



HAL
open science

Les usagers du service public

Gilles Jeannot

► **To cite this version:**

| Gilles Jeannot. Les usagers du service public. PUF, pp.128, 1998, Que sais-je?. halshs-00438922

HAL Id: halshs-00438922

<https://shs.hal.science/halshs-00438922>

Submitted on 11 Jul 2013

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Les usagers du service public

Gilles Jeannot
PUF Que sais-je, 1998, 128 p.

Introduction

L'usager des services publics ; l'expression fait bloc. L'usage, en l'occurrence, consacre cette liaison. Si on parle de "l'usager des transports en commun" ou de "l'usager des services administratifs", "l'usager de la brosse à dent" ou "l'usager du presse purée" semblent plus mal venus. On est, le plus souvent sinon exclusivement, usager d'un service public, d'un équipement public (piscine, centre de loisir..) d'un domaine public (la route, un parc,...) ou d'un bien public, comme la langue, la monnaie ou une méthode mise à disposition de tous¹. Ainsi, c'est moins l'usage en soi qui définit l'usager qu'une certaine relation établie avec la sphère publique. Cet aspect s'inscrit dans une histoire mouvementée de ce terme.

Attesté dès le XIV^e siècle, le terme "usager" désigne un membre d'une communauté qui possède de manière collective bois et pâtures : les "usages" ou les "communaux". L'usager se définit alors par une appartenance et une appropriation de la terre, même si celle-ci est indivisible entre les membres présents et à venir de la communauté. Cette tenure collective fait le pendant d'un autre régime d'appropriation, associé au système féodal, par lequel le vassal tient sa propriété de son suzerain et peut accorder, moyennant paiement d'une redevance, le droit d'utiliser cette terre. Par là, la filiation de ce terme se distingue aussi de celle des premiers services publics qu'étaient les fours et moulins banaux². Le moulin banal appartient au seigneur et les paysans sont contraints d'y porter leur grain. Ils n'en sont pas, au sens de cette époque, usagers. Ainsi se dessine déjà une opposition entre deux formes de relation à la chose publique, l'une à travers une appropriation communautaire et l'autre à travers une prestation de service.

Cette tenure collective qui a survécu à l'ombre du système féodal est attaquée dès le seizième siècle. Mais, à la différence de l'Angleterre (*enclosures*), la mise en cause sera progressive, le code forestier en 1827 transformant finalement en simple servitude cette forme de copropriété des habitants. Cette progressivité se révèle dans des détournements du

¹A partir de la base Frantext (INaLF CNRS). La seule exception régulièrement attestée concerne les emplois dans le vocabulaire de la normalisation et du design.

²Bezançon X., *Les services publics en France. Du Moyen Age à la Révolution*, Paris, Presses de l'Ecole nationale des ponts et chaussées, 1995, 440 p.

vocabulaire. De la commune "pâturage appartenant à une communauté d'habitants" telle que la définit l'encyclopédie Diderot, on passe en 1793 à la commune "société de citoyens" puis à la commune personne juridique. Les communaux rentreront alors dans le domaine privé de la commune³. Les habitants ne sont plus alors porteurs que d'un "droit d'usage", le terme d'usager se restreint alors au sens qu'il lui est donné dans les articles 625 à 636 du code civil.

L'usager dans le code civil comme l'usufruitier, sont des catégories issues du droit romain : le jus utendi ou usus, droit d'user de la chose et jus fruendi ou fructus, droit de recueillir les fruits. Le droit d'usage en ce sens est une version limitée du droit de l'usufruitier : un droit incessible et, hormis dans le cas d'une habitation, tellement réduit que l'on a admis que celui à qui était fait un legs d'usage pourrait percevoir la part de fruits nécessaire à ses besoins et à ceux de sa famille. L'usager en ce sens est celui qui a un droit d'usage restreint et incessible sur un bien.

C'est par un glissement de ce sens dans la langue juridique que naît son emploi moderne, alors que se forge la nouvelle théorie du service public au début du siècle. Dans un arrêt fondateur de 1906, la question fondamentale pour le commissaire du gouvernement Romieu, à propos des utilisateurs d'une ligne de tramway, s'énonce ainsi : "Il faut donc rechercher si les usagers ont un droit au fond à exiger l'intervention de l'administration"⁴. L'emploi de ce terme ne se généralisera qu'un peu plus tard alors que cette idée de droit d'usage se diffuse dans la société comme le constate, inquiet, un observateur de 1926 : "Si ce mauvais état des chaussées justifie en partie les nombreuses réclamations qui émanent des usagers, ceux-ci sont devenus beaucoup plus exigeants qu'ils ne l'étaient avant 1914"⁵. Derrière l'usager râleur, promis à un bel avenir, se profile les prémices d'une revendication collective.

Cependant, l'effectivité de l'accès aux services public se jouera moins dans le monde des juristes que, quelques années plus tard, dans celui des ingénieurs. Après la seconde guerre mondiale, il faut attendre la fin des années cinquante pour que l'usager s'impose comme une catégorie centrale de l'action publique. Dans l'immédiat après guerre, les préoccupations vont plutôt vers les infrastructures "lourdes" que vers la consommation. Le premier Plan de modernisation et d'équipement ne classait qu'en fin de liste des priorités la production de biens de consommations, fussent-ils "essentiels". Pour l'habitat, la période dite de "reconstruction" est une période durant laquelle on construit en fait très peu, les premiers programmes importants de logements qui viennent apporter une réponse à une crise du logement antérieure à la guerre émergent vers 1955. Progressivement, cependant, alors que l'on sort de la pénurie, se pose la question de l'adéquation de l'offre et de la demande des ménages. Les ingénieurs sont alors contraints de s'éloigner de la seule résolution de problèmes techniques pour saisir des problèmes sociaux. Cette période est aussi celle de la diffusion des nouvelles méthodes d'organisation du travail issues des missions de productivité effectuées par les ingénieurs et les industriels aux États-Unis qui trouveront des applications dans l'offre de biens de consommation.

L'usager apparaît alors au confluent de la jonction entre l'offre et la demande et de la diffusion au sein de l'intervention publique d'un projet de rationalisation industrielle. Il devient une des composantes du projet de rationalisation de la production. Les "grilles

³ Bourjol M., *Les biens communaux*, Paris, LGDJ, 1989.

⁴ Arrêt du Conseil d'Etat, 21 décembre 1906, Syndicat Croix de Seguey Tivoli, *Recueil des arrêts du Conseil d'Etat*, 1906.

