

VILLES ET STRATEGIES DE COMMUNICATION ET MARKETING URBAIN

GEORGES BENKO (georges.benko@univ-paris1.fr)

(Université de Panthéon-Sorbonne, IEP de Paris et CEMI-EHESS,

directeur de la revue internationale *Géographie, Economie, Société*, qu'il vient de fonder)

On assiste depuis quelques années à la multiplication des classements de villes dans nombre de périodiques de la presse spécialisée) mais à large diffusion, — en France et à l'étranger- démontrant l'intérêt qu'éveille l'émergence d'une compétition accrue entre les collectivités locales.

De même les campagnes de communication des collectivités territoriales se généralisent et côtoient celles des marques de grande consommation, tant en publicité rédactionnelle qu'en affichage. Le fait qu'une région ou une commune se façonne une image auprès du grand public et se dote d'outils de communication tels que des slogans ou des logos n'étonne plus guère. La communication territoriale se banalise.

Le marketing des collectivités locales est souvent assimilé par les journalistes ou les acteurs eux mêmes au marketing politique. Si cela peut provoquer des réactions négatives, ce n'est toutefois pas anormal/ puisque le marketing territorial a fait son apparition dans le but de promouvoir une collectivité locale) dont l'exécutif, le maire/le président, est effectivement élu par les administrés du territoire concerné.. Cette confusion est d'abord due à l'amalgame que les acteurs des collectivités locales font eux-mêmes entre les deux types de marketing, et elle est accentuée par l'usage que font les hommes politiques du marketing territorial pour assurer leur propre promotion et soutenir leur réélection. Au lieu de promouvoir un territoire, les actions de communication valorisaient et justifiaient les actions et projets des différents candidats. Mais depuis les années 90, la communication et le marketing territorial sont devenus plus professionnels.

Les fondements économiques et sociaux du marketing territorial

Schématiquement on peut dire que quatre facteurs ont contribué parallèlement à l'émergence du marketing des différents espaces (villes et régions).

1 - Mondialisation et élargissement de la concurrence

D'abord on assiste à un glissement d'échelle géographique en ce qui concerne les activités économiques. Les années 80 se sont caractérisées par un changement considérable dans les relations entre les échelles locales, nationales et internationales.

D'une part, on avance fréquemment l'hypothèse d'une prochaine disparition de l'État souverain classique; l'hypothèse fondée sur la notion de territoire et l'internationalisation des activités économiques dans un monde de plus en plus dépourvu de frontières d'autre part, on annonce la réintensification de la croissance économique régionale en affirmant que les régions sont aujourd'hui les moteurs de la prospérité mondiale. C'est notamment la vision de l'économiste américano-japonais Kenichi Ohmae. A l'ère de la mondialisation, on observe la reconstitution d'une hiérarchie des espaces productifs avec une spécialisation accrue. "Mondialisation" ne signifie donc pas homogénéisation de l'espace mondial, mais au contraire, différenciation et spécialisation. Ainsi se sont constitués de grands pôles économiques formant une économie mondiale en "oasis", c'est-à-dire un réseau constitué par les régions les plus dynamiques laissant derrière elles le reste du monde. Les régions seraient ainsi devenues des sources d'avantages comparatifs.

L'horrible néologisme "glocalisation" exprime à sa manière cette synergie entre des institutions locales infra nationales et la compétitivité appréciée sur les marchés internationaux. L'espace des régions, ou encore celui des grandes agglomérations permet la reconstruction de certaines des institutions économiques qui pendant la période de croissance, étaient exclusivement nationales.

On peut dire qu'aujourd'hui de nouvelles dépendances régissent les relations entre les entreprises et les territoires, la recherche d'un environnement de qualité, de services nombreux et sophistiqués, d'une main—d'œuvre qualifiée, d'aéroports internationaux et de centres d'affaires.

Des avantages "immatériels" indissociables du caractère urbain des sites d'accueil, sont recherchés. Cependant, l'hétérogénéité des territoires les place de fait sur un marché concurrentiel, celui de la localisation des activités économiques et de la captation de leurs fruits.

