

Secteur public et marketing: non-sens ou normalité ?

Par Martial Pasquier

24/02/2006



Alors que le marketing a trouvé sa place dans les sciences de la gestion, le marketing du secteur public est un thème fortement contesté et peu développé d'un point de vue théorique.

Cette contribution présente tout d'abord les possibilités et les limites de l'utilisation du marketing dans le secteur public, puis construit une typologie des domaines d'application du marketing à ce secteur. La dernière partie présente quelques exemples de problèmes où les outils du marketing peuvent contribuer à améliorer l'exécution des tâches publiques.

1 Les limites du marketing dans le secteur public

De manière synthétique, le marketing est compris de deux manières différentes mais complémentaires. La première acception (par exemple Kotler and Dubois 2004), la plus globalisante, s'intéresse à la fonction du marketing et met l'accent sur les notions d'échange et de relation entre une organisation et des individus ou des groupes qui cherchent à satisfaire des besoins. La seconde, la plus répandue (Bennett 1995, Meffert 2000), se concentre sur l'aspect managérial en précisant les tâches que doit remplir une organisation pour s'assurer à long terme d'un succès auprès de groupes cibles.

Plusieurs raisons expliquent l'absence d'intérêt et de contributions sur le marketing public. D'abord, les organisations publiques sont encore largement influencées par les sciences de l'administration et l'application de principes bureaucratiques (Weber 1922) tels que l'uniformisation et la non personnalisation de la relation entre l'administration et l'administré. Les tenants de cette approche considèrent que le marketing ne présente pas d'intérêt majeur du fait de l'absence d'orientation commerciale du secteur public (la loi fixe le cadre d'intervention des organisations publiques).

Ensuite, les principales contributions portant sur ce thème (Lovelock et Weinberg 1989, Hermel et Romagni 1990, Bean and Hussey 1997, Chapman and Theo 1998) se sont essentiellement limitées à utiliser les modèles et instruments du marketing dans différents domaines du secteur public (santé, éducation, etc.) mais sans étudier véritablement les caractéristiques de ce secteur. Ces travaux ont tendance à considérer que ces outils ont une portée générale et que seule leur utilisation est fonction du secteur considéré (secteur privé, secteur public et secteur non profit).

Finalement, alors que la nouvelle gestion publique (Osborne and Gaebler 1992) apportait les bases d'une utilisation possible du marketing dans le secteur public (prise en compte des besoins des usagers, analyse de la satisfaction, définition et gestion des prestations, etc.), le succès très relatif des réformes dans le management des administrations (Ritz 2003) n'a pas

rendu possible l'émergence d'un cadre théorique permettant des réflexions approfondies sur le sujet. En fait, relativement peu de contributions prennent en compte à la fois les spécificités du secteur public et l'adaptation des outils du marketing à ces spécificités dans le contexte actuel des administrations publiques (Graham 1994, Butler and Collins 1995, 2001).

Pourtant, l'application des outils du marketing dans le secteur public est appelée à se développer pour plusieurs raisons :

- La croissance des prestations économiques gérées par le secteur public : la part du secteur public dans le PIB des pays industrialisés a considérablement augmenté durant ces dernières décennies et les Etats gèrent de manière directe ou indirecte de nombreuses prestations dont la composante économique est aussi forte que la composante sociale ou politique (électricité, tourisme, hôpitaux, télécommunications, culture, etc.). Pour une entreprise comme La Poste en Suisse, il convient par exemple de distinguer entre les services réservés (monopole public pour les lettres jusqu'à 100 grammes) et les services libres (marchés ouverts à la concurrence pour les paquets, les envois urgents, etc.).
- Le développement de la logique concurrentielle : une des propositions de la nouvelle gestion publique réside dans la mise en concurrence des prestations publiques (concurrence entre structures d'accueil de la petite enfance, concurrence entre caisses de chômage, concurrence entre organisations chargées d'effectuer l'expertise technique des véhicules, etc.). Cette mise en concurrence – plus formelle qu'effective par ailleurs – a amené les organisations concernées à mettre en place des instruments de marketing (catalogue de prestations, plan de communication, analyse de satisfaction de la clientèle, etc.).
- Le développement des besoins individuels (Spanou 2003) et une tendance à la consommation de prestations publiques : les individus exigent de plus en plus des organisations publiques une réponse rapide et adaptée à leurs besoins. De plus, avec l'expérience acquise en matière de consommation de services, les individus ont pris l'habitude de comparer la qualité de ceux-ci (accueil, rapidité, fiabilité, etc.). Ces tendances valables pour l'ensemble de notre société nécessitent de la part des organisations publiques de mieux connaître les besoins des individus et de les prendre en compte dans la définition et la délivrance des prestations.