⁵ *Larousse mensuel*, Avril 1926, p. 106.

d'équipement" de l'ingénieur Dupont publiées en 1959 dans la revue *Urbanisme*⁶, et actualisées à plusieurs reprises par la suite, témoignent, dans ce domaine, de ce projet "d'ordonner la technique à l'humain" ainsi que le propose P. Sudreau le ministre de la construction de l'époque. Concrètement, il s'agit pour une ville d'une taille donnée de préciser toutes les surfaces des constructions des logements et des équipements associés (le lycée, la gendarmerie, la poste, le service social, la piscine...). On mobilise alors diverses enquêtes pour définir ces normes de besoins. Pour les transports urbains, dès 1965 sont engagées les "enquêtes ménages" réalisées par interviews. Elles permettent de recueillir les caractéristiques de chacun des déplacements effectués la veille (motif, durée, moyen de transport utilisé...), de dégager des nombres de déplacements moyens par personne et par motif et donc des dimensions des d'infrastructures à prévoir.

S'il y bien une prise en compte, par ces ingénieurs, des besoins, la logique de l'offre reste dominante, et l'utilisateur est tenu de rentrer dans les cadres imposés par les contraintes propres aux services publics. Il faut donc rationaliser les comportements. C'est là tout le processus éducatif des services publics. L'action d'EDF est sûrement l'une des plus élaborée dans ce domaine. En effet l'électricité étant non stockable et les coûts d'infrastructures très importants, développer les usages et répartir au mieux la demande sur la durée est un enjeu essentiel. Dès 1960 des "conseillères ménagères" sont envoyées dans les foyers pour faire la démonstration de la supériorité de l'électricité sur le bois, le gaz ou le charbon. De même, l'application des principes de la tarification au coût marginal, à la même époque, malgré des différences de méthode, ne relève pas d'une autre finalité (cf. chap. II). Puis ce seront les campagnes pour le chauffage électrique intégré qui promeuvent parmi les usagers de nouvelles normes d'isolation, ceci jusqu'aux campagnes anti-gaspi après la crise pétrolière de 1973.

Lorsque l'utilisateur est présent physiquement dans le cours même du service, il devient un des objets de la régulation. Pour le métro la question est posée en terme de flux à écouler. La question n'est pas nouvelle puisque dès 1921 étaient mis en service des portillons automatiques barrant l'accès aux quais afin que les usagers ne troublent pas les opérations de descente et de montée dans les wagons. Mais elle est explicitée plus clairement par les ingénieurs en 1958 : "Le mouvement des voyageurs s'effectue pendant les pointes d'une façon comparable à celui d'un flux dans la conduite. L'un comme l'autre subissent les effets de l'état, des dimensions et du profil de l'espace environnant qui agissent sur leur déformabilité, leur compressibilité, leur vitesse d'écoulement et sont susceptibles, s'ils sont mal adaptés de donner lieu à des effets tourbillonnaires, à des coups de bélier, à des pertes de charge exagérées (...)"⁷.

Besoins à satisfaire, comportements à encadrer, flux à écouler..., l'exemple des grilles d'équipement ou la dernière citation accreditent la vision critique d'une machine disciplinaire, promue par les disciples de Michel Foucault. Cependant, progressivement, la violence de l'encadrement des comportements s'estompe, soit que l'éducation du public soit accomplie, soit que les contraintes techniques s'allègent. L'offre de services publics s'inscrit dans la dynamique plus large du développement de la consommation. Les services sont de plus en plus disponibles et, progressivement, le niveau de qualité s'accroît. Des programmes d'équipement viennent redonner un nouveau souffle aux grands services publics de réseaux : programme électronucléaire lancé en 1974 ; RER A pour la RATP, dont le tronçon central est

⁶*Urbanisme*, n° 62-63, 1959.

⁷Cité par Chatzis K., *La régulation des systèmes socio-techniques sur la longue durée*, Thèse de l'Ecole nationale des ponts et chaussées, 1993.

ouvert en 1977 ; achèvement du "rattrapage" téléphonique vers la fin de cette décennie ; TGV, dont la première ligne est ouverte en 1981 et qui se développe encore. Ce renouveau technologique n'invalide pas encore le principe industriel de standardisation de l'offre.

Le service public se construit alors à partir du compromis entre un principe d'uniformité d'une offre industrialisée et un principe d'égalité de traitement. La péréquation tarifaire comme une certaine rigidité bureaucratique et une standardisation des produits offerts actualisent au quotidien pour les français ce compromis. Le compteur bleu (1963), la carte orange (1975) et le téléphone gris ont sûrement autant fait pour propager l'idée d'une égalité des citoyens devant les services publics que bien des jurisprudences du Conseil d'Etat inconnues des usagers. Cette égalité peut aussi être lue en termes moins positifs, comme égalisation, comme non-reconnaissance de la singularité de chaque situation. Saisis au pluriels les usagers sont alors la référence de l'action, objets de mesure et d'enquêtes, mais saisi au singulier, chaque usager apparaît avec ses attentes et pratiques singulières comme un grain de sable qui risque de bloquer la machine.

Deux mouvements, relativement récents viennent cependant réintroduire la singularité de l'usager dans les dispositifs de production des services publics.

- Des services publics ont été conduits à s'interroger activement sur ce qui fait la qualité de leurs prestations aux usagers et à introduire de nouvelles méthodes de gestion plus réactives.

- Diverses tentatives de dérégulation ou de privatisation, encore qu'aucun de ces termes ne soit vraiment adéquat, ont tendu à bousculer certaines rigidités bureaucratiques ou à remettre en cause des monopoles en faisant de l'usager un acteur économique sur un marché.

Ces deux mouvements sont souvent confondus à travers l'évocation du passage de l'"usager" au "client", ils sont cependant disjoints. Le premier fait écho à une évolution de l'organisation du travail dans les entreprises de services qu'elles soient publiques ou privées, le second s'inscrit dans une réflexion sur les modalités de régulation de l'offre publique sur un marché. Les implications du premier sont plutôt du côté de l'organisation du travail, celles du second du côté du statut de ces services dans la société. Leurs domaines de pertinence ne sont pas les mêmes non plus. La réflexion sur l'ouverture au marché concerne seulement les services qui sont facturés aux usagers alors que les transformations du travail, comme l'informatisation, se retrouvent aussi bien dans les services publics industriels que dans les administrations. Mais leurs effets directs et indirects s'entrecroisent souvent dans la sphère large des services publics incluant aussi bien les grands monopoles de services, comme EDF ou France télécom, les administrations ou les services publics locaux.

Le présent ouvrage est consacré à ces dernières mutations et à l'évolution du statut de l'usager dans sa relation avec les services publics qu'elles entraînent, autour des transformations dans le domaine de la gestion (chapitre I), autour de l'introduction de régulations de marché (chapitre II), pour saisir enfin (chapitre III) comment tout ceci conduit à ressaisir l'histoire des relations entre la figure de l'usager et celle du citoyen. L'attention sera plus particulièrement portée sur les services publics industriels et commerciaux, sans cependant négliger les autres services publics lorsque certaines tendances y sont plus clairement illustrées. Ces mouvements trouvent leur origine au sein de l'appareil de production des services publics et non dans l'émergence d'un rassemblement d'usagers. Ceci explique ce qui n'est qu'apparemment un paradoxe, le fait que, dans cet ouvrage consacré aux usagers des services publics, il sera plus question des services publics et de leur évolution que des usagers eux mêmes, de leurs attentes ou de leurs pratiques. L'usager ne préexiste pas aux

relations ouvertes entre les pouvoirs publics et l'individu par la mise à disposition d'un service, relation de service, relation marchande, relation de citoyenneté.

