



Études de communication

langages, information, médiations

23 | 2001

Services aux publics : question de communication et de management

Service public : nouvelle rationalité des acteurs ou nouveau marché ?

Public Services: A New Supplier Rationality or a New Market?

Thomas Lamarche



Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/edc/1139>

DOI : 10.4000/edc.1139

ISSN : 2101-0366

Éditeur

Université Lille-3

Édition imprimée

Date de publication : 1 mars 2001

Pagination : 69-88

ISBN : 2-9514961-1-7

ISSN : 1270-6841

Référence électronique

Thomas Lamarche, « Service public : nouvelle rationalité des acteurs ou nouveau marché ? », *Études de communication* [En ligne], 23 | 2001, mis en ligne le 15 novembre 2014, consulté le 19 avril 2019.

URL : <http://journals.openedition.org/edc/1139> ; DOI : 10.4000/edc.1139

Ce document a été généré automatiquement le 19 avril 2019.

© Tous droits réservés

Service public : nouvelle rationalité des acteurs ou nouveau marché ?

Public Services: A New Supplier Rationality or a New Market?

Thomas Lamarche

- 1 L'analyse économique propose différents visages des services publics ; on retiendra ici quelques éléments susceptibles d'offrir des perspectives transversales, entre sciences de l'information, sciences de gestion et sciences économiques. La perspective déréglementaire, après avoir (dé ou re) structuré les services publics en réseau, aborde des domaines plus proches de l'État central (voire même des fonctions régaliennes) et de ses structures décentralisées (concessions ou privatisations de services publics locaux).
- 2 On s'intéresse ici à la perspective visant à créer des marchés là où l'organisation relevait essentiellement de déterminants hors marché pendant la période précédente (fordisme). Les travaux sur la déréglementation (particulièrement développés dans le domaine des services en réseaux) montrent les changements des logiques d'offre. Cette métamorphose en structures orientées par la relation concurrentielle est illustrée par des changements de pratiques managériales. Pourtant, pour créer une coordination par le marché, il ne convient pas seulement de mettre les structures d'offre en concurrence ; c'est pourtant l'essentiel de ce que produit la réglementation économique. Il convient, a minima, de s'intéresser au comportement de la demande et à l'usage des services publics. Or le comportement de la demande a été assez radicalement réinterprété, dans le sens où la pensée économique a renoué avec une conception de la demande fortement individualisée : l'homo œconomicus fait un grand retour. Le mouvement des idées économiques fait apparaître que la rationalité individuelle dans la consommation de service collectif a été remise au goût du jour. La diffusion d'un paradigme mercatique issu d'expériences en produit de grande consommation est intimement liée à la croyance nouvellement affirmée en une consommation individuelle de bien public ou de services collectifs. La contagion déréglementaire repose alors sur une forme d'anticipation autoréalisatrice : la mise en marché des services publics.

La rationalité du consommateur de service public : une croyance fondatrice

- 3 Le service public connaît une phase de marchandisation qui participe de sa crise d'identité, de fonctionnement, et de représentation. L'hégémonie du modèle marchand semble un élément structurant de cette recomposition du service public (Lamarche, 1998). On peut alors décrire précisément la soumission à de nouvelles contraintes d'offre, à une concurrence ou une rivalité plus présente qui entérine l'existence d'un fonctionnement marchand. Conjointement les « figures de l'utilisateur » se conditionnent dans des références marchandes. On doit comprendre que l'utilisateur devient client parce que les organisations de service public s'adressent à sa capacité à exercer des choix ; cela signifie que l'offreur construit ou participe à la construction d'un « client » du service public. Le modèle clientèle est (aussi, mais pas seulement) une résultante de la mercatisation. Et en même temps les organisations de service public s'adaptent à un utilisateur qui devient critique, qui exerce des facultés de consommateur, qui arbitre (Cf. notamment la concurrence intermodale pour les transports). Ainsi se construit un utilisateur des services publics qui a été éduqué, formé par le marché dans le domaine de la consommation individuelle par une concurrence s'adressant directement à sa capacité d'arbitrage. L'utilisateur-client est le résultat d'une construction sociale qui accorde une place croissante à la décision individuelle.
- 4 Dans ce sens l'image médiatique de l'utilisateur des services publics, par exemple celle de « l'utilisateur pris en otage », oriente les services publics vers un fonctionnement marchand. Et cela parce que les services publics sont conduits à répondre à des individus supposés constituer leur clientèle et non plus à un besoin de la collectivité. Il s'agit d'une construction jointe du « client des services publics » et du « service public répondant à des clients ». La formation du client et la construction du marché sont autoréalisatrices. La perspective marchande, dans le sens de l'anticipation de l'accroissement du rôle des facteurs marchands dans la régulation des services publics, induit la mise en œuvre de mécanismes (notamment l'écoute client) qui construisent, réalisent l'anticipation. La croyance en l'efficacité d'une différenciation puis d'une individualisation des services collectifs valide l'existence du client. Les discours sont alors créateurs de l'état de fait, car ils fondent l'état d'esprit et les pratiques.
- 5 La pensée économique dominante, bien que libérale dans ses fondements, a fait une place importante dès les années 1950 à une économie publique reconnaissant l'existence de situations d'échec du marché et montrant que l'action individuelle des acteurs (offreurs et demandeurs) conduit à des formes d'inefficacité. Ceci est connu sous le nom de théorie des biens publics. Pendant une trentaine d'années, en dépit de critiques libérales (nommées ultra ou encore libertariennes), il y a une relative continuité de la pensée en ce domaine.
- 6 La déstructuration de la logique d'offre et la mise en marché de secteurs restés longtemps hors marché s'accompagne d'une relecture du comportement de la demande. Cela illustre le « triomphe de l'individualisme » dans les sciences sociales que décrit Robert Boyer (2000). Non seulement il n'y a pas d'acteur collectif, mais aussi la rationalité est résumée à un arbitrage néoclassique (utilité individuelle, arbitrage coût-avantage, maximisation). La pensée managériale ainsi que le marketing de produit de grande consommation sont structurés par une vision simplifiée du marché. Le postulat implicite de rationalité du