Si ces éléments devraient amener les organisations publiques à utiliser de manière croissante les outils du marketing, on constate cependant que d'autres limitent considérablement de tels développements. D'abord, l'action d'une administration repose sur une légitimité démocratique et sur le droit et non sur la satisfaction des bénéficiaires de la prestation ou encore moins sur le profit. Ensuite, et c'est bien souvent oublié, les administrations publiques ont aussi d'autres tâches que la simple mise à disposition de prestations publiques (tâches de régulation, de contrôle et de contrainte, etc.). Finalement, il y a lieu de considérer une absence de marché pour de nombreuses prestations publiques, ce qui rend en partie caduque certaines réflexions habituelles en marketing.

2 Champs d'intervention du marketing dans le secteur public

Les prestations offertes dans le cadre du secteur public ne constituent pas un ensemble homogène. La nature de la prestation (santé, éducation, police, infrastructures, etc.), les modes d'intervention (exécution directe, délégation à une autre autorité, etc.), le système de conduite (conduite « politique », gestion autonome, cadre légal spécifique, etc.) ainsi que

l'environnement des organisations publiques (situation d'autorité, monopole public, concurrence limitée, régulée ou totale) sont extrêmement variés. Etudier ces prestations et les activités des organisations sous l'angle du marketing nécessite de s'appuyer sur des critères clairs permettant d'étudier dans quelle mesure et sous quelle forme les outils du marketing peuvent être appliqués à l'un ou l'autre domaine d'intervention du secteur public.

2.1 Un critère restrictif : la contrainte

Les domaines dans lesquels les outils du marketing sont complètement ou largement exclus sont ceux où l'organisation publique peut exercer *une contrainte* dans l'exécution de la tâche publique. Prenons l'exemple des tâches liées à l'exercice de la justice. La plupart des tâches sont précisées par la loi (codes de procédure) et l'organisation (juges, tribunaux) peut exercer la contrainte sur des personnes ou des organisations pour la bonne exécution des tâches. Or, dès qu'une organisation ou des membres d'une organisation disposent de la contrainte, les droits et les obligations des parties sont largement codifiés (absence totale de situation de marché, aucune latitude dans la conception des prestations, accès à la prestation défini par la loi, relations entre les parties s'inscrivant dans un cadre légal, formes organisationnelles prescrites, etc.). Pour les organisations concernées (police, justice, autorité fiscale, etc.), seul l'outil de la communication peut être utilisé de manière autonome (clarté et rapidité de l'information transmise, relations publiques pour améliorer la réputation de l'organisation, transparence dans les processus, etc.). Relevons que même cette autonomie dans la possibilité de transmettre de l'information est limitée par la protection de la personnalité et la confidentialité de certaines procédures.

Les domaines où l'organisation publique peut exercer la contrainte ainsi que ceux où son action est très largement codifiée par la loi ne peuvent pas faire l'objet d'une véritable démarche marketing du fait de la quasi absence d'autonomie de l'organisation dans l'exécution des tâches.

2.2 Domaines d'intervention possibles

Si certains domaines sont pratiquement exclus, d'autres – et ils sont nombreux – peuvent bénéficier des apports du marketing. Il convient cependant d'éviter de les considérer de manière globale étant donné que tant les outils qui peuvent être utilisés que le bénéfice de leur utilisation diffèrent considérablement. Pour construire une typologie de ces domaines, deux critères sont proposés : un critère lié aux prestations proposées et un critère lié aux bénéficiaires des prestations.

