Mots. Les langages du politique

97 | 2011
Les collectivités territoriales en quête d'identité

Le discours identitaire dans les politiques de communication territoriale. La place des palmarès et de leur médiatisation

The discourse on identity in the public relations policies of local authorities. What's a list of awards for and how much media attention it gets ?

El discurso identitario en las políticas de comunicación territoriales. El lugar de los palmareses y de su mediatización

Hélène Cardy

Édition électronique
URL : https://journals.openedition.org/mots/20504
DOI : 10.4000/mots.20504
ISBN : 15/11/2013
ISSN : 1960-6001

Éditeur
ENS Éditions

Édition imprimée
Date de publication : 15 novembre 2011
Pagination : 59-74
ISBN : 978-2-84788-326-8
ISSN : 0243-6450

Référence électronique
Hélène Cardy, « Le discours identitaire dans les politiques de communication territoriale. La place des palmarès et de leur médiatisation », *Mots. Les langages du politique* [En ligne], 97 | 2011, mis en ligne le 15 novembre 2013, consulté le 23 avril 2022. URL : http://journals.openedition.org/mots/20504 ; DOI : https://doi.org/10.4000/mots.20504

© ENS Éditions

Hélène Cardy

Le discours identitaire dans les politiques de communication territoriale. La place des palmarès et de leur médiatisation

Si « la quantification est aussi ancienne que l'affirmation des formes étatiques » (Bardet, Helluin, 2010), on peut constater, depuis une trentaine d'années, la prolifération des pratiques d'évaluation dans les pays industrialisés, touchant toutes sortes d'institutions, désormais soumises à un jugement. L'évaluation de l'action gouvernementale, en particulier, implique des conséquences mettant en jeu des intérêts liés à l'exercice du pouvoir lui-même. En France, une des formes les plus répandues de ce type de pratiques est le palmarès.

Dans la lignée de travaux récents[1] sur ces dispositifs d'évaluation que sont les classements (qui apparaissent sous des dénominations diverses : *palmarès*, *benchmarking*, *baromètre*, *ranking*…), nous nous intéressons ici à la médiatisation des palmarès des collectivités territoriales, sous l'angle des logiques communicationnelles[2].

Nous voulons montrer en quoi la dimension médiatique de ces évaluations pourrait contribuer au renforcement ou parfois à la (re)construction d'images liées à un territoire. En effet, on peut admettre la nécessité qu'a une collectivité de publiciser sa place dans un classement, ou même d'obtenir un prix : à la fois dans une optique de valorisation et de mise en visibilité d'un lieu, puisque les « médailles » (sous forme de panneaux à l'entrée des collectivités, ou de logos sur les sites et les supports imprimés…) sont supposées contribuer à une représentation publique positive de la collectivité. Mais peut-être surtout pour répondre à des enjeux à la fois symboliques, politiques, démocratiques (lorsque l'obtention d'un prix vient légitimer l'usage de dépenses publiques par exemple, ou légitimer des valeurs prônées par les politiques publiques mises en œuvre).

1. En science politique ou en sociologie par exemple.
2. Ce travail s'inscrit dans le cadre du projet « Médias et Palmarès » 2010-2012 (ISCC, CNRS, Celsa, Paris 8, Paris 13).

Université Paris 8
helene.cardy@univ-paris8.fr

C'est sous l'angle des politiques de communication et des stratégies élaborées dans le processus de construction de l'identité territoriale – quelle qu'en soit l'échelle – que nous aborderons ces thèmes, en examinant la façon de faire valoir un lieu, un territoire, par l'intermédiaire de modes de communication innovants.

Nous nous interrogeons à la fois sur les palmarès comme projets, mais aussi sur leurs conditions de production et de circulation (quels en sont les effets et les enjeux), et sur leurs retombées médiatiques[3].

C'est essentiellement depuis une douzaine d'années que ces palmarès se multiplient dans le champ des territoires, recueillant un succès sans cesse croissant au sein des collectivités, toujours plus nombreuses à se soumettre spontanément au jeu de l'évaluation, et pour certaines de façon très régulière[4]. On se demande alors en quoi les prix peuvent constituer à la fois un dispositif d'évaluation (dans la mesure où les supports proposés font l'objet d'un jugement à partir de critères, de catégories, d'indicateurs préalablement définis) et un dispositif de sélection (entre ceux qui « postulent » ou pas, ceux qui sont primés et ceux qui ne le sont pas). Mais également comment ces palmarès sont exploités, à la fois par les professionnels de la communication aussi bien que par les élus (souvent porteurs de projets), pour « promouvoir » leurs territoires. Comment la participation à ces prix, liée à cette culture du classement, s'intègre-t-elle à une stratégie de communication ?

Plusieurs pistes de réflexions s'ouvrent alors à nous.

Nous supposons d'abord que pour les collectivités territoriales, la forme « palmarès » peut être considérée comme un nouvel outil, susceptible d'être doublement légitimant dans la reconnaissance d'un travail : à la fois en interne (en ce qu'il engendre la visibilité du travail d'un service) et en externe (puisque le prix vient justifier que les responsables du territoire concerné sont conscients des enjeux et défis actuels).

Nous verrons donc dans un premier temps en quoi la participation à ces palmarès permet aux collectivités de rester « dans la course » vis-à-vis des grands axes développés dans le discours de politiques publiques. En effet, au regard des thématiques abordées dans certains de ces « prix », il semble pertinent de s'interroger sur leur caractère incitatif et de se demander en définitive comment des associations, des comités, relaient des décisions publiques en proposant des distinctions qui y sont liées. Cela favorise-t-il une accélération de leur mise en place ? Cela contraint-il les responsables territoriaux en entraînant une modification de leurs pratiques ?

