



**Promotion République  
«2005-2007»**

**Cycle International Long**

**Master en Administration Publique**

**APPORTS ET LIMITES DU MARKETING  
DANS L'ADMINISTRATION PUBLIQUE**

**Mémoire présenté par  
M. Andreas M. Kaplan**

Sous la direction de :  
M. Romain Laufer  
Professeur de Marketing  
HEC Paris

**Février 2007**

## **Prologue**

Le sujet « Apports et limites du marketing dans l'Administration Publique » est un sujet peu ordinaire pour un Master en Administration Publique, et j'ai souvent eu à justifier ce choix à l'occasion de nombreuses conversations. Pour moi, ce sujet était pourtant évident étant donnée ma formation qui cumule ces deux domaines de compétence : le marketing et l'Administration Publique. Mon Doctorat en Marketing à l'Université de Cologne et HEC Paris ainsi que mes études à l'Ecole Nationale d'Administration m'ont en effet permis d'amasser les connaissances nécessaires pour la réalisation de ce mémoire. C'est en enseignant le Marketing à l'Institut d'Etudes Politiques à Paris (une institution préparant traditionnellement à la vie dans l'Administration Publique) que j'ai pris conscience des profondes différences (donc des limites), mais aussi des éléments importants que le Marketing pouvait apporter à l'Administration Publique. Je remercie l'Ecole Nationale d'Administration de m'avoir donné la possibilité d'approfondir ce sujet. Cela va beaucoup m'aider dans mes futures responsabilités d'enseignant-chercheur à l'ESSEC, où je compte me spécialiser dans le Marketing de l'Administration Publique.

## Sommaire

1	Introduction .....	1
2	Caractéristiques et évolution de l'Administration Publique .....	4
2.1	Caractéristiques: Produits, acteurs et processus .....	5
2.1.1	Produits.....	5
2.1.2	Acteurs .....	7
2.1.3	Processus .....	8
2.2	Évolution de l'Administration Publique .....	10
3	Historique et définitions du marketing.....	12
3.1	Orientation produit du marketing.....	12
3.2	Orientation transaction du marketing.....	13
3.3	Orientation relation-client du marketing.....	14
4	Convergence du marketing et de l'Administration Publique.....	16
4.1	Managérialisme public et marketing des relations-client à long terme.....	16
4.1.1	Administration Publique et managérialisme .....	17
4.1.2	Marketing et orientation relation-client à long terme.....	20
4.2	Différences idéologiques entre le marketing et l'Administration Publique.....	21
5	Apports et limites du marketing dans l'Administration Publique.....	24
5.1	Marché cible.....	25
5.2	Mix-marketing : produit, prix, distribution et publicité .....	28
5.2.1	Produit.....	28
5.2.2	Prix .....	32
5.2.3	Distribution.....	36
5.2.4	Publicité.....	39
6	Méthodologie de l'étude empirique et résultats .....	44
6.1	Méthodologie .....	44
6.2	Résultats .....	45
7	Conclusion.....	52
7.1	Discussion .....	52
7.2	Limites et voies futures de recherche.....	54
8	Annexe .....	58
8.1	Guide d'entretien.....	58
8.2	Tableau des abréviations .....	60
9	Bibliographie.....	61

# **Apports et limites du marketing dans l'Administration Publique**

## **1 Introduction**

Deux réflexions différentes viennent à l'esprit quand on pense au terme « Marketing ». Comme l'ont dit Kotler et Levy (p. 15) dès 1969, le marketing est soit « vu comme une énorme technologie de plus en plus dangereuse, permettant de faire acheter aux gens des choses dont ils ne veulent pas, des idées et des causes auxquelles ils n'adhèrent pas forcément, voire qui sont néfastes pour eux », soit comme « un concept permettant de servir et satisfaire les besoins des hommes »<sup>1</sup>. Ces deux assertions sont toujours d'actualité, même si le nombre de personnes convaincues par la deuxième a augmenté de façon considérable par rapport à 1969. Kotler et Levy (1969) prétendent dans le même article que le marketing peut s'appliquer à n'importe quel type d'organisation, à partir du moment où l'on peut dire que cette organisation possède des produits et des clients. C'est pourquoi le marketing devrait aussi être utile dans le secteur de l'Administration Publique. Le but de ce mémoire est d'en étudier les apports ainsi que les limites.

Pour de nombreuses personnes, l'Administration Publique est associée à la bureaucratie Etatique. Pour d'autres cependant, toute organisation à but non lucratif ou n'agissant pas directement pour son propre intérêt, est assimilée à l'Administration Publique. Dans ce mémoire, nous étudierons l'Administration dans sa définition la plus étroite, c'est-à-dire l'administration Etatique. Il faut également préciser que nous n'étudierons pas le marketing politique dont « le but est d'établir, de maintenir et de faire progresser sur le long terme la relation entre les électeurs et un parti politique » (Hennenberg 1996, p. 177), et qui est trop souvent confondu avec le marketing de l'Administration Publique. Enfin, dernière précision, ce travail n'a pas vocation à être spécifique à un pays, mais au contraire, doit être valide dans de nombreux pays démocratiques. C'est pourquoi la plupart des exemples cités dans la partie théorique ont été pris en Allemagne, en France, en Grande-Bretagne, et aux USA. De même, la partie empirique est constituée d'interviews en profondeur de cinq agents de l'Administration Publique venant d'Allemagne, d'Australie, des Etats-Unis d'Amérique, d'Ethiopie, et de France.

---

<sup>1</sup> La plupart des citations sont originellement en anglais et donc traduites en français

Marketing et Administration Publique ont été et sont toujours plutôt vus comme mutuellement exclusifs. Alors que l'Administration Publique est censée être normative et orientée vers le long terme, le marketing est considéré comme opportuniste et orienté vers le court terme (Laufer et Burlaud 1980). L'Administration Publique place par définition l'intérêt de la société avant celui des individus. De plus, en tant que représentation permanente de l'Etat, l'Administration Publique adopte également par définition une vision de long terme et de responsabilité. A l'opposé, et au premier abord, le marketing cherche à satisfaire des intérêts privés sans s'occuper de la société dans son ensemble, et à atteindre des objectifs à court et moyen terme, le profit. Cette recherche du profit contraint le marketing à suivre les règles du marché, alors que l'Administration Publique 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 domaine est considéré comme: « a) dangereux, dans la mesure où ses racines commerciales sont antithétiques avec la mission du service public d'assurer protection, universalité et bien collectif; b) de plus en plus important en tant que fournisseur d'outils pour les managers du secteur public; c) dans l'obligation de se réformer pour correspondre aux spécificités du secteur public ». Voilà qui résume ce qui venait et vient encore à l'esprit quand on entend les mots marketing et secteur public dans une même phrase. Et dans une certaine mesure, ces personnes n'ont pas forcément tort. Cependant, l'objectif de notre travail est de montrer que le marketing et l'Administration Publique ne sont pas aussi mutuellement exclusifs que ce que l'on pourrait penser, et que, comme les récents développements historiques dans ces deux domaines le montrent, le marketing est de plus en plus applicable dans l'Administration Publique.

Plusieurs auteurs se sont déjà intéressés à la question de la compatibilité entre le marketing et l'Administration Publique. On peut les diviser en deux groupes: pour certains chercheurs le marketing n'est pas fiable puisqu'il pose des problèmes d'éthique pour une large partie des activités de service public. Pour les autres chercheurs plus proches du marketing, ce dernier est considéré comme un nouvel outil particulièrement utile au management du secteur public. Cependant, la plupart des recherches se demandent si le marketing doit être utilisé dans le secteur public, plutôt que de se demander comment l'utiliser de façon appropriée – quels sont les apports et les limites du marketing appliqué à l'Administration Publique. En 1991, Connolly (p. 5) prédisait que « dans le futur, il n'est pas si certain qu'une approche totalement marketing soit pertinente dans les services publiques ». Walsh (1991, 1994) aussi était sceptique. Cependant, en 1995 Butler et Collins (p. 83) proclamaient que « les organisations de service public se tournent de plus en plus vers les professionnels du marketing, du fait que le « managérialisme » prenne le dessus sur « l'administration » ». De plus en plus, l'administration est renommée management

public. Pour Butler and Collins (1995, p. 83) « ce changement de langage n'est pas qu'un simple effet de mode. Il montre un véritable changement dans la relation entre l'Etat et le citoyen ». Pour beaucoup, le management public est considéré comme une nouvelle perspective orientée par l'économie. Il est souvent appelé « nouveau » management public pour le différencier de ce qu'une minorité de personnes ne voient que comme la gestion au quotidien des routines et des problèmes ordinaires liés à la réalisation du bien public. Cette introduction du managérialisme dans l'Administration Publique est l'une des deux principales raisons du rapprochement progressif entre le marketing et l'Administration Publique. La seconde raison concerne le fait que le marketing aussi a changé. Il est passé d'une approche orientée produit à une approche orientée client. Néanmoins, l'assertion de Lamb (1987) selon laquelle le marketing du secteur public est différent est toujours valide. L'objectif de ce mémoire est de montrer qu'il n'est pas aussi différent que ce que l'on pourrait le croire. Dans tous les cas, il n'y a aucune nécessité de faire appel au « nouveau » marketing prôné par Walsh (1994). Mais nous sommes d'accord avec Butler et Collins (1995, p. 5) pour dire que « ce serait faire preuve d'ignorance et d'arrogance par les marketeurs que de prétendre qu'une « boîte à outils marketing » serait le remède miracle à tous les maux du secteur public ». Finalement, la différence repose essentiellement dans l'importance accordée aux différentes dimensions du marketing pour le cas précis de l'Administration Publique. Par exemple, quand la tarification joue un rôle fondamental dans le secteur privé, il est très difficile, voire impossible de l'appliquer dans le secteur public. D'autres dimensions comme la communication ou les relations publiques prennent une plus grande importance. Donc, notre but de ce mémoire est de montrer les apports mais aussi des limites du marketing dans l'Administration Publique.

Pour atteindre l'objectif affiché, ce travail est structuré comme suit. Dans la prochaine section, un bref aperçu et une définition de l'Administration Publique seront donnés. Ainsi, les produits, acteurs et processus de l'Administration Publique seront présentés. Puis, dans la troisième partie, le marketing sera défini et expliqué à travers la chronologie de son développement. Dans la section quatre, nous essaierons de comprendre pourquoi le marketing et l'Administration Publique s'assemblent mieux aujourd'hui que quelques décennies auparavant, et nous regarderons où se trouvent encore les différences essentielles. Après cette discussion générale sur le sujet, nous apporterons dans la section cinq un regard plus détaillé sur les apports et les limites du marketing au secteur de l'Administration Publique. Enfin, et avant de conclure ce travail dans une septième partie, nous présenterons dans la section six les résultats de cinq entretiens en profondeur qui ont été menés auprès de spécialistes de l'Administration Publique. Nous rapporterons leur opinion concernant les apports et limites du marketing dans leur secteur.

## **2 Caractéristiques et évolution de l'Administration Publique**

L'application de l'approche marketing à l'univers de l'Administration Publique se solde souvent par un échec (Scrivens 1991). L'une des raisons pourrait être le manque de compréhension par le marketing du domaine auquel il s'applique, l'Administration Publique. C'est pourquoi une meilleure compréhension de ce domaine est indispensable si l'on veut traiter de la question des apports potentiels et des limites du marketing dans l'Administration Publique. Pour bien cerner cette dernière, nous examinerons tout d'abord les produits, les acteurs et les processus qui la composent. Ensuite, nous décrirons rapidement l'évolution historique de l'Administration Publique.

Avant d'aller dans le détail de notre étude de l'Administration Publique, le tableau ci-dessous (Stewart et Ranson, 1988, p.15) nous donne un aperçu des différences importantes entre l'entreprise et le secteur public.

<b>Modèle du secteur privé</b>	<b>Modèle du secteur public</b>
Choix individuel sur le marché	Choix collectif politique
Demande et prix	Besoin en ressource
Action privée à huis clos	Action publique ouverte à tous
Equité du marché	Equité des besoins
Recherche de la satisfaction du marché	Recherche de la justice
Règne du client	Citoyenneté
Concurrence comme instrument du marché	Action collective comme instrument de la politique
Arrêt de la relation comme stimulus	Réclamation comme condition

*Tableau 2.1: Modèle du secteur privé et du secteur public (Stewart et Ranson 1988, p. 15)*

Ce tableau montre clairement que le secteur public est dirigé par des raisonnements et des valeurs totalement différents de ceux qui dirigent le secteur privé. Ainsi, là où le secteur privé dépend des choix individuels des consommateurs, le secteur public, lui, dépend des décisions collectives. Quand le secteur privé est dirigé par le prix et la demande, le secteur public se concentre sur les besoins en ressources, indépendamment, jusqu'à une certaine mesure, du prix et de la demande. D'autres caractéristiques du modèle de secteur public sont l'équité des besoins, la recherche de la justice, la citoyenneté et l'action collective comme instrument politique. Au final, alors que dans le secteur privé un consommateur peut simplement arrêter sa relation avec la compagnie, dans le secteur public il ne peut pas sortir de cette relation mais seulement se plaindre de celle-ci.

## 2.1 Caractéristiques: Produits, acteurs et processus

A ce stade de notre travail, nous allons voir quels sont les produits, les acteurs et les processus de l'Administration Publique afin de mieux comprendre ce marché. Nous nous fonderons sur le travail de Butler et Collins (1995). La figure 2.1 nous donne les mots clés pour appréhender le marché de l'Administration Publique, que nous étudierons dans les sections suivantes:

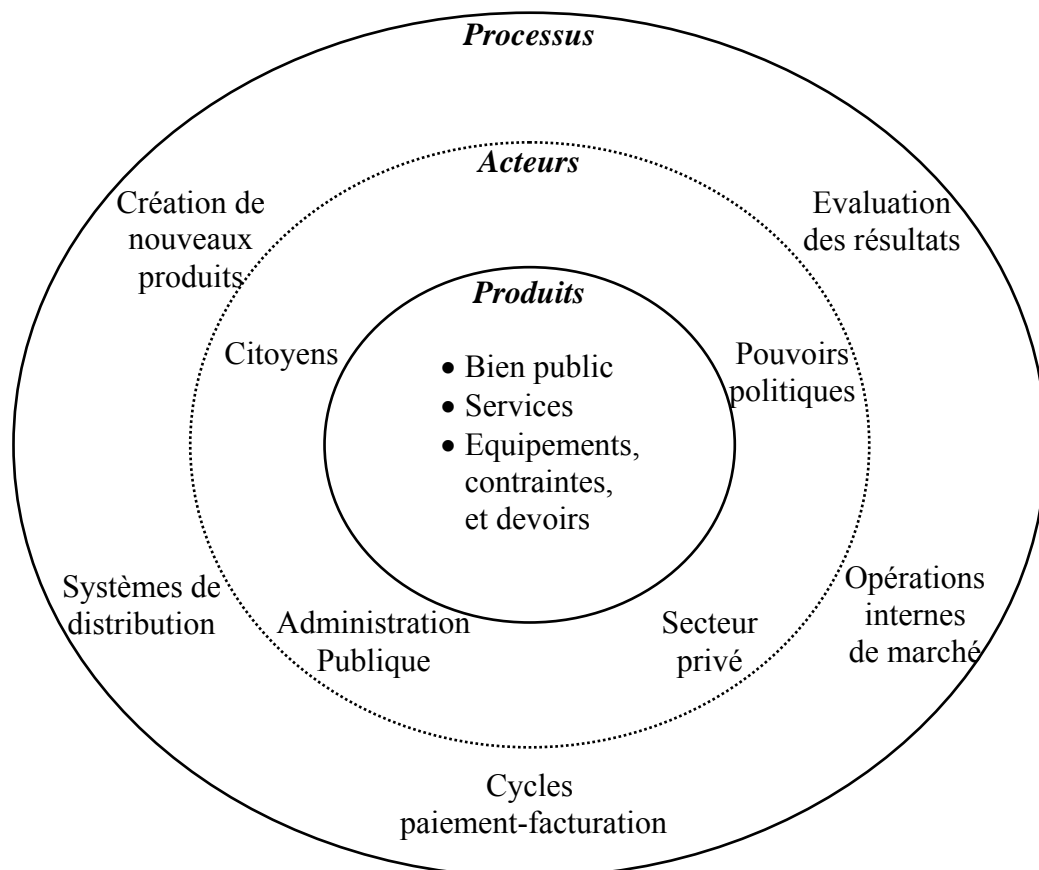


Figure 2.1: Le marché de l'Administration Publique: Acteurs, produits et processus

### 2.1.1 Produits

Les produits de l'Administration Publique présentent trois caractéristiques principales. Tout d'abord, ils partagent des caractéristiques du terme économique « bien public », mais ils n'en sont pas pour autant l'équivalent. Deuxièmement, l'Administration Publique est surtout composée de services (versus de biens). Pour finir, les produits de l'Administration Publique peuvent être divisés en deux catégories, les équipements d'une part, et ce qui est lié aux contraintes et aux devoirs d'autre part.



Les produits de l'Administration Publique présentent les caractéristiques de ce qu'on appelle les « biens publics ». Les biens publics sont consommés de façon conjointe, c'est-à-dire que les consommateurs ne sont pas rivaux (Samuelson 1954). De plus, il est impossible d'empêcher de consommer les personnes ne payant pas pour ces biens publics (Varian 1992). Les produits de l'Administration Publique rencontrent le dilemme classique du « free rider » (Varian 1992). Par exemple, les lampadaires éclairent tout le monde, que l'on contribue ou non à leur coût en payant des impôts ; tout le monde peut profiter des espaces verts collectifs. Il y a comme une obligation collective de fournir les ressources indispensables aux biens publics. Cependant, il ne faut pas utiliser le terme bien public comme synonyme de produit de l'Administration Publique. On retrouve rarement l'aspect de non-rivalité dans l'Administration Publique, quand on prend par exemple le système d'allocation des places dans les universités allemandes. Les places sont allouées en fonction des résultats du baccalauréat. Ainsi, bien que l'allocation des places dans les universités allemandes soit un produit de l'Administration Publique, elle ne peut pas être considérée comme un bien public puisqu'il n'y a pas de place pour tout le monde, les étudiants sont rivaux car ils peuvent être exclus du choix.

L'Administration Publique offre des services plutôt que des biens. Les services ont les caractéristiques suivantes : intangibilité, inséparabilité, hétérogénéité et périssabilité. (Parasuraman et al. 1988; Zeithaml et al. 1985). En plus, les problématiques typiques rencontrées dans les services sont les mêmes dans l'Administration Publique. L'intangibilité implique des problèmes d'échantillonnage et d'évaluation. L'inséparabilité limite le nombre d'opérations possibles. L'hétérogénéité rend plus difficile le contrôle de la qualité, et la périssabilité implique des questions de stockage dès que la demande fluctue (Parasuraman et al. 1988; Zeithaml et al. 1985).