consommateur constitue une base essentielle de la diffusion du marketing. Cela prend place dans le cadre d'une vision de l'entreprise considérée comme une organisation finalisée, capable d'agir de façon volontariste.

- 7 L'usage d'une logique clientèle permet certes de travailler sur la satisfaction des individus, cependant cet usage provoque un déplacement des références collectives, des normes collectives, vers une évaluation par les préférences individuelles. La logique de l'évaluation, de la justification des actions et des procédures se déplace vers un « monde marchand ». Le déplacement provient d'anticipations (stratégiques) qui s'autoréalisent.
- 8 L'introduction du marketing dans des entités non-marchandes et dans des entités publiques ne recouvre pas complètement l'articulation ou les frontières régulation marchande/régulation non-marchande, même si cette perspective constitue une grille pertinente (Cf. Barrère, 1998). Ce que l'on remarque dans différentes sphères traditionnellement non-marchandes, c'est qu'une logique marketing, un état d'esprit marketing, émerge (selon une grande variété de processus) signifiant et amplifiant une méthodologie de réponse à une somme d'individus assimilés à des acteurs susceptibles de choix ; ce qui éloigne de deux piliers de l'économie publique : le collectif et le projet normalisateur.
- 9 L'utilisation de techniques marketing n'implique pas nécessairement un recours au marché comme principe de coordination ou comme moyen de financement (c'est par exemple le cas des établissements hospitaliers, des collectivités locales, des universités, des OPAC... dont la logique organisationnelle n'est pas fixée par une coordination par le marché). De multiples organismes importent, adaptent des éléments de marketing, amplifiant par ces méthodes un recours au marché auquel ils tentent de réagir et de s'adapter. Le marketing montre une certaine capacité à servir hors marché lorsqu'il y a captation des ressources ou des justifications. C'est notamment le cas lorsque l'utilisateur n'est pas à l'origine des ressources (hôpital par exemple), ou n'est pas le fournisseur exclusif de ressources (SNCF, RATP). Une des particularités pour le marketing des services publics est ainsi que les ressources ne se trouvent pas essentiellement sur un marché externe. Dans ce sens, certaines variables comme le prix sont peu ou difficilement manipulables.
- 10 Même si le recours au marketing touche certains domaines, fonctions ou secteurs, sans nécessairement les marchandiser (c'est-à-dire déplacer la frontière marchand/non-marchand), on peut discerner des éléments de marchandisation. Un des indicateurs du déplacement des biens publics vers des biens ou services privés est l'individualisation tendancielle des produits ou des prestations. Cela se traduit dans un discours des opérateurs de service public adressé aux individus en tant que consommateurs (usagers et acteurs d'un arbitrage), et non plus essentiellement en tant que collectif¹. La structuration d'un service public en une somme de produits adaptés à des segments de marché semble de prime abord s'éloigner de la logique publique consistant en un projet politique. La relation traditionnelle de l'administration suit en effet un sens descendant : un projet politique est (centralement) construit selon une norme censée faire évoluer la société, et non satisfaire des demandes particulières². L'utilisateur du service public est construit selon un projet politique central. Ceci explique en partie pourquoi l'utilisateur est difficilement cernable, pourquoi il est parfois mal connu ou mal représenté. L'utilisateur du service public résulte d'une construction politique normative, il s'agit d'une vision positive. Pourtant l'adaptation aux particularités de la demande sociale de l'offre publique peut en tant que telle constituer un objectif politique. On retrouve de multiples

exemples dans la campagne électorale des régionales et cantonales de 1998 : il s'agit du discours local d'adaptation du service public aux différentes contraintes. On peut citer notamment les questions de desserte pour les transports collectifs, le maintien des hôpitaux (ou des maternités) en zones de faible densité de population. De même l'adaptation de l'enseignement dans les ZEP constitue une forme d'adaptation d'une prestation pourtant largement structurée par l'idéal d'unité du service public laïc et obligatoire. On peut aussi penser que le « service public audiovisuel de qualité » d'Arte constitue une forme de segmentation du marché ou de la demande qui ne développe ni un clientélisme ni la dissipation d'un projet politique. Le service correspond à une prestation qui n'est pas fournie par le marché (situation de « market failure »).

