

la rendrait plus performante sans l'appauvrir ;  
méthodes et d'instrumentations particulières : les analogies avec le  
secteur privé atteignent leurs limites ;  
- de communication enfin. Bon nombre d'expérimentations ou de change-  
ments pourtant réalisés avec succès ces dernières années dans le secteur  
public n'ont pas été suffisamment analysés ni valorisés avant d'être éven-  
tuellement généralisés.

l'action «Service Public» veut répondre à ce besoin de communication. Elle  
est dirigée par Geneviève JOUVENEL, conseil en formation au SIFOM, secteur  
ministériel du centre de formation professionnelle et de perfectionnement de  
l'ensemble du personnel et de l'administration au sein du ministère de l'Économie  
et des Finances.

## USAGERS OU CLIENTS ? Marketing et qualité dans les services publics

Comment les services publics peuvent-ils opérer l'indispensable évolution  
en prenant en compte leurs clients et usagers tout en respectant leur origina-  
lité et leur forte identité ?

Comment peuvent-ils écouter, connaître leurs publics et leurs marchés,  
élaborer une politique produit-services, une politique de prix, distribuer, commu-  
niquer ?

Comment peuvent-ils développer la relation avec leurs publics, améliorer  
la qualité de leurs prestations et impliquer leurs agents, leurs cadres, leurs direc-  
teurs ? La prise en compte des clients et des usagers ?

Autant de questions auxquelles ce livre répond de façon claire et métho-  
dique, illustrée de très nombreux exemples et de témoignages issus de l'expé-  
rience des services publics eux-mêmes : Assistance Publique, Banque de  
France, Centre Georges Pompidou, Imprimerie Nationale, INSEE, INSTN-CEA,  
d'Elancourt et de Martinvast, Météo-France, Ministères de l'Équipement,  
des Transports, des Anciens Combattants, La Poste, RATP...

Tout en étant un manuel pratique, ce livre est une source de réflexions sur  
ces services publics et un voyage au cœur de leur modernisation. Il contribuera à  
la mise en œuvre de la circulaire du 26 juillet 1995 sur la réforme de l'État et des  
services publics.

Cet ouvrage est destiné aux élus, secrétaires généraux des collectivités  
locales, aux cadres centraux ou locaux des organismes publics, des adminis-  
trations, des hôpitaux, et aux consultants dont ils s'entourent.

**B. DE QUATREBARBES**, maîtrises de gestion et de psychologie, CPA 86,  
consultant au sein d'Euréquip puis de 3IN avant de fonder en 1991, son  
cabinet de conseil, Management et Qualité. Il est intervenu pour de nom-  
breux services publics : Ministère de l'Équipement, de la Défense, de la  
Justice, Conseil Général de l'Isère, Conseil Régional des Pays de Loire, CEA,  
INSEE, RATP, La Poste... Il a aussi animé au SIFOM de nombreux  
travaux interministériels sur la qualité, le marketing, l'Europe...

COLLECTION SERVICE PUBLIC

de la mission au métier

B. DE QUATREBARBES  
USAGERS OU CLIENTS ?

COLLECTION SERVICE PUBLIC

de la mission au métier

FK DE QUATREBARBES

10

2897

## USAGERS OU CLIENTS ?

*Marketing et qualité  
dans les services publics*

Préface de  
**CLAUDE GRUSON**  
Directeur d'Études  
à l'École des Hautes Études

SNEF

DOCUMENTATION

20R174

**CHEZ LE MÊME ÉDITEUR  
DANS LA MÊME COLLECTION**

Serge ALÉCIAN et Dominique FOUCHER  
*Guide du management dans le service public*

Serge ALÉCIAN et Jean-Pierre AERTS  
*Les systèmes de pilotage dans les services publics*

Michel BOYÉ et Gérard ROPERT  
*Gérer les compétences dans les services publics*

Geneviève JOUVENEL et Bernard MASINGUE  
*Les évaluations d'une action de formation dans les services publics*

Marianne MESSENGER  
*Communication publique :  
La communication publique en pratique*

Sylvie TROSA  
*Moderniser l'administration :  
Comment font les autres ?*



Le code de la propriété intellectuelle du 1<sup>er</sup> juillet 1992 interdit en effet expressément la photocopie à usage collectif sans autorisation des ayants droit. Or, cette pratique s'est généralisée notamment dans l'enseignement, provoquant une baisse brutale des achats de livres, au point que la possibilité même pour les auteurs de créer des œuvres nouvelles et de les faire éditer correctement est aujourd'hui menacée.

En application de la loi du 11 mars 1957, il est interdit de reproduire intégralement ou partiellement le présent ouvrage, sur quelque support que ce soit, sans autorisation de l'Éditeur ou du Centre Français d'Exploitation du Droit de Copie, 3, rue Hautefeuille, 75006 Paris.

© Les Éditions d'Organisation, 1996

**Bertrand de QUATREBARBES**

## **USAGERS OU CLIENTS ?**

**Marketing et qualité dans les services publics**

Préface de  
**Claude GRUSON,**  
Directeur d'Études  
à l'École des Hautes Études en Sciences Sociales

**20R174**



**LES ÉDITIONS D'ORGANISATION**

## Remerciements

Nous remercions vivement ceux qui ont accepté d'apporter leur concours direct ou indirect à cet ouvrage et particulièrement :

- nos clients qui nous ont permis de découvrir tant de situations passionnantes et avec qui nous avons le plus souvent progressé ;
- tous ceux et celles qui nous ont permis de faire part de leurs expériences ou de citer des exemples

M. Barjanski, Service marketing de la RATP

J.-P. Bessières, Service commercial de l'Imprimerie Nationale

M. Bouquillard, Service études des Musées de France

Valérie Cendrier, Service commercial de Météo-France

Yves Contassot, Service marketing de la Banque de France

Pierre Delorme et Nicole Planade, Département d'Actions

Régionales de l'INSEE

Alain Danet, Maire d'Elancourt

Sylvie Danet, consultante, cabinet Initial-JPS

Agnès Denis, déléguée à la Qualité, Ministère de l'Équipement

Claude Fourteau, Service culturel du Musée du Louvre

Monsieur Guéguen, Service édition, AFNOR

Laurent Hermel, Direction du réseau et G. Francès, Directeur Régional de La Poste ;

Jean Klépal, consultant, l'Art et la Manière

Geneviève Jouvenel et Annie Got du Secteur Interministériel de Formation à l'Organisation et au Management

Paul Maître, INSTN-CEA-ED

Etienne de Quatrebarbes, Maire de Martinvast, ingénieur EDF

Anne Réfabert, consultante, Organisation Lithodon

Michel Sener, consultant

Dominique Villeneuve, Mission Etudes-DGPT, Ministère des Technologies de l'Information et de la Poste

- les membres du réseau des responsables marketing de la fonction publique, et les participants des différents stages que nous avons animés ;

- Christine Droin pour son soutien continu.

# SOMMAIRE

	pages
Préface .....	17
Introduction .....	23
Chapitre 1 La prise en compte des publics : une nécessité croissante .....	29
1.1 - Les attitudes des publics vis-à-vis des services publics .....	29
1.1.1 - Un « bon » fonctionnement mais une image encore poussiéreuse .....	30
1.1.2 - Des fonctionnaires privilégiés par la sécurité de l'emploi .....	31
1.1.3 - Les entreprises privées sont perçues comme mieux gérées .....	32
1.1.4 - La privatisation pour les entreprises en concurrence .....	32
1.1.5 - Les services publics, des services de proximité .....	32
1.1.6 - Un besoin d'information .....	32
1.2 - Les problèmes de prise en compte des publics .....	33
1.2.1 - Comment adapter notre prestation à la demande ? .....	33
1.2.2 - Comment améliorer le niveau et la diffusion de nos prestations ? .....	34
1.2.3 - Comment développer nos activités ? .....	34
1.2.4 - Comment modifier le comportement des usagers ? .....	35

1.2.5 - Comment améliorer l'efficacité de notre réseau ?	35
1.3 - Le service public est de plus en plus soumis à la concurrence	35
1.4 - Les arguments favorables à la prise en compte des publics	37
<b>Chapitre 2 - L'originalité des Services Publics</b>	39
2.1 - L'originalité du contexte	39
2.1.1 - Le Service Public, une notion évolutive	39
2.1.2 - Les activités et effectifs des Services Publics sont en croissance	41
2.1.3 - Les principes du Service Public	43
2.1.4 - Public - Privé	47
2.1.5 - Le contexte de la modernisation	49
2.1.6 - Le contexte humain	51
2.1.7 - L'originalité liée aux types de prestations	52
2.2 - Les apports possibles du marketing et de la qualité	53
2.2.1 - L'approche marketing	54
2.2.2 - L'approche qualité	55
2.2.3 - Positionnement des fonctions marketing et qualité	55
2.2.4 - Les différents types d'approches marketing et qualité	56
2.3 - Les facteurs à prendre en compte	64
<b>Chapitre 3 - Un problème bien posé est en partie résolu</b>	67
3.1 - L'analyse de la demande institutionnelle et de ses enjeux	69
3.2 - L'identification de l'offre et des publics	72
3.2.1 - La définition des prestations	73
3.2.2 - L'identification des publics	75
3.2.3 - L'identification de la chaîne clients-fournisseurs	76
3.2.4 - L'identification des éléments de mesure existants	78

3.3 - La clarification des orientations générales	79
3.3.1 - La clarification des missions	79
3.3.2 - Le projet et la stratégie	81
3.4 - L'identification de la dynamique sociale et du fonctionnement	82
3.5 - Synthèse et démarche envisagée	84
En résumé : un outil, la formulation du problème posé	
<b>Chapitre 4 - L'écoute et la connaissance des publics et du marché</b>	87
4.1 - L'écoute et l'observation des publics	88
4.1.1 - Pourquoi mettre en avant l'écoute et l'observation directe des publics ?	89
4.1.2 - L'écoute des publics	91
4.1.3 - L'observation des publics	92
4.1.4 - Les observations des publics	93
4.1.5 - Comment développer l'observation et l'écoute ?	95
Des exemples : la carte de satisfaction, le forum des usagers	
4.2 - Quelques principes sur les publics et le marché	97
4.2.1 - L'univers des publics	97
Pourquoi tenter de connaître les publics ?	97
Les besoins, attentes et comportements	98
L'analyse de la demande	103
La segmentation des publics	104
Des exemples :	
Les attentes des Français vis-à-vis de leurs maires	109
Les besoins d'aménagement de communes touristiques	110
Les attentes des bénéficiaires d'un permis de construire	111
4.2.2 - L'univers du marché	112
Pourquoi connaître et comprendre un marché ?	112

Le marché, un autre monde pour les fonctionnaires .....	114
Qu'est-ce qu'un marché ? .....	114
Les composantes d'un marché .....	116
Des exemples :	
Quel marché pour le travail des détenus ? .....	119
Des facteurs de succès dans l'instruction d'un permis de construire .....	122
La comparaison voiture-transport en commun .....	123
4.3 - La recherche d'information .....	124
4.3.1 - Le questionnaire préalable et les objectifs d'études .....	126
4.3.2 - Les données du réseau .....	128
4.3.3 - L'analyse documentaire .....	130
4.3.4 - L'entretien exploratoire .....	132
4.3.5 - L'enquête qualitative .....	133
entretien, réunion de groupe-réunion de comité d'usagers-entretien individuel-observation et entretien <i>in situ</i> , analyse sémiologique	
4.3.6 - L'enquête quantitative .....	135
Échantillonnage-entretien en face-à face-enquête téléphonique-enquête postale-panel .....	137
4.4 - Les études .....	138
4.4.1 - Les études de fréquentation et de satisfaction .....	138
L'exemple des Musées de France .....	139
4.4.2 - Les études des besoins des publics et de l'offre de service .....	142
Un exemple de Météo-France .....	144
4.4.3 - L'étude de secteur : situer pour mieux comprendre .....	147
Deux exemples : le Ministère des Technologies de l'Information et de La Poste et L'INSEE .....	148
4.5 - Le dispositif d'écoute et de connaissance des publics et du marché .....	151
Témoignages du Maire d'Elancourt et de la RATP .....	152
Chapitre 5 - L'offre de service .....	163

5.1 - La politique produit/service .....	163
5.1.1 - Les composantes d'une politique produit/service .....	164
Les composantes du produit : des fonctions à remplir .....	164
Le concept produit : l'idée essentielle .....	165
Le cahier des charges : un ensemble de spécifications .....	166
Le positionnement du produit .....	167
Le nom du produit : un atout d'image .....	168
Le catalogue de produits .....	168
5.1.2 - Les différentes politiques produits/services .....	170
Annexe 1 : les exigences de la DG XIII .....	171
Annexe 2 : un outil de conception : l'analyse de la valeur .....	172
5.2 - La politique prix .....	175
5.2.1 - Quelques principes .....	175
5.2.2 - Diagnostic et logiques d'une politique de prix publics .....	176
5.2.3 - Comment fixer un prix ? .....	178
Un exemple de détermination de prix .....	179
Annexe : la commercialisation des données publiques .....	180
5.3 - La distribution .....	183
5.3.1 - A quoi peut servir la distribution ? .....	184
5.3.2 - Les différents moyens de diffusion .....	184
5.3.3 - Le diagnostic du réseau de distribution .....	186
5.3.4 - Les différentes politiques de distribution .....	187
5.3.5 - Comment choisir et améliorer la distribution .....	189
5.4 - La communication sur les prestations .....	189
5.4.1 - A quoi peut servir la communication sur les prestations ? .....	190
5.4.2 - Quelques principes sur la communication .....	190
Qui communique ? .....	192
A qui communiquer ? .....	192

Quels résultats viser ?	192
Quoi communiquer ?	193
Sur quoi communiquer ?	194
Quand communiquer ?	194
Avec quels supports communiquer ?	195
Combien dépenser ?	196
5.4.3 - Le diagnostic et les différentes politiques de communication	197
L'exemple du Centre Français d'Education pour la Santé	
5.4.4 - L'élaboration du plan de communication d'une prestation	198
5.5 - Le diagnostic global de l'offre de service et la définition de la stratégie de promotion	202
5.5.1 - Le diagnostic de la prestation	203
5.5.2 - La formulation de la stratégie	205
5.5.3 - La formulation des choix	207
5.5.4 - La confrontation avec les missions et les orientations de l'organisme	208
5.5.5 - Le plan d'action	208
5.5.6 - Le plan marketing	210
5.5.7 - Le contrôle	210
Témoignage 1 - La politique des publics du Centre Pompidou	211
2 - Le marketing de la recherche (INSTN-CEA-EN)	216
3 - La mairie de Martinvast et le développement économique local	219
Annexe 2 - D'autres outils de diagnostic stratégique	221
La méthode « Trident »	225
Une matrice d'évaluation du portefeuille d'activité	227
Chapitre 6 - Le parti pris de la relation	229
6.1 - Les enjeux de la relation	229
6.2 - Les composantes de la relation	230
6.2.1 - Les éléments de différenciation	230

6.2.2 - Les composantes psychologiques	232
6.3 - La relation et l'accueil	234
6.3.1 - Le courrier	234
6.3.2 - L'accueil téléphonique	236
Exemple de démarche d'un organisme départemental	237
6.3.3 - L'accueil direct	238
6.4 - La relation et le conseil, la vente, la négociation	240
6.4.1 - L'entretien de conseil	240
6.4.2 - L'entretien de vente	242
6.4.3 - L'entretien de négociation	244
6.5 - La concertation avec les publics	247
Exemple : EDF et le nucléaire	248
6.6 - La base contractuelle de la relation	251
Exemples de la Poste et d'EDF	
Chapitre 7 - Le parti pris de la qualité	
7.1 - Les enjeux de la qualité	256
7.2. - Qualité et non-qualité	257
7.2.1 - La qualité est l'aptitude à satisfaire un besoin	258
7.2.2 - La qualité est le résultat d'un « bon » processus de travail	260
7.2.3 - Les principales sources de non-qualité	264
7.3 - Les fondements d'une démarche qualité	268
7.3.1 - Améliorer la qualité, c'est possible	270
7.3.2 - La définition des exigences et normes	271
7.3.3 - La mesure des exigences	272
Exemple de standards de qualité à la RATP	273
7.3.4 - La prévention	277
7.4 - L'analyse qualité des produits et des processus	282
Exemple du fauchage des bordures de routes	283
7.5 - La maîtrise de la qualité : l'assurance qualité	285
7.5.1 - L'assurance qualité, une initiative des services publics	285

7.5.2 - Les spécificités de l'assurance qualité .....	286
7.5.3 - L'intérêt de l'assurance qualité pour les services publics .....	291
7.6 - Les outils de l'amélioration de la qualité .....	292
7.6.1 - Remarques sur l'utilisation des outils .....	293
7.6.2 - Le traitement de problème .....	294
7.6.3 - Des outils de description et de formalisation .....	295
Annexe : un guide d'analyse qualité .....	300
un exemple de traitement de problème à La Poste d'Ajaccio .....	303
Chapitre 8 - Le parti pris de l'implication des acteurs .....	311
8.1 - Les enjeux de l'implication des acteurs .....	312
8.2 - Les freins .....	313
8.3 - Les attentes et le rôle des acteurs internes .....	316
8.3.1 - Le personnel d'exécution .....	316
8.3.2 - L'encadrement .....	317
8.3.3 - Les directions .....	318
8.4 - Des orientations et des pistes d'actions .....	319
8.4.1 - Amener les clients/usagers au centre de l'organisme .....	319
8.4.2 - Associer .....	322
Un exemple : l'accueil des étrangers à Bichat .....	323
8.4.3 - Amener chacun à prendre ses responsabilités .....	325
8.5 - Les étapes d'une démarche d'implication des acteurs et des stratégies possibles .....	327
8.5.1 - Les étapes d'une démarche .....	327
8.5.2 - Des stratégies possibles .....	331
8.6 - Le rôle des services supports : clientèle, marketing, qualité, modernisation .....	332
Témoignages 1 - Le marketing à la Banque de France .....	336
2 - Le marketing à l'Imprimerie Nationale .....	339
3 - La qualité au Ministère de l'Équipement .....	343
Conclusion .....	349
Bibliographie .....	353

## PRÉFACE

*L'idéologie libérale dominante proclame aujourd'hui les vertus indépassables de l'économie de marché quand elle déploie ses effets dans l'ensemble d'un monde devenant progressivement libre échangiste : elle est un puissant ressort du progrès technologique ; elle impose l'efficacité d'une gestion rigoureuse à tous les acteurs ; elle apporte une connaissance précise et constamment mise à jour des besoins (des besoins solvables). Dans ce contexte, tous les services publics, toutes les interventions économiques de l'État et autres collectivités, paraissent dépassés : pourquoi des besoins collectifs devraient-ils être perçus, saisis dans leurs manifestations diverses et dans leur évolution, par des agents de la fonction publique siégeant derrière leurs guichets, en général soucieux de servir mais faiblement portés à la réduction des coûts, quand ces mêmes besoins pourraient s'exprimer sur un marché et y trouver des vis-à-vis dont l'intelligence toujours en éveil s'appliquerait à les comprendre et à les satisfaire aussi exactement que possible, au moindre prix ?*

*Question troublante. Celui qui se laisse conduire par elle risque d'aller loin : dans un premier temps, il constatera non sans raison que l'admirable cheminot de nos pères, qui s'organisait, au risque de mobiliser pour rien de puissantes machines servies par un personnel hautement qualifié, pour faire partir de la plus petite gare trois trains par jour dans chaque sens, était finalement moins efficace que ne l'est aujourd'hui le transporteur routier, plus libre de se plier aux exigences changeantes de la vie économique, même s'il expose à quelques aléas le voyageur trop confiant dans la prévisibilité des horaires. Entraîné par cette logique, ira-t-on jusqu'à considérer que la sécurité générale, en même temps que l'humanité des traitements subis par prévenus et détenus, seraient mieux assumées par des entreprises privées concessionnaires du service pénitentiaire que par une administration ?*

*Pour tracer une ligne séparant raisonnablement les domaines du marché et du service public sans accorder à l'histoire (ou à la routine) un poids décisif, je propose de prendre en considération trois critères : critère du*



risque inacceptable ; critère de prévisibilité, quand celle-ci n'est utile que dans un horizon long ; critère de justice sociale, quand l'exigence qui fait partie des traditions républicaines doit être satisfaite délibérément, quelle que soit la répartition des revenus.

**Critère du risque inacceptable.** Évoquons la grande catastrophe maritime qui s'est produite il y a quelques années près d'Ostende. Le navire qui en a été l'instrument portait un nom symbolique : *Herald of free enterprise*. Son équipage le gérât probablement au mieux, serrant autant que possible les prix de revient et en particulier la longueur des procédures d'embarquement. Une nuit, il a serré si fort que les portes étanches ont été fermées trop tard. De ce fait, plusieurs centaines de passagers sont morts. L'objectif de rentabilité avait conduit à garder comme acceptable à coût limité un risque trop lourd. Peut-être un service public aurait-il été plus coûteux et moins efficace ; mais aurait-il commis cette faute ? L'affaire du sang contaminé pourrait faire l'objet de la même analyse ; là aussi des considérations de coûts, combinées avec une prévision technologique insuffisamment attentive, ont voilé le risque inacceptable. En l'occurrence la faute a été commise, il est vrai, par une entreprise publique ; mais elle avait subi sans esprit critique les tyrannies du productivisme.

**Critère de prévisibilité dans un horizon long.** Sur ce chapitre, les exemples sont nombreux. J'en présente un : l'opinion est souvent soutenue que les systèmes d'enseignement conduiraient plus sûrement qu'aujourd'hui à l'emploi si les matières enseignées, les techniques d'enseignement, finalement les formations conférées étaient, mieux que dans le monde présent, soumises au contrôle directif des employeurs et en premier lieu des entreprises. L'idée peut séduire. Une sérieuse mise au point s'impose cependant : n'est jamais instantané en effet le processus par lequel s'ajustent la demande d'une qualification spécifique et les techniques d'enseignement qui permettent de la conférer. De ce fait, les indications du marché ne sont utilisables qu'au prix d'une interprétation, laquelle n'est pas immédiate. Doivent être conçus et mis en place les moyens d'une prévision (approximative) des qualifications qui seront demandées dans l'avenir, d'une part, et d'autre part des techniques d'enseignement et des organisations conçues et mises au point pour conférer en temps voulu des formations adaptées (tant bien que mal) à cette demande prévisible. Autrement dit, le contact entre l'entreprise et l'établissement d'enseignement n'est fécond qu'à condition d'être appuyé par un organe d'information et de recherche prospective. Or un tel organe est coûteux ; c'est le prix d'une organisation placée dans un horizon temporel adapté à la nature des besoins pris en change. Dans une économie de marché, sa rentabilité et sa nécessité risqueraient d'être méconnues.

**Critère de justice.** Il doit évidemment peser d'un grand poids dans l'administration de l'enseignement, dans l'ordre judiciaire, dans l'organisation de la sécurité sous ses formes diverses, dans celle de la santé, dans le système des retraites de base, et aussi dans l'organisation de toute une série de services vitaux, depuis les moyens de communication, l'énergie, la voirie et ses humbles annexes, jusqu'aux cantines scolaires, aux musées, à l'information sur la météorologie. Une attention doublée d'un effort de prospective est de plus nécessaire : le citoyen d'une société en évolution rapide ne saurait vivre sans courage devant les circonstances inattendues ; il doit y être entraîné (comme l'est - dit-on - le citoyen japonais devant les risques sismiques majeurs) ; mais il y a des adversités insupportables et des risques subséquents d'effondrement social que l'organisation économique et politique doit combattre. A cet égard, il est bien clair que l'économie de marché ne suffit pas à tout.

Ces considérations montrent l'existence d'activités qui ne sont raisonnablement gérables que par des organisations capables à la fois de faire face avec des moyens adéquats aux risques inacceptables, de placer leur gestion et leur stratégie dans l'horizon temporel où elles peuvent se voir assigner des objectifs significatifs, de préserver la justice sociale - et d'assumer les charges de ces disciplines. Ces activités doivent-elles être réservées à des organismes publics, tirant leurs ressources d'un fiscalité capable de souplesse ? Oui, je le crois. Je pense que dans un monde entraîné par des forces de renouvellement puissantes, mal contrôlées, aléatoires, une réponse positive à cette question s'impose dans de nombreux cas.

Sans doute faut-il observer que des exemples historiques pourraient conduire à des conclusions moins catégoriques. D'une part l'expérience des services concédés permet aujourd'hui d'assumer nombre de services publics par une gestion privée dans de bonnes conditions de sécurité, d'efficacité et de prévoyance. D'autre part, le grand capitalisme a engendré dans le passé, et parfois engendre encore, des fondations placées dans un horizon long et gérées avec un grand souci des risques qu'elles assument. Ce qui fait cependant que ces solutions ne sont admissibles qu'à titre secondaire, c'est que l'appréhension des risques inacceptables, la définition des horizons dans lesquels doit être placée une activité d'intérêt général, la perception des exigences minimales de justice sont liées à des choix essentiellement politiques qui ne peuvent être confiés à un pouvoir échappant à tout contrôle public, et assujetti de plus aux aléas de la vie économique.

Cependant, la nécessité d'un secteur public étendu ne doit pas masquer le fait que, dans une société dont les dimensions et la complexité s'ampli-

fient, l'économie de marché apporte aux acteurs qui y interviennent une information qui peut être incomplète, mais qui, quand elle est complète, est riche et utile, indispensable :

- c'est une information très riche parce qu'elle part du marché, organisation qui assume, à l'aide d'une grande variété d'instruments dont l'efficacité est remarquable, la rencontre de tout acheteur et de tout vendeur, en pleine connaissance des conditions dans lesquelles chacun d'eux est disposé, dans un intervalle de temps défini, à l'achat ou à la vente d'un bien ou d'un service correctement caractérisé ;
- c'est une information utile parce qu'elle permet à chaque acteur de se maintenir proche du besoin en vue duquel il travaille et des moyens qu'il doit mettre en œuvre à cette fin. Proche du besoin qui s'exprime sur le marché des achats spécifiques de biens et de services, l'acteur connaît ce besoin, son histoire, ses modalités de satisfaction actuelles ; il peut sonder certains aspects de son évolution. Instruit des techniques qu'il peut mettre en œuvre à l'aide des biens et des services qu'il trouve aussi sur le marché, il en perçoit la diversité, il en apprécie la souplesse d'adaptation, le coût, les potentialités. Bref, l'acteur décentralisé d'une économie de marché, utilisant en toute liberté cette base d'information, est capable d'une gestion efficace et utile, l'efficacité dans l'utilité se mesurant à la satisfaction donnée par une entreprise rentable, donc durable, aux besoins complexes et changeants des hommes - non certes de tous les hommes, mais du moins d'une forte proportion d'entre eux (car une capacité d'apparaître sur le marché est requise, soit un pouvoir d'achat, et elle varie beaucoup d'un individu à l'autre). Dans cette conception, qui implique un effort permanent d'adaptation des techniques mises en œuvre aux besoins perçus, l'efficacité est maintenue, même lorsque l'économie et la société globale évoluent dans le sens d'une complexité croissante, voire impénétrable.

Il faut souligner l'importance, au sein de la base d'information dont dispose ainsi tout acteur, du système de prix. Celui-ci, qui prend forme et qui évolue au fil des transactions, permet de mesurer tant bien que mal - à condition que l'équilibre financier des entreprises soit en général assumé - les changements de la production à chaque stade d'élaboration du produit. De ce fait la rentabilité que l'acteur mesure pour lui-même - rentabilité qui, positive, l'assure d'un avenir - est pour l'économie tout entière un facteur élémentaire de rentabilité, et d'assurance pour l'avenir. Autour de cette situation moyenne, des mouvements conjoncturels de prix se pro-

duisent, les hausses signalant les insuffisances d'approvisionnement, les baisses des excédents d'offres, et les réactions à ces mouvements contribuent à l'orientation du système productif. Très riche et utile, cette information a cependant des limites. Elle n'a pas de limite spatiale : n'a pratiquement pas de limite en effet la puissance des instruments qui permettent d'observer l'ensemble des marchés et d'élaborer, en temps utile pour les intervenants, une synthèse de ces observations. En revanche, l'interprétation prospective des indications du marché n'est possible que dans un horizon court. Dans un horizon plus long en effet, la prévision exigerait que soient saisies, dans leur existence actuelle et dans leur évolution, les interdépendances qu'imposent ou que subissent les acteurs. Or ces interdépendances - qui sont de natures multiples - forment des réseaux étendus et complexes. L'observation des marchés ne peut en éclairer que certains éléments.

Ici point le problème dont le livre de Bertrand de Quatrebarbes esquisse la solution. Je le formule en quelques phrases.

