

**RAPPROCHEMENT
ENTRE LE MARKETING
ET L'ADMINISTRATION
PUBLIQUE :
VERS UNE
COMPRÉHENSION
GLOBALE DU
POTENTIEL DU
MARKETING PUBLIC**

*Andreas M. KAPLAN⁽¹⁾
Professeur de Marketing,
ESCP Europe, Département Marketing*

*Michael HAENLEIN
Professeur de Marketing,
ESCP Europe, Département Marketing*

Résumé

Notre objectif est de montrer que le Marketing et l'Administration Publique ont évolué en convergence et que l'existence d'une combinaison entre ces deux secteurs paraît plus réaliste aujourd'hui qu'hier. Cependant, malgré une telle évolution, le Marketing n'a pas encore une place très visible dans l'Administration Publique. Nous essaierons de comprendre pourquoi en adoptant une perspective internationale et en nous appuyant sur cinq entretiens approfondis avec des hauts fonctionnaires de différents pays.

Mots clés : Administration publique - Secteur public - Management public - Marketing public.

**CONVERGENCE OF MARKETING AND PUBLIC ADMINISTRATION :
TOWARD AN INTERNATIONAL UNDERSTANDING
OF THE POTENTIAL OF PUBLIC MARKETING**

Abstract

The objective of this article is to show that Marketing and Public Administration evolved toward each other and that a combination of these two domains seems more likely today than before. However, despite such an evolution, Marketing is not yet very visible within Public Administration. Five in-depth interviews with public administration agents from different countries help to understand the reasons for that from an international perspective.

Key words : Public administration - Public sector - Public management - Public marketing.

⁽¹⁾ —
Courriel : mail@andreaskaplan.eu

INTRODUCTION

Marketing et Administration Publique (AP) ont toujours été et sont encore perçus comme exclusifs l'un de l'autre. Alors que l'AP est censée être normative et orientée vers le long terme, le Marketing est souvent considéré comme opportuniste et orienté vers le court terme (Laufer et Burlaud, 1980). L'AP place l'intérêt de la société avant celui des individus et, en tant que représentation permanente de l'État, elle adopte par définition une vision du long terme et de responsabilité. À l'opposé, le Marketing cherche au premier abord à satisfaire des intérêts privés, sans s'occuper de la société dans son ensemble, et à atteindre à court et moyen terme son objectif principal, le profit. Cette recherche du profit contraint le Marketing à suivre les règles du marché, alors que l'AP doit dépasser ces règles lorsque l'intérêt général le demande. D'après Butler et Collins (1995, p. 84), pour la plupart des disciplines qui ne sont pas liées au Marketing, ce dernier est considéré comme: « *a) un état d'esprit dangereux, dans la mesure où ses racines commerciales sont antithétiques avec la mission du service public consistant à assurer protection, universalité et bien collectif ; b) un fournisseur d'outils de plus en plus important pour les managers du secteur public ; c) un domaine obligé de se réformer pour correspondre aux spécificités du secteur public* ». Voilà qui résume ce qui venait et vient encore à l'esprit quand les mots Marketing et secteur public se cotoient dans une même phrase. Cependant, nous allons tenter de montrer dans notre recherche que le Marketing et l'AP ne sont pas aussi mutuellement exclusifs qu'il n'y paraît au premier abord et, que, comme le montrent les récents développements de ces deux domaines, le Marketing peut de plus en plus s'appliquer dans l'AP.

La pratique du Marketing dans l'AP a déjà fait l'objet de quelques recherches. Cependant, en plus de 70 ans d'existence du *Journal of Marketing*, seuls cinq articles ont traité des caractéristiques du marketing public - le plus récent datant déjà de plus de 25 ans (Bloom et Novelli, 1981). Dans le contexte français, un premier essai sur le marketing des AP a été fait par Jacques Antoine (1972) dans son livre « *Le Pouvoir et l'Opinion* ». Puis, le marketing public a principalement été traité à la fin des années 1970 et au début des années 1980 (Bon, 1982 ; Bon et al., 1977, 1978 ; Laufer, 1976). Nous ne voulons en

aucun cas être redondants avec ce qui a déjà été fait. Notre objectif est de montrer que les deux domaines, Marketing et AP, ont évolué en convergence et que l'existence d'une combinaison entre ces deux secteurs paraît plus réaliste aujourd'hui qu'hier. Cependant, malgré une telle évolution, le Marketing n'a pas encore une place très visible dans l'AP. Nous essaierons de comprendre pourquoi, au moyen d'entretiens approfondis réalisés avec des hauts fonctionnaires.

Avant de s'intéresser à la nouvelle combinaison du Marketing et de l'AP, il est nécessaire de comprendre quels sont les éléments caractéristiques de l'AP. En effet, ce sont précisément ces éléments qui font de l'AP un secteur fondamentalement différent du secteur privé, secteur pour lequel le Marketing a originellement été créé. Premièrement, il est difficile de définir ce qu'on entend par « *Administration Publique* » puisque l'AP peut être considérée à la fois comme un champ d'étude (une discipline) et un champ d'activité (une profession). Néanmoins, suivant la norme européenne de comptabilité nationale, l'INSEE définit les AP comme « *un ensemble des unités institutionnelles dont la fonction principale est de produire des services non marchands ou d'effectuer des opérations de redistribution du revenu et des richesses nationales. Elles tirent la majeure partie de leurs ressources de contributions obligatoires. Le secteur des AP comprend les AP centrales, les AP locales et les administrations de sécurité sociale* ». Cela implique, au moins en France, une division de l'AP entre l'administration centrale (les ministères), l'administration territoriale (les collectivités territoriales) et les administrations de sécurité sociale. Ces différentes administrations publiques se distinguent par leurs caractéristiques fondamentales et, tout particulièrement, par le niveau de concurrence auquel elles doivent faire face. L'AP centrale d'un pays a un quasi-monopole (la seule concurrence serait celle avec les autres pays - par exemple, entre la France et la Suisse à propos de l'impôt sur le revenu). Les AP territoriales, elles, agissent dans un marché plus compétitif puisque, par exemple, pour un dirigeant d'entreprise, il est à la fois facile et rapide de changer de collectivité. Cela signifie que les règles du marché s'appliquent en fait plus aux collectivités territoriales qu'à l'administration centrale. Cette différence explique probablement en partie pourquoi le Marketing semble être plus accepté au sein des administrations territoriales qu'au sein de l'adminis-

tration centrale. Cependant, bien que cette différence fondamentale puisse avoir une influence sur la manière dont est perçu le Marketing à l'intérieur même de l'AP, elle a malgré tout tendance à avoir un effet plus faible sur l'application « *basique et simplifiée* » du Marketing. Nous reviendrons plus tard sur ce point. Comme cet article vise à étudier le potentiel et les limites du marketing public (et non pas de fournir des recommandations opérationnelles détaillées), notre analyse ne comparera pas les différents types d'AP à l'intérieur même d'un pays désigné (par exemple la France) mais bien les différentes Administrations Publiques de différents pays (en se focalisant, à chaque fois, sur l'administration centrale). En outre, vu la difficulté à donner une définition de l'Administration Publique, nous limiterons notre réflexion aux domaines qui sont perçus par la majorité des citoyens comme faisant partie du domaine public. Ainsi, nous centrerons notre analyse sur l'AP en excluant le service public, et ce pour deux raisons. La première est que le secteur privé et le service public sont rarement perçus comme des secteurs très différents par les consommateurs, notamment quand il s'agit de considérer la démarche marketing (peu de différences entre les compagnies aériennes privées et les entreprises publiques ferroviaires). La seconde est que certaines entreprises, au cours du temps, passent ou sont passées d'un secteur à un autre (privatisation de La Poste en France par exemple).

Pour atteindre l'objectif affiché, ce travail est structuré comme suit. Dans la prochaine section, nous essaierons de comprendre pourquoi le Marketing et l'AP sont davantage compatibles aujourd'hui que quelques décennies auparavant. Dans une deuxième section, nous analyserons plus en détail les apports du Marketing au secteur de l'AP, ainsi que les limites de son application. La troisième section de ce travail présentera les résultats de cinq entretiens en profondeur conduits auprès de spécialistes de l'AP, montrant les avantages et les inconvénients de la pratique du Marketing dans leur secteur. Nous conclurons notre recherche dans une dernière section.