Chapitre I : LA RELATION DE SERVICE

Une rupture gestionnaire se dessine dans les relations entre services publics et usagers. On peut distinguer trois moments : les campagnes de promotion et le lancement de nouveaux produits à partir de 1985, les politiques d'accueil, qui se développent en parallèle jusque vers 1992, puis les engagements et les transformations d'organisation à partir de 1994.

La première phase met en scène les services de marketing. Ce sont d'abord des campagnes de communication institutionnelle qui marquent une rupture volontariste avec l'imagerie égalitaire et vieillotte de ces services, la campagne "ticket chic, ticket choc" de la RATP en 1983 suivie en 1985 de l'installation sur les quais de moniteurs vidéo qui proposent des informations générales sur la ville (TUBE). En 1985, la marque "La poste" est créée, et en 1986 est engagée la campagne "Bougez avec la poste". Ce sont ensuite des nouveaux produits. C'est, en 1984, la carte intégrale pour les transports parisiens qui connaîtra un succès mitigé, la carte Kiwi à la SNCF qui redonne une apparence plus moderne à la carte famille, ou Collissimo en 1989 qui instaure le délai garanti pour les paquets et plus tard, après 1995, toute une gamme de "prêts à poster"⁸.

Cependant la nouvelle image apparaît très décalée avec la réalité quotidienne des guichets. La question de l'accueil devient alors le point noir à résorber. En 1987 la Poste développe les contrats d'accueil et l'opération "accueil plus". En 1989 Quilès tient à la Poste un discours proposant de faire de l'accueil une priorité stratégique. En 1991 démarre à la RATP le "nouveau service en station" avec en particulier un nouvel uniforme. Ces efforts pour améliorer l'accueil se retrouvent également dans l'administration. Ainsi, dans *La charte de l'usager*, publiée en 1992, sur 89 mesures nouvelles, 60 sont consacrées à l'accueil au sens large (nouveaux guichets spécialisés, rédaction de guides pour les administrés, services télématiques, enquêtes de satisfaction)⁹. Il semble que la SNCF ait moins porté ses efforts sur l'accueil, malgré une campagne de réfection des gares engagée avec l'installation des TGV, que sur la gestion des réservations avec le logiciel SOCRATE, en 1993.

Progressivement, les problèmes rencontrés à l'accueil apparaissent comme des symptômes de difficultés plus profondes ancrées dans toute l'organisation. L'usager ne souhaite pas seulement avoir un accueil plus poli dans un cadre plus agréable, il souhaite que son dossier soit traité efficacement, ce qui met en cause l'ensemble de l'organisation. La réponse la plus visible à cette préoccupation est la politique des engagements. En 1994, EDF décide unilatéralement de rembourser les usagers si des délais ne sont pas respectés pour des opérations élémentaires comme l'installation d'une ligne. Cette expérience sera reprise l'année suivante par France télécom, et ensuite dans certaines caisses nationales d'assurance vieillesse, puis, sur un mode moins contraignant à la SNCF et au Ministère de l'équipement. S'engager à tenir un rendez-vous dans les deux heures suppose d'avoir une gestion plus fine des plannings, c'est donc bien plus qu'un problème propre à l'accueil. L'entreprise doit se réorganiser en profondeur pour répondre à de tels engagements. Le projet "ligne du public" à la CNAF en

⁸Quatrebarbes (de) B., *Usager ou client ? Marketing et qualité dans les services publics*, Les éditions d'organisation, 1996.

⁹*La charte des services publics*, Direction générale de l'administration et de la fonction publique, Paris, 1992.

1995, le projet EO2 à France télécom en 1996 qui instaure un découpage par type de clientèle (résidentiel, professionnel, entreprises) ou, dans un autre registre, l'information en temps réel des voyageurs RER sur les arrivées des trains depuis 1993, s'inscrivent dans cette même tendance.

L'explication d'une telle évolution est toujours plus délicate que sa description. Trois causes sont souvent avancées. La première concerne les organisations elles-mêmes. On serait passé d'une phase d'équipement à une phase de gestion. Cette singularisation de la relation aux usagers serait alors le retournement de la production vers le service. D'autres auteurs mettent en avant la montée du niveau d'éducation et par là du niveau d'exigence des usagers dont la pression aurait conduit à faire évoluer les services publics. La troisième explication fait de la concurrence, ouverte progressivement, le facteur explicatif principal. La chronologie des réformes engagées conduit à relativiser les deux premières explications. Ce qui est remarquable en effet c'est le caractère relativement tardif du tournant pris par les services publics. Pour plusieurs grands services les derniers grands programmes d'équipement s'achèvent avant 1980 ; quant à la pression des usagers, si le mouvement consommateur est un bon indicateur de cette prise de conscience, il connaît son apogée vers 1975 pour plutôt décliner ensuite. Les deux premières causes doivent être donc plus considérées comme des conditions nécessaires que suffisantes. La pression de la concurrence peut, elle, être plus directement visible. La filialisation de Chronopost qui intervient dès 1985, en avance sur des mouvements comparables dans d'autres services publics, peut être reliée à la pression concurrentielle dans ce secteur particulier. En revanche, la concurrence n'explique pas à elle seule l'extension du phénomène puisqu'on observe des évolutions parallèles dans des secteurs purement administratifs. Il semble que l'on peut étendre cette dernière cause en mettant en avant un facteur qui se trouve à la jonction des trois précédents : la concurrence par comparaison. Si les usagers constatent que dans le secteur commercial ou à leur banque, grâce à de nouvelles possibilités techniques ou gestionnaires, certaines facilités leur sont offertes, ils ne comprennent pas de ne pas retrouver les mêmes du côté du secteur public. C'est alors que la pression devient difficilement résistible pour les gestionnaires de ces services. Ainsi émergent, avec un certain effet de retard, des évolutions concomitantes dans le secteur public et le secteur privé et, du côté du public, entre les services publics industriels et commerciaux et les administrations.