Dans une vue globale des activités économiques, deux vastes ensembles se dessinent :

- l'un est défini par le fait que s'y manifestent les contraintes qui rendent nécessaire, ou du moins hautement souhaitable, une intervention publique. Répétons : menace d'un risque inacceptable balançant les exigences d'une gestion subissant les contraintes de la concurrence ; nécessité d'insérer l'action dans des perspectives générales longues ; nécessité d'établir et de maintenir un minimum de justice sociale ;
- l'autre ensemble est celui dans lequel l'économie de marché est pleinement efficace, ce qui signifie que l'information riche et utile qu'elle apporte suffit, bien qu'elle ait ses limites, à orienter la gestion d'entreprises durablement adaptées à leur objet.

Rien n'exclut que ces deux ensembles présentent des zones de recoupement. A priori, cependant, ces zones sont limitées. Trois raisons expliquent ces limites : les risques inacceptables doivent être refusés même quand l'expérience du marché montre que leur probabilité est floue ; l'horizon de prévision du marché est toujours limité parce que l'interdépendance des acteurs, facteur capital de l'évolution longue, n'y apparaît que dans des formes confuses ; enfin le marché ne prend en considération que les besoins solvables et risque donc toujours de méconnaître les exigences d'une justice sociale délibérément recherchée.

*Vu l'étroitesse des zones de recouvrement de l'ensemble des activités publiques, d'une part, et de l'ensemble des activités que le marché éclaire, d'autre part, le problème se pose de l'information capable d'orienter les premières, puisque le marché n'y suffit pas. D'autres méthodes, également rigoureuses, sont nécessaires. Dans les sociétés en évolution rapide d'aujourd'hui en effet, l'intuition des hommes de la fonction publique est impuissante.*

*C'est ici qu'intervient Bertrand de Quatrebarbes. Appuyé sur une expérience substantielle, il propose un ensemble de méthodes. Il faut espérer qu'il sera entendu et suivi, qu'un dialogue fécond s'ouvrira.*

Claude GRUSON,  
Directeur d'Études\*  
à l'École des Hautes Études en Sciences Sociales

\* Claude Gruson, inspecteur général des finances honoraires, a occupé parmi d'autres fonctions, celle de Directeur général de l'INSEE.

## INTRODUCTION

Les réaménagements en cours : la mondialisation des échanges, la construction européenne, l'effondrement du bloc de l'est affectent profondément la société française tant au plan de son organisation économique qu'à celui de son organisation politique, administrative et sociale. Dans cette période de mutation, le Service Public se trouve au cœur des enjeux.

Il est un outil incontournable de la mise en œuvre des politiques visant à mettre le pays aux « nouvelles normes » : modernisation de l'outil industriel, infrastructure de communication, formation... aussi bien que de celles ayant pour but de compenser les effets sociaux induits : chômage, accroissement des disparités sociales.

Il a un poids important dans le fonctionnement du pays en raison de la spécificité des missions qui lui sont confiées, du volume de la demande traitée, des volumes financiers impliqués, par le nombre d'agents employés.

Ce poids est croissant du fait de l'augmentation des besoins sociaux et de la population. Malgré les contraintes budgétaires et les politiques d'encadrement et de réduction d'effectifs, le nombre d'agents augmente\*.

Il est l'objet de contestations en même temps que de sollicitations croissantes. En effet, malgré des besoins et dépenses publiques en accroissement, l'évolution des attentes des usagers, moins soumis et plus exigeants, le développement de la concurrence sur des terrains jusque-là monopole de l'État ou des collectivités, le retard dans la mise en œuvre de pratiques de gestion concourent à mettre en cause la légitimité du Service Public. Il ne suffit pas que les Services Publics progressent, encore faut-il qu'ils progressent au même rythme que les exigences de leur environnement.

\* Cf. chapitre 2.1.2 Les activités et effectifs de la fonction publique.

Face à ce double mouvement d'attraction et de critique, le Service Public a des cartes à jouer. Bien entendu son devenir est étroitement lié aux évolutions générales économiques, politiques, idéologiques mais il a néanmoins une marge de manœuvre relativement importante qui tient aux services qu'il rend à différentes catégories de la population : ses publics. La pertinence, l'efficacité, la qualité des services rendus seront déterminants dans la réponse du pays à ses enjeux et dans l'attachement des citoyens à leur Service Public.

Cela suppose que les agents de l'Etat et des organismes publics intègrent le fait que les citoyens attribuent des fonctions différentes à la collectivité. En fait, en passant de la royauté à la République et jusqu'à une période récente, les citoyens étaient des administrés relativement passifs, n'étant citoyens que pendant les périodes électorales ou révolutionnaires. L'Etat républicain avait conservé une bonne partie des caractères de l'Etat royal. Depuis la fin des années soixante, les citoyens ne veulent plus être sujets ou administrés mais acteurs et demandent à l'Etat de mettre en œuvre des politiques qui les servent eux, avant de le servir lui. Il en est de même pour les collectivités territoriales. Ce changement profond des attentes parallèle à l'élévation du niveau de qualification des Français exerce une forte pression sur les services publics pour les contraindre à introduire des démarches de prise en compte des publics. Cela impose un profond remaniement des mentalités. Les bénéficiaires des services publics doivent être considérés comme la raison d'être de ceux-ci. La compétence des fonctionnaires n'a d'intérêt que si, et seulement si, elle satisfait le besoin des destinataires de l'action\*. Elle n'a pas de valeur en elle-même. Il s'agit d'une véritable « révolution ». Si cette « révolution » ne s'accomplit pas, alors toutes démarches de prise en compte des publics et donc de qualité sont vouées à l'échec.

Dans ce contexte, les démarches de prise en compte des publics, qu'elles soient ou non directement appuyées sur les techniques du marketing, et de la qualité, deviennent, pour le Service Public, des outils indispensables à sa nécessaire évolution. Elles doivent lui permettre de disposer des moyens de se centrer sur ses clients au sens large. Connaissant mieux ses publics, il pourra mieux cibler ses prestations, et les rendre plus efficaces. Valorisant ses compétences et ses agents en étant plus offensif, il sera mieux reconnu, diminuera ses

coûts de non-qualité et éventuellement allègera ses charges par des recettes complémentaires. Détectant de nouveaux besoins, il peut favoriser la création d'activités nouvelles et d'emplois.

Les techniques de prise en compte des clients et des usagers sont, pour le Service Public, des outils qui alimenteront sa réflexion stratégique, contribueront à définir, mesurer et améliorer la qualité de ses prestations, ainsi qu'à ouvrir le personnel sur l'extérieur et à le mobiliser.

Cependant, il ne faut pas oublier que les prestations des services publics ont des particularités et que la relation client-fournisseur n'est pas toujours simple. En effet, les prestations s'adressent à des publics qui cumulent des statuts différents, le plus souvent présents mais plus ou moins actifs suivant les situations : consommateurs, parfois payeurs soit comme client, soit comme contribuable, décideur en tant qu'électeur ou client, mais aussi en tant qu'appartenant à des groupes de pression intervenant pour proposer, faciliter ou bloquer un choix. Il est évident que les intérêts de chacun des publics sont divers voire contradictoires. Comment prendre en considération le chômeur, l'entrepreneur et le contribuable ? Comment tenir compte de l'automobiliste, du chauffeur de poids lourds, du riverain, du défenseur de l'environnement ? Les démarches utilisées devront intégrer ces spécificités, intégrer des valeurs dont le service public est porteur et amener à des arbitrages. La notion d'« intérêt collectif » est une valeur essentielle pour la cohésion sociale et pour contribuer à rassembler les énergies et à traiter les problèmes dans une période difficile ou la tendance serait plutôt au repliement sur soi.

A cette multiplicité de statuts parfois contradictoires correspond une difficulté à nommer ceux qui ont à faire avec le service public, difficulté que l'on retrouve dans les nombreux termes utilisés : usagers, utilisateurs, destinataires, bénéficiaires, administrés, assujettis, citoyens... et la quasi-impossibilité à choisir un terme générique englobant. Le terme de client n'est pas suffisamment général car il suppose la passation d'une commande et implique souvent une relation de type commerciale qui ne concerne que certaines relations. L'usager est celui qui fait usage mais ne commande, ou ne paye pas forcément la prestation. Le terme de destinataire est plus général mais ne recouvre pas obligatoirement la notion de contribuable qui est d'abord un fournisseur de moyens avant d'être le destinataire de la

\* Il en est de même pour toute personne travaillant dans les services du public ou du privé.

feuille d'impôt. Les Musées de France parlent de publics mais ce terme désigne plus les visiteurs que les partenaires : collectivités locales, mécènes. Le Ministère de l'Équipement a choisi le terme de bénéficiaires pour caractériser les usagers, clients et partenaires avec qui il est en relation mais ce terme ne le satisfait pas totalement car le riverain gêné par le bruit de la circulation en retire un bénéfice négatif. Faute d'avoir trouvé le terme adéquat nous utiliserons alternativement celui de public et de destinataire de façon générique. Nous réserverons le terme de client à celui qui passe explicitement la commande même s'il a aussi l'usage de la prestation et le terme d'utilisateur à celui qui utilise mais ne commande pas directement la prestation au fournisseur.

Cet ouvrage est destiné à tous les cadres des Services Publics préoccupés, dans le champ de leurs missions, par la prise en compte des usagers, clients, publics.

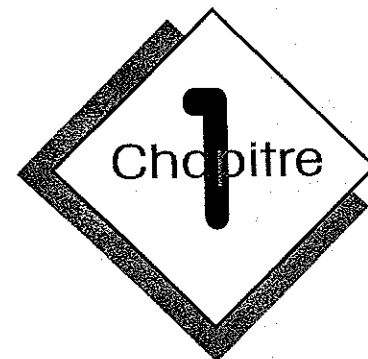
Il devrait pouvoir les aider :

- à mieux comprendre l'enjeu que représentent les clients et les usagers pour la réalisation de leurs missions (légitimité, efficacité...) ;
- à mieux faire valoir les spécificités des services publics – intérêt général, indépendance... et à tenir compte des contraintes qui en découlent (sanction différée, mode de gestion...) ;
- à améliorer leur écoute et leurs connaissances des besoins, comportements et attentes des publics ainsi que celles des marchés et des concurrents ;
- à améliorer la lisibilité et la pertinence de l'offre de leurs prestations en terme de produit, de prix, de distribution, de communication, de stratégie de promotion ;
- à améliorer la relation avec les publics et la qualité des prestations ;
- à mieux impliquer les acteurs internes, personnel, directions, encadrement, producteurs, concepteurs, services d'assistance... dans la prise en compte des publics ;
- à disposer de cadres conceptuels, de méthodes et d'exemples.

Cet ouvrage est le résultat de notre pratique de conseil, fortement impliquée dans la modernisation des Services Publics, de l'animation de séminaires de formation au marketing et à la qualité, de nos interventions dans différentes institutions, des échanges et des réflexions au sein du réseau de responsables marketing des Services Publics que

nous avons monté et animé avec le Secteur Interministériel de la Formation à l'Organisation au Management (SIFOM) pendant plus de trois ans.

Au fil des chapitres, nous chercherons à mettre en évidence l'intérêt et les spécificités de la prise en compte des publics pour les organisations publiques, les questions préalables à cette démarche. Puis nous aborderons la connaissance des publics et du marché sans développer l'analyse prospective dans laquelle cette connaissance doit s'insérer. Nous aborderons aussi l'offre de service, l'importance de la relation, la qualité des prestations, l'implication des acteurs. Nous décrirons pour ces différentes approches les règles de base de leur pratique. De très nombreux exemples issus de Services Publics ainsi que des témoignages illustreront ces chapitres.



# **LA PRISE EN COMPTE DES PUBLICS : UNE NÉCESSITÉ CROISSANTE**

Les services publics n'ont pas attendu les années 1990 pour prendre en compte leurs clients et usagers. Les services publics français ont de nombreuses réalisations à leur actif que ce soit en matière d'éducation, de recherche, d'énergie, de communication, d'action sociale, et sont considérés par de nombreux pays étrangers comme une référence. En effet, les services publics français ont su historiquement allier les tâches de fonctionnement de l'Etat et des collectivités, la contribution à la modernisation du pays et le maintien des solidarités nationales. Les mutations auxquelles notre pays est confronté du fait de la mondialisation de l'économie et des rapports de forces qui en découlent, de l'évolution des exigences des usagers-contribuables-citoyens, des nouvelles méthodes de gestion, nécessitent un approfondissement et un renouvellement de la façon dont les services publics, administrations, organismes, entreprises publiques, doivent prendre en compte leurs publics.

Mais donnons d'abord la parole aux Français.

## **1.1 LES ATTITUDES DES PUBLICS VIS-À-VIS DES SERVICES PUBLICS SONT CRITIQUES**

Le Service Interministériel de Diffusion qui coordonne, auprès du premier Ministre, la communication gouvernementale, a analysé plu-

sieurs sondages réalisés par BVA, l'IFOP et la SOFRES entre 1989 et 1993 sur les représentations que les Français ont du service public et de ses agents.\* Ces quelques données mettent en avant le chemin à parcourir pour que les Français soient complètement satisfaits de leurs services publics. La tâche à accomplir est importante mais pas hors de portée. L'effort est déjà très largement engagé. Les succès ne demandent qu'à être mieux connus et étendus.

L'image que les Français ont de leurs services publics, telle qu'elle apparaît dans les sondages relève plus d'une opinion que d'une réflexion approfondie. Elle est bien sûr dépendante du contexte idéologique et politique du moment. Fluctuante, elle ne saurait servir de fondement à la définition du rôle et de la politique des collectivités qui se jouent sur un plus long terme. Les sondages ne sont qu'un outil de gestion. L'entreprise privée qui avait une image relativement négative jusque dans le début des années 1980 a vu cette image se modifier sous l'influence de campagnes de communication, mais aussi du développement de l'idéologie libérale, sans que ses finalités ni ses performances sociales ne changent. La critique des Services Publics est ancienne et ne concerne pas que la France. Les services publics italiens, allemands, américains, anglais... sont aussi plus ou moins sévèrement jugés. Un débat national approfondi sur les services publics améliorerait sans doute sensiblement ces opinions. Ces sondages mettent néanmoins en avant des pistes de réflexion et de progrès dont le secteur public doit absolument tenir compte.

### 1.1.1 Un « bon » fonctionnement mais une image encore poussiéreuse

- Le Service Public est quelque chose de positif pour 63 % des Français, mais contradictoirement, 53 % d'entre eux pensent que leurs concitoyens en ont une image négative.
- Le fonctionnement des services publics est jugé positivement par 68 % des Français. Ce jugement positif s'applique aussi bien aux grands secteurs: électricité et gaz (92%), télécommunication (91%), Poste (81%), routes, hôpitaux (71%), transports ferroviaires

(57%), qu'aux préfectures, aux impôts (68%), à la police (52%), à la Sécurité sociale (51%) domaines plus « sensibles ». L'école, la justice, l'ANPE mécontentent respectivement 51 %, 65 %, 60 % des interviewés. Les impôts, la Sécurité Sociale et les hôpitaux progressent de 1990 à 1993, alors que la SNCF et la Police chutent fortement.

- Les aspects positifs portent sur la compétence (69 %), la modernité, et, de façon plus partagée, l'accueil. Les reproches portent sur le fonctionnement, le manque d'efficacité, de dynamisme, de capacité d'innovation. 59 % estiment que « les services publics sont « déficitaires » et 44 % qu'ils sont « mal gérés ». Plus d'un Français sur deux pense que le Service Public ne traite pas les usagers de façon égalitaire et ne fait aucun effort pour s'améliorer sur ce point. Des progrès sont en revanche reconnus par plus d'un Français sur deux à propos de la contribution du Service Public « à la modernisation du pays » et de l'information des usagers.

Le décalage entre l'image que l'on a, et celle attribuée aux autres, ainsi que les reproches, dépendent bien sûr en partie d'expériences réelles, mais aussi sans doute du contexte social et politique.

### 1.1.2 Des fonctionnaires privilégiés par la sécurité de l'emploi

Les Français considèrent que :

- la situation des fonctionnaires est meilleure que celle des salariés du privé pour 43 % d'entre eux et moins bonne pour un quart. Cela est dû à la stabilité de l'emploi pour 85 %, à des avantages sociaux spécifiques pour 70 %. L'intérêt du travail est en revanche jugé moindre que dans le privé ;
- les fonctionnaires sont jugés routiniers (80 %), aimant la paperasse (75 %), faisant attendre inutilement ( 68 %). Ils sont honnêtes 72 % et compétents (61 %) mais « prisonniers des règlements » (75 %);
- les difficultés des Services Publics viendraient du manque de motivation des fonctionnaires (48 %), du nombre insuffisant d'agents (40 %), des bas salaires (38 %).

\* Note du SID Département « Analyses et Etudes d'opinion du 4/12/94

- BVA/L'Expansion du 15-20/05/93.

- IFOP/Association Communication publique du 1-9/06/1992

- SOFRES/STRATIS du 6-8/11/1990 auprès d'échantillons respectivement de 968-937-1000 personnes âgées de 18 ans et plus.

### 1.1.3 Les entreprises privées sont perçues comme mieux gérées

Si les organisations publiques étaient privatisées, elles seraient

- mieux gérées, avec des comptes plus équilibrés (61 % contre 25 %),
- avec une meilleure qualité de service (68 % contre 29 %)
- avec moins de grèves (56 % contre 4 %)
- avec des prix de service supérieurs (52 % contre 37 %) et connaîtraient des licenciements (56 % contre 33%).

### 1.1.4 La privatisation pour les entreprises en concurrence

Les personnes interrogées se montrent plus favorables à la privatisation d'entreprises publiques du secteur concurrentiel : Air France (52 % contre 32 %), Renault ( 51 % contre 33 %) ou Thomson... Elles sont partagées sur France Télécom, l'Aérospatiale, la SNCF, peu favorables pour la privatisation de la RATP, de La Poste, de l'EDF, de France 2-France 3 et opposées à la privatisation de l'école, des hôpitaux ou de la Sécurité Sociale.

### 1.1.5 Les services publics, des services de proximité

Les services publics évoquent pour les Français : les PTT, les transports en commun, les mairies, les administrations, les services de sécurité, les impôts, l'Education Nationale... Les ruraux citent plus souvent les PTT ou l'école, les urbains, les transports en commun, les mairies ou l'Education Nationale.

### 1.1.6 Un besoin d'information

Les Français estiment en majorité que les services publics s'adressent à eux, mais qu'ils sont mal informés de leurs droits et devoirs. Ils estiment la communication des Services Publics utile (82 %), claire (56 %), objective (48 %) mais pas bien adaptée à son public.

## 1.2 LES PROBLÈMES DE PRISE EN COMPTE DES PUBLICS SONT NOMBREUX

Les problèmes de prise en compte des publics, soulevés par les cadres du secteur public, sont très nombreux et en concernent tous les aspects : de la connaissance des besoins et des comportements des usagers à l'adaptation des prestations et la communication... et ce dans tous les domaines de la société : l'orientation des jeunes, les demandeurs d'emploi, les routes, les musées...

Afin de donner une idée plus précise de la variété des questions, de leur importance pour le service public porteur, mais aussi pour le fonctionnement social général, nous allons en donner quelques exemples. Pour satisfaire à l'aspect pédagogique de notre démarche, nous les avons regroupées par thème.

### 1.2.1 Comment adapter notre prestation à la demande ?

Les autoroutes « gratuites » (non-concédées) doivent-elles offrir les mêmes services que les autoroutes concédées ? Le concept est-il le même ? Doit-on systématiser la mise en place de bornes d'appel d'urgence ? développer le nombre d'aires d'arrêts ? développer les services de restauration, d'informations sur les itinéraires, le trafic, les conditions de circulation ?

Les demandeurs d'emploi sont de plus en plus nombreux, souvent isolés et peu « professionnels » dans leur recherche. L'ANPE ne collecte qu'une partie des offres d'emploi. Comment mobiliser les demandeurs, favoriser l'entraide, recueillir des offres, professionnaliser le comportement des demandeurs ? Quelles nouvelles prestations concevoir ?

Le code géographique des communes, édité par l'INSEE sert aux entreprises et institutions à repérer la commune d'implantation de clients, prospects, commerces... et est utilisé aussi bien pour la rédaction des guides touristiques, que pour la gestion de fichiers commerciaux ou administratifs, .... Comment faire en sorte que ce code réponde aux besoins de nomenclatures, mais soit aussi simple à comprendre et à utiliser dans les fichiers informatiques ?



### 1.2.2 Comment améliorer le niveau et la diffusion de nos prestations ?

L'ONISEP, organisme d'orientation de l'Éducation Nationale, diffuse des revues d'information sur les orientations scolaires. Comment mieux les adapter aux questions des lecteurs, parents ou enfants ? Comment en développer la diffusion ?

Certains Musées de France recèlent des trésors peu admirés. Les visiteurs sont peu réguliers et un peu toujours les mêmes. Comment toucher des cibles nouvelles ? Quelles prestations offrir ? Comment augmenter la fréquentation, fidéliser la clientèle, sans mettre en cause la vocation première des Musées, la conservation du patrimoine ?

La bibliothèque du Centre Georges Pompidou est engorgée par les étudiants et touche insuffisamment les publics de proximité ou les entreprises. Comment faire ?

Les subdivisions de l'Équipement répondent le plus souvent à la demande des communes, favorisant ainsi la multiplication des équipements peu utilisés. Comment faire réfléchir le maire sur le développement de sa commune et faire du conseil en aménagement ?

### 1.2.3 Comment développer nos activités ?

Le développement des technologies d'impression et de leur coût, la fin du monopole de L'Imprimerie Nationale l'oblige à mieux promouvoir ses prestations actuelles, à se repositionner sur un marché de fait européen sinon mondial. Quelles activités doit-on garder ou abandonner ? Sur quelle technologie lourde investir ? Quel catalogue de produits établir ? Comment faire connaître les prestations ?

La réduction des budgets d'entretien routier des collectivités départementales oblige les Parcs de l'Équipement à rechercher des activités nouvelles : entretien des réseaux câblés des autoroutes non-concédées ? Renforcements des berges des voies d'eau ? À solliciter plus largement les communes en matière de marquage ou d'enduits. Quelles cibles choisir ? Comment le faire ?

### 1.2.4 Comment modifier le comportement des usagers ?

En 1992, seuls 76 % des enfants ont fait l'objet d'une vaccination contre la rougeole, les oreillons et la rubéole. Les objectifs de l'O.M.S. étant de 95 %, comment vaincre les réticences des différents types de mères de familles, développer la prescription médicale ?

Si chaque conducteur ou passager d'une automobile mettait sa ceinture de sécurité, 1000 vies pourraient être épargnées chaque année. Comment augmenter le port de la ceinture notamment pour les passagers arrière et en agglomération ?

### 1.2.5 Comment améliorer l'efficacité de notre réseau ?

Plusieurs milliers de bureaux de Poste sont en sous-activité notoire. D'autres connaissent des files d'attente. Comment améliorer la présence postale ? Comment diversifier l'activité des bureaux ? Comment améliorer l'accueil ?

Certaines boutiques des Musées de France ont une plus forte activité par visiteur que d'autres. Certains produits sont plus demandés. Pourquoi ? Quels produits mettre en vente ? dans quels lieux ? Qui sont les acheteurs ? Que recherchent-ils ? Comment faire évoluer le comportement des agents d'accueil ? Comment les encadrer ?

Chaque centre régional de Météo-France répond à des demandes d'information et fait avec plaisir une analyse spécifique. N'y a-t-il pas un moyen de simplifier le travail par des produits « prêt-à-porter » ou « demi-mesure » permettant à l'agent d'apporter une valeur ajoutée plus centrée sur la relation, ou sur l'adaptation du produit, que sur le travail de base ? Comment faire adopter cet effort de standardisation des produits ?

## 1.3 LE SERVICE PUBLIC EST DE PLUS EN PLUS SOUMIS À LA CONCURRENCE

La situation de concurrence met en compétition différentes offres de service face à des décideurs. Elle oblige chacun à faire valoir ses avantages afin d'emporter la préférence. Le service public, actuellement de plus en plus soumis à la concurrence, doit se positionner vis-à-vis de ses concurrents et emporter l'adhésion des décideurs que sont les

citoyens, les usagers ou ses clients : particuliers, entreprises, autres services administratifs...

Pour les services publics, la concurrence s'exerce :

- **entre l'intérêt général et l'intérêt privé.** L'intérêt général, même lorsqu'il est évident, soutenu par la loi et des appuis financiers n'est pas forcément appliqué. Il ne suffit pas de prôner l'embauche des handicapés même avec des taxes et des aides pour que celle-ci se fasse ;
- **entre les différents budgets de l'Etat ou des services** lors des arbitrages. Faut-il privilégier l'éducation, l'entretien des routes, l'aide sociale, la justice, l'armement,... ? Faut-il privilégier les investissements, les salaires, la formation ?
- **entre les différentes façons de satisfaire un besoin.** La concurrence existe entre la SNCF, Air Inter, France Télécom, La Poste dans la communication de l'information. Ainsi, le nombre de vols d'Air Inter et le volume de communications téléphoniques se sont proportionnellement réduits entre Lyon et Paris lors de l'ouverture de la ligne du TGV ;
- **entre la mise en oeuvre publique et privée des missions publiques.** Certaines entreprises du BTP concurrencent directement les agents de travaux ou les bureaux d'études du Ministère de l'Equipeement auprès des communes ou des Conseils Généraux. Le monopole du transport du courrier par La Poste est battu en brèche par les transporteurs routiers ou les sociétés de courses ;
- **entre différentes prestations des services publics eux-mêmes** la concurrence existe entre le Ministère de l'Agriculture, celui de l'Equipeement et les services techniques des Conseils Généraux pour l'aménagement des communes rurales, entre les produits financiers du Ministère des Finances, de La Poste, des Caisses d'Epargne...
- **lorsque la collectivité nationale ou locale se désengage d'une mission** auparavant considérée comme d'intérêt collectif. Les dénationalisations en sont un exemple.

La concurrence se développe avec la possibilité de choix. Elle est favorisée par :

- le progrès technique qui améliore, diversifie l'offre et en abaisse le coût ;

- le développement du pouvoir des consommateurs sur les producteurs ;
- l'information et l'éducation qui permettent une meilleure connaissance et appréciation des offres disponibles ;
- la démocratie qui permet l'expression d'un plus grand nombre de sensibilités ;
- le développement des échanges qui change la taille de marchés autrefois régionaux et nationaux et maintenant européens et mondiaux ;
- les déréglementations nationales ou européennes qui réduisent les barrières protectionnistes et les monopoles ;
- les transferts de pouvoir à la Communauté européenne et aux collectivités locales, le plus souvent au détriment de l'Etat.

En fait, les services publics ont toujours été en concurrence. La création de l'Etat et des services publics est le résultat d'antagonismes: antagonismes entre la royauté et les féodalités, antagonisme entre la République et les tenants de l'ancien régime. Ces antagonismes se poursuivent encore aujourd'hui entre libéralisme et interventionnisme... L'histoire de l'école est de ce point de vue riche d'enseignements. La position dominante technique, économique, politique ou idéologique des services publics n'a pas éliminé la concurrence, elle l'a réduite et masquée surtout aux yeux des fonctionnaires. Cette position dominante est remise en question avec le développement de la société civile, la décentralisation, l'ouverture européenne, la déréglementation...

## 1.4 LES ARGUMENTS FAVORABLES À LA PRISE EN COMPTE DES PUBLICS

Les motivations à recourir aux techniques de prises en compte des publics sont diverses et fortes parmi les cadres que nous avons rencontrés. Elles se fondent sur leur perception de l'évolution des comportements et de l'organisation sociale, sur le souci de s'y adapter. Elles se fondent aussi sur les craintes liées aux attaques les mettant en cause et la volonté d'y répondre en faisant reconnaître leurs compétences et les spécificités de leur mission. Le déclenchement de cette démarche est souvent provoqué par l'émergence d'une concurrence nouvelle, des mouvements de réclamations portant atteinte à

la crédibilité de l'organisation ou de son fonctionnement, l'arrivée d'un nouveau responsable... Nous avons demandé à plusieurs dizaines de cadres du secteur public les raisons pour lesquelles ils souhaitaient ou mettaient en place une démarche de prise en compte des publics. Voici la synthèse de leurs réponses.