Se pose alors le problème de l'attractivité des villes, c'est-à-dire leur capacité à attirer les entreprises et les personnes. Plusieurs facteurs proprement urbains sont à prendre en compte. A côté de ces facteurs quantifiables, (démographie, taux de fiscalité locaux, services, formation professionnelle, offre des locaux, etc.), des critères comme l'image, l'identité, les représentations de l'espace urbain jouent un rôle déterminant. En ce sens, les politiques locales culturelles, urbanistiques ou sociales peuvent ainsi participer au développement économique de la ville ou de la région.

Les entreprises attendent d'une ville qu'elle leur apporte les meilleurs facteurs de compétitivité (facteurs dont les entreprises elles mêmes font partie). Elle constitue un acteur volontaire qui cherche à maîtriser sa relation avec son environnement bien que s'inscrivant dans une dynamique territoriale exogène.

2 - La mise en valeur du local

L'aménagement du territoire, à la charge du pouvoir central jusqu'aux années 1980, est aussi délégué aux collectivités territoriales. Un nouveau paradigme est apparu : le développement "par le bas", ou développement local, qui remplace le développement "par le haut", géré par l'État.

Les déficits publics ont connu une aggravation dans les années 1980 ; les États ont-ils été incités à une décentralisation et une régionalisation de la gestion des biens collectifs locaux, tels que l'éducation, la formation, les infrastructures de transports, les aides sociales. On découvre que la densité des relations entre les acteurs locaux (décideurs, entreprises, universités, collectivités territoriales, syndicats, etc.) peut jouer un rôle déterminant dans la compétitivité des activités économiques.

En France, les responsabilités ont été partagées par la décentralisation administrative de 1982.

Cette réorganisation des pouvoirs offre aux collectivités territoriales moyens d'action plus étendus ainsi qu'une plus grande autonomie, y compris à l'égard de l'aménagement du territoire. La question du développement devient plus "locale".

Après une trentaine d'années d'aménagement territorial centralisé, nous sommes aujourd'hui à l'heure de la compétition entre les villes et les territoires, aussi bien au niveau national qu'international. La concurrence est ouverte pour attirer des investissements publics et privés des entreprises multinationales, et c'est même l'objectif principal de nombreuses municipalités. Dans cette optique, on fait appel à des opérations de prestige telles que le développement de technopôles, de gares de TGV ou d'aéroports internationaux, de plates-formes multimodales, la construction d'immeubles de "standing" en plein centre ville, la prise en charge d'événements sportifs ou culturels dont l'enjeu dépasse les frontières nationales. On développe des stratégies de communication originales et on propose des avantages fiscaux pour créer un bon climat.

Les espaces économiques locaux sont différents les uns des autres et les diverses stratégies de valorisation de leurs ressources les mettent en concurrence. Cette concurrence spatiale constitue l'un des éléments les plus importants des dynamiques économiques contemporaines.

Colletis et Pecqueur (1993) ont proposé une grille de lecture des facteurs de concurrence spatiale: afin de montrer que, si certains espaces peuvent être mis en concurrence sur la base d'une offre de facteurs à caractère quantitatif, d'autres espaces s'affranchissent en partie d'une telle contrainte véhiculée par les rapports marchands en proposant une offre de "spécificité territoriale".

Ainsi, on peut distinguer deux niveaux : un premier niveau quantifiable, qui concerne la maîtrise des conflits liée à l'affectation optimale des facteurs de production. En effet, un grand nombre d'éléments (coûts de la main-d'œuvre, prix d'énergie, taux d'intérêts...), dont les prix sont déterminés par l'offre et la demande et donc comparables sur le marché mettant les différentes

régions du monde en concurrence les unes avec les autres ; - un deuxième niveau qualitatif (que concerne la mise à disposition d'une offre différenciée non pas en termes de coût, mais de spécificités territoriales. Selon Colletis et Pecqueur, l'offre de spécificité territoriale est fondée sur la constatation de savoirs non reproductibles, c'est-à-dire non susceptibles d'exister ailleurs ou d'être copiés. Ces savoirs sont ainsi uniques et échappent partiellement à une concurrence par le marché. Une différenciation durable, c'est-à-dire non susceptible d'être remise en cause par la mobilité des facteurs, ne peut découler que du caractère unique d'un espace. Ainsi, les spécificités territoriales sont des éléments essentiels dans la constitution des avantages concurrentiels des villes. Concernant la valorisation des territoires (villes ou régions), les acteurs ont tout intérêt à mettre en avant les spécificités territoriales dans le domaine du marketing. En effet, c'est seulement à partir des ressources spécifiques qu'une ville (ou une région) est capable de distancer durablement ses concurrents.

