

LA MARQUE TERRITORIALE COMME CONSTRUCTION COMMUNICATIONNELLE : LE RÔLE DU PERSONNEL DANS LA FABRIQUE DE L'IMAGE DES VILLES

Touré Jean-Baptiste YAO

Université Péléforo Gon Coulibaly (Côte d'Ivoire)

jeanyaobaptiste@gmail.com

Résumé

La littérature sur la marque territoriale s'est développée autour d'outils marketing comme le logotype, le slogan, les campagnes de communication en laissant dans l'ombre un acteur pourtant central : le personnel des collectivités territoriales, premier point de contact quotidien entre l'institution et la population. Cet article reprend les données d'une enquête menée auprès de 141 agents et 397 usagers de la mairie de Bouaké (Côte d'Ivoire), initialement recueillies dans le cadre de ma thèse de doctorat consacrée à la motivation du personnel et à l'image des collectivités territoriales, et les relit à la lumière des cadres théoriques de l'internal branding et de l'employee branding. Les résultats montrent que la motivation du personnel repose presque exclusivement sur des ressorts relationnels horizontaux telles que l'ambiance et la collaboration entre collègues, plutôt que sur un pilotage managérial de l'image ; l'image externe de la collectivité se construit quant à elle très majoritairement par le bouche-à-oreille, canal directement tributaire du comportement quotidien des agents au guichet. Nous en tirons un modèle de « branding territorial par le contact », dans lequel le personnel constitue le point de jonction entre image voulue et image perçue, et discutons les conditions d'un pilotage stratégique de ce capital humain de marque dans les collectivités territoriales africaines.

Mots-clés : Marque territoriale, communication organisationnelle, internal branding, employee branding, motivation du personnel, Afrique de l'Ouest.

El Branding territorial como construcción comunicacional: el papel del personal en la fabricación de la imagen de las ciudades

Resumen

La literatura sobre la marca territorial se ha desarrollado en gran medida en torno a herramientas de marketing, como el logotipo, el eslogan o las campañas de comunicación, dejando en la sombra a un actor que, sin embargo, resulta central: el personal de las colectividades territoriales, primer punto de contacto cotidiano entre la institución y la población. Este artículo retoma los datos de una encuesta realizada a 141 agentes y 397 usuarios del ayuntamiento de Buaké (Costa de Marfil), recogidos inicialmente en el marco de mi tesis doctoral consagrada a la motivación del personal y a la imagen de las colectividades territoriales, y los relea a la luz de los marcos teóricos del internal branding y del employee branding. Los resultados muestran que la motivación del personal descansa casi exclusivamente en resortes relacionales horizontales, como el ambiente y la colaboración entre colegas, más que en un pilotaje gerencial de la imagen; la imagen externa de la colectividad se construye, por su parte, mayoritariamente a través del boca a boca, canal directamente dependiente del comportamiento cotidiano de los agentes en el mostrador. De ello extraemos un modelo de « branding territorial de contacto », en el cual el personal constituye el punto de unión entre la imagen deseada y la imagen percibida, y discutimos las condiciones de un pilotaje estratégico de este capital humano de marca en las colectividades territoriales africanas.

Palabras clave: Marca territorial, comunicación organizacional, internal branding, employee branding, motivación del personal, África Occidental.

Abstract

The literature on place branding has developed around marketing tools such as logotypes, slogans, and communication campaigns, leaving in the shadows an actor that is nonetheless central: local government staff, the first daily point of contact between the institution and the population. This article draws on data from a survey of 141 employees and 397 users of the Bouaké town hall (Côte d'Ivoire), originally collected as part of my doctoral thesis on staff motivation and the image of local authorities, and re-examines them through the theoretical frameworks of internal branding and employee branding. The findings show that staff motivation rests almost exclusively on horizontal relational drivers such as workplace atmosphere and collaboration among colleagues, rather than on managerial control of image; the external image of the local authority, meanwhile, is built overwhelmingly through word-of-mouth, a channel directly dependent on employees' day-to-day behavior at the service counter. From this we derive a model of "place branding through contact," in which staff constitute the junction point between intended image and perceived image, and we discuss the conditions for the strategic management of this human brand capital in African local authorities.

Keywords: Place branding, organizational communication, internal branding, employee branding, staff motivation, West Africa.