- Faire prévaloir les valeurs de l'intérêt général et du long terme sur celles du particulier et du court terme. La société souffre des égoïsmes, contribuons à lui donner un projet collectif adapté, évitons-lui de s'engager dans des impasses par manque d'anticipation.
- Avoir une réponse adaptée aux différentes catégories d'usagers. Égalité de traitement ne veut pas dire même manière de s'y prendre avec chacun. Trop souvent l'utilisateur est encore traité comme un objet soumis et indifférencié.
- Avoir un meilleur rendement entre l'effet obtenu et les moyens engagés... Produire utile. Trop souvent des mesures, des publications de haut niveau, qui ont demandé beaucoup de travail, restent lettre morte et finissent aux oubliettes, car méconnues ou inadaptées dans leur forme.
- Valoriser le potentiel de compétences des services publics. Des compétences d'études parfois internationalement reconnues sur le plan technique ou scientifique sont sous-utilisées. N'est-ce pas gaspiller les hommes et l'argent du contribuable ?
- Apporter un complément de ressources en faisant payer l'utilisateur plutôt que le contribuable lorsque l'utilisation est très spécifique, la cible en a les moyens et si cela reste conforme à l'intérêt général. Pourquoi le contribuable, déjà très chargé, paierait-il des services utilisés seulement par quelques personnes ?
- Résister à la concurrence en faisant la démonstration que le Public n'a pas besoin d'être Privé pour être performant. Plus d'une fois, les services publics ont démontré leurs capacités et leurs performances, le challenge actuel doit être relevé.
- Répondre aux exigences des programmes européens. La DG XIII, par exemple, dans les « 10 commandements de son programme de recherche applications télématiques » met en exergue de « penser davantage aux utilisateurs et à la rentabilité du projet qu'à la technologie, de commencer par une étude du marché et une analyse des besoins des utilisateurs, d'associer des représentants des utilisateurs ».



## L'ORIGINALITÉ DES SERVICES PUBLICS

Le service public a des missions spécifiques et se distingue du secteur privé sur de nombreux points. La prise en compte des publics dans la conception ou la diffusion des prestations fait de plus en plus appel à des méthodes de gestion issues du secteur privé : formation à l'accueil, enquête d'opinions, marketing, qualité... Ces méthodes soulèvent des objections bien compréhensibles nécessitant d'affirmer plus clairement la spécificité des services publics aujourd'hui, d'adapter ces méthodes au contexte public, de faire un effort de conception, de formation et de suivi important.

Le marketing et la qualité, outils de gestion émergents dans les services publics et importés du privé, se heurtent, comme toute innovation, à des « résistances ». La résistance à l'innovation n'est pas un mal en soi, toute innovation n'étant pas bonne par définition. La résistance est aussi la preuve que l'organisme est vivant. Elle le pousse à s'adapter pour mieux coller à la réalité de ses finalités, de son contexte, de ses hommes. Mais si la prise en compte des publics dans les prestations des organismes publics ne se fait pas, les chances de survie à terme des services non strictement régaliens, seraient gravement atteintes. D'où la nécessité d'analyser ces « résistances » et de définir des démarches spécifiques adaptées.

### 2.1 L'ORIGINALITÉ DU CONTEXTE

#### 2.1.1 Le Service Public, une notion évolutive

Service public, intérêt collectif, administration, fonction publique, entreprise publique, collectivités, établissement public, secteur public,

ces différentes notions peuvent souvent se recouper, mais ne sont pas synonymes. La fonction publique désigne l'ensemble des fonctionnaires. Ces derniers font partie de l'administration, qui englobe les collectivités territoriales et nationales, ainsi que les hôpitaux. Le secteur public est encore plus large. Il englobe également les entreprises publiques et des organismes privés chargés d'une mission de service public. A ce jour il n'existe pas de définition absolue du service public. Cette notion évolutive a été redéfinie à plusieurs reprises au cours de l'histoire et notamment plus récemment de façon périodique par le Conseil d'état en fonction des circonstances techniques, économiques et sociales. Ainsi, la nécessité militaire, économique, sociale de développer les réseaux de communication amènera l'intégration des chemins de fer concédés, puis de la distribution de l'électricité... dans le service public. La définition tient compte du critère d'intérêt général, du type d'activité, d'un contrôle plus ou moins direct par les pouvoirs publics, et de l'usage de procédés juridiques différents de ceux du droit privé.

La mission du service public est une finalité d'intérêt général, reconnue par la puissance publique sous forme de financement et ou de statut privilégié\*. La puissance publique est l'autorité publique, envisagée du point de vue de ses prérogatives et pouvoirs (État et collectivités territoriales). Le service public doit exercer un métier d'une manière spécifique. Il est nécessaire que cette spécificité soit suffisamment claire et réelle pour que le service public se justifie.

La place de la puissance publique, Etat, collectivités, et des services publics n'est pas fixée de façon immuable. Derrière les prestations des services publics se cachent, en effet, des enjeux politiques, économiques et idéologiques qui expliquent l'évolution de leurs missions et celles de leur importance relative.

A priori et l'histoire le montre, tous les services dits publics ont pu être assurés par des organisations privées. Pendant longtemps, le pouvoir politique était héréditaire, la collecte des impôts était confiée à des fermiers généraux puis des banquiers, les régiments appartenaient à des aristocrates. Actuellement, les notaires, les entreprises concessionnaires de distribution d'eau, des associations de formation ou d'insertion de jeunes en difficultés, pourtant de droit privé, exercent des missions de service public.

\* Rapport NORA.

## 2.1.2 Les activités et effectifs des Services Publics sont en croissance

La tendance semble toujours être l'extension des services publics ne serait-ce que du fait de l'évolution de la démographie, des exigences d'éducation, de santé, de transport, de sécurité... des problèmes sociaux et de la décentralisation. Cette affirmation reste cependant difficile à chiffrer précisément en terme de volume de prestations pour l'ensemble des domaines de la société. Le chiffrage est plus aisé en terme d'effectifs.

Ainsi, la population augmente de 5,3% et le produit intérieur brut (PIB) de 24,26 % en 10 ans. Dans le domaine de l'éducation 10, 2 % des jeunes de 22 ans étaient scolarisés en 1981, ils sont 24 % en 1992, le nombre de voyageurs des transports collectifs a augmenté de 12,76 % sur la même période. La consommation des ménages en soins hospitaliers publics par rapport au PIB a cru de 9,8 % de 80 à 92. Le budget des collectivités locales a augmenté par rapport au PIB de 2,8 % en 5 ans. Le budget de l'Etat par rapport au PIB s'est réduit. Face à cette augmentation globale des prestations des services publics, les effectifs des services civils et des exploitants publics de l'Etat ont augmenté de 3,64 % en équivalent temps plein sur 10 ans, les effectifs de la Fonction publique hospitalière de 11,6 %, les effectifs des collectivités locales en équivalent temps plein de 5,9 % de 90 à 93.

	Date	Montant	Date	Montant	Évolution
Population française	1982	54 335	1992	57 218	5,31 %
PIB (en francs constants, base 1980)	1982	2914	1992	3621	24,26 %
Taux de scolarisation à 22 ans	1980-81	10,20 %	1991-92	23,90 %	134,31 %
Transport collectifs de voyageurs	1980	4 827	1992	5 443	12,76 %
Nb d'inscrits à l'ANPE (cat 1)	1985	2 485	1992	3 078	23,86 %
Soins hospitaliers publics/PIB	1980	2,83 %	1992	3,09 %	9,04 %
Effectifs civils et organis. Etat (ETP)	1982	2 085,9	1992	2 162,0	3,64 %
Effectifs collectivités territor. (ETP)	1990	1 098,5	1993	1 158,7	5,49 %
Effectifs Fonction Publ. Hospitalière	1983	750,0	1993	837,5	11,67 %
Dépenses Etat/PIB	1982	22,79 %	1992	20,27 %	- 11,04 %
Dépenses collectivités territor./PIB	1986	10,53 %	1991	10,82 %	2,80 %

Source: INSEE : les effectifs sont en milliers, le PIB en millions de FF

La place de l'Etat dans l'ensemble des fonctions publiques se réduit sensiblement compte tenu :

- d'une augmentation des effectifs des autres fonctions publiques ;
- des transferts aux collectivités locales et aux secteurs privés et associatif d'une partie de l'exécution de leurs missions ;
- du changement de statut de La Poste et de France Télécom en 92-93.

La répartition des effectifs des fonctions publiques.

Répartition en %. Total colonne =100 %	1969	1976	1983	1989	1993
Fonction publique de l'Etat	67,8	64,6	60,3	58,6	51,3
Fonction publique territoriale	20,4	21,7	23,6	24,9	30,2
Fonction publique hospitalière	11,8	13,7	16,1	16,5	18,5

Source : Les collectivités territoriales en chiffres, 1994, Ministère de l'Intérieur

Faute de pouvoir apprécier globalement le volume des besoins et des prestations des services publics, il est possible d'apprécier la répartition et l'évolution des effectifs des services civils de l'Etat et des collectivités territoriales.

Effectifs des services civils et exploitants publics de l'Etat

Domaines	1982	%	1992	%	Evolution
Education nationale	996,4	48 %	1058	49 %	6,17 %
P et T	477	23 %	457	21 %	- 4,19 %
Economie, Finances budget	190,2	9 %	190,5	9 %	0,16 %
Intérieur, Dom-Tom	144,7	7 %	161,7	8 %	11,75 %
Equipement, logement, transport et mer	111,1	5 %	119,3	6 %	7,38 %
Justice	45,1	2 %	55,4	3 %	22,84 %
Agriculture	32,9	2 %	31,4	1 %	- 4,56 %
Santé, solidarité, Travail-Emploi	27,6	1 %	22,5	1 %	- 18,48 %
Autres ministères civils	60,9	3 %	56,1	3 %	- 7,88 %
dont culture	11,2	1 %	13	1 %	16,07 %
Total	2086	100 %	2152	100 %	3,16 %

Source : TEF 94/95-INSEE- effectifs en milliers et en équivalent temps plein.

Les principaux effectifs civils de l'Etat concernent l'Education Nationale et les Postes et Télécommunications. Ces effectifs s'accroissent surtout à la Justice, à l'Intérieur et à l'Education nationale. Les effectifs les plus importants de la fonction publique territoriale concernent bien sûr les communes (70.47% de l'ensemble) qui pro-

gressent en nombre de 4,94 % de 1990 à 1993 et dans une moindre mesure les départements. On notera aussi la progression des Régions et des organismes divers d'action locale, des OPHLM, EPIC et associations, mais aussi des organismes intercommunaux.

Répartition des effectifs de collectivités territoriales

Evolution des effectifs en équivalent temps complet	1990	1993	Evolution
Organismes régionaux et départementaux	176,27	179,95	2,09 %
Régions	4,51	6,10	35,20 %
Départements	141,82	140,07	- 1,23 %
Services de l'Etat	20,73	10,50	- 49,35 %
Services du Département	82,59	94,69	14,65 %
Assistances maternelles	38,50	34,88	- 9,40 %
Autres : OPHLM, EPIC, associations...	29,94	33,71	12,60 %
Organis. Communaux et intercommunaux	842,64	887,50	5,32 %
Organismes communaux	778,14	816,62	4,94 %
Organismes intercommunaux	64,49	70,88	9,91 %
Organismes divers d'action locale	28,49	39,50	38,65 %
Ensemble des Administrations locales	1047,40	1106,95	5,69 %
Autres org. : Préf. de Police de Paris, incendie...	51,05	51,79	1,45 %
Ensemble Fonction publique territoriale	1098,46	1158,74	5,49 %

Source : Ministère de l'Intérieur : effectifs en milliers.

### 2.1.3 Les principes du Service Public

Le Service Public possède un corps de doctrine organisé quant à ses finalités et missions. L'acte fondateur du Service Public n'est pas à rechercher dans une conjoncture, un événement ou la volonté d'un homme mais dans un mouvement complexe d'élaboration d'une société. *La Charte des services publics* résumée ici a été rédigée dans les années 1980. Elle n'est que la formalisation à un moment donné d'une prise de conscience collective qui reste en évolution.\*

Une charte des citoyens et des services publics est en préparation. « Elle donnera corps à des principes nouveaux - la qualité, l'accessibilité, la rapidité, la transparence, la médiation, la participation, la responsabilité qui viendront compléter les principes traditionnels et

\* Les citations de cette partie sont toutes tirées de « la charte des services publics » République française et renvoient à des textes de loi et à des décrets parus entre décembre 1976 et décembre 1990.

essentiels du service public - neutralité, égalité, continuité - qui seront confortés. »\*

## LES PRINCIPES FONDAMENTAUX DU SERVICE PUBLIC

« Les missions premières et fondamentales de l'Etat, garant des valeurs républicaines, défenseur de l'intérêt général, promoteur du progrès économique et social, imposent aux services publics des devoirs particuliers : égalité, neutralité et continuité. Ce sont eux qui donnent tout son sens au service public et qui doivent inspirer les agents qui le servent, dans leur comportement quotidien à l'égard des usagers. »

### EGALITE :

« Ce principe implique qu'aucune distinction ne soit faite entre usagers quant à l'accès au service public comme au service rendu lui-même ». « Mais égalité des droits ne veut pas dire uniformité de la prestation. Le principe d'égalité d'accès et de traitement n'interdit pas de différencier les modes d'action du service public afin de lutter contre les inégalités économiques et sociales. Les réponses peuvent être différenciées dans l'espace, dans le temps et doivent l'être en fonction de la diversité des situations des usagers ».

### NEUTRALITE :

« La neutralité garantit le libre accès de tous aux services publics sans discrimination ». « Elle implique la laïcité de l'Etat, l'impartialité des agents publics et l'interdiction de toute discrimination fondée sur les convictions politiques, philosophiques, religieuses, syndicales ou tenant à l'origine sociale, au sexe, à l'état de santé, au handicap, ou à l'origine ethnique. »

### CONTINUITE :

« La continuité exige la permanence des services essentiels pour la vie sociale (police, pompier), les services de santé (hôpitaux), les services de communication, certains services techniques (électricité, gaz, eau) etc. Elle implique que tout service doit fonctionner de manière régulière, sans interruptions autres que celles prévues par la réglementation en vigueur et en fonction des besoins et attentes des usagers... »

## LES PRINCIPES D'ACTION DU SERVICE PUBLIC

Ces principes « permettent à tout citoyen ou usager de s'assurer du bon fonctionnement des services publics et de faire valoir leurs droits. »

### TRANSPARENCE et RESPONSABILITE :

- « Tout usager dispose d'un droit à l'information sur l'action des services publics et ceux-ci ont l'obligation d'informer les usagers de manière systématique. La Transparence doit être conçue comme une condition du dialogue et de la concertation mais également comme un instrument du contrôle de l'action des services publics par les usagers. »
- « L'administration doit s'efforcer de suivre une procédure contradictoire préalable à la décision afin de permettre à l'administré de faire valoir ses arguments. Souvent elle en a l'obligation. De même, les services publics doivent, toutes les fois qu'il est possible, consulter les usagers avant de prendre des décisions touchant à l'organisation et au contenu du service rendu dans leurs unités de base. L'évaluation des politiques et actions publiques est un devoir s'imposant à tous les services et à tous les niveaux de l'Etat. Elle est le gage de l'efficacité mais aussi de l'effectivité du service public. »
- « Tout usager peut obtenir communication de documents administratifs dans les limites de la législation en vigueur ». « Il peut obtenir communication des documents nominatifs le concernant et il peut consigner ses observations en annexe du document communiqué. Les services publics doivent informer le destinataire des raisons de la décision prise. Ils doivent lui indiquer les possibilités de réclamation et voies de recours. »
- « Tout citoyen peut contester les décisions le concernant, formuler une réclamation, demander une rectification. Il peut s'adresser au service public lui-même, à des institutions indépendantes créées à cet effet (Médiateur de la République, CNIL,...) ou au juge s'il n'a pas obtenu satisfaction. »

### SIMPLICITE et ACCESSIBILITE :

- « L'existence de procédures et de textes clairs et compréhensibles est toutefois garante de l'état de droit dans notre société républi-

\* La circulaire du 26 juillet 1995 relative à la préparation et à la mise en œuvre de la réforme de l'Etat et des services publics.

caine : neutralité et respect de la loi dans des conditions identiques pour tous en fonction de la situation de chacun ». « L'effort de simplification et de clarification administrative est un levier essentiel de la relation des services publics avec les usagers ». « Les services publics doivent s'attacher à lutter contre l'inflation des normes de toutes sortes et ne préparer de nouvelles règles juridiques que dans la mesure où le problème posé ne peut être résolu par d'autres moyens. »...

- « Les services publics doivent aussi être accessibles en terme d'implantation géographique notamment en zone rurale et dans les quartiers difficiles. »
- « Enfin, chaque service public devra progressivement s'efforcer de faire connaître clairement ses objectifs et de mettre au point des indicateurs de qualité et de satisfaction des besoins des usagers. »

#### PARTICIPATION et ADAPTATION :

- « Les agents des services publics comme les usagers doivent désormais trouver les voies d'une coopération plus active pour l'amélioration des services publics. »
- « ...En effet dans leur action quotidienne, les services publics sont également garants de la cohésion sociale de la Nation et, à ce titre, l'utilisateur doit aussi se sentir responsable de l'action des services publics. » Les agents des services publics « doivent s'attacher à comprendre chacun des usagers qu'ils ont en face d'eux ou dont ils traitent le cas et à tenir compte de ses attentes et de ses besoins que l'auteur de la loi ou du règlement ne pouvait avoir à l'esprit dans toute leur diversité. »

#### CONFIANCE et FIABILITE :

- « L'utilisateur a le droit à la sécurité juridique et à la fiabilité dans ses relations avec l'administration et les services publics. Cela signifie que l'Etat doit établir clairement les modalités et conditions de fonctionnement de ses services publics ; les règles doivent être stables : en cas de changement... les nouvelles règles doivent être mises en vigueur suivant des modalités permettant à l'utilisateur de s'adapter dans les meilleures conditions. »

- « Une évaluation des règles existantes devra être faite et, dans toute la mesure du possible, des fiches d'impact estimant les charges et les coûts tant directs qu'induits pour l'administration et les usagers seront établies pour les nouvelles règles. »
- « Enfin les services publics doivent savoir reconnaître leurs erreurs, les corriger le plus rapidement possible et en tirer toutes les conséquences tant auprès des usagers pour dédommagements éventuels qu'en terme de réglementation et d'organisation des services. »

### 2.1.4 Public-Privé

Dans les années 1980, le modèle de l'entreprise privée est devenu dominant, amenant les citoyens, mais aussi les usagers et les fonctionnaires, à comparer de plus en plus le secteur public au secteur privé. Les résultats des enquêtes citées au chapitre précédent le montrent. Cette mise en comparaison doit amener le secteur public à mettre en évidence ses particularités sans pour autant s'en servir pour justifier d'éventuelles faiblesses.

Les différences entre public et privé portent sur les finalités, le pouvoir et la responsabilité, les critères de gestion, la position concurrentielle.

- Le secteur public, n'est qu'un instrument au service de missions d'intérêt général définies historiquement et gérées par le pouvoir politique. Ces missions doivent être assurées même si celles-ci sont difficiles à remplir. Le secteur privé est au service de personnes privées. Il a une liberté de fonctionnement et doit fournir un produit pour dégager un profit financier, condition de sa survie. Il peut faire évoluer ou recentrer ses activités pour agir là où cela lui est le plus profitable. Cette différence de finalité introduit une différence de rationalité. La rationalité des services publics donne la primauté au collectif sur l'individuel, au social sur l'économique. Par exemple, sans incitations ou mesures contraignantes particulières, les supermarchés quittent les quartiers en difficultés, l'école, elle, reste, et est obligée de s'adapter pour exercer sa mission. Le désengagement des services publics dans les zones en difficultés transforme progressivement ces zones en ghetto avec un coût social exorbitant.

- Le pouvoir, dans le secteur public, appartient aux citoyens/usagers qui le délèguent en partie aux politiques sur le plan stratégique, mais aussi aux cadres et aux partenaires sociaux de la fonction publique sur le plan opérationnel. Le pouvoir, dans le privé, appartient en très grande partie aux actionnaires et aux clients. Les syndicats restent majoritaires dans le secteur public, à la différence du privé. Représentants un pouvoir encore important, ils peuvent peser dans les compromis éventuels entre usagers, directions et personnels concernant les horaires d'ouverture et de travail par exemple.
- Les critères de gestion des entreprises privées sont plus simples et se résument à la rentabilité des capitaux investis. Les critères de gestion des services publics sont moins facilement mesurables que la rentabilité et se résument souvent à la conformité à la réglementation. Mais le privé, comme le public, doivent aussi faire appel à d'autres critères : la satisfaction de leurs clients, source de chiffre d'affaires ou d'activités, la satisfaction de leur personnel, source d'efficacité, le rapport valeur ajoutée sur coût... Ils doivent aussi prendre en compte les coûts sociaux induits.
- Les services publics sont encore le plus souvent en position dominante. La situation actuelle de concurrence est nouvelle pour eux à la différence de l'entreprise privée qui est sortie des barrières protectionnistes depuis plusieurs décennies.
- Le secteur public, comme le secteur privé, sont constamment guettés par les risques de la bureaucratie. La tendance naturelle des organisations à la bureaucratie se trouve amplifiée par la taille de l'organisme, plus importante dans le secteur public. Plus l'organisme est grand et plus les décisions ont tendance à s'éloigner du terrain, le contrôle à s'inscrire dans une logique d'appareil. Cette tendance est renforcée par une position dominante qui préserve d'un besoin constant de remise en cause. Des solutions contre la bureaucratie existent et consistent avec ténacité à diminuer la taille des unités, à renforcer l'obligation de résultats mieux définis en responsabilisant chacun, à renforcer les contre-pouvoirs : pouvoir des clients, des usagers, pouvoir du terrain, à avoir recours à des organismes de contrôle indépendants : auditeurs, justice, Cour des Comptes.

- La garantie de l'emploi est aussi une différence entre les secteurs public et privé. Elle se justifie dans la fonction publique par les valeurs d'indépendance et d'impartialité. Elle peut aussi renforcer la tendance bureaucratique si des mesures d'accompagnement ne sont pas prises notamment en matière d'évaluation et de gestion du personnel. Le secteur privé, lui, bénéficie actuellement d'un plus grand pouvoir sur ses salariés du fait de la crainte du chômage.

### 2.1.5 Le contexte de la modernisation

Aujourd'hui, l'administration française a tendance à se rapprocher dans son management des entreprises privées. Ces entreprises ont évolué notamment par l'abandon progressif du protectionnisme. Le management public lui, s'est beaucoup transformé avec les déconcentrations et la décentralisation. Les administrations disposent de davantage d'autonomie, et cherchent à se rapprocher des usagers et des clients. Quelques réticences persistent cependant, ce qui tend à expliquer l'essor du marketing dans les entreprises publiques, plutôt que dans les administrations traditionnelles.

Depuis plus de dix ans, les efforts de modernisation des services publics se succèdent: simplification des procédures administratives, gestion des personnels, cercles de qualité, projets de services, formation au management, introduction de la comptabilité analytique, réflexion stratégique, réorganisation, contrôle de gestion, accueil, actions qualité... De nombreux succès ont été enregistrés montrant très nettement d'un point de vue interne, mais aussi externe, que la modernisation progresse. La plupart des services commencent à avoir maintenant une fonction du personnel, des orientations stratégiques, une politique de communication, d'accueil, au moins un début de comptabilité analytique. Ces éléments de management s'appuient de plus en plus souvent sur des processus de concertation qui les enrichissent mais restent, bien sûr, encore perfectibles.

Les résultats des actions de modernisation sont divers en fonction des organismes. Les réflexions stratégiques sont parfois peu ouvertes sur l'environnement et peuvent se résumer à une allocations de moyens. La gestion du personnel est encore souvent une gestion des effectifs plutôt qu'une gestion des compétences... Il reste beaucoup à faire dans le domaine de la communication, de l'accueil, de la comptabilité analytique souvent rejetée par le personnel... Certains services sont allés plus loin que d'autres. Même si globalement les objec-



tifs énoncés au départ n'ont pas toujours été atteints, les démarches engagées ont cependant permis de faire évoluer les comportements. Les cercles de qualité lancés avec vigueur en 1986 en sont un exemple. Les causes d'échecs les plus fréquentes tiennent généralement à des insuffisances de préparation : diagnostic préalable déficient, trop grande ambition au départ, manque de concertation et de compétences en ingénierie sociale, manque de préparation et d'adaptation des méthodes, manque de continuité et de suivi...

Cette modernisation se fait-elle aussi rapidement que l'exige la société ? Sans doute pas, compte tenu du taux d'insatisfaction des publics, mais elle est réelle. Doit-elle, pour être plus rapide, donner lieu à de grandes réformes de structure ? Des réformes sont sans doute nécessaires, allant dans le sens d'une plus grande responsabilisation des services, mais le changement ne peut être attendu simplement de grandes réformes. De multiples prises de consciences sont nécessaires aussi bien dans la société que dans le secteur public. Des outils doivent aussi être mis au point pour ouvrir, recadrer, préciser, adapter, et obtenir des services publics répondant aux enjeux, et recueillant un taux de satisfaction plus élevé.

La prise en compte des clients et usagers dans la mesure où elle contribue à la légitimité des services publics, mérite encore d'être développée et approfondie, et ne peut se résumer à quelques rares enquêtes ou des actions de communication, d'accueil ou de formation souvent ponctuelles et peu coordonnées. La prise en compte des publics est, nous le verrons, une approche globale intégrée combinant ouverture, analyse, stratégie, implication du personnel, même si les actions doivent être progressives.

La circulaire du 26 juillet 1995 relative à la préparation et à la mise en œuvre de la réforme de l'Etat et des services publics fixe dans ses objectifs prioritaires de :

- 1 - Clarifier les missions de l'Etat et le champ des services publics ;
- 2 - Mieux prendre en compte les besoins et les attentes des citoyens.

Elle relance ainsi la dynamique de modernisation et le débat qui ne manquera pas de suivre.

## 2.1.6 Le contexte humain

Dans le contexte actuel de mutation, les agents des services publics sont inquiets. Ils voient pour beaucoup, leur « monopole » s'effriter, certaines tâches sous-traitées ou abandonnées. Ils voient les effectifs et les moyens se réduire, une partie de leur public insatisfaite. Ils se trouvent confrontés à la question du devenir de leur institution. Beaucoup craignent la privatisation, directe ou larvée, et pour cette raison se montrent très réservés sur un type de modernisation qui n'irait pas dans le sens du renforcement du service public.

Les agents ne veulent pas, pour bon nombre d'entre eux, adhérer au modèle de l'entreprise privée, « modèle dominateur et motivé par la course au profit avec ses conséquences sur l'emploi ». Ils ne voient pas bien pourquoi les Services Publics, dont les missions consistent à être au service du bien public, devraient se comporter comme des entreprises qui n'ont pas le même objectif. Ils ne voient pas pourquoi on leur imposerait des techniques, sans tenir compte des particularités de leurs organisations.

Tous les agents ne voient pas encore la nécessité de prendre en compte leurs publics, alors qu'ils sont, eux, les représentants de l'intérêt général, et qu'ils sont des techniciens expérimentés. Ils perçoivent parfois la prise en compte des publics comme une attitude commerciale. Le commercial est souvent pour eux une activité de façade, improductive, à la différence de la technique, et contraire au principe de l'égalité de tous devant le Service Public.

Les agents avouent aussi parfois ne pas savoir comment s'y prendre pour faire prévaloir l'intérêt public. Ils ne comprennent pas bien le pourquoi des réticences à leur égard, les difficultés à trouver un consensus. Ils manquent d'outils de connaissance et d'interprétation des attentes du public, de savoir-faire pour écouter, comprendre, argumenter, face à des utilisateurs dont les préoccupations sont différentes et parfois ne sont pas, disent les agents des services, « conscients de leurs besoins » ou des « nécessités de l'intérêt général ».

De plus, les agents ont à supporter les retards en matière de gestion des services publics. La rigueur de gestion s'est en effet traduite par une baisse relative de moyens. La mise en place opérationnelle d'outils n'a pas encore suffisamment suivi.

Les décideurs aussi n'ont pas encore tous compris l'intérêt de mieux analyser et prendre en compte les attentes des publics. Ils ont à faire

face à de nombreuses contraintes. Les élus, les ministres, les directions générales, les directions de service, voient souvent mieux l'intérêt qu'ils peuvent tirer d'une communication d'ailleurs souvent institutionnelle (portant sur l'organisation elle-même) qui les valorise plus directement. Le marketing, les démarches qualité sont plus compliquées. Ils introduisent aussi de la rationalité et remettent parfois en cause l'organisation et le fonctionnement de l'institution. Le chef devra confronter ses intuitions à des études, rentrer dans des logiques peu habituelles, faire des choix à plus long terme, privilégier l'utilisateur au détriment parfois d'appuis politiques internes ou externes...

Les agents ont aussi parfois été déçus par des tentatives de modernisation qui ont soulevé des espérances et n'ont pas donné de résultats perceptibles. Combien d'actions de rapprochements des usagers ont donné lieu à des propositions d'améliorations non suivies d'effets ? Combien de cercles de qualité ont été abandonnés à leur sort ?

### 2.1.7 L'originalité liée aux types de prestations

Les prestations des services publics sont extrêmement diverses. Un ministère, une mairie, gèrent un nombre très important de prestations très différentes les unes des autres. Cette diversité ne facilite pas leur gestion.