- 11 L'interprétation de la notion d'adaptation aux publics et aux particularismes prend une dimension fort différente lorsqu'il s'agit de répondre à des gisements solvables de demande (situation des grands comptes dans l'offre de télécommunication, autoroutes visant au désengorgement de l'accès aux stations de sport d'hiver...) ou lorsqu'il s'agit d'adaptation des prestations sans recherche d'écroulement.
- 12 On peut éclairer la question de l'introduction du marketing dans le domaine public avec différentes appréciations du management public. Parmi les thèses à l'origine du développement du management public, on trouve selon Roman Laufer la crise de légitimité de l'organisation liée à une crise du droit et de la science. Cela signifie une atteinte au positivisme juridique et notamment aux lois de Rolland sur le service public. La technique, ici la technique marketing importée d'une culture professionnelle étrangère, n'est « plus subordonnée à la science » (Cf. Laufer, in *Colloque de Cerisy*, 1995). Ce que Laufer note pour le management public a quelques résonances pour nous, notamment la question de la crise philosophique se traduisant par un règne de l'opinion publique. Le règne du client correspond à un stade supplémentaire de cette crise de légitimité des services publics multipliant les démarches d'adaptation à leurs usagers, tout en doutant de la légitimité même de cette adaptation qui l'éloigne des principes positifs de son action. En effet qu'est-ce qui donne le sens de l'action publique : la norme énoncée par le pouvoir politique (le projet, le programme) ou l'attente (parfois de très court terme) de l'opinion publique, des consommateurs ?

Un management pour assumer la mise en marché ou pour créer le client ?

- 13 La relation concurrentielle anticipée conduit à mettre en œuvre, à l'avance, une série de mesures ou de réformes considérées comme nécessaires... La conduite du changement est en partie polarisée par une forme de « normalisation » marchande, alors l'individualisme présupposé du consommateur induit la mise en œuvre de procédés lui permettant d'exercer son arbitrage.
- 14 La concurrence anticipée est un déterminant décisif. Cette anticipation peut être en partie justifiée par l'ouverture à la concurrence de différents secteurs, mais elle est bien souvent surdéterminée. Une partie des biens publics débouche sur une concurrence pour l'attribution d'une concession, ce qui n'implique pas de mise en concurrence directe pour l'utilisateur. D'autres secteurs ne connaissent qu'une concurrence sur certains produits (Cf. par exemple le maintien du monopole sur la téléphonie locale) ou certains clients (l'électricité).

- 15 Le désengagement de l'État comme tendance longue est donc interprété comme une normalisation, comme s'il existait un mode normal, voire exclusif, de forme de la concurrence ou de relation avec les clients. Cette normalisation est surdéterminée par la pratique du benchmarking... Cela consiste dans son principe à mettre en commun des méthodes, des techniques et des expériences éprouvées dans un secteur ou sur un marché donné. Dans la pratique cependant cette mise en commun, comme plus généralement la veille concurrentielle, engendre des stratégies de copiage par une logique de suivisme, et finalement une proximité de trajectoire, de choix, de mode de relation à la clientèle.
- 16 Ainsi l'anticipation d'une accentuation des relations concurrentielles, la domination d'une vision individualiste des modes de consommation ainsi que des stratégies de benchmarking vont produire des moyens permettant en fin de compte au consommateur d'exercer certaines formes d'arbitrage. On voit le caractère auto-prophétique de la situation : les moyens de l'arbitrage ont donc créé les conditions d'un arbitrage. Ce faisant, ces nouveaux moyens de communications externes justifient, ex post, le postulat de rationalité des consommateurs.
- 17 On note toutefois que les possibilités d'arbitrage que l'on offre aux consommateurs vont se situer généralement au sein de gammes de produits différenciés plus qu'entre offreurs. Les services publics offrent par exemple plusieurs types de contrat, cela ne signifiant pas que l'utilisateur peut exercer une sanction à l'encontre de l'offreur en cessant d'utiliser les services fournis. Par contre, la concurrence par substitution, déjà évoquée, joue à plein.
- 18 Un des fondements de la marchandisation et plus encore de la mercatisation des services publics est la raréfaction des ressources, essentiellement la diminution des concours publics. Les restrictions budgétaires renforcent une situation de recours au marché qui se construit réglementairement, et se traduit par de « nécessaires » stratégies d'accès aux ressources. Dès lors qu'il y a rivalité pour accéder à une ressource et que se développent des stratégies de captation de ces ressources, des éléments de logiques marchandes apparaissent. Mais un des traits saillants des organisations non-marchandes (Cf. Bauer, 1996) est la pluralité de l'origine des ressources. Des stratégies sont mises en œuvre pour capter des ressources ou des justifications auprès de différentes parties : captation de fonds publics (à de multiples niveaux administratifs et territoriaux) ; partenariat ; stratégies grands comptes et grands publics.
- 19 Si les services publics industriels et commerciaux sont manifestement dans une tendance déréglementaire les conduisant à développer des logiques de captation de marché et des stratégies de segmentation, on notera plus largement que la raréfaction des ressources publiques pousse de nombreuses institutions, notamment administratives, à trouver des financements alternatifs. Cela conduit à une évolution des prestations, des produits et de leur mise en circulation. Des systèmes de veille se développent, permettant de définir de nouveaux marchés, de nouvelles clientèles, de nouvelles justifications pour des organismes non-marchands. La prise en compte de l'intensité concurrentielle et de la pression internationale conduit les Directions générales, commerciales ou stratégiques à rechercher et valoriser des avantages concurrentiels élaborés à un niveau hiérarchique élevé³. Mais le développement d'analyses de clientèle ou de concurrence est aussi fréquent dans des domaines pour lesquels une situation marchande ou une situation concurrentielle n'est pas clairement identifiée, ou n'est pas traditionnellement identifiée. Néanmoins les terminologies du marketing, trop marquées, trop symboliques, sont régulièrement absentes des pratiques et des discours. On trouve alors de nombreux

éléments intégrant des contraintes marchandes, concurrentielles, voire de clientèles sans que les réflexions assument, au moins dans la terminologie, la recherche d'avantages concurrentiels. Le marketing se met en place avant de se dire (Hermel, 1995).