Introduction

Depuis 1980, la Côte d'Ivoire a engagé un processus de décentralisation amorcé par la loi n° 80-1180 du 17 octobre 1980 relative à l'organisation municipale, qui a doté les communes d'une existence juridique et d'une autonomie de gestion propres ; ce mouvement a ensuite été consolidé par la Constitution de 2000, qui consacre le principe de la « libre administration » des collectivités territoriales. Comme dans de nombreux pays, cette autonomie a placé les collectivités territoriales en situation de concurrence les unes vis-à-vis des autres pour attirer populations, touristes, investisseurs et attention institutionnelle. C'est une dynamique bien documentée par la littérature internationale sur le marketing et le *branding* des territoires (M. Kavaratzis, 2004 ; C. Chamard et J-C. Liqueur, 2010 ; R. Vuignier, 2016). L'image de marque devient dans ce contexte un enjeu de gestion à part entière pour les municipalités, au même titre que l'offre de services elle-même.

Malgré cette abondante production théorique sur la marque territoriale, un constat est que les modèles dominants raisonnent presque exclusivement en termes d'outils de communication descendante. Il s'agit entre autres de l'identité visuelle, de slogans, de campagnes ou d'événements, sans accorder de place véritable à un acteur pourtant incontournable de la fabrique quotidienne de l'image qui est le personnel de la collectivité elle-même. Notre thèse de doctorat consacrée à la mairie de Bouaké formule précisément ce constat en creux, lorsqu'elle relève que les auteurs de référence sur la marque territoriale laissent de côté le rôle que joue le personnel des collectivités dans la construction de cette image (T. J-B. Yao, 2019, p. 35). Le présent article part de ce constat pour en faire un objet théorique à part entière.

Notre problématique se formule ainsi : en quoi le personnel d'une collectivité territoriale constitue-t-il un vecteur, et non un simple exécutant de la marque territoriale ? Peut-on parler d'un « *branding* par le contact », où l'image d'une ville se joue autant dans la relation de service quotidienne que dans la communication institutionnelle officielle ? Nous faisons l'hypothèse que la perception qu'ont les agents municipaux de leur propre rôle et de l'image de leur collectivité influence directement la qualité de la relation de service qu'ils délivrent aux usagers, et que cette relation façonne, à son tour, l'image externe de la ville, au moins autant que les dispositifs de communication institutionnelle. Le personnel ne relayerait donc pas une marque déjà construite en amont ; il en serait un co-auteur, au même titre que les canaux officiels de communication. Deux objectifs découlent de cette hypothèse. Le premier est théorique : articuler la marque territoriale (*place branding*) avec les apports de l'*internal branding* et de l'*employee branding*, deux corps de littérature rarement mis en dialogue direct dans le contexte des collectivités territoriales ouest-africaines (S. J. Miles et G. Mangold, 2004 ; K. Punjaisri et A. Wilson, 2011). Le second est empirique : tester cette hypothèse à partir du cas de la mairie de Bouaké, pour vérifier dans quelle mesure la motivation et l'image que les agents se font d'eux-mêmes se traduisent en une image externe perçue par les usagers.

Sur le plan empirique, nous nous appuyons sur les données déjà collectées dans notre thèse auprès de 141 agents et de 397 usagers de la mairie de Bouaké. Nous les relisons intégralement à travers ce nouveau cadre théorique : une démarche de réanalyse qui n'ajoute

pas de terrain nouveau, mais qui change le regard porté sur des données existantes, conformément à une pratique reconnue de valorisation secondaire des données de thèse. L'article s'organise en quatre temps. Nous présentons d'abord le cadre théorique qui articule marque territoriale, *internal branding* et *employee branding* (1). Nous rappelons ensuite brièvement le dispositif méthodologique mobilisé (2), avant de présenter les résultats relatifs à la motivation du personnel, à l'image interne et aux canaux de construction de l'image externe (3). Nous discutons enfin ces résultats pour proposer un modèle de *branding territorial* par le contact et en tirer des implications managériales (4).

1. Cadre théorique : de la marque territoriale à son incarnation par le personnel

1.1. Image, marque et image de marque : jalons conceptuels

La notion d'image renvoie, en psychologie, à la représentation mentale d'un objet ou d'un événement susceptible de subsister dans le temps et d'être recrée par l'évocation (N. Leclaire, 1992). Appliquée au champ marketing, elle désigne, selon J-M. Décaudin (1999), l'ensemble des représentations rationnelles et affectives qu'une personne ou un groupe associe à une entreprise, une marque ou un produit. La marque, quant à elle, est définie par P. Kotler et al. (2009) comme un nom, un terme, un signe ou un symbole permettant d'identifier des biens ou des services et de les différencier de ceux des concurrents. L'image de marque combine ces deux notions. J. Lendrevie et J. Levy (2014) la définissent comme un ensemble de représentations mentales, subjectives et sélectives à l'égard d'une marque. Lambin (2008) en propose une lecture particulièrement féconde pour notre propos, en distinguant trois niveaux d'image : l'image perçue (la manière dont le public cible perçoit la marque), l'image vraie (la réalité de l'organisation, avec ses forces et ses faiblesses) et l'image voulue (la manière dont l'organisation souhaite être perçue, résultant d'un positionnement stratégique). T. Libaert et M-H. Westphalen (2012) reprennent cette tripartition sous les termes d'image voulue, image transmise et image perçue, en soulignant que toute démarche de communication vise, *in fine*, à réduire l'écart entre ces trois pôles.