- Les prestations des services publics sont souvent des prestations de services, beaucoup plus rarement des prestations matérielles. Si les services publics construisent des routes, des hôpitaux, des musées, ils les construisent comme supports aux services qu'ils offrent.
- Les services se distinguent des produits matériels. Les services sont plus difficilement palpables et mesurables. La définition du produit physique se prête mieux à la rédaction de spécifications techniques mesurables. La mesure d'un produit physique est plus facilement reproductible. La mesure d'un service est très liée au contexte dans lequel il est utilisé. Le service s'appuie plus sur la relation avec le producteur et fait souvent participer le client à sa production finale. Ainsi une prestation d'assistance va-t-elle au-delà du dossier administratif. Elle inclut l'employé et la relation avec le demandeur. Ses effets ne sont pas simplement mesurables et dépendent pour beaucoup du contexte social, économique, humain et politique dans lequel elle s'inscrit.

- Les services sont le résultat de processus dans lesquels les hommes ont souvent une plus grande place que les machines. La gestion du personnel dans une organisation productrice de services est donc encore plus importante que dans une entreprise industrielle.
- Les prestations des services publics sont souvent beaucoup plus impliquantes que celles des autres services. La santé, l'éducation, la sécurité, les impôts, le chômage, le logement, sont des domaines souvent stressants pour chacun. De ce fait, l'aspect psychologique de la relation devient prédominant. Elle doit valoriser, rassurer, soutenir l'usager. L'image, l'accueil, la qualité perçue de la prestation sont infiniment plus importantes que dans les domaines de la restauration, de la distribution, ou de la réparation automobile.

## 2.2 LES APPORTS POSSIBLES DU MARKETING ET DE LA QUALITÉ

Utilisés en fonction du contexte des services publics, les démarches et outils des approches marketing et qualités, sont susceptibles d'apporter une contribution intéressante à la prise en compte des publics en valorisant le client/usager et en proposant des méthodes opérationnelles au-delà des politiques de communication ou d'accueil.

Le marketing et la qualité contribuent au même objectif et sont complémentaires. L'un renvoie inévitablement à l'autre.

Le marketing, comme la qualité, est d'abord un état d'esprit qui place le client, l'usager au centre des préoccupations de l'organisation. Le client, l'utilisateur, l'usager est en effet celui qui en justifie l'existence. Sans public, usager ou client, l'organisation n'a aucune raison d'être. Les politiques de l'État comme des collectivités ne peuvent se concevoir sans destinataires.

Le marketing, comme la qualité, vise la satisfaction du client, de l'utilisateur. Le marketing prend plus en charge l'interface avec l'extérieur, la qualité, le processus de travail qui permet de répondre à l'extérieur. Ces deux approches liées reposent sur un ensemble de méthodes et d'outils parfois communs.

La mise en place d'une démarche marketing comme la mise en place d'une démarche qualité se confronte à des questions portant sur les finalités, le métier et le changement social.

### 2.2.1 L'approche marketing

On trouve plusieurs définitions du marketing : l'art de promouvoir un produit ou un service à la satisfaction mutuelle du client et de l'organisme producteur, l'art de soumettre les décisions de l'organisation à la satisfaction du client. Le marketing se définit aussi comme un ensemble de moyens d'études du public visé et de techniques de promotion pour aider l'organisation à le prendre en compte et à agir plus efficacement.

Dans le cadre de la mission attribuée, la démarche marketing consiste à faire un diagnostic des besoins, attentes, comportements des clients au sens large, à étudier les moyens à mettre en œuvre pour répondre aux besoins. Ces moyens portent sur la définition des cibles de publics visées, la définition du produit ou service, du prix, de la distribution, des moyens de promotion. Le marketing prend en compte l'ensemble des forces qui s'exercent sur les clients comme les évolutions technologiques, sociales, économiques et particulièrement les concurrents. Les outils de travail du marketing sont principalement les études de marchés et les outils d'analyse stratégiques appliqués au produit ou au service.

En 1974, l'Agence pour les Economies d'énergie, nouvellement créée, au lieu de préconiser des mesures autoritaires de rationnement assorties de sanctions fit réaliser une étude sur le comportement et les attitudes des particuliers pour connaître les domaines où les gaspillages étaient les plus importants, l'origine et les raisons de ces gaspillages, les moyens susceptibles d'être utilisés pour les réduire. Ces études mirent en évidence que le chauffage des locaux d'habitation étaient la principale source de gaspillage chez les particuliers, qu'ils réagiraient très mal à des mesures de rationnement ou de hausse des prix, qu'ils seraient peu sensibles à une campagne de communication fondée sur un thème patriotique tel que : « Faites des économies dans l'intérêt de la France ». Le comportement des particuliers évoluerait en revanche si on faisait appel à leur intérêt individuel : « vous pourrez économiser de l'argent », si ces économies ne nuisaient pas à leur confort, si on leur expliquait comment s'y prendre : isolation thermique, régulation.... un succès !!

1. Cet exemple issu d'un organisme public est cité dans le « Mercator » (référence en annexe), excellent ouvrage de marketing pour faire comprendre ce qu'est le marketing à un public essentiellement privé. Comme quoi le secteur public peut être un exemple en marketing !

### 2.2.2 L'approche qualité

La qualité d'un produit ou d'un service se définit comme son aptitude à satisfaire les besoins exprimés et implicites de son destinataire.

La qualité est donc l'adéquation entre le besoin et la prestation. Si cette adéquation n'est pas totale, il y a défaut. La qualité du produit ou du service est le résultat d'un processus de travail, si celui-ci comporte des dysfonctionnements au niveau de sa conception ou de sa réalisation, le produit ne sera pas de qualité.

La démarche qualité est une démarche anticipatrice, de progrès continu qui vise la satisfaction du destinataire en réduisant progressivement toutes les causes d'insatisfaction et de dysfonctionnement. La démarche qualité s'appuie sur les résultats des enquêtes faites par le marketing. Elle part de la définition spécifiée du besoin, de celle du produit, de celle du processus de travail et des résultats obtenus pour mesurer les écarts éventuels, rechercher les causes de ces écarts et définir les actions préventives ou curatives à mener.

Pour faciliter l'obtention de la qualité souhaitée en fin de processus de production, la démarche qualité va décomposer la chaîne de production en autant de clients et de fournisseurs qu'il y a d'acteurs intervenants. Elle s'appliquera alors à l'ensemble de ces acteurs. Chaque acteur sera le client du maillon précédent de la chaîne. Le maillon précédent sera donc le fournisseur du maillon suivant. Le service entretien aura pour clients les utilisateurs des matériels et installations. Le service de la formation aura comme clients les différentes unités. Cette décomposition du processus en clients et fournisseurs internes amène certains services disposant de clients internes nombreux à développer des techniques de marketing internes pour connaître leur besoins.

### 2.2.3 Positionnement des fonctions marketing et qualité

La prise en compte du client ou destinataire de la prestation est fondamentalement de la responsabilité de chacun. Les compétences d'analyse et de propositions du service marketing sont mises à disposition de la direction générale, du bureau d'études, du réseau de distribution ou de vente et influencent l'ensemble des autres fonctions de l'organisation : recherche, production, finance, personnel, communication, direction générale... avec qui il est en relation. Le service marketing est un prestataire de service interne.

La qualité part de l'évaluation de la satisfaction du client us souvent par la fonction marketing quand elle existe. Elle que l'ensemble du processus de travail des différents services de satisfaire le client et aide ces services à mettre en œuvre des actions préventives ou correctives. Elle propose à la direction une politique qu'elle impulse avec son soutien. La fonction qualité ne doit pas se substituer au marketing, à la vente, ou à la production... sinon elle les déresponsabilise. La fonction qualité se préoccupe de la qualité du marketing comme de celle des autres fonctions et bien sûr aussi de la qualité du service qualité !

Le service de communication externe ou interne propose et met en œuvre une politique de communication globale. Le service marketing peut s'appuyer sur la politique et sur les compétences du service communication pour définir les actions de communication à mettre en œuvre dans le cadre de l'étude et de la promotion des prestations. Le service marketing peut aussi disposer d'un chargé de communication qui lui soit propre. Même si historiquement, le service marketing est issu de la fonction commerciale ou de la fonction communication, et travaille en étroite relation avec eux, il ne se substitue pas à eux. Dans certaines entreprises très dépendantes des évolutions fines du marché, la direction marketing coiffe l'ensemble des services commerciaux et de communication. Dans certains établissements publics ayant une structure faible, connaissance du public, communication, qualité, peuvent être regroupées dans une structure à vocation de modernisation.

## 2.2.4 Les différents types d'approches marketing et qualité

Pour être efficace, toute technique doit s'adapter aux spécificités du domaine auquel elle s'applique ainsi qu'à celles des personnes qui doivent la mettre en œuvre. Il n'y a pas un type de marketing, pas plus qu'il n'y a un type de démarche qualité.

### LES DIFFÉRENTS TYPES DE MARKETING

Le domaine d'application, et donc le type de marketing, peuvent se différencier en fonction :

- du but poursuivi (lucratif, non lucratif) ;
- du statut de l'entreprise (privé, public) ;

- du type de produit offert (service, produit) ;
- de la clientèle (interne, externe, grand public, public limité industriel, ...)
- de la relation dominante (client ou fournisseur) ;
- de la maturité de la fonction dans l'organisation (inexistante, émergente, professionnelle, experte) ;
- du niveau des problèmes traités (stratégique ou opérationnel).

On distinguera principalement :

- **le marketing commercial** des produits grand public : domaine de prédilection des lessives, produits de beauté, surgelés... où le marketing est vital pour survivre, très organisé et bénéficiant d'une expérience très importante. L'image et les médias, les circuits de distribution y jouent un rôle très important. C'est dans ce secteur que les livres et les formateurs en marketing puisent la plupart de leurs exemples ;
- **le marketing d'entreprise à entreprises**. Ce marketing dit « business to business » concerne tous les produits vendus aux entreprises, administrations ou collectivités locales : études, matériels, travaux, matières premières et fournitures diverses. Il se caractérise par des cibles de clientèle restreintes, une approche personnalisée, une dominante des composantes techniques du produit et des forces de vente sur l'image et la communication ;
- **le marketing public** des administrations ou des collectivités locales où l'objectif n'est pas le profit, mais le service rendu à la collectivité et n'exclut pas l'efficacité. Ce marketing s'adresse tantôt à des cibles très larges, tantôt à des cibles restreintes, particuliers ou entreprises. Il concerne plutôt des services que des produits. Ce marketing émerge dans les services dont les activités sont plus soumises à la concurrence mais commence aussi à poindre comme outils de prise en compte des publics dans les fonctions régaliennes.
- **le marketing politique** des groupes de pression (partis, syndicats, lobbies). Ce marketing cherche à faire prendre en compte des idées, un vote, des mesures... par les décideurs que sont les citoyens, les adhérents, les responsables politiques ou administratifs...
- **le marketing interne** à l'organisation qui vise à faire adopter par les différentes catégories de personnel ou les services une politique,

des outils de gestion... Ce marketing se développe surtout au sein des directions du personnel et de la communication interne.

- le **marketing achat** dont l'objectif est de trouver ou de solliciter la meilleure offre contributive à la satisfaction de son propre besoin. Exemples : le recrutement du personnel à La Poste, l'Education Nationale, l'Armée, ou l'achat de matières premières, de fournitures...
- le **marketing social** des associations caritatives. Ce marketing a pour but de collecter des fonds mais aussi de collecter des projets à financer. Ce marketing concerne aussi bien Médecins du Monde que le Téléthon.

Dans les organisations, on peut distinguer une évolution des formes du marketing

- le **non-marketing** : l'offre domine la demande. Le clients ou le public n'est pas spécifiquement considéré et pris en charge par l'encadrement, le personnel ou une structure particulière ;
- le **pré-marketing** : la publicité et l'accueil sont censés suffisants pour faire apprécier l'offre. Le produit, le réseau de distribution, n'entrent pas dans le champs de l'analyse. Ce pré-marketing est la première réponse à des attentes fortes des publics : information et relation. Cette réponse est plus particulièrement prise en charge par des services communication et formation ;

« En 1973, un directeur des Télécommunications s'essaie à la démarche marketing auprès de ses « clients professionnels »... Peu confiant dans cette démarche, il se souvient in extrémis que ses clients sont encore ses administrés : « ... après des recherches approfondies, nos services sont en mesure de vous proposer un nouveau service de commutation capable d'augmenter la capacité de vos lignes... Je me tiens à votre disposition pour vous donner toutes les informations sur ce nouvel équipement... Toutefois, même au cas où vous ne souhaitez pas acquérir cet intercommutateur, l'article D. 323 du code des PTT m'autorise à vous mettre en demeure d'accepter l'extension du faisceau de vos lignes d'arrivée ... »\* »

- le **marketing expérimental** : l'organisme recherche l'approche du client à travers des initiatives issues souvent du réseau de distribution, des études et actions tâtonnantes et plus ou moins coordonnées. On commence à faire des études pas toujours pertinentes que l'on exploite souvent mal. La démonstration interne de l'intérêt du marketing, la formation, se font, chemin faisant. Le marketing est souvent le fait de chargés de mission qualité ou marketing et provoque parfois des réactions de retrait de la part de la production, du personnel, mais aussi parfois de la direction générale qu'ils dérangent.
- le **marketing « pro »** : les spécialistes des services *ad hoc* jouent des différents outils, diffusent progressivement un état d'esprit, font prendre à la direction des décisions structurantes, sollicitent la recherche, la production, la communication, la distribution. Le marketing est devenu une préoccupation stratégique, mais reste encore une préoccupation insuffisamment partagée ;
- le **marketing « roi »** : l'organisation est totalement centrée sur le client. (« Bébé, c'est le président » dit Nestlé). Le marketing dépend directement de la direction générale, elle-même souvent issue du marketing. La synergie entre cibles, culture interne et spécialistes est atteinte. Le marketing oriente la recherche, la communication, la distribution, fournit les objectifs de production, de qualité à partir de l'analyse prévisionnelle des attentes et commandes des clients... La régulation de l'ensemble doit permettre de garder la réactivité.

On peut aussi distinguer le marketing en fonction de son niveau d'application :

- le **marketing stratégique** concerne les activités ou métiers de l'entreprise ou les familles de produits au niveau de la direction générale. Le marketing stratégique analyse la position de l'entreprise sur ses marchés, conçoit la stratégie de positionnement, le lancement de nouveaux produits, la conquête de nouveaux marchés, par développement interne ou acquisitions. Il définit les politiques de prix, de distribution ;
- le **marketing opérationnel** applique la stratégie marketing de l'entreprise et détaille pour chaque produit et/ou secteur particulier, la stratégie et le plan d'action spécifique à adopter.

\* Citation extraite de « Le Management public » de Santo et Verrier-PUF

## LES DIFFÉRENTS TYPES DE DÉMARCHES QUALITÉ

Les différents types de démarches qualité peuvent se différencier en fonction

- du type de produit fabriqué (produit physique ou service) ;
- du niveau d'intervention (produit final, opérations de production, processus global de production, besoins des clients) ;
- de l'implication du personnel (aucune, les producteurs directs, l'ensemble du personnel de l'entreprise y compris son directeur général) ;
- du type d'exigence du client (qualité technique, usage, preuve).

On distinguera 6 approches différentes.

**Le contrôle « réglementaire »** très usité, dans les services publics et qui consiste à vérifier si les principales dispositions légales ou réglementaires sont appliquées. Ce contrôle représente une bonne partie de l'activité des services publics de l'Etat. Il ne prend en compte que les aspects des besoins des publics et du processus de travail réglementés par la loi, ou des dispositions réglementaires particulières. Ce contrôle porte par exemple sur la sécurité, l'hygiène, les installations classées, le respect de la concurrence, l'assiette de l'impôt, la durée et les conditions de travail...

**L'approche « contrôle qualité ».** Cette approche consiste le plus souvent à effectuer un contrôle technique du produit au moment de sa livraison. Cette approche s'est élargie progressivement à des contrôles intermédiaires, en cours de processus de production et à la mise en place de plan qualité portant spécifiquement sur le produit à réaliser. Elle concerne particulièrement les services techniques de contrôle du secteur public et porte sur des produits physiques : constructions de bâtiments, d'ouvrages d'art... Cette approche se préoccupe rarement d'évaluer, *a priori* et *a posteriori*, si le cahier des charges correspond aux attentes des publics.

**L'approche « participative »** vise à associer le personnel à la solution des problèmes de qualité concernant les produits, l'organisation et les conditions de travail, et s'est fortement développée dans les années 1980 sous l'effet de mode des cercles de qualité. Après des succès partiels très intéressants, cette approche a connu un échec, car les démarches ont le plus souvent fait l'impasse sur les conditions

préalables à la mise en place. Les cercles de qualité se sont aussi développés dans l'industrie sur le modèle japonais, parfois en réaction aux lois Auroux, et ont pâti de l'opposition des syndicats et de l'encadrement qui y voyaient un moyen de les court-circuiter. Mis à part les cercles de qualité, de très nombreux groupes de travail ont vu le jour. Le bon fonctionnement global de ces groupes de travail, moins ambitieux dans leurs perspectives mais finalement plus efficaces, tant sur le plan technique que sur le plan social, montre que l'approche participative est possible et nécessaire. Ces groupes de travail restent encore beaucoup trop souvent plus centrés sur le processus et les conditions de travail que sur la connaissance et la prise en compte des publics.

**L'approche « gestion de la qualité »** consiste en la mise en place et la gestion d'un système permettant d'identifier les besoins des clients/usagers, les caractéristiques de qualité des produits et des processus, d'en contrôler et d'en suivre la conception, la mise en œuvre, l'amélioration. Cette approche, d'abord technique, a mis au point de nombreux outils d'analyse et de suivi, et s'est progressivement ouverte à des démarches plus participatives. Elle prend en compte les clients à partir des retours et réclamations ainsi que des enquêtes clients et usagers, le plus souvent faites par le service marketing.

**L'« assurance qualité »** vise à apporter au client la preuve que ses exigences seront prises en compte parce que le système qualité répond aux normes internationales ISO 9000. L'application de ces normes suppose un bon niveau d'organisation, un système qualité qui fonctionne, et nécessite la rédaction et le suivi de nombreuses procédures. Le principe est le suivant : écrire ce que l'on doit faire, faire ce qui est écrit et en garder la trace. La mise en œuvre des exigences de la norme ISO est vérifiée par un programme annuel d'audits internes et un audit externe de certification réalisé tous les trois ans par un organisme agréé, l'Association Française d'Assurance Qualité par exemple. La norme ISO n'exige pas le zéro défaut, mais exige que des procédures soient mises en œuvre pour prévenir les défauts et les corriger. Bien que les exigences de la norme ne soient que des principes de bon sens, le travail à réaliser pour obtenir la certification est toujours considérable. Trois à cinq ans de travail acharné sont le plus souvent nécessaires à partir d'un niveau de gestion déjà performant. Les normes ISO exigent que les besoins implicites et explicites du client soient pris en compte et recommandent, entre autres, les outils du marketing, l'évaluation des coûts de non-qualité, et les démarches participatives.

L'assurance qualité suscite actuellement un certain engouement dans les services publics techniques dans le prolongement des entreprises privées. Cette approche est généralement mise en œuvre sous la pression des clients qui l'exigent de leurs fournisseurs. L'assurance qualité est issue du secteur public de l'armement qui l'a promu auprès de ses fournisseurs pour des raisons de sécurité technique. Elle se développe actuellement pour des raisons plus économiques : réduire le coût du contrôle de ses fournisseurs et celui des dysfonctionnements liés à leur fourniture ainsi que pour des raisons commerciales : fidéliser sa clientèle en montrant que l'on a le « diplôme ». A notre connaissance, les seuls organismes publics ayant déjà obtenu la certification pour certains de leurs services sont dans les secteurs de l'armement (CEA-DAM), de l'électricité (EDF-CRTT) et des télécommunications (France-Télécom).

L'approche « qualité globale » ou « qualité totale » vise à mobiliser l'ensemble de l'entreprise ou du service public sur l'amélioration continue et la satisfaction des clients. L'objectif du zéro défaut, trop idéaliste, devient moins important. Cette approche cherche à faire évoluer la culture de l'entreprise, son système de management et de gestion. Elle veut intégrer dans une même approche le marketing, la participation du personnel et la gestion de la qualité. Cette approche ambitieuse, nécessitant de sérieux investissements en études et en formation, à souvent connu de nombreux échecs parce que lancée trop rapidement, à grand renfort de publicité, avec parfois des impasses sur les préalables nécessaires, et sans toujours pouvoir s'appuyer sur la continuité de la volonté de la direction et des moyens.

### VERS UNE NOUVELLE DÉFINITION DE LA QUALITÉ

Jacques Chové, ancien président de la commission générale « Qualité et management » de l'AFNOR, dans son introduction au recueil des normes françaises, nous invite à aller plus loin dans les différentes approches de la qualité en définissant la qualité selon le point de vue de référence. Il inclut aussi une dimension éthique à l'approche qualité.

Du point de vue du client : « la qualité d'un produit (bien ou service) est son aptitude à satisfaire les besoins des utilisateurs ».

Du point de vue du producteur : « La qualité d'une production réside dans son aptitude à produire au moindre coût des produits satisfaisant les besoins de leurs utilisateurs. »

Du point de vue de l'organisation : « la qualité consiste dans la mise en œuvre d'une politique qui tend à la mobilisation de tout son personnel pour améliorer : la qualité de ses produits, l'efficacité de son fonctionnement, la pertinence et la cohérence de ses objectifs en relation avec les évolutions de son environnement. »

Du point de vue de la société : « la qualité d'un organisme tient à sa capacité d'innover, de créer de la valeur ajoutée et à la partager au mieux entre les parties prenantes (clients, fournisseurs, employés, actionnaires, communauté sociale) en respectant l'environnement physique. »

A partir de ces définitions données par Jacques Chové, nous oserons mettre en avant la définition suivante :

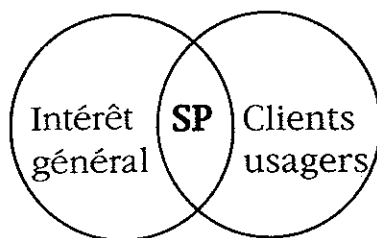
La qualité du service public est :

- de satisfaire des missions d'intérêt général démocratiquement définies et évaluées,
- en apportant des prestations conçues, réalisées et perçues comme satisfaisant les besoins implicites et explicites de leurs utilisateurs et de la société,
- dont la valeur ajoutée ou le moindre coût sont équitablement partagés entre les usagers, les fournisseurs, les fonctionnaires, les différents types de contribuables et la communauté sociale,
- en respectant l'environnement,
- par la mobilisation de l'ensemble des parties prenantes, personnels, usagers, fournisseurs, contribuables, sur ces objectifs.



## ACTEURS SPÉCIFIQUES À LA PRISE EN COMPTE DES PUBLICS DANS LES SERVICES PUBLICS

L'approche de service public



Les démarches marketing et qualité peuvent contribuer à centrer l'organisme public sur ses clients, ses usagers, à lui apporter des méthodes, des expériences mais doivent tenir compte de son contexte et de son mode de fonctionnement, différents du secteur privé. Il y a des conditions de réussite à l'utilisation de ces méthodes dans les organismes publics ainsi qu'au lancement de telles démarches.

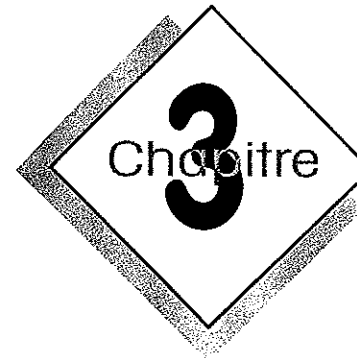
Les acteurs d'une démarche de prise en compte des publics devront toujours se rappeler que l'organisme public a :

- **des principes et des missions d'intérêt général**, données incontournables mais parfois peu palpables, difficilement mesurables, variables et dépendantes de facteurs techniques, politiques, de l'évolution des problèmes de la société et des rapports de forces internationaux ;
- **des prestations à paiements déplacés** où le consommateur n'est pas toujours directement le payeur, même s'il y a toujours un payeur (le RMI, les routes... par exemple) ;
- **une écoute et une connaissance encore insuffisante des publics**. Les services publics commencent à développer l'écoute et les études nécessaires pour évaluer plus finement les besoins et attentes des bénéficiaires de leurs actions ;
- **un ensemble de destinataires parfois complexe**. L'utilisateur n'est pas toujours le client direct : les communes, le Conseil Général sont

clients de la DDE, l'utilisateur en est le consommateur final. Il en est de même pour l'amende pour infraction dont la cible est le contrevenant et les bénéficiaires les non-contrevenants et le Ministère des Finances.

- **une position souvent dominante** sans toujours de sanctions immédiates de l'environnement. Il a fallu attendre une certaine dégradation de l'image des services publics pour que la délivrance de fiches d'état civil ou de passeports puisse être immédiate. L'écart entre les résultats français et ceux d'autres pays d'Europe, relance des campagnes sur la sécurité routière, la vaccination... ;
- **des modes de gestion émergents** avec des expériences plus ou moins réussies : la prise en compte des publics ainsi que les techniques du marketing ou de la qualité doivent, comme toute nouvelle technique de gestion, s'apprendre, faire leur place, prouver leur efficacité, convaincre, s'adapter avec des moyens : personnel, compétences, budgets, souvent faibles voire ridicules par rapport aux enjeux.





# **UN PROBLÈME BIEN POSÉ**

**est en partie résolu**

## **Les questions préalables à la prise en compte des publics**

La prise en compte des publics est complexe même pour les organisations qui en ont déjà une certaine pratique et a fortiori pour le service public qui s'y essaye depuis peu. Elle implique de clarifier préalablement un certain nombre de points essentiels.

En effet :

- la demande institutionnelle de prise en compte des publics et ses enjeux sont parfois mal explicités ;
- les prestations de l'institution sont souvent nombreuses, insuffisamment définies, ou définies en fonction de l'offre plutôt que de la demande ;
- les publics ne sont pas clairement identifiés. Le système client mérite d'être clarifié ;
- le marché est inconnu. Les concurrents existent mais sont absents de la réflexion ;
- la chaîne de mise à disposition de la prestation est parfois obscure et même confondue avec la chaîne hiérarchique ;
- les missions, les métiers de l'organisme, sont parfois imbriqués ;
- la stratégie de l'organisme n'est pas visible car non-affichée ou diffuse, ou très liée aux préoccupations du dirigeant ;
- le corps social peut être en position défensive vis-à-vis de l'extérieur. Parfois même l'organisation est totalement centrée sur ses propres préoccupations si bien que l'organigramme ne laisse pas de place, ou si peu, à une ouverture sur l'extérieur. Le fonctionnement de l'institution peut présenter des difficultés.

Entamer une enquête auprès des publics, afficher une volonté de prise en compte des usagers ou publier les résultats d'enquêtes de satisfaction en faisant l'impasse sur ces questions, peut mener droit à l'inverse de l'effet souhaité c'est-à-dire : renforcer les résistances, abandonner la politique, voire supprimer le poste des personnes qui en étaient chargées. Une bonne idée lancée sans préparation a toutes les chances d'être rejetée et de rendre beaucoup plus difficile une nouvelle action du même type. Les démarches de prises en compte des publics doivent se construire sur des fondements solides. Les actions préparatoires, si elles sont nécessaires, peuvent parfois prendre plusieurs années mais n'excluent pas de répondre aux demandes ponctuelles des services si ces dernières sont faisables et cohérentes. Elles les complètent et les mettent en perspective.

Le responsable de la prise en compte des publics se doit de prendre en charge les demandes venant de la direction, des services de l'institution ou de l'extérieur, usagers, associations..., mais aussi de mener son propre diagnostic de l'institution par rapport à sa mission. Cette première approche n'a pas besoin d'une grande publicité. Elle nécessite l'accord de la direction et souvent son information.

Cette approche préalable pourra consister à :

- 1 - identifier la demande et les besoins institutionnels, le ou les problème(s) posé(s) par les acteurs de l'institution ;
- 2 - mettre au clair les activités de l'institution, le catalogue des produits et services et la structure des clients, les chaînes clients-fournisseurs, les éléments de mesure existants en relation avec le problème posé ;
- 3 - clarifier au niveau de l'institution pour en tenir compte :
  - ses missions - ce à quoi l'institution sert ou doit servir ;
  - ses valeurs - ce qui fonde son identité ;
  - son métier - ce que l'on sait vraiment faire ;
  - les objectifs - ce que l'on veut ;
  - la stratégie globale - ses orientations pour réussir.
- 4 - identifier la dynamique du corps social et du fonctionnement de l'institution en relation avec le problème posé ;

5 - rédiger une note de synthèse clarifiant la problématique et proposant une démarche.