CONVERGENCE DU MARKETING ET DE L'ADMINISTRATION PUBLIQUE

Nous montrerons dans cette section que le

Marketing et l'AP connaissent des modifications importantes qui les font converger l'un vers l'autre. Tout d'abord, deux tendances majeures permettent au Marketing et à l'Administration de se rapprocher: d'une part l'AP prend de plus en plus en compte le management et, d'autre part, le Marketing s'oriente de plus en plus vers la relation client à long terme. De plus, cette convergence peut s'expliquer par l'évolution de la définition du Marketing qui s'élargit pour devenir davantage compatible avec l'AP. Enfin, la dernière étape de notre argumentation montrera brièvement que le Marketing est déjà bien installé au sein de l'AP.

Administration Publique et Management

L'introduction du management au sein de l'Administration résulte d'une dynamique engagée déjà depuis une quinzaine d'années (Hood, 1991). Djelic (2004, p. 1) constate que « *la managérialisation de la sphère publique est aujourd'hui dans l'air du temps. La réforme de l'État semble passer par l'importation et l'appropriation des pratiques et de l'esprit du management - avec, à la clef, la promesse d'une plus grande rationalité et d'une meilleure efficience* ». De plus en plus de fonctionnaires doivent agir comme des managers, adopter des pratiques du secteur privé et se soumettre à des contraintes explicites de performance (Hood, 1991). « *Ainsi, bien que les produits n'aient pas changé radicalement, il y a eu des mutations profondes dans l'organisation de leur mise à disposition* » (Butler et Collins, 1995, p. 88).

Certains éléments de l'approche Marketing sont depuis longtemps présents au sein de l'AP, même s'ils ne sont pas considérés comme tels. C'est le cas des campagnes promotionnelles effectuées par certaines localités pour soutenir le développement du tourisme ou de l'économie. Cependant, ces éléments Marketing étaient il y a peu encore marginaux et résidaient davantage dans l'utilisation de techniques spécifiques que dans une véritable orientation vers le client ou le marché. Ceci est d'ailleurs indépendant de la question de ce qu'est le marché d'une administration publique (le citoyen, l'usager, le contribuable, etc.). La véritable rupture s'est produite il y a une dizaine d'années. Comme nous l'avons dit dans l'introduction, Butler et Collins (p. 83) indiquent en 1995 que « *les organisations de secteur public se tournent de plus en plus vers les professionnels*

du Marketing, influencées par le fait que le « managérialisme » prend peu à peu le dessus sur « l'administration » ». L'AP est alors rebaptisée « Management Public ». Butler et Collins (1995, p. 83) montrent bien que « ce changement de vocabulaire n'est pas un simple effet de mode. Il indique un véritable tournant dans les relations entre l'État et les citoyens ».

D'après Lamb (1987), plusieurs facteurs expliquent l'intérêt croissant de l'AP pour le Marketing. Le premier est le déclin rapide de la disponibilité des ressources financières fournies par les voies traditionnelles des impôts et des taxes. Les contribuables ont en effet l'impression de payer une somme trop importante face au bénéfice reçu. De façon générale, « les contribuables, les législateurs, les employés, les clients, les consommateurs, ainsi que tous les groupes affectés par des actions de l'État, commencent à montrer une insatisfaction croissante envers la performance des organisations gouvernementales, en retenant leur argent, leur vote, leur participation, et en formulant des critiques verbales » (Lamb 1987, p. 57). Cette baisse des ressources financières est accentuée par la concurrence exacerbée à laquelle l'AP fait face, aussi bien de la part d'autres services publics que de la part d'organisations privées. L'évolution démographique entraîne, de plus, une baisse du nombre de contribuables ce qui augmente la dépendance de l'AP envers les clients et les charges. En particulier, la globalisation a généré un accroissement de la concurrence entre pays alors qu'ils profitaient, traditionnellement, d'un quasi monopole. Il est plus facile de changer de pays en cas de désaccord avec l'AP de son propre pays. Un second facteur expliquant l'intérêt croissant du Marketing est donné par Alford (2002, p.338). « Les bénéficiaires des services sont non seulement attirés par la consommation de biens matériels, mais aussi par la réalisation de valeurs symboliques, sociales et normatives. Les organisations publiques se doivent de répondre à ces besoins, non seulement parce que les instances politiques leur demandent de le faire, mais aussi parce qu'elles ont besoin de recevoir de la part des bénéficiaires des services, en plus de l'argent correspondant au paiement du service, un large éventail d'éléments tels que l'information, la coopération et la coproduction. Ces éléments sont cruciaux pour l'efficacité de l'organisation, comme le fait de remplir à temps et correctement la déclaration d'impôt ».

Les citoyens d'aujourd'hui sont, dans la plupart

des pays de l'Ouest, de plus en plus favorables à l'application du Marketing au Management des AP. Et cela pour au moins deux raisons. Premièrement, pour une grande majorité d'entre eux, la différence entre des entreprises privées (exemple : UPS) et des services publics (exemple : La Poste) est de moins en moins évidente. Cela est assez vrai puisque les privatisations sont de plus en plus nombreuses. Deuxièmement, les citoyens ont de plus en plus d'exigences de satisfaction envers les AP (Chol et Coué, 2006). Puisque le but premier du Marketing est de satisfaire le consommateur, il est tout à fait naturel de vouloir essayer de satisfaire le citoyen en appliquant des concepts qui ont, eux-mêmes, été précédemment créés pour mieux satisfaire le consommateur sur le marché. Une preuve empirique de cette nouvelle croissance du Marketing dans des secteurs où il n'avait pas l'habitude de se développer est le remarquable développement du marketing politique (Bechtold et Grimiaux, 2006). La dernière élection présidentielle américaine, tout comme la bataille entre Nicolas Sarkozy et Ségolène Royal (cf. double numéro spécial sur le marketing politique de la *Revue Française du Marketing*, Antoine et Piquet, 2007), en atteste puisque, dans les deux cas, et d'une manière inédite, l'opinion publique a joué un rôle dominant dans les décisions prises par les candidats. Si Mme Royal a proposé la démocratie participative, M. Obama a, lui, tenté de créer un modèle politique alternatif permettant d'accroître l'implication et la participation des citoyens dans le débat public et la prise de décisions politiques qui s'en suit. Cependant, et malgré cette évolution, le Marketing à l'intérieur de l'AP reste problématique comme l'a montré la célèbre campagne « *Click It or Ticket* » (encadré 1), créée par l'Administration Américaine de la Sécurité du Trafic Autoroutier (US National Highway Traffic Safety Administration). Son but était d'augmenter l'usage des ceintures de sécurité chez les jeunes.

Au-delà de la démocratie participative (gouvernance démocratique ; Vigoda, 2002) un deuxième courant principal existe : le nouveau management public (*new public management*, NPM ; Dunleavy et Hood, 1994 ; Hood, 1991). Alors que le NPM considère le consommateur de biens publics, donc le citoyen, comme un client et recommande une plus grande réactivité face à ses besoins et ses attentes, suivant en cela une logique managériale et économique (Clarke, 2006), le courant de la gouvernance

Encadré 1

Résistance au Marketing Public - « Click It or Ticket »

« Click It or Ticket » (Attache ta ceinture ou Paie l'amende) est une campagne de mobilisation lancée par l'Administration Américaine de la Sécurité du Trafic Autoroutier. Le but de cette campagne était d'augmenter l'utilisation des ceintures de sécurité chez les jeunes, aux États-Unis. La campagne existe au niveau des États depuis plus d'une dizaine d'années puisqu'elle a débuté en 1993 en Caroline du Nord. Depuis, de nombreux États ont adopté cette campagne qui se décline en des annonces publicitaires télévisées mettant en scène des personnes qui conduisent dans plusieurs régions du pays sans leur ceinture de sécurité. Dans tous les cas, elles reçoivent une amende par un policier et décident alors de s'attacher. Les annonces sont généralement émises entre (ou lors) des programmes qui ont une forte audience d'adolescents et de jeunes adultes.

Plusieurs rapports ont montré la réussite de cette campagne. Par exemple, des données publiées par le Ministère des Transports des États-Unis ont montré qu'après l'amplification de la campagne en mai 2003, « l'usage de la ceinture de sécurité parmi les jeunes hommes et les jeunes femmes âgés de 16 à 24 ans est respectivement passé de 65 % à 72 % et de 73 % à 80 % alors que l'usage de la population globale n'a, lui, augmenté que de 4 points, passant de 75 % à 79 % ».