3 - L'évolution rapide des outils de communication

L'évolution rapide des technologies a permis l'utilisation quotidienne d'un grand nombre d'outils de communication, allant des transmissions rapides de l'information (Minitel, internet, télévision par câble et par satellites, etc.) aux créations d'images. Tout le monde communique, ce n'est pas une nouveauté, mais les méthodes, les supports, les canaux de transmissions ont beaucoup changé dernièrement.

Je ne souhaite pas entrer ici dans une étude détaillée sur l'évolution de la communication, mais seulement noter que la naissance du marketing territorial et les mutations dans le secteur de la communication sont intimement liées. Si l'on admet que la représentation est une création, on peut considérer le marketing territorial comme une nouvelle forme de sensation géographique.

Aujourd'hui, les villes doivent donc savoir faire leur propre promotion. Cela ne constitue pas un phénomène fondamentalement nouveau car la liberté des marchés (du travail, des biens, des services et des capitaux) a toujours incité les villes à "soigner leur image" ; mais l'accélération des processus économiques, a véritablement accru les besoins des villes en outils nouveaux visant à augmenter leur attractivité.

4 - Une nouvelle étape dans l'évolution du marketing

Les notions de base du marketing, celles de marché, de clients, de concurrents, d'offre, de prix, ont bien une réalité quotidienne pour les représentants des villes. Il apparaît donc plus que jamais nécessaire d'adapter les fondements majeurs d'une démarche marketing au domaine de

conceptualisation ; le "marketing territorial" dérivé du marketing appliqué à l'origine aux seuls produits de grande consommation.

Le marketing urbain constitue une nouvelle étape dans l'évolution du marketing "classique". C'est probablement l'un des derniers champs d'application de cette discipline microéconomique. Le marketing territorial, **un nouveau champ d'étude** : chaque collectivité locale est perçue d'une certaine manière par ses administrés, par les entreprises, par les autres collectivités. Elle possède un certain nombre d'images qui ne sont pas nécessairement le fruit de la communication d'image, résultat d'actions volontaires et de l'histoire de la collectivité, mais aussi de la place qu'occupe l'observateur, celui qui perçoit telle ou telle image. Ce phénomène implique la nécessité pour une collectivité locale d'appréhender ses images, de comprendre comment elle est perçue pour pouvoir diffuser l'image qu'elle souhaite et créer autour d'elle un sentiment d'appartenance.

Parmi les collectivités locales, les villes occupent une place à part car elles font l'objet d'un attachement plus fort de la part de la population, dont elles sont l'échelon administratif le plus proche. Les villes sont la collectivité la plus ancienne et suscitent souvent un fort sentiment d'appartenance en raison de leur poids historique, administratif et économique. L'attachement à une cité peut aussi se muer en revendication et défense d'intérêts locaux, par l'affirmation d'une aire d'influence s'opposant à une ville concurrente (rivalités entre capitales régionales) ou au centralisme français (opposition Paris / province). Enfin, la métropole peut être conçue comme un porte-drapeau et le symbole d'une réussite nationale, dans un contexte politico-économique où prime l'ouverture internationale et européenne en particulier. La ville cristallise donc à la fois des intérêts (personnels, politiques, économiques), des ambitions et des sentiments dans un cadre géographique circonscrit ; elle est lieu d'affrontements, d'enjeux et de consensus.

Les territoires (villes et régions) véhiculent différentes formes d'images et chacune est basée sur un champ sémantique différent. Premièrement, on peut parler d'une représentation artistique / esthétique, elle est transmise par des créations artistiques (auteurs, peintres, photographes, cinéastes). L'image qu'on reçoit est plus ou moins réelle ou imaginaire, une "atmosphère" se dégage, Rome vue par Fellini, ou Paris décrit par Balzac. Deuxièmement, il s'agit d'une représentation médiatique, c'est l'image transmise quotidiennement par les médias télévision, presse, radio. Ce type de représentation est actuellement celle qui a le plus de poids dans la formation de l'image globale de l'espace. L'évocation médiatique d'un territoire n'est pas fondée sur une réalité quotidienne, mais le plus souvent sur les faits événementiels positifs ou négatifs (événements sportifs, culturels, ou politiques, création ou suppression d'emplois, conflits, accidents, faits divers, etc.). Ce type de représentation peut être qualifiée comme "scientifique".