Cette approche préalable peut ne pas se limiter à une approche globale de l'institution, elle nécessite parfois d'être reprise établissement par établissement.

### 3.1 L'ANALYSE DE LA DEMANDE INSTITUTIONNELLE ET DE SES ENJEUX

La demande de l'institution de prendre en compte des publics est le point de départ de la démarche, que cette demande soit formulée explicitement ou non par la direction ou les services dans une problématique marketing ou qualité. Cette demande peut être issue de la direction, du réseau de distribution ou de vente, du bureau d'études, de la production ou du service marketing ou du responsable qualité lui-même. Elle peut être spécifiquement adressée au service marketing ou qualité s'ils existent, ou éventuellement être traitée directement par le service concerné s'il en a la compétence et les moyens ou s'il n'y a pas de structure qualité ou marketing.

Toute demande doit pouvoir faire l'objet d'une analyse, car au-delà d'une apparence parfois simple, complexe ou farfelue, peut se cacher un problème simple ou vaste. L'analyse de la demande institutionnelle permettra d'explorer le besoin implicite et explicite, de poser le problème, de négocier et de planifier l'intervention, ou de la refuser en fonction de son importance, de sa faisabilité, de sa cohérence avec les missions et orientations de l'organisme.

Les principaux motifs de demande ont été traités dans le premier chapitre. Trop souvent, les demandes sont exprimées en termes de solutions ponctuelles : rédaction d'une plaquette, animation d'un stage de formation, définition d'une procédure, ou générale : ouverture au changement, prise en compte des usagers, mise en place de la qualité, voire mise en place des 5 premiers points de la norme d'assurance qualité ISO 9002. Plus du tiers des demandes dont nous avons eu connaissance, telles qu'elles sont exprimées, ne correspondent pas au besoin. Elles partent pourtant d'une préoccupation réelle mais ne doivent pas être prises au pied de la lettre. Le demandeur est rarement expert dans le domaine. L'expert ne peut pour autant se substituer au demandeur. L'exploration de la demande, l'émergence

du besoin et la recherche de réponse doit être un travail de collaboration et se faire en partenariat.

La formulation initiale de la demande doit mettre en évidence la réponse aux questions suivantes :

- De quoi s'agit-il ?
- D'où vient la demande ?
- Pourquoi est-elle exprimée ?
- Qui est concerné ? Pourquoi ?
- Quelles sont les conséquences du problème ? Ses enjeux institutionnels ?
- Quelles sont *a priori* les causes et les solutions possibles ?
- De quels moyens aurait-t-on besoin pour analyser, voire résoudre le problème ? De quels délais dispose-t-on ?

Cette formulation, qui peut tenir en quelques phrases ou quelques pages, doit se garder de figer des solutions ou une démarche qui ne sont à ce stade que des hypothèses.

L'analyse de la demande permettra avec le questionnaire ci-dessus de préciser le besoin, d'éviter les faux problèmes ou ceux dont les intentions ne sont pas toujours louables, ceux qui ne sont pas du ressort de l'expertise demandée, de préciser les compléments d'informations nécessaires. Au début d'une politique de prise en compte des publics, certains responsables, voire de hauts responsables, sont peu conscients de son intérêt et testent le service, soit pour en apprécier la compétence, soit parfois pour faire valoir son peu d'intérêt dans un service public. Le professionnalisme dans le premier contact, est un élément important de crédibilité.

## DEMANDE D'ÉTUDE

### La demande :

Examiner le développement possible de l'Assistance Technique à la Gestion Communale (ATGC)

### Origine de la demande :

Le Directeur de la Direction Départementale de L'Équipement

### Motif de la demande

Cette prestation d'assistance est effectuée au coup par coup en réponse aux demandes des communes « abonnées ». Elle comporte de nombreux aspects peu connus et peu utilisés par les communes comme le diagnostic des réseaux routiers et d'ouvrages d'art, la programmation pluri-annuelle des travaux de maintenance...

Le renforcement de cette prestation doit permettre d'optimiser la gestion des réseaux, d'améliorer la sécurité des usagers et de diminuer les coûts de maintenance dans une conjoncture de croissance des dépenses des communes.

Cette prestation doit aussi permettre de renforcer le rôle de service public de la DDE et la présence territoriale de l'État dans un contexte de décentralisation.

### Acteurs concernés

En priorité les communes rurales peu dotées en moyens propres et les communes dont les réseaux laissent à désirer.

Les subdivisions de l'Équipement et particulièrement les contrôleurs territoriaux.

### Causes possibles du problème

- Manque de connaissance du contenu réel de la prestation aussi bien de la part des communes que des agents de la DDE.
- Tendance partagée aussi bien de la part des communes que des agents à ne traiter les problèmes qu'au moment où ils se posent...

### Suggestions

- Analyser le contenu exact des prestations actuellement effectuées et les besoins des communes sur un échantillon de communes.
- Définir un programme d'information interne et externe.
- Associer les agents du réseau dans le cadre d'un groupe de travail piloté par un chef de service.

### Délai

- 3 mois pour démarrer l'étude et faire l'enquête, 9 mois d'expérimentation des solutions proposées.

- la démarche d'association du personnel doit mélanger les différentes catégories d'acteurs, travailler sur le rôle de chacun et la coordination ;
- le dispositif à mettre en place devra comporter des outils d'analyse et de soutien simples, élaborés en commun et accessibles à tous ;
- un groupe de pilotage doit permettre de faire le point sur l'avancement de la démarche et d'en informer les agents.

### 3.5 SYNTHÈSE ET DÉMARCHE ENVISAGÉE

L'analyse de la problématique de prise en compte des publics préalable à l'engagement d'une démarche doit pouvoir faire l'objet d'une note de synthèse résumant les réponses et les questions relevant différents points énoncés ci-dessus sans trop entrer dans le détail. Il s'agit en effet de mieux appréhender la problématique globale et ne pas se lancer dans la connaissance des publics, la définition de l'offre sans quelques précautions... L'approfondissement des différentes questions ci-dessus devra se faire de toute façon, mais pourra se faire progressivement en fonction de l'expérience acquise et du temps disponible.

Suivant les éléments recueillis, différentes démarches possibles :

- attendre que les choses mûrissent et travailler sans trop de bruit sur un objet concret, bien délimité, avec ceux qui sont prêts à jouer le jeu avec le risque au niveau de l'organisme d'un éparpillement des actions et d'une insuffisance de réponse aux enjeux majeurs ;
- ne pas parler de prise en compte des publics et faire un travail préparatoire avec le soutien des responsables concernés. Ce travail peut partir de la résorption de dysfonctionnements importants, de la clarification de certains des points énoncés ci-dessus. Ce travail préparatoire ne sera efficace que s'il s'inscrit dans une vision globale et à long terme même encore peu précise ;
- amorcer des actions d'ouverture concernant la prise en compte des publics au niveau le plus opérationnel : enquête de satisfaction auprès de certains clients, visites de clients ou d'organisations s'étant déjà engagés dans des actions de prise en compte des publics, stage de formation pour le personnel d'accueil...

- lancer un processus d'information-formation général en cascade avec la rédaction de plans d'actions remontants ou descendants.
- monter un groupe de travail ou de pilotage concernant le problème posé et l'associer à la préparation et ou à l'analyse des différentes phases de l'étude et de son suivi.

Plus la façon de s'y prendre est ambitieuse plus le terrain devra être mûr et les moyens conséquents.

La hiérarchisation des actions prioritaires peut se faire selon les critères suivants: l'importance pédagogique de l'action pour démontrer l'utilité de la prise en compte des publics en interne, l'effet possible de l'action, l'accessibilité des solutions possibles compte-tenu de la compétence du service et des informations disponibles, des préalables éventuellement nécessaires : accord de tel ou tel responsable, délai...

Pour faciliter la formalisation du problème posé, nous proposons de remplir systématiquement le canevas suivant avant d'aller plus avant dans la démarche.

CANEVAS DE SYNTHÈSE		
Organisme	LE PROBLEME POSE	Date
Service demandeur :		
Demande :		
Motifs et enjeux de la demande :		
Relations avec les missions et orientations de l'organisme :		
Définition de la prestation :		
Bénéficiaires de la prestation :		
Processus d'élaboration de la prestation et services impliqués :		
Enjeux internes :		
Processus de travail envisagé :		
Moyens et délai :		

### 3.2 L'IDENTIFICATION DES PRESTATIONS, DES PUBLICS, DES CHAÎNES CLIENTS-FOURNISSEURS, DES ÉLÉMENTS DE MESURES EXISTANTS

Nombre de services ont des contacts avec l'extérieur sans publics définis, rendent de nombreux services parfois inconnus des directions, facturent ou ne facturent pas en fonction de critères tenant plus à l'histoire, à leur propre logique qu'à une décision réfléchie.

Après avoir analysé la demande, et souvent répondu à quelques problèmes immédiats qu'il ne faut pas négliger, il s'agit de mettre au clair les activités, le catalogue des prestations et la structure des clients, les chaînes clients-fournisseurs, les éléments de mesure existants.

Ce travail de repérage, qui est un travail de fond souvent considérable, doit permettre au responsable de la politique client/usager de faire un premier état des lieux, d'identifier un certain nombre de problèmes à résoudre, de positionner les clients et leurs besoins dans un ensemble, de proposer à l'intérieur et à l'extérieur une offre claire et lisible des prestations. Ce travail permet aussi de découvrir des trésors cachés, peu valorisés, des hommes de grande qualité faisant du marketing ou de la qualité sans le savoir et demandeurs d'assistance. Ce travail d'identification a permis, il y a quelques années à Télédiffusion de France, de s'apercevoir que son mode de calcul de prix était variable, pour la même prestation, d'une équipe à l'autre et complètement incohérent par rapport aux besoins des clients. Ce travail a permis à la Banque de France comme à beaucoup d'autres organismes publics de mettre en évidence l'incohérence et la faible lisibilité de leurs prestations aussi bien pour les publics externes que pour les agents eux-mêmes.

Les publics d'un organisme sont généralement en grande partie déterminés par son activité et ses prestations. Il peut bien sûr arriver que certains besoins correspondant aux activités ne soient pas couverts par les prestations existantes. Méthodologiquement, il est plus facile de partir de l'offre pour déterminer les publics que l'inverse, bien que les deux approches soient possibles et doivent se croiser.

#### 3.2.1 La définition des prestations

La prestation est « l'objet » sur lequel va porter l'analyse. Cet objet est le « produit » du processus de travail de l'organisation. La justification de « l'objet » étudié, qu'on parle de prestation, de produit ou de service, est toujours le service qu'il rend.

Dans de nombreux services publics, les prestations fournies ne sont pas répertoriées, ou selon des nomenclatures plus administratives ou comptables, que tournées vers les usagers ou les clients.

La description de certaines prestations ne doit pas prendre en compte uniquement la prestation globale ou le produit de base. Certaines prestations sont composées et comportent des services associés : l'information qui l'accompagne, sa maintenance... La prestation du Ministère des Finances pour le recouvrement de l'impôt auprès des contribuables comporte des sous-produits et va au-delà du simple envoi d'un formulaire. Le formulaire est accompagné de son guide d'utilisation, d'une permanence d'information téléphonique ou au guichet, d'une information par voie de presse concernant le rappel de la date de dépôt, de l'envoi de l'avis d'imposition, du contrôle de la déclaration et du traitement des réclamations. L'ensemble forme un tout ou tout au moins peut-on considérer que ses éléments font partie de la même famille.

Ce travail de définition des prestations part d'un recueil des nomenclatures existantes, d'une série d'interviews internes. Il consiste à élaborer des fiches par prestation ou type de prestation et à chercher des logiques de classement. Cette logique de classement peut être d'abord les besoins auxquels les prestations répondent mais aussi les services producteurs, le type de technologies auxquelles ces prestations font appel. Météo-France a ainsi fait passer un questionnaire à ses services régionaux leur demandant d'identifier l'ensemble des prestations effectuées à la demande des clients. Plusieurs centaines de prestations différentes ont ainsi été identifiées, peu lisibles pour l'extérieur.

Chaque fiche de prestation peut comporter la description de la prestation, sa ou ses appellations, ses clients connus, les services et les techniques productrices, si possible le volume produit et distribué, son prix, le mode d'élaboration du prix, le mode de distribution, l'évolution récente de la prestation...

### 3.4 L'IDENTIFICATION DE LA DYNAMIQUE SOCIALE ET DU FONCTIONNEMENT

La prise en compte des publics dépend étroitement de l'ouverture et de la volonté du personnel de l'organisme. Chacun en est responsable à des degrés divers : la direction, la hiérarchie, le personnel, les partenaires sociaux. Si le personnel en contact avec les publics a un rôle essentiel à jouer, le personnel situé tout en amont tout au long du processus de travail devra aussi œuvrer au but commun : la satisfaction des clients/usagers.

Ce travail d'analyse devra principalement porter sur les enjeux, l'ouverture et la capacité de chacun à prendre des responsabilités mais aussi sur les principaux problèmes de l'institution. Chacun subordonne souvent son engagement à la solution préalable de problèmes importants pour lui et parfois déterminants pour la satisfaction du client en fin de chaîne. Il s'agit de faire parler les différentes catégories de personnes sur leur travail, les difficultés rencontrées, l'idée qu'elles ont des différents publics, les insatisfactions dont elles ont connaissance, leur position dans la chaîne clients-fournisseurs, le niveau de contractualisation, les systèmes de mesure existants... Il consiste aussi à détecter leur adhésion éventuelle à un projet concernant les publics, les conditions de cette adhésion.

Ce travail doit permettre d'évaluer :

- l'importance de la prise en compte des publics pour l'institution, importance perçue et importance objective ;
- le degré d'ouverture sur les usagers finaux et les clients directs ;
- le ou les problème(s) à résoudre ;
- le niveau de communication ou de conflit entre les services ou les différentes catégories de personnel ;
- la capacité de la direction à s'engager et à apporter les moyens jugés nécessaires. Cette capacité dépend de ses enjeux, de ses marges de manœuvre, de son mode de fonctionnement, de ses capacités relationnelles ;
- le degré d'adhésion potentiel des différents services ou catégories ;
- les conditions mises à l'application de cette politique ;
- les actions possibles.

### EXEMPLE DE REPÉRAGE DE LA DYNAMIQUE SOCIALE ET DU FONCTIONNEMENT

**Objectif :** repérer dans quelle mesure et à quelles conditions les acteurs internes d'un organisme départemental semblent prêts à participer à la mise en place d'un dispositif d'écoute et de prise en compte des besoins sur un segment spécifique et stratégique de la clientèle.

**Constat :** d'une dizaine d'entretiens, il ressort les éléments suivants :

- le redéploiement de l'activité sur ce créneau est ressenti comme une nécessité par tous, clairement appuyée par la direction. Les questions qui se posent portent sur le « comment » y aller et sur la pérennité de cette politique ;
- chacun sent bien que le contexte a changé. Certains clients ont pris l'habitude de se passer de l'organisme, leurs exigences ont évolué, la conjoncture économique et politique est moins favorable. La concurrence est plus vive et plus professionnelle ;
- les besoins des clients semblent très larges et les prestations de l'organisme mal connues sur ce créneau ;
- les acteurs internes interviennent chez le même client sur des questions complémentaires sans se coordonner. Il existe un besoin de découplage, de clarification des rôles notamment entre les services centraux et les acteurs de terrain. Les attentes des acteurs sont différentes mais complémentaires entre elles. Chacun se dit prêt à coopérer mais reste réservé quant à la mise en commun de ses informations ;
- le terme de « marketing » semble soulever des réticences ou des objections, même assorti de la précision de « services publics ». Le terme de qualité semble aussi contesté. Chacun pense faire de la qualité sans qu'il existe de système d'évaluation de la satisfaction du client.

**En résumé :**

- l'approche à engager doit éviter d'utiliser le terme de marketing trop lié à des démarches de type privé ;

**LE CLASSEMENT DES MISSIONS DE LA BANQUE DE FRANCE**

<b>Missions régaliennes</b> – fabrication des billets – gestion de la circulation fiduciaire – gestion des instruments scripturaux, – opérations du trésor – élaboration et mise en oeuvre de la politique monétaire	<b>Missions de service public</b> – réglementation prudentielle et surveillance du système bancaire – réglementation bancaire et monétaire – participation à la gestion de la dette publique
<b>Missions d'utilité collective</b> – information sur les entreprises non financières – statistiques et études monétaires – gestion des affaires internationales	<b>Missions commerciales</b> – relations avec la clientèle particulière – vente de prestations aux entreprises (analyse financière...)

La Banque de France est plus contestée sur ses activités commerciales bancaires vis-à-vis des particuliers que sur ses activités régaliennes de régulation monétaire.

L'INSEE a entre autre comme mission d'être coordonnateur des statistiques publiques. Cette mission, peu utilisée, peut permettre à la cellule marketing d'appuyer son argumentation pour promouvoir des bases de données multisources, en partenariat avec d'autres administrations. L'examen des missions a permis de faire cette relation et d'engager de façon plus appuyée les négociations avec d'autres administrations.

La clarification des missions peut être aussi le point de départ d'une nouvelle contractualisation des relations avec le ministère de tutelle ou le pouvoir politique. De plus en plus, les pouvoirs politiques attendent que les organismes publics développent leurs ressources propres par des activités commerciales pour diminuer la subvention et donc la pression fiscale sans pour autant réduire leurs missions de services publics. Cette double pression peut amener des contradictions que le pouvoir politique sera amené à négocier et à trancher avec l'organisme. C'est le cas de la SNCF ou de La Poste avec les points déficitaires de leurs réseaux.

**3.3.2 Le projet et la stratégie**

La plupart des organismes publics ont commencé à mettre en œuvre un processus de réflexion stratégique appuyé parfois sur un projet d'entreprise. Le projet et la stratégie doivent répondre aux questions suivantes : compte tenu de nos missions, quel peut être l'avenir réaliste que nous nous souhaitons ? et comment le rendre possible ? L'analyse des publics et de leur prise en compte sont des éléments qui interviennent dans la définition du projet et de la stratégie. La lecture des documents préparatoires, aussi bien que des décisions qui en découlent, est une source d'information extrêmement utile. Le projet et la stratégie conditionnent aussi le choix des prestations et des publics à promouvoir ou à laisser de côté. La stratégie est souvent déclinée par domaine d'activité ou fonction. Il se peut qu'existe aussi, ou que soit nécessaire de définir à terme, une stratégie de prise en compte des publics. Les stratégies concernant la recherche, la communication, les personnels, sont intéressantes à étudier car il faudra les intégrer. Ces stratégies peuvent aussi donner lieu à des objectifs importants pour la prise en compte des publics.

L'existence d'un projet et d'une stratégie globale clairs est un point d'appui essentiel pour étudier la promotion de prestations répondant aux missions et à la satisfaction des clients et usagers. Elle conditionne le choix et le déroulement des actions à mener.

**La Poste-Plan stratégique 1994-1998**  
**Orientations Courrier & Messagerie**

- Consolider l'écrit comme support de communication
- Se renforcer sur la messagerie non exposée à la substitution
- Etablir des relations privilégiées avec les grands comptes
- Mieux répondre à l'attente des PME
- Agir au-delà des frontières
- Se positionner sur des services à valeur ajoutée

La stratégie de La Poste de reconquérir une partie de ses clients dans le domaine bancaire l'a ainsi amené à faire un travail considérable d'analyse du marché, de mise au point de produits innovants et de formation de son réseau.



de la responsabilité définie pour le service traitant. Si on veut que la prise en charge du malade par le service traitant soit globale, le service traitant sera le client du service d'hôtellerie.

Traditionnellement, dans une DDE, les différents chefs de services sont les supérieurs hiérarchiques du réseau des subdivisions. Le directeur des subdivisions n'en est souvent que « l'animateur ». La redéfinition des chaînes clients-fournisseurs et hiérarchiques peut conduire à ce que le directeur des subdivisions soit le seul chef du réseau, et que les chefs de services deviennent les clients ou les fournisseurs du réseau et n'aient plus de rapports hiérarchiques avec lui. A l'évidence, le responsable du personnel est un fournisseur mettant à disposition du réseau les moyens alloués par la direction. Le service urbanisme de la DDE n'est pas le client du réseau dans le traitement des demandes de permis de construire. Les clients du réseau sont les maires, ce sont eux qui passent commande. Le chef du service urbanisme est fournisseur du réseau, il lui apporte son assistance technique. De même, les usagers des routes ne sont pas les clients du réseau des subdivisions, ils ne passent pas commande à la DDE mais à leurs élus. Les commandes sont passées par le Conseil Général, par les communes ou par le chef du service route de la DDE au nom de l'Etat.

Cet examen semble nécessaire pour préparer l'orientation du processus de production sur les clients externes ou internes de l'institution, faire en sorte que les commandes fassent l'objet de contrat et de réception de commande clairs et qu'au final, le client soit satisfait.

### 3.2.4 L'identification des éléments de mesure existants

Des données sont parfois simplement accessibles pour mieux comprendre le problème posé. Il peut s'agir de la mesure du volume de prestation par type de produits et de clients, l'importance de chaque activité dans les activités globales de l'organisme...

Il s'agit de s'en enquérir et de les utiliser pour mieux comprendre les questions soulevées avant de se lancer dans une recherche d'information plus conséquente qui sera l'objet du chapitre suivant.

## 3.3 LA CLARIFICATION DES ORIENTATIONS GÉNÉRALES

La prise en compte des publics dans les prestations dépend des orientations générales de l'organisme, de ses missions, de son projet et de sa stratégie, de ses objectifs.

### 3.3.1 La clarification des missions

La mise à plat des prestations et de leur liaison avec les missions permet de mieux comprendre le pourquoi et le comment des prestations et des missions, de mettre en évidence d'éventuels décalages ou d'éventuels manques. Certaines missions peuvent ne plus être remplies ou être obsolètes. Certaines prestations peuvent ne pas correspondre aux missions.

Les prestations sont les moyens que le service public concerné a de remplir ses missions. La relation entre mission et prestations est une relation comment-pourquoi : « Comment remplir la mission ? » grâce aux prestations, « Pourquoi effectuer ces prestations ? » pour remplir la mission.

Certaines missions sont la raison d'être de l'organisme. D'autres missions peuvent s'être ajoutées au fil du temps en fonction de besoins ponctuels ou de compétences disponibles.

Les missions peuvent être réparties de la façon suivante :

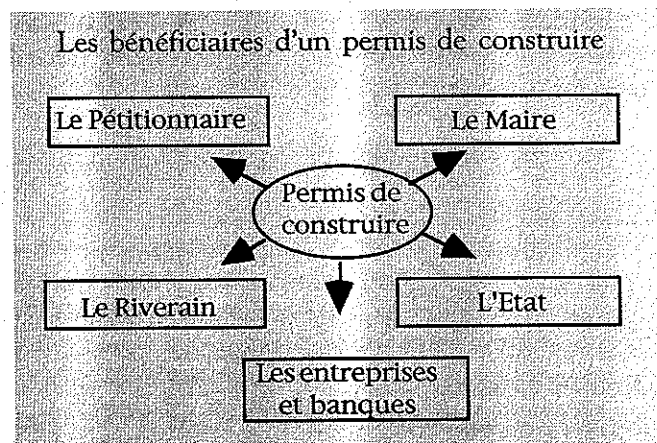
- régaliennes,
- de service public,
- d'utilité collective,
- commerciales.

L'importance des prestations dépend aussi de l'importance des missions correspondantes. Les prestations correspondant à des missions régaliennes sont moins susceptibles de menaces que les prestations correspondant à des missions commerciales.



administrations, comme l'Équipement, parlent de «système client». Il peut y avoir plusieurs clients passant la commande d'un échangeur routier avec parfois un chef de file. Le Conseil Général peut être chef de file, l'État et la commune co-financeurs. Les automobilistes sont les usagers de la route. Les riverains en sont les usagers indirects. La commande passée, ainsi que la prestation, doivent aussi prendre en compte bon nombre de réglementations sur la sécurité, l'environnement... dont le client est la collectivité nationale.

Le travail consiste donc pour chaque type de prestation à identifier quels sont les publics et à préciser éventuellement le rôle de chacun. En première approche, les principales attentes ou critères de satisfaction de chaque acteur peuvent aussi être identifiés. Ces éléments doivent être notés sur la fiche de prestation ouverte à la rubrique précédente. Ce travail exploratoire sera confirmé ou non, lors du travail de connaissance plus approfondie décrit dans le chapitre suivant.

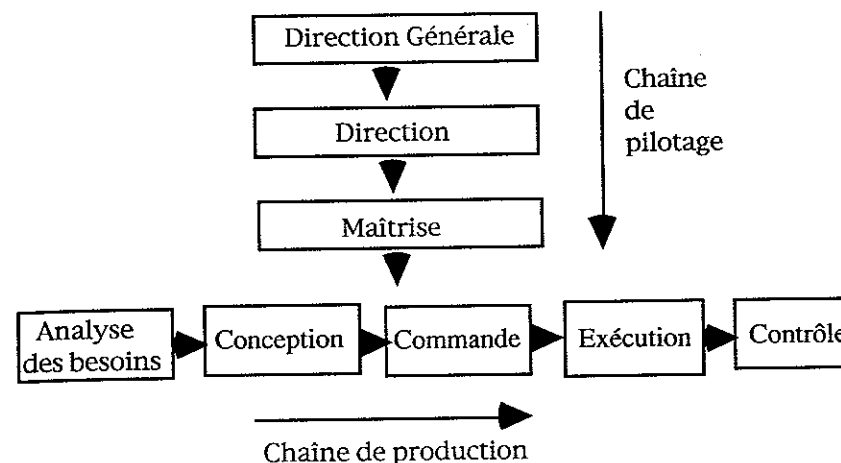


### 3.2.3 L'identification de la chaîne clients-fournisseurs

La prestation adressée à un public est produite par un processus de travail, ou chaîne de production, qui peut mettre en jeu plusieurs services ou acteurs différents dans l'organisme considéré. Souvent la confusion règne entre la chaîne de hiérarchie, dite parfois de pilotage, et la chaîne clients-fournisseurs. Celles-ci obéissent à des logiques différentes et peuvent parfois se recouper dans la pratique.

Le processus de production d'une prestation est orienté vers un usager ou un client, et comporte généralement des étapes, allant de l'analyse des besoins à la distribution de la prestation.

La chaîne hiérarchique répond à la logique de l'investisseur. Elle est composée des différents échelons hiérarchiques. Son but est de faire réussir l'organisation dans le cadre de ses missions et de sa stratégie en apportant le soutien nécessaire. Ses commandes sont des commandes en termes d'objectifs et non de prestations.



Nota : La prise de commande peut se faire avant ou après la conception. Avant la conception si la commande est spécifique, après, si la commande porte sur une prestation standard.

L'identification de la chaîne de production sert à déterminer le processus et les acteurs intervenant directement ou indirectement dans la satisfaction du client et des usagers. Elle sert à savoir qui sont les clients et fournisseurs internes, puis plus tard, à préciser les interfaces dans une logique de satisfaction de l'utilisateur. Elle sert aussi à distinguer la commande d'objectifs destinés à la direction pour le bon fonctionnement de l'organisme, de la commande de prestation destinée aux publics. La clarification de la chaîne clients-fournisseurs d'un organisme public peut amener à une modification des pratiques, voire une réorganisation des services, et implique un changement culturel parfois important et long à mettre en place.

Dans un hôpital, les patients sont les clients, ils payent les prestations en partie par le biais des organismes d'assurance, en partie directement. Le service d'orthopédie est le fournisseur du malade. Le service de radiologie ou d'analyse effectuant une prestation pour le service d'orthopédie est son fournisseur. Le service d'hôtellerie est-il le fournisseur direct du malade ou du service traitant ? Tout dépend

### Le ticket loisirs du Conseil Régional d'Ile-de-France

#### Définition du service

- Mise à disposition de 25 000 tickets d'entrée gratuits valable une journée sur une des onze bases de loisirs franciliennes donnant un accès à la base, à des activités sportives et nautiques, à un repas

#### Prix du service

- valeur du ticket : 40 francs
- gratuit pour le bénéficiaire

#### Le « plus » produit

- sa gratuité
- les activités auxquelles il donne accès

**Cible :** les jeunes défavorisés d'Ile-de-France

#### Distribution

22 000 Tickets par la Préfecture de Région, les sous-Préfets à la Ville, les Directions Départementales de la jeunesse et des Sports

3 000 Tickets par les syndicats mixtes des bases de loisirs auprès des associations municipales proches des bases et dont les objectifs vont dans le même sens que ceux de la Région : aide aux plus défavorisés, lutte contre la délinquance, réinsertion dans le tissu social des jeunes des quartiers difficiles

### La messagerie France-Télécom

#### Définition du service

- Messagerie vocale associée à une ligne téléphonique qui permet de recevoir des messages en cas de non-réponse et d'occupation de la ligne
- Possibilité d'interrogation à distance pour la consultation des messages grâce à un code confidentiel.
- Option : notification de la présence de message

#### Prix du service

- 30 F par mois plus 10 F par mois pour la notification

#### Le « plus » produit par rapport à un répondeur « classique »

- Messagerie en cas d'occupation
- Guide vocal pour une utilisation simple
- Pas d'encombrement sur le bureau
- Accès à la boîte de service de l'agence

**Cible :** les clients résidentiels et les petits professionnels qui se déplacent fréquemment et reçoivent de nombreux appels

#### Distribution

Les agences de France-Télécom

### 3.2.2 L'identification des publics

Pour bon nombre de services publics, l'identification du public n'est pas évident, car ceux-ci ne sont actuellement ni répertoriés, ni classés, ni quantifiés. Le public est parfois un ensemble complexe comprenant des clients, des usagers, des financeurs... Nous proposons de définir les publics comme l'ensemble des personnes extérieures au service directement ou indirectement, potentiellement ou réellement intéressés par ses prestations.

