d'une généralisation aux dépenses des ministères ;
- au développement des compétences internes en matière d'achat public de communication ;
- au développement des recours à des marchés mutualisés de communication ;
- à une évolution des indicateurs de performance figurant dans les programmes annuels de performances (PAP).

Enfin, le Premier ministre insistait sur « la nécessité d'améliorer dans les meilleurs délais la gestion budgétaire du service et les conditions de passation des marchés publics de communication ».

## **2 - Le coût complet du service**

Le coût complet du SIG a atteint, en 2011, un niveau inférieur à celui évalué, pour 2006, par les services du Premier ministre (8 026 443 € contre 9 209 546 € en 2006). Ceci s'explique notamment par une réduction notable des dépenses de personnel (- 19 %) et une baisse des dépenses immobilières (- 36 %) liée à la perspective du déménagement des services du Premier ministre vers l'ensemble immobilier « *Séguir-Fontenoy* ». Dans le même temps, la tendance à une forte hausse des frais de mission et de représentation a été inversée (- 71 %).

### Coût complet du SIG de 2007 à 2011

en €	2007	2008	2009	2010	2011
Dépenses immobilières	1 084 231	1 095 355	1 414 955	1 514 208	962 684
Dépenses de fonctionnement courant	455 920	569 026	328 835	283 837	119 885
Dépenses informatiques	434 745	534 126	546 274	493 645	420 568
Dépenses automobiles	11 472	24 348	24 125	24 585	26 735
Frais de mission et de représentation	31 082	54 349	98 857	150 821	44 009
Réparations et remboursements	63 360	43 894	33 803	77 739	84 913
Études	0	0	0	0	0
Dépenses d'action sociale	102 001	120 464	101 136	107 299	62 243
Dépenses de personnels	6 968 896	7 541 753	8 013 142	7 772 572	6 305 406
<b>TOTAL</b>	<b>9 151 706</b>	<b>9 983 315</b>	<b>10 561 127</b>	<b>10 424 707</b>	<b>8 026 443</b>

Source : DSAF et SIG.

En termes de transparence, et compte tenu de la sensibilité de sa mission, un service de communication gouvernementale doit présenter des garanties en matière de respect de sa mission statutaire et de qualité de sa gestion. Il paraît ainsi essentiel que le Parlement et les citoyens puissent mesurer notamment le coût complet du service, le niveau des rémunérations, le coût de ses principales activités (campagnes de communication, sondages, etc.) et la nature de ses principaux prestataires. Or, en l'absence d'un rapport d'activité porté à la connaissance du public, le SIG ne diffuse pas ces informations, qu'il ne recense pas toujours. La publication d'un rapport annuel détaillé est donc nécessaire.

## B - L'organisation du SIG

### 1 - Le suivi de la gestion

Conformément aux recommandations de la Cour, le SIG a procédé à l'élaboration d'outils de suivi budgétaire et de pilotage des marchés. Un tableau de synthèse des procédures d'achat retrace, pour chaque département du SIG, les marchés actifs, les conventions conclues par le SIG, les consultations en cours, les projets de marchés négociés et les montants ciblés pour chaque marché. Actualisé plusieurs fois par mois, ce tableau permet d'anticiper les mesures administratives à prendre et d'alerter les départements à l'approche de l'échéance d'un marché.

Ce tableau ne comporte pas toujours d'informations relatives aux montants d'exécution des marchés actifs, ni d'onglet spécifique aux marchés échus et aux montants de leur exécution.

Là encore, cet outil de gestion doit être complété comme le préconise la Cour.

## 2 - Les mutualisations avec la DSAF

En vertu du décret du 18 octobre 2000, les fonctions de gestion financière et de gestion des ressources humaines du SIG sont assurées par la direction des services administratifs et financiers (DSAF)<sup>8</sup>. Plusieurs mutualisations sont en cours de mise en œuvre entre ces deux structures, notamment en ce qui concerne l'atelier de création graphique et de reprographie, ainsi que les fonctions « soutien » du SIG (accueil, chauffeurs), qui ont vocation à rejoindre, à court terme, la DSAF.

Pourtant, malgré cet adossement croissant à la DSAF, la Cour constate que des marges de progrès existent, notamment au regard de la passation de plusieurs marchés dans des domaines où des compétences internes à l'administration auraient pu être mobilisées au lieu de faire appel à des cabinets privés (marchés d'assistance juridique en matière de droit de la commande publique ou de droit de la fonction publique).

## 3 - Les réorganisations du SIG

Le SIG a poursuivi, en 2011 et 2012, sa réorganisation, avec la création d'un département « *communication de crise – communication territoriale de l'État* », et le renforcement de sa compétence numérique – avec le recrutement d'une responsable de la stratégie digitale –, et administrative – avec l'arrivée d'un secrétaire général adjoint, dont le profil doit permettre de poursuivre la professionnalisation de la gestion de l'administration générale. À cet égard, le renforcement quantitatif de l'encadrement administratif est paradoxal, la moitié des effectifs placés sous l'autorité du secrétaire général devant rejoindre la DSAF à court terme (voir organigramme en annexe).

Au total, depuis 2002, le SIG a modifié son organigramme onze fois. Ces changements tiennent principalement à des raisons liées à la gestion des équipes et des ressources humaines. L'analyse des organigrammes de la période allant de 1997 à 2012 montre les

---

<sup>8</sup> Le SIG comporte néanmoins une unité « *ressources humaines* » chargée de la gestion de proximité.

nombreuses tentatives d'ajouter de la transversalité à la structure : les « *missions* » de l'organigramme de 1997 ont été remplacées, en 2003, par des « *pôles* » constitués de « *départements* », avant la disparition des « *pôles* » et le rattachement direct des « *départements* » à un sous-directeur.

Le constat d'un déficit de transversalité demeure, qui tient autant au manque de projets transversaux structurants – qui permettraient de mobiliser davantage l'ensemble des équipes – qu'aux résistances internes au changement. Ainsi, les fonctions d'analyse du SIG, assurées par trois départements distincts, pourraient encore gagner en cohérence.

