

**Séminaire  
Vies Collectives**

*organisé grâce aux parrains  
de l'École de Paris :*

Accenture  
Air Liquide<sup>1</sup>  
Algoé<sup>2</sup>  
ANRT  
Arcelor  
Cabinet Regimbeau<sup>1</sup>  
Caisse des Dépôts et Consignations  
Caisse Nationale des Caisses  
d'Épargne et de Prévoyance  
CEA  
Centre de recherche en gestion  
de l'École polytechnique  
Chambre de Commerce  
et d'Industrie de Paris  
CNRS  
Conseil Supérieur de l'Ordre  
des Experts Comptables  
Danone  
Deloitte & Touche  
DiGITIP  
École des mines de Paris  
EDF  
Entreprise & Personnel  
Fondation Charles Léopold Mayer  
pour le Progrès de l'Homme  
France Télécom  
IBM  
IDRH  
IdVectoR<sup>1</sup>  
Lafarge  
PSA Peugeot Citroën  
Reims Management School  
Renault  
Royal Canin  
Saint-Gobain  
SAP France<sup>1</sup>  
Schneider Electric Industrie  
THALES  
Total  
Unilog

<sup>1</sup> pour le séminaire  
Ressources Technologiques et Innovation  
<sup>2</sup> pour le séminaire Vie des Affaires

(liste au 1<sup>er</sup> octobre 2004)

**POUR UN MARKETING  
DES POLITIQUES PUBLIQUES**

par

**Philippe DRESSAYRE**  
Directeur au sein du cabinet IDRH

**Éric PHILIPPART**  
Directeur général des services  
de la communauté urbaine  
Creusot Montceau

Séance du 24 juin 2004  
Compte rendu rédigé par Lucien Claes

**En bref**

En France, la vie politique est fondée sur la démocratie représentative : les élus ont la responsabilité de prendre les décisions au nom des citoyens. Mais ils affichent cependant leur volonté de placer leurs mandants au cœur de l'action publique. Les relations entre les organisations publiques et leur environnement prennent dès lors une grande importance. Pour les décrypter et les enrichir, le cabinet IDRH propose d'utiliser les principes du marketing, une des composantes de la gestion de toute organisation voulant tenir compte des attentes de ses clients potentiels et promouvoir les services qu'elle offre. Une meilleure connaissance des besoins du public ne peut-elle pas améliorer sensiblement la pertinence et la qualité des services rendus par les organisations publiques et, dès lors, la démocratie ?

*L'Association des Amis de l'École de Paris du management organise des débats et en diffuse  
des comptes rendus ; les idées restent de la seule responsabilité de leurs auteurs.  
Elle peut également diffuser les commentaires que suscitent ces documents.*

## EXPOSÉ

**Philippe DRESSAYRE** : En tant que consultant, j'accompagne depuis plusieurs années des administrations publiques et des collectivités territoriales soucieuses de moderniser le pilotage des services qu'elles rendent et des politiques qu'elles conduisent, avec en toile de fond la question de la place de l'utilisateur, du citoyen, dans la conception, la mise en œuvre et l'évaluation de leurs actions.

C'est à l'occasion de ces missions que nous avons intégré, à IDRH, l'apport du marketing comme grille de lecture de la relation entre les organisations publiques et leur environnement, et comme moyen de l'enrichir. Je vais présenter les principaux éléments de cette réflexion, puis je passerai la parole à Éric Philippart qui nous a permis de conduire sur le territoire de la communauté urbaine du Creusot Montceau, un travail sur la question de la proximité.

### **La place du citoyen dans l'action publique**

Placer l'utilisateur, le citoyen, au cœur de l'action publique est aujourd'hui une préoccupation permanente des élus et des managers publics : elle est citée dans l'ensemble des discours politiques et figure dans tous les projets d'organisation publique. Mais on peut se demander si ce mot d'ordre n'est pas un leitmotiv sans réel contenu, une sorte d'affichage relevant surtout d'un effet de communication. Du reste pourquoi serait-ce aujourd'hui une préoccupation nouvelle ? Cela voudrait-il dire que pendant des décennies l'utilisateur et le citoyen auraient été écartés de l'action publique ? Ou bien est-ce un aveu d'échec de la réforme principale de l'État, la décentralisation ?

