



**HAL**  
open science

## Internet et la politique de communication des communes: un outil au service du marketing territorial?

Natacha Ordioni

► **To cite this version:**

Natacha Ordioni. Internet et la politique de communication des communes: un outil au service du marketing territorial?. Terminal. Technologie de l'information, culture & société, 2000, n°82, pp.33-46. hal-01874108v2

**HAL Id: hal-01874108**

**<https://univ-tln.hal.science/hal-01874108v2>**

Submitted on 27 Sep 2018

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

# Internet et la politique de communication des communes : un outil au service du marketing territorial ?

Natacha Ordioni

Si, depuis 1993, Internet connaît un rythme de diffusion exemplaire<sup>1</sup>, la distribution mondiale des serveurs demeure profondément inégale, puisque 95 % d'entre eux sont concentrés en Amérique du Nord, en Europe Occidentale, au Japon et en Australie, qui représentent à peine 15 % de la population mondiale.

La diffusion d'Internet dans le monde est étroitement corrélée à l'indice de développement humain (IDH), et différentes recherches<sup>2</sup> révèlent que la pénurie des capitaux constitue le principal obstacle à l'introduction des technologies de l'information et de la communication (TIC) dans les pays en développement.

Ces observations empiriques contribuent à valider une approche déductive de l'innovation, qui s'attacherait à recenser les facultés de génération et d'attraction des innovations des différents pays, en fonction de leurs atouts économiques, sociaux et culturels. Elles s'inscrivent aussi dans le modèle diffusionniste de l'innovation, incarné par E. Rogers, qui met l'accent sur le rôle déterminant des "attributs perçus" d'une innovation pour expliquer la diversité des taux de diffusion observables.

Le premier objectif de ce travail est d'appréhender la diffusion d'Internet en France, à travers l'analyse statistique des sites "officiels" créés entre 1997 et 1999 par un groupe d'acteurs spécifiques, les municipalités. En effet, les sites exigent d'importants investissements humains, techniques et financiers, qui renvoient à des comportements dynamiques et créatifs<sup>3</sup>. Ils fournissent également des informations relatives aux contenus proposés par leurs créateurs.

L'analyse effectuée laisse apparaître que la diffusion spatiale des sites Internet tend à renforcer les dynamiques locales préexistantes. Même si l'on peut observer un nombre conséquent de sites dans les villes de moins de 5000 habitants, les

---

<sup>1</sup> L'évolution du nombre de serveurs suit une progression géométrique dont le taux annuel moyen de croissance est de 35 % entre 1993 et 1999.

<sup>2</sup> Voir par exemple, ORDIONI N., "Technologies de l'information et de la communication et développement du Sud de la Méditerranée : analyse du cas d'Internet", *Mondes en Développement*, 1999, tome 27.

<sup>3</sup> Voir GRASLAND L., "Internet, un réseau et des territoires", p. 397-402, dans *La communication, état des savoirs*, Sciences Humaines Éditions, 1998.

régions les mieux dotées produisent des sites dont les contenus sont plus diversifiés et de niveau technique supérieur.

Toutefois le modèle diffusionniste se heurte à certaines limites théoriques. Polariser la recherche sur l'analyse des facteurs propices à l'innovation, conduit à envisager le processus de diffusion comme un produit fini se répandant par imitation dans un environnement socioéconomique figé. Le développement de l'usage d'Internet par les collectivités locales ne peut être interprété comme un simple transfert technologique dans des milieux "favorables".

Le contenu des sites officiels révèle la transformation des logiques d'investissement de l'espace public de l'ensemble des communes, confrontées à la nécessité de rendre compétitif l'espace dont elles ont la charge, dans un contexte de globalisation et de désengagement de l'État au niveau de la gestion des biens collectifs locaux.