Les solutions apportées par les directions successives ont conduit à la nomination de chargés de mission comme alternative au non-renouvellement de contrats, voire au licenciement d'agents contractuels faisant preuve d'insuffisance professionnelle ou relationnelle. Cette pratique, qui a figé l'organisation du service plus qu'elle ne l'a dynamisée et qui a limité sa capacité de recrutement, a pris fin au cours de la dernière année.

## **C - Le fonctionnement du SIG**

### **1 - L'immobilier**

Les départements du SIG sont répartis sur deux sites : l'immeuble sis 35 rue Saint-Dominique et l'immeuble sis 19 rue de Constantine. En réalité, l'architecture de ces bâtiments et la répartition des effectifs aboutit à un éclatement du service, en six « *plateaux* » de travail, préjudiciable à son fonctionnement.

Le projet, engagé par la DSAF, de regrouper les services du Premier ministre sur un site unique (ensemble immobilier « *Séguir-Fontenoy* ») à l'horizon 2016 devrait résoudre ces difficultés.

Si la Cour prend acte de la difficulté de regrouper immédiatement l'ensemble des effectifs du SIG sur un site unique, elle appelle de ses vœux un regroupement partiel sur un nombre de « *plateaux* » de travail plus réduit.

### **2 - Les anomalies constatées en matière de dépenses de transport et de représentation de certains personnels**

Chaque année, le SIG alloue, à certains agents d'encadrement, une « *enveloppe* » réservée aux frais de transport et de représentation en lien avec l'activité professionnelle. La Cour a constaté que l'« *enveloppe* » de

certaines agents a été largement dépassée entre 2008 et 2011 et qu'elle a servi à couvrir des frais extérieurs à leur activité professionnelle. La direction a mis fin à ces pratiques en avril 2011.

### **3 - Les anomalies constatées en matière de dépenses d'achat**

Lors de précédents contrôles, la Cour avait constaté plusieurs anomalies en matière d'achats. Celles-ci concernaient, d'une part, les procédures de passation avec, notamment, le recours à la procédure adaptée dans des cas où la définition des besoins du service était insuffisamment précise, le non-respect des règles relatives aux reconductions de certains marchés et des consultations d'entreprises effectuées dans des délais très réduits. Elles concernaient, d'autre part, l'exécution de la dépense, la Cour ayant relevé des atteintes aux règles de la comptabilité publique.

Le début de l'exercice 2011 ayant connu, en matière de commande publique, de nouveaux dysfonctionnements, le SIG a engagé des travaux pour améliorer les processus de passation et d'exécution des marchés. Outre le tableau de synthèse évoqué ci-dessus, ont ainsi été développés des outils formalisant l'expression des besoins et le suivi des procédures. Ces instruments pourront utilement être complétés, notamment par l'élaboration d'un guide interne des procédures, qui pourrait être rédigé pour garantir la cohérence des passations de marché et encadrer, en particulier, la passation de marchés à procédure adaptée.

Plus généralement, pour les marchés les plus importants ou ceux qui ne comportent ni minimum ni maximum et bien que l'obligation de constituer des commissions d'appel d'offres ait été supprimée par le décret du 19 décembre 2008, une instance consultative collégiale, spécifique au SIG ou commune avec d'autres services du Premier ministre, pourra utilement être mise en place pour optimiser les achats.

En définitive, il importe que le SIG, censé apporter un appui aux autres ministères dans l'élaboration des marchés de communication, soit lui-même exemplaire dans ce domaine.

### **4 - La gestion des ressources humaines**

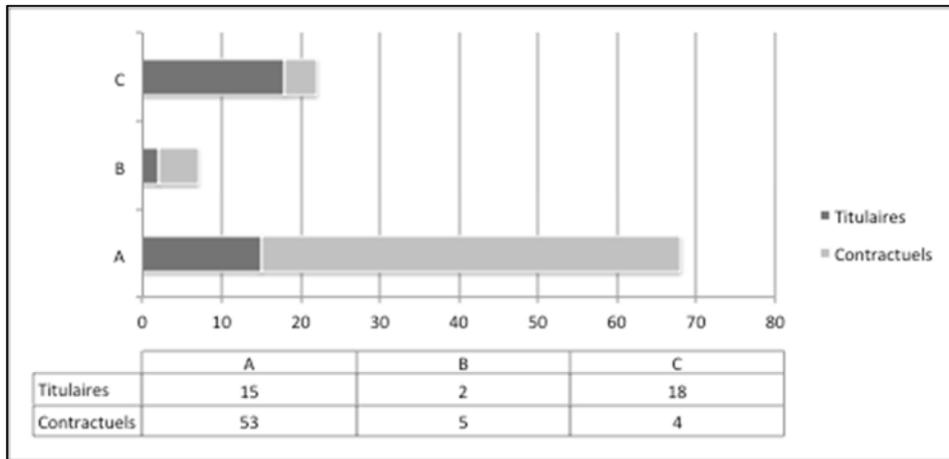
Certains métiers exercés par le SIG comportent une composante technique forte qui requiert des compétences parfois rares dans la fonction publique, en quantité comme en qualité, faute de formation spécifique. C'est notamment le cas dans les métiers à forte innovation technologique ou de conception, que ce soit en matière de web et, à un moindre degré, de campagnes de communication ou d'études et sondages.

Le SIG, comme les services ministériels de communication, font dès lors appel à des compétences externes, en faisant appel à des personnels contractuels.

Ce type de recrutement, utile dans certains cas, pose cependant plusieurs types de difficultés de gestion qui ne sont pas toutes spécifiques au SIG. Ces difficultés sont notamment liées :

- à la faible attractivité des rémunérations dans le service public au regard de ce secteur particulier ;
- à la problématique des perspectives de carrières des contractuels dans l'administration et, de manière plus aiguë encore, dans des services à taille réduite tels que ceux du Premier ministre ;
- à la contrainte de gestion introduite par la pérennisation des situations individuelles (CDD transformés en CDI).

**Figure n° 1 : Proportion des personnels contractuels et titulaires dans l'effectif du SIG**



Source : Cour des comptes (données du SIG).