Les équipements, les contraintes et les devoirs sont les principaux produits de l'Administration Publique (Butler et Collins 1995). Les équipements correspondent à des biens tels que les ponts, les musées, ou bien ils correspondent à des services telles que la santé, l'éducation, la police, donc ils sont généralement considérés de façon positive par les citoyens. En ce qui concerne les contraintes, elles interdisent certains comportements (par exemple l'interdiction de fumer dans les lieux publics) et agissent comme des lois et des règlements. De tels lois et règlements sont bénéfiques pour l'intérêt général, mais entravent l'intérêt particulier. La contrainte individuelle est envisagée comme le prix à payer au profit du bénéfice public. Quant aux devoirs, ils rendent obligatoires certains comportements et sont généralement accompagnés de sanctions. Là encore, dans l'optique de l'intérêt général, on demande aux citoyens de faire des efforts, par exemple payer les impôts.

### 2.1.2 Acteurs

Dans cette section, nous présenterons l'Administration Publique en tant qu'organisation, ainsi que les acteurs principaux avec qui elle doit interagir, à savoir les pouvoirs politiques, les citoyens et les concurrents du secteur privé.

Pour l'Administration Publique en tant qu'organisation, nous devons considérer deux caractéristiques principales: tout d'abord, sa mission est souvent à but non lucratif, et deuxièmement, les organisations de l'Administration Publique sont politiquement responsables.

Une organisation d'Administration Publique est à but non-lucratif. Ses activités peuvent générer du profit, habituellement nommé « surplus », mais il servira à produire les services de la période suivante. En aucun cas le surplus ou le profit ne sera utilisé à des fins privées. « Cependant, on attend de la plupart des organisations du secteur public de fournir des services équitables, effectifs et efficaces, répondant aux désirs et aux préférences des multiples « clientèles », incluant les usagers, les payeurs, les donateurs, les hommes politiques, les porte-parole, les médias et le grand public » (Lamb 1987, p. 59).

En ce qui concerne l'être responsable politiquement, toutes les actions et activités d'une organisation du secteur public sont et doivent être transparentes pour potentiellement être examinées par la Société ou les représentants politiques. On ne demande rien de tel au secteur privé. Même si la fourniture ou la livraison de produits d'Administration Publique peuvent être assurées par le secteur privé aussi bien que par le secteur public, la responsabilité finale revient toujours à ceux qui sont politiquement responsable (Dunleavy et O'Leary 1987).

A propos des pouvoirs politiques, ils sont très importants pour l'Administration Publique puisqu'ils définissent les règles et donnent la direction à prendre. Les hommes politiques sont en charge du développement des produits nouveaux et sont responsables en dernier recours des activités et actions de l'Administration Publique.

Concernant les citoyens, leur principale caractéristique est de former un groupe plus hétérogène que celui des clients. La plupart des entreprises privées procèdent à un ciblage de leurs clients, d'où une relative homogénéité de ce groupe. Les produits de l'Administration Publique sont consommés par un large éventail de personnes, allant de l'ouvrier au doctorant. Malgré cette grande hétérogénéité, la citoyenneté renvoie à une notion d'égalité, c'est-à-dire que tous les citoyens sont supposés être traités de façon égale quel que soit le niveau de leurs revenus ou de tout autre critère. « Cette idée est renforcée par le fait que de nombreux services publics

sont gratuits sur le lieu de délivrance et le lien entre utilisation et paiement est long et ténu. De plus, on ne sait pas vraiment quel citoyen est le consommateur: est-ce le contribuable, le patient, l'élève, le parent ou la société en général? » (Collins et Butler 1995, p. 89). On peut ajouter que les citoyens sont contraints à être loyaux envers leur nation, c'est-à-dire qu'ils ne peuvent pas sortir de la relation mais ils doivent faire entendre leur voix lorsqu'ils se plaignent (Hirschman 1970).

En comparaison des concurrents du secteur privé, les produits du secteur public sont offerts dans des cadres concurrentiels très divers, allant des monopoles légaux aux situations de concurrence quasi parfaite, sans aucune mesure de protection (Common et al. 1993). Par exemple, Collins et Butler (1995) nous racontent qu'en Angleterre, le service papeterie de Sa Majesté détient le monopole pour la presse du Parlement, mais il est en concurrence avec les éditeurs privés pour les autres produits de sa gamme. Les fournisseurs du service public sont de plus en plus exposés à la menace que constitue pour eux la privatisation.

### **2.1.3 Processus**

Nous pouvons identifier cinq processus majeurs dans le secteur public : le développement de nouveaux produits, les cycles paiement-facturation, les systèmes de livraison, les opérations internes de marché et l'évaluation de résultats.

Le développement de produit est un processus assez formel. Les idées de nouveaux produits sont souvent émises par les hommes politiques ou à partir d'une demande pressante de la Société (qui pousse alors les hommes politiques à soumettre les idées correspondantes). Avant d'être appliquées à l'Administration Publique, ces idées sont en quelque sorte testées à travers le système législatif et exécutif. Elles sont ensuite adaptées en fonction de ce qu'expriment les partis politiques, les lobbies et plus généralement le public intéressé. L'Administration Publique ne crée donc pas seule ses nouveaux produits bien qu'elle soit la plus qualifiée pour cela. En revanche, elle conseille les hommes politiques sur les nouveaux produits, sans en endosser la responsabilité.

Nous pouvons identifier deux types de processus dans le cycle paiement-facturation. Le premier, le plus simple, correspond au paiement proportionnel à l'usage (pour la réalisation d'une nouvelle carte d'identité par exemple). Le second processus est beaucoup plus compliqué.

Les coûts sont répartis et payés par les impôts et autres charges. Prenons l'exemple du système de sécurité social ou du système éducatif de nombreux pays. Beaucoup paient sans jamais avoir l'occasion d'utiliser ces services. En Allemagne, étudier à l'université est gratuit. Tout le monde contribue au fonctionnement du système universitaire en payant des impôts mais seulement une petite portion de ces personnes ira à l'université et pourra en profiter. Ces questions sont difficiles car la situation est souvent ressentie comme injuste par les contribuables qui ne profitent pas de ces services.

Le processus de livraison devient de plus en plus complexe. Il y a encore quelques années, la plupart des produits de l'Administration Publique étaient délivrés par l'intermédiaire de cette institution. Aujourd'hui, il existe une multitude de façon de livrer les produits, en faisant appel au secteur privé par exemple ou encore à travers des partenariats privé-public. Depuis 1998, par exemple, Central Park à New York est géré par Central Park Conservancy, une organisation privée à but non-lucratif, qui a signé un contrat avec le service des parcs et loisirs de la ville de New York.

La création de marchés internes est assez récente. Il y a quelques années, lorsqu'une organisation publique travaillait pour / aidait une autre organisation du même type, il n'y avait aucun paiement en retour. En revanche, c'est de plus en plus le cas à présent, suite au mimétisme sur le secteur privé et son recours aux coûts de transfert internes. Même lorsqu'il n'y a pas réellement de concurrence, les organisations évoluent pour ressembler à des quasi-marchés. Les grandes organisations en particulier jouent « à la marchande » (Common et al. 1993, p. 15) en se divisant en interne en fournisseurs et acheteurs de service (création de marchés internes).

A propos de l'évaluation des résultats, elle est particulièrement compliquée au sein de l'Administration Publique selon Peter Smith (1993), du fait de l'absence d'indicateurs de performance. Cela dit, des indicateurs financiers et quantitatifs n'offrent pas forcément une mesure du succès dans le secteur public. Van der Valle et Bouckaert (2003, p. 383) constatent qu'on exige de plus en plus souvent des informations relatives à l'efficacité de la « gouvernance » dans son ensemble, comme les indicateurs de « qualité de vie ». Cependant, souvent ces indicateurs qualitatifs ne sont pas compris par la Société, ce qui est alors problématique. Pour le futur tunnel Lyon-Turin par exemple, long de 53 km et traversant les Alpes pour joindre la France à l'Italie, nous ne pouvons pas uniquement considérer le coût financier, mais nous devons aussi intégrer les considérations environnementales, qui rendent le projet plus profitable.

## 2.2 Évolution de l'Administration Publique

Nous pouvons identifier quatre périodes distinctes.

La première période s'étend de Platon à Johann Heinrich Gottlob Justi au 18<sup>e</sup> siècle. Pour Platon, la gestion était considérée comme un art à part et préconisait les principes de spécialisation. Nicolas Machiavel et Platon, dans cette première période, ont pensé la morale et la politique, ainsi que la façon d'organiser l'Administration Publique. « Le Prince » de Machiavel, écrit aux environs de 1513, constitue un point de repère pour l'Administration Publique. L'avènement des nations comme base de l'organisation administrative des pays occidentaux à partir du 16<sup>e</sup> siècle a nécessité une application plus planifiée et plus organisée de la loi et de la défense. Le 18<sup>e</sup> siècle était l'apogée de la demande de fonctionnaires compétents pour travailler dans l'Administration. Frédéric-Guillaume 1<sup>er</sup> de Prusse a créé les premiers enseignements de Caméralisme dans les universités de Frankfort et Halle. C'est une école de pensée économique et sociale visant à réformer la Société. Elle est souvent considérée comme le précurseur de l'Administration Publique d'aujourd'hui. Johann Heinrich Gottlob Justi, connu pour avoir relié le Caméralisme aux lois naturelles, est devenu un des professeurs les plus connus de cette discipline.

La seconde période est marquée par Lorenz von Stein, professeur à l'université de Vienne et fondateur de la science moderne de l'Administration Publique. Jusque là, cette dernière était considérée comme une forme du droit administratif. Lorenz von Stein a pensé que l'Administration Publique était plus large, qu'elle était un mélange de plusieurs disciplines scientifiques, comme les sciences politiques, la sociologie, la finance publique, et naturellement le droit administratif. Von Stein a été le premier à reconnaître que l'Etat moderne était une administration. Mieux, il considérait la science de l'Administration Publique comme l'intersection entre la théorie et la pratique, et il a montré la nécessité d'adopter des méthodes scientifiques. A côté de von Stein, Woodrow Wilson aussi était un auteur majeur de cette seconde période. Avec son article très influent « The Science of Administration » en 1887, il a montré l'importance de quatre concepts pour l'Administration Publique: d'abord, la politique et le management public doivent être séparés. Deuxièmement, on doit regarder le gouvernement d'un point de vue commercial. Ensuite, il est nécessaire de comparer les organisations politiques et privées. Et pour finir, il est urgent d'atteindre un management public efficace en formant les fonctionnaires et en les évaluant. Le premier point de Wilson (1887), c'est-à-dire la séparation de l'Administration Publique et de la politique, a provoqué de nombreux débats. Les différents

points de vue ont par la suite constitué les repères des périodes suivantes de l'Administration Publique. Pendant cette deuxième période, un domaine académique distinct s'est développé : En particulier, Max Weber, le sociologue allemand, a énoncé la définition classique de la forme bureaucratique de l'organisation.

La troisième période, où on croit à la distinction entre la politique et l'Administration Publique, est caractérisée par les auteurs Luther Gulick et Lyndall Urwick, qui ont créé la revue scientifique « *Administrative Science Quarterly* ». Ils ont donné la version définitive des principes de la gestion : planifier, organiser, sélectionner les équipes, diriger, coordonner, remonter l'information, et faire un budget (POSDCORB). Gulick et Urwick ont appliqué les quatorze principes de l'organisation d'Henri Fayol (1917 ; c.f. par exemple Urwick 1943). Ils ont pensé que ces principes pouvaient aussi bien s'appliquer à la gestion qu'à l'Administration Publique. Ils ne pensaient pas que les deux disciplines étaient séparées, mais plutôt que la science de l'administration pouvait aussi bien s'appliquer au secteur privé qu'au secteur public. Néanmoins, la science de l'administration s'est par la suite plus intéressée aux organisations gouvernementales, sans plus se préoccuper des organisations privées. Durant cette troisième période, le débat à propos de la séparation de la politique et de l'Administration Publique, énoncée par Wilson (1887), est resté vif jusqu'en 1945.

La quatrième période débute après 1945. Elle remet en cause les arguments de Wilson (1887) et donc la troisième période. La distinction entre politique et Administration Publique a fortement été relativisée. Cependant, la politique a été discréditée par l'échec de l'intervention américaine au Vietnam et par le scandale du Watergate. Donc, dans les années 80, on assiste à un retour en grâce de la bureaucratie, surtout aux Etats-Unis. L'Administration Publique se devait d'être séparée de la politique.

### **3 Historique et définitions du marketing**

Nous définirons le marketing à travers l'évocation de son évolution. Il a évolué d'une façon qui permet une application au management public plus adéquate qu'auparavant.

L'Association Américaine de Marketing (AMA), une organisation rapprochant les chercheurs et les praticiens du marketing à travers le monde, définit le marketing en 1985 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, ils en donnent une définition différente : « 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 ainsi que de gestion de la relation clientèle de façon à ce que l'organisation et ses parties prenantes puissent en bénéficier ». La distribution des biens, des idées et des services de 1985 a été remplacée en 2004 par la création de valeurs pour les clients et par la relation client. C'est le changement essentiel qu'a connu le marketing, et comme nous l'expliquerons plus tard, c'est aussi la raison pour laquelle le marketing devient mieux adapté à l'Administration Publique. Par la suite, nous brosserons rapidement l'historique du marketing et nous montrerons qu'il se découpe en trois grandes orientations: l'orientation produit, l'orientation transaction et l'orientation relation-client.

#### **3.1 Orientation produit du marketing**

L'orientation produit était très répandue au début du 20<sup>e</sup> siècle. C'est toujours une option possible pour les monopoles, mais c'est le seul cas. Avant les années 50, correspondant au début de la période transaction, on ne considérait le marketing qu'à travers la perspective économique. On se concentrait sur une production efficace visant à répondre à une forte demande des clients. Il était très peu nécessaire de « vendre » les produits comme la demande excédait souvent l'offre. En quelque sorte, cette orientation visait un peu à profiter du client. L'exemple classique est celui de la voiture Ford: le modèle initial de la Ford T existait en plusieurs couleurs, mais entre 1914 et 1925 la production a été modifiée pour ne plus fabriquer qu'un seul modèle noir. La raison en était que l'émail noir séchait plus vite que les autres couleurs, permettant d'augmenter la cadence de production. On connaît alors la célèbre citation d'Henry Ford selon laquelle on pouvait choisir n'importe quelle couleur pour sa voiture du moment que ce soit le noir. Le prix

d'une Ford T est tombé de \$850 en 1908 à \$360 en 1916. Les ventes ont été multipliées par cinquante, et la part de marché est passée de 10% en 1909 à 60% en 1921 (Perelman 2001). Le marketing d'avant ne correspond pas à la notion d'aujourd'hui.

Concernant le travail plus scientifique de cette période d'orientation produit, la recherche en marketing s'intéresse à la distribution et à l'échange de marchandises et de biens manufacturés, en s'appuyant largement sur les travaux d'économie (Shaw 1912; Smith 1776). Les premiers chercheurs ont porté leur attention sur les échanges de marchandise (Copeland 1920), sur les institutions du marketing qui ont permis de faciliter l'accessibilité et l'achat des biens (Nystrom 1915; Weld 1916), et sur les fonctions nécessaires pour faciliter l'échange des biens au sein des institutions de marketing (Cherington 1920; Weld 1917). Selon Weld (1917), les fonctions du marketing sont l'assemblage, le stockage, le calcul des risques, le financement, le réarrangement, la vente, et le transport en sachant que la vente est la plus importante de ces fonctions, en même temps que la plus coûteuse. La publicité existait déjà mais elle n'était utilisée que soit parce que c'était la *seule* façon de créer une large demande, soit parce que c'était la façon *la moins chère* de susciter une telle demande (Weld 1917).

### **3.2 Orientation transaction du marketing**

Cette période a débuté dans les années 50-60 et s'est achevée vers les années 90 même si elle est toujours d'actualité pour de nombreuses entreprises. L'idée ici est « de décrocher le contrat » pour survivre dans un environnement concurrentiel. La demande décroissante pointe le curseur vers la publicité et les promotions. Dans les années 50, le marketing était presque entièrement consacré aux produits. L'école fonctionnaliste a commencé à muter en école de gestion du marketing, caractérisée par les décisions relatives à la gestion des fonctions marketing et au recentrage sur le client (Drucker 1954; Levitt 1960). Dans les années 60, on ajoute trois dimensions supplémentaires et le célèbre mix-marketing (produit, prix, publicité et distribution) apparaît : McCarthy (1960) et Kotler (1972) ont dépeint le marketing comme une activité consistant à prendre les décisions visant à satisfaire le client de façon rentable en ciblant un marché et en prenant les décisions optimales relatives au mix-marketing, ou les 4P<sup>2</sup>. En 1969, Kotler et Levy écrivent dans leur article fondateur « Broadening the Concept of Marketing » paru dans Journal of Marketing, « que le marketing est une activité de plus en plus présente et qui va bien au-delà de la vente de dentifrice, de savon et d'acier. [...] On cherche à savoir si les

---

<sup>2</sup> Les 4P sont dérivés des termes anglais pour produit, prix, publicité et distribution, donc par « Product », « Price », « Promotion » et « Place ».



principes du marketing traditionnel sont transférables au marketing des organisations, des personnes, et des idées » (Kotler et Levy 1969, p. 10). Nous voyons ainsi que le lien entre le marketing et les services, les organisations, les personnes etc. n'était pas évident. Le marketing était une approche uniquement tournée vers le produit à cette époque. Le lien initial avec le modèle économique, héritage de la période orientation produit, est resté très fort. On lit dans le principal manuel de marketing des années 70 (Kotler 1972, p. 42) que « le marketing cherche à déterminer le cadre de décision des variables qui maximiseront les objectifs de l'entreprise à la lumière du comportement attendu des variables de la demande, qui elle ne peut pas être maîtrisée ». A partir des années 80, de nombreux cadres ont émergé, qui ne s'appuyaient ni sur les 4P ni sur l'héritage microéconomique. Ce qui se présentait comme des écoles de pensée différente se manifeste dans le marketing relationnel (p.ex., Morgan et Hunt 1994), la gestion de la qualité (p.ex., Parasuraman et al. 1988), l'orientation marché (p.ex., Jaworski et Kohli 1988), la logistique et la gestion de la chaîne de valeur (p.ex., Srivastava et al. 1999), et les réseaux (p.ex., Anderson et al. 1994). La chose la plus remarquable est peut-être l'émergence du marketing des services comme une sous-discipline. Elle répond au défi lancé par les chercheurs (p.ex. Shostack 1977) de s'affranchir du marketing produit et de reconnaître que la logique dominante n'est pas adaptée pour traiter des sujets du marketing des services (Berry et Parasuraman 1993).