Cette tripartition est cruciale pour notre argumentation. La littérature classique du marketing concentre l'essentiel de son attention sur le rapport entre image voulue et image

transmise, se focalisant sur les outils de communication et laissant largement dans l'ombre le mécanisme concret par lequel l'image transmise devient image perçue. Nous soutenons que, dans le cas des collectivités territoriales, ce mécanisme passe très largement par le personnel.

1.2. La marque territoriale : un outil d'attractivité entre concurrence et identité

Le concept de marque territoriale prolonge, au niveau des villes et des régions, les théories de l'image de marque. C. Chamard et J-C. Liqueur (2010) montrent que l'apparition de la performance comme principe de gestion au sein des collectivités territoriales coïncide avec la reconnaissance d'une concurrence entre territoires pour attirer investisseurs, résidents et touristes ; l'image de marque devient alors un indicateur de performance territoriale à part entière. S. Corbillé (2013) va plus loin en soutenant que les marques territoriales constituent un objet de communication au sens anthropologique du terme, destiné à faire sens et à organiser les échanges dans une économie de la renommée. R. Vuignier (2016) présente la marque territoriale comme un outil marketing utile à la promotion des territoires : un suivi continu de la perception par les groupes cibles permet de s'orienter stratégiquement, tandis qu'une démarche coordonnée de communication apporte de la cohérence à l'offre territoriale. M. Bendahmane (2017) identifie quant à elle quatre objectifs indissociables à toute stratégie de marque territoriale : faire connaître le territoire, le différencier de ses concurrents, mobiliser les acteurs publics et privés autour d'une vision commune, et renforcer le sentiment de fierté d'appartenance des populations.

Le modèle le plus opérant pour notre propos reste celui proposé par M. Kavatzis (2004), qui théorise la construction de l'image d'une ville comme un système de communication à trois niveaux. La communication primaire regroupe tout ce qui, dans le comportement effectif de l'organisation urbaine tels que son urbanisme, ses infrastructures, mais aussi la conduite quotidienne de son administration, produit un sens indépendamment de toute intention de communiquer. La communication secondaire correspond à la communication formelle et intentionnelle comme les logos, les campagnes ou les relations publiques. La communication tertiaire, enfin, échappe au contrôle direct de l'organisation ; il s'agit du

bouche-à-oreille et de la couverture médiatique non sollicitée (M. Kavaratzis et G. J. Ashworth, 2005). Cette typologie a l'intérêt majeur de faire une place théorique au comportement organisationnel, et donc, potentiellement, au personnel dans la fabrique de l'image urbaine, alors que la plupart des travaux ultérieurs sur la marque territoriale se sont concentrés sur la seule communication secondaire.

1.3. Un angle mort : le personnel absent des modèles dominants

Malgré la richesse de ces apports, un constat traverse la littérature sur la marque territoriale : le rôle du personnel des collectivités dans la construction concrète de cette image y est très largement passé sous silence. Les modèles de S. Corbillé (2013), R. Vuignier (2016) et Bandahmane (2017) raisonnent presque exclusivement à l'échelle de la stratégie institutionnelle, à savoir le positionnement, l'identité visuelle ou la coordination des acteurs, sans descendre à l'échelle de l'interaction quotidienne entre un agent et un usager, alors même que c'est à cette échelle que se joue, concrètement, la communication primaire théorisée par M. Kavaratzis (2004). T. J-B. Yao (2019, p. 35) dresse le même constat au terme de sa revue de littérature, lorsqu'il observe que les auteurs de référence sur la marque territoriale n'accordent pas au personnel des collectivités la place qui devrait logiquement lui revenir dans la construction de cette image. Cet angle mort n'est pas propre au champ du marketing territorial : il reproduit, à l'échelle des territoires, un débat déjà largement instruit dans le champ du marketing des services et de la gestion des ressources humaines, où deux courants de recherche, qui sont l'*internal branding* et l'*employee branding* ont précisément cherché à théoriser le rôle du personnel dans la construction de l'image d'une organisation. C'est ce second aspect que nous mobilisons à présent pour combler la lacune identifiée.

