

**MOTS CLÉS**

Grand Lyon  
Prospective  
Marketing public  
Communauté urbaine  
Développement durable  
Offre de service  
Service public

**dossier****RÉFLEXION**

# Culture orientée bénéficiaires et marketing public

## L'expérience du Grand Lyon\*

**L**a création d'une fonction de marketing public au Grand Lyon s'inscrit dans l'histoire et les évolutions de la communauté urbaine. Créée en 1969, la communauté urbaine de Lyon, d'abord appelée Courly, puis « Grand Lyon » depuis 1991, est un établissement public de coopération intercommunale (EPCI), qui regroupe aujourd'hui 58 communes et 1,3 million d'habitants.

Au moment de sa fondation, la communauté urbaine de Lyon répond avant tout à la nécessité pour les communes de mutualiser leurs ressources et de rationaliser les services pour faire face au développement urbain. De par son statut d'EPCI, le Grand Lyon a originellement un rapport indirect aux citoyens : la relation des services est presque exclusive aux maires, ces derniers organisant les choix de développement et d'organisation. L'action communautaire se construit donc avant tout, durant les années 1970 et 1980, sur le modèle d'un « syndicat de moyens techniques ». En effet, parmi les compétences dévolues à la communauté urbaine figurent en bonne place celles que l'on rassemble communément sous le vocable « services urbains » : services de l'eau (alimentation et assainissement), de la gestion des ordures ménagères, de la voirie... La communauté urbaine prend en charge la réalisation d'un ensemble de grandes infrastructures de voirie, de gestion des déchets, de captage et de distribution d'eau ou encore d'assainissement. Ces « cathédrales techniques » font la démonstration de la puissance d'investissement, de l'expertise technique, de la promotion d'une approche d'agglomération des services urbains qui vont caractériser la communauté urbaine à ses débuts et fondent aujourd'hui encore son cœur de métier historique.

Par la suite, et sans remettre en cause la qualité des expertises techniques développées par le Grand Lyon, de nouvelles compétences viennent s'ajouter à son cœur de métier, en parti-

**Caroline RICHEMONT**  
Grand Lyon  
Direction  
de la prospective  
et du dialogue public  
Responsable  
pôle Marketing public

culier les transports et le stationnement, l'habitat et le développement économique du territoire, qui nécessitent le recours à des expertises et à des pratiques complémentaires.

Depuis une dizaine d'années, plusieurs évolutions conduisent par ailleurs les élus et les techniciens du Grand Lyon à s'intéresser aussi, en lien avec les communes, aux bénéficiaires directs de l'action publique (et l'élection prochaine au suffrage universel direct devrait encore renforcer cette tendance).

Parmi les importantes évolutions qui conduisent le Grand Lyon à faire évoluer ses approches, on peut citer :

» les enjeux de développement durable dans toutes ses dimensions : environnementales, économiques et humaines. Désormais, le Grand Lyon se doit de concevoir et de développer des politiques publiques qui s'appuient sur des changements de représentations et des évolutions de pratiques de la part des usagers-habitants du territoire. Réduire le volume des déchets générés ou diminuer les déplacements individuels motorisés sont des objectifs qui font appel, entre autres leviers, à la volonté des usagers de s'engager dans ces démarches, à leur appropriation des enjeux et objectifs poursuivis et à la

capacité du Grand Lyon d'instaurer des relations de confiance avec ses différents publics, tous concernés par la construction d'une ville plus durable ;

» le développement d'une société résolument tertiaire, faite de services évolutifs et innovants, plus rapidement renouvelés/renouvelables que les produits et infrastructures lourdes et pour lesquels l'exigence des bénéficiaires s'est considérablement accrue, dans tous les domaines de la vie urbaine. Les démarches de modernisation des services publics impliquent désormais de prendre en compte des perceptions, représentations, attentes ou préférences des bénéficiaires pour faire évoluer les offres existantes ou en développer de nouvelles. Le bénéficiaire, dans cette nouvelle donne, est censé participer à la conception de l'offre de service, à sa prescription, à son évaluation, détecter d'éventuelles pannes ou dysfonctionnements, bref contribuer à une modernisation qui parte de l'expérience vécue par les usagers-bénéficiaires au quotidien. Sans pour autant remettre en cause le principe d'égalité de traitement propre au service public, il n'est donc plus possible d'appréhender les usagers du territoire comme des « administrés », en se fondant sur l'estimation d'un « comportement type moyen » transposable d'un administré à l'autre.