## **Les sites "officiels" : un reflet des inégalités spatiales ?**

### **La répartition des sites "officiels"**

La probabilité de créer un site apparaît follement associée aux dynamiques locales préexistantes - on peut noter la forte propension à innover en matière de TIC dans les régions urbaines, à revenu élevé, où l'équipement en télécommunications et en informatique est le plus dense. Ainsi, sur les 454 sites dénombrés dans les 22 régions métropolitaines, un tiers (147) est localisé dans les trois régions Ile-de-France, Provence-Alpes-Côte d'Azur (PACA) et Rhône-Alpes (document 1). Les communes du Centre et de l'Est sont les moins équipées.

La diffusion est corrélée à la taille des communes (document 2), dont la population nombreuse et jeune, apte à rapidement se familiariser avec les outils informatiques, favorise une ouverture sur l'extérieur et une forte demande d'innovation. Les régions les mieux dotées en sites sont également celles dont le niveau de qualification moyen et la part de chercheurs dans la population active sont les plus élevés.

Si l'on peut observer un nombre conséquent de sites parmi les communes de moins de 5000 habitants, le contenu des différents sites demeure toutefois profondément différencié.

### **Des contenus différenciés**

Les différents sites Web des communes ont été classés en fonction de leurs contenus en vue de réaliser l'Analyse Factorielle de leurs Correspondances multiples (AFC) (voir la méthodologie en annexe et le document 3 pour l'AFC).

### *La mise en valeur des spécificités locales*

Le premier axe (horizontal) explique 25 % de l'inertie de la courbe. Il reflète l'opposition entre les sites officiels à contenu fortement territorialisé s'attachant à promouvoir des qualités ou produits spécifiques au lieu (artisanat, patrimoine, tourisme) et les sites se servant des TIC en tant que pivot d'un projet économique, social et philosophique (document 4).

Des différences techniques accompagnent ces oppositions entre usages : les sites s'attachant surtout à mettre en valeur des spécificités locales ont un niveau technique moins performant, un degré d'élaboration moins maîtrisé que les sites situés sur le cadran droit de la représentation graphique. Leur contenu est moins diversifié et souffre de l'irrégularité des mises à jour (qui concerne environ 20 % du total des sites). Ces sites sont sur-représentés dans les petites communes (< 5000 hab.) qui s'organisent plus fréquemment autour de la promotion touristique ou artisanale de leurs spécialités. Ce type de contenu est plus typique des régions du sud (PACA, Midi-Pyrénées, Languedoc-Roussillon) et du centre de la France (Poitou-Charentes, Centre, Auvergne).

### *Les TIC, pivot d'un projet économique, social et philosophique*

La partie droite du graphique incarne les espoirs placés par l'État et les collectivités locales dans les TIC. Trois thèmes majeurs des sites officiels peuvent être distingués.

Une première catégorie d'objectifs a trait à la modernisation de la gestion de l'information administrative et la rationalisation des services publics. On s'efforce d'améliorer le service rendu à l'utilisateur tout en réduisant son coût. Cette visée s'incarne par exemple dans le développement de téléprocédures relatives à la consultation et à la délivrance de documents officiels à partir d'Internet. Dans un autre registre, la télémédecine a pour vocation de permettre la réduction des dépenses de santé, tout en augmentant la qualité des soins dans les régions peu dotées en équipements.

L'objectif d'amélioration du service public débouche parfois sur une visée pédagogique et citoyenne quand il met l'accent sur les interfaces qui organisent l'espace démocratique - associations, institutions culturelles et éducatives<sup>4</sup>, modes de participation à la gestion du local. Internet est alors utilisé en tant qu'instrument de citoyenneté, modalité contribuant le plus fortement au premier axe.

Même si le thème de la citoyenneté rencontre parfois un écho significatif au sein des régions rurales, confrontées à l'érosion de leurs activités et repères traditionnels, ce sont les espaces dynamiques et ouverts sur l'extérieur qui constituent le terreau le plus favorable à son éclosion. Dans cette perspective, les

---

<sup>4</sup>Dimensions rassemblées sous le label "éducation populaire" dans le graphique factoriel.

TIC constituent le pivot d'un projet économique, social et philosophique, qui aspire à mettre en œuvre une démarche de développement local s'attachant à construire le citoyen en acteur créatif.