1.4. *Internal branding* et *employee branding* : théoriser le personnel comme vecteur de marque

Le courant de l'*employee branding* a été fondé par les travaux de S. J. Miles et G. Mangold (2004), qui définissent la marque employé (*employee brand*) comme l'image présentée aux clients et aux autres parties prenantes d'une organisation à travers son personnel. Le

processus d'*employee branding* est décrit comme celui par lequel les employés internalisent l'image de marque souhaitée par l'organisation et sont motivés à la projeter auprès des clients et des autres publics de l'organisation (S.J. Miles et G. Mangold, 2004). Ce modèle insiste sur un mécanisme de « contrat psychologique » : la manière dont les employés vivent leur relation de travail (reconnaissance, équité, communication interne) détermine directement l'image qu'ils projettent ensuite vers l'extérieur.

Le courant de l'*internal branding*, développé notamment par K. Punjaisri et A. Wilson, complète cette perspective en insistant sur le rôle actif de l'organisation. L'*internal branding* y est défini comme l'ensemble des activités qu'une organisation met en œuvre pour que la promesse de marque soit effectivement portée et délivrée par les employés (K. Punjaisri et A. Wilson, 2011). Ces travaux montrent qu'une communication interne cohérente favorise l'identification à la marque, laquelle favorise à son tour l'engagement (*brand commitment*), qui débouche enfin sur des comportements de soutien à la marque de la part des employés (K. Punjaisri, H. Evanschitzky et A. Wilson, 2009). Appliqué au secteur public, ce cadre a déjà montré sa pertinence : N. Sharma et T. J. Kamalanabhan (2012) l'ont mobilisé pour étudier la perception, par des agents de la fonction publique indienne, du lien entre communication interne et *internal branding*, et montrent que les mécanismes identifiés dans le secteur privé opèrent également dans des organisations publiques peu concurrentielles.

Une mairie n'est cependant pas une entreprise en concurrence directe pour des parts de marché. La théorie de la motivation au travail dans le secteur public (Public Service Motivation) rappelle à ce titre que le comportement au travail des agents publics repose davantage sur des motifs normatifs et affectifs comme le sens du service, l'utilité sociale de la mission que sur des incitations marchandes (J. L. Perry et L. R. Wise, 1990). Cette spécificité ne rend pas l'*internal branding* inopérant dans le secteur public ; elle en déplace simplement les leviers, du registre marchand vers le registre relationnel et symbolique. Un déplacement que nos résultats empiriques permettront précisément d'illustrer.

2. Méthodologie

Cet article procède par réanalyse théorique de données d'enquête déjà collectées, une démarche courante de valorisation secondaire des données de thèse : il ne s'agit pas de

produire un nouveau terrain, mais de relire un matériau existant à travers un cadre théorique qui n'avait pas présidé à sa collecte initiale. Les données mobilisées sont celles de l'enquête que nous avons conduite auprès du personnel et des usagers de la mairie de Bouaké dans le cadre de notre thèse de doctorat. Le traitement de ces données repose sur une analyse descriptive et interprétative des résultats d'enquête ; aucun test statistique inférentiel n'est mobilisé, conformément à la nature exploratoire de la réanalyse théorique proposée ici.

Le dispositif originel combinait un volet interne et un volet externe, tous deux constitués par échantillonnage aléatoire, chaque agent ou usager ayant une probabilité égale de figurer dans l'échantillon. Le volet interne reposait sur un questionnaire administré à 141 agents de la mairie (sur 170 initialement visés), portant notamment sur la circulation de l'information, la communication interpersonnelle, la valorisation des compétences, les sources de motivation et de démotivation, ainsi que la perception par les agents eux-mêmes de la qualité de leur prestation de service. Ce volet quantitatif était complété par des entretiens semi-directifs auprès de cadres de la mairie sélectionnés cette fois par échantillonnage théorique, c'est-à-dire choisis pour leur position stratégique et leur connaissance approfondie de l'objet étudié : le chef de cabinet du maire, le directeur des ressources humaines et le chef du service de communication, dont nous reprenons certains extraits.