3. Soit successivement sur l'origine des palmarès, leurs effets (modification des pratiques, mobilisation citoyenne, stratégie communicationnelle) et leurs enjeux possibles (valorisation des pratiques, légitimité des discours, efficacité symbolique, et production de contraintes en retour) ainsi que sur leur mise en forme (valorisation).
4. Par exemple : 11 participations sur 11 éditions du Label Villes Internet pour 6 collectivités, 10 sur 11 pour 8 collectivités, 9 sur 11 pour 19 collectivités.

Nous verrons ensuite si ces palmarès peuvent se présenter comme des outils de légitimation du travail des instances en charge de la communication, voire des élus eux-mêmes. Mais aussi quels peuvent être les enjeux de la labellisation par rapport à la mise en compétition accrue des territoires. Nous nous pencherons enfin sur la médiatisation de ces palmarès et sur ses effets possibles.

Après avoir rappelé quelques éléments de contexte et les spécificités de la communication des collectivités territoriales, nous nous appuierons essentiellement dans un premier temps sur les palmarès : centrés sur la communication elle-même (ex : « Grand Prix de la communication des collectivités territoriales »), mais aussi ceux qui mettent en jeu des questions liées aux nouvelles technologies de l'information et de la communication (NTIC) (ex : le « Label Villes Internet ») ou qui s'intéressent au problème de l'environnement (ex : « Les Rubans du développement durable »)[5].

Les spécificités de la communication territoriale

Située au croisement de la communication politique, de la communication institutionnelle, de la communication publique, du marketing territorial, la communication territoriale présente quelques particularités. Son objectif est de servir une communauté d'hommes attachée à son territoire, de faire valoir au mieux les enjeux nationaux à l'échelle locale, d'entretenir une proximité avec les destinataires auxquels ses supports s'adressent, en étant guidée par le sens du service public et en agissant dans le sens de la démocratie locale.

Depuis une trentaine d'années, les politiques de communication des collectivités territoriales tâchent d'asseoir la légitimité et la cohérence de territoires déterminés. Le travail des instances en charge de la communication est, depuis, continu, et c'est progressivement qu'un glissement s'est opéré dans les objectifs qu'elles s'étaient fixés : d'une communication à visée identitaire à une communication dite « de proximité », les outils, les budgets et les enjeux ont été sans cesse modifiés. Une analyse des stratégies mises en œuvre dans le cadre de l'institutionnalisation des territoires met cependant en évidence le thème persistant de leur construction identitaire, au fil des ans.

Jusqu'au début des années quatre-vingt, il n'existait que très peu de responsables de services communication dans les collectivités territoriales, et les plans de communication à proprement parler étaient très rares. La décennie qui suit est marquée par une inflation des budgets, des campagnes, c'est « l'âge d'or » des agences de communication qui proposent leurs services à des chargés de communication encore peu professionnalisés. Plusieurs facteurs expliquent ce développement exponentiel de la communication.

5. Le corpus et la méthodologie sont détaillés plus loin.

Les premières lois de décentralisation (1982) d'abord, qui modifient les processus de décision. Ceux-ci s'inscrivent dès lors dans des structures élargies de dialogue, fondées sur la transparence. Alors que l'instance politique semble perdre du pouvoir, la communication apparaît comme un remède possible : le recours aux techniques de la publicité et le développement de nouveaux outils de communication vont progressivement transformer le paysage local. Les pionniers en la matière ont mené des campagnes qui ont marqué les esprits (on se souvient de « Montpellier la surdouée » par exemple), et c'est par contagion que, progressivement, les territoires sont « entrés en communication » (Cardy, 1997).

Les professionnels s'accordent alors sur l'idée que leur collectivité souffre d'un déficit d'image, souhaite développer – voire faire réémerger – un sentiment d'appartenance. Si le découpage territorial ne renvoie pas toujours systématiquement à une réalité préexistante, il arrive néanmoins qu'il recouvre une entité ancienne et cohérente. On peut alors se demander quel type d'action est susceptible de donner une réalité au territoire – réalité politique, culturelle, économique, plus que géographique, en tout cas réalité sociale. En d'autres termes, les dispositifs mis en place contribuent-ils à donner des représentations de la région autres que celles qui préexistaient ? Bien entendu, l'acte lui-même qui consiste à fixer les frontières territoriales « produit la différenciation » : dès lors, « les espaces [...] ainsi découpés vont se retrouver rapidement investis par l'imaginaire des habitants, à la recherche de racines symboliques, de points d'ancrage, de territorialité perdue » (Chevallier, 1982). Ce type de discours est symptomatique des analyses faites par des responsables politiques. Puisque tout semble se passer au niveau symbolique, ce sont les discours et les pratiques qu'ils entraînent qui vont servir de moteur à cette entreprise d'identification.

Il faudra attendre le début des années quatre-vingt-dix pour que les élus réalisent l'importance des enjeux en utilisant la communication comme élément moteur de la construction de l'image des collectivités. Pour rendre un territoire attractif, il est nécessaire qu'élus et professionnels s'accordent sur les objectifs à viser et sur les stratégies à définir, de faire en sorte que les uns et les autres se répondent.

Les logiques de planification des collectivités territoriales ont alors évolué, les mécanismes sont différents. Les dynamiques de projet prennent le pas sur des actions ponctuelles visant un événement particulier. Ce changement d'optique suppose une vision plus globale des actions à entreprendre. Il est devenu nécessaire pour les élus d'établir une relation de proximité et de permanence avec le citoyen. Information, transparence, concertation, sont les mots clefs d'une stratégie « maîtrisée » du changement. Le développement progressif des NTIC durant la dernière décennie et leur usage croissant (sites, plateformes collaboratives, blogs interactifs) participe bien entendu de ces stratégies.