Malgré les résultats positifs, la campagne fut en but à de nombreuses critiques ce qui met bien en évidence les difficultés que peut rencontrer l'administration publique lorsqu'elle décide de faire appel au marketing. Certaines personnes ont estimé que les annonces publicitaires télévisées coûtaient trop cher et que l'administration publique aurait pu (et dû) dépenser ces sommes d'argent pour des problèmes plus importants. D'autres regrettaient que les annonces soient si peu choquantes : on était plutôt obnubilé par les amendes à payer que par les conséquences de l'absence de ceinture de sécurité. Enfin, certains téléspectateurs utilisèrent la campagne comme un moyen de critiquer l'obligation de s'attacher en voiture en disant qu'« une ceinture de sécurité est un outil médical et que, parce que chacun est libre de prendre les décisions concernant sa propre santé, chaque individu devrait pouvoir choisir de mettre (ou pas) sa ceinture de sécurité ».

démocratique met l'accent sur la citoyenneté du consommateur en le transformant en un coproducteur de la politique et des services publics, en un partenaire à part entière de l'organisation (Alford, 2002). « L'Administration Publique moderne entraîne une tension inévitable entre une meilleure réponse aux besoins des citoyens en tant que clients et une collaboration efficace avec eux en tant que partenaires » (Vigoda, 2002, p. 527). L'opinion publique joue un rôle encore plus important dans la gouvernance démocratique que dans le NPM. Ce dernier a engendré différentes réactions au sein des professionnels de l'AP. Hood (1991, p.4) souligne qu'« à un extrême, on trouve ceux qui pensent que le NPM est le seul moyen de corriger les erreurs irréversibles et même les banqueroutes morales causées par « l'ancien » management public [...]. À l'autre extrême, se trouvent ceux qui considèrent le NPM comme une destruction gratuite et irréfléchie de plus d'un siècle

de travail dans le développement de l'éthique et de la culture de service public ». Quoi qu'il en soit, l'apparition du management dans l'AP conduit le Marketing à devenir « une fonction managériale plus affirmée et moins périphérique » (Butler et Collins, 1995, p. 88) au sein de l'AP.

Marketing et orientation relation-client à long terme

Butler et Collins (1995, p. 84) résument bien notre problématique : « le fait que le Marketing raisonne maintenant en terme de relation et non plus seulement au niveau de la transaction correspond tout à fait à la longue tradition de service public de l'Administration ». Avant 1950, le Marketing puisait la plupart de ses idées en économie uniquement, ce qui le rendait peu pragmatique, aussi bien dans le secteur public que dans le secteur privé. Au début

de l'ère Marketing, le point de mire était fixé sur les biens. L'AP offrant surtout des services, il n'est pas surprenant de voir que le Marketing de l'époque, de nature transactionnel et non relationnel, n'était pas présent dans le secteur public. Beaucoup de choses ont évolué depuis et le Marketing des services s'est développé, formant un champ important du Marketing. Depuis les années 1990, les organisations se concentrent de plus en plus sur la relation-client, au sein d'un environnement beaucoup plus large (concurrence, politique gouvernementale, réglementation), ainsi que sur la valeur des parties prenantes (employés, clients, actionnaires, Société). Avec le Marketing de la relation-client, des dimensions comme la confiance et l'engagement jouent un rôle primordial (Morgan et Hunt, 1994). Ces deux notions sont aussi représentatives de l'Administration que le terme « exploiter » l'était au Marketing quelques décennies auparavant. La différence principale entre le Marketing de l'époque et le Marketing d'aujourd'hui réside dans le fait que le profit constitue maintenant un indicateur de réussite et non plus une fin en soi, ce qui convient bien au secteur public. La mission à but non-lucratif de l'Administration n'est plus une contrainte rédhibitoire pour le Marketing. Butler et Collins (1995, p. 88) relèvent que « *pendant que de nombreuses personnes déplorent la place grandissante faite au Marketing, considéré comme contraire à l'intérêt général sur le long terme, voire comme non éthique, d'autres cherchent à mieux le comprendre, à l'appliquer et, même, à plaider en sa faveur* ». La vision Marketing de l'échange entre acheteur et vendeur a changé : considérés au départ comme une suite d'événements discrets, ces échanges sont maintenant perçus comme une relation continue sur le long terme (Dwyer et al., 1987).

Le Marketing sous sa forme actuelle poursuit deux objectifs principaux : tout d'abord, il est entièrement tourné vers le client et son environnement ; ensuite, il est supposé créer de la valeur pour les clients et les autres parties prenantes. On peut noter ici la différence majeure entre le Marketing actuel et le Marketing tel qu'on le concevait il y a plusieurs dizaines d'années. Il se polarisait alors sur le profit à court terme et sur l'accroissement de la part de marché. Aujourd'hui, le coup de projecteur est porté sur les bénéfices à long terme de la relation acheteur-vendeur et sur la création de valeur pour l'actionnaire.

LA PRÉSENCE DU MARKETING AU SEIN DE L'ADMINISTRATION PUBLIQUE

Dans cette seconde partie, nous tenterons de faire comprendre la place importante que le Marketing prend déjà au sein de l'AP, en illustrant ce phénomène par des exemples précis décrivant l'application des « 4P » (McCarthy, 1960) au sein de l'AP. À chacune des dimensions produit, prix, distribution et communication du mix marketing ainsi de leurs sous-catégories selon Kotler et al. (2005), correspondra un exemple illustrant leur application à l'AP.

La spécificité de la dimension « *produit* » réside dans le fait que le développement de produits se fait rarement au sein même de l'AP, contrairement à ce qui se passe dans les organisations privées. Les nouveaux produits sont plutôt créés par les hommes politiques ou naissent d'une demande forte émanant de la Société. Bon et al. (1978, p. 302) constatent que « *c'est le niveau politique qui définit les besoins, [...] et c'est le niveau politique également qui fixe ce qui est « bon » ou « mauvais » pour le public* ». Par exemple, la mise en place d'un nouvel impôt n'est jamais très appréciée par les citoyens. En revanche, elle peut être la solution pour un pays très fortement endetté. Ces développements de nouveaux produits ont souvent lieu juste après les élections, jamais juste avant. Il est par ailleurs possible de trouver un exemple pour chaque sous-catégorie de la dimension produit, que sont la variété, la qualité, le design, les attributs, la marque, l'emballage, les services et les garanties (Kotler et al., 2005). La sous-catégorie « *variété* » dans l'AP peut être illustrée par les trois différents types d'écoles du système éducatif secondaire de l'Allemagne où l'étudiant choisira (ou sera choisi) selon ses capacités intellectuelles et ses futures possibilités quant à des études supérieures. La sous-catégorie « *marque* » trouve un bon exemple dans le domaine des pays eux-mêmes qui peuvent bénéficier d'une véritable image de marque : quand la Suisse évoque l'indépendance et le secret bancaire, le Brésil, lui, fait penser au carnaval et à la joie de vivre. Les autres dimensions du « *produit* » sont expliquées dans le tableau 1.

Tableau 1

Définition et exemples d'application des outils du Mix Produit au sein de l'Administration Publique

| Outil « Produit » | Définition | Exemple |
|----------------------------|---|---|
| Variété | Nombre de classifications différentes des biens offerts au sein d'une même unité de marché. | En Allemagne, l'éducation secondaire se caractérise par trois types d'écoles dont les différences s'expliquent par les qualités des étudiants et les recommandations des professeurs. Par exemple, le Gymnasium est une école où seuls les élèves les plus doués peuvent aller et où sont préparés les étudiants pour des études supérieures. |
| Qualité du produit | La mesure objective ou perçue de la performance d'un produit sur ses différents attributs. | En France, chaque service administratif de l'État accueillant du public affiche une charte de qualité de l'accueil (Charte Marianne). |
| Design du produit | Génération de l'idée, développement du concept, test et fabrication ou implémentation de l'objet physique ou du service. | Le modèle d'une démocratie participative permet d'accroître l'implication des citoyens dans le débat public et la prise de décisions politiques qui s'en suit, donc dans le design d'une nouvelle loi ou réglementation. |
| Caractéristique du produit | Spécification physique ou technique d'un produit. | D'ici 2032, il n'y aura qu'un unique permis de conduire (avec les mêmes caractéristiques) dans toute l'Europe : en format de carte de crédit avec une photo d'identité et peut-être une puce électronique. |
| Marque | Nom, terme, dessin, symbole ou tout autre signe pouvant identifier le vendeur d'un bien ou d'un service et le distinguer des autres vendeurs. | Chaque pays est une marque bien spécifique : par exemple, la marque de la Suisse évoque l'indépendance et le secret bancaire alors que le Brésil fait penser au carnaval et à la simple joie de vivre. |
| Packaging | Le processus par lequel les emballages sont créés. Ce terme désigne parfois l'emballage lui-même. | Singapour, par exemple, a revu l'appellation de son programme visant à favoriser la natalité et augmenter le nombre de naissance en le nommant : « <i>Singapour, l'histoire d'amour</i> ». |
| Services | Toutes les fonctions destinées au service des intermédiaires du canal de distribution et/ou des consommateurs, tels que le planning et le | Durant des catastrophes naturelles, comme les feux de forêt d'Australie ou les vagues de chaleur en France, les administrations publiques mettent en place des |