Le volet externe reposait sur un questionnaire administré, selon le même principe d'échantillonnage aléatoire, à 397 citoyens-usagers de la commune de Bouaké (sur 500 initialement visés), portant sur leur biographie sociale, la notoriété de la mairie, leur satisfaction à l'égard des services sollicités, les canaux par lesquels ils reçoivent l'information municipale, et leur perception globale de l'image de la mairie. L'échantillon externe présente une majorité d'hommes (67,5 %), une répartition assez large des statuts sociaux (commerçants 23,9 %, sans emploi 22,9 %, élèves et étudiants 19,1 %, fonctionnaires 14,9 %, employés 13,1 %) et une majorité de répondants âgés de 26 à 50 ans (63 %).

Notre apport ne porte donc pas sur la collecte, mais sur la grille de lecture appliquée à ces données : nous les réorganisons autour de la question du rôle du personnel comme vecteur de marque, en les mettant en regard de la littérature internationale sur l'*internal branding* et l'*employee branding*.

3. Résultats : ce que révèlent les données sur le rôle du personnel

3.1. Une motivation par le collectif, non par l'institution

Les données relatives aux sources de motivation du personnel de la mairie de Bouaké sont, à cet égard, particulièrement éclairantes. Comme le montre le tableau 1, la bonne ambiance entre collègues (80,85 %) et la bonne collaboration entre collègues (74,46 %) dominent très largement les autres sources de motivation citées, loin devant le sens du devoir (34,57 %), les primes (12,76 %) ou les conditions matérielles de travail (9,21 %).

Tableau 1. Sources de motivation du personnel de la mairie de Bouaké ($n = 141$, réponses multiples)

Source de motivation	Taux
Bonne ambiance entre collègues	80,85 %
Bonne collaboration entre collègues	74,46 %
Le devoir	34,57 %
Les primes	12,76 %
Conditions matérielles de travail	9,21 %

Source : données d'enquête, (T. J-B. Yao 2019, p. 235).

Lue par le prisme de l'*employee branding*, cette hiérarchie est révélatrice : la motivation du personnel de la mairie de Bouaké repose presque exclusivement sur des ressorts relationnels horizontaux (le collectif de travail) et non sur un dispositif managérial de reconnaissance ou de communication institutionnelle porté par la hiérarchie. Ce qui motive les agents à bien faire leur travail échappe ainsi très largement au pilotage de l'organisation elle-même. Ce résultat fait écho à la théorie de la motivation dans le service public, selon laquelle l'engagement des agents publics repose sur des motifs normatifs et relationnels plutôt que sur des incitations institutionnelles descendantes (J. L. Perry et L. R. Wise, 1990). Il signale surtout, pour notre propos, qu'aucun mécanisme d'*internal branding*, au sens de K. Punjaisri et A. Wilson (2011), ne semble à l'œuvre pour orienter cette motivation vers un comportement de marque cohérent avec l'image que la mairie souhaiterait projeter.

3.2. Une image interne clivée et un déficit de reconnaissance

Interrogé sur sa propre prestation de service, le personnel de la mairie livre une image contrastée de lui-même (tableau 2) : si 39,0 % des agents jugent leur prestation « assez bien » et 29,8 % « bien », un quart environ (26,2 %) la juge « mauvaise » ou « plutôt mauvaise ».

Tableau 2. Image interne de la prestation de service du personnel (n = 141)

Appréciation	Taux
Mauvaise	2,83 %
Plutôt mauvaise	23,40 %
Assez bien	39,00 %
Bien	29,78 %
Excellent	8,51 %

Source : données d'enquête, (T. J-B. Yao 2019, p. 233).

Ce constat mitigé se double d'un déficit de reconnaissance : 52,5 % des agents estiment que leur travail n'est pas valorisé par la hiérarchie (41,84 % « plutôt non » et 10,63 % « pas du tout »), contre 47,5 % qui l'estiment valorisé. Le tableau 3 précise les sources de démotivation les plus fréquemment citées.

Tableau 3. Sources de démotivation du personnel (n = 141, réponses multiples, sélection)

Source de démotivation	Taux
Injustice dans l'attribution des primes	68,08 %
Manque d'écoute de la hiérarchie	59,57 %
Frustration	48,22 %
Manque de considération	45,39 %
Favoritisme	30,49 %
Manque de respect	21,98 %

Source : données d'enquête, (T. J-B. Yao, 2019, p. 236).

Ces données confirment, dans le vocabulaire de l'*internal branding*, un déficit d'équité perçue et de reconnaissance, deux antécédents pourtant identifiés comme déterminants de l'engagement envers la marque (*brand commitment*) dans les travaux de K. Punjaisri, H.

Evanschitzky et A. Wilson (2009). Un agent qui perçoit un traitement inéquitable et un manque d'écoute a, structurellement, peu de raisons d'incarner spontanément une image positive de l'institution auprès des usagers qu'il reçoit.