De fait, la fonction communication dans les collectivités territoriales doit affronter plusieurs difficultés afin d'optimiser son action. Elle travaille d'abord

dans un environnement somme toute concurrentiel (il faut désormais tenir compte de tout le travail des collectivités sur l'attractivité de leur territoire, dans une logique de marketing territorial, de compétitivité, d'innovation, avec la constitution de pôles – pôles de compétitivité, pôles d'excellence rurale par exemple –, autant de projets qui fonctionnent lorsque les acteurs parviennent à se fédérer).

Elle doit aussi remporter l'adhésion de la population : cibler des publics hétéroclites, informer sur les services, adapter les discours, les supports, les thématiques abordées. Le rapport au citoyen est modifié, et d'une certaine manière, il est devenu un client. Le souci de répondre à des objectifs de « marketing politique » entraîne les autorités à le considérer comme l'élément d'un marché à conquérir – le marché du pouvoir. On pourrait considérer que ce rapport a encore évolué. En effet, et sans doute en raison des thématiques qui sont au cœur des préoccupations des collectivités aujourd'hui (NTIC, environnement…), les citoyens doivent se montrer plus que jamais partie prenante et sont à l'heure actuelle des « partenaires » pour les directeurs de la communication : ils sont sollicités et incités à agir. Le rôle de la communication institutionnelle, émanant du conseil régional, est de sensibiliser les citoyens sur des sujets concernant directement la collectivité, ou sur des problèmes sociaux que l'institution doit aider à résoudre. Au fur et à mesure que les campagnes se sont mises en place, il est apparu que les citoyens ne se contentaient plus de recevoir des informations, et que les systèmes devaient se complexifier. Par ailleurs, on constate que les palmarès qui impliquent les collectivités locales viennent s'ancrer dans ce type de logiques, en demandant aux élus de proposer des campagnes qui mettent en jeu le citoyen. Les discours fonctionnent comme des injonctions auxquelles il faut obéir, faute de quoi on court un risque (du point de vue des services, de la santé, de l'environnement, etc.).

Il faut également faire de la communication externe une priorité, pour des raisons d'ordre économiques qui paraissent évidentes (attirer les investisseurs, mais aussi les touristes, les entreprises…). Par nécessité, chaque collectivité territoriale doit se créer une « image de marque » (Mons, 1992) censée la caractériser :

> Ces images de marque sont diffusées essentiellement à travers une nébuleuse iconographique et, corollairement, un dispositif discursif : affiches, catalogues, dépliants, maquettes, bulletins, publicité, financés par la mairie, l'office du tourisme, le conseil régional… (Mons, 1992)

À cet égard, la surutilisation des médias n'est pas étrangère à la surproduction d'images, qui fait que la commune, le département ou la région sont représentés et souvent perçus davantage par l'intermédiaire des images médiatiques, que par le simple énoncé du réel, du vécu.

La dernière difficulté à laquelle les professionnels doivent faire face réside

dans la succession des échéances électorales multiples, qui sont contraignantes et réduisent la marge de manœuvre des communicants dans l'exercice quotidien de leur fonction[6]. La communication territoriale doit répondre sans cesse à deux finalités : l'une politique, l'autre institutionnelle, ce qui en multiplie les objectifs et implique des discours différenciés.

Le rôle des images véhiculées, des logos et des slogans, quant à lui, est de donner naissance à l'existence d'un nouveau territoire social et politique. Il est de faire apparaître une nouvelle entité chargée de fédérer les citoyens. Devant la diversité de plus en plus importante des supports utilisés, la place des palmarès pourrait paraître secondaire. En effet, ce que nous considérons comme des outils au service des collectivités, en tant qu'ils font accéder à la reconnaissance des campagnes proposées par les responsables de communication, tiennent une place à part, en ce qu'ils mettent les territoires davantage en concurrence, en proposant de « récompenser » par comparaison l'un plutôt que l'autre. Cela doit inciter les professionnels à hausser leur niveau d'activité et la qualité des services proposés. Dans la perspective d'une évaluation à laquelle ils se soumettent spontanément, ils sont par ailleurs davantage contraints dans leurs objectifs, puisqu'ils doivent répondre à des normes, à des standards[7]. Les territoires sont en concurrence en termes de notoriété, d'image et de réputation. Ils doivent s'occuper de leur attractivité, autour d'enjeux d'abord économiques[8].

Les palmarès et la communication territoriale

Nous distinguons les palmarès en fonction des médias dans lesquels ils sont publiés : médias généralistes grand public (*Le Nouvel Observateur*, *Le Point*, *L'Express*…)[9], médias spécialisés (*CB News*, *Stratégie*, *Environnement Magazine*…), médias des collectivités territoriales (sites internet, journal territorial) relayés parfois par la presse locale.

Les classements proposés, s'ils peuvent recouvrir des thématiques proches (environnementales, économiques, politiques), ne sont pas du même ordre selon leur support : récurrents mais sur des temporalités et des thématiques

6. Voir la loi du 15 janvier 1990 portant sur la réglementation de la communication en période électorale [http://www.legifrance.gouv.fr/]. Les sites mentionnés dans cet article ont été consultés le 27 juin 2011.
7. Ceux-là même qui sont définis par les jurys des différents prix. De nombreux critères d'évaluation sont décrits sur les sites des événements et les campagnes proposées sont censées y répondre.
8. Il est question de *territorial branding* (mise en valeur d'un territoire, renforcement de son identité).
9. Les thématiques de ces classements se distinguent par leurs thèmes : d'ordre économique (ex : classement des régions selon les revenus bruts disponibles par habitant, les départements qui consomment le plus d'eau, les régions européennes) ; ou questionnant les politiques publiques (régions où les jeunes consomment le plus d'alcool) ; les modes de vie (où vit-on le mieux en France ? Le palmarès des départements heureux, le palmarès des villes de province pour les cadres ; les villes où il fait bon étudier ; les villes où il fait bon vivre…) ; l'environnement (les palmarès de l'appel à projets EcoQuartier, le palmarès des villes vertes), etc.

assez aléatoires dans la presse grand public, ils sont plus récents (début des années deux mille pour la plupart), dans une presse plus « professionnelle », proposent des grilles d'indicateurs similaires d'année en année et sont moins relayés par les médias.