### **3.3 Orientation relation-client du marketing**

Cette notion a été introduite par Morgan et Hunt (1994). On se recentre sur le client dans un contexte environnemental de plus en plus large (par exemple : concurrence, politique gouvernementale, réglementation) et un contexte de prise en compte de la valeur des parties prenantes (employés, clients, actionnaires, Société). Cette orientation client se focalise sur les relations à long terme avec le client et sur la co-création de valeur. Le marketing aujourd'hui a deux objectifs principaux: premièrement, le marketing est entièrement tourné vers le client et son environnement. Deuxièmement, il est supposé créer de la valeur pour les clients et les autres parties prenantes. D'après ces objectifs, on peut noter la différence majeure entre le marketing actuel et celui d'il y a plusieurs dizaines d'années: pendant que le marketing historique se polarise sur le profit à court terme et sur l'accroissement de la part de marché, le coup de projecteur est aujourd'hui porté sur les bénéfices à long terme de la relation acheteur-vendeur et sur la création de valeur pour l'actionnaire. La découverte que les clients prennent de la valeur avec le temps (Reichheld et Sasser 1990) a également contribué à une nouvelle vision de la productivité du marketing. Une action marketing, comme une promotion, n'est plus considérée

comme réussie uniquement lorsqu'elle permet de générer des ventes à court terme, mais lorsqu'elle contribue à la création de valeur à long terme pour l'actionnaire (Rust et al. 2004). Par conséquent, un nouveau domaine de recherche est apparu ces dernières années, le CRM (la gestion de la relation client). C'est une « approche stratégique qui consiste à créer une plus grande valeur pour l'actionnaire au moyen de relations adéquates avec les clients et les segments de clients clé » (Payne et Frow 2005, p. 168). La caractéristique principale du marketing relationnel consiste à traiter les clients différents de façon différente.

En résumé, le marketing est passé d'une vision dominée par les biens, où les éléments tangibles et les transactions discrètes sont centraux, à une vision dominée par le service, où l'intangibilité, l'évolution de l'échange, et les relations sont centrales. On doit noter que la vision marketing dominée par le service ne doit pas être traitée comme équivalent (1) aux conceptualisations traditionnelles, qui restreignent souvent les services à des résidus (qui ne sont pas des biens tangibles; p.ex. Rathmell 1966); (2) à quelque chose offert pour améliorer un bien (des services à valeur ajoutée); ou (3) à ce qui est maintenant appelé des industries de service comme la sécurité sociale, le gouvernement, et l'éducation (Vargo et Lusch 2004). Cependant, si le marketing théorique et scientifique a évolué vers l'optique client et service, dans la pratique on trouve encore des pratiques liées au marketing des périodes plus anciennes. Ainsi, Hermel et Romagni (p. 3) constataient encore en 1990 que « Pendant longtemps, et aujourd'hui [1990] encore pour de nombreuses entreprises, c'est l'optique commerciale ancienne (encore appelée optique production) qui prédomine. Dans cette optique, l'entreprise donne la primauté au produit sur le client ».

## **4 Convergence du marketing et de l'Administration Publique**

Nous montrerons que le marketing et l'Administration Publique connaissent des modifications majeures et évoluent l'un vers l'autre. La dernière se dirige vers le managérialisme et le premier se dirige vers des relations à long terme avec les clients. Cependant, il subsiste des différences idéologiques que l'on doit prendre en considération lorsqu'on évoque les apports et d'autant plus lorsqu'on évoque les limites du marketing au sein de l'Administration Publique.

### **4.1 Managérialisme public et marketing des relations-client à long terme**

Avant de discuter de deux points importants relatifs au rapprochement du marketing et de l'Administration, nous montrons d'abord que ces deux disciplines ont toujours été plus proches que certains pourraient penser.

Déjà en 1969, Kotler et Levy indiquent que le nombre d'organisations ayant recours au marketing est plus élevé que ce que l'on pourrait penser. De plus, elles ont certains points communs: « Toutes ces organisations sont concernées par l'image de leur « produit » dans les yeux de certains « consommateurs », et elles sont à la recherche « d'outils » influençant la réponse de ces consommateurs » (Kotler et Levy 1969, p. 12). Les auteurs citent les universités vendant leur organigramme comme exemple de produit. Pour les consommateurs, ils citent les malades recevant des soins de l'hôpital. Les outils de marketing que sont l'amélioration de produit, la tarification, la distribution et la communication sont illustrés par les églises qui ont « ajouté une pincée d'activités non-religieuses à leurs activités religieuses de base pour répondre au besoin de fraternité de certains membres » (Kotler et Levy 1969, p. 12). Ces concepts montrent que le marketing peut être et est probablement applicable partout. L'Administration n'est peut-être pas encore consciente que le marketing y est déjà appliqué, ou bien elle ne s'en est rendue compte que très récemment. Elle n'a donc pas élaboré un nouveau marketing qui lui serait propre.

Laufer et Burlaud (1980) signalent que le secteur privé diffère surtout du secteur public en ce qu'il ne tente jamais de modifier radicalement les comportements ou désirs des consommateurs de façon à réduire au minimum l'impact financier tout en atteignant les objectifs fixés. On peut donner l'exemple du développement d'un nouveau produit dont la demande potentielle est facilement prévisible. En revanche, dans le secteur public, l'idée d'un produit n'est pas influencée par le profit. Le produit est érigé comme norme souvent, comme pour le port

de la ceinture. L'Administration doit donc souvent emprunter la voie la plus coûteuse pour éduquer les citoyens et changer leurs habitudes. Le profit de l'entreprise serait le plus à même d'être maximisé selon ce qu'on vient de voir. Or, Laufer et Burlaud (1980) expliquent plus loin qu'il faut relativiser. Les contraintes budgétaires obligent aussi le secteur public à prendre en compte les notions de coûts et de bénéfice. Elles constituent des limites pour ne pas envisager de changements d'habitude extrêmement coûteux. Par exemple, la mise en place d'une taxe nutritionnelle sur les aliments les plus caloriques serait extrêmement bénéfique pour la Société mais est aussi extrêmement coûteuse à mettre en place et ne peut donc pas être envisagée, en tout cas de la façon la plus optimale. Mais le marketing aussi ne choisit pas toujours la voie la moins coûteuse. IBM par exemple, a cherché à enseigner à ses clients les avantages de l'informatique, projet très coûteux. De façon plus récente, on peut citer l'iPod d'Apple, qui a nécessité des vagues intenses, donc coûteuses, de campagnes de publicité pour créer la demande. Le marketing et l'Administration n'ont donc jamais été totalement opposés.

Néanmoins, deux événements majeurs ont permis au marketing et à l'Administration de se rapprocher de façon adéquate. L'Administration prend de plus en plus en compte le managérialisme tandis que le marketing s'oriente de plus en plus vers la relation client à long terme.

#### **4.1.1 Administration Publique et managérialisme**

L'introduction du managérialisme au sein de l'Administration est le résultat d'une dynamique qui dure depuis une dizaine d'années déjà (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'Etat semble passer par l'importation et l'appropriation des pratiques et de l'esprit du management – avec promesse à la clef d'une plus grande rationalité et d'une meilleure efficience ». Il y a de plus en plus de fonctionnaires qui doivent agir comme des managers, avec des contraintes explicites de performance et autres pratiques du secteur privé (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). On peut déceler quatre grandes tendances dans l'Administration Publique (Hood 1991):

1. Chercher à ralentir la croissance des dépenses publiques et du nombre de fonctionnaires.

2. Evoluer vers la privatisation et la quasi-privatisation.
3. Développer l'automatisation, en particulier dans les technologies de l'information, la production et distribution des services publics.
4. Se tourner de plus en plus vers l'international pour en tirer des enseignements sur les questions de gestion publique, de conception de politique, de styles de décision et de coopération intergouvernementale. On s'éloigne de la vieille tradition qui veut que l'Administration de chaque pays ait ses propres particularités.

Depuis longtemps déjà, certains éléments de l'approche marketing sont présents au sein du service public, même s'ils ne sont pas considérés comme tels, comme par exemple la promotion des localités pour le développement du tourisme ou le développement économique. Cependant, ces éléments marketing étaient marginaux et résidaient dans l'utilisation de techniques spécifiques plutôt que dans une véritable orientation vers le client ou le marché. Cela a commencé à changer il y a une dizaine d'années. Comme nous l'avons dit dans l'introduction, Butler et Collins (p. 83) indiquaient en 1995 que « les organisations de service public se tournent de plus en plus vers les professionnels du marketing, du fait que le « managérialisme » prenne le dessus sur « l'administration » ». L'Administration Publique est 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'Etat et les citoyens ».

D'après Lamb (1987), plusieurs facteurs expliquent l'intérêt croissant pour le marketing. Le premier est le déclin rapide de la disponibilité des ressources financières par les voies traditionnelles des impôts et taxes. Les contribuables ont en effet l'impression de payer une somme trop importante en comparaison du bénéfice reçu de la part de l'Etat. De façon générale, « les contribuables, les législateurs, les employés, les clients, les consommateurs, ainsi que tous les groupes affectés par des actions de l'Etat, commencent à montrer une insatisfaction croissante envers la performance des organisations gouvernementales en retenant leur argent, leur vote, leur participation, et en formulant plutôt des critiques orales » (Lamb 1987, p. 57). De plus, l'Administration Publique fait face à une concurrence exacerbée, aussi bien de la part d'autres services publics que de la part d'organisations privées. Enfin, le développement démographique entraîne une baisse du nombre de contribuables, ce qui augmente la dépendance de l'Administration Publique envers les clients et les charges. Une autre raison expliquant l'intérêt croissant du marketing est donnée 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 doivent 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 un large éventail de choses de la part des bénéficiaires des services, en plus de l'argent, telles que l'information, la coopération et la co-production [comme par exemple remplir à temps et correctement la déclaration d'impôt], qui sont cruciales pour l'efficacité de l'organisation ».

Il existe deux courants principaux, qui sont le nouveau management public (*new public management*, NPM ; Dunleavy and Hood 1994, Hood 1991) et la gouvernance démocratique (Vigoda 2002). Alors que le NPM considère le consommateur de biens publics 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 démocratique met l'accent sur la citoyenneté du consommateur en le transformant en un co-producteur de la politique et des services publics, en un partenaire de l'organisation (Alford 1002) ; « l'Administration Publique moderne entraîne une tension inhérente entre une meilleure réponse aux besoins des citoyens comme des clients et une collaboration efficace avec eux en tant que partenaires » (Vigoda 2002, p. 527). Le NPM a engendré différentes réactions au sein des professionnels de l'Administration Publique : Hood (1991, p.4) souligne que « 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 [...]. A l'autre extrême, se trouvent ceux qui considèrent le NPM comme une destruction gratuite et inculte de plus d'un siècle de travail dans le développement de l'éthique et de la culture de service public distinct.

Ce managérialisme a même créé un nouveau type de marketing ayant été explicitement développé pour les organisations à but non-lucratif : le marketing à but non lucratif, défini comme étant les actions marketing générées par les entreprises dont la recherche de profit n'est pas l'objectif premier, tels que les associations humanitaires, les services publics de santé, et les établissements scolaires. Au fur et à mesure que le managérialisme grandit dans l'Administration Publique, le marketing, et plus spécifiquement le marketing à but non lucratif attire de plus en plus l'attention. Selon Walsh (1994, p.63), le marketing du secteur public issu de l'accroissement du managérialisme est caractérisé par « la croissance du consumérisme, l'adoption du marketing stratégique et l'utilisation de la promotion. »

Le marketing à but non lucratif traite aussi bien de l'objectif non lucratif que des moyens marketings utilisés pour atteindre cet objectif. La théorie marketing traditionnelle est décrite en

termes d'augmentation de la performance et du résultat. Cela permet une approche concrète (et mesurable) des actions devant être réalisées par les sociétés commerciales ; mais cela peut également poser des problèmes aux organisations qui ne mesurent pas leur performance selon ce type d'indicateurs. Un exemple fondamental de ceci est constitué par les problèmes rencontrés par Tony Blair au Royaume-Uni pour tenter de contrôler le budget des organisations du service national de santé (*National Health Service*, NHS). La mesure la plus fréquemment suggérée par le marketing à but non lucratif pour remplacer le « profit » dans un contexte non lucratif s'est avérée être « l'adéquation ». Ainsi les organisations à but non lucratif cherchent à créer la meilleure adéquation possible entre l'utilisation de ses ressources et les besoins de ses consommateurs ou de ses clients. Dans ce contexte, le marketing est un moyen d'optimiser cette adéquation, de faire mieux correspondre les ressources disponibles avec les besoins et les volontés des utilisateurs, exactement comme dans n'importe quelle opération commerciale.

Quoi qu'il en soit, l'apparition du managérialisme dans l'Administration Publique conduit le marketing à devenir « une fonction managériale plus affirmée et moins périphérique » (Collins et Butler 1995, p. 88) au sein de l'Administration Publique.

#### **4.1.2 Marketing et orientation relation-client à long terme**

Butler et Collins (1995, p. 84) nous donnent un bon résumé : « 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. » Comme nous l'avons déjà dit, avant 1950 le marketing ne puisait la plupart de ses idées qu'en économie, ce qui ne le rendait pas très pratique, non seulement pour le secteur public mais aussi pour le secteur privé. Au début de l'ère marketing, le point de mire était fixé sur les biens. Comme les produits de l'Administration sont surtout des services, il n'est pas surprenant que le marketing de l'époque ne fût pas présent dans le secteur public. Beaucoup de choses ont évolué depuis et le marketing des services s'est développé comme une partie du marketing. De façon plus importante, on se concentre de plus en plus sur le client depuis les années 90, dans un contexte d'environnement de plus en plus large (concurrence, politique gouvernementale, réglementation) et 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 conformes à l'Administration que le terme « exploiter » l'était pour le marketing quelques décennies

auparavant. La différence principale entre le marketing d'alors et le marketing d'aujourd'hui concerne 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 un critère rédhibitoire pour le marketing. Butler et Collins (1995, p. 88) relèvent que « pendant que de nombreuses personnes déplorent l'amplification du marketing, considéré comme allant à l'encontre de l'intérêt général sur le long terme et même considéré comme non éthique, d'autres cherchent à mieux le comprendre, à l'appliquer, voire à plaider en sa faveur ». Le marketing est passé d'une vision des échanges entre acheteur et vendeur comme des événements discrets, à une optique qui considère ces échanges comme des relations continues sur le long terme (Dwyer et al. 1987).

On peut penser que l'absence de concurrence pour l'Administration explique peut-être que le marketing n'ait été intégré que récemment, et non à l'avènement du marketing relationnel. Il est difficile d'appréhender le client dans le contexte d'environnement élargi: en l'absence de concurrence et pour rester conforme à la politique gouvernementale et à la réglementation, la marge de manœuvre de l'Administration est assez faible, il n'y a pas de raison pour qu'elle ait ressenti la nécessité de s'orienter vers le client. De plus, la délivrance des produits du secteur public implique des relations fréquentes entre les administrations et les consommateurs, c'est-à-dire des citoyens avec des niveaux de pouvoir significativement différents. L'évaluation du consommateur ne se fait que de façon post hoc et indirecte. Elle peut aussi nécessiter l'intervention d'un défenseur public ou « chien de garde ». Dans plusieurs Etats de l'UE, comme l'Espagne, la France, le Royaume-Uni, les réclamations des clients à propos des services publics sont gérées par un médiateur. De même, le managérialisme n'a pas été appliqué dans l'Administration dans les années 90 sous sa forme actuelle. Ainsi, le rapprochement du marketing et de l'Administration est le résultat de ces deux événements, le mouvement du marketing vers la relation-client et celui de l'Administration vers le managérialisme.

## **4.2 Différences idéologiques entre le marketing et l'Administration Publique**

Nous devons garder à l'esprit qu'il reste deux différences idéologiques majeures entre les deux domaines. La première concerne le fait que la relation-client suppose de traiter les clients de façon individuelle alors que l'Administration, par définition, est censée traiter chaque citoyen de la même façon. La seconde différence est que l'Administration doit faire avec la politique, un pouvoir très fort qui établit les règles du jeu en quelque sorte, donc l'Administration Publique



souvent n'est pas le décisionnaire final. Le marketing est néanmoins plutôt concerné par l'application de théories qui peuvent être utiles au décisionnaire final.

La plupart du temps, l'Administration doit servir le maximum de personne de façon égalitaire. Ce concept théorique d'égalité des citoyens est en contradiction avec le marketing et surtout avec le concept de marketing relationnel. En pratique, on rencontre au moins deux problèmes relatifs à ce concept d'égalité. Tout d'abord, pour traiter tout le monde de la même façon, il faudrait que l'Administration serve l'utilisateur moyen : « Le problème avec le développement de services destinés à un utilisateur moyen c'est qu'il y a très peu d'utilisateurs « moyen ». Donc, en général ce genre de stratégie ne réussit à satisfaire aucun segment de la cible » (Lamb 1987, p. 60). De plus, Laufer (1977, p. 83) signale que bien que l'Administration se doive de traiter tout le monde de façon égale, comme un grand segment hétérogène, ce n'est ce qui se passe dans la réalité: les citoyens réagissent différemment aux divers services de l'Administration et sont donc implicitement traités de façon différente : « En fait, la notion de segmentation est toujours présente : face à une même offre, les citoyens répondent de façon différente, en fonction précisément du segment du public auquel ils appartiennent ». Laufer (1977) illustre ceci avec les musées qui sont censés être pour tout le monde mais qui, dans les faits, ne sont visités que par un sous-segment de la population (en général les personnes les plus éduquées). Mais les musées sont financés par l'ensemble de la population à travers les impôts. Vu de cette façon, l'aspect égalitaire n'est pas vraiment présent et l'Administration traite effectivement les citoyens de façon différente, en tout cas ces derniers se perçoivent comme étant traités différemment. L'égalité est cependant une idée fondatrice de l'Administration et en théorie, elle est en contradiction avec la relation-client.