Ces mutations gestionnaires ont été accompagnées d'un mouvement actif de recherche et de formalisation. Cette activité peut être rassemblée autour de la construction multidisciplinaire de la notion de "relation de service" promue en particulier dans un séminaire organisé par la RATP et le Ministère de l'équipement en 1989¹⁰. Interpellés par les responsables des services publics sur les difficultés dans l'organisation de l'accueil, les chercheurs ont à la fois pris au sérieux et relativisé cette question de l'accueil. Ils ont pris acte du fait que c'était des petites tensions quotidiennes, des dysfonctionnements localisés ou des tracasseries administratives que se nourrissait l'argumentaire critique sur les services publics. Mais ils se sont refusés à isoler une fonction particulière de l'accueil. Ils ont tout particulièrement mis en lumière le fait que la prestation de service se poursuit jusque dans le contact avec l'usager. Cet aspect est au coeur de la définition du service que propose Jean Gadrey¹¹. Pour cet auteur, le service se caractérise par le fait que le support de la prestation est le destinataire ou l'une de ses dépendances (son compte en banque ou sa voiture) et non

¹⁰*La relation de service dans le secteur public*, Paris, Plan urbain, RATP, DRI, 1991, 5 tomes.

¹¹Gadrey J., Les relations de service dans le secteur marchand, in Gadrey J., Bandt (de) J. (éds.), *Relations de service, marchés de services*, Paris, CNRS Editions, 1994, p. 23-41.

une nouvelle marchandise. Ainsi, par exemple, si j'achète une perruque fabriquée dans une usine lointaine, je me rends chez mon coiffeur qui devra bien effectuer son travail à partir de ma chevelure. Dans les services simples comme la coiffure, l'essentiel de la prestation se joue dans ce contact. Dans des services plus complexes, comme c'est le cas de grands services publics de réseau, l'agent au contact n'effectuera pas lui-même la prestation (ce n'est pas le guichetier ou le contrôleur SNCF qui transporte le voyageur), mais il contribue activement à faire correspondre l'offre de service à la situation particulière de l'utilisateur (il propose des informations, édite un billet, vérifie que l'usage ne contrevient pas aux règles...). Ces agents doivent être considérés, selon l'image proposée par Isaac Joseph¹², comme des "réparateurs" qui adaptent localement la machine de production de services à la spécificité de l'usager, accompagnant, par là, la prestation jusqu'au destinataire. C'est le mode de coordination des acteurs de l'offre et de la demande dans le cours de la prestation que l'on appelle relation de service. En ce sens, cette analyse déborde le secteur traditionnellement alloué aux services et concerne aussi les pratiques administratives ou d'application de la norme, voire même certaines activités de production industrielle lorsque la définition du produit se rapproche du sur mesure.

Les observations conduites in situ auprès des agents de base au contact des usagers conduisent à souligner trois dimensions de ce travail de coordination :

1. L'infinie diversité des situations que l'agent au contact doit prendre en compte, reflet de celle des individus. C'est ce qui est le fondement même de ce travail de coordination.

2. La présence du destinataire, lors d'une partie au moins de ce travail. Présence qui peut être lointaine, comme dans les services d'accueil téléphonique, ou plus rapprochée. Cette présence est lourde de contraintes pour les agents et fait de ces métiers, des métiers pas comme les autres.

3. L'activité propre du destinataire qui coproduit le service avec l'agent. Cet aspect qui découle moins directement de la définition que les deux précédents a frappé les chercheurs à mesure qu'ils observaient les situations de face à face agent/usager. Cette notion de coproduction est entendue, on le verra, en des sens très différents. Mais dans tous les cas elle fait écho au constat que l'usager n'est pas passif dans cette relation.

Ce sont les conséquences de ces caractéristiques qui seront déclinées dans la suite de ce chapitre :

- I. du point de vue des organisateurs des services dans le domaine de la gestion ;
- II. dans une perspective centrée sur la relation elle-même par les sociologues des interactions ;
- III. du point de vue des agents par les sociologues du travail.

¹²Joseph I., La relation de service, les interactions entre agents et voyageurs, *Les Annales de la recherche urbaine*, n° 39, 1988, p. 43-55.

	diversité des situations d'utilisateurs	présence du destinataire	coproduction
point de vue de l'organisation	standardisation/différenciation	front office/ back office	division du travail
point de vue des interactions	contrat	civilité	ajustement et communication
point de vue de l'agent de base	discrétionnarité	aliénation des agents de base	négociation locale

1. Un modèle de gestion

1.1. Le compromis standardisation/différenciation

On a vu fleurir ces dernières années aux entrées des villes, dans des zones commerciales ou industrielles, des hôtels bon marché qui ont tout misé sur une standardisation absolue du service offert et sur une limitation des situations de contact entre agents et usagers. Le service offert, une nuit à l'abri, est là réduit à ses caractères essentiels et offert de manière uniforme. Les conditions de la relation peuvent être standardisées voir automatisées : paiement par carte bleue, remplacement de la clef par un code. A l'opposé on trouverait l'hôtel de luxe, le palace, dans lequel, au moins dans l'imaginaire, le client un peu capricieux peut exiger qu'on lui apporte une barquette de fraises au milieu de la nuit. Dans le premier cas, la relation de service est indépendante du destinataire. Dans le second cas, le traitement de demandes individuelles est artisanal et non formalisé. Tout le problème des chaînes d'hôtellerie moyenne se trouve dans la recherche d'une position intermédiaire, offrir par exemple un repas à l'heure d'arrivée du client, mais tout de même pas au milieu de la nuit. L'exemple hôtelier¹³, bien qu'issu du secteur privé, illustre tout à fait la tension dans laquelle sont pris les responsables des services publics : d'un côté la quête de performance se traduit par la recherche de formes de standardisation et de rationalisation de la prestation offerte, de l'autre le service public souhaite s'adapter aux usagers et ne plus se limiter à des prestations rigides. Ces notions de performance et de souplesse apparaissent d'ailleurs au même niveau dans le discours sur la "modernité" du service public. Les formes d'organisation sont alors construites autour de compromis entre ces deux exigences.

La tension entre la standardisation et la différenciation de l'offre traverse toute activité productive. Dans le cas d'une production industrielle, l'arbitrage essentiel s'établit entre d'un côté la recherche d'économies d'échelle et de l'autre la volonté de répondre au mieux aux différentes facettes de la demande. La quantité contre la variété, en quelque sorte. Lorsque l'on s'attache aux relations de service, la question même de la variété se trouve éclatée. L'observation des réformes organisationnelles engagées révèle plusieurs principes de différenciation : l'adaptation à des demandes diverses (pouvoir poster une bouteille de vin), la personnalisation (avoir le même interlocuteur qui connaît mon dossier), la spécialisation (avoir en face une personne qui possède la compétence pour traiter le problème que je lui soumet), la distinction (ne pas circuler en train dans la même classe que tout le monde). Mais en deçà même de cette question, les spécialistes de la gestion notent d'autres difficultés. Chacun de ces principes correspond à des critères de qualité perçue par l'utilisateur, ils ne conduisent pas nécessairement à des solutions convergentes : ainsi avoir le même interlocuteur et la meilleure expertise ne sont pas *a priori* compatibles. C'est le problème qui dans la médecine est géré par l'articulation entre le médecin généraliste et le spécialiste. Mais plus encore, la recherche des qualités associées à ces principes de différenciation conduit à des tensions avec d'autres qualités perçues par l'utilisateur qui sont obtenues plus aisément dans des régimes de standardisation de l'offre, comme l'accessibilité, la simplicité, la rapidité ou la fiabilité.