La possibilité d'introduire une *politique de différenciation* dans l'offre de prestations publiques. En règle générale, les organisations publiques sont tenues d'appliquer le principe de l'égalité de traitement et ne peuvent pas introduire de différenciation dans leur offre de prestations (au niveau de la prestation elle-même, du prix ou de l'accès à celle-ci). Pourtant, avec le développement des activités de l'Etat et l'accroissement des exigences des citoyens ou bénéficiaires des prestations, on constate que les organisations publiques sont de plus en plus invitées ou contraintes à introduire des éléments de différenciation dans leur offre :

- Différenciation dans l'offre de prestations : les hautes écoles doivent adapter leur offre de formation, développer un profil spécifique, offrir des formations continues soumises aux lois du marché, etc.

- Différenciation au niveau des prix : les entreprises de transport public proposent des systèmes de tarification très complexes en fonction de critères socio-démographiques (jeunes, familles, chômeurs, retraités, etc.), de l'intensité d'utilisation, voire même du moment de l'utilisation de la prestation (soir, week-end, etc.).
- Différenciation dans l'accès à la prestation : les autorités fiscales ont développé ces dernières années de nombreuses solutions permettant de remplir sa déclaration d'impôt (le traditionnel formulaire écrit, le logiciel, la déclaration en ligne, etc.).

L'involvement ou l'implication du bénéficiaire des prestations. L'involvement (Kapferer et Laurent 1985) est un critère souvent utilisé en marketing et en particulier en communication. Il correspond au degré d'engagement d'une personne (ou d'une organisation) dans un processus d'achat et/ou de consommation. Si l'achat ou la consommation présente des risques importants pour le bénéficiaire (risque financier, social ou personnel), alors la personne aura tendance à fortement s'impliquer dans le processus décisionnel ou de consommation (recherche active et analyse de l'information, négociation, etc.). Lorsqu'une personne veut obtenir un permis de construire, elle va rechercher l'information ou payer un tiers (architecte, avocat) pour s'assurer du respect de la procédure. A l'inverse, si les risques sont limités, voire nuls, alors elle aura tendance à réduire au maximum son implication (comportement de routine). C'est le cas avec le ramassage des ordures ménagères : les habitants veulent savoir quand et sous quelle forme a lieu ce ramassage et adoptent en conséquence un comportement de routine. On fait donc généralement la distinction entre des situations de type **high** ou **low involvement** (Rossiter, Percy et Donovan 1991).

La combinaison de ces deux critères permet d'établir une typologie des champs d'application du marketing au secteur public (voir figure 1).

Différenciation dans les prestations	Involvement	
	Faible	Elevé
Nullé ou faible	Situation 1	Situation 3
Elevée	Situation 2	Situation 4

Figure 1 : Typologie des champs d'application du marketing au secteur public

Le premier cas à considérer est celui où l'organisation publique n'a pas la possibilité de différencier l'offre de prestations et où l'implication du bénéficiaire est faible. Dans un tel cas, les activités de marketing se limitent à une information claire et transparente et au développement de procédures les plus simples possibles. Prenons par exemple le renouvellement d'un passeport ou d'une pièce d'identité. Les autorités ne peuvent pas différencier cette prestation (prestation et taxe identiques pour tout le monde) et l'intérêt des citoyens est fortement limité. Ils veulent une information claire sur le processus, le temps d'attente, le prix et surtout pouvoir bénéficier de cette prestation le plus simplement possible.

Le deuxième cas concerne à nouveau un faible degré d'implication du bénéficiaire mais une possibilité plus grande pour l'organisation publique de différencier la prestation. Dans le cadre du ramassage des ordures ménagères, certaines collectivités locales ont développé leurs prestations (ramassage systématique un jour de la semaine et sur demande téléphonique, information sur le ramassage par SMS, etc.) afin de permettre aux habitants de se débarrasser le plus facilement et le plus rapidement possible de leurs déchets.

Dans une troisième situation, l'implication des bénéficiaires est forte alors que l'organisation ne peut pas différencier l'offre. C'est le cas par exemple de services d'urgences tels que les pompiers. La réputation de cet organisme et son aptitude à délivrer la prestation en fonction des attentes doivent être au centre des tâches de marketing.