La seconde différence concerne le lien entre l'Administration et la politique, les élections, les lobbies, etc. qui « sont très déstabilisants pour de nombreuses organisations publiques car le consensus politique, les programmes et les priorités changent constamment » (Lamb 1987, p. 58), ce qui rend les plans et les objectifs à long terme très difficiles à élaborer. La politique peut modifier la stratégie de l'Administration en un rien de temps, ce qui rend le secteur public moins flexible et moins autonome que le secteur privé. Bien entendu, une certaine continuité est assurée, qui rend difficile la modification immédiate de la tarification ou des ouvertures et fermetures de certains équipements. Mais il faut savoir que même la définition des objectifs de l'Administration incombe au pouvoir politique. On peut certes dire que dans le secteur privé, le PDG ne peut pas agir tout à fait comme bon lui semble puisqu'il est soumis au contrôle des

actionnaires par exemple. Mais comme Laufer et Burlaud (1980) l'indiquent, les raisons sociales et politiques derrière le comportement des hommes politiques sont souvent plus complexes à démêler que les considérations essentiellement économiques des actionnaires. Et comme nous l'avons déjà vu, toutes les activités et les actions de l'Administration sont transparentes pour le public et la responsabilité échoit à ceux qui doivent rendre des comptes politiquement (Dunleavy et O'Leary 1987). Ainsi, une simple erreur de marketing dans le secteur privé devient un scandale politique dans le secteur public.

## 5 Apports et limites du marketing dans l'Administration Publique

Nous utiliserons la figure 5.1 comme cadre qui nous permettra d'étudier les apports et les limites du marketing au sein de l'Administration Publique. Le mix-marketing de Bordon (1964) est un modèle visant à élaborer et mettre en œuvre des stratégies marketing en « mélangeant » divers facteurs qui permettent d'atteindre en même temps des objectifs liés à l'organisation et des objectifs liés au consommateur (les marchés cible). Les variables les plus utilisées lorsqu'on construit un mix-marketing sont le produit, le prix, la distribution et la publicité. Lorsqu'on y fait référence, c'est souvent comme les « 4P »<sup>3</sup>. McCarthy (1960) a le premier suggéré l'idée de ces variables pour élaborer une stratégie marketing. Nous discuterons de ce que peut représenter le marché cible d'une administration publique ainsi que de l'application des « 4P » au secteur public. Nous donnerons quelques exemples qui vont nous permettre de comprendre les différences et les similarités secteur privé-secteur public.

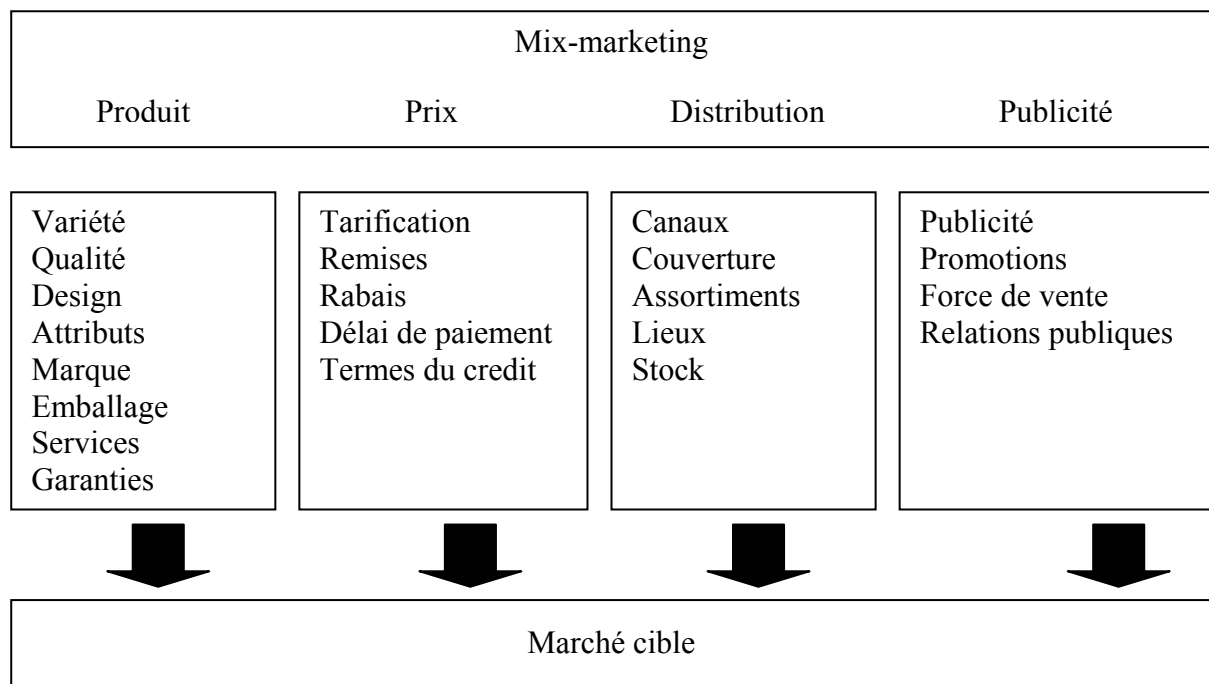


Figure 5.1: Le mix-marketing (adapté de Kotler et al. 2005, p. 34)

<sup>3</sup> Les 4P sont dérivés des termes anglais pour produit, prix, publicité et distribution, donc par « Product », « Price », « Promotion » et « Place ».

## 5.1 Marché cible

Un marché cible est « un ensemble d'acheteurs qui partagent les mêmes besoins ou les mêmes caractéristiques que l'entreprise aura décidé de satisfaire » et un acheteur est « la personne qui effectue un acte réel d'achat » (Kotler et al. 2005, p. 922 et p. 906). Selon De Quatrebarbes (1996, p. 57) le marketing public, donc le marketing dans l'Administration Publique, « s'adresse tantôt à des cibles très larges, tantôt à des cibles restreintes, particuliers ou entreprises ».

Dans la littérature sur l'Administration, on trouve de nombreux termes désignant les acheteurs des services de l'Administration Publique, tels que « client », « consommateur », « usager », « stakeholder », « citoyen », « contribuable », ou simplement le « public » (Alford 2002). Cependant, l'Administration Publique comporte quatre spécificités qui ne lui font pas appréhender le client de la même manière que la plupart des compagnies privées.

Tout d'abord, l'Administration Publique n'a pas autant besoin du client qu'une compagnie privée. Selon Lamb (1987) elle est moins exposée au marché puisque qu'elle reçoit une partie de ses revenus de l'Etat et pas seulement directement du client qui achète ses services. Par exemple, les universités allemandes sont presque entièrement financées par les taxes et non par les cotisations des étudiants. C'est la raison pour laquelle il est difficile d'introduire la notion de client en ce qui concerne les étudiants.

Deuxièmement, pour la plupart des services de l'Administration Publique, les clients sont captifs, soit parce qu'il n'y a pas d'offre concurrente (la délivrance de passeport n'est effectuée que par l'Etat), soit parce que la loi les y oblige (les enfants et les adolescents sont obligés d'aller à l'école jusqu'à un certain âge). Bon et al. (1977, p. 26) constatent que « la plupart des administrations [ont rendu] [...] obligatoire ou indispensable le recours à leurs services. L'utilisateur est donc forcé de se soumettre aux conditions qui lui sont faites ». Cette caractéristique du secteur public est en contradiction totale avec le principe de souveraineté du consommateur dans le secteur privé, qui stipule que le client peut décider s'il veut ou non acheter, par exemple, du pain.

Troisièmement, alors que le secteur privé se concentre sur les segments du marché potentiellement intéressés par son offre, l'Administration Publique doit se concentrer sur des groupes peu intéressés voire même opposés. Un bon exemple pourrait être l'importante population de fumeurs directement ciblés par les campagnes anti-tabac. A partir de janvier 2008 en France, il sera interdit de fumer dans les lieux affectés à un usage collectif (par exemple, discothèques, hôtels et restaurants). Cette loi intéresse autant les fumeurs que les non-fumeurs,

mais on peut facilement comprendre que les fumeurs ne soient pas vraiment en accord avec cette loi.

Quatrièmement, l'Administration Publique a souvent un rôle complémentaire aux compagnies privées plutôt qu'un rôle de concurrent. Ainsi, l'Administration Publique se doit d'identifier les citoyens non ou mal servis et développer un mix-marketing qui leur soit favorable, au lieu de cibler les segments des consommateurs les plus rentables.

Plusieurs auteurs doutent même de la possibilité d'appliquer au secteur public le concept de client (Stewart et Ranson 1988 ; Swiss 1992 ; Frederickson 1992 ; Moe 1994 ; Pegnato 1997 ; Patterson 1998) expliquant que cela abaisserait les citoyens au rang de consommateur passif alors qu'ils doivent être des agents actifs (Patterson 1998). De même, Alford (2002, p. 337) affirme que « la plupart des interactions organisation publique – client diffèrent des transactions secteur privé – consommateur », mais aussi que « la notion d'échange [...] peut être élargie dans un sens accentuant l'importance de la réactivité des administrateurs face à leur public ». En faisant une distinction entre citoyen et client, Alford (2002) prétend que la valeur délivrée par l'Administration Publique est perçue comme une valeur publique par les citoyens et comme une valeur privée par les clients. Cependant, l'expression des souhaits et des préférences concernant les valeurs à offrir et le prix qu'elles doivent coûter n'est généralement possible pour le citoyen que pendant une élection. Ainsi le citoyen ne se prononce pas seulement sur la valeur publique mais aussi sur la valeur privée (les clients sont supposés consommer). Il en est tout autrement pour le secteur privé où « l'échange est direct, en ce sens que l'argent du consommateur est directement relié à la valeur privé qu'ils reçoivent » (Alford 2002, p. 338). La solution proposée, donc, par Alford (2002) est d'élargir le concept d'échange qui domine le secteur privé : premièrement, des choses autres que des items tangibles peuvent être échangées, comme par exemple l'amitié, le respect et l'honnêteté ; deuxièmement, il peut y avoir plus que deux parties impliquées dans l'échange.

Néanmoins, en ce qui concerne le marché cible, le marketing a au moins deux rôles potentiels importants :

Premièrement, le marketing peut aider l'Administration Publique à identifier le marché cible et à mieux atteindre ses consommateurs. De plus « le marketing dans les services publics permet une relation ascendante des publics vers les organisations, ce qui induit des prestations plus adaptées et donc une capacité de résistance accrue aux concurrences directes ou indirectes » (Lamarche 1998, p. 49). L'analyse du comportement du consommateur peut apporter une meilleure compréhension du client des services publics. Pourtant l'analyse du marché et du

comportement des consommateurs de l'Administration Publique est souvent inexistante. Traditionnellement, les besoins et les attentes des citoyens sont transmis à l'Administration Publique seulement via les résultats des élections politiques. Bien sûr, les partis politiques testent à un certain degré leur plan d'actions dans le but de déterminer les réactions potentielles des citoyens. Cependant, ils testent plutôt les idées générales sur une action (souvent perçue négativement, comme l'introduction d'une nouvelle taxe), mais ils ne déterminent pas les caractéristiques détaillées d'une réponse à une action neutre (quelles sont les caractéristiques d'un citoyen qui vient de passer son permis de conduire). En plus de l'analyse du comportement du consommateur, le feedback continu permis par le marketing peut aider à garder à jour les données concernant l'évolution du consommateur : les organisations privées rassemblent des informations en continu sur l'évolution de l'environnement et sur ses performances. Les organisations à but non lucratif sont moins concentrées sur la collecte d'information vitale concernant les résultats de leurs actions et les événements qui se passent sur le marché.

Deuxièmement, le marketing peut aider à appréhender le consommateur plus individuellement, sans perdre pour autant l'efficacité de la production de masse. Une bonne segmentation permet dans un premier temps de savoir quels sont les différents types de consommateurs existants. Si on prend l'exemple du secteur de l'éducation, deux segments de consommateurs doivent être traités différemment : d'un côté les étudiants proprement dits, et de l'autre les contribuables ne bénéficiant pas de l'éducation en université.

Cependant, le marketing a ses limites. La prise en compte de l'hétérogénéité de la population à travers la segmentation est limitée dans l'Administration Publique par le fait que tous les citoyens doivent être traités de façon égale par les services publics. Le secteur privé postule qu'on ne peut pas servir tout le monde de la même façon, ce qui n'est pas applicable dans l'Administration Publique car « il est statutairement obligatoire de délivrer un service public sur une base universelle » (Walsh 1991, p.15). Il y a cependant des exceptions à cette règle si l'on considère les étrangers ne parlant pas la langue du pays où ils résident: ils peuvent bénéficier d'un traducteur public, et d'un certain nombre d'aides non accessibles aux autres personnes. Le marketing peut en tout cas aider à comprendre le citoyen, quel que soit le rôle qu'il joue, à tout moment, qu'il soit client, contribuable, usager, etc...

## **5.2 Mix-marketing : produit, prix, distribution et publicité**

Le mix-marketing correspond à « l'ensemble des outils tactiques actionnables (le produit, le prix, la distribution et la publicité) à disposition de l'entreprise pour répondre aux demandes du marché cible » (Kotler et al. 2005, p. 915). Pour chacun de ces éléments, nous ferons une brève présentation et verrons comment ils peuvent être appliqués à l'Administration Publique.

### **5.2.1 Produit**

Un produit est « tout ce qui peut être offert sur un marché, pour que l'on y porte attention, que l'on cherche à l'acquérir, qu'on en fasse usage ou qu'on le consomme de façon à satisfaire un besoin ou un désir. Sont inclus des objets physiques, des services, des personnes, des lieux, des organisations et des idées. » (Kotler et al. 2005, p. 918). Les caractéristiques de base des produits de l'Administration Publique ont été présentées plus haut dans la section 2.1.1. Ainsi, nous nous concentrerons dans cette partie au développement de produit et au processus d'amélioration, sans oublier le concept marketing de la « définition des produits génériques ».

Le développement de produit se fait rarement au sein de l'Administration Publique. Les nouveaux produits sont plutôt créés par les hommes politiques ou par une demande forte émanant de la Société. Ce processus politique conduit souvent à un test de ces idées (notamment celles qui sont potentiellement perçues comme négatives) au sein de la Société. En d'autres termes, on peut parler d'une étude de marché globale sur les réactions des citoyens et de la Société face au nouveau produit. Les hommes politiques doivent souvent trouver le bon équilibre entre perdre des points de popularité et agir pour le bien de la Nation. Par exemple, la mise en place d'un nouvel impôt n'est pas 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 et non pas juste avant.

L'amélioration de produit vient du fait que les consommateurs préfèrent les produits qui offrent la meilleure qualité, la plus grande performance et les meilleurs attributs. L'organisation doit alors employer toute son énergie à améliorer sans cesse ses produits. On entend par qualité du produit « la capacité du produit à remplir ses fonctions, ce qui inclus la durabilité, la solidité, la précision, la facilité de réparation, et d'autres attributs importants » (Kotler et al. 2005, p. 918). Les organisations du secteur public améliorent leurs produits, surtout lorsqu'elles

reconnaissent être en situation de concurrence. Les entreprises publiques ferroviaires ont de cette façon amélioré leur offre de service lorsqu'elles se sont retrouvées en concurrence avec les compagnies aériennes à bas prix. Mais même lorsqu'il n'y a pas de concurrence, on voit l'importance de l'amélioration des produits grandir, comme c'est le cas pour les administrations en situation de monopole (la délivrance de cartes d'identité par exemple). Le consommateur insatisfait ne peut pas se retourner vers un concurrent. A la place, il peut exprimer son mécontentement par des manifestations, ce qui génère des coûts supplémentaires. On peut citer les manifestations violentes dans les banlieues françaises comme le signe du mécontentement des habitants vis-à-vis de l'action du gouvernement dans les banlieues. Ces manifestations ont généré d'énormes coûts. L'amélioration de produit dans le secteur public correspond plutôt à un processus politique, puisque les hommes politiques décident de la majorité des changements de produit, comme pour le développement de produit.

A côté des difficultés rencontrées dans le développement et l'amélioration de produit, une étape essentielle pour l'Administration Publique est de savoir ce qu'elle vend. Pour cela, nous allons expliquer le concept de « définition du produit générique » (Kotler et Levy 1969, p. 13). Selon Kotler et Levy (1969), une entreprise moderne qui vend du savon définit son produit de base comme le nettoyage et non pas le savon. Une entreprise de cosmétique définit son produit de base comme la beauté, le rêve et non pas le rouge à lèvres ou le maquillage. Une société d'édition considère son produit de base comme étant l'information et non pas les livres. Le secteur public se plaint souvent du désintérêt des citoyens vis-à-vis de son activité ou de ses produits. En suivant l'optique de Levitt (1960), on peut parler de myopie marketing dans le secteur public suite à l'absence de définition de son cœur de métier. Levitt (1960) donne l'exemple du système ferroviaire. Ce dernier n'aurait pas décliné à cause de la baisse de demande des passagers et du fret. En réalité, cette demande augmentait. Pour Levitt, le déclin du rail n'est pas dû au développement de la voiture et des autres moyens de transport, qui ont permis de répondre aux besoins des voyageurs. Il résulte plutôt de ce que le train n'a pas réussi à les satisfaire. De façon similaire, nous pouvons dire qu'il y a certainement une demande de service public et qu'elle ne décline pas (à part pour des raisons démographiques) mais elle n'est pas satisfaite comme il faut. Soit les citoyens cherchent à satisfaire leur demande en dehors du système public (par exemple à l'aide d'une université privée), soit ils ont recours aux systèmes publics d'autres pays (par exemple les entreprises qui se délocalisent à Dublin pour profiter des taxes réduites comparées aux autres pays européens).



## Outils marketing et des exemples

Kotler et al. (2005) nous font part de huit outils correspondant à la dimension « produit »: la variété, la qualité, le design, les attributs, la marque, l'emballage, les services, et les garanties.

La variété est le nombre de produits différents contenus dans une classe de produits. Un exemple de variété dans l'Administration Publique pourrait correspondre aux différents types de permis de conduire européens disponibles: catégorie A pour les motos, catégorie B pour les voitures, catégorie C pour les camions, et catégorie D pour les bus.

La qualité correspond à « l'ensemble des attributs et caractéristiques d'un produit ou d'un service qui ont la capacité de satisfaire les besoins explicites ou implicites » (Kotler et al. 2005, p. 919). Par exemple, les Etats-Unis considèrent les nouveaux passeports biométriques comme de plus grande qualité que les passeports traditionnels car ils offrent un plus haut niveau de sécurité et de protection face à la contrefaçon et aux faux-papiers.

Le design, les attributs et l'emballage ont beaucoup à voir avec l'esthétique, mais aussi avec la composition du produit ou du service. La version européenne du passeport biométrique contient une image digitale et une empreinte biométrique sur une puce RFID alors que dans la version américaine, il n'y a qu'une image digitale sur la puce.

La marque est « un nom, un terme, un design, un symbole, un dessin, ou la combinaison de ces éléments, visant à identifier les biens ou services d'un vendeur ou d'un groupe de vendeurs, et les différencier de leurs concurrents » (Kotler et al. 2005, p. 906). Par exemple, les universités publiques peuvent avoir une marque. En Allemagne, les marques « Université de Cologne » et « Université de Munich » ont l'image d'un recrutement plus sélectif que l'« Université de Hambourg ». On peut aussi parler de la police de New York, dont l'acronyme « NYPD » est reconnu partout dans le monde et joue le même rôle qu'un logo.