- 20 Deux éléments marquent la pensée stratégique marketing des services publics : l'accès aux ressources et la réflexion en situation concurrentielle. La rivalité dans l'accès aux ressources publiques pour les structures administratives ne constitue pas une nouveauté, les analyses du fonctionnement bureaucratique ont étudié précisément le système⁴. Néanmoins la part des financements partenariaux ou marchands peut devenir décisive. La situation de l'Imprimerie Nationale développant un marketing stratégique pour faire face à un besoin de ressource non entièrement satisfait par les prestations rendues à l'État en est un exemple. L'institution se tourne vers des marchés, intègre une réflexion marketing aux niveaux stratégique, fonctionnel et opérationnel (Cf. Quatrebarbes, 1996).

Captation de la rente : l'attention ne se porte pas sur le client

- 21 La situation pré-concurrentielle à GDF conduit à mener des stratégies longues pour éviter des pertes de concessions. Il s'agit alors de concilier différents niveaux stratégiques : affection du public pour l'image « corporate » par des actions qualifiant GDF d'entreprise citoyenne ; fidélité des utilisateurs (relation de service, valorisation du « plus produit ») et recrutement de nouveaux abonnés ; relation avec les élus ayant à désigner le concessionnaire. La justification de GDF dans une incertitude concurrentielle conduit à dresser une stratégie complexe auprès non seulement d'une clientèle segmentée, mais aussi, voire surtout, auprès du public en général et de ses représentants (les élus locaux). On trouve ici la pluralité des ingrédients d'une entreprise dont les justifications ne se trouvent pas essentiellement dans l'acte d'achat d'un consommateur final.
- 22 Le système de relation triangulaire entre le client (décideur public), le consommateur (l'usager) et le prestataire est caractéristique de l'organisation en concession. Sophie Dubuisson-Quellier montre ainsi comment le prestataire de service développe une relation marchande avec l'usager alors que celui-ci ne peut pas exercer un arbitrage direct sur le marché. En effet la concurrence se développe lors de l'attribution de la concession. Après l'attribution de la concession, le consommateur ne peut jouer que sur un arbitrage intermodal. Dans le cas de la restauration scolaire, pour continuer l'exemple de Dubuisson-Quellier, l'usager (et ses parents) ne peut opposer à la cantine que la restauration à domicile. Or la gestion de la relation avec les usagers intègre une vision marchande, pour s'appuyer sur l'usager face au client (décideur final). Le prestataire construit le consommateur, dans le sens où il lui fournit des moyens d'arbitrage et d'action. La capacité de décision du consommateur est mise en avant. S'il ne peut pas directement agir sur l'attribution de la concession, on voit bien que le pouvoir qui lui est donné contribue à former un consommateur individuel, et non plus un collectif bénéficiant d'un service (public). Le développement des outils d'analyse de satisfaction, les moyens de la coproduction du service (pour choisir les menus par ex...) poussent le consommateur vers des arbitrages plus traditionnels.
- 23 Finalement le cas de la restauration scolaire illustre la situation de la consommation captive en ce que des comportements de consommation et d'arbitrage individuel peuvent être créés et en partie substitués à une logique civique ou de représentation caractéristique du fonctionnement des services publics. Le représentant de l'usager est court-circuité par les mécanismes de prise en compte de l'individu consommateur.

- 24 Cependant pour saisir le système de concession, il convient d'évoquer les questions liées à la captation de la décision publique. Les organisations de service public trouvent une justification essentielle, une validation, par la décision publique. La plus importante étant l'attribution de la concession. Les stratégies relationnelles avec les élus et leurs cabinets constituent alors une variable essentielle de la stratégie de captation du marché. A la constitution de l'offre proprement dite s'ajoutent différentes formes de lobbying qui sont décidées et mises en œuvre très en amont. Ce clivage hiérarchique participe de l'éloignement voire de l'incompréhension des éléments stratégiques et des directives opérationnelles. Les mécanismes qui se mettent en place relèvent de réseaux relationnels, de lobby, de partenariat sur projet politique⁵...
- 25 Le régime de concession fait apparaître des stratégies de captation de la rente. En effet les prétendants mettront en œuvre des mécanismes favorisant l'attribution du marché en ne dévoilant qu'une partie des informations, sur les coûts notamment. Cela caractérise une situation d'asymétrie de l'information : l'entreprise en place détient une information dont ne dispose pas directement et complètement le décideur public. Cette domination en matière d'expertise est d'ailleurs une des principales limites au contrôle public et, plus généralement, à la réglementation des situations non concurrentielles. J.-J. Laffont (1995), considère même que plus les obligations de service public sont importantes et plus les rentes liées à l'asymétrie d'information sont fortes.
- 26 Ces éléments relationnels ne placent pas nécessairement l'organisation dans une logique d'adaptation au marché. Les marchés monopolistiques ou oligopolistiques sur lesquels se situent les services publics ne se gagnent pas essentiellement par la conviction d'une multiplicité de consommateurs, il s'agit d'abord de convaincre un décideur public. Le marketing grand public n'est donc pas la condition première de la survie de l'organisation. C'est ici toute la différence entre le consommateur qui dispose du pouvoir d'arbitrage et l'utilisateur dont l'accès au service n'est pas volontaire (ou qui ne bénéficie pas d'une alternative).
- 27 Le développement d'une pensée stratégique, et plus particulièrement d'une pensée stratégique en terme de marché, constitue donc un élément moteur, mais qui reste parfois cantonné aux plus hauts échelons de la hiérarchie. Autre exemple, la montée de la réflexion en univers concurrentiel touche de plus en plus les Universités. Lorsqu'elles tentent d'affiner leurs principaux publics cibles, un discours de stratégie comparable à la constitution d'avantages concurrentiels se reconstruit. Les questions en effet soulevées recouvrent des classiques de l'analyse concurrentielle : quels sont les concurrents de la formation (magistère, MST, DESS, école doctorale...), quelles barrières à l'entrée existent (ou quelles sont celles que l'on peut forger, ou dépasser selon les cas...), quels sont les atouts, les particularismes qui peuvent forger la différence⁶... Des stratégies de positionnement se mettent en place avec, dans de très nombreuses situations, le mix marketing correspondant (multiplication des insertions presse, relations publiques pour collecter la taxe d'apprentissage, événementiels, stratégie de prix...). Le marché de la formation, notamment pour les formations supérieures spécialisées, est certes clairement identifié, mais la mise en œuvre de ce type de réflexion stratégique dans le service public de l'enseignement supérieur est un indice de sa capacité d'adaptation mais aussi de la contagion des méthodes d'appréciation de l'univers en terme marchand. On se trouve dans la coexistence du monde civique et du monde marchand.