Pour tenter de répondre à ces questions, identifier les avancées de ces dernières années sur cette problématique et évaluer les expériences, il semble intéressant d'emprunter certains repères à l'approche marketing qui présente une double dimension : celle d'une communication descendante où il s'agit d'informer, de promouvoir l'action de l'organisation ou de développer son action commerciale, et une dimension ascendante, celle de l'écoute de son environnement ou de son marché.

### **Des démarches innovantes...**

#### *L'agenda 21*

Certaines démarches innovantes ont été lancées ces dernières années, en particulier par des collectivités territoriales ; par exemple, ce conseil général qui, dans le cadre de l'élaboration de sa politique de développement durable – son agenda 21 –, a mis en place une démarche assez riche de dialogue avec les habitants. Cette façon de faire a donné lieu à la création de forums sur l'ensemble du territoire départemental, à la constitution de groupes de travail associant des acteurs territoriaux, et à des entretiens directs avec des habitants. On observe ici la recherche d'une représentation sociétale dans des instances de concertation sur les questions liées au développement du territoire, mais aussi d'une représentation citoyenne par des entretiens individuels destinés à recueillir les préoccupations spontanées des publics.

#### *Les démarches qualité*

Autre innovation intéressante, voilà l'État qui se lance dans des démarches qualité, en particulier avec l'adoption de la charte Marianne concernant l'accueil, qui va s'imposer au 1<sup>er</sup> janvier 2005 à l'ensemble des administrations de l'État. Ainsi la qualité devient un élément de la performance qui s'inscrit bien dans le cadre de la relation entre les administrations publiques et leurs administrés.

## *L'auto-évaluation*

Un schéma d'auto-évaluation de la performance a été approuvé par les ministres de la Fonction Publique à l'échelle de l'Union européenne. Il constitue un précieux outil de comparaison de la qualité, de la performance et du management des administrations publiques. Dans les collectivités territoriales, des managers d'administrations de l'État s'en saisissent pour comparer la performance de leur organisation avec celle de structures semblables à l'échelle nationale ou européenne.

### **...mais aussi des échecs**

#### *Une expérience décevante*

Un premier exemple est celui d'une assez grande ville du Nord, où l'écoute des habitants est régulièrement pratiquée depuis deux décennies, sous l'impulsion de son maire qui, au fil du renouvellement de ses mandats, a développé des conseils de quartier bien avant que cette pratique ne devienne obligatoire pour les villes de plus de quatre-vingt mille habitants. Des ateliers de concertation sur l'aménagement et l'animation des quartiers complètent aujourd'hui ce dispositif : ils ont pour objet la coproduction d'aménagements urbains ou d'actions d'animation de proximité. Par ailleurs, avec le dispositif "Allo monsieur le maire", les usagers de services municipaux peuvent établir un contact direct avec le maire et ses collaborateurs pour tout sujet relevant, pourrait-on dire, du "service après vente". Mais ce n'est pas tout : un conseil des sages a été institué, ainsi qu'un conseil des jeunes et même un service de la concertation, avec des fonctionnaires territoriaux dédiés à cette mission. En somme, des outils qui constituent l'embryon d'une direction marketing...

L'audit de ce dispositif a révélé que la participation des habitants était en fait très faible ; on y comptait ses aficionados, et des militants proches du parti politique dominant. Les instances d'écoute étaient en réalité des lieux de communication pour les élus, le temps consacré au développement de leurs argumentaires y étant très important. De leur côté, les services opposaient une très forte résistance à intégrer les attentes des habitants ; ils estimaient avoir d'autres moyens pour appréhender le besoin sociétal et refusaient l'intervention directe de l'intérêt particulier dans leur construction de l'action publique ; un débat interne à la mairie portait sur la légitimité de la parole de l'habitant dans un contexte de démocratie représentative où le personnel politique est chargé de concevoir et de mettre en œuvre les actions d'intérêt général. Ajoutons que l'écoute était uniquement centrée sur les quartiers, ce qui présentait un risque de ghettoïsation, car le citoyen n'y était pas abordé comme un habitant de l'ensemble de la ville mais uniquement sous le prisme réducteur de son quartier de résidence ; cela conduisait à se limiter aux seuls problèmes de proximité, la question des transports en commun n'étant, par exemple, jamais abordée avec les habitants, alors qu'il s'agissait d'un véritable enjeu urbain.