L'ensemble de ces difficultés se traduit par une grande ancienneté dans le même poste (plus de dix ans) de plusieurs agents, notamment au sein de l'encadrement intermédiaire. Si l'expertise des agents concernés n'est pas toujours contestée, force est de constater que leur absence de mobilité peut constituer un frein au changement. Elle peut potentiellement limiter la transversalité, lorsque le champ d'activité du département est perçu comme un « *domaine réservé* ».

Les directeurs successifs du SIG ont pu maintenir des cadres intermédiaires, en dépit de l'apparition d'importantes difficultés professionnelles, voire de conflits internes ; la tendance a été, vraisemblablement par souci d'apaisement social, de confier des « missions » à ces agents. Ainsi, sur les 97 agents en poste au SIG en 2011, plus d'un tiers occupe ou a occupé un poste d'encadrement supérieur, d'encadrement intermédiaire, de membre de cabinet ou de chargé de mission. Leurs rémunérations ont représenté près de 60 % de la masse salariale du SIG en 2011.

Il importe donc, dans la durée, de mettre fin à cette situation dans le respect des droits des personnels.

### Coût chargé (y compris charges patronales) moyen de certaines catégories d'agents

Catégories d'agent	Coût chargé (y compris charges patronales) moyen par agent
Direction, secrétariat général <sup>9</sup>	131 566 €
Membre de cabinet, chargé de mission <sup>10</sup>	96 198 €
Chef de département (actuel ou ancien)	79 267 €
Adjoint au chef de département (ou assimilé)	68 556 €
Moyenne des agents	49 918 €

Source : Cour des comptes (données du SIG).

## D - Les études et les sondages

### 1 - Les marchés relatifs aux études et aux sondages

La Cour avait constaté, dans ses précédents rapports, que les dépenses d'études et de sondages étaient restées relativement stables, entre 2006 et 2010 (en moyenne 2,7 M€), hormis une forte hausse en 2009. Elles ont connu, après 2010, une nouvelle baisse en 2011 (-16 %),

<sup>9</sup> Directrice, adjoint à la directrice, secrétaire général.

<sup>10</sup> Chef de cabinet, conseiller de la directrice, chargée de mission « *dialogue social* », responsable de la stratégie digitale, chargé de mission auprès de l'adjoint à la directrice.

due essentiellement à une diminution notable du volume de prestations commandées (79, contre 106 en 2010).

## **2 - La réalisation de sondages pour le compte de la présidence de la République**

Lors de son enquête de 2011 sur les dépenses de communication des ministères, la Cour avait constaté que « *le SIG ne réalis[ait] plus d'étude portant directement sur l'image ou l'action du Président de la République* ». Elle avait précédemment relevé, dans son rapport sur les comptes et la gestion de la présidence de la République<sup>12</sup>, que « *cette dernière disposait désormais de ses propres marchés qui lui permettent de commander elle-même les études et sondages relatifs à l'image et à l'action du Président* ». Il avait ainsi été mis fin aux dérives constatées par le passé.

S'il est demandé au SIG de commander des sondages pour le compte de la présidence de la République, les prestations réalisées devront être facturées en application d'une convention de remboursement conclue à cet effet. Un projet de convention de ce type a été communiqué à la Cour.

## **E - L'évaluation de l'efficacité des campagnes de communication**

Lors d'une précédente enquête de la Cour, le SIG s'était engagé à clarifier sa doctrine, s'agissant de la commande de *post-tests*. Il envisageait de prendre en compte, avant commande, le coût des campagnes et le nombre de médias visés par l'action de communication. Ces critères ne sont toujours pas clairement définis et doivent donc l'être.

## **F - La coordination interministérielle**

### **1 - La planification stratégique**

Conformément à son engagement et en application de la lettre de mission de la directrice, le SIG dispose désormais, à un stade encore expérimental, d'un système d'information lui permettant d'établir un planning stratégique en fonction des priorités de l'action et de la

---

<sup>12</sup> Rapport remis au Président de la République et publié le 22 juillet 2011.

communication gouvernementales. Ce planning repose sur trois composantes :

- une vision actualisée des actions de communication et de leur contexte politique, à l'aide d'une interface partagée, avec les directeurs de la communication des ministères ;
- un instrument de suivi et de prospective sur les principaux objectifs de communication, à l'aide d'un outil de visualisation des données ;
- un outil de pilotage de la communication, mesure par mesure, par le croisement de leur visibilité et de l'adhésion de l'opinion, ainsi que par la production d'analyses des campagnes existantes et des tendances des médias et de l'opinion.

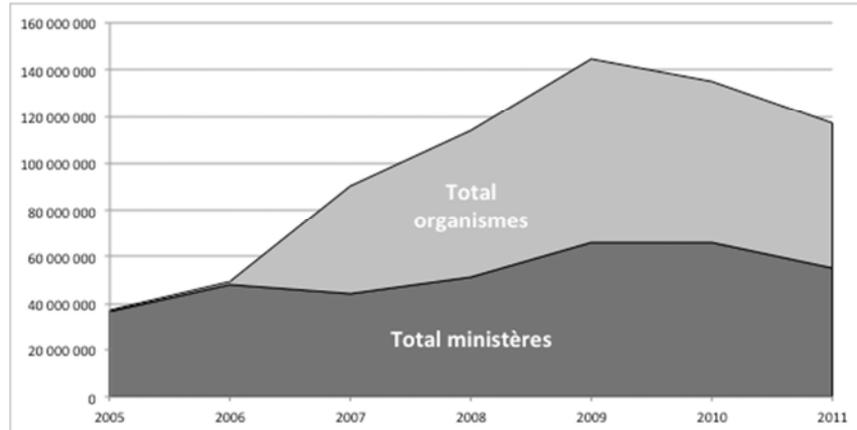
Cet outil constitue une réelle avancée qu'il convient de finaliser pour le rendre complètement opérationnel.

## **2 - Les études et les sondages**

En matière de coordination interministérielle des commandes d'études et de sondages, le SIG devra procéder, avec le service des achats de l'État, à une évaluation des gains potentiels d'une mutualisation, préalable nécessaire avant de se prononcer sur l'opportunité de s'engager dans cette voie.