Les services sont « les activités, les bénéfices ou les satisfactions disponibles à la vente » (Kotler et al. 2005, p. 921). Lorsqu'on achète un passeport en Belgique, on s'attend à l'obtenir dans des délais plus courts. On a accès à ce service en payant trois à cinq fois le prix habituel.

Les garanties sont des accords conclus entre un acheteur et un vendeur de biens ou services, donnant le détail des conditions pour lesquelles le vendeur prendra en charge les

réparations sans que l'acheteur n'ait à payer de supplément. Tout système de sécurité social peut être considéré en un sens comme une garantie : les conditions sont fixées selon le type de maladie. L'Etat finance les traitements.

### Limites

La première difficulté tient à l'évaluation de la performance. Pour améliorer un bien ou un service, on doit connaître le consommateur (voir 5.1) mais on doit aussi évaluer la performance. En tant que mélange d'objectifs financiers et non-financiers (souvent conflictuels), l'évaluation de performance dans le secteur public est sans aucun doute plus difficile à réaliser que le simple fait de considérer le profit final, comme on le fait dans le secteur privé. L'Administration Publique a habituellement recours à trois différents concepts pour mesurer la performance (Lamb 1987):

- Egalité d'accès, c'est-à-dire le même accès aux services pour tout le monde, sans considération du niveau de besoin ou d'impôt payé.
- Justice compensatoire, c'est-à-dire l'allocation des services aux plus défavorisés.
- Equité du marché, c'est-à-dire l'allocation des services proportionnellement aux impôts payés.

Néanmoins, il ne faut pas oublier que les indicateurs de performance pour les services sont plus difficiles à mettre en place, même dans le secteur privé, que ceux des biens. En effet, le niveau de satisfaction d'un service dépend de l'interaction avec le client ou le consommateur, qui contribue à et détermine la qualité du service. On rencontre une difficulté supplémentaire dans le secteur public: « la nature de la performance est intrinsèquement incertaine » (Stewart et Walsh 1994, p. 46). On peut même dire que de nombreuses activités se retrouvent dans le secteur public et non pas dans le secteur privé du fait qu'elles soient complexes à évaluer.

La seconde limite que connaît l'Administration Publique concerne le fait que ce soit rarement elle qui décide du produit qui sera finalement délivré. Ca relève plutôt de la politique. 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 ». L'Administration Publique peut vouloir améliorer un produit mais les hommes politiques, les preneurs de décision, peuvent s'y opposer ou favoriser une autre direction si cela

va dans le sens des électeurs. Prenons l'exemple du « CPE » en France, c'est-à-dire du « Contrat Premier Embauche ». C'était une nouvelle forme de contrat lancée au printemps 2006 par le Premier Ministre Dominique de Villepin, une création émanant d'hommes politiques et non pas de l'Administration Publique. Et au final, ce n'est pas elle qui a décidé du retrait du contrat mais la Société française: ce contrat était si impopulaire qu'il y a eu des manifestations massives dans la rue, surtout de la part des étudiants. Le gouvernement a alors été obligé de retirer la loi relative au contrat. L'Administration Publique ne prend pas les décisions, ce qui rend le développement de produit très difficile.

### **5.2.2 Prix**

Le prix est « le montant à payer pour un produit ou un service, ou la somme des valeurs échangées par les consommateurs pour bénéficier de l'acquisition ou de l'usage d'un produit ou d'un service » (Kotler et al. 2005, p. 918). Un prix bien fixé doit permettre à l'entreprise d'atteindre ses objectifs financiers tout en correspondant aux réalités du marché et en soutenant le positionnement du produit.

L'Administration Publique est à but non lucratif, ce qui veut dire que le profit réalisé n'atterrit pas chez des personnes privées. Les activités de l'Administration peuvent générer du profit, appelé « surplus », mais il sera affecté plus tard à la fourniture des services futurs.

Dans le secteur privé, l'adéquation aux réalités du marché est indiquée par le fait que le client est prêt à acheter au prix indiqué. Cette question est plus ardue pour le secteur public puisque le client est ici contraint d'acheter (par les impôts qu'il paie) ou bien il n'a pas d'alternative comme l'Administration est en situation de monopole (on ne peut obtenir son permis de conduire qu'à travers l'Administration).

Un prix justement fixé doit aussi soutenir le positionnement du produit. Le positionnement correspond à l'image perçue qu'ont les acheteurs potentiels du produit en question, comparativement aux produits concurrents. En général, un produit de luxe aura un prix élevé, ce qui est interprété comme un produit de grande valeur. Une fois encore, l'Administration est en situation de monopole et donc il n'y a pas de concurrence vis-à-vis de laquelle positionner ses produits et services. Il existe néanmoins une sorte de positionnement à travers le prix au sein de l'Administration: imaginons que le permis de conduire ne coûte rien. Alors les citoyens peuvent penser qu'il ne coûte pas grand chose et donc qu'il ne vaut pas grand chose. Ils seront enclins à ne pas en prendre soin, à le perdre et donc à générer plus de travail pour les agents administratifs chargés du renouvellement. Dans le secteur de l'environnement, il y a de

nombreux exemples où les prix ont été augmentés de façon à donner une plus grande valeur au produit. En Allemagne dans les années 80, les éboueurs ont commencé à réduire leur collecte d'ordure ménagère de deux à une fois par semaine (pour quasiment le même prix). Un peu plus tard, ils ne sont plus venus que deux fois par mois. Si un citoyen voulait rester à la collecte hebdomadaire, il devait payer un supplément. Cette augmentation indirecte du prix avait pour but de faire prendre conscience du coût environnemental du traitement des ordures.

Dans le secteur privé, le prix est influencé par le canal de distribution, le choix de communication et la qualité du produit. Un prix est alors élevé si la production est coûteuse, la distribution exclusive, et les campagnes de publicité intensives. Le client choisit souvent le produit de l'entreprise qui offre le meilleur rapport qualité-prix. Cependant, les produits de l'Administration ne sont pratiquement jamais en concurrence avec d'autres produits. Les facteurs mentionnés ci-dessus ne peuvent s'appliquer au prix, ils influencent seulement le coût. Du point de vue des marketeurs, un prix juste est un prix très proche du maximum que le client est prêt à payer. En terme économique, c'est un prix qui déplace la plus grande partie du surplus du consommateur vers celui du producteur. Mais ce n'est pas applicable à la situation monopolistique de l'Administration. Un tel état d'esprit conduit à la fixation de prix considérés comme injustes par le client. Par exemple, d'après le principe d'échange mutuellement gagnant, le consommateur sait que l'entreprise doit réaliser un certain profit de référence. Le consommateur moyen est donc en mesure de comprendre que le prix d'un produit doit être augmenté s'il est rare (des fraises en hiver). Mais si l'entreprise augmente ses prix sans une telle raison (augmenter le prix du déblayage de neige le jour il commence à neiger), les consommateurs ont l'impression que l'entreprise viole ce principe d'échange mutuellement gagnant et considèrent que le prix n'est pas juste. Le consommateur peut répondre à la fixation de tels prix injustes de nombreuses façons (Xia et al. 2004). Plusieurs études (Kahneman et al. 1986) ont montré que les clients sont prêts à pénaliser une entreprise qui fixe des prix excessivement chers, même si ça leur coûte.

Par conséquent pour le marketeur, il faut mettre en avant les bénéfices sociaux du produit de façon à réduire la résistance à payer par les utilisateurs occasionnels. La tâche est plus pénible dans les domaines où le produit peut aussi être disponible dans le privé et ceux où le financement croisé entre usagers sont plus évidents. Les marketeurs du secteur public doivent souvent démontrer la valeur de leurs produits en fonction de l'intérêt général. Pour résumer, le financement indirect à travers les impôts, une distinction entre payeurs du service et usagers du service, et pour finir une tarification en deçà du coût sont quelques-unes des différences entre

secteur privé et secteur public, qui rendent difficile une application efficace de la tarification au secteur public.

### Outils marketing et des exemples

Selon Kotler et al. (2005), la fonction du prix dispose de cinq outils : la tarification, les remises, les rabais, les délais de paiement et les termes du crédit.

L'outil de la tarification contient les prix de vente de tous les produits disponibles, présentés sous forme de catalogue ou de liste (par exemple les tarifs pour un permis de conduire, pour une carte d'identité ou un passeport).

Les remises et les rabais sont des réductions de prix sur une période donnée. Les rabais sont accordés spécifiquement pour les marchandises usagées ou endommagées. Un exemple de remise serait celui du gouvernement français qui a accordé 20 euros de réduction en 2006 aux contribuables qui ont rempli leur déclaration d'impôts sur Internet (Sanz 2006).

Le délai de paiement correspond à la période où le paiement doit être effectué. En Allemagne, les entreprises doivent payer la TVA au moment de la facturation. Mais les entreprises avec un chiffre d'affaire annuel inférieur à 250,000 Euro peuvent ne payer leur TVA qu'au moment où les factures de leurs clients sont honorées.

Les termes du crédit sont les termes sur lesquels les parties se sont accordées. La plupart du temps il s'agit du nombre de jours entre la livraison et le paiement, mais aussi les remises accordées pour paiement en avance ou les pénalités prévues en cas de retard de paiement. Exemple de pénalité : on paie un supplément lorsqu'on n'a pas payé ses impôts dans les temps.

### Limites

Même si l'Administration est souvent en situation de monopole et n'a pas de concurrent, elle ne peut pas agir comme elle l'entend. Elle doit prendre en compte cinq contraintes.

Premièrement, l'Administration ne peut pas fixer des prix excessifs: les citoyens décideraient de ne plus acheter de service ou de produit. Si le permis de conduire est trop cher, de nombreuses personnes préféreraient ne plus conduire ou bien se déplacer en vélo. Même lorsqu'il y a un seuil légal pour le prix fixé, comme c'est le cas pour les impôts, l'Administration ne peut pas exiger indéfiniment des impôts très élevés. Les citoyens ne peuvent pas sortir du contrat mais ils peuvent faire des réclamations et manifester contre les impôts élevés, ce qui est très coûteux pour l'Administration. Ils peuvent sortir du contrat en quittant le pays. C'est pour cela que de nombreuses entreprises européennes ont déménagé en Irlande pour bénéficier de l'impôt sur les sociétés très bas qui est de 12,5 percent. Dans ce cas, la concurrence à laquelle l'Administration doit faire face c'est l'Administration des pays étrangers.

La seconde contrainte est due au fait que « on attend de la plupart des organisations du secteur public de fournir des services équitables, effectifs et efficaces, répondant aux désirs et aux préférences des multiples électeurs, incluant les usagers, les payeurs, les donateurs, les hommes politiques, les circonscriptions, les médias et le grand public » (Lamb 1987, p. 59). En réalité, « les fonctions de redistribution des revenus, d'équité, et d'efficacité de la tarification sont en général plus importantes que la capacité à générer du profit » (Lamb 1987, p. 59). A travers la redistribution des revenus, les personnes aux revenus les plus élevés sont censées financer les revenus les plus faibles. L'équité concerne la relation entre les personnes qui bénéficient d'un service et celles qui le financent. Pour finir, « l'objectif d'efficacité de la tarification concerne l'usage de ressources données de façon à ce que la Société en tire un maximum de bénéfice » (Lamb 1987, p. 59). Une politique de tarification est dans ce cas difficile à mettre en œuvre.

Troisièmement, il n'y a pas que des aspects financiers qui sont pris en compte dans les décisions de tarification. Il faut aussi compter sur le bien-être de la Société et sur les bénéfices non financiers, dont les prix semblent impossibles à estimer. Les meilleurs exemples semblent être les catastrophes naturelles ou les guerres défensives, où les prix sont tout juste impossible à déterminer, et quand bien même, cela relèverait du manque d'éthique de le faire. La fonction de tarification du marketing n'est pas applicable dans cette situation.

Quatrième contrainte : le plus souvent, l'Administration est financée par les impôts nationaux et locaux, alors les services sont fournis gratuitement, ce qui peut influencer le consommateur de plusieurs manières. D'abord, les choses qui ne coûtent rien peuvent nous sembler sans valeur. Ensuite, le contribuable peut penser que comme il a payé pour le service, il

estime devoir l'obtenir dans tous les cas. Par exemple l'introduction de frais de scolarité dans les universités allemandes, traditionnellement gratuites, a conduit à de larges manifestations étudiantes.

La dernière contrainte relève du fait que les prix ne sont pas décidés par l'Administration mais par les hommes politiques. Le Parlement fixe les impôts à payer, qui relèvent plus de décisions politiques que de calculs financiers.

### **5.2.3 Distribution**

La distribution comprend « toutes les activités d'une entreprise visant à rendre le produit ou le service disponible pour les consommateurs ciblés » (Kotler et al. 2005, p. 917). La distribution concerne la façon d'acheminer le produit au client. Il est évident que cette dimension est très importante car un service ne vaut rien si le client ne peut pas en bénéficier. Le défi consiste à trouver le bon équilibre entre le coût et l'augmentation des revenus relatifs à la fonction de distribution. Un plus grand nombre de points de distribution peut accroître le revenu puisque plus de clients potentiels peuvent être atteints. Mais dans le même temps, ces points de distribution supplémentaires sont plus coûteux.

Arrêtons-nous sur l'augmentation de revenus de l'Administration. Pour de nombreux services comme la délivrance de passeports, des points de distribution supplémentaires n'augmentent pas la demande du service ; on répète que l'Administration a le monopole pour délivrer les passeports. Mais l'ouverture de ces installations supplémentaires réduisent les coûts de transaction du public et donc peuvent conduire à une plus grande satisfaction. C'est en cela que l'on peut parler de balance entre le coût et l'augmentation de la satisfaction du client.

Néanmoins, la satisfaction et la réduction de coûts ne sont pas nécessairement contradictoires. Internet offre un canal de distribution qui rend possible l'économie d'argent en même temps que l'augmentation de la satisfaction du client. Remplir sa déclaration d'impôts en ligne est considéré par de nombreux citoyens comme un avantage pour eux en même temps que comme un moyen moins coûteux pour l'Administration.

La « décentralisation » et la « déconcentration » sont des concepts primordiaux pour la distribution. La décentralisation correspond au transfert de pouvoir du gouvernement central aux échelons plus en aval de la hiérarchie administrative et territoriale. Ce transfert peut intervenir de deux manières: la décentralisation administrative, ou déconcentration, correspond au transfert de pouvoir vers les autorités plus basses du gouvernement central, ou vers d'autres autorités locales

qui doivent faire remonter les informations au gouvernement central (Ribot 2002). Au contraire, la décentralisation politique (démocratique), correspond à un transfert d'autorité vers les élus et autres acteurs locaux qui rendent compte à la population (Regulska 1997). On voit tout de suite que ces processus ont l'avantage de rapprocher du client (citoyen) mais on voit aussi l'inconvénient coûteux de duplication des services. Il faut donc bien choisir le niveau de décentralisation et de déconcentration.

### Outils marketing et des exemples

Nous passerons en revue cinq outils liés à la distribution: les canaux, la couverture, l'assortiment, les lieux et le stock.

Les canaux sont « un ensemble d'organisations interdépendantes qui visent à rendre le produit ou le service disponible à la consommation ou à l'usage du consommateur ou de l'intermédiaire industriel » (Kotler et al. 2005, p. 914). Il faut se poser deux questions pour choisir le canal approprié:

Premièrement, qui doit gérer le canal : l'Administration elle-même ou une entreprise privée ? En Autriche, les bénéficiaires de l'assistance sociale reçoivent une somme d'argent pour pouvoir s'acheter des vêtements. L'Administration autrichienne ne pourvoit pas les vêtements directement, elle le délègue aux entreprises privées.

Deuxièmement, quel est le canal le plus approprié pour délivrer un service spécifique? L'Administration peut fournir le service dans un bâtiment physique ou par Internet. En Octobre 2005, l'Estonie fut le premier pays à permettre des élections en ligne. Les citoyens estoniens ont pu voter pour leur conseil municipal via Internet. En 2007, il se peut que le même principe soit appliqué aux élections législatives.

La couverture correspond au taux de couverture nécessaire pour répondre aux besoins des clients. Elle est mesurée par la densité de produit disponible. La France a choisi de garder une couverture intense des communes, le plus petit niveau de division administrative composé aussi bien de grandes villes que de villages. Il existe 36 000 communes en France (s'étendant de 2 millions d'habitants à Paris à zéro à Beaumont-en-Verdunois) alors qu'en Allemagne on n'en compte que 13 000 environ. Le ratio d'habitants par commune se monte à 6350 en Allemagne et à 1750 en France, ce qui montre que les communes françaises sont en moyenne 3,5 fois moins peuplées que les communes allemandes. Malgré cette différence de population, chaque commune



française a les mêmes compétences (à l'exception de Paris) comme la délivrance de permis de construire. Elles disposent toutes d'un conseil municipal et d'un maire.

Nous entendons par « assortiment » le choix des produits et services qui seront offerts par le même canal de distribution. L'agence pour l'emploi fédérale allemande était décentralisée et n'offrait que des emplois dans les régions respectives, maintenant elle a été centralisée et elle propose des emplois dans l'ensemble de l'Allemagne.

Les lieux sont les endroits où on peut trouver les bâtiments physiques. La France a choisi de vendre de nombreux bâtiments administratifs situés dans les centres-villes et de déménager en périphérie de façon à récolter plus d'argent.

Les niveaux de stock affectent la satisfaction du client. Il s'agit de trouver l'équilibre entre avoir trop de stock et n'en avoir pas assez. En cas de guerre nucléaire, de nombreux pays distribueront des cachets d'iode. C'est le cas de la Suisse, dont on imagine que les stocks d'iode doivent être suffisants pour tous les habitants en cas d'attaque nucléaire.

### Limites

Il existe au moins trois contraintes spécifiques que l'on ne rencontre pas dans le secteur privé :

Premièrement, il faut prendre en compte les aspects de sécurité et de contrôle, qui ne facilitent pas la sous-traitance des services et qui limitent la distribution sur Internet.

Sur la question de sous-traitance, on peut penser à la délivrance des passeports et le danger associé à la délégation du contrôle sur ce service. On pourrait quand même faire appel à la sous-traitance en astreignant des règles et des conditions très strictes au partenaire privé. Mais ce ne serait jamais accepté par la population et peut-être qu'après quelques années, l'entreprise privée pourrait décider de ne plus suivre les règles et délivrer des passeports à n'importe qui. L'Etat réagirait immédiatement dans ce cas-là, mais ne serait-ce que deux jours de distribution de passeports de façon arbitraire seraient nuisibles pour l'Etat. De plus, ce dernier pourrait ne plus être en mesure de délivrer les passeports en l'absence d'infrastructure adéquate.