#### *Une offre inadaptée*

Le deuxième exemple est celui de la politique de l'État, mise en œuvre à partir de 1981, en matière de théâtre ; elle visait à soutenir la création et mettre à niveau des lieux de spectacles vivants – pour ces deux objectifs, le bilan sur vingt ans est très positif – mais aussi à démocratiser l'accès au théâtre. Nous avons travaillé, il y a quelques années, sur ce thème, à la suite d'une demande d'évaluation de la communication du théâtre, supposée défailante.

Le constat était alors que, malgré la multiplication par dix du budget du théâtre dans les années 1980, sa fréquentation avait très peu varié : de l'ordre de 15 % des Français allaient au théâtre une fois par an ; même si les salles étaient mieux remplies, elles l'étaient par les mêmes personnes qui y allaient plus souvent. On a donc renforcé l'inégalité devant le théâtre plutôt que démocratisé son accès.

Nous avons pourtant trouvé dans les théâtres des budgets de communication très importants et l'utilisation de nombreux vecteurs de communication. Contrairement à ce qu'on espérait nous faire démontrer, ce n'est pas du côté du professionnalisme de la communication qu'on allait découvrir la véritable cause de l'échec, mais du côté d'une introversion de la politique de relation des théâtres : la communication s'adresse en fait à la profession elle-même, aux pairs, aux bailleurs de fonds. Pourquoi met-on le nom du régisseur ou du costumier sur une affiche de théâtre ? Certainement pas pour séduire de nouveaux publics. Ce n'est donc pas à eux que l'on s'adresse, mais aux clients stratégiques que sont les bailleurs de fonds, lesquels rapportent 60 % du budget de toute scène nationale.

Dans ce cas, la théorie du changement – en l'occurrence la démocratisation – n'était pas fondée sur une véritable analyse de la situation des publics visés. Nous avons montré que les véritables freins à l'accès au théâtre se situaient, d'une part, sur les conditions d'accessibilité, d'accueil, et surtout de réservation, et, d'autre part, sur le coût d'usage, le prix de la place et les coûts annexes de la soirée au théâtre, dont le coût psychologique (comment dois-je m'habiller ? est-ce que je vais me sentir à l'aise avec les gens que je vais côtoyer ? est-ce bien une sortie pour moi ? etc.).

Quand on a une stratégie en matière de théâtre principalement centrée sur l'offre, c'est-à-dire sur le financement des compagnies de théâtre et des créateurs, et qu'on oublie qu'il faut se préoccuper des autres dimensions, il n'est pas étonnant que le résultat soit extrêmement décevant.

### **Des enjeux forts**

La crise du système représentatif n'est pas seulement liée à un problème d'image du politique, mais aussi à une remise en cause des modalités de formulation de l'intérêt général, dans un contexte de plus en plus concurrentiel de l'action publique, contraignant les managers à s'intéresser toujours davantage aux besoins et à la demande, pendant que les usagers-citoyens exigent une qualité croissante des services, et expriment des demandes de plus en plus complexes.

Dans un tel contexte, le développement d'un marketing public ne consiste pas à simplement imiter les techniques et les dispositifs de l'entreprise marchande, mais à prendre conscience que les publics à servir ne sont pas seulement des clients, mais les acteurs principaux des politiques publiques.

Les freins au développement d'un tel marketing de l'action publique sont multiples :

- une vision souvent unilatérale de la qualité de service ;
- une culture de l'intérêt général qui conduit à sous-estimer la question des attentes de chaque citoyen-usager ;
- une approche dominante par l'action et les réalisations sur les territoires, plutôt que par une préoccupation de changement au bénéfice des publics.

La question est de savoir comment mieux prendre en compte le besoin sociétal en amont et comment faire en sorte que les acteurs s'approprient mieux les stratégies de changement. Le marketing public qui reste à inventer porte là-dessus, pour devenir l'un des leviers de la gouvernance territoriale et publique.

### **Intercommunalité et proximité**

**Éric PHILIPPART** : À la communauté urbaine Creusot Montceau, nous n'avons pas fait de notre politique de proximité un coup médiatique, mais au contraire nous avons abordé sa mise en œuvre en toute humilité. C'est cette démarche encore expérimentale que je vais présenter.

