

Les sites web des communes françaises : marketing, communication et démarche participative des habitants. Application aux communes du département de la Loire

David Huron

Université de Nice-Sophia Antipolis

IAE de Nice

CRIFP (EA 1195)

Résumé

Le réseau des réseaux est devenu un support marketing sur lequel les organisations se doivent d'être présentes. Les communes développent donc des sites sur internet qui ont des objectifs contextuels différents. L'étude de 15 sites de communes du département de la Loire montre en effet que les collectivités locales utilisent le web pour se positionner, voire se différencier.

Mots-clés

Marketing – Démarche participative – Communication – Management public local – Positionnement

Introduction

S'il ne fait aucun doute que les entreprises ont bien intégré l'outil internet dans leurs processus de commercialisation, on peut légitimement s'interroger sur les objectifs de sites d'organisations non marchandes et spécialement ceux des collectivités locales. En effet, de par son caractère non marchand, la commune n'a *a priori* rien à vendre alors que l'entreprise se sert d'internet comme un élément de système d'information de gestion et de démarche marketing intégrée. D'ailleurs, force est de constater que le cybermarketing n'est envisagé que dans une optique d'intégration d'internet dans la stratégie de l'entreprise (A. Dufour, 1997).



Dans ces conditions, comment expliquer le développement des sites web des communes françaises ? Pour répondre à cette question, il a été nécessaire de sélectionner un département et d'étudier les sites des communes en ligne. Le choix s'est porté sur quinze sites de communes du département de la Loire référencés pour la plupart sur le site de l'Association des Maires de France (AMF)¹. De manière générale, trois rôles sont dévolus à la communication dans les collectivités territoriales. Elle doit en premier lieu « *susciter les échanges et les contacts nécessaires au bon fonctionnement de la communauté* ». Elle doit aussi « *informer sur l'offre locale de services publics* » et impulser une démocratie participative. Elle est destinée enfin, à « *promouvoir la ville* » et à rechercher des partenaires extérieurs (L. Hermel & A. Louppe, 1999, p.7). Il semble que ces objectifs soient plus ou moins bien respectés lorsqu'il s'agit de communiquer *via* le web.

Ainsi, le site de la commune peut comporter des connotations fortement politiques au point que certaines pages peuvent être assimilées à une véritable communication politique (section 1). En outre, la motivation principale à la mise en place d'un site internet pour les communes reste l'interactivité et la dimension informative de l'outil (section 2). Enfin, comme le font les entreprises pour leurs produits, les sites web municipaux constituent un formidable instrument de promotion du territoire (section 3).

1. Le site web, support de communication politique ?

Comme le souligne Jean-Marie Cotteret, « *gouverner, c'est paraître* » (1997). Les trois derniers mandats municipaux ont fait l'objet d'un développement de la communication sans précédent. Journaux, bulletins, et plus rarement télévisions et radios locales se sont développées au gré des initiatives municipales. A la différence des publications, par nature

¹ Les sites des communes étudiés sont : Andrézieux-Bouthéon (9 149 hab.), Bonson (4 000 hab.), Feurs (7 671 hab.), Firminy (19 283 hab.), Le Coteau (7 375 hab.), Mably (7 636 hab.), Montbrison (15 143 hab.), Roanne (38 887 hab.), Saint-Chamond (37 361 hab.), Saint-Etienne (180 438 hab.), Saint-Genest-Lerpt (5 684 hab.), Saint-Paul-en-Cornillon (1 400 hab.), Saint-Priest-en-Jarez (5 815 hab.), Sorbiers (7 526 hab.), Villars (8 496 hab.). La plupart des villes étudiées correspond aux plus grandes communes du département. Seule la ville de Roanne n'était pas référencée sur le site de l'AMF. L'étude s'est déroulée du 29 janvier au 13 février 2001.

ponctuelles, les sites présents sur internet sont constamment en ligne y compris en période préélectorale. L'absence de texte particulier réglementant l'utilisation d'internet en période préélectorale pose de réels problèmes juridiques aux élus des communes. Ainsi, l'AMF conseille à ses élus de respecter trois règles. D'abord, l'ouverture d'un site internet par une collectivité un an avant les élections constitue un risque pour le candidat et la collectivité. Par ailleurs, la mise à jour du site un an avant les élections reste possible sous réserve de respecter l'antériorité (pas de mise à jour du site dans une perspective électorale), la régularité (pas de mise à jour inhabituelle, répétitive ou injustifiée), l'identité (pas de modification avantageuse) et la sobriété (informations politiquement neutres). Enfin, sept mois avant l'élection, le contenu du site doit s'affranchir de toute promotion des réalisations de la collectivité et de la mise en valeur de la gestion municipale².