Des relations clientèles marquées par les formes de la concurrence et la fragmentation des usages

- 28 Les services publics sont marqués par une anticipation de la déréglementation et, évidemment, par des changements de réglementation dans un sens pro-concurrentiel pour certains secteurs. C'est sur la base de cette mise en concurrence anticipée (qui s'apparente au mécanisme de la concurrence potentielle décrit par la théorie de marchés contestables, mais aussi à la notion de menace crédible) qu'ont été développés des outils marketing permettant de capter le consommateur et de favoriser la mise en œuvre d'arbitrage. La rationalité supposée du consommateur crée les conditions de la mise en œuvre de mécanismes lui permettant finalement d'exercer certains choix. La différenciation des produits, l'élargissement des gammes et la tendance à l'individualisation des prestations suit un phénomène remarqué autant pour la production industrielle que servicielle.
- 29 Cette analyse de l'autovalidation mérite d'être complétée par deux points de vue. D'une part, la volonté de mettre en œuvre une forme d'individualisation des prestations (ou au moins du relationnel) se heurte à quelques particularités fortes de la relation avec les usagers ainsi qu'aux difficultés connues par les chaînes de transmission hiérarchique, ce qui renforce l'idée que le marketing des services est une question managériale. D'autre part, on doit faire apparaître une certaine fragmentation de la représentation et du sentiment d'appartenance aux services collectifs.
- 30 La difficulté de mise en œuvre opérationnelle des stratégies marketing provient dans un premier temps de la coexistence de missions contrastées. Pour assumer les différents objectifs « clientèles », le personnel au contact est chargé de gérer conjointement plusieurs types de missions et de contraintes, et il doit se former à une relation marchande avec les usagers.

Coexistence de missions et de relations clientèles distinctes

- 31 La mission de base est la mission de service public, visant à servir toutes les catégories de population, quitte à mettre en place dans un certain nombre de cas des mécanismes de discrimination positive. Cependant l'équilibre budgétaire et la rentabilité sont des contraintes montantes ; cela induit de viser des publics cibles solvables et de les garder. La contradiction entre ces deux éléments entraîne soit une forme de schizophrénie des structures, soit un partage des tâches et donc des missions entre différents services, soit enfin requiert un chantier organisationnel et managérial particulièrement sensible.
- 32 Les travaux de Gadrey, Gallouz et Ghillebaert (1997) montrent la « construction sociale » des produits, avec notamment un fort ancrage des habitudes d'usage qui ne doivent pas grand chose au monde marchand (pour reprendre l'expression de Boltanski et Thévenot, 1991). La part du relationnel, le temps d'explication et d'accompagnement des prestations, le travail pédagogique et le traitement des dossiers des populations défavorisées mettent en lumière une très grande spécificité de la gestion de ce service public. On peut envisager des éléments de même configuration dans l'éducation nationale avec les ZEP, à l'ANPE...