Ce type d'ambition s'incarne par exemple dans le site de la ville de Parthenay, modèle du genre, qui a lancé un projet européen de "villes numérisées" pour voir "comment les citoyens peuvent devenir des "co-inventeurs" des nouveaux services multimédia<sup>5</sup>. D'autres communes tentent d'encourager l'engagement du citoyen dans l'espace public, à travers la promotion de comités de quartier, la création de commissions ouvertes aux non-élus ou la mise en œuvre de conseils municipaux de jeunes.

Enfin, certains sites Internet sont d'abord destinés aux entreprises. C'était par exemple le cas du site d'Issy-les-Moulineaux, sacré en novembre 1996 "meilleur Web d'une collectivité locale", il offrait une "vitrine innovante et internationale du tissu économique local".

L'action municipale a ici pour vocation de développer l'utilisation des TIC parmi les entreprises déjà implantées sur le territoire et de générer des économies d'agglomération facilitant l'accueil de nouvelles sociétés. La démarche suivie est centrée sur la mise en valeur de l'ensemble des aspects de l'image de la ville ; ainsi, l'industrie de la culture et du loisir bénéficie d'une attention particulière, en tant qu'élément d'attraction potentiel, mais aussi en termes de cohésion sociale, de lutte contre l'exclusion.

Si la répartition géographique des sites officiels trahit le poids des inégalités qui structurent le territoire, elle met aussi en lumière le poids croissant des TIC dans la vie des collectivités locales, étroitement lié à la mutation de leurs fonctions depuis les années 1980.

### **De la promotion du service public au marketing territorial**

Le deuxième axe (vertical) traduit l'évolution de la logique d'investissement de l'espace public des collectivités locales. Si, en 1982, la loi de décentralisation fournit un cadre en apparence plus propice à l'exercice de la démocratie locale, elle correspond aussi à un désengagement de l'État, qui transfère un grand nombre de responsabilités économiques et sociales aux régions. Cette évolution se déroule dans un contexte de mutation économique et de mise en péril des équilibres sociaux et démographiques de nombreuses régions rurales et industrielles.

L'axe 2 oppose les modalités traditionnelles des politiques de communication locales, organisées autour la promotion municipale et de la mise en valeur du service public, aux modalités nouvelles d'intervention des communes conduites à mettre en œuvre diverses pratiques de surenchère en vue de rendre leur territoire attractif à l'égard des touristes et des entreprises (document 4).

---

<sup>5</sup> M. Hervé, maire de Parthenay.

## **La promotion du service public**

Deux catégories de communes développent des politiques organisées autour de la promotion du service public. Dans les deux cas, la communication permet de légitimer l'action politique sous la forme d'une promotion municipale directe (discours, photos ou biographie du maire).

Pour certaines d'entre elles (en bas à droite du graphique), cette dimension demeure toutefois accessoire et la référence au service public est envisagée dans une stratégie globale de développement des TIC. Ces communes font partie des régions les plus tertiairisées, jouissent d'un potentiel élevé de chercheurs et de nombreux sites Internet (Ile-de-France, Rhône-Alpes). Les autres régions concernées sont particulièrement bien dotées en infrastructures (Nord) et disposent des populations abondantes et jeunes qui entretiennent des relations de dépendance importante avec la Région parisienne (Picardie, Haute-Normandie). L'accent est mis sur la rationalisation des services publics (téléprocédures), source d'une meilleure satisfaction de l'utilisateur.

La politique de communication de la deuxième catégorie de villes (en bas à gauche du graphique) ne s'inscrit pas dans une logique comparable. Il s'agit le plus souvent de petites communes, parfois rurales, appartenant à des régions au sein desquelles le poids de l'agriculture est élevé (Aquitaine). Les sites officiels produits par les municipalités sont souvent succincts, et s'attachent surtout à lutter contre la rupture des équilibres démographiques. Les élus tentent de construire une identité temporelle, de fonder une légitimité engendrée par la tradition. Les thèmes les plus répandus concernent l'histoire de la ville, la description de son patrimoine et des grandes dates qui structurent la vie locale. La religion (horaires des offices) contribue également à la structuration de l'espace. Ces informations sont d'abord destinées aux administrés et le territoire est ici abordé d'un point de vue existentiel, en tant que révélateur d'identité<sup>6</sup> favorable à la cohésion sociale.