En l'absence d'une véritable législation sur ce thème donnant lieu à une subjectivité dans l'appréciation, il semble bien que les conseils de l'AMF aient été suivis en partie par les responsables municipaux. En effet, la présence politique a été considérablement amoindrie durant la période critique située avant les élections. Néanmoins, certains signes fondés sur les « *techniques personnalisatrices* » ne laissent aucun doute quant à l'objectif du site (S. Albouy, 1994, p.82). L'existence de quelques lignes signées du maire, personnalise le site de la commune. De même, l'organigramme des élus avec la photo de chacun d'entre eux, relève de ce type de technique. Certaines communes vont jusqu'à proposer un mini *curriculum vitae* en cliquant sur la photo de l' élu. Enfin, un historique des maires permet de relier le présent à l'histoire grâce au maire en place. Cette institutionnalisation de la personnalité du premier magistrat de la commune constitue incontestablement un moyen détourné de bénéficier de la prime au sortant.

Enfin, outre les techniques personnalisatrices, certaines constructions de sites laissent entrevoir une volonté de faire apparaître l'action de l'équipe municipale en place. Ainsi, les rubriques « réalisations des dernières années » et « projets » semblent faire référence à un bilan de fin de mandat et à un projet politique pour les années à venir. En outre, il n'est pas rare de trouver le dernier numéro du journal municipal en ligne. Des études ont

² Ces éléments sont issus d'une note datée de décembre 2000 de l'AMF sur « la communication des collectivités locales en période préélectorale »

montré que ce support véhiculait des informations à forte connotations politiques (F. Meyssonier & V. Appel, 1995).

Les hasards du calendrier électoral ont fait que l'étude de ces sites municipaux s'est écoulée pendant la période préélectorale. En période non électorale, il est probable que les signes ici observés se transforment et laissent une place plus importante encore à la communication politique.

2. Le site web, outil d'information et de participation des habitants

Sans revenir sur les débats anciens entre les deux courants de pensée structurant l'action politique notamment locale³, il semble qu'en matière décisionnelle, les démarches descendante et ascendante fassent l'objet d'enjeux considérables. Les réflexions aujourd'hui menées sur la relation entre élus et citoyens se nourrissent de la contradiction entre ces courants (P. Deyon, 1999). Ces interrogations se retrouvent au niveau de la communication sur le web.

2.1. Une démarche descendante : l'information accrue des citoyens

La loi du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la république (ATR) rappelle que « *le droit des habitants à être informé des affaires de celle-ci et à être consultés sur les décisions qui les concernent, indissociable de la libre administration des collectivités territoriales, est un principe essentiel de la démocratie locale* ». Ce rappel permet d'isoler l'information stratégique, qui permet aux habitants d'évaluer l'action des élus par des données plutôt objectives, de l'information pratique.

Les sites observés développent avec une relative constance les informations pratiques. Ainsi, les services administratifs ont leurs propres pages où sont indiquées les personnes responsables, les coordonnées et les heures d'ouverture. Il est parfois mentionné le détail des documents pour chacune des démarches administratives de telle sorte que l'habitant ait tous les papiers nécessaires lors de son déplacement à la mairie. Aucun des sites visités n'a fait mention d'une quelconque interactivité avec ces services, l'administration n'étant pas encore prête à être entièrement en

³ Les défenseurs de l'action des élus estiment que les citoyens ne sont pas aptes à détenir un rôle participatif au niveau local. Ce courant, fortement influencé par l'œuvre de Montesquieu s'oppose aux défenseurs de la démocratie directe chère à Rousseau.