C'est sur ces derniers que nous nous focaliserons, en essayant de montrer à quelles fins ces classements sont construits et de quelle façon ils sont rendus visibles par les producteurs, les participants, les lauréats. Leur logique est différente des palmarès publiés dans la presse généraliste, les modalités de classement également[10].

Nous avons déterminé un corpus qui recouvre le champ que nous étudions, autour de critères précis : nous avons retenu les prix d'envergure nationale (c'est-à-dire mettant en jeu l'ensemble des collectivités)[11], impliquant les professionnels de la communication et/ou les élus, avec un relais média « spécialisé » (*CB News*, *Acteurs publics*…), auxquels un site internet est dédié, et pour lesquels les collectivités ont une démarche de candidature volontaire (inscription sur les sites, présentation des campagnes, réponse à des questionnaires sur les actions menées). Les palmarès analysés sont les suivants[12] :

- Cap Com (Grand prix de la communication publique et territoriale), 1986 ; Prix UJJEF, 1986 ; Cap Com (Prix de la presse territoriale), 1999 ; Top Com, 1999 ; Grand prix de la communication des collectivités territoriales, 2005 ; Prix du communicant public, 2005 ; Prix de la campagne citoyenne, 2005 ;
- Territoria, 1986 ; Label Ville Internet, 1999 ; Prix de l'innovation, 2000 ; Ruralitic, 2006 ; Les INTERCOnnectés, 2008 ;
- Palmarès villes et villages fleuris, 1959 ; Rubans du développement durable, 2003 ; Éco-quartiers, 2008 ; Trophées énergies d'avenir, 2010 ; Rencontre du territoire durable, 2011 ;
- Grand prix du management public, 2007 ; Victoires de la modernisation de l'État, 2008 ; Prix des collectivités accessibles, 2010.

Constatons d'abord que les palmarès, qui sollicitent les collectivités territoriales dans leurs pratiques, se développent autour de critères s'appuyant sur des préoccupations récurrentes dans les discours définissant les priorités politiques des gouvernements successifs, depuis la fin des années quatre-vingt, pour toutes les questions liées à l'environnement (Rapport Brundtland, 1987)[13], ou le début des années quatre-vingt-dix pour celles liées aux NTIC (publication de nombreux rapports parlementaires autour de la société de l'information, les téléservices, les autoroutes de l'information…) et en particulier depuis 1997

10. Ces palmarès très médiatisés dans les journaux généralistes sont conçus à partir de croisement d'enquêtes, de chiffres, sans critères explicites d'attribution, sans jurys.
11. Il existe également des palmarès concernant uniquement les villes par exemple, et des palmarès mettant en concurrence des villes européennes, que nous avons exclus pour le moment.
12. Les dates indiquent l'année de la première édition du prix.
13. *Notre avenir à tous*, Rapport de la Commission mondiale sur l'environnement et le développement de l'ONU, présidée par Madame Harlem Brundtland, 1987.

et le PAGSI proposé par Lionel Jospin à l'université d'été de la communication d'Hourtin[14]. Concernant les prix récompensant spécifiquement les pratiques de communication, c'est logiquement à la suite de la loi de décentralisation de 1982 que les premiers ont émergé.

D'un point de vue méthodologique, nous avons à la fois mené des entretiens (avec des directeurs de la communication, des membres de jury, des responsables de campagne, des journalistes, des « candidats »), participé à des remises de prix et analysé les sites dédiés à ces palmarès [15].

Nous avons procédé à une analyse comparative à la fois des modalités de participation à ces prix, des modalités d'organisation, de production (origine, type de prix remis, quels sponsors, quels partenaires), des dispositifs de médiatisation (sites web, remise de prix) et des discours qui se construisent autour d'eux (objectifs, critères), des modalités d'évaluation (composition du jury, catégories). Nous allons évoquer quelques-uns de ces éléments.

Les palmarès comme outil pour des politiques publiques

Le politiste Fabrice Bardet (2010) indique, à propos des palmarès urbains, que ceux-ci se sont imposés comme outil du champ des politiques publiques (en important les méthodes du *benchmarking*) : cela suggère un espace public local conquis par les méthodes de marketing. Il s'intéresse aux palmarès en soulignant les effets politiques que peuvent avoir certains dispositifs techniques.

Concernant plus particulièrement les thématiques liées à l'environnement ou aux NTIC, il apparaît visiblement à quel point les critères de sélection sont guidés par l'existence de discours politiques. En effet, les items retenus sont en adéquation avec les attentes des recommandations gouvernementales, voire européennes, tant en ce qui concerne les questions environnementales que celles liées aux nouvelles technologies. Par exemple, l'association Villes Internet décerne chaque année un label « aux communes de toute taille qui mettent

14. Plan d'action gouvernemental pour la société de l'information, auquel ont succédé de nombreuses propositions de réformes, plans et autres programmes autour des mêmes thématiques. Pour ne citer que les principaux : PLAN RE/SO 2007 (discours de Jean-Pierre Raffarin, novembre 2002) ; Programme gouvernemental ADELE 2004-2007 (Plan stratégique de l'administration économique) ; Comité pour la réforme des collectivités locales (Rapport Balladur au président de la République, mars 2009) ; Plan France numérique 2012 (présenté par Éric Besson, novembre 2008).