| | | |
|----------|---|---|
| | contrôle de l'inventaire ; la gestion des commandes, la livraison et la délivrance d'information ; l'installation des produits, la maintenance, la réparation, le remplacement et la garantie ; la réponse aux requêtes des clients. | numéros gratuits afin de répondre aux citoyens inquiets. |
| Garantie | Un engagement ou une promesse envers le consommateur pour que le produit délivré corresponde à celui qui a été promu. Cette promesse concerne en premier lieu ce que le vendeur fera si les performances du produit sont inférieures aux attentes ou si ce dernier est déficient. | Durant la crise financière qui a débuté en 2008, de nombreux États ont garanti la viabilité des dépôts des particuliers dans les banques privées afin que ces derniers reprennent confiance dans le système bancaire. |

La deuxième dimension, la « *tarification* », pose quelques problèmes au sein de l'AP : nous discuterons plus en détail deux de ces problèmes. Premièrement, dans le secteur privé, la question de l'adéquation de l'offre aux exigences du marché trouve sa réponse dans le fait que le client accepte d'acheter le produit au prix proposé. Cette question est plus ardue dans l'AP : le client est soit contraint d'acheter (au travers des impôts qu'il paie), soit n'a pas d'alternative puisque l'Administration est en situation de monopole (on ne peut par exemple obtenir son permis de conduire qu'en passant par l'Administration). Deuxièmement, se pose la question de l'unicité du prix. « *On attend de la plupart des organisations du secteur public qu'elles fournissent des services équitables, effectifs et efficaces, répondant aux désirs et aux préférences des multiples électeurs, que ce soit les usagers, les payeurs, les donateurs, les hommes politiques, les circonscriptions, les média ou le grand public* » (Lamb 1987, p. 59). Au travers de la redistribution des revenus, les personnes aux revenus les plus élevés sont censées financer les revenus les plus faibles. Cela rend difficile la mise en œuvre d'une politique de tarification. Pourtant, il y a plusieurs exemples de la gestion de la dimension « *prix* » dans l'AP. Par exemple, le gouvernement français a créé une « *prime à la casse* » de 1 000 Euros pour inciter les ventes de voitures neuves, un marché très touché par la crise économique débutant en 2008. Le tableau 2 illustre les autres dimensions du « *prix* ». La dimension « *distrib-*

bution » fait également l'objet de différences entre le secteur public et le secteur privé : l'accroissement des points de distribution et des canaux dans le secteur public n'augmente pas nécessairement la satisfaction du client, au contraire de ce qui se passe en général dans le secteur privé. Il ne faut en effet pas perdre de vue que le client, c'est-à-dire le citoyen, paie lui-même les points de vente supplémentaires. Si Wal-Mart décide d'ouvrir un nouveau magasin, c'est l'entreprise Wal-Mart qui le finance et prend le risque d'avoir un magasin non rentable. Si l'Administration décide de construire un nouveau bâtiment, c'est le contribuable qui le finance et est susceptible de ne pas apprécier si la dépense s'avère non justifiée. De plus, le groupe de clients bénéficiant du point de vente supplémentaire peut ne représenter qu'un nombre limité de contribuables. Une des sous-catégories de la dimension « *distribution* » est la « *couverture* », qui représente la surface de territoire à couvrir afin de répondre aux besoins des clients. Elle se mesure par la densité de produit disponible. Un bon exemple illustratif du taux de couverture réside dans la répartition des communes sur le territoire d'un pays. La France a choisi de garder une couverture intense de son territoire par les communes, plus petit niveau de division administrative, composé aussi bien de grandes villes que de petits villages. Il existe 36 000 communes en France (de 2 millions d'habitants à Paris à zéro à Beaumont-Verdunois) alors qu'en Allemagne on n'en compte que 13 000 environ. Le ratio d'habitants par com-

| Tableau 2 | | |
|---|--|---|
| Définition et exemples d'application des outils du Mix Prix au sein de l'Administration Publique | | |
| Outil « Prix » | Définition | Exemple |
| Tarif | Le prix de vente d'un produit avant toute remise exceptionnelle ou réduction de prix. | Aux États-Unis, un conducteur qui n'attache pas sa ceinture risque une amende allant de 10 \$ en Idaho à 101 \$ à Washington. (cf. <i>Click It or Ticket</i>). |
| Remise | Une réduction de prix. | En Allemagne, les ménages qui ont accepté de recycler pourront payer moins pour l'élimination des déchets. |
| Incitation | Une offre spéciale de courte durée élaborée par les responsables marketing et destinée aux intermédiaires du canal de distribution servant d'incitation à stocker, mettre en avant ou participer de quelque manière que ce soit à la promotion du produit. | Pour soutenir les ventes de voitures neuves, un marché très touché par la crise économique débutant en 2008, la France a introduit une incitation de 1 000 Euros, la « prime à la casse », le 4 décembre 2008. |
| Échéances de paiement | La période au bout de laquelle le paiement est dû. | En Autriche, les entreprises doivent payer la TVA au plus tard 45 jours après l'événement générateur de la taxe. |
| Termes du crédit | Accords régulant le nombre de jours entre la livraison et le paiement, les réductions liées aux paiements anticipés, et les pénalités liées aux paiements en retard. | En Grande-Bretagne, les pénalités s'appliquent pour des paiements en retard d'impôt sur le revenu. Ainsi, si un citoyen ne paye pas dans les 28 jours qui suivent la date limite, une pénalité de 5 % sera appliquée. Une pénalité additionnelle de 5% sera appliquée si le paiement n'est pas effectué dans les 6 mois suivants. |

mune s'élève à 6 350 en Allemagne et à 1 750 en France. D'autres exemples sont donnés dans le tableau 3.

Une différence particulière entre le secteur privé et le secteur public en ce qui concerne la quatrième dimension, la « communication », concerne le fait que l'Administration doit promouvoir des actions qui ne sont pas toujours perçus positivement par les citoyens. Une campagne anti-tabac est certainement mal perçue par beaucoup de fumeurs mais l'Administration a des raisons de santé publique justifiant sa mise en place, qui doivent être expliquées

au citoyen. On trouve facilement des illustrations de cette dimension « promotion » au sein de l'Administration : la sous-catégorie « publicité » est illustrée par la campagne publicitaire américaine « *Click It or Ticket* » (Figure 1) créée pour augmenter l'usage des ceintures de sécurité (on se référera à Genon-Catalot, 2008 pour une analyse sur le pouvoir d'influence de la communication sur le citoyen concernant la sécurité routière en général en France) ; la sous-catégorie « force de vente » est illustrée par l'exemple des journées portes ouvertes organisées dans les armées dans plusieurs pays afin d'informer les aspirants potentiels sur le travail des soldats et de

Tableau 3

Définition et exemples d'application des outils du Mix Communication au sein de l'Administration Publique

| Outil « Communication » | Définition | Exemple |
|----------------------------|---|--|
| Publicité | L'achat de temps ou d'espace pour placer des annonces et des messages persuasifs dans tout media de masse, effectué par des entreprises, des associations à but non lucratif, des agences gouvernementales ou des individus qui cherchent à informer et/ou persuader les membres d'un segment particulier sur des produits, services, organisations ou idées. | En Allemagne, la première campagne de publicité « <i>Du bist Deutschland</i> » (Tu es l'Allemagne) avait pour objet de façonner un nouveau sentiment national allemand. Au cœur de cette campagne (avec un budget de 30 millions €) était un spot de télévision de 2 minutes qui, en tout début de campagne, a été diffusé simultanément sur toutes les grandes chaînes de télévision. |
| Promotion des ventes | La pression Marketing média et hors-média dans une période de temps limitée et prédéterminée au niveau du consommateur, du détaillant ou du grossiste, dans le but de stimuler l'essai, d'accroître la demande, ou d'améliorer la disponibilité du produit. | Durant la période antinataliste de Singapour, les femmes bénéficiaient de congés-payés pour leurs congés-maternités seulement pour leurs deux premiers accouchements. |
| Force de vente | Acte de vente impliquant une interaction en face-à-face avec l'acheteur. | Une armée en recrutement est synonyme, dans de nombreux pays, d'un face-à-face entre le soldat et la recrue potentielle. |
| Relations publiques | La communication non payée de l'information sur une compagnie ou sur un produit, généralement dans un média spécifique. | Avec l'aide de deux sites Internet, aussi bien distrayants que didactiques, l'État français a lancé la campagne « <i>Sortez Revenez</i> » destinée à sensibiliser les citoyens aux dangers de l'alcool et de la conduite en état d'ivresse, particulièrement les jeunes conducteurs. |

construire des relations entre le public et le militaire (voir le tableau 4 pour davantage d'illustrations).