3.3. Le bouche-à-oreille : la médiation dominante entre personnel et population

Du côté des usagers, les données confirment la place structurante du contact humain dans la construction de l'image de la mairie. Interrogés sur les canaux par lesquels ils reçoivent des informations sur la mairie, 78,58 % des répondants citent le bouche-à-oreille, loin devant la télévision (31,23 %), l'affichage (28,96 %) ou la radio (23,17 %) (tableau 4).

Tableau 4. Canaux de réception de l'information sur la mairie ($n = 397$, réponses multiples, sélection)

Canal	Taux
Bouche-à-oreille	78,58 %
Télévision	31,23 %
Affichage	28,96 %
Radio	23,17 %
Internet	14,86 %
Presse écrite	14,10 %

Source : données d'enquête, (T. J-B. Yao, 2019, p. 252).

Lue à travers la typologie de M. Kavaratzis (2004), cette donnée signifie que la communication tertiaire, non contrôlée par l'institution, domine très largement la communication secondaire (affichage, médias, campagnes officielles) dans la construction de l'image de la mairie de Bouaké. Le bouche-à-oreille ne se nourrit toutefois pas de rien : il relaie, socialement, ce que les usagers ont vécu lors de leurs contacts avec l'administration, c'est-à-dire, très concrètement, avec ses agents. C'est ce que confirment les données de satisfaction : parmi les usagers ayant sollicité un service (87,66 % de l'échantillon), un peu plus de la moitié (51,72 %) se déclare insatisfaite de la prestation reçue, contre 48,27 % de

satisfaits. De même, l'image perçue globale de la mairie se répartit presque à parts égales entre une majorité relative d'insatisfaits (51,63 %) et une minorité de satisfaits (48,35 %). Cette quasi-bipartition de l'opinion, conjuguée à la prédominance du bouche-à-oreille, dessine un mécanisme précis : à défaut d'un pilotage de la communication secondaire suffisamment structuré, c'est la qualité, variable, du contact direct entre agents et usagers qui alimente, par relais social, l'essentiel de la réputation de la mairie, dans un sens comme dans l'autre.

3.4. Une communication interne non planifiée : ce qu'en disent les responsables

Les entretiens menés auprès des cadres de la mairie confirment, de l'intérieur, l'absence d'un pilotage stratégique de cette dimension. Le chef de cabinet du maire déclare ainsi ne pas disposer d'une stratégie de communication formalisée, tout en estimant que la mairie communique de manière globalement satisfaisante malgré quelques difficultés ponctuelles (T. J-B. Yao, 2019, p. 257). Le directeur des ressources humaines, de son côté, décrit une communication interne focalisée sur la seule information descendante, dont l'objectif principal est de garantir que les messages de la direction parviennent à temps à l'ensemble du personnel (T. J-B. Yao, 2019, p. 257).

Ce diagnostic n'est pas propre à Bouaké. Une enquête menée en France par Cap'Com et l'institut Occurrence (2022) auprès de 256 responsables de la communication interne de collectivités territoriales de plus de 250 agents montre qu'une moitié seulement de ces collectivités dispose d'objectifs clairs, d'une stratégie définie et d'un plan de communication interne formalisé, l'autre moitié fonctionnant, comme à Bouaké, sur un mode plus informel. Le défaut de planification de la communication interne apparaît ainsi comme une difficulté structurelle des collectivités territoriales, indépendamment du niveau de développement économique du pays considéré. Ce qui distingue le cas de Bouaké, c'est plutôt l'absence de tout dispositif de compensation, audit régulier, enquête de climat interne, indicateurs de suivi, susceptible d'en limiter les effets sur la motivation et, in fine, sur l'image externe.

4. Discussion : vers un modèle de « *branding territorial* par le contact »

4.1. Le personnel comme interface entre image voulue et image perçue

L'ensemble des résultats présentés permet de reconstituer un mécanisme cohérent, que nous proposons de formaliser sous le nom de *branding territorial* par le contact. Dans ce modèle, l'image voulue par l'institution, la mairie souhaite être perçue comme efficace, à l'écoute, au service de la population, ne parvient à l'usager qu'après avoir traversé un filtre déterminant : le comportement quotidien du personnel au guichet, dans la rue, au téléphone. Ce filtre correspond exactement à ce que M. Kavaratzis (2004) nomme la communication primaire, celle qui produit du sens indépendamment de toute intention de communiquer, et ce que S. J. Miles et G. Mangold (2004) nomment la marque employée. Ce filtre n'est cependant, à Bouaké, ni motivé ni piloté par l'institution. La motivation du personnel provient du collectif de travail et non d'un dispositif managérial de reconnaissance ; le personnel lui-même porte un regard mitigé sur sa prestation ; et l'image qui en résulte se diffuse principalement par un canal non contrôlé, le bouche-à-oreille, lui-même non compensé par un pilotage formalisé de la communication interne. Le résultat est un modèle où l'image perçue par la population dépend directement, et presque exclusivement de la qualité, non pilotée, du contact quotidien avec des agents dont la motivation est elle-même livrée aux seules dynamiques relationnelles internes.