Internet n'est pas approprié pour tous les types de services. Toujours à propos de la délivrance des passeports, on voit bien qu'il est nécessaire à un moment donné de faire appel à

une personne physique pour assurer certains contrôles de sécurité. Il n'empêche que de plus en plus de services y sont disponibles et le e-government est un domaine de recherche très intéressant. Comme nous l'avons déjà dit, il est possible de remplir sa déclaration d'impôt en France et en Estonie on a pu voter pour le conseil municipal en 2005.

La seconde limite est que l'accroissement des points de distribution et des canaux n'augmente pas nécessairement la satisfaction du client, au contraire de ce qui se passe en général dans le secteur privé. Il ne faut 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 cette dépense. En plus, le groupe de client bénéficiant du point de vente supplémentaire peut ne représenter qu'un nombre limité de contribuables.

Une dernière limite concerne le lieu de distribution qui est souvent contingent aux secteurs administratifs<sup>4</sup>, c'est-à-dire un secteur défini sur des bases administratives (et non sur des considérations de densité de population) ou contingent à la disposition des bâtiments existants. Modifier la place physique des bâtiments ou les frontières administratives est une tâche plus compliquée à réaliser dans le secteur public que dans le secteur privé. Si les études montrent que les clients sont mieux atteints en déménageant, une entreprise privée prendra la décision de le faire (si le coût du déménagement n'excède pas les gains prévus). Au sein de l'Administration, les pouvoirs politiques doivent parfois prendre la décision de modifier des frontières administratives, ce qui n'est pas toujours facile. Donc, en France, on préfère souvent garder les communes comme Beaumont-en-Verdunois où il n'y a plus aucun habitant mais un conseil municipal composé de trois membres, comme un souvenir historique: Beaumont-en-Verdunois est l'un des six villages qui ont été totalement détruits pendant la seconde guerre mondiale.

#### **5.2.4 Publicité**

Le mix de la publicité correspond aux choix de publicité, de force de vente, de promotions des ventes et de relations publiques qu'une entreprise doit faire pour atteindre ses objectifs de publicité et de marketing (Kotler et al. 2005, p. 919). Le marketing actuel exige

---

<sup>4</sup> Les Etats-Unis d'Amérique sont par exemple divisés en états, comtés, agglomérations et villes.

davantage que la simple élaboration d'un bon produit, la fixation de son prix et le mettre à disposition des clients. Les entreprises doivent aussi communiquer avec les clients actuels et potentiels. Bien communiquer est essentiel pour construire et maintenir tout type de relation. C'est également le point critique sur lequel les efforts d'une entreprise doivent porter pour bâtir de bonnes relations avec ses clients.

On cherche depuis longtemps maintenant à animer l'Administration au moyen d'activités promotionnelles. En 1977, le service de développement économique de l'état de New York a fait appel à l'agence de publicité Well, Rich et Green pour développer une campagne de marketing pour la ville de New York. Il en a résulté le célèbre slogan « I ♥ NY » que l'on peut souvent voir sur les T-shirts vendus en ville et circulant même à travers le monde. Avant cela, New York avait déjà fait sa promotion avec le slogan 'Fun City' suite à la déclaration du maire John Lindsay "Je pense toujours que cette ville est fun", après une grève très paralysante en 1966.

Les activités promotionnelles ont deux cibles majeures. La première se compose des consommateurs actuels. La campagne « I ♥ NY » est donc destinée, entre autres, aux touristes potentiels de la ville de New York. La seconde cible correspond aux contribuables non consommateurs, ceux qui paient les services sans en bénéficier directement. Ainsi, communiquer les avantages du système universitaire et donc les avantages liés à l'existence de personnes bien formées au sein de la Société peut aider les contribuables (et non les diplômés) à mieux comprendre pourquoi ils doivent payer des impôts permettant de maintenir un système universitaire de bonne qualité. Butler et Collins (1995, p. 87) indiquent que « les campagnes de communication informant le public des bénéfices et de la valeur des services publics deviennent de plus en plus importantes ». Le marketing peut contribuer à améliorer l'image négative en expliquant quel est le raisonnement derrière l'obligation. Par exemple, la police devrait expliquer correctement pourquoi il faut porter la ceinture de sécurité lorsqu'on conduit. Cela permet de réduire les sentiments négatifs éprouvés à l'égard de cette règle à suivre. La police peut aussi expliquer qu'elle a permis de réduire la criminalité dans certaines zones, ce qui aurait pour conséquence de produire une image globale plus positive de la police.

La différence particulière entre le secteur privé et le secteur public en ce qui concerne les activités promotionnelles concerne le fait que l'Administration doit expliquer lorsqu'elle promeut des actes qui ne sont pas toujours perçus de façon positive par les citoyens. On peut tirer des caractéristiques produit du marketing l'implication stratégique suivante : communiquer sur les éléments qui bénéficient à l'ensemble de la communauté, surtout lorsqu'il est question

d'obligation et de contrainte (Butler et Collins 1995, p. 87). Une campagne anti-tabac est certainement mal vue par les fumeurs mais l'Administration a quand même raison de la mener. La « semaine de la sécurité routière » qui a lieu tous les ans en France fait aussi partie des activités promotionnelles. L'objectif ici n'est pas d'inciter à la consommation mais d'expliquer pourquoi on doit porter sa ceinture de sécurité ou ne pas boire pendant qu'on conduit, etc. Il est question d'« information » et non de « persuasion », c'est-à-dire on cherche à amener quelqu'un à suivre un règlement ou une loi en l'informant.

Pour finir, un domaine très important de la communication marketing au sein de l'Administration est le marketing de crise (par ex. Louppé et Hermel 2002). On fait appel à la communication de crise dans le secteur privé lorsqu'une organisation fait face à une crise et qu'elle doit communiquer dessus à ses parties prenantes et au grand public. Une crise est un événement inattendu, que l'organisation ne peut pas contrôler et qui peut lui nuire. On peut citer l'exemple de Shell qui a eu des soucis lorsque Greenpeace a réussi à mener une campagne mondiale très médiatisée lorsque l'entreprise a voulu couler le pétrolier Brent Spar. Mais la communication de crise peut aussi être définie d'une façon plus appropriée pour l'Administration: elle peut correspondre aux efforts réalisés par l'Administration pour informer le public qu'il faut évacuer un endroit suite à une alerte d'ouragan. Ici, l'organisation n'est pas jugée responsable de la création du désastre, et l'information doit se révéler être très solide.

### Outils marketing et des exemples

Selon Kotler et al. (2005), il existe quatre outils relatifs à la communication: la publicité, la force de vente, la promotion des ventes et les relations publiques.

La publicité correspond à « toute forme de présentation à distance et de promotion des idées, des biens ou des services par un annonceur identifié » (Kotler et al. 2005, p. 905). La campagne australienne 'Work Choices' (choix de travail) en est un bon exemple. Cette campagne a été menée par le Département de l'emploi et des relations au travail, elle visait à informer et à éduquer le public australien sur les réformes mises en place relatives au système de relations au travail. C'est la campagne la plus débattue publiquement en 2005. Elle a été diffusée avant que la loi ne soit présentée devant le Parlement australien.

La force de vente correspond à « une démonstration personnelle par les commerciaux de façon à générer des ventes et construire des relations avec le client » (Kotler et al. 2005, p. 917). On peut citer l'exemple des journées portes ouvertes organisées dans les commissariats de police dans plusieurs pays pour informer les citoyens sur le travail des policiers et construire des relations.

La promotion des ventes concerne « les incitations à court terme à l'achat ou à la vente d'un produit ou d'un service » (Kotler et al. 2005, p. 920). C'est l'exemple de l'Administration française qui a offert 20 Euro de réduction en 2006 aux contribuables qui ont rempli leur déclaration d'impôts en ligne (Sanz 2006).

Les relations publiques consistent à « créer de bonnes relations avec les différents publics d'une entreprise pour obtenir de la publicité positive, pour construire une bonne image, et pour se laver de rumeurs négatives, d'histoires ou d'événements qui peuvent nuire à l'image de l'entreprise. Les principaux outils de relations publiques sont les relations avec la presse, la promotion des produits, les communications institutionnelles, le lobbying, et le conseil » (Kotler et al. 2005, p. 919). On peut citer les nombreux sites Internet où l'Administration donne des informations sur son organisation, comme sur le site des Nations Unies.

### Limites

Il existe aussi des limites liées aux activités promotionnelles. Kieron Walsh (1991, p. 14) est opposé à l'utilisation de la communication par l'Administration car « elle est souvent de nature trompeuse quand elle cherche à simplifier les questions complexes ». A travers les activités promotionnelles, les sujets de l'Administration qui sont complexes par nature sont trop simplifiés. Il aurait certainement été opposé à la presse allemande et au service de l'information qui ont lancé une campagne en faveur de l'Agenda 2010 allemand, une série de réformes visant à moderniser le système social allemand et le marché du travail: 17 000 posters ont été disséminés dans toute l'Allemagne pour un coût total de 2,3 millions d'euros. Les faits ont été présentés d'une façon trop simplifiée. Cependant, d'autres voix en faveur de la promotion de telles questions en usant de la publicité se font entendre. C'est un moyen qui présente l'information d'une façon qui permet au consommateur de prendre des décisions de façon plus rapide que s'il avait à chercher par lui-même l'information. En d'autres termes: il vaut mieux être informé même de façon

simplifiée que pas informé du tout. Il est vrai que la frontière entre trop simplifié ou pas assez est difficile à déterminer.

Une seconde limite est que la communication doit rester neutre. Il ne s'agit pas de créer une image mais seulement d'informer. Dans le cas du référendum sur la Constitution européenne en France en 2005 par exemple, l'Administration se devait de rester neutre. Elle était censée informer uniquement sur le contenu du traité. Il n'y a que les parties politiques qui pouvaient faire de la publicité proprement dite à propos de la Constitution. Mais on a vu pendant la campagne que la séparation entre Administration et politique était assez floue. La limite devrait donc être éthique: il n'est pas recommandé de ne faire part que des bénéfices d'un produit de l'Administration, on devrait également communiquer sur ses coûts. Même ce comportement relèverait du marketing puisqu'il s'agit de construire une image d'honnêteté pour l'Administration. Dans tous les cas, le marketing ne doit pas permettre de donner pour un produit de l'Administration une image meilleure qu'elle n'est dans la réalité. L'objectif n'est pas de construire une certaine valeur de marque comme le ferait Louis Vuitton pour vendre plus chers ses produits que des créateurs moins connus qui offrent des produits avec une qualité identique. Le marketing au sein de l'Administration consiste à seulement informer, et non créer une image de l'Administration.

Un autre sujet concerne le coût des activités promotionnelles, qui peut conduire les citoyens à se révolter (Bon 1982). On doit se rappeler que ce sont eux qui financent de telles campagnes avec leurs impôts. Lorsqu'en France la proposition de 400 pages pour la constitution européenne a été envoyée par courrier aux 42 millions d'électeurs, pour un coût de plusieurs millions d'euros en 2005, certains contribuables étaient très mécontents. Mais comme les citoyens devaient voter pour ou contre dans le référendum, tous devaient être en mesure de disposer du texte pour en prendre connaissance.

Pour finir, le marketing peut donner des informations à propos des bénéfices d'un service. Dans ce cas, il peut limiter l'impact négatif sur la satisfaction d'un consommateur, mais il ne peut pas permettre de rendre le consommateur du service entièrement heureux. Ainsi il serait probablement inutile (en tout cas cela ne devrait pas être une priorité) de former des fonctionnaires à être gentils avec les personnes sollicitant de l'aide pour leur déclaration d'impôts par exemple. Il serait plus intelligent de simplifier les formulaires pour que les citoyens n'aient pas à demander de l'aide à un guichet ou qu'il puisse le remplir en ligne. Dans la vision de Levitt (1960), le citoyen déteste de toute façon payer ses impôts et n'aime pas coopérer avec l'Etat pour remplir le formulaire. Il est plus utile de réduire au maximum l'effort demandé au citoyen.

## **6 Méthodologie de l'étude empirique et résultats**

Nous allons présenter l'étude empirique que nous avons menée. Durant les mois d'Octobre et Novembre 2006, nous avons réalisé cinq entretiens avec des fonctionnaires administratifs. Avant de nous arrêter sur les résultats, leur analyse et leur interprétation, nous allons détailler les objectifs de l'étude et la méthodologie.

### **6.1 Méthodologie**

Nos objectifs étaient de tester si la théorie était confirmée dans la réalité de l'Administration et de faire émerger des idées intéressantes pour le domaine d'étude. Comme les entretiens sont de nature qualitative, nous ne pouvons pas extrapoler les résultats à l'ensemble de la population du secteur public. Cette étude doit être considérée comme une phase exploratoire.

Nous avons conduit cinq entretiens avec des fonctionnaires. Les répondants ont été choisis et non pas sélectionnés au hasard. Selon Eisenhardt (1989, p. 537) « la sélection aléatoire n'est ni nécessaire ni souhaitable » dans le contexte de l'analyse de cas. Comme il n'y a qu'un nombre limité de personnes interrogées en profondeur, il est préférable de choisir des répondants dont les propos sont le plus susceptible d'être intéressants. Nous avons donc décidé d'interroger cinq fonctionnaires de différents pays et travaillant dans des secteurs différents. Voici une liste des nationalités, genres, fonctions et pays de travail des répondants:

1. Allemand (homme): Chef de la représentation permanente de la Westphalie Rhénane du Nord au gouvernement fédéral, Allemagne
2. Américain (homme): Directeur du centre de gestion des acquisitions au Département de comptabilité générale, Etats-Unis
3. Australienne (femme): Officier de liaison au Ministère de la santé et des personnes âgées, Australie
4. Ethiopienne (femme): Diplomate au Ministère des affaires étrangères, Ethiopie
5. France (homme): Secrétaire général au Ministère de l'intérieur, France

Dans l'idéal, on devrait interroger autant de personnes que nécessaire pour atteindre la saturation théorique, c'est-à-dire le seuil à partir duquel l'enseignement incrémental est minimal

puisque l'on retrouve des phénomènes déjà observés auparavant (Glaser et Strauss 1967). Selon Eisenhardt (1989, p. 545) « il n'y existe pas un nombre idéal de cas à traiter mais en général, entre 4 et 10 cas convient bien en général ». Nous faisons l'hypothèse dans cette étude que la saturation théorique est loin d'être atteinte: la complexité du sujet et son ouverture conduisent à ce que l'interrogation d'autres répondants devrait fournir d'autres idées et commentaires intéressants. Malgré cela, nous avons à l'esprit qu' « en pratique, la saturation théorique se mélange souvent à des considérations pragmatiques comme le temps ou l'argent, qui dictent le moment où le recueil de données se termine » (Eisenhardt 1989, p. 545).

Nous avons élaboré un guide d'entretien contenant dix questions, que l'on peut trouver en annexe (section 8.1). La première question permet d'obtenir une compréhension générale de ce que les répondants entendent par marketing. On leur demande « Pouvez-vous définir le marketing ? » Ensuite, nous leur montrons deux définitions différentes du marketing, issues de l'Association Américaine de Marketing, et nous leur demandons laquelle est la plus appropriée à l'Administration (nous n'avons pas mentionné d'où et de quand viennent ces deux définitions). Après qu'ils aient répondu, nous nous sommes assurés que les répondants avaient une idée claire de la signification du concept de marketing et que le marketing d'aujourd'hui correspondait bien à la seconde définition. A partir de là, on demande aux répondants leur attitude envers le marketing. Les deux questions suivantes étaient « Quelle opportunité le marketing offre à l'Administration Publique ? » et « Quelle est la limite du marketing au sein de l'Administration Publique ? ». Pour finir, ces deux questions ont chacune été posées pour chacun des « 4P » de McCarthy (1960), c'est-à-dire pour le produit, le prix, la publicité et la distribution. La question était précédée d'une définition de chaque « P » correspondant. La dernière question consistait à savoir si le répondant voulait ajouter quelque chose sur le sujet.

## **6.2 Résultats**

Tout d'abord, nous pouvons remarquer que chacun des cinq répondants avait une attitude positive envers le marketing. Le fonctionnaire français était le seul à émettre des réserves, non pas qu'il soit totalement contre le marketing, mais il n'est pas certain que cette discipline ne renferme que des côtés positifs. La fonctionnaire australienne parle du marketing comme quelque chose de vital, et le fonctionnaire allemand pense que marketing fait partie des temps modernes et que c'est une très bonne chose. Les fonctionnaires éthiopienne et américain sont tous les deux absolument en faveur du marketing, mais ils indiquent que leur attitude a évolué



avec le temps. Pour la fonctionnaire éthiopienne, quand elle a commencé à travailler le marketing se limitait à l'image de jolies filles vendant des voitures. A partir du moment où elle a commencé à travailler en tant que diplomate, elle a considéré le marketing comme une fonction indispensable puisque « si elle travaille mal, l'image de toute l'organisation en sera affectée ». L'opinion négative du fonctionnaire américain a aussi évolué il y a 15 ans environ, quand il a compris en travaillant avec différents programmes d'administration publique que l'on pouvait augmenter la possibilité de toucher les citoyens grâce au marketing.

Dans les définitions données par nos cinq répondants, la communication joue un rôle essentiel: pour le fonctionnaire français, le marketing équivaut à la communication. Pour la fonctionnaire éthiopienne, le marketing c'est « l'art de convaincre de l'utilité des produits », en insistant sur le fait que le marketing ne signifie pas vendre n'importe quoi mais convaincre de l'utilité. 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 des médias), 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 parlé de communication, de publicité, d'études de marché et de force de vente.

Concernant la deuxième question relative aux deux définitions du marketing (les deux de l'AMA, la première date de 1980 et la seconde de 2004), pour l'ensemble des répondants la définition la plus récente est la mieux appropriée à l'Administration Publique, même s'ils exposent différentes raisons pour leur choix:

- Le fonctionnaire américain: la définition A n'est pas adaptée à cause de la fonction de tarification. B lui paraît meilleure même si le terme « client » lui pose problème. Dans l'Administration, on pourrait plutôt parler de différents niveaux de clients (clients internes, citoyens, hommes politiques) et on devrait alors préciser à quel type de client la définition s'applique.
- La fonctionnaire australienne: la définition A était tout simplement incompréhensible pour elle. Elle ajoute que la création d'échanges ne pourrait pas s'appliquer à l'Administration. Concernant la définition B, ses remarques étaient similaires à celles de l'américain: elle aussi a un problème avec le terme « client ». D'abord, une organisation publique donne de la valeur à une organisation et non à des clients.

Ensuite, on ne saurait pas qui est le client d'une Administration. Après quelques temps de discussion, elle verrait les clients d'une Administration comme étant le gouvernement plutôt que les citoyens.