## **3 - Les achats coordonnés d'espaces publicitaires**

La recommandation formulée en 2011 par la Cour « de réfléchir à l'intégration d'autres opérateurs actifs sur le marché publicitaire, tels que l'Office national d'information sur les enseignements et les professions (ONISEP) ou le fonds national de promotion et de communication de l'artisanat (FNPCA) », au groupement d'achat (marché coordonné d'achat d'espaces publicitaires), n'a pas été suivie, au motif que le champ du groupement est déjà très large et que les régies publicitaires y sont réticentes. De plus, le SIG anticipe une résistance des opérateurs dont le budget relatif à la communication est important, ceux-ci craignant, selon lui, une ingérence dans leur politique de communication. Pour autant, les opérateurs devant également contribuer à la maîtrise des dépenses publiques, il est souhaitable d'explorer, à court terme, cette piste de la mutualisation.

**Figure n° 2 : Évolution du montant total des achats mutualisés d'espaces**

Source : Cour des comptes (données du SIG).

#### 4 - La veille et l'analyse des médias

Conscient de la grande variété de ses productions, le SIG a engagé le développement d'un catalogue en ligne, le « kiosque », afin de mieux communiquer auprès des cabinets ministériels et administrations. Cet outil a vocation à offrir une interface d'abonnement aux prestations pour les membres de cabinet et principaux responsables ministériels, en fonction de listes de diffusion et de droits d'accès prédéfinis. Cette initiative est prometteuse et permettra une clarification de l'offre du SIG.

En outre, conformément à ses engagements, le SIG a initié une démarche de mutualisation des prestations de veille audiovisuelle (alertes médias, retranscriptions, enregistrements et montages, notamment). Celle-ci est sur le point d'aboutir, permettant ainsi des gains, certes faibles (de 2,1 à 3,4 %, dans les trois premières années, par rapport à la situation antérieure) mais réels.

#### 5 - Le « media training »

La Cour a constaté, dans le passé, que « certains ministères avaient eu recours à des prestations de conseil et d'assistance en dehors de toute publicité et mise en concurrence ». Certaines de ces prestations concernaient le « media training », c'est-à-dire la formation à la prise de parole dans les médias, alors que le SIG proposait, jusqu'en 2010, une offre interministérielle en la matière.

Depuis mai 2011, le SIG offre à nouveau aux membres du Gouvernement la possibilité de bénéficier de ce type de prestations. Pour autant, le constat fait par la Cour en 2011, selon lequel « *il semble que les ministres fassent preuve, non d'un manque d'intérêt pour le media training mais d'une réticence à recourir, pour ce type de prestations, à un marché interministériel* » conclu par le SIG, est toujours d'actualité. S'il advient qu'un membre du Gouvernement préfère recourir directement à un prestataire sans passer par l'intermédiaire du SIG, il reste indispensable que les règles de la commande publique soient respectées.

## **6 - Le rôle du porte-parole du Gouvernement**

Le décret n° 2012-784 du 30 mai 2012 relatif aux attributions du porte-parole du Gouvernement prévoit que celui-ci « *dispose du service d'information du Gouvernement* ». Les conditions de prise en charge, par le SIG, d'actions de communication menées par la ministre, porte-parole du Gouvernement, doivent être précisées.

## **7 - La définition et la connaissance des dépenses de communication**

En application des recommandations émises par la Cour, par le contrôle général économique et financier et conformément à ses engagements, le SIG a animé une démarche interministérielle en vue de la définition de la fonction de communication et d'une meilleure connaissance des dépenses de communication.

## **V - Les fonctions d'un SIG « fort »**

### **A - Un SIG au service d'une vision stratégique**

#### **1 - La nécessité d'un plan de communication interministériel**

L'action gouvernementale et l'action de l'État doivent être accompagnées par une stratégie de communication interministérielle claire. Il revient, naturellement, au Premier ministre de définir cette stratégie et de la diffuser, par l'intermédiaire d'une feuille de route ou d'un plan de communication qui iraient au-delà de la traditionnelle mise à jour de la circulaire du Premier ministre relative à la communication gouvernementale.

Un tel document présenterait de nombreux avantages.

D'une part, il permettrait au Premier ministre de clarifier les règles en vigueur en matière de coordination de communication des ministres, au quotidien comme en temps de crise.

D'autre part, il permettrait d'identifier précisément les lignes directrices de la communication du Gouvernement, notamment les thématiques prioritaires, les outils et supports à privilégier et les acteurs de cette communication – en particulier la place du SIG dans l'organisation interministérielle.

Enfin, les services ministériels de la communication pourraient, à leur niveau, décliner les priorités stratégiques dans leur plan de communication propre.

#### **2 - Le rôle du SIG dans l'élaboration de cette stratégie**

Le Premier ministre doit pouvoir s'appuyer sur un SIG fort de son expertise et de sa connaissance du réseau des communicants publics.

*a) Une force de propositions*

Dans l'assistance au Premier ministre pour l'élaboration de cette vision stratégique, la direction du SIG joue un rôle important en matière de synthèse entre les priorités de la communication politique et celles de la communication institutionnelle. Dans ce cadre, le SIG a, au moins une fois dans le passé, réalisé une mise en perspective de son activité.

Parmi les actions engagées, étaient retracés les éléments suivants : un effort de rationalisation, une évaluation et un renouvellement réguliers des prestations offertes, l'amélioration de la communication interne et de la collaboration entre départements et le renforcement des relations avec le cabinet du Premier ministre, les ministères, les préfetures et les ambassades. La partie relative aux perspectives d'amélioration mentionnait la nécessité de définir un schéma directeur pluriannuel pour la communication gouvernementale, d'encourager les mutualisations (à l'époque, l'achat d'espaces) et de mettre en place un dispositif de formation des communicants de l'État dans l'administration.

*b) La durée d'exercice des fonctions de directeur du SIG*

La durée des fonctions à la tête du SIG – il s'agit d'emploi à la discrétion du Gouvernement – n'excède que rarement deux ans et demi (la moyenne est de 26 mois). Trois directeurs seulement ont exercé pendant plus de trois ans et un seul plus de 40 mois.