Jusqu'ici, nous avons étudié le rapprochement entre le Marketing et l'AP d'un point de vue théorique ainsi que d'un point de vue pratique en examinant les applications des différentes dimensions du mix marketing dans l'Administration. Cependant le Marketing n'est pas encore très visible au sein de l'AP et beaucoup de réticences subsistent qui empê-

chent son développement. Pour cette raison, nous avons décidé de mener des entretiens en profondeur avec des fonctionnaires pour mieux comprendre les raisons de ces blocages.

L'IMAGE DU MARKETING AU SEIN DE L'ADMINISTRATION PUBLIQUE

Pour étudier les blocages du Marketing dans l'AP, nous avons conduit cinq entretiens avec des hauts

Tableau 4

Définition et exemples d'application des outils du Mix Distribution au sein de l'Administration Publique

| Outil « Distribution » | Définition | Exemple |
|---------------------------|--|---|
| Canal de distribution | Un réseau organisé d'agences et d'institutions qui, en cohérence, réalise toutes les fonctions nécessaires à la liaison entre le producteur et les consommateurs finaux. | Le gouvernement n'hésite pas à utiliser les Nouvelles Technologies de l'Information et de la Communication (NTIC) pour fournir et améliorer ses services informatiques ainsi que les échanges et les interactions avec et entre les citoyens. |
| Couverture du marché | Le nombre de points de vente d'une enseigne de détaillants ou de grossistes vendant une marque précise sur un territoire donné. | Après la fin de la Guerre froide, les États-Unis ont fermé plusieurs bases militaires en Europe et sont, en ce moment, en train de réfléchir à l'ouverture de nouvelles bases en Europe de l'Est. |
| Assortiment | L'éventail de choix offert à un consommateur pour une marchandise particulière. | Le concept de guichet unique a pour objectif de rassembler différents services administratifs ou d'information de façon à réduire le temps et l'énergie dépensés par les citoyens pour trouver et obtenir le service dont ils ont besoin. |
| Localisation | L'emplacement du point de vente physique. | À cause du manque d'espace, plusieurs ambassades ne sont pas localisées au sein-même du Vatican mais près du Saint-Siège de Rome. |
| Inventaire | Les biens ou marchandises disponibles à la revente. | Depuis la grippe aviaire, les préfetures en France détiennent un stock de masques à distribuer parmi les citoyens en cas de danger d'une épidémie. |
| Transport | La fonction marketing qui apporte une utilité au produit en termes de temps et d'espace en le déplaçant là où il peut être acheté et utilisé. | En Allemagne, seul le bureau fédéral d'impression peut émettre des passeports ce qui a pour conséquence de créer des besoins en transport sécurisé jusqu'au « Bureau d'Information pour les Citoyens ». |

fonctionnaires. Nous avons décidé de nous adresser à des hauts fonctionnaires, et non pas à des employés classiques de l'Administration Publique, parce que ceux qui détiennent le plus d'informations utiles dans la recherche organisationnelle sont ceux qui ont d'importantes connaissances à propos du domaine et de l'organisation étudiés. Or, c'est habi-

tuellement la propriété exclusive des propriétaires d'entreprises, des directeurs généraux ou des grands managers (Kumart et al., 1993). Nous avons donc choisi une approche qualitative plutôt qu'une approche quantitative puisque les sujets-clefs d'intérêt pour notre étude (par exemple : une enquête sur les attitudes, les opportunités et les limites du

Marketing à l'intérieur de l'Administration Publique) nécessitent des analyses préalables longues et approfondies. À l'intérieur même de notre approche qualitative, nous avons décidé de conduire des entretiens approfondis individuels et non pas de mener des *focus group* afin d'éviter que les répondants (ayant eu différentes expériences) s'influencent les uns les autres. Les répondants ont été soigneusement choisis et non pas sélectionnés au hasard. Selon Campbell (1955), les répondants ne doivent pas être choisis pour leur représentativité mais plutôt selon les informations qu'ils peuvent détenir et selon leur capacité à communiquer avec les partenaires sociaux. Comme il n'y a qu'un nombre limité de personnes interrogées de manière approfondie, il est préférable de choisir des répondants dont les propos sont le plus susceptible d'être intéressants. Selon Eisenhardt (1989, p. 545) « *il n'existe pas un nombre idéal de cas à traiter mais en général, un nombre entre 4 et 10 cas convient bien* ». Nous avons donc décidé d'interroger cinq fonctionnaires de différents pays et travaillant dans des secteurs différents : un fonctionnaire allemand (Chef de la représentation permanente de la Westphalie Rhénane du Nord au gouvernement fédéral, Allemagne), un Américain (Directeur du centre de gestion des acquisitions au Département de comptabilité générale, États-Unis), une Australienne (Officier de liaison au Ministère de la santé et des personnes âgées, Australie), une Éthiopienne (Diplomate au Ministère des affaires étrangères, Éthiopie) et un Français (Préfet au Ministère de l'intérieur, France).

Notre premier constat est que chacun de ces cinq répondants a une attitude positive envers le Marketing. Seul le fonctionnaire français émet certaines réserves, non pas pour dire qu'il est contre le Marketing, mais pour préciser que, selon lui, cette discipline ne renferme pas que des côtés positifs. Pour la fonctionnaire australienne, le Marketing est une activité vitale. Le fonctionnaire allemand pense que le Marketing fait partie des temps modernes et que c'est bien ainsi. Les fonctionnaires éthiopienne et américaine sont tous les deux absolument en faveur du Marketing, mais ils précisent que leur attitude a évolué au cours du temps. Avant de prendre ses fonctions, la fonctionnaire éthiopienne ne voyait dans le Marketing que l'image stéréotypée de l'utilisation de jolies filles pour vendre des voitures. Après avoir commencé à travailler en tant que diplomate,

elle a considéré le Marketing comme une fonction indispensable, en particulier en termes d'image de marque, puisque « *si elle travaille mal, c'est l'image de toute l'organisation qui en sera affectée* ». Le fonctionnaire américain avait lui aussi une opinion négative qui a changé il y a 15 ans environ, quand il a compris, en travaillant avec différents programmes d'AP, que l'on pouvait communiquer mieux et davantage avec les citoyens grâce au Marketing.

Dans les définitions du Marketing données par nos cinq répondants, la communication joue un rôle essentiel. Pour le fonctionnaire français, le Marketing équivaut à la communication. La fonctionnaire éthiopienne pense quant à elle que le Marketing est « *l'art de convaincre de l'utilité des produits* », en insistant sur le fait que le Marketing ne doit pas servir à vendre n'importe quoi, mais convaincre de l'utilité d'une offre pertinente. Pour la fonctionnaire australienne, le Marketing sert « *à faire passer un message* » : elle met au même niveau le slogan « *Coca-Cola est une super boisson* » et « *Vous devriez vous faire vacciner* ». Les fonctionnaires allemand et américain, qui ont une expérience du secteur privé (l'Américain est titulaire d'un MBA et l'Allemand a travaillé plusieurs années pour les relations publiques d'une grande entreprise de média), entrent plus dans les détails. L'Allemand voit le Marketing comme une fonction dans l'organisation visant à orienter les produits et les services vers les besoins des clients. L'Américain a évoqué les concepts plus précis de communication, publicité, études de marché et force de vente.