Ces différentes qualités sont d'autant moins conciliables que les choix gestionnaires engagent toute l'organisation et sont inscrits dans des dispositifs rigides comme des

¹³Langeard E., Eiglier P., *Servuction : le marketing des services*, Paris, Mc Graw-Hill, 1987.

organigrammes, des règles de gestion du personnel ou l'architecture des bureaux d'accueil. Armand Hatchuel, dans l'un des premiers travaux sur la relation de service dans le secteur public, a mis en évidence cet aspect¹⁴. La RATP a instauré en 1972 un cadre de gestion des stations, nommé TAME. On se trouve alors dans le contexte qui donnera naissance à la carte orange, et le mot d'ordre est plutôt à la standardisation. Le principe central est de considérer toutes les stations comme équivalentes, ce qui permet en particulier de faciliter le transfert d'agents d'une station à une autre. Ce choix est facteur de qualité pour l'utilisateur, en effet en cas de congé ou de maladie l'interchangeabilité des agents entre les stations permet de lisser l'offre de services et d'avoir une meilleure adaptation aux besoins locaux. Un tel choix a aussi des implications sur la gestion du personnel. Certaines stations sont plus demandées que d'autres (les agents habitant en majorité à l'Est de la région parisienne souhaitent plutôt travailler dans des stations de ce côté de la capitale), l'uniformisation des stations permet de négocier un rapprochement progressif du domicile des agents. Lorsque quinze ans plus tard, des préoccupations d'adaptation du service se font jour, le système TAME apparaît comme un carcan. Ainsi répondre à une demande apparemment banale, comme avoir un guichetier qui maîtrise l'anglais dans les quelques stations les plus fréquentées par les touristes, soulève d'énormes difficultés. Il s'agit en effet de mettre en cause localement un système rodé et négocié avec le personnel. En caricaturant un peu, on peut alors en déduire que la solution la plus simple pour avoir un agent qui parle anglais à la station Opéra, sans bousculer les règles d'interchangeabilité des agents, est de former tous les agents à cette langue. Ces choix gestionnaires sont donc des choix lourds comparables à des investissements dans des infrastructures de production. Ils supposent de porter une attention toute particulière aux compromis entre les principes de qualité privilégiés.

La poste, par l'ouverture de la gamme de produits proposés, est confrontée de manière cruciale à ces choix. On peut repérer des orientations contrastées à ce propos. Le mouvement de modernisation a conduit dans l'offre de produit à miser sur la distinction symbolique. Cette quête se retrouve dans l'organisation de l'accueil, la création de bureaux réservés pour le conseil financier, de services d'accueil à destination des professionnels (carrés pro), ou de services réservés pour Chronopost. Ces dispositifs permettent d'associer les effets de spécialisation et de distinction sociale. Dans le même temps on observe aussi une quête, inverse, de simplification de l'accès à travers la généralisation de guichets effectuant toutes les opérations. On a pu voir ainsi se généraliser les guichets multi-services et apparaître progressivement des bureaux à file d'attente unique inspirés des bureaux de poste anglais. Un tel mode de division du travail permet d'éviter à un usager venant pour plusieurs opérations d'être renvoyé d'un guichet à l'autre. En outre, si ce système est accompagné d'une file d'attente unique pour les divers guichets généralistes (file unique ou numéro d'ordre), il permet d'éviter pour un usager d'être "pris" derrière un de ses congénères dont la demande appelle un traitement particulièrement long. Une telle organisation tend à réduire le stress, dû tout autant à l'incertitude sur la durée de l'attente qu'à la durée elle-même. Un tel choix n'est cependant pas optimal du point de vue de la spécialisation et de la compétence offerte. Un guichetier doit dans ce contexte maîtriser plus de cinquante opérations courantes allant du domaine postal au domaine financier. La compétence, en particulier pour des nouveaux venus, peut donc parfois être insuffisante. La nécessité de trouver un compromis se trouve matérialisée dans l'architecture des nouveaux bureaux de poste qui associe (de même que dans de nombreuses banques) une batterie d'automates pour quelques opérations les plus banales, une file unique pour les autres opérations courantes et un bureau en retrait, sans guichet, pour certaines fonctions de conseil financier.

¹⁴Boisot G., Hatchuel A., Mace P., Peny A., *Pour un scénario-cible : station 2000*, Paris, RATP, 1987.

Si la qualité perçue dépend autant des conditions de la relation que de la nature du service offert, cela conduit, tant dans le domaine du marketing que dans celui de l'organisation de la production, à rapprocher la question de la segmentation de celle de la relation. Le marketing des services face à des attentes différentes et non conciliables des usagers gagne alors à établir une segmentation des clientèles non plus selon les produits mais selon les niveaux d'engagement dans la relation. Cette recherche de différenciation de la relation selon le public visé a souvent été associée à la dimension commerciale et donc marchande de la relation. Ceci va bien au-delà, comme l'indique l'exemple d'une administration chargée de la distribution de prestations sociales comme la CNAF. Dans les organismes dépendant de cette institution une refonte des modalités de gestion de la relation a été engagée derrière le titre "ligne du public". Ce projet est appuyé sur une typologie distinguant les allocataires dont les situations sont stables, qui perçoivent les aides comme un revenu annexe peu important, de ceux pour qui les allocations représentent une part importante de leurs revenus et qui souvent, en outre, ont des positions familiales plus fragiles et complexes. En effet la même prestation, allocation familiale, peut s'inscrire du point de vue de l'utilisateur dans des contextes très différents, d'où des qualités perçues très contrastées. Pour des personnes de classe moyenne, l'automatisation des prestations et la possibilité de suivre chez soi grâce au Minitel l'état de son dossier apparaissent comme des facteurs de qualité. Devoir attendre à un guichet est vécu comme une forte contrainte, en revanche un retard de quelques jours dans le virement des prestations sera à peine remarqué. A l'autre extrémité de l'échelle sociale, au contraire, une relation plus personnalisée avec le même interlocuteur peut s'avérer nécessaire, quitte à ce que l'utilisateur doive passer plus de temps dans la salle d'attente. En revanche, pour ces mêmes personnes, les retards de paiement, qui malmènent une économie domestique fragile, sont perçus comme de graves dysfonctionnements.