Un quatrième et dernier cas doit finalement être considéré, celui où l'organisation publique peut différencier son offre en fonction des bénéficiaires et où ces derniers sont très impliqués dans le processus de délivrance de la prestation. Il s'agit des exemples habituels mentionnés dans la littérature sur le marketing public et concernent la promotion de « places » (pays, région, ville) en matière économique ou touristique (Kotler, Haider, Rein 1993, Ashworth 2006). Une entreprise désirent s'installer dans une région va rechercher de très nombreuses informations, va faire jouer la concurrence fiscale entre les régions, etc. alors que les régions mettent en place des démarches marketing très élaborées pour pouvoir convaincre cette même entreprise à venir s'y établir.

3 Les instruments du marketing appliqués au secteur public

En se basant sur les principales typologies des instruments du marketing (Borden 1964, Kühn 1989), on constate que tant leur structuration qu'une partie d'entre eux ne peuvent pas s'appliquer au secteur public. Par exemple, le prix est, au niveau du marketing classique, un instrument très important. Or, dans le secteur public, le prix (taxe, émoluments, etc.) n'est d'une part pas systématiquement le résultat d'une interaction entre l'offre et la demande et, d'autre part, l'organisation publique ne dispose pratiquement jamais d'une certaine marge de manoeuvre dans la fixation du prix étant donné qu'il est presque toujours fixé de manière autoritaire par une institution politique (parlement, gouvernement). D'autres instruments peuvent par contre contribuer à améliorer la qualité du service public. Mentionnons quelques uns d'entre eux.

L'analyse et la conception des prestations. Les bases légales servent de référence aux organisations publiques pour définir leurs prestations. Or, la description des prestations dans les textes légaux reste souvent très générale et il importe pour l'organisation publique de préciser tous les éléments de la prestation. En marketing, la prestation n'est pas limitée à l'aspect tangible mais à l'ensemble des éléments importants pour les bénéficiaires. Par exemple, la prestation de délivrance d'un passeport n'est pas restreinte au document matériel. L'information concernant le processus, la vitesse de celui-ci, la possibilité d'effectuer l'ensemble de la transaction par voie électronique ou postale, les heures d'ouverture, le coût, la possibilité de payer avec des moyens modernes (cartes de débit ou de crédit, etc.), la possibilité de faire une photographie conforme aux exigences, etc. sont autant d'éléments périphériques à la prestation pour lesquels l'organisation dispose généralement d'une grande marge de manoeuvre. Ce sont d'ailleurs bien souvent ces éléments périphériques qui sont jugés par les bénéficiaires plus que la prestation légale elle-même (passeport). De plus, la structuration et l'analyse de ces prestations permettent de mieux rendre compte de leur coût et accroît la transparence de l'action publique.

La distribution ou l'accès aux prestations publiques. Les lois restent aussi souvent muettes en matière d'accès aux prestations publiques et ce sont les organisations qui sont responsables de définir ces accès. Avec l'accroissement de la mobilité des personnes, l'individualisation de leurs besoins et les nouveaux moyens électroniques de gestion et de délivrance des prestations (e-administration), les organisations publiques peuvent augmenter et améliorer l'accès aux prestations publiques (concept de one-stop-shop pour la création d'entreprises par exemple).

La communication. Les organisations publiques souffrent généralement d'un manque de communication. Or, plusieurs raisons nécessitent qu'elles améliorent et accroissent leurs activités de communication. D'abord, la communication est de plus en plus reconnue comme une tâche publique que les gouvernements et leurs administrations doivent assumer. Des bases légales autorisent d'ailleurs ceux-ci à informer et à expliquer les décisions prises, à défendre des valeurs fondamentales, etc. Ensuite, l'action publique doit être légitimée. En effet, le nombre des tâches confiées au secteur public ayant considérablement augmenté ces trente dernières années, les organisations doivent de plus en plus justifier de leur mission et de leurs prestations auprès des élus et des citoyens. Enfin, les contraintes budgétaires de plus en plus fortes incitent les organisations publiques à être plus actives en matière de communication afin d'éviter que leurs budgets soient réduits de manière trop importante, voire même afin de les augmenter.