- La fonctionnaire éthiopienne: elle n'était pas vraiment en mesure d'expliquer pourquoi la définition A s'appliquait mal à l'Administration, mais elle a donné beaucoup de détails sur l'adéquation de la définition B. « Fonction de l'organisation »: l'Administration est une organisation caractérisée par une hiérarchie poussée à son extrême. « Création de valeur »: chaque fonctionnaire devrait et doit créer de la valeur. « Communication »: elle est primordiale au sein de l'Administration. Pour finir, « Délivrance » serait la tâche principale de l'Administration c'est-à-dire être présent pour les gens.
- Le fonctionnaire français: il n'a pas donné beaucoup d'explication puisque pour lui, aucune des définitions n'est compatible avec l'Administration, les termes n'étant pas vraiment appliqués dans le secteur. Mais s'il devait choisir, il opterait pour la définition B.
- Le fonctionnaire allemand: la définition B est plus compatible avec l'Administration car il est question de création de valeur et non de transactions.

A propos des opportunités du 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 différente et de les informer sur les services que l'Etat leur propose. Par exemple, dans le cas de la Sécurité Sociale, les groupes aux revenus les plus faibles ne savent généralement même pas quels sont les services auxquels ils ont droit. Le marketing a son utilité dans ce cas-là. Il est favorable à l'usage du marketing au sein de l'Administration, de même que l'usage de la publicité. Pour les fonctionnaires français et australienne, il est nécessaire de communiquer quels que soient les services et produits offerts, et le marketing a un énorme potentiel pour cela. Le fonctionnaire allemand voit dans le marketing un bon moyen pour améliorer le processus démocratique puisque un unique législateur a les moyens de communiquer avec un public très hétérogène. De plus, le marketing peut 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.

Concernant les limites, chaque répondant a un point de vue spécifique. Pour l'américain, la limite 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 par exemple 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 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 de rester vigilante et de ne pas utiliser le marketing à des fins de « lavage de cerveau ». Elle voit également un problème dans les campagnes de 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, avec des personnes recouvertes de sang. Le public australien n'a pas du tout apprécié cette publicité, considérée comme trop cruelle. Nous avons évoqué le cas des publicités Benetton, tout aussi choquantes et polémiques pour le public, mais la répondante considère que la situation est différente. Benetton agit en respectant les lois, à savoir qu'est ce qu'il est autorisé de montrer, alors que l'Etat est juge et partie puisqu'il fait les lois, ce qui est inacceptable.

De façon similaire, le fonctionnaire allemand voit comme limite du marketing le fait que l'Administration devrait et doit suivre les lois édictées par le Parlement, elle ne doit pas les outrepasser. De plus, le marketing au sein de l'Administration ne devrait pas se limiter à la publicité. Pour finir, la dernière limite concerne la difficulté de calculer un retour sur investissement.

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. Le marketing peut s'appliquer dans cette situation car il est accepté par le public. Mais pour d'autres cas comme une campagne anti-alcool (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, il ne devrait concerner que des experts.

Les produits: la fonctionnaire australienne voit dans le marketing un bon potentiel puisqu'en écoutant le public, on peut adapter le produit selon les souhaits et soucis des citoyens.

Elle cite le cas du système de santé australien, où la «couverture de santé au long de la vie » est modifiée au fur et à mesure en fonction des discussions avec la population. La limite est que le gouvernement seul devrait décider de la nature des produits et services à offrir ou non au marché, c'est-à-dire aux citoyens. Le gouvernement est censé fournir le concept ombrelle et la population les adaptations nécessaires du service.

Pour le fonctionnaire allemand aussi, les produits et services de l'Administration ne devraient pas être entièrement orientés par le marché, c'est-à-dire se conformer à ce qu'une majorité de citoyens voudrait. En plus, la différenciation n'est pas possible au sein de l'Administration (quand on pense aux lois). A propos des opportunités de la dimension produit, il trouve qu'elles résident dans les études de marché. La Westphalie Rhénane du Nord a mis en place de nouvelles lois, avec une date d'expiration. C'est le cas des lois anti-terroristes qui ont une durée de cinq ans. Passé ce délai, celui qui veut prolonger le délai doit prouver que la loi est encore utile, absolument nécessaire et qu'elle a encore du sens. Mais pour cela, on a besoin de connaître ce qu'il se passe sur le terrain, et c'est là que le marketing peut jouer un rôle. De plus, le marketing peut aussi servir à calculer les coûts et les bénéfices des produits et services lancés et à connaître la date optimale de lancement.

Pour le fonctionnaire américain, le marketing peut aider l'Administration à améliorer ses produits en étant à l'écoute des citoyens. Ainsi, ces derniers sont plus enclins à souhaiter utiliser ces produits et services. Le répondant ne voit aucune limite à l'application de la dimension produit du marketing. Les fonctionnaires français et éthiopienne ne voient ni apport ni limite à l'application de cette dimension à l'Administration.

Tarification: cette dimension est assez difficile à appréhender pour les répondants. Au départ, le fonctionnaire américain était totalement contre l'idée d'appliquer la tarification à l'Administration. Mais après lui avoir donné l'exemple d'un passeport payant, il est maintenant en faveur de cette tarification à partir du moment où elle traduit un facteur de redistribution des richesses.

C'est la même préoccupation pour la fonctionnaire éthiopienne: il y a des services spécifiques où il serait permis de demander une contrepartie financière, comme pour l'authentification des documents administratifs, mais pour les services essentiels comme la justice, la voirie ou l'obtention d'une carte d'identité, cela ne devrait pas être permis. Nous lui avons dit qu'une carte d'identité en Europe n'est pas gratuite, et la répondante était très surprise, elle pense en effet que faire payer pour son identité est inacceptable.

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. Mais les produits comme les passeports devraient être payés, de façon à servir la redistribution de la richesse. En Australie, ce sont généralement les personnes les plus riches qui ont besoin d'un passeport. Elle illustre la tarification en Australie avec l'exemple suivant: les médicaments sont en quelque sorte subventionnés comme les personnes les plus riches paient au plus 27 Dollars et les personnes les plus pauvres paient 5 Dollars. L'Etat a commencé à apposer le prix réel sur les emballages, ce qui a influencé les comportements de consommation vers un usage plus averti des médicaments.

C'est le fonctionnaire allemand qui voit le plus de bénéfice à l'application de la tarification à l'Administration. Le prix différencie la qualité. 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. Il est vrai que ce sont généralement les hommes d'affaires qui ont besoin d'un visa sans tarder et qu'ils ont les moyens de s'offrir ce service. La seule limite de la tarification est atteinte lorsqu'on touche à la constitution. Par exemple, la sécurité publique n'a pas de prix.

La distribution: c'est la dimension la plus importante pour trois des répondants, les fonctionnaires américain, australienne et éthiopienne. L'américain ne voit aucune limite, que des opportunités. Il insiste sur le fait que les produits et services de l'Administration n'ont aucune utilité s'ils ne sont pas disponibles. La distribution et la communication sont inextricables. 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 chaque année. Il est alors très difficile de faire parvenir à ces habitants les soins et médicaments nécessaires. La limite de la distribution est son coût. Si elle ne coûtait rien, il n'y aurait aucun problème. La distribution ne peut pas être dissociée de la tarification. 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 y a de grandes opportunités pour les services publics via Internet comme par exemple les possibilités de « e-government ». L'Administration est pour lui un fournisseur de services plus qu'un producteur de biens. La limite de la distribution serait l'absence de concurrence.

La publicité: 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. Les limites concernent la confidentialité des

informations et le fait d'être en mesure d'effrayer la population en usant de cette dimension. Mais trop de communication ne se révèle pas être une limite. C'est aussi ce que pense le fonctionnaire allemand, pour lui plus on communique, mieux c'est. On peut maintenant atteindre de plus en plus de personnes grâce aux nouvelles technologies de l'information et de communication, ce qui peut être utile pour les relations publiques. La limite de la communication est posée par les finances publiques. Les campagnes de communication doivent respecter certaines contraintes financières. Pour le fonctionnaire américain, la publicité doit se limiter à un caractère informatif. Il dit avoir évoqué cette question dans les questions précédentes, comme c'est le cas de la fonctionnaire australienne.

On obtient différents commentaires dans la dernière question ouverte. Le fonctionnaire américain a mis en garde contre le côté trop «business» du marketing et donc l'appliquer avec précaution à l'Administration, même s'il représente un gros potentiel. De plus, il fait remarquer que ses réponses reflètent une certaine couleur politique. Un républicain aurait été moins critique sur le marketing au sein de l'Administration qu'il ne l'a été. Pour le fonctionnaire allemand, les opportunités du marketing dépassent largement ses limites. Mais pour qu'il soit vraiment appliqué au sein de l'Administration, il faut au préalable établir une fonction réelle de stratégie et de contrôle dans l'Administration. Les fonctionnaires australienne et éthiopienne se sont étonnées des différentes fonctions du marketing. Pour elles, il ne correspondait qu'à la communication, elles n'ont pas pensé à la distribution et à la tarification comme faisant partie du marketing.

En résumé, tous les répondants ont une attitude plutôt positive face au marketing, et les opportunités dépassent les limites. La dimension distribution leur semble très importante, alors que la tarification leur est assez difficile à appréhender. De plus, la majorité des répondants identifie le marketing à la communication (publicité), et ne sont pas familiers avec les autres dimensions du marketing, c'est-à-dire le produit, le prix et la distribution. Le dernier point intéressant est que les cinq répondants ont estimé que la définition la plus récente du marketing, la seconde de l'AMA (définition B / 2004), est la plus compatible avec l'Administration. C'est un argument de poids dans notre démonstration sur l'évolution du marketing qui lui permet d'être appliqué à l'Administration (voir section 4.1.2).

## **7 Conclusion**

Dans cette conclusion, nous mènerons une discussion générale sur notre travail avant de présenter les limites que nous avons repérées et les idées de recherche ultérieure que nous pourrions mener sur le sujet.

### **7.1 Discussion**

Après avoir énoncé les caractéristiques de l'Administration Publique et du marketing, nous avons montré de façon théorique pourquoi ces deux domaines s'accordent mieux ensemble ces derniers temps, et où résident encore les principales différences. Dans la section cinq, nous avons regardé plus en détail les opportunités et limites de l'application du marketing au sein de l'Administration Publique. Pour ce faire, nous avons regardé quels étaient les marchés-cible de l'Administration Publique ainsi que l'applicabilité et les limites du mix-marketing c'est-à-dire le produit, le prix, la distribution et la publicité. Pour finir, nous avons mené cinq entretiens avec cinq agents de l'Administration Publique issus de cinq pays différents, à propos de leur opinion sur le marketing et sur ses apports et ses limites.

Le message principal de ce travail est de montrer que le marketing et le secteur public se rapprochent inexorablement, même s'il subsiste encore des différences. Il n'est pas nécessaire 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), au sein de l'Administration Publique, elle ne joue pas un rôle si important, et même elle est assez difficile à mettre en place. Cependant, les domaines du marketing comme le marketing de crise, les médias et surtout la distribution sont des dimensions plus importantes. De façon plus 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, c'est-à-dire 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'Administration Publique. Néanmoins, lorsque l'on fait appel à la définition de Kotler (1982), voyant 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 n'est pas 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 à travers 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 « publique », d'autre part de combattre le sentiment d'importation de méthodes de « lessiviers » ».

Néanmoins, le secteur public doit lui aussi arrêter de se considérer comme aux antipodes du secteur privé. Nous venons de dire que pour le secteur public, il faut prendre en compte les intérêts de plus d'une personne. 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, c'est plutôt le résultat du 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'interaction 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 2006, p. 1; Kaplan et Haenlein 2006, p. 176 and 177; Kaplan et al. 2007). 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, il n'est plus question de savoir si le produit est un compromis ou non, mais plutôt de savoir comment on constitue le groupe de clients ou quelle est la taille de ce groupe.

De plus, l'Administration Publique devrait être plus à l'écoute du marketing. Comme nous l'avons dit, il y a déjà de nombreux domaines où les concepts marketing sont déjà appliqués. Mais les entretiens que nous avons menés montrent que les experts n'ont pas à l'esprit les limites et 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 c'est d'une



façon inconsciente. Le potentiel du marketing pourrait être mieux exploité si ses concepts et 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 ».

Cependant, l'Administration Publique doit rester vigilante et ne pas penser que le marketing est capable de tout : le marketing n'est pas le remède universel mais seulement un processus permettant de gérer de façon plus efficace le secteur public. Il n'existe pas de concept marketing qui ferait en sorte que les citoyens aiment payer leurs impôts. Il ne peut que faire en sorte qu'ils détestent moins le faire.

Pour finir, on ne doit pas oublier de mentionner que le marketing peut aussi apprendre du secteur public et de la politique, que ça fonctionne dans les deux sens et non pas uniquement à sens unique. Harris et Lock (1996) analysent la croissance du lobbying politique et montrent que ce sujet est cruellement absent dans la littérature de recherche en marketing. D'autres concepts utiles pour le marketing qu'on trouve dans la littérature de l'Administration Publique et de la politique sont la négociation (Fisher et Ury 1987; Raiffa 1982), ou la littérature sur les groupes d'influence, les groupes d'intérêt ou les réseaux politiques (Richardson 1993; Smith M. 1993). Ces notions montrent « comment comprendre la prise de décision et le comportement d'achat. Ils offrent également des outils d'analyse pour ceux qui essaient de comprendre comment fonctionnent les domaines de la stratégie et du marketing » (Lock et Harris 1996, p. 27). Ces courants de littérature ont tous leur origine dans les courants de recherche en politique et dans le secteur public.

## **7.2 Limites et voies futures de recherche**

Du fait du manque de place et surtout de temps ce mémoire a deux limites principales. Nous proposerons quelques suggestions pour remédier à ces limites et nous donnerons quatre pistes de recherche sur le thème du marketing appliqué à l'Administration publique pour conclure.

La limite la plus importante réside surtout dans le fait que ce travail ne peut être considéré que comme une première étape pour relier les termes de marketing et d'Administration. En effet, il manque un certain nombre de détails. Définir ne serait-ce qu'un terme est déjà un sacré défi, alors regarder leurs différences et leurs similarités ainsi que chercher les limites et le potentiel de leur rapprochement nous oblige à parler de ces notions de façon très générale. Plus nous aurions parlé de cas précis en marketing ou en gestion publique, plus nous aurions trouvé de différences ou de similarités. Par exemple, les quatre outils correspondant au mix publicité cités par Kotler et al. (2005 ; voir 5.2.4) ne nous donnent pas une image exhaustive de la façon dont une organisation communique. « Tout ce qui a trait à une organisation véhicule un message : les clients se forgent des impressions sur l'organisation à travers ses équipements, ses employés, ses fonctionnaires, le papier à en-tête et une centaine d'autres substituts de l'entreprise » (Kotler et Levy 1969, p. 13). Ainsi, même le personnel au guichet pour les demandes de passeport fait partie du mix-publicité. De plus, ce mémoire n'a traité qu'une partie très opérationnelle du marketing. Mais le marketing traite aussi de questions beaucoup plus stratégiques. Donc, la coordination d'un plan marketing global serait la clé de l'efficacité maximale. Nous n'en avons pas discuté en détail dans ce mémoire, nous nous sommes concentrés sur les parties opérationnelles. De plus, la réalisation d'un audit marketing régulier serait très bénéfique au secteur public (comme pour toute autre organisation): Selon Kotler et Levy (1969, p. 15) « pour qu'une organisation reste viable, la direction doit fournir régulièrement des audits sur ses objectifs, ses ressources et ses opportunités. Elle doit réexaminer son activité principale, ses cibles, son avantage concurrentiel, ses canaux de communication et les messages qu'elle véhicule à la lumière des tendances et des besoins actuels. Elle doit reconnaître lorsque le changement est nécessaire et y remédier avant qu'il ne soit trop tard ».

Une seconde limite concerne les résultats théoriques de notre travail, qui ne sont pas validés empiriquement à l'aide d'une étude quantitative de grande échelle. Une étude qualitative n'est qu'une première étape vers une image plus détaillée de la réalité et « peut résulter en une théorie restreinte et non-universelle » (Eisenhardt 1989, p. 547). De plus, les interviews ne sont pas allées très loin dans le détail puisque seulement dix questions ont été posées. Il serait intéressant de demander à 200 ou 300 cadres de l'Administration Publique de remplir un long questionnaire de façon à comprendre comment ils interprètent le marketing, quels sont les concepts de marketing qu'ils ont déjà eu l'occasion d'appliquer et où ils voient les limites du marketing dans le secteur public. De cette façon, on peut mieux analyser ce qui se passe dans le secteur public. En réalité, le secteur privé a eu beaucoup plus d'impact sur la façon dont les

scientifiques parlent de et pensent à l'Administration Publique plutôt que de savoir comment elle fonctionne réellement. « A une époque où le secteur privé véhicule une image de modernité alors que le secteur public est plutôt vu comme démodé, il est tentant pour les agences publiques de modifier les bases de leur légitimité » (Stewart et Walsh 1992, p. 500). Olsen (1987, p. 3) le dit d'une façon différente « l'image du secteur privé est rarement fondée sur des observations empiriques, issues du fonctionnement réel de ce secteur. A la place, elle est fonction de la façon dont les manuels de gestion disent comment le secteur privé devrait fonctionner ».

En plus des voies de recherche permettant de remédier à ces deux limites, nous pouvons citer au moins quatre pistes de recherche intéressantes dans le domaine du marketing et du secteur public. Premièrement, il serait intéressant de regarder de plus près la relation acheteur-vendeur, qui est en quelque sorte le principe de base du marketing. Dans la vision traditionnelle du marketing, un échange a lieu entre un acheteur et un vendeur. Dans le secteur public, on peut dire que l'échange prend place entre l'Administration Publique et le citoyen. Cependant, cet échange est largement influencé par les activités politiques. Il serait intéressant d'analyser les relations entre ces trois acteurs.

Deuxièmement, pour continuer sur l'idée de ce qui vient d'être dit, il serait intéressant de regarder de plus près les différences et similarités entre les trois secteurs mentionnés : le secteur privé, le secteur public et la politique. Dans ce mémoire, nous nous sommes concentrés sur les secteurs privé et public sans vraiment prendre en compte la dimension politique. Par exemple, le secteur privé est composé d'une multitude d'entreprises mais la plupart des systèmes politiques ne tolèrent qu'un nombre minimal de partis politiques et l'Etat ne forme qu'une seule entité. Les marchés fonctionnent de manière continue dans les secteurs privé et public mais les élections interviennent de façon discrète (avec une influence possible sur la continuité du secteur public). En comparaison de l'Administration Publique ou des partis politiques, le secteur privé est orienté vers le profit. Pour aller plus loin dans le domaine du marketing politique, le lecteur peut se référer à Butler et Collins (1994, 1996), Egan (1999), O'Cass (1996), O'Shaughnessy (2001) et Shama (1975).