4.2. Un déficit de pilotage stratégique du capital humain de marque

Ce diagnostic invite à repenser l'audit de communication déjà préconisé par la littérature classique sur les collectivités territoriales (T. Libaert et M-H. Westphalen, 2012) pour y intégrer une composante d'*internal branding* proprement dite, et non plus seulement un diagnostic des flux d'information. Trois axes se dégagent de la littérature mobilisée et trouvent une résonance directe dans les données présentées.

- Corriger le déficit d'équité perçue : l'injustice dans l'attribution des primes et le favoritisme, cités par respectivement 68,08 % et 30,49 % des agents comme sources de démotivation, sont exactement les leviers que l'*internal branding* identifie comme

déterminants de l'engagement envers la marque (K. Punjaisri, H. Evanschitzky et A. Wilson, 2009).

- Formaliser l'écoute ascendante : 73,04 % des agents souhaitent davantage d'écoute et 68,79 % une meilleure communication avec la hiérarchie : deux attentes qui rejoignent directement les mécanismes de communication interne identifiés comme prérequis de l'internal branding dans le secteur public par N. Sharma et T. J. Kamalanabhan (2012).
- Investir dans une formation orientée relation-usager, comparable au *brand-oriented training* identifié par la littérature sur l'*employee branding* comme le principal levier permettant de transformer des employés en véritables ambassadeurs de marque.

Ces axes ne relèvent pas d'une gestion des ressources humaines déconnectée de la communication : ils constituent, au sens propre, une politique de marque, au même titre qu'une campagne d'affichage ou la refonte d'un logotype, avec, potentiellement, un effet plus direct sur l'image perçue, si l'on en croit la prédominance du bouche-à-oreille dans nos données.

4.3. Limites et prolongements

Cet article présente des limites qu'il convient d'assumer. Il s'agit d'une réanalyse théorique de données secondaires, collectées à d'autres fins méthodologiques : aucune échelle validée d'*internal branding* ou d'identification à la marque à la manière de celles développées par K. Punjaisri et A. Wilson (2011) n'a été directement administrée aux agents de la mairie de Bouaké, ce qui limite la portée des inférences proposées à un niveau interprétatif. La comparaison avec les données françaises (Cap'Com et Occurrence, 2022) et haïtiennes (W. Thomas, 2020) est mobilisée à titre heuristique, pour situer le cas de Bouaké, et non comme un dispositif comparatif contrôlé. Enfin, l'étude porte sur un cas unique, ce qui invite à la prudence quant à sa généralisation à l'ensemble des collectivités territoriales ivoiriennes ou ouest-africaines.

Le principal enjeu pour de futures recherches consiste toutefois à vérifier si le diagnostic posé ici, à partir de données recueillies en 2019, demeure valable aujourd'hui : la mairie de

Bouaké a pu, depuis, faire évoluer sa politique de ressources humaines ou sa communication interne, et seule une actualisation du terrain, six ans après, permettrait de le confirmer ou de l'infirmier. Ces limites dessinent, par ailleurs, d'autres pistes de recherche. Une enquête de terrain spécifiquement conçue pour mesurer l'*internal branding* et l'*employee branding* dans plusieurs communes ivoiriennes, à l'aide d'échelles validées, permettrait de tester plus directement le modèle proposé. Une approche comparative entre collectivités urbaines et rurales, ou entre collectivités dotées et non dotées d'un service de communication formalisé, permettrait également d'isoler l'effet propre du pilotage managérial sur la qualité de l'image perçue.

Conclusion

Cet article est parti d'un constat dressé par la littérature elle-même : les modèles de marque territoriale, aussi riches soient-ils, laissent largement de côté le rôle du personnel des collectivités dans la construction concrète de l'image des villes. En mobilisant les cadres théoriques de l'*internal branding* et de l'*employee branding* pour relire les données d'une enquête menée à la mairie de Bouaké, nous avons montré que ce rôle est loin d'être anecdotique : la motivation du personnel, structurée par des ressorts relationnels horizontaux plutôt que par un pilotage institutionnel, détermine directement la qualité d'un contact quotidien qui se diffuse ensuite, par bouche-à-oreille, comme principal vecteur de l'image externe de la collectivité.