Cette présence, souvent limitée dans le temps, ne semble pas suffisante pour que le directeur puisse inscrire son action dans une stratégie de moyen terme. Dans une structure telle que le SIG, dont les effectifs sont majoritairement constitués de personnels contractuels, la succession rapide des directeurs n'est pas de nature, en l'espèce, à faciliter le management des équipes et la gestion des ressources humaines ni à permettre à la direction du SIG de participer pleinement à l'élaboration et la mise en œuvre de la stratégie de communication du Gouvernement au-delà des actions ponctuelles.

La Cour a conscience que la spécificité de ces fonctions rend difficile le juste équilibre entre la durée nécessaire à une bonne gestion et la proximité de la fonction avec le personnel politique mais cette contrainte ne peut être ignorée.

## **B - Un SIG prescripteur et mutualisateur**

### **1 - La fonction de prescription**

Le SIG joue un rôle prescripteur essentiel, que ce soit en matière d'interprétation de la règle de droit ou de définition de bonnes pratiques (recours à telle procédure ou, au contraire, encadrement voire interdiction d'un tel recours) de communication publique. Légitimés par le positionnement du SIG auprès du Premier ministre, les écrits de ce service ont, en effet, le caractère de normes interministérielles investies d'une autorité qui s'impose à tous les échelons, qu'ils soient politiques ou administratifs.

L'exemple été donné dans la période récente avec la diffusion de deux mémentos (avril puis octobre 2011) au sujet de la communication en période pré-électorale, qui ont précisé les règles, les risques encourus et les points d'attention, un an puis six mois avant les élections. Un guide pour les élections législatives a, en outre, été diffusé, dès mai 2012, pour la nouvelle équipe gouvernementale.

Dans le même ordre d'idées, le SIG a élaboré un guide concernant la rationalisation des sites internet de l'État, fournissant une grille d'évaluation de ceux-ci et synthétisant les questions fondamentales à poser quant à la création ou le maintien de sites internet ministériels.

Toujours en matière de présence numérique, la circulaire n° 5574 du Premier ministre, en date du 16 février 2012, relative à l'internet de l'État, fixe les règles de la présence numérique de l'État :

- une « *Charte de l'Internet de l'État* », qui cible, en priorité, les directeurs de la communication des administrations et les webmasters de ces sites web a été diffusée pour uniformiser la structure visuelle, les types de contenus, les fonctionnalités et la gestion opérationnelle de sites internet de l'État ;
- une annexe rappelle les procédures relatives aux demandes d'agrément des projets internet et numériques de l'État et fournit un modèle de demande.

Il est souhaitable que de tels guides soient disponibles en matière de commande publique (achat de prestations de communication) et de gestion des ressources humaines, les services ministériels de communication faisant appel, comme le SIG, à une proportion importante de personnels contractuels.

En termes d'harmonisation, la question de la « *marque* » de l'État et celle d'une éventuelle charte graphique garantissant un certain niveau d'unité de la présence numérique de l'État se posent.

Au-delà de la légitimité du SIG, sa fonction de prescription, essentielle, n'est pleinement efficace que si la discipline gouvernementale en matière de communication est respectée et que si le service dispose d'une compétence reconnue, loin d'un simple rôle de régulateur de la communication ministérielle.

## **2 - La mutualisation des efforts**

Dans un contexte budgétaire contraint, la mutualisation des efforts concerne aussi bien celle des dépenses que celle de la connaissance de ces dépenses.

À cet effet, la mutualisation des dépenses de communication, indispensable, peut être approfondie. Le rôle du SIG est d'autant plus important que ses moyens budgétaires ont été abondés pendant l'exercice du délégué interministériel à la communication. Cette modification dans l'allocation des moyens ayant marqué les esprits dans l'ensemble des ministères, ceux-ci expriment des attentes importantes vis-à-vis du SIG, afin de retrouver des marges de manœuvre.

Les démarches existantes (groupement d'achat d'espaces publicitaires) vont dans la bonne direction. Il est toutefois souhaitable que le SIG soit en mesure de déterminer précisément, avec les ministères, les prestations qui peuvent être mutualisées, sans que cette mutualisation contraigne excessivement la procédure de mise en concurrence, notamment au regard de la taille des candidats susceptibles de répondre, ou soit de nature à fausser la concurrence, en avantageant durablement les titulaires des marchés.

À cet égard, un meilleur partage de la connaissance et de l'information relative aux dépenses de communication qui ne sont pas mutualisées est indispensable :

- une meilleure information des acheteurs publics sur les tarifs pratiqués par les prestataires et obtenus par les administrations (tarifs moyens, tarifs les plus faibles ou les plus élevés, etc.) aiderait à mieux calibrer les appels d'offre ;
- une meilleure connaissance de l'ensemble des documents produits par ou pour un ministère permettrait d'éviter la multiplication de commandes identiques par différents ministères ;

- une connaissance plus complète des compétences et expertises disponibles dans les administrations permettrait de désigner un ministère chef de file appuyant le SIG dans la démarche de mutualisation.

## **C - Un SIG prestataire de services**

### **1 - Un service du Premier ministre**

#### *a) Les prestations assurées pour le Premier ministre et son cabinet*

Le SIG est un service du Premier ministre qui élabore, à l'attention de ce dernier et de son cabinet, une série de prestations :

- analyse de l'opinion (études et sondages) et des médias ;
- veille (revues de presse, scripts d'émissions de radio ou de télévision, etc.) ;
- communication sur internet (portail du Gouvernement, site France.fr, sites relatifs à la communication de crise, etc.) ;
- outils de pilotage (à terme, le planning stratégique interministériel).

Pour remplir son rôle, la direction du SIG doit inscrire son action dans une mission d'intérêt général en garantissant le caractère technique du travail des services et le respect des normes juridiques et administratives. Le SIG doit aussi être en mesure d'anticiper les demandes de l'autorité politique.