ligne. En revanche des réponses à des questions préalablement posées sont parfois disponibles (« Quelles sont les aides auxquelles je peux bénéficier ? »). En ce qui concerne les services à caractère industriels et commerciaux, la majorité des renseignements figurant sur les pages web de la commune sont relatifs à la présentation visuelle des équipements lorsqu'ils existent, aux coordonnées, heures d'ouverture et tarifs appliqués. Par ailleurs certaines communes ont décidé de segmenter leur offre de communication en s'adressant à des catégories bien précises de la population. En s'adressant aux jeunes, certaines rubriques (« sortir le soir », « se loger », « le week-end ») permettent d'instaurer un lien positif. Mieux encore, de nouveaux services peuvent voir le jour, comme la constitution d'une base de données pour la recherche d'emplois d'étudiants, ou des conseils dans le cadre de la recherche d'emploi (constitution de lettre de motivation, de *curriculum vitae* ou de conseils pour réussir les entretiens d'embauche). Ces nouveaux services, s'ils ne sont pas mentionnés dans les obligations des communes s'inscrivent avec d'autres initiatives dans une logique globale de lutte pour l'emploi (D. Huron, 1999).

Le budget municipal constitue une source d'informations politiquement sensibles donc stratégiques. Ces informations doivent être mises à la disposition de la population depuis la loi ATR. Certaines communes font figurer des informations relatives au budget en ligne alors que rien ne les y oblige. La raison principale relève d'une double volonté d'explication et de transparence. Ainsi, les documents budgétaires ne sont pas repris textuellement, mais sont pédagogiquement adaptés parfois sous forme de questions que se posent les administrés (« combien dépense la commune pour ses frais de fonctionnement ? », « combien reçoit la commune pour couvrir les dépenses ? »...). Ce souci d'explication se retrouve aussi lorsque la rubrique concerne le plan d'occupation des sols ou la charte de l'environnement. Des rappels législatifs, ainsi qu'une rapide présentation des enjeux et des objectifs répondent aux interrogations des habitants.

2.2. Une démarche ascendante : l'émergence de la participation des habitants

S'opposant à la « *conception passive* » de la démocratie locale développée précédemment, un certain nombre d'éléments repérés sur les sites web des communes mettent en exergue une « *conception participative* » de la relation avec le citoyen. Ainsi, dans une étude récente portant sur cinq grandes villes françaises, Fabienne Greffet a mis en

évidence un guide pour l'analyse du contenu des sites (2000). Si les éléments de ce guide les plus communs se retrouvent dans les sites que nous avons étudié (courrier électronique permettant de dialoguer avec l'équipe municipale ou l'administration, forum de discussion), il semble que les éléments impliquent le plus les citoyens dans la prise de décision soient totalement absents. Ainsi, la possibilité de donner son avis sur des projets ou des décisions en cours ou la volonté de donner à l'opposition un nouveau moyen de s'exprimer ne paraissent pas rencontrer sur les sites étudiés le même engouement que dans le cadre de villes plus importantes.

La relation unissant les responsables politiques et les citoyens *via* internet traduit en réalité la diversité des situations traditionnelles. Dans le domaine relationnel, il existe en réalité un continuum de situations partant de l'information des citoyens (démarche entièrement descendante), passant par la consultation et la concertation et aboutissant à la participation (démarche entièrement ascendante) (G. Gontcharoff, 1999 ; D. Huron, 2000). Malgré la promotion de l'utilisation d'internet dans les collectivités locales qui positionne l'image des élus locaux à la pointe de la technologie, les équipes municipales ont une attitude timorée face à l'outil. Certains n'hésitent d'ailleurs pas à observer que « *les expériences menées en matière de renouveau démocratique et de participation des citoyens au management local grâce aux nouveaux outils de communication restent embryonnaires* » (S. Leymarie, 2000).

3. Le site web, instrument de promotion du territoire

Les théories sur le développement local montrent que les territoires et les collectivités territoriales qui s'y rattachent se différencient par leur offre de produits ou de services (C. Longhi & J. Spindler, 2000). Ainsi, pour promouvoir leur territoire, les communes appliquent comme n'importe quelle autre organisation les techniques du marketing au point que l'on développe le concept de marketing des villes (P. Noisette & F. Vallérugo, 1996). Dans cette optique, la commune s'adresse soit aux professionnels (entreprises, institutions,...) soit aux particuliers en communiquant sur le registre de l'offre touristique.