Le développement de nouveaux savoir-faire au sein de l'institution, associé à la nécessaire prise en compte des tendances sociétales décrites ci-dessus, conduit peu à peu la communauté urbaine à faire évoluer ses stratégies et ses pratiques, en particulier dans le domaine de la relation de services entretenue avec les usagers du territoire : ces derniers passent progressivement d'un statut d'administrés à un statut de « bénéficiaires » du service public, voire dans certains cas de coproducteurs. La communauté urbaine, elle, de « cathédrale technique » devient « centre producteur de services aux populations », et ce même si la relation aux usagers demeure indirecte.

En synthèse, tel que le dit Marjorie Jouen dans la revue de prospective *Futuribles* <sup>(1)</sup>, « *alors qu'hier le service public, garanti par son statut juridique et sa mission d'intérêt général, avait surtout besoin de juristes et d'administrateurs, il remplit aujourd'hui sa mission en faisant intervenir de nouvelles formes d'ingénierie, des compétences pluridisciplinaires fortement centrées sur le comportement et les valeurs des individus, et requiert une bonne dose de créativité. L'usager devient un acteur majeur de cette transformation* ».

Au-delà de l'évolution des vocables (« bénéficiaires » vs « administrés », « services » associés aux « infrastructures »...), ces mutations conduisent peu à peu le Grand Lyon à faire évoluer aussi son organisation pour s'orienter vers une véritable « culture bénéficiaires partagée », portée par l'institution depuis plusieurs années. Cela se traduit, entre autres évolutions, par la création fin 2010 d'un pôle de marketing public, hébergé à la direction de la prospective et du dialogue public du Grand Lyon.

## Périmètre d'action et premières thématiques de travail

Par « marketing public » nous entendons une conception de l'offre de service public qui part des représentations, attentes et modes de vie de la population, du « grand public », tout en allant dans le sens de nos politiques publiques. Cela passe par le dévelop-

## « Le marketing public pourrait devenir un levier efficace de modernisation et de dynamisation du territoire, dans toutes ses dimensions de service public.

pement d'une offre de services en lien avec la vie quotidienne et le cadre de vie dans toutes ses dimensions (famille, travail, loisirs...). Ainsi, le marketing public vient compléter utilement les approches de marketing territorial. Par exemple, via le développement d'une plate-forme de services de covoiturage, le marketing public s'efforce de répondre aux attentes de la population dans sa vie quotidienne (déplacements plus économes et facilités) ; le marketing territorial valorise cette offre dans le cadre des plans de déplacement interentreprises, pour rendre la zone d'emploi plus attractive (répondre aux attentes des entreprises en facilitant les déplacements domicile/travail) ; le tout s'inscrit dans le cadre des politiques publiques de développement durable (réduction des gaz à effet de serre).

En synthèse, la vocation d'un pôle de marketing public, tel que développé à la direction de la prospective et du dialogue public du Grand Lyon, est de renforcer la capacité d'analyse des usages et des modes de vie de l'institution, ainsi que sa capacité à concevoir et à développer des offres de service en phase avec les modes de vie de la population et avec les valeurs de la collectivité.

Loin de vouloir rivaliser avec les directions opérationnelles sur leur connaissance « métier » des usagers et de leurs pratiques, la création d'un pôle de marketing public répond d'abord à la volonté du Grand Lyon de développer une véritable approche globale et coordonnée, pas uniquement dispersée au sein des services techniques ou des projets, qui puisse en même temps capitaliser sur les bonnes pratiques, expérimenter de nouvelles méthodes, tout en apportant une expertise et un regard transverse.

### NOTES

\* Pour faire partager son expérience, l'auteur s'est appuyé librement, à la fois sur une prise de recul personnelle en tant que praticienne et sur des publications ou discussions informelles avec les membres de la direction de la prospective et du dialogue public du Grand Lyon, en particulier avec son directeur, Pierre Houssais, directeur de la prospective et du dialogue public.