## *Une préoccupation politique et managériale*

La question de la proximité est d'abord une préoccupation politique. L'absence d'élection au suffrage universel direct des membres composant les instances des communautés urbaines a pour conséquence un manque de légitimité politique des conseillers communautaires d'où un déficit démocratique aux yeux de la population. C'est pourquoi certaines communautés tentent de remédier à cette carence en imaginant des formes plus collectives de proximité et de participation.

C'est aussi une préoccupation managériale. Pour nous, cadres dirigeants de la communauté, il s'agit de garantir la qualité des prestations, mais aussi de les améliorer, ce qui suppose une relation à la population, voire à l'usager. D'une façon plus générale, nous travaillons dans le cadre d'un plan d'aménagement et de développement durable (PADD), un schéma directeur construit pour les vingt ans à venir, avec des priorités en matière d'environnement, de développement économique, d'implantation de réseau d'entreprises, d'habitat, autant d'éléments très structurants pour l'avenir du territoire ; il est évident que ce travail ne peut pas se faire sans un aller et retour permanent avec la population. Or cet échange relève historiquement du politique, chargé de palper l'opinion du territoire, à nous ensuite de traduire ses intentions en objectifs et d'offrir des services. Mais je ne suis pas sûr que cette approche soit aujourd'hui suffisante. Nous avons en effet la conviction que la construction de l'identité du territoire peut se faire sans l'instauration de formes de participation des habitants, l'idée étant que ce territoire un peu administratif devienne aussi un territoire où se développent des projets soutenus par la population.

### *Qu'est-ce que la proximité ?*

Le concept marketing de proximité évoque une notion de distance. Est-ce qu'il existe une bonne distance entre une collectivité, un établissement public et les usagers ? Cette question a été au centre de notre réflexion.

C'est également un concept de sociologie politique qui qualifie, mais peut-être aussi banalise, les relations entre les élus et les citoyens. Il peut arriver en effet que l'absence de projet politique se réécrive sous le terme de proximité, relevant alors davantage de la forme que du contenu.

La proximité est enfin un élément du cadre juridique et institutionnel, puisque c'est la loi du 27 février 2002, relative à la démocratie de proximité, qui a instauré les conseils de quartier, les commissions consultatives de services publics, les droits de l'opposition, etc.

### *Des initiatives dans les communautés urbaines*

Pour écouter les citoyens et préparer leurs décisions, les quatorze communautés urbaines en France se sont préoccupées de leur organisation. Des unités territoriales déconcentrées et des directions qualité de proximité ont été créées. La loi Voynet a instauré les conseils de développement durable, des instances regroupant les habitants d'un territoire, où l'on soulève des questions d'actualité ; des numéros verts ont été mis en service, des enquêtes de satisfaction réalisées et d'autres formes de représentation créées pour permettre aux riverains de donner leur avis sur les chantiers communautaires. Des conférences des maires préparent les décisions, avec la participation de représentants des conseils municipaux ; autour de ces instances décisionnelles, il existe des instances consultatives, par exemple des conférences d'adjoints par grands secteurs d'activité, voire même des comités de suivi et d'évaluation.

## **L'expérience de la communauté Creusot Montceau**

La communauté urbaine Creusot Montceau, située au sud de la Bourgogne, compte cent mille habitants, seize communes et deux villes centres. Elle existe depuis trente-cinq ans. Son histoire industrielle et minière est très prégnante, ses territoires étant organisés autour d'une

activité quasi unique – au nord l’acier et l’industrie, au sud le charbon –, et marquée par deux ruptures majeures : le dépôt de bilan de Creusot-Loire, en 1984, et la fermeture du dernier puits de mine de charbon, en 1992. L’histoire syndicale et sociale, elle, a marqué durablement l’action publique, notamment sur la question de la démocratie représentative.

Au cours des dix dernières années, un effort majeur a été fait sur le développement économique, la mise à disposition du haut débit et l’aménagement urbain, autour de trois axes stratégiques : l’attractivité, la cohésion sociale et la qualité de vie. La Communauté urbaine a signé le 25 janvier 1999 un contrat unique réunissant un contrat d’agglomération, un grand projet de ville et un contrat de ville : le but était de contractualiser des projets communs pour faire en sorte que ce territoire puisse se réaliser de façon harmonieuse.