Dans tous les exemples précédents la recherche d'un partage entre standardisation et différenciation n'apparaît pas propre au secteur public. Une question demeure cependant spécifique. Les services dans ce secteur affichent en effet un principe d'égalité de traitement. Ce principe est un peu mis à mal par les efforts d'adaptation aux demandes particulières, il est franchement pris de front dans les actions qui privilégient la distinction sociale et symbolique. L'observation des réformes des services publics montre que cette question n'a pas vraiment été prise en compte. Le fait que l'un des "prêt à poster" de la poste soit nommé Distinguo, marque même une volonté d'afficher une mise en cause de l'égalité symbolique. Il n'est pas sûr cependant que les responsables des services publics aient toujours mesuré les effets à long terme d'une telle mise en cause. Ceci vaut du point de vue des agents qui n'endossent pas toujours cette orientation "commerciale" du service. Cela vaut aussi pour les usagers qui ne comprennent pas d'être à certains moments traités comme "clients" et à d'autres comme des "usagers" qui doivent se conformer aux nécessités du service. La confrontation entre l'affichage d'un principe d'adaptation "SNCF, c'est possible" et la réalité d'un durcissement de la relation à travers le logiciel de réservation SOCRATE, peut être à la source d'un certain rejet de cette institution par les usagers. Les responsables de ces services, attachés à une volonté de rupture symbolique avec le modèle réputé dépassé des services publics, ont ainsi sous-estimé les vertus de robustesse associées à la quête tant symbolique que pratique des qualités de standardisation du service. Ceci d'autant plus que les signes attachés à la distinction sociale peuvent évoluer : après que la SNCF adaptait pour SOCRATE un système de réservation de compagnie aérienne, Air France Europe, avec le système des navettes, cherchait à dépasser justement les rigidités des systèmes de réservation en rapprochant son offre de service de celle du métro.

1.2. *Front office et back office*

La question de la spécificité du travail en présence du destinataire est abordée par les spécialistes de la gestion à travers l'opposition entre *front office* (les agents en contact avec les usagers) et *back office* (ceux qui ne le sont pas). Dans la mesure où l'agent en contact ne peut pas prendre en charge toute la prestation, il faut bien d'une part définir les limites de son intervention en pesant les avantages et inconvénients du traitement en face à face, et d'autre part faire que l'agent au contact soit à même de mobiliser tout le potentiel de l'organisation dont il n'est que la partie émergée.

Le découpage de la limite *front/back* est délicat. Ici encore, il s'agit d'établir un compromis entre les vertus et les défauts des deux lieux de traitement du service. Le fait de devoir effectuer une partie du travail en présence du destinataire est porteur de rigidités mais aussi de ressources. Prenons deux services administratifs chargés d'instruire les mêmes dossiers, l'un en contact avec les usagers, l'autre n'établissant des relations que par courrier. Dans le premier cas les formes de distribution du travail seront plus figées : si l'on choisit d'établir des guichets généralistes, l'appel à un spécialiste suppose tout un ballet d'allers-retours du guichetier entre son usager et la personne compétente. Le même problème est simplement résolu dans le second cas en transférant le dossier plus complexe à l'agent idoine. La gestion du temps n'est pas non plus la même, les arrivées des usagers ne sont pas régulières sur la journée et tout service ouvert au public est confronté à des problèmes de gestion des pointes. En outre l'ordre d'arrivée n'est pas maîtrisé et un usager ne peut être mis de côté comme un dossier. En revanche, la présence de la personne qui dépose le dossier permet d'obtenir des compléments d'information voire de redéfinir avec cette personne l'objet de la demande, alors que ces ajustements sont rendus très coûteux dans le cas d'une instruction à distance. Le problème du gestionnaire est alors de définir la ligne de partage, mais aussi les modes de relation entre le *front office* et le *back office*.

En effet, une fois le découpage établi, cette limite ne doit pas devenir une frontière impénétrable. Les relations entre le front office et le back office sont en effet essentielles pour la qualité du service. La qualité de service se joue souvent au coeur même de l'organisation. Ainsi, lorsqu'en 1994 EDF s'engage à tenir un rendez-vous dans un créneau horaire de deux heures, cela suppose que l'agent au contact du public puisse avoir directement accès au planning des équipes d'intervention. Cela entraîne aussi, une organisation du travail des équipes d'intervention qui permette d'associer interventions à horaires contraints et à horaires libres de manière à ce que cet engagement ne se traduise pas par une sous-activité des équipes, dont le coût serait prohibitif. En matière de transport collectif, en cas de perturbation, les annonces, expliquant les causes et conséquences directes de celles-ci (délais à prévoir), sont perçues par les usagers comme un facteur important de qualité. Là encore, ce n'est pas une question qui se joue au seul contact du public. Le conducteur de train, n'a pas en effet les éléments pour décrypter les événements. Il faut donc qu'un agent, sur le site central de commande, alors même que tout le monde est pris dans le stress provoqué par cette perturbation et par les actions correctives engagées, puisse collecter et diffuser aux conducteurs, l'information pertinente.

Chaque élément du service s'inscrit donc dans des processus qui conduisent à remonter plus ou moins profondément au sein de la relation. La réorganisation engagée en 1995 par France Télécom (EO2) s'appuie en partie sur ce constat. A partir d'une segmentation des clientèles entre résidentiels, professionnels (professions libérales, PME), entreprises, le nouvel organigramme prévoit le rapprochement en une seule entité, des services commerciaux

et des services techniques directement concernés par les prestations destinées à chaque catégorie, pour faciliter les échanges au quotidien. Parallèlement diverses actions inspirées de l'assurance qualité, permettent pour différents processus (le raccordement, l'entretien des lignes, la facturation ...) de préciser les conditions d'enchaînement des différentes interventions.

L'exemple des télécommunications révèle aussi que la limite entre le front et l'arrière, matérialisée dans une architecture des bureaux ou dans des organigrammes, tend en particulier par les technologies de communication à devenir de plus en plus mouvante. Selon la procédure normale une demande est prise en compte par un agent commercial dont le rôle est de formaliser cette démarche, qui transmet le dossier, à la fois aux services de l'administration des ventes pour la facturation et aux services techniques pour la prestation. Dans le cas d'une demande routinière de connexion d'un particulier, si l'agent commercial dispose de temps, il peut, accéder aux applications informatiques administratives et engager le processus de facturation. Il peut aussi mettre en oeuvre des applications informatiques des services techniques qui permettent de prendre un rendez-vous avec le technicien, ou d'attribuer un numéro. A l'inverse, pour une demande plus complexe, il peut d'emblée, mettre l'utilisateur en contact avec un technicien qui prendra en charge la partie commerciale de la relation. Ainsi le *front office* peut s'étendre dans le *back office* et vice versa.