15. Merci à Philippe Caro (directeur de la communication de La Courneuve), Olivier Gangnard (directeur de cabinet du chargé de mission au tourisme de la ville de Paris), Emmanuel Martinez (secrétaire général du Centre Pompidou Metz), D. Ramos (Agence Éléphant), Adrien Taquet (Agence LEG), Éric Zajdermann (Agence Anatome), Patrice Carré (directeur relations institutionnelles à la Direction des relations avec les collectivités locales, France Télécom), Hélène Tinti (responsable du Pôle Valorisation des territoires, ARD), Pierre Vassal (Directeur adjoint de la communication et des éditions du BRGM), de m'avoir accordé un entretien.

en œuvre une politique significative en matière de démocratisation des TIC et de leurs usages citoyens (accès publics, mise en réseau des acteurs, services aux habitants, usages internes, administration électronique, information des habitants, débat…) »[16]. C'est également une association qui a « pour objectif de favoriser le déploiement d'un Internet citoyen ». Autant de thèmes qui correspondent de près aux préconisations développées dans les discours politiques depuis le PAGSI en particulier. Les Rubans du développement durable, quant à eux, « sont décernés chaque année à des collectivités locales qui intègrent efficacement le développement durable dans l'ensemble de leurs politiques »[17]. Sont cités de façon récurrente, lors des remises de prix, les Agenda 21, la Conférence de la terre, la Déclaration des collectivités territoriales de Johannesbourg[18].

On peut s'interroger sur l'intérêt et la portée de ces classements. Bien entendu, les directeurs de la communication peuvent s'approprier les victoires aux prix organisées par des médias spécialisés ou par des associations professionnelles[19], pour faire valoir la collectivité à la fois aux yeux de ses citoyens mais également auprès de partenaires économiques par exemple. S'agit-il, pour les collectivités qui soumettent leur candidature, de trouver un autre moyen de médiatiser leur territoire ? De déclencher une modification des pratiques ? De provoquer une simple mobilisation ? Pour les Rubans par exemple, l'intention est clairement définie sur le site :

> [Ils] ont pour vocation de mettre en lumière les politiques exemplaires identifiées afin de favoriser leur propagation tant à l'échelle locale qu'à l'échelle nationale. Il s'agit pour la collectivité de :
> – renforcer l'enracinement de la politique développement durable au sein de la collectivité ;
> – faire connaître les efforts déployés, les résultats obtenus et l'exemplarité de la démarche ;
> – favoriser l'appropriation par l'ensemble de la population de la politique engagée […]

Il est bien question à la fois du travail de la collectivité, mais aussi de l'implication des citoyens dans cette démarche liée à leur environnement.

16. [http://www.villes-internet.net]
17. [www.rubansdudeveloppementdurable.com]
18. Les références sont parfois très explicites, comme le rapport d'activité 2007 du Comité 21 ; dans son programme, un des axes est d'« ancrer le développement durable dans les territoires » avec deux objectifs : promouvoir et encourager les démarches agenda 21 en France du local au régional, et accompagner les adhérents dans l'élaboration et la mise en œuvre opérationnelle du développement durable. Parmi les différentes initiatives prises afin d'atteindre ces objectifs figurent les Rubans du développement durable.
19. Ces palmarès sont établis par des jurys dont les membres sont le plus souvent des personnes issues de médias spécialisés (*CB News*, *Stratégies*, *Environnement Magazine*), d'associations professionnelles (association des maires de France par exemple), de dircoms d'entreprises, de collectivités, d'agences de communication.

Les palmarès et la légitimation des pratiques communicationnelles

Comment les résultats de ces remises de prix s'intègrent-ils dans les propos des professionnels de la communication et des élus, s'officialisent-ils dans les médias ? Comment viennent-ils ancrer un territoire dans une réalité qui permet de légitimer les discours identitaires déjà existants et de valoriser les pratiques qui les accompagnent ?

Les entretiens que nous avons menés font ressortir l'idée suivante : pour les collectivités elles-mêmes, l'obtention d'un prix permet en premier lieu de légitimer le travail des professionnels de la communication en interne, notamment de justifier les budgets qui sont dévolus à ce poste :

> C'est une reconnaissance par les pairs, et une valorisation de la relation de l'agence avec son client. Souvent ces prix sont très importants pour les collectivités territoriales. Ils sont souvent valorisés dans un premier temps à l'interne, dans la communication de la ville, du département ou de la région. Car la question du budget de la communication dans une collectivité est toujours l'objet d'un débat entre la majorité et l'opposition. L'opposition estime toujours ce budget trop important et que les dépenses sont injustifiées car utilisées pour valoriser l'image du maire et de la majorité, donc que c'est un détournement des dépenses publiques. La question de la communication est toujours un enjeu politique, donc avoir un prix est un enjeu pour la majorité qui lui permet de légitimer son action. C'est un instrument très important pour les services de communication, pour justifier leur demande de budget car ça permet de résister à la tentation de restriction budgétaire organisée par les DGS qui veulent réduire les coûts.[20]

Dans un second temps, il apparaît que les collectivités doivent se charger elles-mêmes de rendre visible leur prix et de le valoriser sur les différents supports qui sont à leur disposition (la presse locale semble défaillante sur ce point, et relaie peu les informations concernant l'institution territoriale).