Elle prend le plus souvent la forme d'études ou de rapports (sociologiques, politiques, économiques, historiques, prospectives, de marché, etc.) avec le but de rationalisation de l' image de l'espace étudié, dans un cadre le plus objectif possible. Quatrièmement on peut parler aussi de représentation politique des lieux, construite par des hommes politiques. C'est une image qui met en valeur les actions des décideurs et tente à donner un élan positif pour l'avenir. Souvent similaire du marketing politique, avec l'objectif d'assurer l'élection (ou la réélection) d'une équipe à la tête d'une collectivité territoriale. Il s'agit ici d'une "stratégie de rendez-vous" (à date fixe) contrairement au marketing territorial qui s'inscrit dans une "stratégie de parcours", donc dans la continuité temporelle. Les deux types d'images ne sont pas forcément identiques, même si on détecte des similitudes, comme l'argumentation économique ou des projets d'urbanisme. Et finalement la cinquième catégorie de représentation pourra être appelée spontanée. Elle est la conséquence de l'appropriation de l'espace par ses habitants, elle est mentionnée souvent comme "espace vécu".

Les étapes d'une démarche marketing appliquée à la ville

Le diagnostic concurrentiel de la ville

La première étape de la démarche marketing appliquée à la ville consiste à définir sa position actuelle par rapport à elle-même (points forts / points faibles) et par rapport aux territoires concurrents, en termes d'opportunités et de menaces.

L'objectif pour une entité territoriale comme la ville consiste à pouvoir identifier et développer un avantage concurrentiel. La dimension a ici un rôle majeur, mais une ville a aussi la possibilité de fonder son avantage concurrentiel à partir de données historiques et culturelles. La dimension historique a ainsi joué un rôle décisif dans le repositionnement de la ville écossaise de Glasgow, en lui fournissant un point d'ancrage identitaire bien antérieur à la révolution industrielle.

Le choix d'un positionnement

Ainsi que l'affirme Daniel Sperling dans son ouvrage *Marketing territorial*, les techniques de positionnement telles qu'on les met en œuvre pour un produit de grande consommation sont parfaitement applicables à une entité territoriale. Une ville présente en effet des caractéristiques objectives (climat, composition du tissu économique, position géographique, histoire...) sur lesquelles s'appuyer. Son image est plus ou moins bonne dans l'esprit du public. Le positionnement, qui consiste à privilégier certains facteurs, certaines dimensions qui, combinées, constitueront la 'carte génétique' du produit concerné, est tout à fait applicable aux villes.

Dans ce contexte concurrentiel accru, communiquer sur les infrastructures et la qualité de vie n'est plus suffisant, même si — ou plutôt parce que — beaucoup de villes s'en contentent. Positionner

une ville, c'est la "mettre en valeur, de manière optimale (par ses avantages (réels ou perçus) les plus différenciateurs, par rapport aux collectivités définies comme concurrentes) à l'attention des publics pour lesquels cette différence est motivante" (Sperling, 1991).

En premier lieu, il faut donc choisir les cibles de la communication. Une ville est confrontée à une multitude de segments de publics qu'il faudra un jour convaincre du bien-fondé de la "politique" qu'elle poursuit. A l'intérieur, il convient de fédérer les habitants autour du projet et des actions mises en œuvre (afin de les mobiliser et d'en faire des ambassadeurs de la ville. La tâche est d'autant plus difficile que le politique, ayant peur de ne pas être réélu, (souhaite toucher le maximum de monde en même temps et a donc tendance à considérer le public à atteindre comme un tout. À l'extérieur, la segmentation s'effectue avec plus de rationalité. Les investisseurs, les décideurs économiques, les journalistes et d'autres relais d'opinions ont un comportement qui s'attache plus aux avantages concrets offerts et dans tous les cas, les objectifs politiques influent moins sur la stratégie à suivre.