Le propos s'inspire plus spécifiquement de l'article de J.-L. Molin : « Prospective et action publique. Réflexions à partir de l'expérience du Grand Lyon », *Futuribles* n° 386, juin 2012, p. 5, et de l'article de Corinne Hooge : « Des ressources du côté des sciences humaines et sociales », revue *M3* n°1, décembre 2011, p. 77.

(1) M. Jouen, « Vers une révolution du service public ? Sur la conception des services d'intérêt général », *Futuribles* n°358, décembre 2011, p. 18.

Enfin, point essentiel, la localisation de la fonction marketing au sein de la direction de la prospective et du dialogue public du Grand Lyon a été sciemment pensée comme un garde-fou face aux craintes maintes fois exprimées à l'égard d'approches nées dans l'univers marchand. La direction de la prospective et du dialogue public du Grand Lyon est en effet une direction qui travaille avec les élus et les techniciens pour nourrir un débat sur les valeurs et les finalités de l'action publique. Cette proximité, tant de la décision politique que de la mise en œuvre opérationnelle des projets, donne à la pratique du marketing public du Grand Lyon un cadre d'action bien particulier et clairement orienté vers l'enrichissement de l'action publique. L'intégration du marketing public à un « écosystème » formé par quatre pôles corrélés définit un mode de fonctionnement original (*encadré 1*).

Le pôle marketing public travaille aujourd'hui dans trois grandes directions :

» **l'amélioration et la valorisation de l'offre de service existante**, entre autres via la conception et la réalisation d'enquêtes et de tables rondes sur les perceptions, attentes et niveaux de satisfaction des habitants sur les services rendus par le Grand Lyon, par exemple dans les domaines de la propreté (nettoyement des rues et gestion des déchets) et de la voirie (entretien du patrimoine et gestion de la mobilité urbaine). Ces vagues d'enquêtes thématiques dressent le bilan, à un instant donné, et assurent un suivi de plusieurs indicateurs dans le temps, pour permettre aux services du Grand Lyon d'orienter leurs actions en fonction des perceptions et des expériences des habitants du territoire. Ces démarches ont pour but de mesurer et de mieux comprendre les points de vue des populations, mais elles s'inscrivent aussi clairement dans le pilotage de l'action publique via la définition de plans d'actions qui tiennent compte de ces résultats (par exemple des actions et offres de service pour faire diminuer l'incivilité qui nuit à la propreté en ville) ;

» **l'accompagnement des conduites de projets**, pour renforcer la prise en compte, en amont, des représentations et attentes des bénéficiaires-usagers. Cela passe, par exemple, par l'organisation de groupes de travail créatifs pour préciser un projet de plate-forme d'information sur tous les modes possibles de déplacements dans l'agglomération, en vue d'optimiser les pratiques de mobilité. La démarche consiste ensuite à représenter graphiquement plusieurs idées de services, qui

## ENCADRÉ 1

### La direction de la prospective et du dialogue public aujourd'hui\*

La direction de la prospective et du dialogue public, placée sous la responsabilité du directeur général des services, comporte une vingtaine d'agents répartis au sein de quatre pôles :

» le pôle Veille et recherche, qui assure une activité permanente de veille sociétale et intellectuelle, réalise des études (la robotique de service...), pilote des chantiers de prospective (la posture du Grand Lyon vis-à-vis du champ culturel...) et intervient sur de nombreux projets pour les enrichir et en questionner les fondements (le projet urbain Part-Dieu 2020...). Ce pôle assure aussi la mise en place et l'animation d'une nouvelle politique, « Métropole des savoirs », qui vise trois objectifs : affirmer Lyon comme un haut lieu des savoirs sur l'urbain ; valoriser et mobiliser les sciences humaines et sociales du territoire, notamment en les impliquant dans les réflexions sur les politiques publiques du Grand Lyon ; développer le dialogue science/société ;

» le pôle Participation citoyenne, qui assure l'animation et le secrétariat scientifique de trois instances pérennes (conseil de développement du Grand Lyon, commission consultative des services publics locaux et commission intercommunale d'accessibilité), accompagne les services du Grand Lyon dans la mise en œuvre de démarches de concertation sur projet. De par le spectre de ses activités, ce pôle est porteur de débats de société sur des enjeux de long terme (via le conseil de développement notamment) tout en étant confronté à des problématiques de politiques publiques très opérationnelles (la tarification de l'eau...) ;