Nous avons demandé à nos répondants de réagir aux définitions du Marketing données par l'AMA en 1980 et en 2004⁽²⁾. Pour ces cinq hauts fonctionnaires, la définition la plus récente est la plus appropriée à l'AP. Cependant, les raisons expliquant cette préférence ne sont pas les mêmes pour chacun d'eux. Pour le fonctionnaire américain, la définition de 1980 n'est pas adaptée car elle com-

(2) —

En 1985, l'AMA (Association Américaine de Marketing) définit le Marketing comme « *le processus de planification et d'exécution de la conception, la tarification, la promotion et la distribution des biens, idées et services destinés à l'échange, afin de satisfaire des objectifs individuels et organisationnels* ». En 2004, la définition donnée était que le Marketing est « *une fonction de l'organisation ; c'est un ensemble de processus de création de valeur, de communication et de délivrance de cette valeur aux clients, de gestion de la relation client de façon à ce que l'organisation et ses parties prenantes puissent en bénéficier* ».

porte la fonction de tarification. La définition de 2004 lui paraît meilleure même si le terme « client » lui pose problème : dans l'Administration, il est selon lui nécessaire de considérer différents niveaux de clients (clients internes, citoyens, hommes politiques) et il lui paraît donc nécessaire de préciser à quel type de clients la définition s'applique. Pour la fonctionnaire australienne, la définition de 1980 était tout simplement incompréhensible, elle lui préfère donc logiquement celle de 2004, même si, comme le fonctionnaire Américain, le terme « client » lui paraît peu approprié pour plusieurs raisons. Tout d'abord, une organisation publique donne de la valeur à une organisation et non à des clients. De plus, il est difficile de savoir qui est le client d'une Administration : après réflexion, elle considère que le principal client d'une Administration est le Gouvernement, et non pas les citoyens. La fonctionnaire éthiopienne a abondamment expliqué pourquoi elle pense que la définition de 2004 est appropriée à l'AP : elle a apprécié les termes « *fonction de l'organisation* », qui montrent bien que l'Administration est une organisation caractérisée par une hiérarchie poussée à son extrême ; les termes « *création de valeur* », signifiant pour elle que chaque fonctionnaire devrait et doit créer de la valeur ; le terme « *communication* », qu'elle perçoit comme primordiale au sein de l'Administration ; le terme « *délivrance* », qui est selon elle la tâche principale de l'Administration, qui doit être présente pour les gens. Sans avoir donné beaucoup d'explications, les fonctionnaires allemand et français pensent également que la définition de 2004 est plus compatible avec l'Administration.

Interrogés sur les principaux intérêts qu'il peut y avoir à utiliser le Marketing au sein de l'Administration, quatre des répondants ont évoqué la communication et le fait de pouvoir atteindre les gens. Pour le fonctionnaire américain, le Marketing permet d'atteindre une cible particulière et de l'informer sur les services que l'État leur propose. Par exemple, dans le cas de la Sécurité Sociale, les groupes aux revenus les plus faibles ne savent généralement pas quels sont les services auxquels ils ont droit. Le Marketing trouve son utilité dans ce type de situations. Pour les fonctionnaires français et australienne, il est nécessaire de communiquer quels que soient les services et produits offerts, et le Marketing leur semble particulièrement efficace dans cette optique. Le fonctionnaire allemand voit dans le Marketing un bon moyen pour améliorer le processus démocratique puisqu'un

unique législateur a les moyens de communiquer avec un public très hétérogène. De plus, le Marketing peut, selon lui, lutter contre le désenchantement des citoyens face à la politique. La fonctionnaire éthiopienne voit dans le Marketing un moyen de s'éloigner d'une Administration aux vues uniquement utilitaires pour s'approcher d'une optique de délivrance de services, et non de contrôle.

Interrogés ensuite sur les limites à l'utilisation du Marketing dans l'AP, les répondants ont chacun donné des points de vue spécifiques. Pour l'Américain, la limite négative du Marketing est franchie lorsque l'argent motive certaines décisions. Il cite l'exemple de l'Administration Générale des Services Américaine (GSA), qui impute des charges aux autres agences fédérales lorsqu'elle leur fournit des services, comme la mise en place d'un processus d'achat plus performant. En cherchant à augmenter sa « *part de marché* », elle a violé / contourné des lois établies par le Congrès. Il cite également Robert Agresta (2002), qui dans son article « *It's time to rethink entrepreneurialism* », déclare être tout à fait opposé au « *gouvernement entrepreneur* » et au fait que les bureaucrates agissent comme des hommes d'affaire. La fonctionnaire australienne met en garde l'Administration sur la nécessité de rester vigilante et de ne pas utiliser le Marketing à des fins de « *lavage de cerveau* ». Elle voit également un risque potentiel des campagnes Marketing, qui peuvent aller trop loin. Elle cite l'exemple du gouvernement australien qui, pour une campagne de publicité en faveur de la sécurité routière, a placardé des affiches dans les rues de Victoria, montrant des images terribles d'accidents de voiture représentant des personnes recouvertes de sang. Le public australien n'a pas du tout apprécié cette publicité, considérée comme trop cruelle. Nous avons également évoqué le cas des publicités Benetton, tout aussi choquantes et polémiques pour le public, mais la répondante considère que la situation est différente puisque Benetton agit en respectant les lois sur ce qui est autorisé de montrer, alors que l'État est juge et partie puisqu'il fait les lois, ce qui lui semble inacceptable. De façon similaire, le fonctionnaire allemand voit comme limite du Marketing le fait que l'Administration doit suivre les lois édictées par le Parlement, sans les outrepasser. Pour le fonctionnaire français, la limite du Marketing est celle que le public détermine : ce dernier n'accepterait pas de voir des campagnes de

publicité pour autre chose que des questions d'intérêt général reconnues, comme les campagnes anti-tabac. Dans d'autres cas, une campagne anti-alcool par exemple (sans parler d'une campagne anti-vin), le public manifesterait son mécontentement envers le gouvernement. Pour la fonctionnaire éthiopienne, le Marketing ne devrait pas être l'affaire de chaque fonctionnaire, mais d'un département spécifique au sein de l'Administration dans lequel des experts élaboreraient une stratégie marketing.

Nous avons ensuite interrogé les répondants sur chacune des dimensions des 4P. Concernant la dimension « *produit* », la fonctionnaire australienne voit dans le Marketing une démarche intéressante, puisqu'en écoutant correctement le public, on peut adapter le produit en fonction des souhaits et des soucis des citoyens. Elle cite le cas du système de santé australien, où la « *couverture de santé tout au long de la vie* » est modifiée au fil du temps en fonction des discussions avec la population. Il y a bien sûr une limite à cette écoute du public, qui réside dans le fait que le Gouvernement doit être le seul à décider de la nature des produits et services à offrir : cela ne doit pas être le rôle du marché, c'est-à-dire des citoyens. Selon elle, le Gouvernement est censé fournir le concept ombrelle et la population les adaptations nécessaires du service. Le fonctionnaire allemand pense également que les produits et services de l'Administration ne doivent pas être entièrement issus d'une analyse des attentes du marché, ce qui reviendrait à se conformer à ce qu'une majorité de citoyens voudrait. En revanche, il pense que les opportunités liées à la dimension « *produit* » résident dans le concept d'études de marché. Pour le fonctionnaire américain, le Marketing peut aider l'Administration à améliorer ses produits en étant à l'écoute des citoyens ; cela les rendrait de plus en plus enclins à souhaiter utiliser ces produits et services. Ce répondant ne voit aucune limite à l'application de la dimension « *produit* » du Marketing dans l'AP.

La dimension « *tarification* » est assez difficile à appréhender pour les répondants. Au départ, le fonctionnaire américain était totalement contre l'idée d'appliquer les méthodes marketing de tarification à l'AP. Mais, après que nous lui ayons donné l'exemple d'un passeport payant, il est sensiblement revenu sur sa position, en militant pour une tarification à condition qu'elle se traduise en un facteur de redistribu-

tion des richesses. La fonctionnaire éthiopienne nous a fait part du même genre de préoccupations : il devrait selon elle être permis pour des services spécifiques de demander une contrepartie financière, par exemple l'authentification des documents administratifs. Mais, pour elle, les services essentiels comme la justice, la voirie ou l'obtention d'une carte d'identité ne peuvent pas entrer dans ce cadre. Pour la fonctionnaire australienne, on ne peut appliquer la tarification à l'Administration telle qu'elle existe dans le secteur privé. Selon elle, un produit de l'Administration doit être gratuit sinon il n'est pas consommé. Cependant, certains produits comme les passeports devraient être payants, de façon à servir la redistribution de la richesse. C'est le fonctionnaire allemand qui voit le plus de bénéfice à l'application de la tarification à l'Administration. Le prix est pour lui un signal fort sur la qualité de l'offre. Il ne considère pas les choses en fonction des revenus de la population, mais en fonction de leurs besoins. Pour l'obtention d'un visa, le prix peut être différent selon qu'on souhaite le recevoir immédiatement en une journée, ou que l'on puisse attendre quatre semaines. La seule limite à la tarification dans l'AP porte selon lui sur les services qui touchent à la Constitution : la sécurité publique, par exemple, n'a pas de prix et ne peut donc pas être payante.