Ce service doit être un outil utile d'aide à la décision, ce qui implique que sa direction soit associée, en amont, au processus de décision gouvernementale pour être en mesure d'éclairer le Premier ministre en matière technique et de préparer le volet relatif à la communication. Ceci est particulièrement vrai en matière de communication de crise, interministérielle ou non (connaissance des interlocuteurs, des enjeux et des moyens).

#### *b) Les prestations assurées pour les services du Premier ministre*

Plusieurs services rattachés au Premier ministre souhaiteraient que le SIG joue à leur égard le rôle d'une direction de la communication. La question qui se pose est celle d'une éventuelle offre de services et de son contenu.

En effet, parallèlement à la démarche de rationalisation de la « *Toile gouvernementale* » et notamment de la « *toile* » des services du Premier ministre, le SIG a été sollicité, de manière croissante, par ces services en matière de conception, de maintenance technique et d'entretien (« *webmastering* ») de leurs sites internet. De ce fait, le SIG a commencé à réfléchir à la forme que pourrait prendre une telle offre. Les services offerts pourraient consister en :

- la réalisation de sites internet (capture des besoins fonctionnels et techniques, conception ergonomique, graphique et technique, assemblage et recette) ;
- la gestion de la garantie de service (hébergement, maintenance corrective et évolutive).

Cette orientation, qui présenterait l'avantage d'offrir une fonction support mutualisée aux services du Premier ministre, ne serait pas sans conséquence notable sur la charge de travail du SIG – donc sur les moyens nécessaires pour assurer ces missions nouvelles – mais également, sur son positionnement. En tout état de cause, le décret du 18 octobre 2000 ne prévoit pas ce type de « *missions* » très techniques qui ne sont actuellement assurées par le service que pour le Portail du Gouvernement et le site France.fr.

## **2 - Un prestataire de services pour les autres ministères**

Le SIG fournit, d'ores et déjà, de nombreuses prestations aux ministères. Elles s'adressent à des publics hétérogènes :

- les conseillers de communication des ministres s'appuient sur les éléments d'information transversaux transmis par le SIG (notes généralistes d'analyse de l'opinion ou des médias, par exemple) et les études et sondages qui relèvent du champ de compétence de leur ministre ;
- les directeurs de la communication des administrations centrales s'appuient sur l'expertise du SIG, qui joue un rôle de conseil et d'accompagnement (humain ou financier) des équipes ministérielles dans l'organisation des campagnes, dans la gestion des marchés publics ou dans les domaines innovants (voir les développements spécifiques à l'animation du réseau) ;
- les services déconcentrés de l'État, notamment les ambassades et les préfetures, qui souhaiteraient disposer d'éléments transversaux et d'informations relatives aux actions

gouvernementales relevant de ministères autres que leurs tutelles.

Ces prestations sont globalement jugées de bonne qualité. Néanmoins, compte tenu de l'hétérogénéité de ces publics, le SIG doit garantir la lisibilité de son offre de services pour limiter le nombre de contacts directs d'autres administrations avec les chefs de département. De même, l'accent doit être mis sur le professionnalisme des équipes.

### **D - Un SIG expert et animateur du réseau des communicants ministériels**

Si l'expertise du SIG est reconnue en matière de campagnes de communication, elle ne l'est pas dans tous les domaines. Au-delà de la gestion des marchés publics, les ministères souhaiteraient pouvoir bénéficier d'une expertise dans les domaines innovants.

Au sein de l'Union européenne<sup>17</sup>, la communication gouvernementale est de plus en plus orientée vers l'utilisation proactive des réseaux sociaux. Par exemple, le SIG pourrait s'affirmer comme la référence de l'administration française, en matière de présence de l'État sur le web et en particulier sur les réseaux sociaux. Les réseaux de communicants auxquels il participe ou qu'il anime pourraient être, ensuite, autant de vecteurs de diffusion des meilleures pratiques de la communication institutionnelle et administrative.

En effet, le SIG participe ou anime, à différents niveaux, des instances et groupes de travail.

La direction du SIG anime une réunion mensuelle des directeurs de la communication des ministères. L'appréciation portée sur cette réunion est nuancée. Si elle permet à la direction du SIG de transmettre des messages aux ministères, elle pourrait être davantage utilisée comme un forum d'échanges de bonnes pratiques et de sensibilisation des responsables ministériels aux nouveaux enjeux de la communication publique.

Le groupe interministériel des « *veilleurs* », instance animée par le département « *veille et ressources d'informations* » constitue un modèle intéressant. Se réunissant trimestriellement pour faire le point sur les

---

<sup>17</sup> À l'échelon européen, il représente la France au club de Venise. Créée en 1986 et composée des communicants gouvernementaux des États membres et d'institutions communautaires, cette instance se réunit deux fois par an pour favoriser les échanges d'idées et le partage de bonnes pratiques.

projets des ministères, leurs représentants peuvent y présenter des retours d'expérience. Des professionnels de la communication y sont périodiquement invités pour aborder des thèmes variés. Ainsi, une réunion de décembre 2011 a donné lieu à une table ronde sur « *l'utilisation des réseaux sociaux dans la gestion de crise et sur le rôle joué par le community manager* », avec la participation d'un consultant, d'un chercheur et du « *community manager* » d'une grande entreprise publique.

L'animation du réseau des communicants publics passe aussi par la coordination interministérielle de projets d'envergure nationale. Il peut aussi bien s'agir de campagnes ponctuelles, par exemple le cinquantenaire du traité de l'Élysée, ou d'une démarche permanente telles la promotion de l'image de la France à l'étranger, notamment à l'aide du portail France.fr, ou la coordination de la communication territoriale pour assurer le nécessaire relais local des actions de communication de l'État, en particulier auprès de la presse quotidienne régionale.

Compte tenu des attentes exprimées par les services ministériels de communication à l'égard du SIG (et de la réduction progressive de leurs marges de manœuvre budgétaires), le contexte est favorable pour que ce service soit perçu comme le pilote légitime de la coordination de la communication gouvernementale.