Dans ces territoires de mono activité industrielle ayant fait l’objet jusqu’alors d’investissements en équipements lourds, Didier Mathus, parlementaire et maire de Montceau, élu en 2001 président de la communauté urbaine, a souhaité introduire progressivement des activités culturelles et développer les nouvelles technologies – de l’immatériel en quelque sorte – comme facteurs d’attractivité, de changement d’image, et de satisfaction des attentes de la population.

### *Une volonté politique nouvelle*

La délibération du conseil communautaire du 21 juin 2002 a constitué un acte politique majeur. Les élus ont eu la sagesse de dire que la politique communautaire devait être partagée avec les communes, les habitants et les partenaires. Ce point-là était majeur parce que la question de la relation commune-communauté se posait évidemment.

Les élus ont engagé les services communautaires dans une amélioration de la qualité des prestations offertes aux habitants, mais aussi dans l’association de ces derniers pour leur permettre de se réapproprier le territoire en travaillant à son devenir.

De tels projets ne se font pas sans portage politique. Le président a invité ses vice-présidents à s’engager avec lui sur un ensemble d’actions de proximité, définies avec le partenariat d’IDRH, et visant à associer le plus largement possible les acteurs communautaires à l’établissement d’un plan d’action opérationnel et pluriannuel à partir de scénarios de développement d’une politique de proximité validée par les élus.

### **Un diagnostic préalable**

Pour conduire cette démarche, nous avons pris le temps nécessaire pour une large consultation préalable avec les responsables des services, les maires, des agents de la communauté, des partenaires locaux et des habitants par tranches d’âge et catégories socioprofessionnelles.

Une synthèse des résultats de ces consultations a ensuite été remise à des ateliers associant la direction, l’encadrement et des agents communautaires, ainsi que les directeurs généraux des services des communes, pour étudier la façon de passer du souhaitable au faisable ; un comité de pilotage s’assurait auprès des élus que nous ne faisons pas fausse route. Plusieurs points de vue sur l’exigence furent formulés dans le cadre de cette démarche.

### *Le point de vue des services communautaires*

Traditionnellement les personnels des services communautaires sont issus des filières techniques de la Fonction Publique territoriale tel que les ingénieurs ou les techniciens. Il est évident que le poids des contraintes techniques a toujours été déterminant dans les débats et discussions entre les services communautaires et la population.

L’introduction de la proximité et d’une parole d’usager dans les projets communautaires modifie fortement la représentation que les services se font de l’action publique.

### *Le point de vue des maires*

Les maires ont besoin de conserver une relation directe avec la population de par leur élection au suffrage universel.

Les maires encourageaient cependant les acteurs du territoire à travailler en réseau, et demandaient aux services de la communauté d'assurer l'ingénierie et l'animation de certaines opérations.

### *Le point de vue des partenaires*

Pour les partenaires, la proximité n'était pas uniquement une affaire de technique ou de qualité de services, mais la recherche d'une vision partagée de l'avenir d'un territoire ; elle supposait l'existence d'instances de dialogue débouchant sur des projets où ils puissent contribuer à une coproduction avec les habitants et les services communautaires.

### *La réaction des habitants*

Les habitants voulaient que la communauté se limite à compléter l'action des communes, sans s'y substituer, et souhaitaient pouvoir accéder directement à ses services, y être bien accueillis et écoutés. Pour eux, la question de la proximité était aussi liée à l'idée du partage d'un horizon commun, à une nouvelle image communautaire plus qu'à une simple question de qualité de services ; leur réponse était beaucoup plus politique, à savoir que les choses ne pouvaient plus se faire maintenant sans la population, parce que l'histoire industrielle l'avait rendue plus mûre sur son devenir. Au risque d'un certain décalage entre la parole de la population et la représentation que certains élus s'en faisaient.

### *Les enjeux pour la communauté*

Les enjeux pour la communauté devenaient désormais plus évidents : la proximité devait relever prioritairement des communes et des quartiers, et la communauté se préoccuper d'organiser l'écoute de la population, améliorer la qualité du service aux usagers et associer les habitants à l'élaboration et à la conduite des politiques.

**Ph. D. :** Les résultats de ce travail avaient de quoi perturber les élus qui en avaient passé commande : ils étaient en effet partis de l'idée que renforcer la proximité de la communauté urbaine par rapport aux habitants passerait par quelques initiatives sympathiques de communication et la mise en place de points de contact sur le territoire. Mais après avoir réfléchi sur ce qu'est la proximité de la communauté urbaine, non pas seulement du point de vue du politique mais aussi de l'ensemble des acteurs territoriaux, c'est une attente à plusieurs dimensions qui s'est manifestée, bien au-delà de ce qui avait été imaginé au départ.