> Dans *L'Est Républicain* ce qui se passe et c'est honteux ce genre de chose, c'est qu'il faut acheter de l'espace pub pour avoir du rédactionnel. Son concurrent *Le Pays* est cent fois meilleur, en terme de format, d'info… et pourtant il a seulement 20 ou 30 % du marché.[21]

Pour les agences conceptrices des campagnes, la situation semble différente entre les grandes et les petites villes. À Paris, ou dans une grande ville, l'agence primée fait bien entendu valoir son prix auprès de ses clients, mais les retombées ne sont pas très significatives.

> C'était la première fois, cela ne nous obsède pas. On est à Paris. Ça nous valorise, ça valorise la ville, mais c'est moins vital que pour d'autres collectivités. Parce

20. Entretien avec le chargé de communication d'une collectivité ayant obtenu un prix en 2010.
21. Entretien avec le chargé de communication d'une agence ayant obtenu un prix en 2010.

> qu'il y a déjà une information très dense qui est relayée quotidiennement dans les médias autour de Paris à longueur d'année. On l'envisage moins comme quelque chose d'essentiel. Ensuite ça nous permet quand même de valoriser nos actions en interne, et de plaider dans des arbitrages budgétaires, de justifier nos actions.[22]

Pour une agence de province, cela paraît très différent : l'obtention d'un prix tel que le Grand prix de la communication des collectivités territoriales, par exemple, est aux dires même des chargés de communication un signe de reconnaissance et de valorisation du travail de l'agence dans son ensemble. Dans les villes qui disposent de peu d'agences, recevoir un prix permet au lauréat de se démarquer significativement de ses concurrents : le prix est plus visible, moins noyé au milieu d'autres palmarès, plus repérable.

> Les concurrents vont faire des sauts et à nous ça permettra d'augmenter notre chiffre d'affaires par cette campagne de pub où on dira à nos clients merci de nous faire confiance et on mérite votre confiance parce qu'on a eu un prix. Ça va nous permettre aussi de conquérir une nouvelle clientèle et de la séduire. Ce prix est capital, c'est une consécration, c'est énorme, ça va donner une attractivité à notre agence, ça peut même vraiment nous permettre de passer à autre chose. Ça va doper notre carnet de commande et notre portefeuille client. Notre agence a deux ans, ça peut nous permettre de passer dans d'autres sphères sociales, d'avoir un autre type de clientèle. Pour nous il faut qu'on en profite, on va le mettre en avant pendant au moins un an.[23]

Les actions menées ainsi récompensées tendent à « prouver » au citoyen que les responsables proposent des démarches innovantes en s'inscrivant dans une logique de patrimonialisation (quel territoire construit-on ? Comment met-on en avant des spécificités ?) et contribuent à l'émergence de représentations de chaque territoire. Les palmarès se présentent donc comme un nouvel outil de légitimation du travail territorial.

Pour ceux qui nous intéressent, on peut sans doute discerner le terme de « palmarès » de celui de « prix ». En effet, ces distinctions n'interviennent pas à proprement parler sous forme de classement, mais plutôt de récompense, d'élément directement honorifique, sans cet aspect comparatif associé habituellement aux palmarès. Si chaque candidature est soumise à des critères identiques, elle ne se trouve pas tant dans une logique de concours que dans une logique de marque. Et les collectivités doivent dès lors tenter de transformer la distinction obtenue en élément de marketing territorial.

Ces palmarès ne s'assimileraient donc pas à un classement, mais davantage à une élection, voire à un rite qui, selon la formule de Pierre Bourdieu (1992) « consacre une différence ». Il insiste sur

> [...] l'efficacité symbolique [...] qui transforme réellement la personne consacrée :

22. Entretien avec le chargé de communication d'une collectivité ayant obtenu un prix en 2010.
23. Entretien avec le chargé de communication d'une agence ayant obtenu un prix en 2010.

> d'abord parce qu'elle transforme la représentation que s'en font les autres agents, [...] et ensuite parce qu'elle transforme du même coup la représentation que la personne investie se fait d'elle-même et les comportements qu'elle se croit tenue d'adopter pour se conformer à cette représentation.

En effet, c'est moins la collectivité qui est primée que celui qui est en charge de la communication ou le porteur du projet (ou de la campagne). Il faut être celui qui est primé pour une catégorie ou être celui qui est labellisé pour tel ou tel type d'action, pour se prévaloir ensuite d'être l'élu.

Par ailleurs, on peut dire que les cérémonies de remises de prix elles-mêmes participent de la mise en visibilité des « élus ». Elles sont devenues de véritables rituels : des rencontres annuelles, rassemblant des initiés (les membres du jury, les responsables de communication – collectivités ou agences) et des « candides » (élus primés pour la première fois par exemple). Les écarts entre les positions des différents acteurs (détenteur du verdict / « nominé ») sont accentués par la mise en scène de ces cérémonies vécue par les initiés comme une légitimation de ce qu'ils ont eux-mêmes défini comme critères « classants » (à quelles conditions est-on légitime ou pas ?).

Les palmarès et la compétitivité

Les élus, souvent porteurs de projets, choisissent-ils de s'inscrire dans des concours qui sont les plus susceptibles de servir la politique urbaine (aujourd'hui les collectivités visent les classements européens en particulier, en essayant d'atteindre des « standards » internationaux en matière d'équipements urbains par exemple, pour « l'effet vitrine ») ? La notion d'attractivité territoriale (comme évaluation de la performance et de la dynamique des villes) révèle la concurrence entre les territoires.

De l'avis d'un chargé de communication en agence, les collectivités territoriales sont « assez peu créatives » en matière de communication. Le nombre relativement restreint de collectivités se confrontant à la logique du palmarès en est sans doute une bonne preuve[24]. Pourtant, il ajoute que les collectivités évoluent et apprennent en essayant de répondre aux items détaillés pour chaque prix. Si les campagnes sont soumises aux différents jurys après leur présentation au public, elles se doivent de répondre à des contraintes, variables selon les prix. On peut se demander si la connaissance de ces contraintes[25] ne fait pas agir les chargés de communication en fonction de ces récompenses et de leurs exigences, et si cela n'engendre pas une véritable « course aux prix » dans l'exécution même des campagnes[26].