## **Le marketing territorial**

Le haut de la représentation graphique rassemble les sites Internet s'attachant à rendre leur territoire attractif au plan économique.

À gauche se trouvent les communes dont l'économie s'organise autour d'activités traditionnelles - l'agriculture, l'artisanat et le tourisme. Le territoire est ici représenté à travers son aspect physique et écologique. Le contenu des sites souligne les potentialités des éléments naturels - climat, paysages, productions artisanales.

Sous l'intitulé "marketing territorial" sont classés les sites qui appréhendent le territoire en termes organisationnels. La promotion économique vise à mettre en

---

<sup>6</sup> BAILLY A., "Territoires et territorialités", in *Encyclopédie d'économie spatiale*, J.-P. AURAY et al. (s/d), Economica, 1994, p. 275-279.

valeur certains avantages fiscaux (zones franches), ou bien souligne les différentes qualités de la main d'œuvre disponible - abondance, coût, niveau de qualification, flexibilité.

Les représentations et les pratiques qui structurent l'espace obéissent à une logique réticulaire, au sein de laquelle les connexions entre acteurs - entreprises, conseillers, chambres de commerce, élus locaux - viennent redoubler le pouvoir "créateur" des réseaux de télécommunications. Ce type de promotion croît fortement avec la taille la commune (75 % des sites officiels des villes de 100000 habitants et plus sont concernés), et évoque l'apparition d'un modèle de "gouvernement local", fondé sur des relations directes entre la "ville" et l'État, tandis que de nouveaux liens se nouent entre les collectivités locales et le secteur privé. Cette évolution se traduit par une forte croissance des dépenses d'équipement des villes, tandis que l'État se désengage relativement au profit de la part de financement assurée par le biais des impôts locaux, qui croissent fortement à partir de 1990.

### **Vers un nouveau paradigme productif ?**

Dans notre graphique, la dimension de "citoyenneté" apparaît du même côté que le "marketing territorial", ce qui incarne la proximité des sites Internet des communes concernées, au sens où ces sites incorporent les deux dimensions simultanément. Cette situation reflète l'intrusion d'une logique de marché dans les domaines sociaux, culturels et politiques. En 1995, presque 60 % des services publics locaux sont assurés par des concessionnaires privés (eau, traitement des déchets)<sup>7</sup>. Tandis que le "service universel"<sup>8</sup> se substitue au service public, le citoyen laisse la place à l'utilisateur et au consommateur.

L'hétérogénéité du secteur associatif grandit ; si certaines associations poursuivent une mission traditionnelle de médiation de nature souvent culturelle ou éducative, d'autres se voient directement mises en concurrence par l'État à travers des procédures d'appels d'offre qui favorisent l'extension de leurs activités dans le secteur marchand.

En même temps que la globalisation et les impératifs de rentabilité financière des entreprises les conduisent à limiter les salaires et à flexibiliser la force de travail, l'État Providence se désengage de sa fonction de redistribution et d'insertion. Les associations se voient alors investies d'une nouvelle mission - la gestion de la crise sociale. Confrontées à l'insuffisance de leurs ressources, elles font appel au financement privé et modernisent leurs méthodes de collecte de fonds qui évoluent vers le marketing associatif. Un nouveau secteur économique, s'écartant de la

---

<sup>7</sup> DUVAL G., "Services publics locaux : la privatisation sans bruit", *Alternatives Economiques*, n° 128, juin 1995.