La dimension « *distribution* » est la dimension la plus importante pour trois des répondants, les fonctionnaires américain, australienne et éthiopienne. L'Américain ne voit que des opportunités sur cette dimension : il insiste sur le fait que les produits et les services de l'Administration n'ont aucune utilité s'ils ne sont pas disponibles. Pour la fonctionnaire australienne, la distribution n'est pas aisée à mettre en place. Elle cite l'exemple de zones en Australie, qui sont inondées six mois par an. Il est alors très difficile de faire parvenir aux habitants concernés les soins et les médicaments nécessaires. La limite de la distribution réside alors dans son coût. Pour la fonctionnaire éthiopienne, la distribution doit être la même dans tout le pays, c'est là sa seule limite. Il ne peut y avoir des régions où se concentrent les administrations et d'autres qui en sont complètement dépourvues. Le fonctionnaire allemand nous indique une autre direction : il existe de grandes opportunités pour les services publics à utiliser le réseau Internet, comme le développement des possibilités de « *e-government* ».

Concernant la dimension « *promotion* », la communication tient pour tous les répondants une place évidente dans l'Administration. La fonctionnaire éthiopienne souligne qu'il n'existe aucune organisation publique qui n'aurait recours à la communication. La principale limite se situe au niveau de la confidentialité des informations et dans la peur ressentie par la population face à une potentielle utilisation abusive de ces informations. Mais, selon elle, trop de communication ne se révèle pas être une limite. C'est aussi ce que pense le fonctionnaire allemand, pour qui plus on communique, mieux cela vaut. Il est maintenant possible d'atteindre de plus en plus de personnes grâce aux nouvelles technologies de l'information et de la communication, ce qui représente une grande opportunité pour les relations publiques. La limite de la communication est posée, selon lui, par les finances publiques, les campagnes de communication devant respecter des règles financières très strictes. Pour le fonctionnaire américain, la publicité doit se limiter à un caractère informatif.

La dernière question (« *Y a-t-il autre chose que vous souhaiteriez ajouter au sujet des apports et limites du marketing dans l'AP ?* ») a entraîné différents commentaires. Le fonctionnaire américain a mis en garde contre le côté trop « *business* » du Marketing : il est selon lui nécessaire de prendre beaucoup de précautions dans son application à l'Administration, quand bien même il représente un réel potentiel de développement. Pour le fonctionnaire allemand, les apports du Marketing à l'AP dépassent largement les risques qu'il peut lui faire courir. Cependant, pour que le Marketing soit vraiment appliqué au sein de l'Administration, il faut au préalable établir une fonction réelle de stratégie et veiller à une comptabilité interne dans l'Administration. Les fonctionnaires australienne et éthiopienne se sont étonnées des différentes fonctions du Marketing : en effet, la première idée qu'elles s'en faisaient était limitée à une fonction de communication.

DISCUSSION

Le principal message de cette recherche est la démonstration du rapprochement inexorable entre le Marketing et l'AP, même s'il subsiste encore des divergences entre les deux (cf. également Kaplan, 2007 ; Kaplan et Haenlein, 2009). Il n'est pas nécessaire selon nous de mettre en place un nouveau

Marketing spécifique au secteur public, il s'agit plutôt d'adopter un autre angle de vue au sein de la discipline du Marketing. Par exemple, alors que la tarification est l'une des dimensions les plus importantes du Marketing dans le secteur privé (Wyner, 2002), il semble qu'elle ne joue pas un rôle si important au sein de l'AP et qu'elle soit même assez difficile à mettre en place. Les domaines du Marketing comme le marketing de crise, les médias et, surtout, la distribution semblent être des dimensions beaucoup plus importantes pour les citoyens. De façon générale, l'applicabilité du Marketing au secteur public dépend de la définition du Marketing que l'on retient. Lorsque nous prenons en compte la définition du British Institute of Marketing qui décrit le Marketing comme un « *processus de gestion visant à identifier, anticiper et satisfaire les exigences du client de façon rentable* » (Walsh, 1991, p. 10), il est évident que l'aspect lucratif n'est pas vraiment compatible avec l'AP. Néanmoins, lorsque l'on fait appel à la définition de Kotler (1982), considérant le Marketing comme « *surtout concerné par la façon dont les transactions sont réalisées, stimulées, facilitées et valorisées* », le Marketing semble alors applicable au secteur public.

Il est important de noter que le Marketing ne doit pas être utilisé pour transformer le secteur public en secteur privé. Il est censé prendre en compte les spécificités du secteur public de façon à les renforcer grâce à l'application des concepts Marketing. D'après Stewart et Walsh (1992, p. 512) : « *Pour de nombreuses activités du secteur public, il faut prendre en compte les intérêts de plus d'une personne. Pour gérer une organisation publique de façon efficace, il faut être imprégné des intentions, des conditions et des tâches spécifiques au domaine* ». Ou comme Bon (1989, p. 31 et 32) le dit, « *même si la démarche générale et la plupart des outils utilisés sont bien évidemment communs à tous les secteurs d'activité, la formation au Marketing public doit prendre en compte la spécificité propre aux services publics. Pour qu'un tel enseignement soit dynamique et aboutisse à des changements de pratique, il paraît important, d'une part d'aborder aussi bien la spécificité « service » que la spécificité « public », d'autre part de combattre le sentiment d'importation de méthodes de « lessiviers »* ». Un bon exemple de ce qui peut arriver quand on applique le Marketing à l'Administration Publique est la lutte contre l'obésité (encadré 2). Ce dernier exemple montre bien com-

Encadré 2

L'impact négatif potentiel du Marketing Public - La lutte contre l'obésité

Depuis le 28 février 2007, toutes les publicités alimentaires en France doivent inclure le message sanitaire suivant : « *Pour votre santé, mangez au moins cinq fruits et légumes par jour* ». Ce message vise à améliorer la santé des Français et, surtout, à éviter la progression de l'obésité. L'objectif de la campagne est d'inciter les consommateurs français à manger plus de féculents, de fruits et de légumes, moins de sucres et de produits gras et à faire du sport. Les annonceurs qui préfèrent ne pas inclure ces messages doivent verser une taxe à l'Institut national de prévention et d'éducation pour la santé (INPES) égale à 1,5 % du coût de la publicité.

À première vue, cette campagne semble être un puissant instrument de Marketing. Tandis qu'en 2006 seulement 33 % des répondants répondaient « 5 par jour » à la question « *À votre avis, à quelle fréquence faut-il manger des fruits ou des légumes pour être en bonne santé ?* », ils étaient, un an plus tard, 43 % à donner cette réponse (Ministère de la Santé, de la Jeunesse et des Sports 2008). Cependant, cette augmentation n'est pas seulement due au fait que certaines personnes pensaient auparavant que moins de fruits ou de légumes étaient nécessaires quotidiennement (2006 : 52 % ; 2007 : 48 %). Elle est principalement due au fait qu'il y a plus de citoyens qui pensaient avant devoir manger plus de 5 fruits ou légumes par jour (2006 : 15 % ; 2007 : 9 %) pour rester en bonne santé. Ainsi, bien que la campagne ait eu un effet positif sur certaines personnes en répandant l'idée selon laquelle les fruits sont bons pour la santé, beaucoup plus de personnes ont changé leur comportement dans la direction opposée. En résumé, l'efficacité de cette campagne peut être remise en cause.

De manière générale, la lutte contre l'obésité est conduite différemment selon les pays. Aux États-Unis, par exemple, les campagnes anti-obésité sont synonymes d'un affichage complet, visible et contrôlé sur l'emballage de tout produit alimentaire du nombre de calories que ce produit contient. Au Japon, l'administration publique a introduit des mesures financières incitant les employeurs à ne pas employer des personnes en surcharge pondérale. Ainsi, les hommes avec un tour de taille supérieur à 33,5 pouces et les femmes avec un tour de taille supérieur à 35,5 pouces sont considérés comme des personnes trop lourdes. Leurs employeurs peuvent être sujets à des amendes. Enfin, au Danemark, l'administration publique combat l'obésité en tentant de lier la consommation de nourriture saine avec une vie sexuelle plus développée. Ainsi, sur les imprimés danois, les légumes et les fruits sont positionnés d'une manière à ce qu'ils ressemblent à deux corps enlacés, en train de se consacrer à « *de l'exercice physique* ». La campagne danoise s'intitule « *6 om dagen* » soit « *6 fruits ou légumes par jour* »...

ment différentes administrations publiques nationales conduisent la même lutte avec différentes approches Marketing.