24. À peine une cinquantaine de dossiers cette année pour le prix *CB News*, autant pour les Rubans.
25. Les dossiers présentent des critères très précis et les grilles sont parfois très détaillées, concernant l'évaluation des activités et réalisations des collectivités dans tel ou tel domaine.
26. Cela semble être le cas aux dires de certains : des chargés de communication ont précisé lors des

Par là même, les concours enjoignent à la créativité. Il est nécessaire, pour les collectivités qui souhaitent soumettre leurs propositions aux discussions d'un jury, d'innover. Et les palmarès peuvent être perçus comme des prescripteurs de cette innovation.

Dans la lignée des réflexions sur les territoires créatifs, on peut reprendre ces définitions du *Rapport Godet* (2010)[27] : « Un territoire créatif, […] c'est un ensemble de lieux où les personnes créatives sont placées dans de bonnes conditions pour innover […]. La créativité, c'est la capacité à produire des idées et surtout à les organiser d'une façon originale. »

On entend bien par là que pour un territoire, le défi est d'être créatif pour être innovant. Cela renvoie à la façon dont un territoire, s'appuyant sur un ensemble d'images qu'il a lui-même produites, propose une représentation de lui-même. Il s'agit, à la fois par les actions de communication et par une mise en visibilité accrue grâce à une labellisation, de modifier la vision que l'on a d'un territoire[28]. Ces classements participent à la mise en place d'un marketing territorial, dans une véritable logique de marque, par la mise en évidence de normes et de valeurs propres à un lieu.

La médiatisation des palmarès : les enjeux pour les territoires

La publicisation des palmarès par les collectivités se présente comme une façon de communiquer différemment et sur d'autres thèmes. Par ailleurs, c'est une façon de proposer un regard neuf sur le travail des institutions territoriales.

La médiatisation est une nécessité, et les discours sur les récompenses permettent par d'autres moyens de parler d'un territoire. La place consacrée par les collectivités à ces événements est inversement proportionnelle au « contexte informationnel » (Legavre, 1994). Pourtant, la presse quotidienne régionale peut être un relais à l'image proposée par une institution, dans un mouvement de mise en compétition des territoires urbains et d'attractivité territoriale.

Les collectivités communiquent seulement en interne dans la plupart des cas, pour faire valider leur travail. Quant aux agences, elles communiquent largement auprès de leurs clients. Et comme nous l'avons évoqué, les retombées et les effets de cette médiatisation dépendent du territoire lui-même.

---

entretiens qu'ils concourraient pour gagner un prix uniquement, et qu'ils faisaient eux-mêmes du *benchmarking* en assistant à de nombreuses remises de prix, pour voir « ce qui se fait ».

27. Godet, Durance, Mousli, 2010. Ce rapport, présenté à Michel Mercier, ministre de l'Espace rural et de l'Aménagement du territoire le 18 mai 2010, est le fruit du groupe de travail présidé par Michel Godet, commun au Conseil d'analyse économique (CAE), à la Délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale (Datar) et à l'Académie des technologies.
28. Voir cette année la ville de La Courneuve qui a présenté une campagne plusieurs fois primée, dans laquelle elle porte plainte pour discrimination, et a saisi la Halde. C'est la première fois qu'une personnalité morale fait cette démarche.

Il est bien souvent question des effets pervers des palmarès[29] (s'agissant des hôpitaux, des lycées…). Concernant les collectivités, la labellisation peut être vécue comme une reconnaissance importante. C'est une distinction qui récompense la qualité et la portée des projets, qui améliore l'image des territoires, qui peut également faire figure de « projet vitrine » grâce à la mise en place d'un projet aux retombées concrètes. Il donne aussi à l'ensemble des acteurs le sentiment de participer activement au développement de leur territoire. Comme argument de communication, le prix est mis en valeur dans les plaquettes et les sites des collectivités et permet de rendre visibles les projets à l'externe, notamment auprès de financeurs potentiels. Les prix sont par conséquent des éléments d'identité valorisants.

Un autre enjeu consiste à présenter sa campagne ou son territoire à des prix qui sont « de circonstance ». En creux, on peut comprendre cela comme la possibilité qu'il y ait un « risque » à ne pas y participer. De même qu'il existe une vraie nécessité d'avoir un site web pour être repérable, il serait important de montrer son implication autour de thèmes fédérateurs liés à une prise de conscience générale.

On peut émettre une autre hypothèse : les prix seraient exploités pour valoriser les élus en tant que « bons élèves ». Les collectivités décentralisées, qui sont des acteurs politiques clés, sont en compétition. Elles doivent faire leur promotion, s'inscrire dans de véritables logiques de marque, pour être visibles, performantes. On peut y voir un indice de la performativité de ces classements, de l'efficacité des palmarès comme outils de justification de l'action urbaine en particulier, dans le champ de la communication politique. Et également, du fait que la caution accordée par des pairs à une démarche territoriale donnée est un élément suffisamment légitimant pour être au centre de discours d'ordre identitaire.

Pour conclure, les palmarès semblent s'imposer d'abord comme mode de validation : de démarches qui sont dans « l'air du temps », de nouvelles façons de communiquer (car au-delà du discours lui-même et des agissements que ces palmarès accompagnent, les nouvelles tendances se dessinent – thématiques, outils, stratégies de communication). Mais ils s'imposent aussi comme mode de validation de normes, de standards de « bonne conduite », de démarches citoyennes, qui tend à favoriser une homogénéisation des conduites professionnelles.