## **Le passage à l'action**

**É. P. :** À ce stade-là, deux scénarios pouvaient être envisagés par la communauté : organiser des relations directes et privilégiées avec les habitants en s'appuyant sur les mairies comme portes d'entrée, ou bien compter sur les partenaires locaux pour intégrer les souhaits de la population et assurer la maîtrise d'œuvre de la mutation du territoire. Le premier scénario se traduirait par une logique d'intégration, la communauté se fusionnant, en quelque sorte, avec les communes, et le second par une logique de différenciation, la communauté ayant ses propres portes d'entrée et ses propres sites déconcentrés. La stratégie retenue a été d'ajuster la démarche au fur et à mesure de la mise en place des axes poursuivis, et en fonction des opportunités communales : les deux scénarios, au lieu de s'opposer, se sont finalement conjugués.

### *Les axes*

Les axes ont été les suivants :

- développer la communication avec les habitants ;
- mettre en place une meilleure gestion de la relation aux usagers, notamment en matière d'accueil ;
- développer l'écoute et la connaissance des habitants ;
- améliorer la coopération communauté/communes, notamment en matière de conduite des projets ;
- développer des prestations d'appui et une mise en commun des moyens auprès des communes ;
- faire de la communauté un animateur du développement local.

### *Les actions et l'agenda*

Chacun de ces axes a été décliné en actions identifiées et budgétées sur un agenda 2003-2005. Une des plus délicates consiste à faire en sorte que nos agents deviennent des représentants de la communauté davantage à l'écoute de la population, une évolution difficile à mettre en œuvre et qui va nécessiter quelques années. En attendant, nous allons mettre en place d'autres façons d'écouter la population ; dès le mois d'octobre 2004, nous lancerons un travail d'analyse de ses besoins qualitatifs et quantitatifs en utilisant des enquêtes.

Une des actions les plus significatives est le remaniement du conseil de développement durable ; lors de sa création, liée à la signature du contrat d'agglomération, les élus avaient estimé que son activité serait purement formelle et en avaient choisi les membres en conséquence. Nous en avons renouvelé la composition après avoir fait appel à la participation de la population. Toujours composé d'environ cent cinquante personnes, ce conseil travaille aujourd'hui sur le plan d'aménagement et de développement durable, avec de vrais débats en matière d'environnement et de localisation géographique des zones économiques ; de ce fait, il constitue une réelle force de proposition auprès du conseil communautaire.



# DÉBAT

## Apprendre la concertation

**Un intervenant :** *Il appartient, me semble-t-il, aux citoyens de se mobiliser sans attendre que les élus les consultent. Encore faut-il qu'ils ne se fassent pas torpiller lorsqu'ils s'expriment. Par exemple, il a été reproché à notre association de lancer une réflexion collective sur l'aménagement du quartier des Halles de Paris avant que la concertation officielle ne commence, puis d'avoir prématurément indiqué, dans notre lettre d'information, notre préférence pour l'une des quatre soumissions d'architectes, ce qui nous a valu d'être accusés, par le politique, du détournement des subventions perçues pour cette publication. Nous avons même fait l'objet d'une croisade dans la presse parce que nous ne représentions qu'une centaine de personnes, alors que ce projet concernait la ville entière et plus encore. Il y a tellement d'obstacles à la participation des habitants que cela peut les rendre méfiants : nous avons ressenti qu'on cherchait à nous disqualifier d'une façon ou d'une autre. Or un dispositif de concertation ne peut être fécond que dans un réel climat de confiance.*

**Philippe Dressayre :** Même s'il ne vote pas, le citoyen-usager se mobilise volontiers dans des associations locales quand il y voit un intérêt. Mais il faut réapprendre à concerter des deux côtés. Certains ont peur que l'écoute ne crée de la demande, mais ne pas écouter les demandes ne les a jamais fait disparaître ! C'est peut-être le manque de maîtrise et de savoir-faire dans leur dispositif d'écoute qui rend certains élus prudents et les conduit aux positions que vous citez. En réalité, c'est sur le long terme que les choses vont évoluer, et principalement par les effets de l'évaluation : s'il est démontré que l'action publique est relativement inefficace, il va bien falloir passer à d'autres modes de construction, à travers l'écoute et la concertation.