3.1. Lorsque la commune se fait entreprise sur le net

Pour attirer les entreprises, les communes utilisent deux stratégies de communication sur le web. La communication plutôt passive et

traditionnelle est fondée sur un descriptif plutôt flatteur de la situation économique du territoire. Quelle que soit la nature des facteurs de localisation envisagés, le site internet de la commune utilise un grand nombre d'informations. Ainsi, les pages web de la collectivité locale promeuvent aussi bien les éléments qu'ils soient sur mesure (coût des terrains, temps d'accès au territoire,...), modifiables à court terme (taux d'impôt, offre de sites, de logements,...), modifiables à long terme (infrastructures, système éducatif,...) ou non modifiables (climat, proximité des matières premières, des marchés d'exportation,...) (H. Brossard, 1997).

Outre les équipements et infrastructures susceptibles d'avoir une influence sur la décision de s'installer sur un territoire, d'autres critères souvent non économiques sont développés pour contribuer à rendre le territoire encore plus accueillant. Certaines communes ont donc ainsi développé des rubriques telles que « ville sportive », « ville culturelle », « ville solidaire », « ville verte » ou « ville accueillante ».

Par ailleurs, le dynamisme du territoire est la principale composante véhiculée par les sites des communes étudiées. Le bilan de l'économie locale est souvent évoqué soit en utilisant un historique de l'économie locale, soit en faisant référence aux industries de pointe. Des liens avec les entreprises insérées sur le territoire de la collectivité locale sont sensées donner une vision intégrée et organisée du réseau de l'économie locale. Des slogans en ce sens (« vivre la réussite »), impulsent une telle image.

Toutefois, des actions plus agressives peuvent compléter la communication passive précédemment développée. Ainsi la communication est véritablement envisagée comme un élément du mix ou le produit serait le territoire (G.J. Ashworth & H. Voogd, 1995). La commune devient alors via internet un vendeur de produits comme les zones d'activités commerciales ou industrielles. Desserte, plan du site, prix au mètre carré, sont alors des éléments indispensables à la vente. Certaines communes anticipent les obstacles, essentiellement financiers, des entreprises et signalent les aides possibles à l'implantation sans pour autant que ces aides proviennent exclusivement de la commune⁴.

⁴ On trouve ainsi sur quelques pages des développements sur les primes d'aménagement du territoire à taux maximal, les subventions du FEDER, les aides régionales, les aides départementales à l'immobilier, les interventions de partenaires privés, les interventions de sociétés de capital risque locales ou régionales ou les exonérations fiscales.

3.2. L'importance du tourisme sur les sites web des communes

La communication des collectivités locales à destination des particuliers sur les sites internet est essentiellement axée sur le tourisme. Pour les communes les plus importantes, il est à noter un lien systématique avec les sites des offices de tourisme. Les communes les plus petites développent des pages particulièrement détaillées sur le patrimoine ou l'histoire de la commune allant jusqu'à effectuer des visites virtuelles *via* des photographies dans les endroits les plus typiques. Les sites des offices de tourisme se trouvent parfois hébergés en quelques pages par le site d'accueil de la commune. Même si certaines communes se targuent d'être tournées vers l'étranger comme le prouvent les rubriques « ouverture internationale » ou « jumelages », aucun des sites visités ne contient une traduction simultanée en langue étrangère. Il en est de même pour les pages d'accueil. Dans ces conditions, la communication touristique à destination des particuliers s'adresse aux touristes français en utilisant essentiellement le registre de l'accueil. La communication d'accueil peut être définie comme « *les moyens destinés à donner la réponse appropriée à une question donnée* » (F. Perroy & P. Frustier, 1998).

Des efforts particuliers sont effectués sur la présentation du patrimoine des sites des communes. Ainsi, la sélection du site web de la commune par certains sites de référence ou l'attribution de récompenses amènent une valeur ajoutée et un gage de sérieux aux yeux de l'internaute⁵.