1.3. La division du travail

Cette continuité de la prestation ne s'arrête pas avec l'utilisateur qui coproduit le service. L'ampleur de cette participation varie selon les services, elle peut être essentielle lorsque le service est très directement associé à la personne. Dans le secteur éducatif, la prestation de l'enseignant n'est en fait qu'un accompagnement d'une démarche accomplie par l'élève. Il en va de même pour la santé ou l'insertion sociale. Mais, même pour des prestations de service plus isolables du destinataire, une part du travail peut être transférée à l'utilisateur. La recherche de productivité dans certaines industries de service privées a pu ainsi passer par la mise au travail des clients. Les tâches accomplies par le serveur dans la restauration traditionnelle sont déléguées au client dans la restauration rapide, comme les fonctions de pompiste ont disparu de nombreuses stations services.

L'introduction d'automates s'accompagne souvent d'une redéfinition de la division du travail. Ceux-ci peuvent dans certain cas conduire à supprimer la relation, comme c'est le cas, pour la facturation, avec le prélèvement automatique. D'importantes perspectives de développement dans ce domaine sont encore ouvertes. Le télé-relevé pour l'électricité ou le traitement automatisé des remboursements de sécurité sociale sont d'ores et déjà permis par la technique. Dans certaines situations l'automatisation conduit à transférer des tâches vers l'utilisateur. L'utilisateur a dû apprendre avec le remplacement des poinçonneurs par des barrières automatiques, puis par le compostage SNCF, à participer à des fonctions de contrôle, il a dû intégrer le code postal, et, si possible, l'inscrire dans les cases prévues d'enveloppes préformatées pour faciliter le tri automatique. Les distributeurs automatiques ont, après le secteur bancaire, pénétré la poste et certaines billetteries des services de transports en commun. Leur développement offre en effet des qualités d'accessibilité maximales pour des utilisateurs à la fois habitués au service et ne recherchant pas une forte implication dans la relation. Le Minitel a aussi trouvé sa place de manière très claire pour les réservations SNCF. Dans tous ces cas, l'automatisation conduit de fait à transférer à l'utilisateur les opérations de saisie d'information qui revenaient avant à un agent.

Ce transfert ne va pas sans difficultés et le travail de l'ergonomie inclut aussi la prise en compte du travail effectué par les usagers. La conception des modes d'emploi mais aussi de la forme même de ces machines doit faciliter l'accès de tous. Toutefois, à dérouler les difficultés rencontrées par les ergonomes dans la conception des automates actionnés par les usagers on révèle progressivement toute la complexité de ce qui se joue dans les communications les plus banales entre agents et usagers.

2. Les interactions entre agents et usagers

Les spécialistes de la gestion détournent notre attention de l'accueil : les dérèglements ressentis par l'utilisateur dans les services d'accueil ne seraient que des symptômes de dysfonctionnements dans l'organisation. Les sociologues interactionnistes pour leur part vont prendre au sérieux le symptôme et s'attacher à saisir des pannes éventuelles au niveau même de la relation en face à face entre l'agent et l'utilisateur. Il ne s'agit pas d'un retour à une approche psychologique du comportement des agents et à la promotion du sourire. Dans cette perspective la relation de service se trouve ramenée au service dans le service qu'est le moment de la rencontre.

Isaac Joseph, à la suite de Erving Goffman¹⁵, propose de présenter le travail de l'agent comme celui d'un réparateur. Même dans un système gestionnaire bien huilé de nombreuses difficultés se présentent au cours de la prestation de service, l'agent doit alors, tel le plombier, venir palier localement à ces défaillances. Celui-ci, à la compétence technique de sa spécialité doit associer deux autres compétences une compétence contractuelle, la capacité de définir conjointement avec l'utilisateur la prestation à réaliser et une compétence civile permettant le lien minimum entre deux individus dans une société moderne¹⁶.

2.1. Le contrat

Il ne suffit pas de ramener la diversité des situations aux cadres prévus par la machine gestionnaire, encore faut-il que cette opération soit rendue compréhensible à l'utilisateur. Le sentiment d'être manipulé ou méprisé, ce que les usagers expriment en disant qu'ils sont "réduits à des numéros", correspond souvent à un manque à ce niveau. Ceci explique tout autant les récriminations que la qualité même des prestations ou que les contraintes dues à la nécessaire standardisation de l'offre de service.

Deux exemples pour illustrer l'importance de cette compétence contractuelle. Dans le premier cas un usager du RER constate que son billet ne lui permet pas de faire fonctionner la barrière d'accès. Il fait part de son problème au guichetier. Celui-ci connaît depuis le matin la panne, il débloque la machine et fait signe à l'utilisateur de passer. Pour lui, techniquement, le problème est complètement levé. Quant à l'utilisateur, il reste perplexe, il a bien sûr pu pénétrer dans l'enceinte du transport public mais des questions restent en suspens : ne risque-t-il pas d'être considéré en infraction en cas de contrôle ? Pourra-t-il actionner avec son billet les barrières de sortie du RER ? Deuxième exemple : une vieille dame loue à titre gratuit une chambre de bonne à de jeunes étudiantes, elle le fait depuis des années et celles-ci ont toujours payé la facture d'électricité. La dernière occupante, cependant, ne l'a pas fait et la vieille dame se tourne vers les services d'EDF pour résoudre son problème. Une longue discussion s'engage alors, il apparaît que la dame n'a jamais voulu mettre le compteur de la chambre au nom de l'occupante (volonté de maintenir une relation de don ou de maintenir la précarité de la location ?). L'agent prend alors le temps de suivre le raisonnement de cette personne, pour ensuite expliquer en détail le point de vue de l'organisation et pourquoi, dans ces conditions, EDF serait bien obligé de la poursuivre si elle ne payait pas, et lui conseiller à l'avenir de bien penser à mettre l'abonnement au nom de la locataire. La conversation s'est

¹⁵Goffman E., *Asiles*, Paris, Editions de Minuit, 1968.

¹⁶La plupart des exemples de cette partie sont tirés de Joseph I., Jeannot G. (éds.), *Métiers du public, les compétences de l'agent et l'espace de l'utilisateur*, Paris, CNRS éditions, 1995.

déroulée sur un ton cordial et la dame remercie, visiblement non fâchée. Alors que dans le premier cas on a résolu le problème de l'usager, l'insatisfaction demeure, dans le second, la satisfaction apparaît liée au long processus d'explication et d'entente progressive sur un "contrat" qui définit clairement ce que sera la prestation¹⁷.