- 33 La situation de l'ANPE éclaire les contradictions qui traversent certaines organisations et notamment l'opposition hiérarchique sur les vertus et mérites des différentes missions. La direction stratégique impulsée par Michel Bon⁷ lors de sa présidence de l'ANPE traduit cette orientation marchande basée notamment sur la segmentation, l'écramage et la recherche de valorisation selon des indicateurs marchands. La logique marketing s'est développée essentiellement au niveau directorial pour faire avancer de nouveaux principes visant à impulser une mutation qualitative du service public. Les objectifs signifiés en terme de part de marché (gain de 18 points de part de marché comme objectif 1993) tentent d'impliquer le personnel, de mettre en place des critères de contrôle de la rentabilité des actions menées... L'opposition à cette stratégie marketing, traduite par un rapport de force interne, met en avant un travail qualitatif du service public qui ne peut pas se fixer des objectifs comparatifs aux intermédiaires privés. Se pose alors la question de la légitimité de la part de marché comme objectif d'un service public. Peut-elle devenir un élément structurant de la relation de service ? (Cf. Isaac Joseph, in *Colloque de Cerisy*, 1995) Le projet de l'ANPE est d'ordre politique dans le sens où il s'agit de contrer les imperfections et les échecs du marché du travail. La décision politique est positive, volontariste pourtant il ne s'agit pas de faire disparaître une régulation par le marché, mais plutôt de l'encadrer, de la fluidifier et de pallier certains excès (notamment auprès de publics exclus). Mais conjointement le projet pragmatique de l'ANPE passe par la gestion de son existence face à des structures opérant dans le même domaine. D'où une menace sur une partie de son activité. La partie de la population la plus facilement plaçable sur le marché du travail est visée par les concurrents, induisant une forme d'écramage.
- 34 Les difficultés de coexistence des différents objectifs peuvent être marquées par la pression autour de la rentabilité⁸. Les indicateurs de gestion mis en place traduisent très mal, voire ne traduisent pas les éléments relationnels, les « mondes relationnels » (Gadrey et alii, 1997).
- 35 On retrouve des traces de ces difficultés d'exercer conjointement une action commerciale et un service public à France Télécom. Pour traiter cette difficulté, certaines agences FT se sont transformées en boutique, alors que la gestion des cas difficiles (comme les défauts de paiements, les mécontentements...) a été dans de nombreux départements transférée. C'est une spécialisation par clientèle, qui permet un regroupement qualitatif et évite de gérer simultanément des missions distinctes. C'est une préfiguration organisationnelle du passage du service public au service universel (Cf. Cartelier et al., 1996), dans le sens où les missions publiques ne sont plus organiquement fondatrices de l'opérateur (par les péréquations, l'égalité de traitement, l'indifférenciation même). Elles sont séparées financièrement et, ici, dans l'organisation. La transformation organisationnelle suscitée par la segmentation des clientèles constitue une fragmentation essentielle dans la trajectoire des services publics.

Logique d'écramage

- 36 L'évaluation de l'utilité par l'individu prend une place croissante à mesure que les formes de concurrence directes et indirectes se développent et sont médiatisées. Les moyens fournis au consommateur pour qu'il exprime des choix constituent logiquement des conditions d'un comportement d'arbitrage.

- 37 La segmentation des publics engendre des différenciations de produits et de services et pousse à une déconstruction de la logique organisationnelle. Le lien avec la recherche signifiée de prix juste ou de vérité des prix est un des fondements de l'éclatement du service public. Les questions sur la coexistence des missions et sur la coexistence des segments de marchés touchent l'unité des institutions en charge des services publics. Le transfert vers des logiques d'adaptation aux clientèles met en lumière les charges de la relation aux publics marginaux alors qu'une part croissante des organisations de service public agit en situation concurrentielle.
- 38 La coexistence de missions distinctes s'avère délicate. A l'instar de l'exemple de France Télécom ou de La Poste, certaines organisations de service public s'orientent vers différentes formes d'écramage. Ces stratégies d'écramage du marché, dans le sens d'une attention accrue aux segments rentables, provoquent un décalage entre les agents au contact qui assument le service public et la direction qui élabore un marketing stratégique centralisé pour fonder des avantages concurrentiels.
- 39 Même lorsque ce n'est pas son objectif, la segmentation des clientèles produit un écramage des marchés. Les dispositifs mis en place fournissent aux consommateurs des avantages (en terme de tarification notamment, mais aussi d'abonnement, de promotion, de cadeaux...) à l'inverse du degré de substitution sur lequel ils peuvent jouer. Cela signifie que les publics captifs vont servir à financer les publics à forte mobilité, inversant ainsi la péréquation.
- 40 Ce phénomène qui touche les services publics est maintenant bien connu dans l'analyse de l'économie internationale. Il peut être éclairé par l'incompatibilité de la liberté de circulation des capitaux et de la taxation du capital (notamment l'impôt sur les sociétés). Le dumping fiscal qui permet à la Grande-Bretagne d'attirer des investisseurs (Cf. la délocalisation connue sous le nom d'« affaire Hoover ») est l'exemple type d'une situation dans laquelle la mobilité d'un acteur pousse à développer des incitations variables en fonction de la substitution (ici elle s'exprime par la mobilité internationale). Ce détour par un exemple d'économie internationale montre que la mobilité (des capitaux dans un cas, des consommateurs dans l'autre) remet en cause les systèmes de péréquation et les équilibres budgétaires.
- 41 Lorsqu'il existe des situations permettant une substitution (un arbitrage entre différentes offres), alors l'offreur tente de capter une clientèle mobile... au risque de se désengager des clientèles captives⁹. A cela s'ajoutent différentes stratégies de spécialisation des prestataires. Une part de la population est susceptible de soutenir le scénario athénien décrit par Ricardo Pettrela.
- 42 Les stratégies marketing ne correspondent cependant pas dans tous les secteurs à une recherche d'écramage. Dans le service public de l'habitat (OPAC notamment), on trouve une coexistence de plan marketing, de programme d'écoute et d'adaptation clientèle avec des objectifs largement marqués par des missions de service public. Néanmoins la décentralisation se traduit par une forte autonomie des offices, ainsi cette segmentation peut correspondre dans certains départements avec une recherche de nouveaux équilibres financiers. Les outils marketing ne se traduisent pas nécessairement par un abandon de certaines missions non-marchandes, ce sont les objectifs d'équilibre financier, et non essentiellement l'attention clientèle, qui transforment (éventuellement) les finalités d'un OPAC.