<sup>8</sup> C'est l'accès à un minimum de services à un prix abordable pour tous les citoyens, quelle que soit leur localisation géographique.

logique du marché mais aussi de celle du service public, prend de l'ampleur - celui de l'économie solidaire. Ce nouvel espace productif, parfois qualifié de "tiers secteur", rassemble des organisations caractérisées par une diversité de statuts juridiques. Leur principe commun réside dans les limites apportées à l'appropriation individuelle des bénéfices, au profit de la constitution d'un patrimoine collectif. L'existence d'une logique de développement commune joue un rôle déterminant dans la compétitivité de ces activités industrielles ou de service.

L'utilisation du réseau informatique constitue alors le moyen de favoriser la rencontre des objectifs poursuivis par les institutions locales et les exigences des marchés internationaux.

La diffusion spatiale d'Internet tend à refléter les atouts des communes les plus dynamiques et dominantes et ne laisse guère présager la naissance d'une géographie alternative qui serait induite par les TIC. Cette tendance globale masque toutefois l'apparition d'un processus d'appropriation croissante des TIC par les populations et élus locaux ainsi que l'évolution des pratiques d'innovation des communes rurales ou urbaines confrontées à des situations de marginalisation.

L'analyse thématique des sites Web officiels révèle deux modes de mise en valeur du territoire ; les petites communes produisent des contenus qui soulignent les spécificités physiques et écologiques de l'espace. Les communes les mieux dotées tentent de construire une image plus standardisée, en mettant l'accent sur leurs atouts organisationnels, leurs potentialités à être attractives au sein d'un espace globalisé.

Si certains sites aspirent à améliorer le service public local, à "revitaliser" le tissu social grâce à la communication, la volonté civique et citoyenne demeure le plus souvent évincée par l'ambition de rendre les territoires communaux plus attractifs à l'égard des touristes ou des entreprises, afin de créer de l'emploi.

Dans cette perspective, le processus de diffusion d'Internet n'est pas seulement l'expression d'un transfert technologique réussi. L'innovation s'inscrit sur un échiquier sur lequel les positions stratégiques sont déjà distribuées. À un bout de la chaîne, la logique des firmes mondialisées ; à l'autre, celle de l'État qui tente de conserver un pouvoir de régulation en même temps qu'il se désengage. A mi-chemin, des acteurs locaux investis de nouvelles prérogatives que la technique contribue à légitimer.

Internet contribue à réconcilier et à associer<sup>9</sup> deux logiques en apparence contradictoires - celle du réseau global et celle du territoire local - en laissant imaginer une alternative à la globalisation de l'offre et de la demande. L'espace régional devient le lieu d'un paradigme productif où se déploient de nouvelles configurations de pouvoirs, qui viennent relayer un modèle de développement centralisé et linéaire mis à mal par la logique mondialisée de concurrence.

---

<sup>9</sup> Sur la logique des "associations" et l'innovation, voir LATOUR B., *Les microbes*, ED. A-M. Métailié, 1984.

## Annexe 1

### Méthodologie

#### *Les variables*

Le travail a porté sur une série de variables actives représentant le contenu des sites. Après une première analyse exploratoire, les thèmes constitutifs des sites ont été relevés et deux modalités ont été distinguées, présence ou absence du thème.

Neuf thèmes principaux ont été recensés :

- les associations et l'éducation populaire ;
- les manifestations culturelles ;
- la promotion municipale (photo et/ou discours du maire, des élus) ;
- l'information administrative, les téléprocédures ;
- la relation de citoyenneté (enquêtes municipales, diverses interactions avec les administrés) ;
- le tourisme et le patrimoine ;
- l'artisanat et les produits locaux ;
- la mise en valeur simple de l'économie locale (liste d'entreprises, de commerces) ;
- la valorisation élaborée de l'économie locale (informations relatives aux atouts, aides proposées, interlocuteurs, fiscalité, espaces, débouchés, économies d'agglomération).