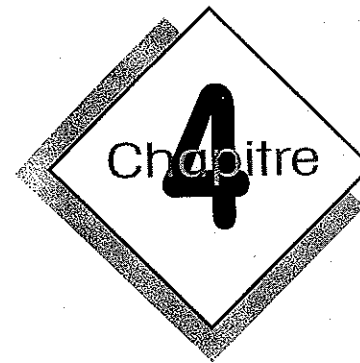
Le public des musées est composé de visiteurs. Mais qui sont ces visiteurs ? des visiteurs du dimanche, des touristes français ou étrangers, des groupes scolaires, des personnes âgées, des passionnés, des spécialistes... Ce ne sont sans doute pas les mêmes qui visitent les collections ou les expositions temporaires. Les instituteurs, les agences de voyages, les collectivités, les mécènes éventuels, font aussi partie des publics des musées. Les instituteurs et agences de voyages peuvent être considérés comme des prescripteurs. Les collectivités subventionnent. Les mécènes subventionnent aussi et en retirent un bénéfice d'image.

Les publics peuvent comprendre de façon plus ou moins distincte:

- les clients, ceux qui passent commande ou décident directement de la prestation ;
- les prescripteurs, ceux qui recommandent d'utiliser tel produit ou tel fournisseur ;
- les usagers directs, ceux qui utilisent (consomment) le produit ;
- les usagers indirects, ceux qui bénéficient ou pâtissent des prestations sans en être forcément les destinataires directs ;
- ceux qui payent ou subventionnent la prestation, sans en être directement les bénéficiaires.

Selon ces définitions, les clients de La Poste sont ceux qui envoient les lettres et payent la prestation, les usagers sont ceux qui les reçoivent. La commande du client implique bien sûr que l'utilisateur soit bien servi, mais les attentes de ces deux publics peuvent ne pas se recouper. Les clients commerciaux de La Poste peuvent envoyer des publicités en grand nombre que certains usagers ne veulent pas recevoir. La Poste est pourtant tenue de respecter son contrat.

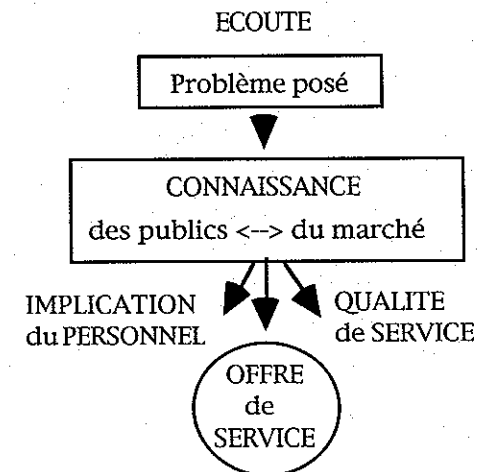
Parfois les acteurs intervenants dans la prestation sont nombreux: financeurs, maître d'ouvrage, maître d'œuvre, usagers... Certaines



# L'ÉCOUTE ET LA CONNAISSANCE DES PUBLICS ET DU MARCHÉ

La démarche d'écoute et de connaissance des publics et du marché qui est l'objet de ce chapitre doit aboutir :

- à une plus grande ouverture et à une meilleure implication du personnel ;
- à la définition d'exigences pour la conception et la promotion de l'offre de service ;
- à des éléments précis permettant de définir, d'évaluer et d'améliorer la qualité de service.



L'écoute des publics est la condition de départ de toute démarche de prise en compte des publics car elle est fondamentalement une attitude d'ouverture sur l'autre. Elle constitue un préalable à une connaissance plus approfondie des publics. En effet, le service doit être prêt aux regards externes, parfois décapants. Il doit aussi savoir qui écouter, aller voir, connaître, et être prêt à tenir compte les observations qu'il va recueillir, sinon il décevra les attentes des personnes rencontrées ainsi que celles des agents.

Nous définirons ensuite quelques notions autour desquelles s'articulent les démarches de connaissance des publics : les comportements, la segmentation des publics, ce qu'est un marché. Nous avons pris le parti de traiter la connaissance des publics avant celle du marché car il nous semble que les organismes publics doivent d'abord mieux remplir les missions de base de service public qui sont les leurs et qui les justifient avant de pénétrer dans des domaines concurrentiels nouveaux pour eux, et où leur légitimité est moindre.

Puis nous traiterons des différentes méthodes de connaissance : la recherche documentaire, les techniques d'enquête qualitatives, quantitatives, et enfin les études de satisfaction, de secteur et de marché. Toute démarche de connaissance nécessite un travail de recherche d'information qui doit être bien réfléchi en fonction du problème posé. Sans informations suffisantes et fiables, l'analyse sera conduite « dans le brouillard ».

## 4.1 L'ÉCOUTE ET L'OBSERVATION DES PUBLICS

La première approche des publics est l'écoute et l'observation de ceux qui sont en relation avec l'institution : l'utilisateur qui cherche et qui se présente au bureau d'accueil, le voyageur en famille, le client dans son bureau mais aussi dans l'exercice de ses fonctions, sur le chantier, le représentant d'association, le destinataire interne de la prestation. Il peut s'agir aussi de la lecture du courrier reçu et particulièrement des réclamations. Les agents des services publics étant largement insérés dans les réseaux relationnels locaux, les possibilités d'écoute et d'observation sont nombreuses.

### 4.1.1 Pourquoi mettre en avant l'écoute et l'observation directe des publics ?

L'écoute et l'observation permettent de :

- **déclencher une dynamique.** Si la résistance à l'écoute est parfois forte c'est que l'écoute engage, car le reste en découle. Il est difficile de ne pas tenir compte d'une observation une fois qu'il est clair qu'elle a été exprimée et que l'on ne peut en rester là ;
- **valoriser l'organisme et ses agents.** Être écouté est agréable pour chacun. Une équipe qui écoute va bénéficier d'un préjugé favorable, même si l'utilisateur exprime une insatisfaction, car il aura le sentiment qu'elle va chercher à mieux faire ;
- **s'ouvrir sur l'extérieur.** Le monde est plus vaste que son bureau, que les personnes que l'on a l'habitude de rencontrer, que la dimension parfois trop professionnelle que l'on donne aux relations que l'on entretient. S'ouvrir sur l'extérieur est aussi une occasion de « prendre l'air », ne serait-ce que « l'air du temps », de découvrir d'autres modes de pensée, d'autres façons de faire ou d'agir, d'autres environnements ;
- **confronter et relativiser ses opinions.** Chacun est technicien dans un domaine et les solutions auxquelles on pense portent souvent notre empreinte plus que celle de celui ou de ceux auxquels elles sont censées être destinées. Trop souvent, on croit connaître les besoins des usagers car on peut être soi-même utilisateur, de l'école, de La Poste, de la route... Mais ce regard est souvent biaisé par la vision interne que l'on a de l'institution et des contraintes qui pèsent sur elle. Aller en discuter, même à titre exploratoire, permet de prendre du recul, d'infirmer ou de confirmer son point de vue ;
- **repérer les attentes fortes, les problèmes les plus criants.** Il est des problèmes que d'autres ne voient pas, qui ne remontent pas, ou qui se perdent dans les circuits administratifs. Sans rechercher l'exhaustivité de l'observation réservée à d'autres moyens, il est sans doute possible de faire quelque chose sur ceux-là ;
- **se préparer à des moyens d'écoute et d'investigation plus perfectionnés** en faisant émerger des hypothèses, des intuitions.

L'écoute et l'observation individuelle ne remplacent pas les enquêtes ni les études. Elles ne suffisent pas à définir une politique, une prestation et doivent être complétées par des études plus approfondies. En effet l'échantillon des personnes observées est rarement représentatif et l'analyse reste partielle. Les informations ne sont pas systématiquement notées. Cependant les idées naissent, se cristallisent, prennent corps au croisement de situations parfois inattendues. Les « signaux faibles » ainsi observés peuvent être l'amorce ou la manifestation de tendances plus importantes ;

- **se former.** L'entraînement à l'écoute, la visite des usagers ou des clients sont parmi les meilleures formations qui soient à la compréhension des publics. Un budget devrait leur être réservé.

Certains fonctionnaires sont conscients de la nécessité de se placer du point de vue de l'utilisateur. Ce n'est pas pour autant que cette pratique se généralise rapidement :

« Notre administration manque d'ouverture, de décentrage et de moyens pour permettre de savoir ce que vit ou pense réellement l'utilisateur. Elle est trop centrée sur elle-même, ses façons de penser, ses habitudes... Elle ne se place pas suffisamment du point de vue de l'utilisateur... Les techniciens doivent découvrir que les utilisateurs ont des choses à dire, qu'ils ne sont pas tous des râleurs, qu'ils ne demandent pas la lune, que leurs propos ne sont pas forcément à prendre au pied de la lettre... »

« Il faut que les responsables aient un contact presque physique avec les utilisateurs... car au fond ils n'en ont qu'une vision lointaine... Ce contact est important pour comprendre les utilisateurs mais aussi pour expliquer leurs réactions... Les responsables ne comprennent pas toujours les résultats des enquêtes obtenus par l'intermédiaire des cabinets d'études. »\*

L'écoute, comme l'observation sont des attitudes qui ne sont pas évidentes à adopter. On écoute ou on observe à demi :

- centré sur ses propres préoccupations,
- sachant déjà ce qui va être dit ou vu sans attention particulière,
- agressé pour un problème déjà signalé sans résultats.

\* Propos issus d'une enquête auprès d'une administration centrale à l'automne 1994.

L'écoute et l'observation nécessitent une volonté, des questions, une utilisation ultérieure. Toute chose dépendant bien sûr de la personnalité de celui qui écoute, mais aussi du contexte de l'institution, et particulièrement de son management.

## 4.1.2 L'écoute des publics

« Ce que j'attends de l'école primaire pour mes enfants c'est qu'elle leur permette d'acquérir les connaissances de base, de s'ouvrir sur l'extérieur, qu'elle leur apprenne aussi à vivre avec des enfants d'autres catégories sociales. Ce que je ne veux pas, c'est qu'elle abîme mes enfants en les dégoûtant d'apprendre et en les entretenant dans l'a peu près. Le nouveau directeur est un homme de communication. Il écoute, dialogue et commence à résoudre les problèmes. Il est peu aidé et a peu de pouvoir. Les maîtres sont consciencieux avec des personnalités diverses. Certains font preuve d'un absentéisme parfois chronique. Ils travaillent encore peu entre eux. »

*Une mère de trois enfants, 45 ans, diplômée de l'enseignement supérieur, membre d'un conseil d'école.*

« La Poste, dans la semaine, elle est toujours encombrée... la vitre de sécurité n'est pas le meilleur moyen de se parler ... ils viennent de repeindre mais ça ne suffit pas, ce n'est pas toujours propre... l'employé est efficace... quand ce n'est pas une stagiaire... le facteur, il dit à peine bonjour... son remplaçant monte à l'étage, pas lui... La plupart des lettres que je reçois, ce sont des publicités, des factures... »

*Une femme, employée retraitée, de 70 ans.*

« L'ANPE, me propose maintenant régulièrement des stages de qualification, d'insertion, des CES qui ne me permettent ni de vivre, ni de trouver un emploi. Je me débrouille en faisant des petits boulots, MacDo, vendeuse... et des gardes d'enfants. Les employeurs profitent de la situation et n'embauchent pas. Quand, ils proposent un vrai travail correspondant à ma qualification, il y a des dizaines de gens qui se présentent avec beaucoup plus d'expérience que moi. Ça fait plusieurs années que ça dure et je me demande ce que je ferai dans la vie... J'attends une réponse d'un grand magasin pour un emploi à l'accueil. Peut-être que ça marchera ! Au concours pour devenir gardien de musée nous étions plusieurs milliers ... »

*Sarah, 24 ans, bachelière Arts Plastiques.*



Il y a des entreprises françaises qui obligent systématiquement leurs cadres à aller sur le terrain, à accompagner le personnel d'accueil, à rencontrer des clients. Ils en attendent une ouverture et des idées mais aussi une meilleure prise en considération des publics dans la faisabilité des projets. Cette attitude sans être systématique existe dans le secteur public lors de salon ou de réunions d'usagers. Elle peut être encouragée et largement développée.

### 4.1.3 L'observation des publics

L'observation est complémentaire de l'écoute. Pour être utile, elle nécessite comme l'écoute, préparation, discrétion, disponibilité et attention, et si possible exploitation.

- Préparation : Quelle occasion puis-je saisir ? Quand vais-je me rendre disponible ? Que vais-je aller voir ? pourquoi ? Quel itinéraire vais-je parcourir ? Comment vais-je m'y prendre ?
- Discrétion : le directeur annonçant sa visite ou entouré d'un aéropage de cadres aura beaucoup de mal à recueillir des observations intéressantes. Etre discret ne veut pas dire se cacher, ni refuser de dire bonjour si l'on est reconnu mais selon nous adopter une attitude naturelle de badaud ou d'usager standard.
- Disponibilité et attention ; il s'agit d'observer et non de penser à sa réunion du lendemain, au dossier en retard, de laisser flotter son attention en se laissant absorber par le déroulement de la situation observée.
- Exploitation : l'observation comme l'entretien peut faire l'objet d'une note dans son agenda comme d'un rapide compte rendu aux personnes susceptibles d'être intéressées avec les précautions d'usage nécessaires.

Des cyclistes critiquant la conception des aménagements de voiries ont emmené le directeur d'une DDE et des membres du service grand travaux faire une promenade en bicyclette pour discuter de l'aménagement des itinéraires. La promenade fut sympathique et la discussion riche d'enseignements sur le point de vue de chacun et les améliorations à apporter aux équipements.

Certaines compagnies aériennes ont développé le concept de « client mystère ». Ces clients mystères sont des employés de la société qui

effectuent le parcours normal d'un client, comme un client, et notent leurs observations aussi bien sur le comportement habituel ou inhabituel des usagers que sur les prestations, les locaux et éventuellement sur le comportement général du personnel.

### 4.1.4 Les observations des publics

Un autre moyen de percevoir le comportement des usagers et la pertinence des prestations est la collecte et l'exploitation du courrier adressé à l'organisme et notamment des réclamations. A quoi ça sert de lancer de nouveaux produits ou des campagnes d'information si les attentes fortes du public ne sont pas considérées ?

Voici la lettre du directeur d'une PME adressé à une Direction Départementale de La Poste en mai 1994.

« Monsieur le Directeur,

Nous avons été démarchés à plusieurs reprises par les PTT concernant le courrier à travers des enveloppes préaffranchies et autres produits. Mais à ce jour, il serait plus intéressant que les autres produits déjà existant marchent mieux.

En effet, nous avons la boîte postale 711 au bureau de M. et nous recevons le courrier à 9 h 30. Nous ne mettons pas en cause le bureau de M. mais l'acheminement du courrier à ce bureau qui, lui arrive à 8 h 45-9 h.

Aujourd'hui alors que les moyens de communication devraient être plus rapides, nous constatons une détérioration de la distribution du courrier qui met parfois 4 jours pour aller depuis la ville de X jusqu'au bureau de M. en banlieue et 2 à 3 jours pour venir des autres départements.

En espérant que vous apporterez remède à ce problème, veuillez agréer, Monsieur le Directeur, mes salutations les plus distinguées. »

La réponse montre que l'attention portée à cette réclamation est plutôt de l'ordre de la politesse que de la résolution de problème. Voici la lettre du Directeur départemental du courrier deux semaines plus tard :

Monsieur,

Votre correspondance du 6 mai 1994, relative à la desserte postale de M. a retenu toute mon attention.

Je suis parfaitement conscient d'une situation dont les causes sont d'ordres structurelles et particulièrement délicates à résorber.

Pour ce qui concerne le courrier adressé en boîte postale, un projet de réorganisation devrait entrer en vigueur rapidement. Je ne doute pas qu'une amélioration significative de ce service sera constaté dans les tout prochains mois »

Je vous prie d'agréer, Monsieur, l'expression de mes sentiments distingués.

Les réclamations sont généralement peu nombreuses par rapport au volume du courrier reçu. Si une personne insatisfaite en parle à peu près à dix personnes, il est moins fréquent qu'elle en fasse part à l'organisme et encore moins fréquent qu'elle le fasse par écrit. Ecrire une lettre de réclamation nécessite un effort personnel que personne ne fait, à moins d'être vraiment très insatisfait et de ne pouvoir changer de fournisseur. La plupart des gens préfère changer de fournisseur, plus rarement dire les choses. Et pourtant, c'est par ce retour d'information que le service peut être amélioré. Toute observation ou réclamation est une occasion très positive de progresser.

Une autre forme de réclamation des usagers est la pétition. Elle est souvent l'expression d'une réclamation collective non prise en compte par laquelle les citoyens cherchent à créer un rapport de force pour être entendus. Moins nombreuses que les lettres de réclamation, elles témoignent d'une attente très forte d'un segment parfois étroit de la population.

L'expression de la satisfaction des clients et usagers doit pouvoir être sollicitée de façon continue indépendamment des enquêtes en profondeur que nous verrons plus loin. Il est facile de déposer un petit questionnaire au bureau d'accueil, d'en accompagner l'envoi d'un dossier, un peu plus compliqué mais plus riche d'organiser des réunions d'expression ou de concertation. Pour certains services publics, il pourrait être aussi possible de demander à un échantillon d'usagers volontaires de faire part pendant une période déterminée de leurs observations sur le fonctionnement du service, soit en les réunissant régulièrement soit en leur confiant un questionnaire d'observation.

#### 4.1.5 Comment développer l'observation et l'écoute ?

L'écoute est fondamentalement une attitude individuelle, mais un organisme ne doit pas attendre qu'elle se propage naturellement puisqu'à l'évidence elle manque. La démarche ne doit pas être rigide : il s'agit d'impulser et de valoriser les initiatives.

L'écoute peut faire l'objet d'une réflexion avec un groupe de travail : « l'écoute, quoi ? pourquoi ? comment ? » et d'une démarche volontariste de la part des organes de direction :

- en montrant l'exemple ;
- en diffusant les initiatives, les propos recueillis ;
- en incitant chacun à sortir, à tenir des permanences ;
- en organisant des sorties, des rencontres plus ou moins formelles avec les usagers ;
- en organisant des séances de mise en commun des informations recueillies à la suite de ces rencontres ;
- en traitant de façon systématique le courrier des réclamations et en créant une rubrique dans le journal interne ;
- en organisant des formations sur les modalités de l'écoute et de l'observation, sur l'entretien ;
- en mettant en place des occasions d'expression pour les usagers : livre d'or au guichet, questionnaires, fiches d'observation pour les parents d'élèves, les usagers de la route, réunions d'utilisateurs, réunions de concertation sur des projets...

#### DES EXEMPLES DE RECUEIL DES OBSERVATIONS DES PUBLICS

Ce petit questionnaire envoyé ou mis à la disposition des clients sur le bureau d'accueil permet, comme les lettres reçues, de repérer les réclamations, compliments, suggestions, remarques les plus fortes. Ce moyen reste cependant très limité pour bien connaître les usagers car le taux de réponse est généralement très faible. Ils ne permettent pas facilement l'identification de l'utilisateur. L'échantillon n'est pas représentatif. La simplicité, l'image d'ouverture donnée, les rendent cependant intéressants. Dans le cas de remarques importantes et d'une identification de l'utilisateur, une réponse est toujours souhaitable.

## La carte de satisfaction

LOGO	Accueil : à vous de nous dire	
Madame, Monsieur, Je suis particulièrement soucieux de la qualité de l'accueil que vous offre votre bureau. Votre opinion est la bienvenue. Aussi n'hésitez pas à répondre à ce questionnaire.		
	Je vous en remercie. Le Chef d'Etablissement.	
Les locaux :		
1) L'extérieur du bureau (bâtiment, abords) vous paraît-il propre ?	Oui	Non
2) L'aspect intérieur du bureau (décoration, propreté, mobilier) vous satisfait-il ?	Oui	Non
L'organisation		
.....		
Suggestions et remarques :		
Merci de déposer ce questionnaire rempli dans l'urne mise à votre disposition dans la salle du public.		

Les autres thèmes de ce questionnaire sur l'accueil portent sur l'organisation (signalisation, attente, discrétion), le personnel (compétence, amabilité), la communication (information, animation).

## Le forum des usagers

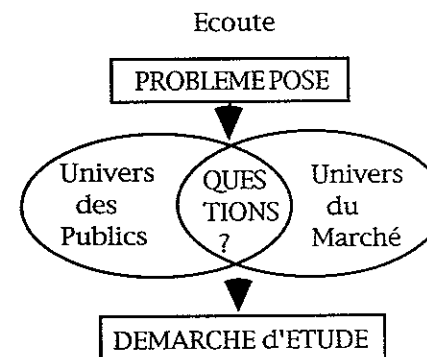
le Ministère de l'Équipement a innové en testant une formule de rencontre mettant en présence des usagers de la route et quelques personnes du Ministère, dans un but de connaissance et de compréhension, mais aussi de sensibilisation et de décentrage interne. Le test réalisé a porté aussi sur une réunion de groupe en deux temps dont le thème était « la route des sports d'hiver ». Il a réuni des usagers avant, puis après, leur séjour à la montagne. 90 % des usagers sont revenus à la deuxième réunion avec peu de choses à dire sur les conditions de viabilité du fait d'une bonne météo, mais très satisfaits d'avoir été sollicités.

Il ressort de ces réunions des informations intéressantes devant faire l'objet d'études les confirmant ainsi - il semble que le besoin d'information sur la viabilité de la route et le temps d'accès aux stations de ski soient au moins aussi important que le dégagement de la route

lui-même. En effet que la route ne soit pas dégagée immédiatement paraît être admissible si le vacancier peut savoir dans combien de temps il pourra passer. Il en est de même pour le chauffeur de car qui doit faire face à la demande d'information de ses voyageurs, et éventuellement les conduire dans un hôtel proche, si les conditions ne permettent pas d'arriver dans un délai raisonnable à la station.

## 4.2 DES PRINCIPES SUR LES PUBLICS ET LE MARCHÉ

Ces principes sont donnés ici pour mettre en évidence la façon dont « fonctionnent » les publics et le marché, afin de préparer le questionnement préalable à l'élaboration d'une démarche de connaissance des publics ou du marché.



### 4.2.1 L'univers des publics

#### POURQUOI TENTER DE CONNAÎTRE LES PUBLICS ?

Ces raisons sont nombreuses dans les services publics qui pour certains « découvrent » leurs clients et leurs usagers. Elles peuvent être les suivantes :

- Constater des opinions, des comportements. Que pensent les jeunes de l'école, de la lecture. Quels livres préfèrent-ils ? Par quel canal les choisissent-ils ?
- Cerner les motivations d'un comportement, en découvrir les freins. Pourquoi certains médecins ou certaines mères de familles sont-elles réticentes à faire vacciner leurs enfants alors que d'autres le font volontiers ?



- Découvrir les mécanismes d'information, de prise de décision d'utilisation ou d'achat. Pourquoi certaines prestations offertes par les caisses d'allocations familiales sont-elles rarement demandées ? Comment décide-t-on de s'adresser à une assistante sociale de la mairie ?
- Connaître les exigences. A quelles conditions, une entreprise serait-elle prête à prendre un apprenti ? à s'implanter dans la commune ? à passer un contrat de recherche au CEA ? à confier du travail aux détenus ? A quelles conditions, le conseil régional serait-il prêt à contribuer au financement d'une recherche ? d'une action de promotion touristique ?
- Evaluer un niveau de satisfaction, hiérarchiser des préférences. Les habitants sont-ils satisfaits de la qualité de l'eau qu'ils consomment ? du ramassage des ordures ? Préfèrent-ils s'informer sur la météo dans le journal, à la télévision, par téléphone ou par Minitel ?

## LES BESOINS, ATTENTES ET COMPORTEMENTS DES PUBLICS

### L'usager, le client est une personne différente du prestataire

Les publics des services qu'ils soient clients, usagers, particuliers ou professionnels, ouvriers, cadres ou journalistes sont des personnes, hommes ou femmes, avant d'être des catégories statistiques. Qui sait mieux qu'eux-mêmes, ce qu'ils pensent, ce qu'ils font. Même s'ils ne sont pas conscients de tous leurs comportements ni de toutes les raisons de leurs actes, ils ont une opinion dont la connaissance est incontournable. Comme vous et moi. Ils sont aussi différents de vous et de moi. Ils conduisent une voiture, téléphonent, payent leurs impôts, ont des enfants qui vont à l'école, vous aussi. Mais ils ont une histoire personnelle et sociale sûrement différente de la vôtre. Ils croient ou ne croient pas aux mêmes choses que vous. Ils sont dans des situations économiques, sociales, familiales particulières. Ils sont votre interlocuteur et de ce fait placés dans une situation institutionnelle différente de la vôtre. Il ne faut pas penser connaître son interlocuteur avant de l'avoir rencontré, même si on s'est informé sur lui. Il ne faut pas penser que, parce qu'on l'a rencontré, on le connaît bien. Il ne faut pas penser que parce qu'on en a rencontré plusieurs, on les connaît tous. Une rencontre n'est qu'une rencontre,

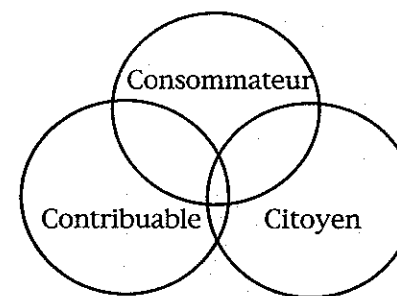
un sondage n'est qu'un sondage, une étude n'est qu'une étude, et ne peut permettre avec certitude, de comprendre le pourquoi des choses, ni d'anticiper avec certitude les comportements futurs. Les gens sont complexes, les comportements sociaux aussi. La modestie est de rigueur.

La psychologie, la sociologie, l'anthropologie, la sémiologie, la linguistique ont fait des avancées remarquables et peuvent permettre de mieux approcher l'univers et le comportement des publics. Malgré ces avancées sur lesquelles il faut pouvoir s'appuyer et que l'on peut progressivement apprendre sans prétendre devenir un spécialiste, l'expérience reste prédominante. La façon de connaître, de comprendre, de prendre un client ou un type d'utilisateur particulier, demande des aller et retour entre les individus et les grands nombres, des essais, des erreurs, un affinement progressif des méthodes. Cet affinement méthodologique nécessite une expérience, non seulement des méthodes utilisées, mais aussi du secteur d'activité considéré. Les plus belles études ne remplacent pas le vécu de l'agent d'accueil, du négociateur. Elles lui sont complémentaires.

### L'usager mêle plusieurs statuts

Malgré la singularité de chacun, de grandes tendances, communes aux usagers et clients des services publics, ressortent.

L'usager n'est pas qu'un simple consommateur, il est aussi un contribuable et un citoyen.



L'usager « 3 C » consommateur-contribuable-citoyen se comporte de plus en plus comme un consommateur. Son comportement ressemble de plus en plus à un comportement d'achat de services publics, même s'il ne paye pas toujours directement la prestation. Son attitude vis-

à-vis des prestations du secteur public, se construit aussi par rapport à l'offre du secteur privé qui l'informe et le choie de plus en plus.

Contribuable, il estime avoir des droits sur les services publics et ne comprend pas toujours pourquoi il devrait payer deux fois. Il est de plus en plus sensible au gaspillage et à tout ce qui en donne l'impression.

Citoyen, il a de plus en plus le sentiment que les décisions se prennent en dehors de lui, qu'il a de moins en moins de pouvoir, que les politiques et leurs services prennent de moins en moins en compte ses préoccupations.

Son niveau d'exigence et de protestation monte. Il a de plus en plus besoin d'être pris en considération et s'il reste encore sensible au discours, il l'est de moins en moins.