29. Quelques exemples dans la presse française et francophone (quotidiens nationaux, magazines, presse scientifique) : [http://www.liberation.fr/societe/0101279329-lycees-les-effets-pervers-des-palmares-ils-reposent-sur-des-indicateurs-reducteurs] ; [http://evaluation.hypotheses.org/1013] ; [http://www.studyrama.com/formations/filieres/ecoles-de-commerce/de-l-effet-pervers-des-classements-par-le directeur-du-groupe-sup-de-co-amiens. html ? id_article = 23124] ; [http://www.csq.qc.net/index.cfm/2,0,1676,9656,2323,0,html?action=display&BoxID=14302&LangID=2&KindID=2&complete=yes] ; [http://www.educpros.fr/dossiers/ce-que-nous-disent-les-classements-internationaux-un-numero-special-de-la-revue-du-ciep/h/b1696fdc50/d/1086/a/jean-marie-de-ketele-professeur-emerite-de-luniversite-catholique-de-louvain-les-effets.html].

Les palmarès fonctionnent enfin comme mode d'incitation : à une modification des pratiques et des usages, à l'élaboration d'une image de marque territoriale. Mais aussi comme « guide » pour les agents (rôle de contrôle, de pilotage) vers de « bonnes » pratiques, grâce au partage des expériences (idée de distribution de la compétence), et à une revalorisation des actions. La médiatisation de la compétitivité conduit les collectivités vers un objectif de performance, et produit bien des effets sur les agents évalués.

Références

Bardet Fabrice, Helluin Jean-Jacques, 2010, « Comparer les performances de villes. Le programme des indicateurs pour les villes du monde de la Banque mondiale », *Revue française de socio-économie*, n° 5, *Les politiques de quantification*, p. 83-102.

Barbier Jean-Claude, Matyjasik Nicolas, 2010, « Évaluation des politiques publiques et quantification en France. Des relations ambiguës et contradictoires », *Revue française de socio-économie*, n° 5, *Les politiques de quantification*, p. 123-140.

Bouchard Julie éd., 2008, *MEI* (*Médiation et Information*), n° 28, *La communication nombre*.

Bouinot Jean, Bermils Bernard, 1995, *La gestion stratégique des villes. Entre compétition et coopération*, Paris, Armand Colin.

Bourdieu Pierre, 1982, *Actes de la recherche en sciences sociales*, vol. XLIII, n° 1, *Les rites d'institution*, p. 58-63.

Cardy Hélène, 1997, *Construire l'identité régionale. La communication en question*, Paris, L'Harmattan.

Chevallier Jacques *et al.*, 1982, *Le pouvoir régional*, Paris, CURAPP, PUF.

Cusin François, Damon Julien, 2010, « Les villes face aux défis de l'attractivité. Classements, enjeux et stratégies urbaines », *Futuribles*, n° 367, octobre 2010.

De Gantes Alain, 1992, « L'intégration de la communication institutionnelle dans les pratiques d'information municipale. Le cas de Marseille », Actes du colloque *La communication dans l'espace régional et local*, février 1992, A. Mabileau, A.-J. Tudesq éd., Bordeaux, CERVL, p. 167-178.

Desrosières Alain, 1993, *La politique des grands nombres. Histoire de la raison statistique*, Paris, La Découverte.

Didier Emmanuel, 2009, *En quoi consiste l'Amérique ? Les statistiques, le New Deal et la démocratie*, Paris, La Découverte.

Gardey Delphine, 2008, *Écrire, calculer, classer. Comment une révolution de papier a transformé les sociétés contemporaines (1800-1940)*, Paris, La Découverte.

Hooge Émile, 2009, « La cote des villes », *Futuribles*, n° 354, p. 45-60.

Hoornweg Dan, 2009, « Des indicateurs pour les villes du monde. Un outil à l'initiative de la Banque mondiale pour une meilleure gestion des villes », Conférences-débats à l'Institut du développement durable et des relations internationales, Sciences politiques.

Godet Michel, Durance Philippe, Mousli Marc, 2010, *Créativité et innovation dans les territoires*, Rapport CAE nº 92, Paris, La Documentation française, en ligne [http://www.cae.gouv.fr/spip.php?breve17]. Consulté le 30 juin 2011.

Krieg-Planque Alice 2010, « La formule "développement durable" : un opérateur de neutralisation de la conflictualité », *Langage & Société*, nº 134, décembre, p. 5-29.

Legavre Jean-Baptiste, 1994, « L'horizon local de la communication politique », *Politix*, nº 28, *L'élu local*, p. 77-99.

Mons Alain, 1992, *La métaphore sociale. Image, territoire, communication*, Paris, PUF.

Ogien Albert, 2010, « La valeur sociale du chiffre. La quantification de l'action publique entre performance et démocratie », *Revue française de socio-économie*, nº 5, *Les politiques de quantification*, p. 19-40.

Pailliart Isabelle, 1992, « Espace et communication. Le jeu de la différence », Actes du colloque *La communication dans l'espace régional et local*, février 1992, A. Mabileau, A.-J. Tudesq éd., Bordeaux, CERVL, p. 77-81.

Pierru Frédéric, 2004, « La fabrique des palmarès. Genèse d'un secteur d'action publique et renouvellement d'un genre journalistique. Le cas du palmarès des hôpitaux », *La presse écrite. Objets délaissés*, J.-B. Legavre éd., Paris, L'Harmattan.

Tremblay Diane-Gabrielle, Tremblay Rémy, 2006, *La compétitivité urbaine à l'ère de la nouvelle économie. Enjeux et défis*, Québec, Presses de l'Université de Québec.