Le modèle de *branding territorial* par le contact que nous proposons invite à sortir d'une conception de la marque territoriale centrée sur les seuls outils de communication descendante, pour y intégrer une gestion explicite du capital humain de marque que représente le personnel. Dans des collectivités territoriales africaines confrontées à des contraintes budgétaires fortes, cette piste présente un intérêt pratique évident : agir sur l'équité perçue, l'écoute ascendante et la formation relationnelle des agents constitue un levier de communication territoriale potentiellement plus accessible et plus direct qu'une campagne de communication institutionnelle classique. Reste à en tester rigoureusement les effets, ce que nous appelons de nos vœux dans de futurs travaux empiriques dédiés.

Références bibliographiques

BENDAHDANE Mohamed, 2017, « La marque territoriale », *Revue Marocaine de Recherche en Management et Marketing*, 1(17), p. 342-356.

CAP'COM et OCCURRENCE, 2022, « Radioscopie de la communication interne dans les collectivités publiques », Forum de la communication publique, Strasbourg.

CHAMARD Camille et LIQUET Jean-Claude, 2010, « L'image des territoires comme indicateur de leur performance : des enjeux pratiques aux interrogations éthiques ? », Symposium du Centre d'Expertise et de Recherche Administrative de l'ENA « Performance et politique publique », Paris.

CORBILLÉ Sophie, 2013, « Les marques territoriales. Objets précieux au cœur de l'économie de la renommée », *Communication*, 32(2).

DÉCAUDIN Jean-Marc, 1999, *La communication marketing : concepts, techniques, stratégies*, Paris, Economica.

KAVARATZIS Mihalios, 2004, « From city marketing to city branding: Towards a theoretical framework for developing city brands », *Place Branding*, 1(1), p. 58-73.

KAVARATZIS Mihalios et ASHWORTH Gregory John, 2005, « City branding: An effective assertion of identity or a transitory marketing trick? », *Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie*, 96(5), p. 506-514.

KOTLER Philip, KELLER Kevin Lane, MANCEAU Delphine et DUBOIS Bernard, 2009, *Marketing management*, 13e éd., Paris, Pearson.

LAMBIN Jean-Jacques, 2008, *Marketing stratégique et opérationnel : Du marketing à l'orientation de marché*, 7e éd., Paris, Dunod.

LECLAIRE Nicole, 1992, *Image interne de l'entreprise : concepts, diagnostic*, Thèse de doctorat en sciences de gestion, Université de Lille I.

LENDREVIE Jacques et LEVY Julien, 2014, *Mercator : tout le marketing à l'ère numérique*, 11e éd., Paris, Dunod.

LIBAERT Thierry et WESTPHALEN Marie-Hélène, 2012, *Communicator : toute la communication d'entreprise*, 6e éd., Paris, Dunod.

MILES Sandra Jean et MANGOLD Glynn, 2004, « A conceptualization of the employee branding process », *Journal of Relationship Marketing*, 3(2-3), p. 65-87.

PERRY James L. et WISE Lois Recascino, 1990, « The motivational bases of public service », *Public Administration Review*, 50(3), p. 367-373.

PUNJASRI Khanyapuss et WILSON Alan, 2011, « Internal branding process: Key mechanisms, outcomes and moderating factors », *European Journal of Marketing*, 45(9/10), p. 1521-1537.

PUNJASRI Khanyapuss, EVANSCHITZKY Heiner et WILSON Alan, 2009, « Internal branding: An enabler of employees' brand-supporting behaviours », *Journal of Service Management*, 20(2), p. 209-226.

SHARMA Neha et KAMALANABHAN Tholudur Janardhanan, 2012, « Internal corporate communication and its impact on internal branding: Perception of Indian public sector employees », *Corporate Communications: An International Journal*, 17(3), p. 300-322.

THOMAS Wisner, 2020, « La motivation au travail dans la fonction publique : les croyances des individus sont-elles neutres ? Une étude dans le contexte social d'Haïti », ResearchGate.

VUIGNIER Renaud, 2016, « La marque territoriale : fonctions et enjeux de cet outil marketing », *Bulletin CEDIDAC*, (65), p. 1-13.

YAO Touré Jean-Baptiste, 2019, *Situation et enjeux de la motivation du personnel dans la construction de l'image des collectivités territoriales : cas de la mairie de Bouaké*, Thèse de doctorat en Communication et organisation, Université Alassane Ouattara de Bouaké.