La présence (ou l'absence) des thèmes ci-dessus a été vérifiée pour chaque site. L'importance quantitative de chaque thème n'a toutefois pas été mesurée, ce qui conduit parfois à attribuer des caractéristiques communes à des sites dont les contenus, malgré des thèmes partagés, demeurent très différents au plan de leur forme. Pour limiter ce biais, un indicateur de niveau technique a été introduit, variant de 1 à 3 en fonction du degré de maîtrise de l'outil informatique, à partir de critères simples, par exemple le nombre de pages du site, les langages utilisés, la mise en œuvre de cadres (frames), de menus déroulants, de formulaires. Le fait que le site soit ou non à jour a également été pris en compte.

Les variables *illustratives* retenues ont été :

- la population des communes ayant créé les sites ;
- la localisation géographique des communes (département, région) ;
- des indices représentatifs des caractéristiques socio-économiques des régions auxquelles appartiennent les communes (âge de la population, part de l'emploi agricole, taux de chômage, nombre de touristes, part des chercheurs).

#### *L'échantillon*

Les sources qui ont permis de dénombrer les sites officiels ont été exploitées à partir d'Internet. Une dizaine de serveurs ont été consultés, qui récapitulent les sites officiels et non officiels des mairies. Dans la mesure où des différences notables existent entre ces bases de données, l'existence des sites proposés par ces serveurs a été vérifiée, et seuls les sites "officiels" ont été retenus. Dans le cas des nombreuses

adresses ne correspondant plus, une recherche du nom de la commune sur les principaux moteurs a été mise en œuvre.

Les données ont été recueillies entre décembre 1998 et avril 1999. Il faut souligner qu'entre le début et la fin de l'enquête, des sites ont disparu et d'autres sont apparus. Dans la mesure du possible, les nouveaux sites ont été introduits dans l'échantillon analysé, tandis que les sites ayant disparu ont été supprimés. Le corpus analysé (454 sites "officiels" des communes françaises) est appréhendé comme un "état des lieux", rendant compte d'un instant particulier de la première phase du processus de diffusion, une photo de la diffusion au moment de la recherche.

#### *Traitement des données*

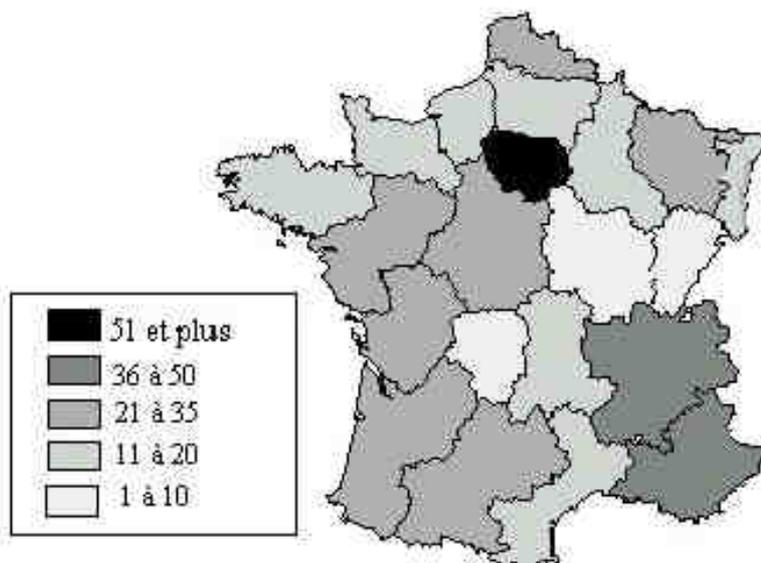
L'analyse factorielle des correspondances multiples (AFC) a été effectuée à l'aide du logiciel SPAD, à partir d'un tableau de données qui croise en lignes les sites recensés et en colonnes les thèmes issus de l'analyse des contenus. Tous les sites ont été affectés d'un poids uniforme.

L'AFC permet de rechercher des axes principaux en fonction de l'importance relative de leur inertie et d'analyser les correspondances entre individus et variables grâce au test du  $X^2$ .