L'accroissement des activités de communication nécessite de la part des organisations publiques une clarification des tâches de communication, une utilisation appropriée des instruments de la communication et des médias comme relais de la communication ainsi qu'une bonne planification des tâches correspondantes.

4 Conclusion

Du fait de la nature des tâches confiées aux organisations publiques, une application non différenciée des outils du marketing provoque bien souvent une incompréhension de la part des autorités politiques et des acteurs de l'action publique. Pourtant, avec l'accroissement des tâches assumées par le secteur public et les exigences croissantes des bénéficiaires de prestations, une majorité d'organisations publiques pourraient profiter des modèles et des instruments de marketing afin d'accroître l'efficacité de leurs actions. Il importe pour ce faire d'étudier les possibilités offertes à l'organisation de différencier tout ou partie de l'offre de prestations et d'analyser dans quelle mesure les bénéficiaires de l'action ou les citoyens en général se sentent impliqués dans la relation qu'ils entretiennent avec l'administration. Sur la base de ces résultats, il est possible d'utiliser certains instruments du marketing qu'il conviendra, le cas échéant, d'adapter au secteur public. Si parler de marketing dans le secteur public ne doit pas être un tabou, une très bonne compréhension des mécanismes politiques et des caractéristiques du secteur public est indispensable pour une application intelligente des enseignements du marketing.

Sur L'auteur

Martial Pasquier, Professeur, Institut de hautes études en administration publique IDHEAP, Chavannes-Lausanne.

Bibliographie

- Ashworth, Gregory (2006): Place Marketing. Marketing in the planning and management of places, Routledge, London.
- Bean, Jennifer; Hussey, Lascelles (1997): Marketing Public Sector Services, HB Publications, London.

- Bennett, Peter D. (1995): Dictionary of marketing terms, American Marketing Association, Chicago.
- Borden, Neil H. (1964): The concept of the marketing-mix. In: Journal of Advertising Research, 4, S. 2-7.
- Butler, Patrick; Collins, N. (1995): Marketing Public Sector Services. Concepts and Characteristics. In: Journal of Marketing Management, 11, S. 83-96.
- Butler, Patrick; Collins, N. (2001): On the convergence of political marketing and public sector marketing. Globalization and equity. In: Proceedings of the Twenty-Sixth Annual Macromarketing Conference, David Rahtz, P. McDonagh, S. 475-479.
- Chapman, David; Cowdell, Theo (1998): New Public Sector Marketing, Prentice Hall, Harlow.
- Graham, Peter (1994): Marketing in the Public Sector. Inappropriate or Merely Difficult? In: Journal of Marketing Management, 10, S. 361-375.
- Hermel, Laurent; Romagni, Patrick (1990): Le marketing public, Economica, Paris.
- Kapferer, Jean-Noël; Laurent, Gilles (1985): Consumer involvement profiles: a new practical approach to consumer involvement. In: Journal of Advertising Research, 25, 6, S. 48-56.
- Kotler, Philip; Dubois, Bernard (2004): Marketing Management, Pearson Education France, Paris.
- Kotler, Philip; Haider, Donald H.; Rein, Irving (1993): Marketing Places, The Free Press, New York.
- Kühn, Richard (1989): Marketing-Mix. In: Marketing, 2. Auflage, L.G. Poth, Neuwied, Kapitel 47, S. 1-40.
- Lovelock, Christopher H.; Weinberg, Charles B. (1984): Public and Nonprofit Marketing, The Scientific Press, Redwood.
- Meffert, Heribert (2000): Marketing, Gabler Verlag, Stuttgart.
- Osborne, David; Gaebler, Ted (1992): Reinventing Government, Addison-Wesley Publ., Reading MA.
- Ritz, Adrian (2003): Evaluation von New Public Management, Haupt, Bern.
- Rossiter, John R; Percy, Larry; Donovan, Robert J. (1991): A better advertising planning grid. In: Journal of Advertising Research, 31, 5, S. 11-21.
- Spanou, Calliope (2003): Citoyens et administration. Les enjeux de l'autonomie et du pluralisme, L'Harmattan, Paris.
- Weber, Max (1922): Economie et société, édition 1971, Plon, Paris.