### ————— **CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS** —————

#### ***S'agissant du positionnement et de l'organisation du SIG***

*La Cour recommande de :*

- *positionner le service de telle façon qu'il puisse efficacement animer et coordonner l'ensemble de la mise en œuvre de la communication gouvernementale ;*
- *adopter une organisation lui permettant effectivement d'exercer ses fonctions d'animation et de coordination interministérielles, ainsi que de mutualisation des moyens.*

#### ***S'agissant du fonctionnement et de la gestion du SIG***

*Le SIG a, dans la perspective d'une gestion administrative et budgétaire plus rigoureuse, suivi plusieurs des recommandations formulées par la Cour lors de ses récents contrôles. Le service est désormais en mesure d'assurer le suivi de son activité et de ses achats même si des ajustements sont encore nécessaires.*

*Ces efforts doivent être poursuivis, notamment en matière de mutualisations et de gestion des ressources humaines et en vue d'accroître la transversalité de son organisation.*

*La Cour recommande de :*

- *compléter les outils de suivi des procédures d'achats utilisés par le SIG ;*
- *élaborer un guide interne des procédures de passation de marchés ;*
- *soumettre les procédures d'achat les plus sensibles à une instance consultative collégiale, spécifique ou commune avec d'autres administrations ;*
- *clarifier les critères d'achats, concernant la commande de post-tests ;*
- *évaluer les gains potentiels d'une mutualisation des études et des sondages ;*
- *intégrer d'autres opérateurs au groupement d'achats coordonnés d'espaces publicitaires ;*
- *préciser les conditions de prise en charge, par le SIG, d'actions de communication menées par la ministre, porte-parole du Gouvernement ;*
- *élaborer et diffuser un rapport d'activité détaillé, dans l'optique d'une meilleure transparence de son activité et de sa gestion.*

*La Cour recommande aussi un regroupement des effectifs du SIG sur un nombre de plateaux de travail plus réduit.*

---

## **Conclusion**

Le positionnement du SIG a évolué au cours des dernières années, auprès du Premier ministre comme auprès des différents ministères ; il importe qu'il trouve sa place au centre de la communication gouvernementale.

La poursuite des efforts menés en faveur d'une gestion administrative et budgétaire plus rigoureuse doit conduire à faire du SIG un acteur de référence, compte tenu de son expertise technique et administrative.

Garant des normes et des meilleures pratiques dans le domaine de la communication publique et moteur des démarches de mutualisation, le SIG pourra ainsi apporter une contribution précieuse dans la définition et la mise en œuvre d'une stratégie de communication gouvernementale cohérente et coordonnée.

## **Annexes**

- Annexe 1 : Lettre du Premier ministre – Réponse du Premier président
- Annexe 2 : Liste des directeurs successifs du SIG et durée de leurs fonctions
- Annexe 3 : Organigramme du SIG (au 1<sup>er</sup> septembre 2012)

**Annexe 1 : Lettre du Premier ministre-Réponse du Premier président****I. Lettre du Premier ministre au Premier président**

CC A1205202 CDC  
0/05/2012

*Le Premier Ministre* Paris, le 30 MAI 2012

91003

Monsieur le Premier Président,

La Cour a procédé au contrôle de la gestion du Service d'information du Gouvernement (SIG) sur les exercices 2003 à 2009 et un référé a été adressé au Premier ministre à ce titre le 28 mai 2010.

Au-delà de ces travaux de contrôle, le Gouvernement entend disposer d'une évaluation de l'organisation et du fonctionnement du Service d'information du Gouvernement lui permettant de mieux mesurer son exacte adéquation aux objectifs qu'il doit poursuivre.

En application de l'article L.132-5-1 du code des juridictions financières, je souhaite que la Cour des comptes procède, dans le respect des procédures qui régissent ses travaux, à cette enquête, que son rapport me soit communiqué le 14 septembre et qu'il soit rendu public comme en dispose l'article L.143-14 du même code.

J'ai demandé à l'ensemble des services concernés de prendre toutes dispositions pour vous donner accès à tous les documents nécessaires et pour faciliter, dans les délais mentionnés, cette enquête.

Je vous prie de croire, Monsieur le Premier Président, à l'assurance de toute ma considération.



Jean-Marc AYRAULT

Monsieur Didier MIGAUD  
Premier Président de la Cour des comptes  
13 rue Cambon  
75100 PARIS

**Réponse du Premier président de la Cour des comptes***Le Premier Président***2 0 2 6 4 2**Paris, le **0 4 JUIN 2012**

Monsieur le Premier Ministre,

Par courrier du 30 mai 2012, vous avez souhaité, en application de l'article L132-5-1 du code des juridictions financières, que la Cour procède à une enquête d'évaluation sur l'organisation et le fonctionnement du Service d'information du Gouvernement.

Je suis sensible, après le contrôle de la gestion de la Cour sur ce service qui a donné lieu à un référé en mai 2010, à votre souhait de confier la réalisation de cette enquête à la Cour des comptes.

Je me propose, comme vous l'avez souhaité que ce rapport vous soit communiqué à la mi-septembre. Comme vous l'avez décidé, sur le fondement de l'article L.143-14 du code des juridictions financières, je le rendrai public après vous l'avoir remis.

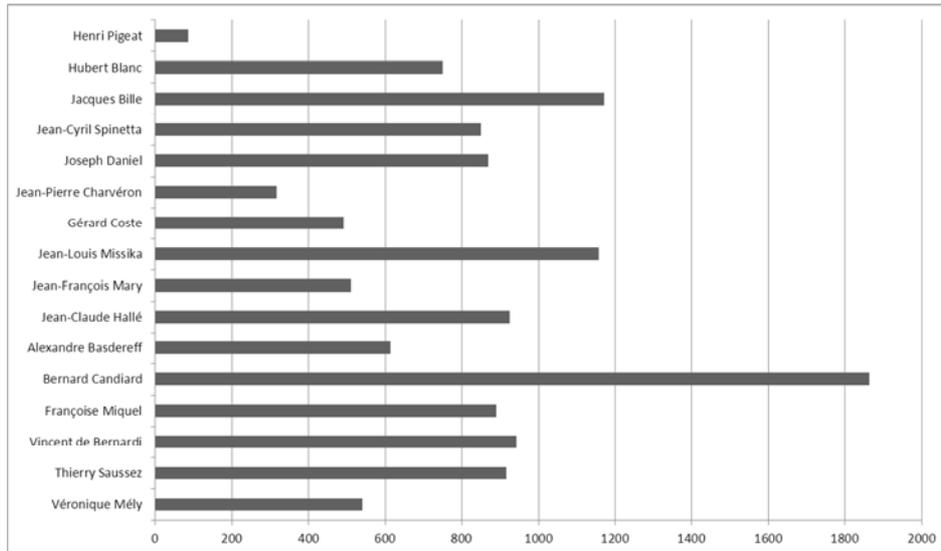
Je vous prie d'agréer, Monsieur le Premier Ministre, l'expression de ma haute considération.