**Int. :** *Ayant participé à la mise en place d'une ZAC, j'ai eu le contact avec les élus, les services, et des citoyens organisés en associations. L'imbrication des problèmes à résoudre et la méconnaissance par les citoyens des dispositions réglementaires font que ces derniers ont beaucoup de mal à accorder leur confiance aux élus et aux services. Il faudrait donc les former au processus de développement d'un projet et mettre en place au niveau de chaque projet une charte de fonctionnement qui clarifierait les responsabilités de chacun, faute de quoi on restera dans un flou qui n'incite pas à la participation, à la confiance et à l'engagement.*

**Ph. D. :** Il y a aussi tous les citoyens non organisés, que les associations ne représentent pas. Or faire l'impasse d'une écoute de ces citoyens-là présente le risque de prendre pour argent comptant une parole associative supposée représentative de l'attente citoyenne, et donc de commettre de lourdes erreurs ; en effet, lorsque le tissu associatif s'institutionnalise, ses enjeux de pouvoir et de positionnement sont tels qu'il peut prendre des positions assez décalées par rapport à la base.

## La pertinence des territoires

**Int. :** *Une certaine méfiance par rapport à la pertinence des territoires est perceptible dans votre exposé. Pouvez-vous en dire plus à cet égard ?*

**Ph. D. :** Les territoires définis par découpage administratif et politique ont effectivement été critiqués ou remis en question. Comme il a été dit que les communes ne représentaient plus un territoire pertinent, d'autres ont été inventés, et même jusqu'au territoire dit "de projet" qui n'est souvent qu'une sorte de zone de chalandise permettant à un offreur de mieux organiser son action. Prenons l'exemple des crèches ; en marketing, le besoin de crèche n'existe pas ; il s'agit là d'une codification de l'offreur qui, pour ignorer les vraies attentes de ses usagers potentiels, désigne le besoin par le produit. Que dirions-nous si on désignait notre besoin de rencontres, de détente, etc. par "Club de vacances" ? Le besoin désigné abusivement par le produit "crèche" est en réalité un besoin de garde des enfants, de leur socialisation, de leur éveil, mais évidemment pas un besoin de crèche en tant que telle, ce qui n'empêche pas la

collectivité publique de territorialiser la répartition de ce produit, un exemple typique d'absence de culture marketing.

**Int. :** *Les élus sont forcément soucieux du territoire qui les élit et les responsables des communautés d'agglomérations soucieux des territoires qui les nomment, ce qu'on ne retrouve pas dans le monde marchand.*

**Éric Philippart :** Il est vrai que la décentralisation a sacralisé la notion de territoire. Les territoires constituent un cadre électif et un cadre de fiscalité, car c'est par la fiscalité locale que les services sont financés. Mais cette légitimité d'un espace administratif codifié n'est plus adaptée aux projets. Je plaide évidemment pour des structures plus larges qui ne soient pas uniquement dédiées à la redistribution de la fiscalité et des services, mais aussi à l'aménagement, des zones couvrant des bassins de vie où les habitants circulent, au point qu'il n'est plus indispensable, par exemple, d'avoir une bibliothèque dans chaque commune. De plus nous ne couvrons pas un seul espace, mais plusieurs qui se constituent en fonction des projets mis en place, et c'est pourquoi la communauté urbaine Creusot Monceau a signé des conventions avec Chalons, Dijon, Lyon, etc.

### **Un citoyen, plusieurs territoires**

**Ph. D. :** Avec les outils de l'écoute marketing, on voit à quel point la question de l'appartenance à un territoire de vie devient de moins en moins déterminante dans la manière dont les habitants font leurs choix de mode de consommation et d'usage. Le sociologue Jean Viard met en évidence, dans son ouvrage *La Société d'archipel ou les Territoires du village global* (L'Aube, 1994), que c'est la multitude des espaces d'appartenance qui caractérise de plus en plus la vie des citoyens, avec l'introduction de la dimension temps qui influe sur la manière dont ils peuvent circuler entre ces "îles" où ils situent leurs activités de loisirs, de consommation, de vie familiale, de travail, etc. Au bout du compte, chaque citoyen fréquente plusieurs territoires.