- 43 Enfin les difficultés de mise en œuvre de la relation de service ont trait à la responsabilisation croissante des agents. La mise en œuvre du marketing des services passe classiquement (Eglier et Langeard, 1988) par une décentralisation de la responsabilité, voire par la création de centres de profits. Il s'agit d'induire une relation entre un prestataire personnifié par l'agent au contact que l'entreprise ou l'organisation de service va placer comme média visant l'adaptation (au moins discursive) des prestations. Dans les organisations de service public, la prestation est construite par une somme de procédures strictes, la qualité de la prestation provient de la somme du travail des agents et pas seulement de la performance individuelle. La pression exercée sur le personnel pour le responsabiliser vise à signifier qu'il est individuellement responsable de la qualité du service.
- 44 Le management des entreprises de service a longuement argumenté en faveur du rôle et de la responsabilité de l'individu prestataire¹⁰. Néanmoins l'enseignement des travaux sur l'industrialisation des services (Cf. de Bandt et Gadrey, 1994) est que parfois plus de procédures, voire plus de bureaucratie, permettent l'adaptation des prestations et non essentiellement la responsabilité individuelle.
- 45 La culture des organisations de service public fondée sur ce caractère collectif du travail, et renforcé par une vision forte de la mission de service public (parfois mythifiée), est troublée par un discours managérial évoquant les références individuelles : l'agent responsable ; le client ; la rémunération au mérite. Le marketing est source de techniques favorables à la réactivité des services publics, mais il est concurrentiellement le support d'un discours interne visant à transformer l'état d'esprit des personnels.
- 46 Pressés par une hiérarchie sensible aux menaces déréglementaires et concurrentielles, les personnels au contact des usagers ou des clients doivent faire face à la coexistence de modes de consommation variés. Une pluralité de relations de services coexiste, or si la coexistence de différentes gammes de biens constitue une question d'organisation bien maîtrisée dans l'industrie, dans les services collectifs et plus encore dans les services publics, la coexistence de différents « discours produits » et discours institutionnels fait éclater le rapport de service en plusieurs relations clientèles.

BIBLIOGRAPHIE

- Bancel-Charensol, L.**, (1998), « Le management des entreprises de services : le cas des entreprises de réseaux et de service public », *Télécoms : réinventer le service public ?*, Terminal, n° 76/77, L'Harmattan, pp. 49-84.
- De Bandt, J. et Gadrey, J.**, (1994), *Relations de service, marchés de services*, CNRS Éditions, (Coll. Recherche et entreprise).
- Barrère, C.**, (1998), « Gestion marchande et gestion publique du transport ferroviaire », *Sciences de la société*, n° 43, février 1998, pp. 25-46.
- Boltanski, L. et Thévenot, L.**, (1991), *De la justification. Les économies de la grandeur*, Gallimard (NRF-essais).

- Boyer, R.**, (2000), « Le tournant des sciences sociales », *L'économie Politique*, n° 6, 2e trimestre, Alternatives économiques, pp. 12-38.
- Bon, J., et Louppe, A.**, (1980), *Marketing des services publics. L'étude des besoins de la population*, Les éditions d'organisation.
- Cartelier, L., Fournier, J. et Monnier, L.**, (1996), *Critique de la raison communautaire*, Paris, CIRIEC-Economica.
- Chauvière, M. et Godbout, J.**, (1992), *Les usagers entre marché et citoyenneté*, L'Harmattan (Coll. Logiques sociales).
- Chopart, J.-N., Nelisse, C. et Lesemann, F.**, (1998), *Lien social et politiques*, n° 40, « Relation de service et métiers relationnels », Montréal.
- Colloque de Cerizy**, (1995), *Le service public ? La voie moderne*, L'Harmattan (Coll. Logiques sociales).
- Cohen, E. et Henry, C.**, (1997), *Service public secteur public*, La documentation française (Rapports du Conseil d'Analyse Économique).
- De Quatrebarbes, B.**, (1996), *Usagers ou clients, Marketing et qualité dans les services publics*, Éd. d'organisation (Coll. service public).
- Desbois, D., Lamarche, T. et Prince, B.**, (1998), *Télécoms : réinventer le service public ?*, Terminal, n° 76/77, L'Harmattan.
- Dubuisson-Quellier, S.**, (1999), « Le prestataire, le client et le consommateur », *Revue française de sociologie*, oct-dec, XL-4, pp. 671-688.
- Eglier, P. et Langeard, E.**, (1988), *Servuction le marketing des services*, Ediscience.
- Gadrey, J., Ghillebaert, E. et Gallouz, F.**, (1997), « Analyser les prestations de cohésion sociale 'hors cadre' des services publics et leur coût : le cas des relations de guichet à la poste » *Politiques et management public*, vol 15-n° 4, décembre, pp. 119-145.
- Gremion, C. et Fraisse, R.**, (1996), *Le service public en recherches*, La documentation française.
- Guyon, C.**, Éd., (1998), *Moderniser les services publics : mission possible*, Éd. d'organisation (Coll. service public).
- Henry, C.**, (1997), *Concurrence et services publics dans l'union européenne*, P.U.F. (Coll. Économie).
- Hermel, L.**, (1995), « L'organisation du marketing dans le secteur public et son impact sur la formation de la stratégie », *Revue française de marketing*, n° 155, pp. 47-53.
- Laffont, J.-J.**, (1995), « La nouvelle économie de la réglementation : dix ans après », *Revue d'économie industrielle*, n° spécial Développements récents, pp. 331-366.
- Lamarche, T.**, (2000), « Du service public à la relation clientèle dans les services en réseau » *Politiques et management public*, vol 18-n° 4, décembre (à paraître).
- Lamarche, T.**, (1998), « Développement du marketing et recomposition du service public », *Sciences de la société*, n° 43, février 1998, pp. 49-66.
- Laufer, R. et Paradeise, C.**, (1982), *Le prince bureaucrate. Machiavel au pays du marketing*, Flammarion.
- Noisette, P. et Vallerugo, F.**, (1996), *Le marketing des villes*, Les éditions d'organisation (Coll. Service public).