Conclusion

Comme le souligne Jean-Marc Decaudin, internet est « *à la fois un média de masse comme la télévision et un média individualisé comme le mailing* » (1999, p.58). Les communes françaises se sont lancées dans cette nouvelle forme de communication afin de se différencier et de permettre d'offrir de nouveaux services interactifs. Or, comme le rappelle Edith Nuss, à la base du site internet trois types de préoccupations conditionnent la relation

⁵ Par exemple, deux sites sur les quinze étudiés ont été référencés sur le site de commune de France .com. Par ailleurs un site a obtenu le ruban national de la ville numérique dans la catégorie valorisation de l'image de la ville et de son patrimoine touristique.

interactive. Ainsi, les pages web permettent non seulement de faire connaître la collectivité locale, de créer l'échange et de capitaliser la bonne image (2000).

Pourtant la communication par internet peut également être vécue comme un changement de logique dans le processus décisionnel avec l'introduction de démarche ascendante début d'une démocratie participative. Pour autant, il existe des conditions nécessaires mais non suffisantes pour qu'un tel objectif soit atteint. Le développement de l'équipement informatique des habitants et leur connexion au réseau des réseaux n'est encore que partiel, même si l'accessibilité à des lieux permettant aux habitants de s'exprimer sur ces sites est favorisée, notamment à travers la multiplication de postes libre service dans les médiathèques.

L'étude des sites web des communes du département de la Loire avait pour objectif d'illustrer les raisons qui poussent les communes à avoir recours à un site internet. Les éléments recueillis peuvent faire l'objet d'une grille d'analyse à tester sur un échantillon plus représentatif (soit par taille de communes au niveau national, soit au niveau d'une région).

Bibliographie

- Albouy Serge (1994), « Marketing et communication politique », L'Harmattan.
- Ashworth G.J. & Voogd H. (1995), « Selling the city. Marketing approaches in public sector », John Wiley & Sons.
- Brossard Hubert (1997), « Marketing d'une région et implantation des investissements internationaux », Economica.
- Cotteret Jean-Marie (1997), « Gouverner, c'est paraître », 2^{ème} édition, PUF.
- Decaudin Jean-Marc (1999), « La communication marketing, concepts, techniques, stratégies », 2^{ème} édition, Economica.
- Deyon Pierre (1999), « Le long refus de la démocratie locale », in CURAPP/CRAPS, *La démocratie locale, représentation, participation et espace public*, P.U.F., p.13-19.
- Dufour Arnaud (1997), « Le cybermarketing », Collection Que-sais-je ?, PUF.
- Gontcharoff Georges (1999), « Le renouveau des comités de quartier », in CURAPP/CRAPS, *La démocratie locale, représentation, participation et espace public*, P.U.F., p.305-327.

- Greffet Fabienne (2000), « L'offre de démocratie locale sur le web : l'exemple des sites des grandes villes », *Communication aux 4^{ème} rencontres Villes-Management*, novembre, Nancy, 17p.
- Hermel Laurent & Louppe Albert (1999), « Le marketing direct au service des collectivités territoriales », *La Lettre du Cadre Territorial*.
- Huron David (1999), « Les actions des maires urbains pour l'emploi : le management plus que l'incitation », in Le Duff Robert & Rigal Jean-Jacques (dir.), *Maire, entrepreneurs, emploi*, Dalloz, p.627-650.
- Huron David (2000) « Le dilemme de la relation élu-citoyen : accroître la légitimité de la politique mise en œuvre ou renforcer la participation des habitants ? », *Communication aux 4^{ème} rencontres Villes-Management*, novembre, Nancy, 17p.
- Leymarie Stéphane (2000), « Villes : NTIC et démocratie participative », *Communication aux 4^{ème} rencontres Villes-Management*, novembre, Nancy, 10p.
- Longhi Christian & Spindler Jacques (2000), « Le développement local », LGDJ
- Meyssonier François & Appel Violaine (1995), « Gestion de la communication et communication sur la gestion dans les villes », *Politiques et Management Public*, vol.13, n°3, septembre, p.249-266.
- Noisette Patrice & Vallérugo Franck (1996), « Le marketing des villes, un défi pour le développement stratégique », Les Editions d'Organisation.
- Nuss Edith (2000), « Le cyber marketing », Les Editions d'organisation.
- Perroy François & Frustier Pierre (1998), « La communication touristique des collectivités territoriales », *La Lettre du Cadre Territorial*.