Il faut ensuite déterminer l'image de la ville que l'on veut promouvoir. Il s'agit d'opter pour une stratégie de différenciation qui vise à donner une personnalité claire à la ville; de façon qu'elle obtienne une place précise dans la conscience des individus qu'ils soient décideurs, électeurs, relais d'opinions, etc. Rares sont aujourd'hui encore les villes à adopter une telle démarche.

L'élaboration d'un mix-territorial

Le troisième volet d'une démarche marketing cohérente repose sur l'élaboration d'un mix, au service du positionnement retenu. Dans une optique territoriale, il faut rajouter deux 'P', pour "Power" (pouvoirs publics) et "Public" (opinion publique) aux quatre 'P' d'un mix du marketing traditionnel (Produit, Place, Prix, Promotion, qui correspondent au marketing territorial à : l'offre territoriale, localisation, prix des espaces et des services, communication territoriale). Tâchons de préciser les enjeux correspondant à chacune des dimensions considérées.

a) La localisation

Trois types de stratégies sont couramment adoptées pour valoriser une localisation territoriale

- Stratégie de leader, si la ville constitue un pôle régional, national, voire international; Stratégie d'attractivité induite par la présence d'un pôle leader, comme par exemple les villes situées à moins d'une heure d'une capitale
- Stratégie de réseau comportant des activités complémentaires, que l'on retrouve par exemple dans le concept de "route des technologies" dans le sud de l'Europe. Le développement de systèmes de communication permet de désenclaver certains territoires ; le

passage à l'ère virtuelle est appelé à révolutionner l'approche de la localisation en privilégiant la notion d'appartenance à des réseaux.

b) L'offre territoriale

L'offre territoriale peut être définie comme l'ensemble des activités proposées par le territoire considéré, en l'occurrence la ville.

L'analogie avec la logique d'une entreprise peut être poussée jusqu'à considérer l'existence d'un véritable "portefeuille d'activités". Un tel outil autorise une lecture réellement critique de l'économie d'une ville, de son potentiel de développement.

c) Prix des espaces et des services

Dans une optique territoriale, le prix attribué à une localisation demeure difficile à appréhender car il se compose d'une multitude de variables prix de l'espace, fiscalité, prix de l'énergie, des transports, coûts de la main-d'œuvre, etc.

d) La communication territoriale

La communication territoriale est constituée par l'ensemble des actions implicites ou explicites qui expriment le positionnement et la stratégie du territoire à l'égard de ses cibles. Les actions explicites concernent, d'une part, les opérations de communication destinées à forger l'image de la ville sur le marché de l'implantation et, d'autre part, les opérations d'information et de prospection directe ayant une perspective d'impact à court terme.

En 1989, la majorité des villes françaises de plus de 50.000 habitants déclaraient mener des actions de communication de façon régulière (selon la revue *Pouvoir Locaux*). Cependant, un nombre encore important de villes ne menaient que des actions ponctuelles, certaines ne menant aucune action. En 1999, la quasi-totalité des villes ont une politique de communication plus ou moins élaborée.

Les villes emploient une grande variété d'outils de communication, des supports documentaires (plaquettes, dossiers économiques, lettres d'informations, etc.), les actions de communication médiatisée, les occasions de contact direct avec les décideurs d'entreprises (mailing, opérations de relations publiques notamment à l'étranger, participation ou organisation de salons...). Du point de vue des supports utilisés, la presse représente l'essentiel des actions menées: annonces publicitaires ou rédactionnelles, dans une vingtaine de journaux ou de magazines privilégiés, toujours dirigés vers le public des cadres d'affaires. En général, les villes font appel simultanément à plusieurs supports complémentaires quotidiens — périodiques, presse générale — presse d'affaires, presse nationale et presse internationale. . La télévision et la radio sont aussi de plus en

plus souvent présentes parmi les supports utilisés, mais leur rôle demeure limité. Les campagnes d'affichage, utilisées à l'échelle locale et parfois nationale font aussi partie de la panoplie des actions de communication des villes.