À cet égard, je pense aux conséquences désastreuses que peut avoir sur le citoyen, et notamment s'il fait partie des plus défavorisés, le fait de ne le considérer que comme habitant de son quartier, sans prendre en compte ses autres espaces de vie potentiels ou effectifs.

### **Des réorganisations perturbantes**

**Int. :** *On peut difficilement faire abstraction des services publics comme La Poste, EDF et France Télécom qui sont actuellement dans une phase d'ouverture à la concurrence, et qui développent leur propre marketing de service public. Ils ont tendance à revenir en centre ville en délaissant leurs agences rurales. Les maires sont évidemment soucieux de conserver ces services publics pour poursuivre le développement de leur territoire, mais ils sont mis devant le fait accompli, ce qui relativise un peu le schéma exposé.*

**Ph. D. :** Le marketing des politiques publiques peut servir à faire comprendre aux élus ruraux qu'il ne suffit pas de maintenir un certain nombre de services publics pour que leur territoire se développe, mais qu'ils doivent faire en sorte que les habitants eux-mêmes soient les porteurs de ce développement.

### **Un taux de participation microscopique**

**Int. :** *On a d'une part une démocratie représentative dont les élus estiment majoritairement avoir le monopole de la légitimité, et une démocratie participative qui est à la recherche de la sienne, mais qui ne se manifeste qu'à travers un pourcentage microscopique de la population...*

**Ph. D. :** Vous soulignez le déficit actuel de représentativité de certains modes de participation ; cette remarque est pertinente du point de vue de la démocratisation de la vie publique, mais elle ne l'est pas dans une approche marketing, puisque dans ce cas, des

sondages effectués sur des échantillons de la population en respectant des lois statistiques, permettent de se faire une représentation fiable de ce que l'on recherche.

### **Pour une clarté des rôles**

**Int. :** *Il y a encore sur ces questions une grande confusion conceptuelle. Je ne suis pas sûr qu'on puisse mettre sur le même plan des idées comme démocratie participative, démocratie représentative, démocratie de proximité, concertation, participation, etc. Il s'agit de choses différentes, pas toujours stabilisées, sur lesquelles il est nécessaire de retravailler, puisqu'on en est encore à appliquer à la démocratie participative une grille de lecture qui relève de la démocratie représentative : quand on vous fait remarquer que vous n'êtes pas représentatif, ou qu'on vous reproche de vous prononcer avant qu'on ne vous le demande, cela relève de la démocratie représentative. Mais la question de la représentativité n'a aucun sens dans le cadre de la démocratie participative, puisque le problème qui y est posé n'est pas la représentation, mais la participation.*

*Faire de la politique aujourd'hui dans le monde occidental, c'est définir ce qu'on fait ensemble aujourd'hui et pour demain, là où nous sommes, ce qui soulève forcément la question du territoire. Ne pas tenir compte du territoire en ne passant que par les publics peut conduire à l'échec. Le rôle du politique est de faire en sorte que la démocratie représentative qui sert à prendre les décisions, et la démocratie participative qui devrait servir à les éclairer, fonctionnent correctement sur le territoire. C'est tout le défi des temps qui viennent.*

**É. P. :** Je ne souhaite pas, pour ma part, un changement constitutionnel. Je considère que la décision relève de ceux qui sont élus par le peuple, sur la base d'un projet, d'enjeux, d'une vision de société. Mais aujourd'hui la question de la démocratie participative touche le métier politique, parce qu'il ne peut plus se satisfaire uniquement d'un mandat : la co-construction sur des territoires se fait désormais par une succession d'allers et retours. Il faut cependant apprendre à mettre la parole des usagers à la bonne distance, pour ne pas confondre l'intérêt commun avec une addition d'intérêts corporatistes ou individuels. La décision finale n'appartient pas à ceux qui ont des idées ou qui parlent le plus fort, mais à ceux dont c'est le métier de faire l'agrégation des intérêts, c'est-à-dire les élus, et qui en ont le mandat par voies démocratiques.

Présentation des orateurs :

Philippe Dressayre : docteur d'État en sciences politiques, il est directeur à IDRH, spécialiste du management des organisations publiques ; il enseigne notamment à l'Institut national des études territoriales.

Éric Philippart : de formation en sciences économiques et politiques, il est depuis 1984 dirigeant territorial, et depuis 2001 directeur général des services de la communauté urbaine Creusot Montceau.

Diffusion octobre 2004