» le pôle Marketing public, chargé d'aider le Grand Lyon à adapter son offre de services en fonction des attentes des bénéficiaires et des objectifs spécifiques de la collectivité, conduit aussi des expérimentations dans plusieurs champs tels que la mobilité et les temporalités urbaines. Il est par exemple l'initiateur de la politique de covoiturage d'agglomération initiée dans le cadre des plans de déplacements interentreprises mis en œuvre dans les principales zones d'activité du Grand Lyon ;

» le pôle Édition, qui assure la diffusion des réflexions pilotées par la direction, publie des études, alimente et anime le site millenaire3.com, dont la base de données capitalise presque quinze ans de travaux de prospective. Ce pôle coordonne également une revue de prospective qui fait monter en généralité les expériences et les réflexions lyonnaises afin d'intéresser un public élargi. La prospective ne vaut que si elle est partagée !

Les quatre pôles travaillent ensemble sur de nombreux chantiers. Si l'on voulait se donner une fiction théorique, on pourrait dire que le pôle Veille et recherche interroge les finalités de l'action publique, que le pôle Participation citoyenne met en débat ces finalités, tandis que le pôle Marketing public travaille à rendre possible la mise en œuvre de ces finalités. Dans les faits, les rôles sont moins partagés. Le dispositif forme une espèce d'écosystème capable de mettre en relation des enjeux globaux et de long terme avec des préoccupations opérationnelles plus immédiates.

\* Source : J.-L. Molin, « Prospective et action publique. Réflexions à partir de l'expérience du Grand Lyon », *Futuribles* n°386, juin 2012, p. 7.

sont testés auprès de groupes d'utilisateurs potentiels (par exemple des services d'alerte ou de modélisation du trafic routier habituel...);

» l'expérimentation de services nouveaux, que le pôle marketing public peut parfois initier directement, en lien étroit avec les directions concernées par la thématique. Ainsi en est-il de la plate-forme de services «covoiturage Grand Lyon», d'abord testée pour les déplacements domicile/travail et récemment étendue aux déplacements de loisirs avec les services «covoiturage pour sortir». Ces services, travaillés en lien étroit avec la direction de la voirie, le service des déplacements du Grand Lyon et plusieurs partenaires, ont été développés au sein du pôle marketing public – via sa mission «Temps et services innovants» – qui les a d'abord expérimentés sur un périmètre réduit, peu à peu étendu et en a imaginé de nouvelles déclinaisons, en lien avec les attentes et le vécu des usagers.

## Conclusion

Le marketing est né dans la sphère des entreprises privées vendant des biens de grande consommation. Ce sont, d'abord, des entreprises intervenant sur des marchés vastes et fortement concurrentiels qui ont constitué le terrain de prédilection des techniques marketing, la lessive et les dentifrices en devenant les symboles. Bien que fortement associées aux produits de consommation courante, la démarche et les méthodes marketing ont peu à peu séduit les organisations à but non lucratif, le secteur des services et même les services publics. Cette «intrusion» ne s'est pas faite sans heurts, les connotations

commerciales, parfois même les accusations de manipulation, voire de tromperie, pouvant entraîner des réactions de méfiance ou de rejet.

Le marketing public demeure certes une approche encore récente au Grand Lyon et qui nécessite, pour être pleinement efficace, une déclinaison précise, appuyée sur les spécificités du secteur public. Comme pour tout changement, les initiatives sont nombreuses, souvent expérimentales dans un premier temps.

Toutefois, la localisation de la fonction marketing public au sein de la direction de la prospective et du dialogue public du Grand Lyon crée d'emblée des liens forts entre les approches de marketing public et le travail sur les valeurs, les finalités et les modalités de conduite de l'action publique.

Sous réserve d'une appropriation harmonieuse et coordonnée avec les autres dispositifs de dialogue avec la population, le marketing public pourrait ainsi devenir un levier efficace de modernisation et de dynamisation du territoire, dans toutes ses dimensions de service public. ●