#### L'usager, le client a des besoins, des attentes...

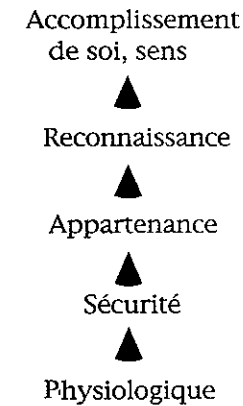
Un peu de vocabulaire. On peut distinguer :

- les besoins fondamentaux - manger, se loger, travailler,...
- les besoins secondaires - se transporter, s'informer...
- la demande qui est le besoin exprimé et ne correspond pas forcément au besoin « réel », implicite ;
- les besoins latents, non conscients, qui ne s'expriment qu'en présence d'une difficulté ou d'une offre ;
- les attentes qui sont en fait les souhaits, les désirs ;
- les insatisfactions qui sont des attentes non-satisfaites ;
- les comportements - ce que fait réellement l'usager ;
- les motivations et les freins - les facteurs personnels ou sociaux qui conditionnent une attitude, un comportement.

Les besoins se différencient aussi en

- besoins d'usage, liés à l'utilisation « technique » du produit ;
- besoins d'estime ou de « paraître » liés à son utilisation « sociale ».

Les besoins humains fondamentaux sont communs à tous mais ils sont hiérarchisés et satisfaits à des degrés divers. La pyramide de Maslow met en évidence 5 niveaux de besoins progressifs : physiologiques (manger, dormir...), de sécurité, d'appartenance et d'affection, de reconnaissance, d'accomplissement de soi, de sens.



Selon Maslow, le besoin non satisfait oriente le comportement. Les besoins préexistants se révèlent en présence d'une offre réelle ou attendue. En d'autres termes, et pour aller contre une idée reçue, l'offre ne crée pas le besoin, elle permet son expression. Il apparaît que dans un monde en mutation importante comme le nôtre actuellement, le besoin de sens devient de plus en plus important. Chacun a de plus en plus besoin de repères, lui permettant de se situer, de comprendre le sens de ce qui se passe.

- Les besoins et attentes des usagers vis-à-vis d'un produit ou d'un service peuvent se traduire en exigences qu'il est possible de distinguer, de hiérarchiser de façon relative et de quantifier.

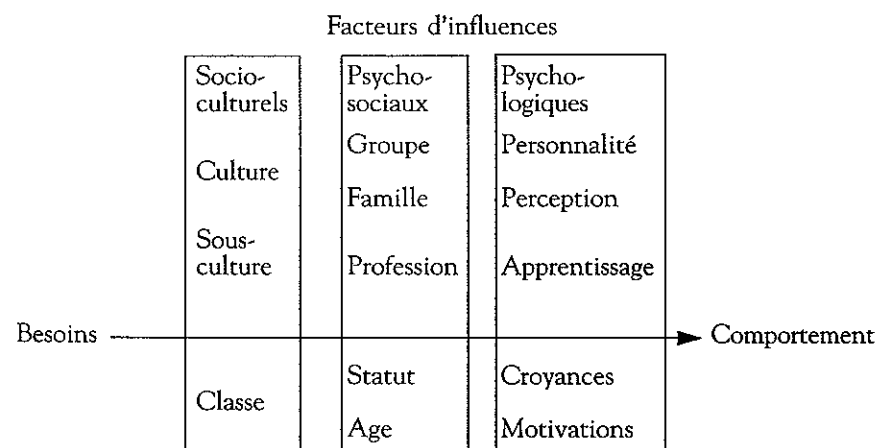
Un besoin de transport de Fécamps à Dieppe peut se traduire en\* :

- facilité d'accès de la destination choisie ;
- temps de transport ;
- horaires de transport ;
- fiabilité du temps de transport ;
- confort de transport ;
- information sur les conditions de transport.

\* Cet exemple est fictif.

Exigences	Importance	Seuil d'exigences
• facilité d'accès	15 %	3 moyens de transport maxi
• temps de transport	20 %	3 heures maximum
• horaires	20 %	de 7 h à 22 h
• fiabilité	10 %	< à 3 % de retard
• confort	10 %	Mini 2 <sup>e</sup> Classe SNCF
• information	10 %	toujours disponible
• autres	5 %	
	100 %	

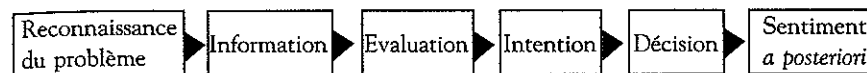
– Le processus de formation de l'opinion, de la décision, du comportement est complexe. Il résulte de la convergence de plusieurs facteurs : les besoins, le statut social, la famille, les groupes ou personnages de références (amis, associations, modèles...) l'héritage culturel, la profession, la position économique, la psychologie. Il est aussi le fruit des expériences passées, de celles des amis ou parents. L'expérience, les données sociales prévalent souvent sur les données psychologiques bien que ces dernières soient importantes notamment pour des prestations intervenant dans des situations stressantes : santé, éducation, sécurité, chômage...



– Lorsque le client ou l'utilisateur est décideur de la prestation, la dynamique de ses attitudes, pour accepter une offre qui puisse satisfaire son besoin, progresse en plusieurs stades :

- un stade de reconnaissance du problème,
- un stade d'information où l'individu est attentif, recherche ce qui pourrait éventuellement le satisfaire,

- un stade d'évaluation, où il compare les avantages et inconvénients de ce qu'il a trouvé, les éléments affectifs peuvent alors être dominants,
- un stade d'intention d'agir où il se forge une conviction,
- un stade de passage à l'acte, qu'il s'agisse d'acte d'utilisation ou d'achat, de non utilisation ou de non-achat ;
- un dernier stade où compte tenu de son expérience, de l'avis de ses proches, il se conforte ou doute de son choix.



En fonction du stade où se trouve l'individu, l'intervention de l'organisme prestataire de service pourra être différente. L'offre de service peut permettre de faire émerger un besoin qu'il s'agit de repérer et de comprendre. Il s'agit ensuite d'apporter des éléments de connaissance et de traiter les objections, puis de faire prévaloir l'intérêt qu'il y aura à avoir choisi, enfin de conforter le choix et d'évaluer la satisfaction. Plus l'individu sera avancé dans son processus de décision, plus il sera difficile de le faire changer d'attitude. Après avoir choisi, il pourra être conforté dans son choix par un tiers, mais le plus souvent, il se confortera lui-même et n'écouterait plus le tiers sauf si celui-ci va dans son sens, à moins qu'il ne soit franchement déçu. Les choix sont toujours l'effet d'une rationalité même si celle-ci repose sur des éléments plus subjectifs : impressions, rumeurs, croyances, représentations... qu'objectifs : faits, chiffres, expérience...

## L'ANALYSE DE LA DEMANDE

Les demandes des différents types d'utilisateurs ou de clients sont importantes à identifier mais ne sont pas pour autant à prendre au pied de la lettre. Les services publics n'ont pas pour missions principales de faire le maximum de recettes ou d'avoir le taux maximum de satisfaction immédiate quelles que soient les circonstances. La demande d'équipements des collectivités locales rurales en matière de loisirs a provoqué la multiplication des salles polyvalentes, des piscines... au-delà des besoins de la population. La demande de formation d'un chômeur peut aussi ne pas correspondre à son potentiel.

Ainsi une demande nécessite le plus souvent une analyse pour vérifier si elle correspond au besoin, éventuellement découvrir le réel besoin au-delà de la demande et rendre ce besoin plus conscient. Il

s'agit, comme nous y invite la définition de la qualité, de répondre aux besoins implicites et explicites et non à l'un ou à l'autre. L'analyse de la demande est une pratique courante dans les professions médicales et para-médicales et devrait s'étendre à toutes les professions, notamment quand il s'agit de demande entrant dans le cadre des services publics.

L'analyse de la demande consiste essentiellement à rechercher le pourquoi de la demande, à la situer dans son contexte pour mettre en évidence les besoins et éventuellement d'autres moyens d'y répondre que ceux exprimés.

« Pourquoi voulez-vous une piscine ? »

« Nous voulons une piscine pour occuper les jeunes, attirer des vacanciers, éviter qu'ils aillent dans le bourg voisin, créer des emplois, faire travailler le commerce local, lutter contre le déclin de la commune... »

La piscine ici n'est que la partie émergente d'un besoin beaucoup plus large et profond qui nécessitera une étude plus poussée sur le « malaise » éventuel de cette commune, son potentiel, celui du bassin dans lequel elle se situe, les politiques d'aménagement du territoire sans que la réponse soit forcément évidente.

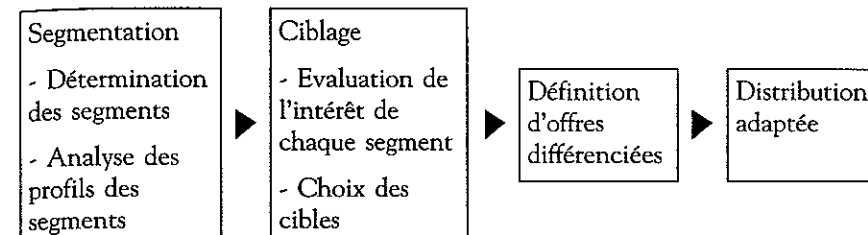
## LA SEGMENTATION DES PUBLICS : UNE APPROCHE ADAPTÉE À CHAQUE GROUPE DE POPULATION

Il est rare qu'il y ait autant de comportements que d'individus. Est-ce pour autant que le service public doit « traiter » tout le monde de la même façon ? Le principe d'égalité n'implique pas forcément la même prestation ou la même information pour tous. Les élèves en difficultés, les jeunes ou les vieux méritent une approche adaptée. Pour approcher le public : Que faire ? Faut-il avoir une approche « sur mesure » pour chaque client ou usager, « prêt-à-porter » pour chaque type de clients ou avoir la même approche quel que soit le type de client ou public ? Si les clients sont suffisamment nombreux pour se ressembler sans se ressembler tous, il faut essayer de distinguer des catégories d'individus. Chacun le fait d'ailleurs spontanément. Mieux vaut le faire de façon réfléchie et partagée.

La segmentation permet ainsi :

- de distinguer et de hiérarchiser des cibles de public ;
- de définir une manière spécifique et différenciée de les approcher ;

- d'adapter les produits, la communication, le prix... aux cibles ;
- d'apporter une connaissance de la clientèle au niveau local ;
- de définir un argumentaire différencié par segment.



## DES COMPORTEMENTS DIFFÉRENCIÉS : LES VOYAGEURS DU MÉTRO.

Il y a quelques années la RATP a dégagé une typologie comportementale des voyageurs du métro à travers des études qualitatives et quantitatives. Les quatre types qui ressortent ont été nommés par le cabinet d'études « arpenteurs », « professionnels », « somnambules », et « flâneurs ». Ces noms n'ont rien de scientifique mais servent à évoquer des catégories repérées de façon statistique grâce à des indices de corrélation. Quelques traits caractéristiques de ces types de groupes\* :

<b>Les arpenteurs</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Quand je suis dans le métro, j'aime bien voir tout ce qui change en fonction des heures, des différentes lignes, suivant les quartiers aussi ...</li> <li>- J'aime bien les stations qui sont bien aménagées, les stations qui ont un rapport avec le quartier comme la station du Marais ou du Palais de la découverte...</li> <li>- L'animation, il ne faut pas que ce soit n'importe quoi... ce qui est bien, c'est de reconnaître une musique, un acteur. C'est bien quand c'est annoncé à l'avance...</li> </ul>	<b>Les pros</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>- On voit tout de suite dans le métro, les gens qui ne sont pas habitués, qui vont lentement... moi, j'essaie de me faufiler et d'aller le plus vite possible.</li> <li>- Le plus important pour moi dans les stations, c'est de ne pas perdre de temps... quelquefois prendre un couloir à contresens, ça évite de faire un détour...</li> <li>- Le problème des animations, c'est que ça gêne ceux qui n'ont pas envie de s'arrêter ; s'il ne tenait qu'à moi, on pourrait les supprimer.</li> </ul>
<b>Les somnambules</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Quand je prends le métro, je ne pense pas à ce que je fais, je vais toujours un peu au radar.</li> <li>- Si j'ai le choix, je préfère faire un bout de chemin dans la rue si ça peut m'éviter une grosse correspondance.</li> <li>- La musique, ça m'accompagne quand je marche mais je ne m'arrête pas devant les musiciens.</li> </ul>	<b>Les flâneurs</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Quand je prends le métro, c'est une occasion de flâner un peu, de voir ce qui se passe.</li> <li>- J'aime bien les grandes stations comme Auber ou les Halles où il se passe toujours quelque chose.</li> <li>- Les animations, quand ça me plaît, je m'arrête ; ça permet de passer un petit moment sympa.</li> </ul>

\* Cité par J.-M. Floch dans « Sémiotique, marketing et communication », PUF, 1990.

Chacun de ces différents types de voyageurs aura un besoin et donc des exigences différentes qui se hiérarchiseront et se quantifieront de façon différente. Un tableau des exigences du type de celui donné plus haut pourra être effectué.

Segmenter consiste à découper une population en sous-ensembles de clientèle pas trop nombreux, distincts et homogènes, tel qu'à chaque segment s'applique une façon d'agir et une seule, et tel que l'ensemble forme un système cohérent.

Une « bonne segmentation » doit permettre d'isoler des groupes d'individus différents :

- avec dans chaque groupe des individus suffisamment proches les uns des autres pour constituer un groupe (corrélation forte inter-individus) ;
- avec des groupes suffisamment distants les uns des autres pour pouvoir distinguer les groupes entre eux (corrélation faible inter-groupes) ;
- avec un ensemble de groupes permettant de rassembler une part importantes des individus (au moins 60 %) et donc d'avoir peu d'individus isolés.. (taux de prise en compte des individus par les groupes définis).

La recherche d'une segmentation croise les éléments d'attitude et les éléments d'identification objectifs des individus : sexe, âge, CSP, habitat, comportement, taux de fréquentation, .... Les éléments d'identification doivent permettre d'expliquer les caractéristiques des différents groupes. Une mauvaise segmentation ruine par avance tous les efforts. Si le groupe cible est mal défini, il sera mal connu et la prestation, la communication,... ne pourront être adaptées. Pour segmenter, il faut donc rechercher si la population cible a un comportement unique ou différencié par rapport à une offre.

Il existe plusieurs méthodes de segmentation.

La méthode descendante consiste à :

- rechercher les variables ou critères susceptibles de différencier le comportement du public visé par rapport à l'offre recherchée. Ces variables sont différentes d'un marché à l'autre et n'excluent donc pas l'effort de recherche ;
- tester la pertinence des variables pour différencier les comportements ;

- repérer des segments de marché où les comportements sont homogènes ;
- décrire ces segments et en tester la cohérence (éventuellement par sondage).

La méthode ascendante consiste à :

- identifier des groupes au comportement homogène vis-à-vis du produit et se différenciant les uns des autres ;
- rechercher les critères de différenciation ;
- vérifier la pertinence du découpage.

Il s'agit ensuite de hiérarchiser les segments en fonction des priorités et d'analyser plus finement les segments visés pour trouver la manière adaptée de s'y prendre avec eux. Ces méthodes de segmentation peuvent être utilisées aussi bien par un petit groupe d'agents d'accueil, d'infirmières, d'instituteurs, que par des spécialistes d'études ou de communication. L'idéal étant bien sûr de croiser les deux approches, celle du terrain et celle d'études spécialisées.

Les critères de segmentation peuvent être nombreux :

- habitat, revenu, sexe, formation, appartenance professionnelle ;
- type de relations ;
- client militant, régulier, occasionnel, opposant ;
- zones géographiques ;
- France, Centre, Nord, Sud... campagne, ville, banlieue... ;
- type de distribution ;
- boutiques, VPC, à domicile...

Le simple croisement des critères envisageables peut donner lieu à des centaines, voire des milliers de segments, ce qui n'est pas pertinent. L'idéal est de ne retenir qu'un seul critère, au plus deux. Les critères restant peuvent permettre de détailler la description des segments retenus. Les études qualitatives peuvent permettre d'approcher une segmentation, les analyses statistiques (analyse de correspondance, analyses canoniques...) de questionnaires quantitatifs peuvent permettre d'identifier des segments et de valider la fiabilité de ces segments par des indices de corrélation. Ce sont les plus fiables. Elles nécessitent quand même que les critères pertinents soient présents dans le questionnaire. Ce qui peut amener progressivement à tester de nouveaux critères et à abandonner les moins pertinents.

### 4.2.2 L'univers du marché

Usagers, clients, fournisseurs publics et privés évoluent sur un marché que l'organisme public doit connaître et comprendre pour situer ses prestations et intervenir utilement. Il ne s'agit pas ici pour nous de faire un cours d'économie mais de mettre en évidence des questions à se poser pour mieux tenir compte des clients et des usagers.

#### POURQUOI CONNAÎTRE ET COMPRENDRE UN MARCHÉ ?

Contrairement à ce que pensent certains fonctionnaires, étudier un marché n'a pas forcément pour but d'adopter les règles du privé. Il y a bien d'autres raisons.

- **Situer dans leur contexte les publics** auxquels les services publics s'adressent. La quasi-totalité des usagers ou clients des services publics vivent les lois du marché. Ces lois sont souvent déterminantes dans leur comportement. Comment comprendre et aider les chômeurs, les PME, sans connaître les lois du marché du travail, les rapports clients-fournisseurs, les différents secteurs économiques ?
- **Ne pas entrer dans le jeu du marché.** Le jeu du marché est souvent un jeu étroit et à court terme qui pour des questions de coûts ou de satisfaction immédiate peut amener à prendre des risques très dommageables pour la collectivité. Ainsi l'éducation ne peut se résumer à former des compétences spécialisées répondant aux besoins immédiats des entreprises. L'éducation d'un citoyen est plus large que sa formation professionnelle. Les besoins des entreprises changeant rapidement, les compétences professionnelles spécialisées deviennent rapidement inadaptées si elles ne s'appuient pas sur des connaissances plus larges. Le rapprochement école-entreprise est souhaitable, il a des limites à ne pas dépasser. En voulant jouer à l'entreprise et maintenir ses équilibres financiers, le Centre National de Transfusion Sanguine a baissé sa garde et contribué à la diffusion de produits porteurs du SIDA. Les responsables des organismes publics doivent donc rester extrêmement vigilants vis-à-vis des lois du marché et ne pas tomber dans une idéologie libérale qui correspond à des missions qui ne sont pas les leurs. Chacun son domaine.

- **Adapter si nécessaire ses prestations** en fonction des règles du jeu de ce marché afin qu'elles soient plus pertinentes. Comment définir des prestations d'information économique, rechercher du travail auprès des entreprises pour les détenus de l'administration pénitentiaire, proposer des mesures d'insertion, d'aide au logement, sans connaître les lois du marché ?
- **Trouver la meilleure offre.** Les services publics, collectivités locales ou administrations sont de gros acheteurs sur le marché. Ils achètent des travaux, des équipements, des fournitures, sur des marchés qui ont tous, au-delà des règles générales, des modes de fonctionnement particuliers. Il ne suffit souvent pas de publier un appel d'offres pour obtenir la meilleure offre, encore faut-il que le cahier des charges, les modalités de l'appel, prennent en compte le secteur d'activité concerné. Combien avons-nous vu de demandes d'études ou de conseil, en marketing ou en qualité, rédigées comme s'il s'agissait d'achat de travaux publics ou de fournitures administratives ?
- **Défendre ses missions.** Par définition, le concurrent est un gêneur. Les règles collectives sont toujours contraignantes, à un moment ou à un autre, sauf quand elles vous protègent. Les services publics étant chargés de défendre l'intérêt général, se heurtent constamment à des intérêts particuliers, des logiques privées. Ces intérêts et ces logiques sont toujours prêts à remettre en cause le bien-fondé des lois et des institutions chargées de les faire appliquer.
- **Résister à la concurrence.** Marginalement, les services publics recherchent des compléments de recettes ou utilisent des canaux de distribution grand public, et se trouvent alors en concurrence avec le secteur privé. L'ONISEP, la Documentation Française, l'INSEE vendent en kiosque ou dans les librairies des revues, des livres, qui se trouvent mêlés avec des publications d'éditeurs privés. EDF, Gaz de France, les pétroliers se trouvent en concurrence sur le marché de l'énergie et doivent faire prévaloir leurs intérêts.
- **Pouvoir éventuellement intervenir sur le marché** soit en pesant sur ses acteurs, soit en modifiant les règles du jeu. La Banque de France défend le franc en vendant des marks, modifie les taux d'intérêts, la masse monétaire. Le ministère du Travail, le ministère de l'Economie et des Finances, celui de l'Education

Nationale... réunissent les principaux acteurs de leur secteur d'activité pour négocier des accords, faire évoluer la réglementation.

## LE MARCHÉ, UN AUTRE MONDE POUR LES FONCTIONNAIRES

Le marché est un domaine dont la quasi-totalité des fonctionnaires n'a pas personnellement l'expérience, compte tenu de la position dominante de leur organisation, de ses missions et de son mode de fonctionnement. Certains fonctionnaires ont une idée du marché à travers les achats effectués pour le compte de leur administration. En effet, ils mettent presque toujours leurs fournisseurs en concurrence et choisissent le moins ou le mieux disant en fonction de leurs appels d'offres. C'est la loi du marché ! En position de force, ils sont généralement courtisés et pâtissent rarement des conséquences de leurs actes. Ils se rendent peu compte de ce que c'est que d'être de l'autre côté de la barrière, quand son salaire et son emploi sont régulièrement remis en question et dépendent bien sûr de la qualité technique de l'offre, de son coût, mais aussi pour beaucoup d'impressions difficilement mesurables ou faciles à expliciter. Vivre en concurrence, c'est vivre dans un monde toujours incertain, où la quasi-totalité des erreurs se payent, à un moment ou à un autre, et où il arrive que l'existence de l'organisme et l'emploi de son personnel soient remis en cause voire disparaissent.

Avec la décentralisation, l'ouverture européenne, la recherche de compléments de ressources, un début de mise en concurrence, les organismes publics commencent à se frotter au marché. Les entreprises publiques du secteur concurrentiel le connaissent déjà : Renault, Air France... La Poste, France Télécom... ne sont encore que marginalement en situation de réelle concurrence, même si celle-ci s'accroît rapidement. Et pourtant, nous l'avons mis en évidence au début de cet ouvrage, les services publics sont en concurrence avec le secteur privé mais sur un échiquier beaucoup plus grand. Celui des rapports de forces inhérents à la société.

## QU'EST-CE QU'UN MARCHÉ ?

On parle de marché du transport, de l'édition, des prestations aux communes, du marché de la formation permanente... Qu'est-ce qu'un marché ?

Un marché est un « champ circonscrit » de rencontre entre des offres et des demandes. Sur ce lieu, dans cet « espace », sur cet « échiquier » s'exercent des rapports de forces entre l'offre et la demande mais aussi et surtout entre les différents prestataires de service. Le marché est généralement un lieu de concurrence où chaque client recherche l'offre la plus satisfaisante et où chaque fournisseur va essayer d'atteindre ses objectifs le plus souvent au détriment de ses concurrents. Ses objectifs peuvent être d'augmenter sa rentabilité, de prendre la plus grande place pour augmenter sa taille, etc.

Un marché fonctionne, *a priori*, selon les puissantes et éternelles lois de la nature qui s'illustrent aussi dans la forêt vierge. Tant qu'il y a de l'espace, chacun pousse. Dès que celui-ci est limité, chacun cherche à occuper la place de son voisin, voire à le subordonner ou à l'éliminer. Le plus fort ou le plus malin l'emporte. Les manœuvres des uns et des autres ne connaissent comme limites que les règles collectives si elles existent et sont appliquées. Leur définition et leur application est bien sûr aussi le résultat de rapports de forces entre les différents acteurs en jeu. Dès que ces règles s'affaiblissent, la jungle, toujours sous-jacente, réapparaît, sans jamais qu'il soit nécessaire de réensemencer.

Le marché mondial du transport aérien vivait relativement tranquillement, avec des entreprises qui se partageaient à peu près le marché, à l'abri des protections nationales et d'accords tacites entre les compagnies. Il connaissait une concurrence très relative. La déréglementation du marché aux États-Unis a amené l'émergence de dizaines de nouveaux concurrents et une guerre féroce entre les compagnies. Chacun a cassé les prix pour s'attirer les clients, a baissé ses coûts de façon importante grâce à des économies de gestion mais surtout à des baisses d'effectifs, et à des économies sur le matériel. Les déficits, les faillites, mais aussi des accidents, se sont succédés. Des compagnies ont été rachetées par d'autres. Maintenant, le secteur se réorganise. Il y aura bientôt sans doute de grandes compagnies qui pousseront si elles se sentent menacées à la mise en place de nouvelles règles qui les préserveront. Au début, le consommateur y a beaucoup gagné grâce à la baisse des prix, au détriment de sa sécurité et de bon nombre de salariés et d'actionnaires. A terme, il est possible que le consommateur continue à y gagner, s'il représente toujours un enjeu.



## LES COMPOSANTES D'UN MARCHÉ

On distingue deux niveaux dans un marché :

- un niveau global qui porte sur le marché en tant que secteur d'activité, ses acteurs, ses rapports de forces, ses enjeux, sa taille, son évolution.
- un niveau plus restreint qui porte sur la relation entre les populations visées et l'offre de l'organisme en comparaison avec la concurrence et dont traite plus particulièrement la partie précédente sur l'univers des publics..

### Un marché se délimite

Un marché est une problématique commune aux différents types de clients et de concurrents. Un marché est généralement un segment homogène d'un ensemble plus vaste. Il peut être défini en fonction de critères liés au produit, aux caractéristiques des clients, à la géographie, à la technologie, au niveau de concurrence.

- Critère produit : le marché du travail, de l'information économique, des formations techniques, le marché des SICAV...
- Critère client : le marché des entreprises, des particuliers, des jeunes, des retraités.
- Critère géographique : le marché local, régional, français, européen...
- Critère technologique : le marché des services sur minitel...
- Critère phase de vie du produit : marché de premier achat, de renouvellement...
- Critère lié au processus de travail : marché de la sous-traitance, de la distribution
- Critère concurrence : marché concurrentiel, monopolistique.

On parlera du marché du travail de premier emploi dans les Bouches-du-Rhône, du marché des transports entre Lyon et Marseille, du marché national des services aux entreprises, du marché international ou régional de la sous-traitance. La définition du marché n'est pas le résultat du choix du décideur mais de la perception de l'étendue du mode de fonctionnement du marché considéré.

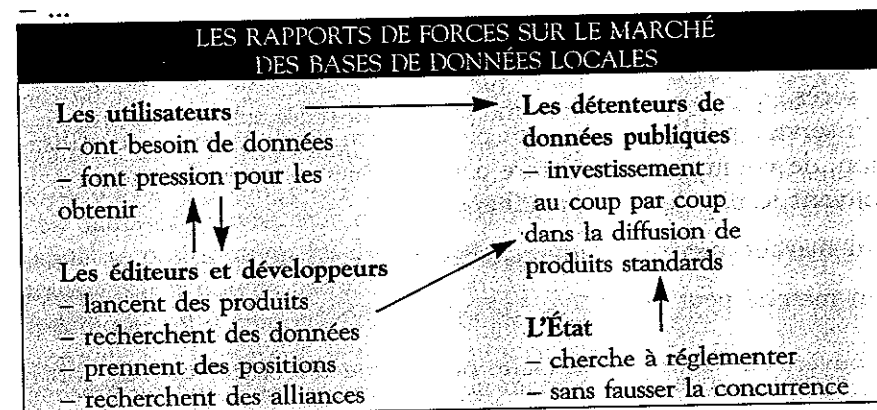
### Secteur de l'Edition

	Grand public	Professionnel
Papier	M 1	M 3
Electronique	M 2	M 4

### Un marché est composé d'acteurs

Un marché c'est aussi un ensemble d'acteurs, ayant des positions, des comportements, des relations et souvent des rapports de forces susceptibles d'exercer une influence sur la vente ou l'utilisation du produit/service :

- les différentes catégories de clients actuels et potentiels, intermédiaires, finaux ;
- les prescripteurs, ceux qui influencent la décision d'achat ou d'utilisation : le médecin, l'école pour la vaccination, les grands professeurs de médecine pour l'agrément des médicaments par le ministère de la Santé, les médias... ;
- les « subventionneurs » : Etat, Conseil régional ou Général, communes... ;
- les distributeurs qu'ils appartiennent ou non à l'organisme ;
- les différents producteurs concurrents petits ou grands, appartenant ou non à de grandes structures, anciens ou nouveaux entrants sur le marché ;
- les fournisseurs qui pèsent sur l'approvisionnement en matières premières ou en technologies ;
- les administrations et services de contrôle ;





## Un marché est soumis à des pressions externes

Un marché est aussi soumis à des pressions externes qui influent sur son fonctionnement et son évolution. Celles-ci doivent être repérées spécifiquement pour le marché étudié.