Stoffaës, C., (1995), *Services publics, Question d'avenir*, Commissariat général du plan-Odile Jacob-La documentation française.

Storper, M., (2000), « Lived effects on the contemporary economy : globalization, inequality, and consumer society », in COMAROFF J and J, *Public Culture*.

Veltz, P., (1996), *Mondialisation, villes et territoires, L'économie d'archipel*, P.U.F., (Coll. économie en liberté).

NOTES

1. L'exemple de la campagne de la SNCF pour le TGV Nord lors de l'hiver 97-98 est riche d'enseignement : non seulement on voit que la concurrence intermodale est la menace principale car l'autoroute est montrée comme un péril (brouillard, gel, poids lourds...), mais il apparaît une fois de plus que c'est exclusivement l'avantage individuel de l'utilisateur qui est cultivé.

2. Sur le marketing descendant de l'administration, voir Bon et Louppe, 1980.

3. Voir par exemple Curien (Éd), 1992, *Économie et management des entreprises en réseau*, Enpntt-Economica.

4. Greffe Xavier, 1983, *Analyse de la bureaucratie*, Economica.

5. Comme le note Eric Eugène, de la direction de la communication d'EDF, l'essentiel dans la relation avec les élus est de leur « laisser le bénéfice d'une bonne décision » (« Comment développer de bonnes relations avec les élus ? », *Humanisme et entreprise*, n° 203, 1994).

6. Voir aussi Suzanne Pontier, 1996, « Quel marketing pour un laboratoire de recherche » Communication à la journée d'étude du Laséris. *Peut-on parler de marketing des organisations non-marchandes ?*, Strasbourg.

7. Boudet, « Peut-on gérer l'ANPE comme un hypermarché ? », *Alternatives économiques*, octobre 1995.

8. Gadrey et alii (1997) citent l'exemple suivant qui illustre la tension entre missions vis à vis de publics défavorisés et rentabilité des opérations courantes : à La Poste, après une opération relativement longue avec une personne âgée, nécessitant de remplir les formulaires à sa place, une guichetière dans une recette principale entend la réflexion suivante : « si elle a beaucoup d'argent ici, il faut l'aider, sinon tu laisses tomber » (*op. cit.*, p. 10).

9. On peut développer une analogie en regardant les « grands lycées » attirer des usagers mobiles (culturellement ou relationnellement, comme l'indiquent les inscriptions dans les lycées parisiens) et d'autres lycées voués à perdre les « meilleurs ». Avec les bons élèves qui partent, c'est une forme de péréquation qui disparaît. En tout cas, cette fuite produit un déséquilibre.

10. Voir par exemple, Normann, R., 1994, *Le management des services. Théorie du moment de vérité*, Paris, Interéditions.

RÉSUMÉS

L'usage croissant du marketing dans les services publics montre la construction d'un consommateur. La mercatisation résulte, au moins en partie, d'un processus d'autoréalisation. Le marché et les méthodes des grandes firmes marchandes menacent les positions des opérateurs de

service public (particulièrement pour les EPIC) et les méthodes publiques de management. Anticipant la victoire de relations marchandes avec les usagers, les directions centrales de certains services publics anticipent ces changements et ce faisant les provoquent. En présupposant la rationalité de l'utilisateur, les offreurs de services publics lui fournissent les moyens d'exercer un arbitrage, qui fait de lui un consommateur. On se trouve alors dans une forme de prophétie autoréalisatrice.

Les organisations doivent gérer conjointement une insertion dans des logiques concurrentielles et des missions publiques. Ce qui entraîne la coexistence de produits et d'utilisateurs aux statuts très contrastés.

The growing use of marketing in public services shows how a consumer of public service is constructed. In part, the development of marketing comes from a self-fulfilling prophecy. The free market and the operating methods of large firms are a threat for public service providers and public management. In anticipating the victory of marketed relation with users, public services managers anticipate these changes and by so doing, cause them. By presupposing user rationality, suppliers provide them with tools for arbitration and then convert them into public service consumers. Instead, suppliers should manage competitive logic and their public mission jointly. This would result in the coexistence of products and users with highly contrasted status.

AUTEUR

THOMAS LAMARCHE

Thomas Lamarche est Maître de conférences en Sciences Économiques à l'Université Charles-de-Gaulle – Lille 3. Membre du GREMARS et associé à GERICO. Ses thèmes de recherche sont développés autour des services publics vus sous l'angle de la mercatisation et de la marchandisation ainsi qu'autour des stratégies des opérateurs.