Néanmoins, le secteur public doit lui aussi arrêter de se considérer comme aux antipodes du secteur privé. Le secteur public doit prendre en compte les intérêts de plus d'une personne, donc satisfaire à un certain degré l'opinion publique. Dans une certaine mesure, on peut dire la même chose du secteur privé : un produit n'est pas fait sur-mesure en fonction d'un client. Il découle d'une analyse et d'un compromis entre les goûts de plusieurs clients. La personnalisation de masse est définie comme « *une stratégie visant à créer de la valeur grâce à l'interac-*

tion entreprise / client [...] à l'étape de la fabrication du produit de façon à créer des produits sur-mesure à un coût et à un prix monétaire similaires à ceux produits en masse » (Kaplan et Haenlein, 2006, p. 176 et 177). Cette nouvelle spécialité du développement de produit est la seule à pouvoir rendre la production sur-mesure aussi efficace que la production de masse. Ainsi, la question n'est pas de savoir si le produit doit être un compromis ou non entre les besoins et les désirs d'un groupe de plusieurs individus, mais plutôt de savoir comment constituer ce groupe et quelle doit en être la taille.

De plus, l'AP devrait être plus à l'écoute du Marketing. Comme nous l'avons dit, il existe de

nombreux domaines où les concepts Marketing sont déjà appliqués - même à des activités régaliennes de l'État (par exemple la création d'une publicité avec l'objectif de recruter des jeunes soldats pour pouvoir assurer la sécurité nationale). Cependant, les entretiens que nous avons conduits montrent que les experts n'ont pas à l'esprit les limites et les opportunités théoriques que nous avons développées. Ils montrent aussi que ces agents administratifs n'ont pas une idée très claire de ce qu'est le Marketing, qu'ils restreignent à la communication. Les trois autres dimensions (produit, prix, distribution) sont moins associées au Marketing. Ainsi, le Marketing est certes déjà appliqué dans le secteur public, mais seu-

lement d'une façon inconsciente. Le potentiel du Marketing pourrait être mieux exploité si ses concepts et ses idées étaient plus présents à l'esprit des experts administratifs. Selon Levitt (1960, p. 54 et 55), « *l'organisation tend à se voir comme produisant des choses plutôt que comme satisfaisant les besoins d'un client. Le Marketing est alors traité comme une activité résiduelle, « quelque chose d'autre » qu'on doit faire une fois que le travail essentiel de création et de production est terminé* ». Plus loin, on lit que « *les entreprises sont davantage enclines à étudier les caractéristiques de leur matière première pour en déduire la façon de satisfaire leur client plutôt que de sonder et comprendre les besoins des individus* ».

BIBLIOGRAPHIE

- Agresta R. (2002) - It's time to rethink entrepreneurialism, *Government executive*, vol.34, n°14, p.1.
- Alford J. (2002) - Defining the client in the public sector : a social-exchange perspective, *Public administration review*, vol.62, n°3, p.337-346.
- Antoine J. (1972) - *Le pouvoir et l'opinion : essai sur la communication sociale*, Le point de la question, Paris, EP Denoël.
- Antoine J., Piquet S. (2007) - Présentation du double numéro sur le marketing politique, *Revue Française du Marketing*, n°211, p.3-10.
- Bechtold M., Grimiaux C. (2006) - Le marketing politique quarante ans après... Analyse des sept campagnes présidentielles de la VE République, *Revue Française du Marketing*, n°210, p.39-73.
- Bloom P.N., Novelli W.D. (1981) - Problems and challenges in social marketing, *Journal of Marketing*, vol.45, n°2, p.79-88.
- Bon J. (1982) - Les campagnes d'information du gouvernement sont-elles légitimes ?, *Revue Française du Marketing*, septembre, vol.90, n°3, p.45-53.
- Bon J. (1989) - Les spécificités du Marketing des services publics, *Politiques et Management Public*, vol.7, n°4, p.25-32.
- Bon J., Delabre A., Nioche J.-P. (1977) - Les abus du Marketing, *Revue Française de Gestion*, vol.8, n°1, p.21-31.
- Bon J., Louppe A., Menguy M. (1978) - Approches pour définir un Marketing public, *Revue Française d'Administration Publique*, n°6, p.301-312.
- Butler P., Collins N. (1995) - Marketing public sector services : concepts and characteristics, *Journal of Marketing Management*, vol.11, n°1-3, p.83-96.
- Campbell D. T. (1955) - The informant in quantitative research. *The American Journal of Sociology*, vol.60, n°1, p. 339-342.
- Chol C., Coué B. (2006) - Service public : pour un usager citoyen, L'action publique au risque du client ? Client centrisme et citoyenneté, *Politiques et Management Public*, vol.24, n°3.
- Clarke J. (2006) - Consumers, clients or citizens ? Politics, policy and practice in the reform of social care, *European Societies*, vol.8, n°3, p.423-442.
- Djelic M.-L. (2004) - L'arrivée du management en France : un retour historique sur les liens entre managérialisme et État, *Politiques et Management Public*, vol.22, n°2, p.1-17.
- Dunleavy P., Hood C. (1994) - From old public administration to new public management, *Public Money & Management*, vol. 14, n°3, p.9-16.
- Dwyer R.F., Schurr P.H., Oh S. (1987) - Developing buyer-seller relationships, *Journal of Marketing*, vol.51, n°2, p.11-27.

- Eisenhardt K.M. (1989) - Building theories from case studies, *Academy of Management Review*, vol.14, n°4, p.532-551.
- Genon-Catalot F. (2008) - La communication au service de la lutte contre l'insécurité routière : de l'avènement d'une prise de conscience collective à la recherche de la responsabilisation individuelle, *Revue Française du Marketing*, n°218, p.39-63.
- Hood C. (1991) - A public management for all seasons ?, *Public Administration*, vol.69, n°1, p.3-19.
- Kaplan A.M., Haenlein M. (2006) - Toward a parsimonious definition of traditional and electronic mass customization, *Journal of Product Innovation Management*, vol.23, n°2, p.168-182.
- Kaplan A.M. (2007) - *Apports et limites du marketing dans l'Administration Publique*, Strasbourg, École Nationale d'Administration.
- Kaplan A.M., Haenlein M. (2009) - The increasing importance of public marketing : Explanations, applications and limits of marketing within public administration, *European Management Journal*, vol.27, n°3, p. 197-212.
- Kotler P. (1982) - *Marketing for nonprofit organizations*, 2^{ème} édition, Englewood Cliffs, Prentice hall.
- Kotler P., Wong V., Saunders J., Armstrong G. (2005) - *Principles of Marketing: European edition*, 4^{ème} édition, Harlow, Pearson education limited.
- Kumar N., Stern L.W., Anderson, J.C. (1993) - Conducting interorganizational research using key informants. *Academy of Management Journal*, vol.36, n°6, p. 1633-1651.
- Lamb C.W. (1987) - Public sector Marketing is different, *Business Horizons*, vol.30, n°4, p.56-60.
- Laufer R. (1976) - Le Marketing du service public, *Revue Française de Gestion*, vol.7, n°6, p.72-86.
- Laufer R., Burlaud A. (1980) - *Management Public. Gestion et Légitimité*, Paris, Dalloz Gestion.
- Levitt T. (1960) - Marketing myopia, *Harvard Business Review*, vol.38, n°4, p.26-44, 173-81.
- McCarthy J.E. (1960) - *Basic Marketing. A managerial approach*, Homewood, Richard D. Irwin.
- Morgan R.M., Hunt S.D. (1994) - The commitment-trust theory of relationship Marketing, *Journal of Marketing*, vol.58, n°3, p.20-38.
- Stewart J., Walsh K. (1992) - Change in the management of the public sector, *Public Administration*, vol.70, n°4, p.449-518.
- Vigoda E. (2002) - From responsiveness to collaboration: governance, citizens, and the next generation of public administration, *Public Administration Review*, vol.62, n°5, p.527-540.
- Walsh K. (1991) - Citizens and consumers: Marketing and public sector management, *Public Money and Management*, vol.11, n°2, p.9-15.
- Wyner G.A. (2002) - Get serious about pricing, *Marketing Research*, vol.14, n°4, p.4-6.