- L'environnement technologique portant aussi bien sur les technologies du produit que de la production. Le TGV, les télécommunications, l'informatique, les nouveaux matériaux...
- L'environnement démographique, sociologique, culturel : l'évolution de la population, de la structure socio-professionnelle, du niveau d'instruction, des valeurs (baisse du sens du devoir, libéralisation des mœurs, culte de la jeunesse...).
- L'environnement économique : le niveau d'activité global, par secteur, le taux du crédit, les variations monétaires...
- L'environnement politique et réglementaire : le marché agricole est en très grande partie dépendant des politiques agricoles communautaires, des négociations du GATT.

## Un marché se quantifie

Un marché peut se quantifier facilement ou difficilement. Il a une taille qui peut s'accroître ou diminuer.

- Le marché réel est le total de la consommation réalisée à un moment donné. Le marché du transport ferroviaire des voyageurs peut être apprécié par le nombre de kilomètres/voyageur parcourus. Le marché de la formation par le nombre de journées stagiaires.
- Le marché potentiel est l'ensemble des personnes susceptibles d'être utilisateurs des prestations de ce marché.
- Le taux de pénétration d'une prestation sur un marché est le rapport entre le marché réel et le marché potentiel.
- La part de marché c'est le volume des prestations de l'entreprise rapportée au marché réel.
- Le marché potentiel de l'entreprise est celui auquel elle peut avoir accès.

Un service public s'intéressera plus à un marché en termes d'utilisation, de volume que de chiffre d'affaires bien que cet indicateur soit souvent le plus facile à appréhender.

## Un marché peut être ouvert, segmenté

Un marché peut être :

- ouvert ou fermé s'il est facile ou difficile d'y entrer et d'en sortir.

Le marché des satellites est un marché très fermé car il nécessite des compétences et des moyens financiers importants. Le marché de la formation est très ouvert. Les barrières d'entrée sont faibles ; l'agrément est facile à obtenir, les références un peu moins. L'identification et l'évaluation des barrières d'entrée sur un marché permet de connaître la facilité ou les difficultés d'accès à ce marché ;

- segmenté ou non. Un segment de marché est une part de ce marché qui obéit à des caractéristiques différentes du marché global. Ainsi en ce qui concerne Météo-France, le marché de la prévision pour les entreprises est composé de segments différents : l'aéronautique, les producteurs d'énergie, les transporteurs routiers, le BTP ;
- composé de niches. Les niches sont des segments de marché généralement peu concurrentiels au sein desquels les règles du jeu sont particulières. L'émergence d'un besoin nouveau pour un segment de population, une innovation technologique, peuvent ouvrir une niche permettant à un, ou quelques producteurs, de vivre tranquillement. Si la niche grandit ou devient très profitable, il y a des chances que d'autres producteurs l'investissent et que celle-ci ne soit plus qu'un segment de marché ouvert sur le reste du marché.

## LE TRAVAIL DES DÉTENUÉS ET LE MARCHÉ DE LA SOUS-TRAITANCE

Les prestations des détenus de l'administration pénitentiaire sont diverses : mise sous-enveloppe, confection d'emballages en carton, collage recouvert pour la parfumerie, de boîtes de classement, conditionnement, étiquetage, montage électrique ou réparation de petits objets, mais aussi saisie informatique, programmation... et réalisées en sous-traitance pour des entreprises et administrations.

Les prestations des détenus s'effectuent sur des marchés divers. Les marchés du conditionnement, du cartonnage recouvert, de la réparation, du montage de pièces mécaniques ou électroniques... Chacun de ces marchés couvre tout ou partie d'une profession. Le marché sur lequel se positionnent les détenus est en fait celui de la sous-traitance, transversal à bon nombre d'autres marchés mais a des règles du jeu spécifiques plus marquées que celles de chacun des marchés professionnels. Sur le marché de la sous-traitance, les particularités de chaque activité ne sont que des segments du marché de la sous-traitance.

Le marché de la sous-traitance se divise aussi en sous-traitance de spécialité et sous-traitance de capacité nécessitant des investissements plus ou moins lourds, un personnel plus ou moins qualifié, des contraintes de flexibilité différentes, une relation plus ou moins étroite avec l'entreprise. La partie du marché sur lequel sont présents les détenus de cette administration, est en quasi-totalité celui de la sous-traitance de capacité nécessitant de la main-d'œuvre et pas ou peu d'équipement.

Ses concurrents sont éventuellement des petites entreprises françaises ou européennes mais surtout les entreprises des pays en voie de développement à faible coût de main-d'œuvre. Mis à part les clients et les concurrents, les autres acteurs importants peuvent être : les chambres de commerce ou les fédérations professionnelles comme prescripteurs, les administrations sur des aspects de réglementation... Les évolutions à prendre en compte portent sur la législation et le coût du travail, les pays en développement et les droits de douane, l'investissement technologique des entreprises qui diminuent le recours à la main-d'œuvre...

Les facteurs clés de ce marché apparaissent être le prix mais aussi la flexibilité (l'adaptation au plan de charge du donneur d'ordre), la fiabilité (respect des délais et du niveau de qualité demandé). L'atout concurrentiel qui distingue l'administration pénitentiaire semble être la proximité. Son slogan pourrait être la « délocalisation de proximité ».

En trouvant du travail aux détenus, l'administration pénitentiaire leur permet d'améliorer leur ordinaire, de se constituer un pécule, de s'occuper, de préparer leur réinsertion sur le marché du travail et remplit donc sa mission de service public. L'administration pénitentiaire permet à l'économie française de limiter ses importations et aux entreprises d'être plus compétitives et de résoudre des problèmes de planning au moindre coût, elle remplit une mission d'utilité collective. Elle limite aussi légèrement le coût de prise en charge des détenus car elle prélève jusqu'à 300 F par mois sur le salaire de ceux-ci. Tous le monde y gagne sauf pour une faible part, les pays du tiers monde.

L'administration pénitentiaire souhaite augmenter le volume de travail confié aux détenus mais aussi élever le niveau de qualification de ce travail plus efficace d'un point de vue d'insertion en pénétrant

mieux le marché de la sous-traitance de spécialité. Elle devra pour cela réaliser une étude de marché afin de mieux décrire son marché et sa position sur ce marché, identifier les différentes façons de s'y prendre.

### Chaque fournisseur a une position sur le marché

La réussite des fournisseurs sur un marché est liée à des facteurs clés de succès par exemple :

- le prix sur le marché de la sous-traitance bas de gamme ;
- la notoriété sur le marché de la recherche ;
- la disponibilité et la confiance sur le marché de la réparation automobile ;
- la pertinence du réseau de points de contacts pour les banques ;
- la capacité d'investissement technologique pour l'imprimerie.

Chaque fournisseur a des avantages concurrentiels qui lui permettent de faire la différence et qu'il s'agit de déterminer. Ceux-ci peuvent être :

- un indice de satisfaction particulièrement élevé ;
- une connaissance supérieure d'un domaine d'activité précis ;
- une compétence technologique rare ou très bien maîtrisée ;
- l'accès à des ressources d'information peu disponibles ;
- une forte capacité de recherche ou d'investissement.

La position comparée de chaque fournisseur sur le marché peut s'apprécier en fonction :

- de sa part du marché globale ;
- de son taux de pénétration sur chaque segment de marché ;
- de sa position vis-à-vis des exigences des clients de chaque segment ;
- de sa position sur les facteurs clés de succès sur ce marché ;
- des caractéristiques de son offre : caractéristiques produits, prix, mode de distribution, type et volume de communication, stratégie et de leurs évolutions ;
- des avantages concurrentiels de chacun ;
- des stratégies de chacun.

Par définition, la position de chaque fournisseur sur le marché est évolutive, et doit être appréciée de façon continue. Chacun avance de façon plus ou moins visible des pions sur l'échiquier du marché.

La partie peut connaître des évolutions brusques ou continues. Certains de ses protagonistes peuvent être marginalisés, être éliminés, voire resurgir.

## L'INSTRUCTION DES PERMIS DE CONSTRUIRE : AVANTAGES COMPARÉS DE LA COMMUNE ET DE LA DDE

Une commune peut faire instruire ses permis de construire par ses propres services ou en confier l'instruction aux services de la DDE, sous réserve de l'autorisation du Préfet. Voici un exemple des avantages comparés de ces deux modes d'instruction pour une petite commune urbaine.

Avantages	DDE	Commune
Gratuité	+	-
Existence d'une expertise juridique forte	+	-
Taille critique (volume de dossiers traités)	+	-
Neutralité dans le jugement	+	-
Rapidité de traitement	-	+
Disponibilité pour écouter les usagers	-	+
Proximité géographique des usagers	-	+
Connaissance du terrain, de la population	-	+
Connaissance des documents d'urbanisme	-	+
Souplesse dans le jugement	-	+
Proximité du service avec le Maire	-	+
Vision d'aménageur	+	-

## AVANTAGES COMPARÉS DES TRANSPORTS EN COMMUN ET DE LA VOITURE EN VILLE

Avantages	Transports en commun	Voiture
Economie de temps	+	-
Economie d'espace	+	-
Economie d'énergie	+	-
Bruit	+	-
Pollution	+	-
Accidents	+	-
Paysage	+	-
Confort	-	+
Accessibilité	-	+
Flexibilité	-	+
Coût	+	-

Les avantages des transports en commun\* :

**Economie de temps.** Les embouteillages sont 4 fois plus importants qu'il y a 10 ans en Ile-de-France, dans la périphérie et la banlieue, la situation de Paris s'étant stabilisée.

**Economie d'espace.** La voiture en stationnement d'un employé occupe une superficie proche de celle de son bureau. La surface consacrée à l'automobile dans les grandes métropole, représente jusqu'à 50 % de l'espace disponible.

**Economie d'énergie.** Pour un déplacement urbain, il faut 2 à 10 fois plus de carburant en voiture qu'en transport public.

**Le bruit :** 50 à 80 % des nuisances sonores en ville sont dues à l'automobile.

**Pollution :** le bus pollue 10 à 20 fois moins par voyageur que le transport en voiture. Les transports utilisant l'énergie électrique ne polluent pas.

**Sécurité :** en Ile-de-France les automobiles sont responsables de 78 % des accidents, les bus 2 %.

**Accessibilité :** le droit au transport pour tous est préservé par les transports en commun. Cela concerne un Francilien sur deux entre 7 h et 19 h.

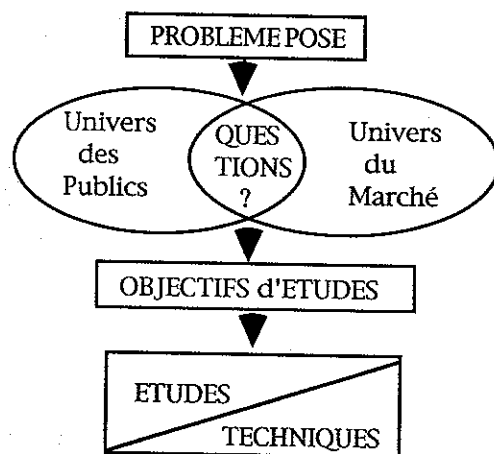
**Coût :** Le coût moyen de la voiture particulière par déplacement est 4 fois supérieur à celui du transport collectif.

\* Source : Plan d'entreprise 1995-97 de la RATP.

Les avantages de la voiture particulière concernent surtout le confort et la tranquillité mais aussi l'accès à des zones non desservies par les transports en commun. Fort de ce constat la RATP développe la desserte des banlieues et zones périphériques, la complémentarité avec la voiture en offrant des parkings à proximité des gares de RER et la qualité de service pour améliorer le confort et la tranquillité des voyageurs.

### 4.3 LA RECHERCHE D'INFORMATION

La recherche d'information est le facteur clé de la connaissance du client, des publics et du marché. De la qualité de cette recherche dépendra la qualité de l'offre de prestation qui sera faite aux clients et aux usagers.



A partir du problème posé et d'une meilleure connaissance de l'univers des publics et du marché, il va s'agir maintenant d'identifier les questions à partir desquelles vont être construits les objectifs de, ou des études, qui devront être menées.

Ces études qui concernent sous des angles divers la relation public-offre-concurrents peuvent se classer en trois catégories : études de fréquentation et de satisfaction de clientèle, étude des besoins des publics et études de marché ou de secteur. D'autres études de types macro-économique ou prospectives peuvent être menées. Concernant

moins la relation directe du public avec les prestations de l'organisme, elles ne sont pas traitées dans cet ouvrage.\*

L'étude de fréquentation et de satisfaction porte plus particulièrement sur le service déjà rendu. L'étude des besoins des publics est centrée sur les besoins, attentes et comportements des clients face au différentes offres concurrentes. L'étude de marché est plus globale et permet le repérage de l'ensemble des facteurs et des acteurs intervenants de près ou de loin sur le marché. Elle se fait parfois avant l'étude des publics pour mieux définir le cadre dans lequel ceux-ci se situent. Elle est souvent descriptive et a un caractère plus large et plus stratégique que l'étude des besoins. L'étude d'image renvoie soit à l'ensemble de l'organisation et relève de la politique de communication plus que du marketing, soit à un ou des produits particuliers, et sera traitée dans le cadre de la définition de l'offre de service.

Tableau comparatif de l'intérêt des différents types d'études

	Etudes de fréquentation et de satisfaction	Etudes des besoins des publics	Etudes de marché
Objectifs d'études	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Savoir qui est client</li> <li>- Définir le niveau et l'évolution de la satisfaction du service rendu</li> <li>- engager une politique qualité</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Définir des segments des besoins, attitudes, comportements</li> <li>- Elaborer, tester, évaluer : un produit une communication un prix une distribution</li> <li>- préciser une politique qualité</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Définir : le marché, les segments la concurrence les acteurs l'environnement et leur évolutions</li> <li>- Mesurer : la taille l'évolution les parts de marché</li> <li>- développer un marché une part de marché</li> <li>- combattre la concurrence</li> </ul>

\* Pour en savoir plus, il faut consulter les ouvrages de Futuribles, de la collection Travaux et Recherche de Prospectives (La documentation Française), de P. Masse, J. Lesourne, M. Godet, P.E. Tenière-Buchot...

Les résultats des études serviront de cahier des charges pour la conception ou la reconception de l'offre et de sa stratégie de promotion et pour la politique qualité. Ils alimenteront aussi les réflexions sur la stratégie globale de l'organisme.

Ces études mettront en œuvre des techniques de recueil d'information et d'analyse. Ces techniques sont nombreuses : analyses documentaires, analyses des données du réseau, enquêtes qualitatives, quantitatives, analyses de contenu, sémiologiques, statistiques... Elle sont parfois simples et légères, parfois lourdes, complexes, coûteuses. Elles supposent d'être bien adaptées à leur objet, le plus souvent de faire appel à des spécialistes ou des personnes neutres. Le facteur-clé de succès reste la préparation.

### 4.3.1 Le questionnement préalable et les objectifs d'études

Avant de se lancer dans une étude ou une enquête, il est fondamental, à partir du problème posé, de savoir ce que l'on cherche et pourquoi, où et quand, et de savoir précisément comment les données vont être traitées, ce que l'on va faire des résultats. Il est nécessaire de faire un point précis des questions que l'on se pose, des informations que l'on a déjà, de la difficulté et des moyens nécessaires pour obtenir l'information manquante.

### QUELQUES AXES DE RECHERCHE

#### Rappel de la problématique

- Quel est le problème ? ses enjeux ?
- Quelle est la définition précise de la prestation ?
- A quels publics, cette prestation est censée s'adresser ?

#### Des questions sur les relations publics-offres

- Quels sont les besoins, les attentes, les comportements, les exigences, la segmentation des publics concernés ? quels sont les processus de décisions ?
- Comment se situent cette prestation par rapport aux exigences des clients ou des usagers ? de la concurrence éventuelle ?
- Quelles perceptions les publics ont-ils ou peuvent-ils avoir du produits/service, du prix, de la distribution, de la communication ?
- Faut-il changer l'offre de service ? attendre ? lancer un nouveau produit ?

### Des questions relatives au marché

- Quel est le marché concerné ? est-il le sous-marché d'un autre marché ? se découpe-t-il lui-même en plusieurs marchés ?
- Est-ce un marché très ou peu réglementé ? par quels règlements ?
- Est-il sujet à de fortes évolutions technologiques, économiques, sociales, politiques ? Lesquelles ? avec quels impacts ?
- Quels sont les différents types de clients ? de concurrents ?
- Comment se positionnent les concurrents ? avec quels atouts ?
- Quels sont les facteurs clés de succès du marché ?
- Quelle est la taille du marché ? son évolution ? la consommation de chaque segment ? la part de marché de l'organisme, des concurrents ?
- Quelle stratégie de positionnement adopter ? de promotion ?

### Des questions relatives à l'accès à l'information

- Quelles sont les informations dont je dispose ? quelle est leur fiabilité ? quelles sont les sources auxquelles j'ai facilement accès ? difficilement ? Les sources proches sont souvent les données du réseau, le service documentation, les producteurs, des partenaires ou clients complices.

### CANEVAS DE RECHERCHE D'INFORMATION

Le problème posé :

Les questions	Ce qui est connu	Ce qui manque	Sources
Cibles			
Besoins			
Prise de décision			
Concurrents			
Marché :			
taille et parts			
Environnement			
- réglementaire			
- social			
- économique			
- technologique			
Perception de :			
- la prestation			
- son prix			
- sa distribution			
- sa communication			

Ce canevas ou tout autre canevas approchant permet de formaliser l'état du recueil d'information et d'établir des priorités de recherche en évitant la dispersion.

Pour plus d'éléments sur le questionnement, nous recommandons la lecture des trois chapitres suivants sur l'offre de service, le parti pris de la relation, la qualité.

### LE TRAVAIL DES DÉTENUÉS : DES AXES D'ÉTUDES

L'administration pénitentiaire souhaite augmenter le volume de travail confié aux détenus mais aussi pénétrer mieux le marché de la sous-traitance de spécialité. Elle souhaite savoir : quel secteur d'activité prospecter ? de quelle façon et à quelles conditions ? mais aussi quel peut être le volume de travail attendu par secteur et par niveau de qualification ? Quel type de démarche elle doit engager ? Pour répondre à ces questions elle devra mener une étude de marché répondant aux objectifs suivants :

- Décrire les différents segments de marché sur lesquels l'administration vend ou peut vendre les prestations des détenus.
- Décrire les clients, les raisons de leur confiance dans l'administration pénitentiaire, les motifs d'insatisfaction ou de départ.
- Évaluer les marchés potentiels, les conditions d'accroissement du chiffre d'affaires et les actions à mener...

### 4.3.2 Les données du réseau

Le réseau de distribution ou/et de vente, est au contact quotidien avec de nombreux usagers ou clients. Il a la connaissance de demandes, de questions, d'insatisfactions, extrêmement utiles pour connaître le degré de réponse du service aux besoins. Il enregistre aussi des ventes, des demandes, instruit des dossiers. La connaissance des données du réseau peut s'obtenir par des réunions avec les agents ou un questionnaire, mais aussi par un enregistrement standardisé pour faciliter l'exploitation, données informatiques ou comptes rendus. Les éléments standardisés recueillis dans une base de données peuvent être croisés par type de produits, de points de contacts, de régions...

La mise en place d'un système informatique de recueil des données du réseau peut se heurter, comme la mise en place d'une comptabilité analytique, à de fortes réticences du réseau. En effet les agents craignent souvent que les informations recueillies leur demandent un travail administratif supplémentaire sans en avoir le retour, que ces informations soient un moyen de surveiller leur efficacité, de définir

des priorités privilégiant certains types de clients ou de prestations alors que pour eux le service public doit répondre à toutes les demandes.

Le recueil des données du réseau est le moyen le plus performant pour démarrer une approche de connaissance des publics. Il est aussi le moins coûteux. Il peut être valorisant pour les agents s'ils sont largement consultés, comprennent les objectifs et les motivations de la démarche, s'ils participent réellement à la définition de la politique de prise en compte des publics dont ils sont souvent exclus. Ils peuvent aussi avoir en retour des informations de synthèse sur le secteur sur lequel ils interviennent, la prise en compte de leurs difficultés avec des fiches-guides pour traiter certaines attentes d'usagers difficiles, des argumentaires... L'approche du réseau est souvent une approche donnant-donnant. Il est difficile d'obtenir, si d'une façon ou d'une autre, on ne donne pas aussi.

### EXEMPLE D'ASSOCIATION D'UN RÉSEAU

#### Objectif de la démarche

Mettre au point de façon participative un dispositif de connaissance des clients, de recueil de leurs besoins, attentes, satisfaction permettant d'améliorer la réponse aux besoins, de définir des priorités, de consolider la position du service.

#### Le processus d'association

- 1 - Organisation de séminaires destinés à :
  - sensibiliser les membres du réseau à l'écoute des clients/usagers ;
  - recueillir des éléments sur les caractéristiques des différents types de clients, leurs besoins, leurs attentes par prestation ;
  - préparer un dispositif permanent de recueil d'information et d'assistance au réseau ;
  - mettre au point des fiches de recueil d'information.
- 2 - Enquête par le réseau auprès des clients avec lesquels ils sont en relation pour tester les différentes fiches et recueillir un premier échantillonnage de données.
- 3 - Réunion du réseau pour :
  - recueillir les difficultés rencontrées ;
  - donner une première synthèse des résultats de l'enquête et en tirer

- des enseignements ;
- apporter les premiers éléments d'information demandés lors de la première étape : fiche descriptive des prestations... ;
- valider les différentes fiches de recueil de données et le tableau de bord d'exploitation de ces données ;
- préciser un plan d'action et son suivi.

#### 4 - Mise en place du dispositif pendant une période d'essai :

- informatisation des fiches et du tableau de bord,
- diffusion de l'information.

#### L'expression des participants, sous toutes ses formes doit être prise en compte

- des questions :
  - sur les raisons de la démarche, ses objectifs,
  - la commande implicite de la direction,
- des attentes :
  - connaître le marché, les besoins, la stratégie des acteurs,
  - avoir une approche des clients plus cohérente,
  - aller plus loin dans la définition des fiches, des outils...,
  - sur les objectifs, les priorités, l'engagement de la direction.
- des craintes :
  - que la démarche ne dure pas,
  - que l'alimentation de la base de données prenne du temps,
  - susciter la demande sans avoir les moyens de répondre,
  - privilégier certains clients, abandonner des prestations.

### 4.3.3 L'analyse documentaire

Il existe de nombreuses sources d'informations documentaires permettant de rassembler de l'information qualitative ou chiffrée sur le volume de la demande, les intervenants, le comportement général ou particulier des publics et des concurrents, l'évolution du marché. Ces sources peuvent être internes ou externes à l'organisme : les services études ou documentation internes ou de la tutelle, les revues de presse, les services de documentation des ministères, des préfectures, des mairies, des banques, des syndicats professionnels, des chambres de commerce, des associations de consommateurs, des organismes internationaux, mais aussi les banques de données spécialisées...

L'étude documentaire est généralement plus rapide et moins coûteuse qu'une enquête. Même si les données recueillies restent parfois générales, un peu à côté de la question posée, ou anciennes, cette recherche oblige à affiner ses questions, et permet d'éviter de refaire ce qui existe déjà ou de le faire de façon plus pertinente.

Après avoir structuré la recherche et fait le tour des sources accessibles il peut être nécessaire de lancer des recherches plus ambitieuses sur le secteur d'activité, s'il y a besoin de poursuivre et d'élargir la description du marché, et des études sur le comportement des publics.

La recherche documentaire peut aussi être un instrument de « veille » permanent sur l'environnement des prestations de l'organisme :

- En matière de recherche fondamentale ou industrielle, les publications des confrères, les communications à des congrès, le dépôt de brevets... sont des éléments essentiels pour déterminer qui travaille sur quoi ? avec quels partenaires ? quels sont les atouts concurrentiels de chacun ? comment ne pas refaire ce qui a déjà été fait ?
- En matière de réglementation, les projets en préparation dans les ministères, à l'Assemblée Nationale, à la Commission des Communautés Européennes, les pratiques existantes dans d'autres pays permettent de se préparer, de réagir, de recueillir des idées, de mesurer dans quel sens souffle le vent, s'il est chaud ou froid.

Il ne suffit pas de recueillir des informations, encore faut-il les « faire parler » et pour cela les croiser, les analyser, les interroger. De ce point de vue la constitution de banques de données informatisées se révèle être une aide particulièrement fructueuse. Le recueil et le traitement des données sont déterminants dans l'élaboration de certaines politiques particulièrement en ce qui concerne la santé et les pratiques préventives.

En matière de santé, le fait de savoir qu'après une période d'augmentation la couverture vaccinale contre la rougeole au 24<sup>e</sup> mois stagne autour de 76 % en 1992 montre que les actions menées se heurtent à des difficultés qui peuvent être liées soit à une obsolescence des actions soit à la résistance de segments spécifiques de la population.



Le fait que le taux de vaccination soit supérieur à 80 % dans certains départements comme le Morbihan, la Charente-Maritime, les Pyrénées-Atlantiques... et inférieur à 62 % dans les Bouches-du-Rhône, l'Hérault, la Gironde... posent des questions sur lesquelles il est souhaitable de pousser la réflexion.

Le fait que l'âge moyen de l'apparition de la rougeole augmente régulièrement, 5 ans en 1989, 7 ans en 1992 montre qu'il est important de pousser à la vaccination des jeunes enfants mais qu'il faut aussi prévoir de procéder à un rattrapage vaccinal chez les plus grands.

#### 4.3.4 L'entretien exploratoire

L'entretien est « la » technique de base pour essayer de connaître et comprendre un ou plusieurs interlocuteurs déterminés.

Nous décrirons ici plus particulièrement l'entretien exploratoire qui a pour but :

- de prendre en considération et d'explorer la demande ;
- de mettre en évidence les besoins du client ;
- de décrire l'ensemble des fonctions attendues de la prestation ;
- de définir les éventuelles contraintes ou conditions particulières.

Ce type d'entretien approfondi concerne plus particulièrement les gros clients ou usagers ne faisant pas l'objet de prestations standards, les autorités de tutelle, les partenaires financiers... L'entretien de conseil ou de vente est traité dans la partie relative au parti pris de la relation. L'entretien réalisé dans le cadre d'enquêtes quantitatives ou qualitatives portant sur des plus grands nombres est abordée plus loin.

L'entretien se déroule en plusieurs phases

- La préparation : il s'agit, dans cette première phase,
  - de mettre au clair le but de l'entretien,
  - d'analyser les informations disponibles ayant trait au client, à son environnement, à ses besoins,
  - de définir les différents axes d'exploration avec les hypothèses sur lesquelles ils se fondent,
  - de rédiger le guide d'entretien avec les différentes questions et relances qui vont être faites, l'introduction et la conclusion,
  - d'examiner les conditions matérielles de l'entretien.

- L'introduction doit permettre de mettre à l'aise l'interlocuteur, de se présenter rapidement, d'exposer le but et l'objet de l'entretien, de vérifier que cet objet est clair, d'obtenir la confiance. Elle se termine par une question.

- Le déroulement de l'entretien consiste surtout à faire parler l'interlocuteur. La personne interrogée ne pourra s'exprimer librement et totalement que si elle est en confiance, ne se sent pas jugée mais attentivement écoutée et soutenue dans l'élaboration de son discours. Une écoute silencieuse ponctuée de brèves relances, de reformulations et de questions plus précises afin de vérifier une hypothèse est l'attitude demandée à celui qui mène l'entretien. Le plus difficile est de se taire pour écouter. Les questions devront être ordonnées du général au particulier.

- La conclusion de l'entretien consiste en une reformulation des principaux éléments de l'entretien, en une indication des suites éventuelles, d'un remerciement.

- Le compte rendu d'entretien, même rapide, donne les éléments clés de l'entretien, ses suites éventuelles, l'opinion de l'interviewer.

Cet entretien peut se faire à plusieurs en plusieurs fois

En fonction de l'étendue du sujet de cet entretien, celui-ci peut se dérouler sur plusieurs réunions, avec parfois plusieurs personnes et inclure des visites sur le terrain. Il est parfois difficile pour un interlocuteur dont nous avons vu qu'il n'est pas toujours conscient de ses besoins au-delà de sa demande, d'exprimer clairement son besoin. Le « spécialiste » est là pour l'aider mais ne doit pas se substituer à lui. L'exploration du besoin peut nécessiter des enquêtes auprès d'autres interlocuteurs, l'examen de dossiers, des examens *in situ*, l'examen de propositions, car c'est souvent face à une offre comportant parfois plusieurs options, que le client peut aller plus loin dans l'exploration de son besoin. Cet entretien pourra aboutir à une synthèse formalisant les différentes fonctions de la prestation attendue par le client ainsi que les éléments de mesure de ces fonctions.

#### 4.3.5 L'enquête qualitative

Sa spécificité : la non-directivité et des échantillons restreints de quelques-unes à quelques dizaines de personnes.