e) Décideurs territoriaux et opinion publique

Sur le marché de l'implantation, l'offre n'est pas maîtrisée par un ensemble homogène d'acteurs. La structure de ce marché se révèle en réalité d'une extrême complexité, à la fois pour l'identification des intervenants ou la compréhension des processus de commercialisation et des relations de pouvoirs entre les acteurs. Sur un territoire donné tel qu'une agglomération urbaine, on dénombre très vite plus d'une dizaine d'acteurs, de métiers différents intervenant sur un projet d'implantation particulier, constituant un véritable réseau. Chacun de ces intervenants maîtrise une dimension limitée de l'offre globale d'implantation : la commune, le Conseil Général, la Chambre de Commerce et d'Industrie, la structure de développement économique, les commercialisateurs, la société de reconversion, les structures de financement, pour citer les plus systématiques, se partagent des éléments complémentaires, quelquefois concurrents de l'offre globale d'implantation.

En effet, si ces réseaux présentent une grande similitude d'une ville à l'autre au niveau du type d'acteurs que l'on y rencontre, ils témoignent parallèlement d'une grande hétérogénéité du rôle et du poids de ces acteurs. On relève ainsi la présence simultanée de relations de coopération, de concurrence ou de conflit au sein d'un réseau considéré, ou l'existence de sous-réseaux à l'intérieur du réseau local global.

CONCLUSIONS

Depuis son apparition en 1975 (Wieviorka, 1975), le marketing territorial a beaucoup évolué dans la théorie et surtout dans ses pratiques. Au cours des années 1980, le contexte économique est favorable à son expansion. D'abord, parce que la mondialisation de l'économie a élargi les espaces concurrentiels. Les territoires (villes et régions) sont obligés de se positionner par rapport aux autres dans la compétition internationale. Puis la valorisation des acteurs locaux (développement local, décentralisation administrative, etc.) oblige les décideurs à mettre en valeur leur espace, et ainsi à se démarquer des concurrents. La spécificité territoriale (l'affirmation de la différence) devient un atout économique (qualitatif) que les responsables locaux communiquent volontiers. De plus, dans les sociétés occidentales la vie économique et la stratégie de communication sont devenues inséparables. On parle souvent de "société de communication" en raison de l'évolution rapide des techniques et des pratiques dans ce domaine. Le marketing fait partie du champ de la communication. Et finalement, le marketing même a connu une mutation rapide au cours de sa

brève histoire (Cochoy, 1999). Dans son évolution controversée, cette "science" entre l'offre et la demande a investi de nouveaux champs d'application : villes, régions et autres échelles spatiales, le marketing territorial est devenu une réalité de la vie économique, politique et sociale. Il a commencé à bouleverser la représentation spatiale et ainsi a influencé notre perception de la réalité géographique.

REFERENCES

- ASHWORTH O., V000H H., 1990, *Selling the City Marketing Approaches in Public Sector Urban Flanning*, London, Belhaven Press/Pinter
- BOUINOT J., 1996, Communication externe et communication interne le marketing global d'une ville, *Collectivités Territoriales*, (Ed. du Juris-Classeur), 8, Fascicule 2050, 1-13
- COCHOY E., 1999, *Une histoire du marketing. Discipliner l'économie de marché*, Paris, La Découverte
- COLLETIS O., PECQUEUR B., 1993, *Les facteurs de la concurrence spatiale et la construction des territoires*, Grenoble, Université de Grenoble II, Notes de Travail 11, IREPD, 21 p.
- KOTLER Ph., HAIDER Ph., REIN 1., 1993, *Marketing Places. Attracting Investment, Industry, and Tourism to Cities, States and Nations*, New York, Free Press
- MORISSET B., 1999, Palmarès et classements de villes dans la presse hebdomadaire, *Géographie et Cultures*, 29, 3-24
- NOISETIE P., VALLERUGO F., 1996, *Le marketing des villes. Un défi pour le développement stratégique*, Paris, Les Editions d'Organisation
- PORTER M., 1990, (1993), *L'avantage concurrentiel des nations*, Paris, InterEditions
- SPERLTNG D., 1991, *Le marketing territorial*, Toulouse, Milan-Midia
- TEXIER L., 1993, Peut-on parler de marketing territorial?, *Revue d'Economie Régionale et Urbaine*, 1, 141-160
- WIEVIORKA M., 1975, Le marketing urbain, *Espaces et Sociétés*, 16, 109-123