  
Didier MIGAUXMonsieur Jean-Marc AYRAULT  
Premier Ministre

**Annexe 2 : Liste des directeurs successifs et durée de leurs fonctions**

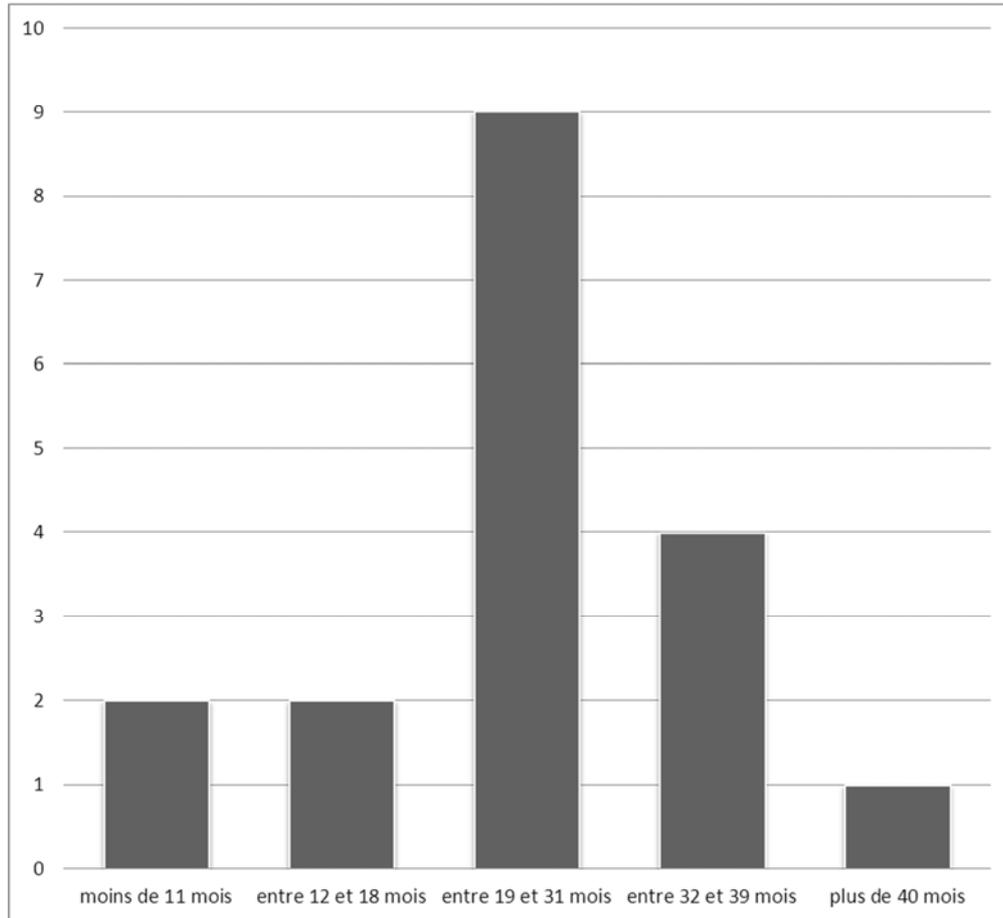
<b>Prise de fonctions</b>	<b>Fin de fonctions</b>	<b>Directeur</b>	<b>Premier ministre à la nomination</b>	<b>Autres Premiers ministres en fonction avant la fin des fonctions du directeur</b>
février 1976	avril 1976	Henri Pigeat	Jacques Chirac	-
avril 1976	mai 1978	Hubert Blanc	Jacques Chirac	Raymond Barre
mai 1978	août 1981	Jacques Bille	Raymond Barre	Pierre Mauroy
août 1981	décembre 1983	Jean-Cyril Spinetta	Pierre Mauroy	-
janvier 1984	mai 1986	Joseph Daniel	Pierre Mauroy	Laurent Fabius Jacques Chirac
mai 1986	avril 1987	Jean-Pierre Charvéron	Jacques Chirac	-
avril 1987	août 1988	Gérard Coste	Jacques Chirac	Michel Rocard
août 1988	octobre 1991	Jean-Louis Missika	Michel Rocard	Édith Cresson
octobre 1991	mars 1993	Jean-François Mary	Édith Cresson	Pierre Bérégovoy Édouard Balladur
mai 1993	novembre 1995	Jean-Claude Hallé	Édouard Balladur	Alain Juppé
novembre 1995	juillet 1997	Alexandre Baserdeff	Alain Juppé	Lionel Jospin
juillet 1997	août 2002	Bernard Candiard	Lionel Jospin	Jean-Pierre Raffarin
septembre 2002	février 2005	Françoise Miquel	Jean-Pierre Raffarin	-
février 2005	septembre 2007	Vincent de Bernardi	Jean-Pierre Raffarin	Dominique de Villepin François Fillon
avril 2008	octobre 2010	Thierry Saussez	François Fillon	-
mars 2011	septembre 2012	Véronique Mély	François Fillon	Jean-Marc Ayrault
septembre 2012	-	Philippe Guibert	Jean-Marc Ayrault	-

Source : Cour des comptes.

**Figure n° 3 : Durée des fonctions des directeurs du SIG**

Source : Cour des comptes.

**Figure n° 4 : Nombre des directeurs du SIG par durée de leurs fonctions**



*Source : Cour des comptes.*

Annexe 3 : Organigramme du SIG (au 1<sup>er</sup> septembre 2012)