Troisièmement, on peut se pencher sur le contexte international, où il se peut qu'on trouve différents concepts du marketing dans l'Administration Publique. Ainsi, il semble que les nations anglophones utilisent plus souvent le marketing que les autres. Il serait intéressant de voir les raisons pour lesquelles le marketing est plus populaire dans certains pays, en ce qui concerne le secteur public. Nous pouvons bénéficier des travaux de certains chercheurs (Hall

1976, Hofstede 1980, Trompenaars 1993) qui ont cherché à analyser la notion de culture et essayé d'identifier certaines différences et similarités. Avoir interviewé cinq agents de l'Administration Publique issus de cinq pays différents constitue déjà un premier pas dans cette direction.

Pour finir et pour conclure ce mémoire, le marketing est déjà entré dans le secteur public depuis un certain temps mais il n'est pas utilisé au plus fort de son potentiel. Nous pensons qu'il est d'abord important de montrer l'efficacité du marketing dans un secteur public performant. Au moyen d'études de cas réussis et d'exemples d'excellence marketing dans le domaine, les marketeurs pourraient venir à bout des sentiments négatifs ressentis envers la discipline. De cette façon, on pourrait également aller plus en détail pour étudier chacune des dimensions du mix-marketing. Nous pourrions spécifiquement regarder leur adéquation au sein de l'Administration Publique. Par exemple, on pourrait uniquement regarder la tarification et le développement de produit. Cependant il est particulièrement intéressant de se pencher sur l'aspect communication. Sur ce point, on peut peut-être se concentrer sur les medias, par exemple sur l'interaction entre les media, le marketing et l'Administration Publique.

## **8 Annexe**

### **8.1 Guide d'entretien**

**1. Pouvez-vous définir le marketing ? Que représente le marketing pour vous ?**

---

**2. Laquelle de ces deux définitions du marketing vous paraît la mieux adaptée et pourquoi ?**

A) Le marketing correspond au 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.

B) 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 ainsi que de gestion de la relation clientèle de façon à ce que l'organisation et ses parties prenantes puissent en bénéficier.

---

**3. Quelle est votre attitude face au concept de marketing (selon la définition B) ?**

---

**4. Quelle opportunité le marketing offre à l'Administration Publique ?**

---

**5. Quelle est la limite du marketing au sein de l'Administration Publique ?**

---

Par la suite, je vous donnerai des informations sur les quatre principales fonctions du marketing, c'est-à-dire la conception / amélioration des produits, la tarification, la distribution, et la communication (publicité). Je vous poserai les mêmes questions que la question 4 (opportunité, c'est-à-dire où le marketing peut aider) et la question 5 (limite, c'est-à-dire où le marketing peut poser problème) auxquelles vous répondrez pour les fonctions spécifiques du marketing.

**6. Un produit est tout ce qui peut être offert sur un marché, pour que l'on y porte attention, que l'on cherche à l'acquérir, qu'on en fasse usage ou qu'on le consomme de façon à satisfaire un besoin ou un désir. Sont inclus des objets physiques, des services, des personnes, des lieux, des organisations et des idées. La conception d'un produit et son amélioration est l'une des quatre fonctions du marketing.**

- a. Quel est le potentiel du marketing au sein de l'Administration Publique ?
  - b. Quelle est la limite du marketing au sein de l'Administration Publique ?
- 

**7. Le prix correspond au montant demandé pour un produit ou un service, ou l'ensemble des sommes que les consommateurs échangent de façon à posséder ou utiliser le produit.**

- a. Quel est le potentiel du marketing au sein de l'Administration Publique ?
  - b. Quelle est la limite du marketing au sein de l'Administration Publique ?
- 

**8. La distribution correspond à toutes les activités d'une entreprise qui permettent au produit ou au service d'être disponible pour la clientèle cible.**

- a. Quel est le potentiel du marketing au sein de l'Administration Publique ?
  - b. Quelle est la limite du marketing au sein de l'Administration Publique ?
- 

**9. La communication et le mix de la publicité correspondent aux choix de publicité, de la force de vente, des promotions des ventes et des relations publiques qu'une entreprise doit faire pour atteindre ses objectifs de publicité et de marketing.**

- a. Quel est le potentiel du marketing au sein de l'Administration Publique ?
  - b. Quelle est la limite du marketing au sein de l'Administration Publique ?
- 

**10. Y a-t-il autre chose que vous souhaiteriez ajouter au sujet des « Apports et limites du marketing dans l'Administration Publique » ?**

## 8.2 Tableau des abréviations

AMA	American Marketing Association
CPE	Contrat Premier Embauche
CRM	Customer Relationship Management
ENA	Ecole Nationale d'Administration
ESSEC	Ecole Supérieure des Sciences Economiques et Commerciales
GSA	General Services Administration
HEC	Hautes Etudes Commerciales
IBM	International Business Machines
MBA	Master of Business Administration
NHS	National Health Service
NPM	New Public Management
NY	New York
NYPD	New York Police Department
PDG	Président-Directeur Général
POSDCORB	Planing, Organizing, Staffing, Directing, Coordinating, Reporting, Budgeting
RFID	Radio Frequency Identification
TVA	Taxe sur la Valeur Ajoutée
UE	Union Européenne
USA	United States of America

## 9 Bibliographie

### Ouvrages

- Cherington Paul T. (1920) The elements of marketing, Macmillan, New York.
- Common Richard, Flynn Norman, Mellon Elizabeth (1993) Managing public services: competition & decentralisation, Butterworth-Heinemann, Oxford.
- Copeland Melvin T. (1920) Marketing problems, A.W. Shaw, New York.
- De Quatrebarbes Bertrand (1996) Usagers ou clients ? Marketing et qualité dans les services publics, Les éditions d'organisations, Paris.
- Drucker Peter F. (1954) The practice of management, Harper and Row, New York.
- Dunleavy Patrick, O'Leary Brendan (1987) Theories of the state: The politics of liberal democracy, MacMillan, Basingstoke.
- Fayol Henri (1917) (1999) Administration industrielle et générale, Dunod, Paris.
- Fisher Roger, Ury William (1987) Getting to yes – Negotiating agreement without giving in, Arrow, London.
- Glaser, Barney G., Strauss Anselm L. (1967) The discovery of grounded theory: Strategies of qualitative research, Wiedenfeld and Nicholson, London.
- Hall Edward T. (1976) Beyond culture, Doubleday, New York.
- Hermel Laurent, Romagni Patrick (1990) Le marketing public, Une introduction au marketing des administrations et des organisations publiques, Economica, Paris.
- Hirschman Albert O. (1970) Exit, voice and loyalty: responses to decline in firms, organisations and states, Harvard University press, Massachusetts.
- Hofstede Geert (1980) Culture's consequences, Sage publications, London.
- Kaplan Andreas M. (2006) Factors influencing the adoption of mass customization. Determinants, moderating variables and cross-national generalizability, Cuvillier, Goettingen.
- Kotler Philip (1972) Marketing management, 2<sup>nd</sup> ed., Prentice Hall, Englewood Cliffs.
- Kotler Philip (1982) Marketing for nonprofit organizations, 2<sup>nd</sup> ed., Prentice hall, Englewood Cliffs.
- Kotler Philip, Wong Veronica, Saunders John, Armstrong Gary (2005) Principles of marketing: European edition, 4<sup>th</sup> ed., Pearson education limited, Harlow.
- Laufer Romain, Burlaud Alain (1980) Management public. Gestion et légitimité, Dalloz Gestion, Paris.



- Machiavelli Nicolo (1513) (1984) *The prince*, Bantam classics, New York.
- McCarthy Jerome E. (1960) *Basic marketing. A managerial approach*, Richard D. Irwin, Homewood.
- Nystrom Paul (1915) *The economics of retailing*, Ronald Press, New York.
- Olson Johan P. (1987) *The modernization of public administration in the Nordic countries*, Universtity of Bergen, Bergen.
- Raiffa Howard (1982) *The art and science of negotiation*, Harvard University press, Cambridge.
- Ribot, Jesse C. (2002) *Democratic decentralization of natural resources: Institutionalizing popular participation*, World resources institute, Washington.
- Richardson Jeremy J. (1993) *Pressure groups*, Oxford University press, Oxford.
- Smith Adam (1776) (1904) *An inquiry into the nature and causes of the wealth of nations*, Reprint, W. Strahan and T. Cadell, London.
- Smith Martin J. (1993) *Pressure, power and policy: State autonomy and policy networks in Britain and the United States*, Harvester Wheatsheaf, New York.
- Trompenaars Fons (1993) *Riding the waves of culture: Understanding cultural diversity in business*, Nicholas Brealey Publishing, London.
- Urwick Lyndall (1943) *The elements of administration*, Harper, New York.
- Varian Hal R. (1992) *Microeconomic analysis*, 3<sup>rd</sup> ed., W.W. Norton & Company, New York.
- Weld Louis D.H. (1916) *The marketing of farm products*, Macmillan, New York.
- Woodrow Wilson (1887) (1997) *The study of administration*, Reprint, in Shafritz Jay M. and Hyde Albert C., *Classics of public administration*, 4th ed., Harcourt brace, Fort Worth, 14-26.

### **Articles**

- Agresta Robert (2002) *It's time to rethink entrepreneurialism*, *Government executive*, 34(14).
- Alford John (2002) *Defining the client in the public sector: a social-exchange perspective*, *Public administration review*, 62(3), 337-346.
- Anderson James C., Håkansson Håkan, Johanson Jan (1994) *Dyadic business relationships within a business network context*, *Journal of marketing*, 58(4), 1-15.
- Berry Leonard L., Parasuraman Parsu A. (1993) *Building a new academic field – The case of services marketing*, *Journal of retailing*, 69(1), 13-60.

- Bon Jérôme (1982) Les campagnes d'information du gouvernement sont-elles légitimes ?, *Revue française du marketing*, septembre, 90(3), 45-53.
- Bon Jérôme (1989) Les spécificités du marketing des services publics, *Politiques et management public*, 7(4), 25-32.
- Bon Jérôme, Delabre Alexis, Nioche Jean-Pierre (1977) Les abus du marketing, *Revue française de gestion*, 8(1), 21-31.
- Bon Jérôme, Louppe Albert, Menguy Michel (1978) Approches pour définir un marketing public, *Revue française d'administration publique*, 6, p. 301-312.
- Borden Neil H. (1964) The concept of the marketing mix, *Journal of Advertising Research*, 4(2), 2-7.
- Butler Patrick, Collins Neil (1994) Political marketing: structure and process, *European journal of marketing*, 28(1), 19-34.
- Butler Patrick, Collins Neil (1995) Marketing public sector services: concepts and characteristics, *Journal of marketing management*, 11(1-3), 83-96.
- Butler Patrick, Collins Neil (1996) Strategic analysis in political markets, *European journal of marketing*, 30(10/11), 32-44.
- Clarke John (2006) Consumers, clients or citizens? Politics, policy and practice in the reform of social care, *European societies*, 8(3), 423-442.
- Connolly Michael (1991) Editorial: marketing, *Public money and management*, 11(2), 5-6.
- Djelic Marie-Laure (2004) L'arrivée du management en France : un retour historique sur les liens entre managérialisme et Etat, *Politiques et management public*, 22(2), 1-17.
- Dunleavy Patrick, Hood Christopher (1994) From old public administration to new public management, *Public money & management*, 14(3), 9-16.
- Dwyer Robert F., Schurr Paul H, Oh Sejo (1987) Developing buyer-seller relationships, *Journal of marketing*, 51(2), 11-27.
- Egan John (1999) Political marketing: lessons from the mainstream, *Journal of marketing management*, 15(6), 495-503.
- Eisenhardt Kathleen M. (1989) Building theories from case studies, *Academy of management review*, 14(4), 532-551.
- Frederickson George H. (1992) Painting bull's eyes around bullet holes, *Governing*, 6(1), 13.
- Harris Phil, Lock Andrew R. (1996) Machiavellian marketing: the development of political lobbying in the UK, *Journal of marketing management*, 12(4), 313-328.
- Henneberg, Stephan C.M. (1996) Second conference on political marketing, *Journal of marketing management*, 12(8), 777-83.

- Hood Christopher (1991) A public management for all seasons?, *Public administration*, 69(1), 3-19.
- Jaworski Bernard J., Kohli Ajay K. (1993) Market orientation: Antecedents and consequences, *Journal of marketing*, 57(3), 53-70.
- Kahneman Daniel, Knetsch Jack L., Thaler Richard (1986), Fairness as a constraint on profit seeking: Entitlements in the market, *The American economic review*, 76(4), 728-741.
- Kaplan Andreas M., Haenlein Michael (2006) Toward a parsimonious definition of traditional and electronic mass customization, *Journal of product innovation management*, 23(2), 168-182.
- Kaplan Andreas M., Schoder Detlef, Haenlein Michael (2007) Factors influencing the adoption of mass customization: The impact of base category consumption frequency and need satisfaction, *Journal of product innovation management*, 24(2).
- Kotler Philip, Levy Sidney J. (1969) Broadening the scope of marketing, *Journal of marketing*, 33(1), 10-15.
- Lamarche Thomas (1998) Développement du marketing et recomposition du service public, *Sciences de la société*, 43, 49-66.
- Lamb Charles W. (1987) Public sector marketing is different, *Business Horizons*, 30(4), 56-60.
- Laufer Romain (1976) Le marketing du service public, *Revue française de gestion*, 7(6), 72-86.
- Levitt Theodore (1960) Marketing myopia, *Harvard business review*, 38 (4), 26-44, 173-81.
- Lock Andrew, Harris Phil (1996) Political marketing – Vive la difference!, *European journal of marketing*, 30(10/11), 21-31.
- Louppe Albert, Hermel Laurent (2002) Marketing et situation de crise, *Revue française du marketing*, 186(1), 5-21.
- Moe, Ronald (1994) The ‘reinventing government’ exercise: Misinterpreting the problem, misjudging the consequences, *Public administration review*, 54(2), 111-112.
- Morgan, Robert M., Hunt Shelby D. (1994) The commitment-trust theory of relationship marketing, *Journal of marketing*, 58(3), 20-38.
- O’Cass Aron (1996) Political marketing and the marketing concept, *European journal of marketing*, 30(10/11), 37-53.
- O’Shaughnessy Nicholas (2001) The marketing of political marketing, *European journal of marketing*, 35 (9/10), 1047-1057.

- Parasuraman Parsu A., Zeithaml Valarie A., Berry Leonard L. (1988) Servqual: A multiple-item scale for measuring consumer perceptions of service quality, *Journal of Retailing*, 64(1), 12-40.
- Patterson Patricia (1998) Market metaphors and political vocabularies, *Public productivity and management review*, 22(2), 220-231.
- Payne Adrian, Frow Pennie (2005) A strategic framework for customer relationship management, *Journal of marketing*, 69(4), 167–176.
- Pegnato Joseph A. (1997) Is a citizen a customer? *Public productivity and management review*, 20(4), 387-394.
- Perelman Michael (2001) Competition: The hidden costs of the invisible hand, *Challenge*, 44(2), 85-124.
- Rathmell John M. (1966) What is meant by services?, *Journal of marketing*, 30(4), 32-36.
- Regulska Joanna (1997) Decentralization or deconcentration: struggle for political power in Poland, *International journal of public administration*, 20(3), 643-680.
- Reichheld Frederick F., Sasser Earl W. (1990) Zero defections: Quality comes to service, *Harvard business review*, 68(5), 105–111.
- Rust Roland T., Ambler Tim, Carpenter Gregory S., Kumar V., Srivastava Rajendra K. (2004) Measuring marketing productivity: Current knowledge and future directions," *Journal of marketing*, 68(4), 76–89.
- Samuelson Paul (1954) The pure theory of public expenditure, *Review of economics and statistics*, 36(4), 387-389.
- Sanz Didier (2006) Facilitez-vous les impôts sur Internet, *Le Figaro*, 3<sup>rd</sup> may 2006.
- Scrivens Ellie (1991) Is there a role for marketing in the public sector?, *Public money and management*, 11(2), 17-23.
- Shama Avraham (1975) The marketing of political candidates, *Journal of the academy of marketing science*, 4(4), 766-767.
- Shaw Arch W. (1912) Some problems in market distribution, *Quarterly journal of economics*, 26(4), 703-765.
- Shostack Lynn G. (1977) Breaking free from product marketing, *Journal of marketing*, 41(2), 73-80.
- Smith Peter (1993) Outcome related performance indicators and organizational control in the public sector, *British journal of management*, 4(3), 135-151.

- Srivastava Rajendra K., Shervani Tasadduq A., Fahey Liam (1999) Marketing, business processes, and shareholder value: An organizationally embedded view of marketing activities and the discipline of marketing, *Journal of marketing*, 63(4), 168-179.
- Stewart John, Ranson Stewart (1988) Management in the public domain, *Public money and management*, 8(1/2), 13-19
- Stewart John, Walsh Kieron (1992) Change in the management of the public sector, *Public administration*, 70(4), 449-518.
- Swiss James (1992) Adapting total quality management (TQM) to government, *Public administration review*, 52(4), 356-362.
- Van de Walle Steven, Bouckaert Geert (2003) Comparer les niveaux de confiance des citoyens et de satisfaction des utilisateurs en tant qu'indicateurs de "bonne gouvernance": difficile d'établir un lien avec les indicateurs de confiance et de satisfaction, *Revue internationale des sciences administratives*, 69(3), 383-400.
- Vargo Stephen L., Lusch Robert F. (2004) Evolving to a new dominant logic for marketing, *Journal of marketing*, 68(1), 1-17.
- Vigoda Eran (2002) From responsiveness to collaboration: governance, citizens, and the next generation of public administration, *Public administration review*, 62(5), 527-540.
- Walsh Kieron (1991) Citizens and consumers: marketing and public sector management, *Public money and management*, 11(2), 9-15.
- Walsh Kieron (1994) Marketing and public sector management, *European journal of marketing*, 28(3), 63-71.
- Weld Louis D.H. (1917) Marketing functions and mercantile organizations, *American economic review*, 7(2), 306-318.
- Wyner Gordon A. (2002) Get serious about pricing, *Marketing research*, 14(4), 4-6.
- Xia Lang, Monroe Kent B., Cox Jennifer L. (2004) The price is unfair! A conceptual framework of price fairness perceptions, *Journal of marketing*, 68(4), 1-15.
- Zeithaml Valarie A., Parasuraman Parsu A., Berry Leonard L. (1985) Problems and strategies in services marketing, *Journal of marketing*, 49(2), 33-46.