#### Annexe 2 Documents statistiques

##### Document 1

### Nombre de sites officiels par région

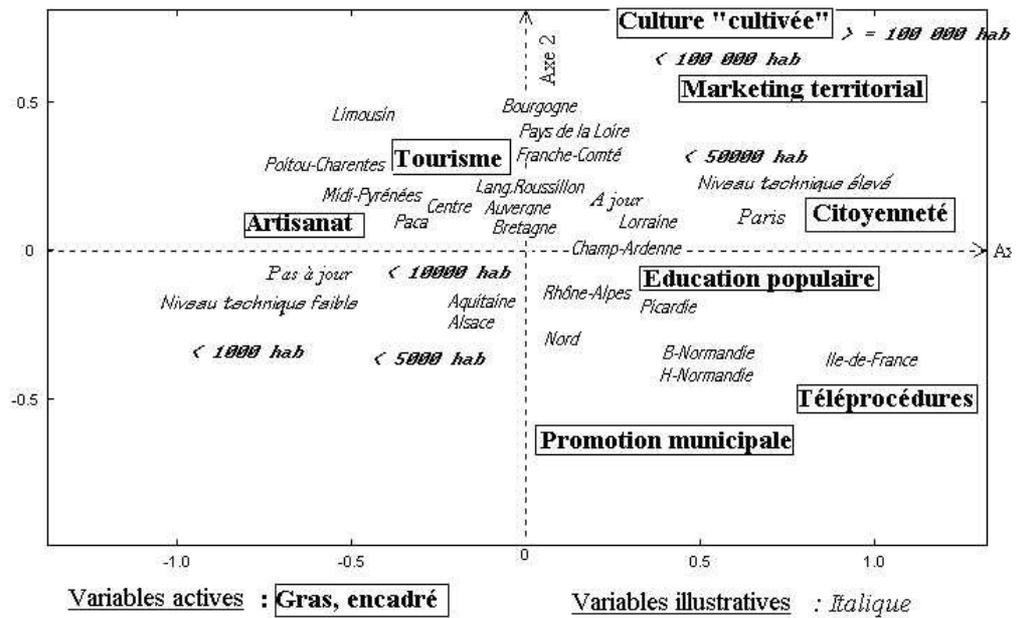


Document 2 : Sites officiels et taille des communes

Nombre d'habitants	Nombre de sites	
	Total	Pour 1000 communes*
Moins de 1000	50	2
1000 à 4999	129	20
5000 à 9999	68	78
10000 à 49999	142	203
50000 à 99999	35	593
100 000 et plus	30	938
ENSEMBLE	454	12

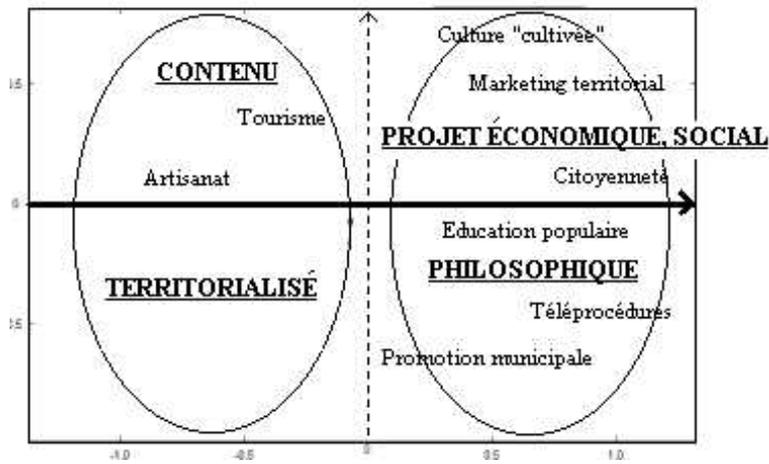
\* le nombre de sites est rapporté au nombre de communes de chaque catégorie  
 Source (nombre de communes) : Insee, Recensement population 1990

Document 3 : Analyse des correspondances multiples, les thèmes des sites Web des communes



Document 4 : Interprétation des axes 1 et 2 de l'AFC (document 3) : les thèmes des sites Web des communes

**AXE 1 (horizontal)**



**AXE 2 (vertical)**