2.2. La civilité

La relation en face à face inclut une dimension civile minimale propre à une relation humaine entre inconnus. Si l'ouvrier n'est pas tenu de dire bonjour aux pièces qui passent entre ses mains, le guichetier doit, lui, saluer l'usager. Cette dimension de la relation peu apparaître si banale qu'elle a pu être taylorisée (les salutations des clients aux caisses des supermarchés relèvent de prescriptions très précises) ou même automatisée (dans certains services de renseignements téléphoniques, l'agent, pour éviter de répéter les formules de politesse minimales près de soixante fois par heure, dispose d'un automate permettant en appuyant sur un bouton d'envoyer sa voix enregistrée pour un "bonjour" standardisé). Mais la politesse va bien au-delà des formules d'ouverture et de clôture de la conversation. C'est tout un ensemble de signes qui doivent témoigner de la relation civile entre deux personnes. Ces signes sont puisés dans un fond culturel commun. Ils doivent aussi correspondre à la situation spécifique de la relation entre un agent et un usager d'un service public.

Les observations de microsociologie des interactions de face à face révèlent une compétence de civilité à l'opposé de celle présumée dans les campagnes de promotion du sourire à l'accueil. En effet, cette dernière approche suppose d'une part la possibilité d'isoler un moment de la civilité et d'autre part insiste sur une dimension de dépense. La sympathie de l'accueil n'aurait que peu à voir avec le contenu de la prestation et correspondrait à un engagement supplémentaire de l'agent, une part de bonne volonté nécessaire pour que la relation technique ou administrative prenne les apparences d'une relation sociale normale. Au contraire l'observation des pratiques des agents révèle plutôt des principes de diffusion de la compétence civile et d'économie dans son usage. Le laconisme de l'agent, une certaine manière de ne pas trop en faire, en respectant tout au long de la relation des formes minimales de politesse, peuvent être considérées comme des caractéristiques de la qualité du service. Dans le cas fréquent d'altercation avec des usagers, tout le savoir faire de l'agent consiste justement à mobiliser les compétences civiles non pas pour compenser par des excuses un désaccord, mais pour ramener à tout moment l'échange au plus près du contenu de la prestation de service et du fond du désaccord qui engage de manière minimale à la fois l'agent et l'usager.

Cette orientation se retrouve aussi dans d'autres aspects comme l'uniforme des agents. Le fait d'envoyer des agents de sécurité casqués et bottés dans les rames de trains de banlieue n'a pas du tout le même impact que de laisser assurer la sécurité par des contrôleurs. Tant que les équipes sont présentes, cette présence peut être rassurante pour les usagers et effrayante pour les fauteurs de troubles, mais elle contribue à mettre en scène la question de "l'insécurité" et une opposition frontale entre l'institution et les jeunes des banlieues. Le contrôleur, par sa fragilité, qui appelle un minimum de soutien de la part des autres voyageurs en cas de conflit, mais aussi par le fait que son action n'est pas orientée vers la sécurité mais vers l'application du règlement tarifaire, propose une image moins directement conflictuelle des relations entre l'organisation et la jeunesse des banlieues.

¹⁷ Les compétences nécessaires à cette contractualisation sont disséquées dans Borzeix A., Qualité et bienveillance, l'épreuve de l'étranger, *ibid.*, p. 87-123 et Lacoste M., L'agent le client et l'ordinateur, *ibid.*, p. 125-158.

Ce dernier exemple montre bien que la question de la civilité dépasse la seule question de la qualité commerciale de la relation. En effet, dans un premier temps de la réforme des services publics, il s'agissait de savoir si des attitudes trop commerciales n'entraient pas en tension avec le principe d'égalité de traitement des usagers, c'était toute la question de la qualité d'un service sans qualité. L'attention était portée alors sur les suppléments offerts à une population non captive que l'on souhaitait voire utiliser les services publics. La question de la confrontation avec des populations plutôt situées de l'autre côté de l'échelle sociale devient aujourd'hui plus préoccupante. Cette évolution est due à la convergence de deux tendances, une évolution sociale globale, bien sûr, mais aussi une évolution technique propre aux services publics et administratifs. L'automatisation d'un certain nombre de relations comme la mise en place de prélèvements automatiques conduit de fait à éloigner pratiquement les classes moyennes des guichets des services publics et des administrations¹⁸. Cette évolution concerne la poste dans ses fonctions bancaires ou les services d'urgence des hôpitaux confrontés souvent à des demandes plus sociales que médicales. Ici le modèle de la compassion fait le pendant de celui de la bonne volonté commerciale pour d'autres populations. Le professionnalisme passe plutôt par une certaine distance non dénuée de respect : une égalité de traitement entendue comme in-différence.

2.3. Ajustement et communication

Pour les ethnographes de la communication, que l'agent et l'utilisateur s'entendent sur la prestation convenable suppose un certain ajustement des perspectives des deux protagonistes. C'est là mettre en avant une deuxième figure de la coproduction entendue non plus comme partage de la prestation, mais comme engagement conjoint dans la communication. Les pannes et décalages qui apparaissent dans ce rapprochement sont la cause de bien des micro-conflits aux guichets.

Toute relation de service suppose, *a minima*, l'accomplissement d'un diagnostic. Ce diagnostic naît de la mise en commun des informations que possèdent, d'un côté l'utilisateur sur sa situation et sur le problème qui l'amène et, de l'autre, l'agent, sur les caractéristiques de l'offre de service ou les contraintes de l'organisation. Cet ajustement, pour des actions routinières peut être très largement pris en charge par le destinataire du service. L'utilisateur qui exhibe sa carte de transport en montant dans le bus sans même adresser un regard au chauffeur, celui qui, à la poste, tend son récépissé de recommandé avec sa carte d'identité, celui qui à la SNCF annonce d'emblée son code de réservation par Minitel, ou face à un autre service prend bien soin d'ordonner ses arguments ("je viens pour..."), réalisent en raccourci l'essentiel de ce travail qui semble même ne pas avoir été accompli. Ces situations "heureuses" forment l'immense majorité des transactions quotidiennes effectuées autour des services publics.

Malheureusement, certains facteurs tendent à brouiller cet ordre et à causer des troubles de la communication. Par delà le problème à régler, ces situations méritent l'attention parce qu'elles rendent observable ce qui sinon est noyé dans l'évidence de ce qui va de soi. Ces éléments peuvent trouver leur origine du côté de l'utilisateur par exemple lorsque celui-ci, étranger, ne saisit pas d'emblée toute une série de codes préétablis, ou lorsqu'il est emporté

¹⁸Jeannot G. When non-social public services take care, in Schulze H.-J., Wirth W. (eds.), *Who cares ?*, Londres, Cassel, 1996, p. 63-75.

dans une réclamation. Ils peuvent être liés aussi à l'organisation du service, à travers la mise en place d'ordinateurs aux guichets ou à travers la multi-activité des agents.

Les situations de réclamation, qu'il s'agisse d'une réaction à une mise en demeure de paiement ou d'une plainte à propos d'un dysfonctionnement, sont tout particulièrement des occasions de tension. Il y a à cela, bien évidemment, des raisons de fond, les positions de l'utilisateur et de l'organisation peuvent être irréductibles. Mais ces situations exacerbent aussi le décalage entre deux manières de saisir les événements, l'une expressive qui part de l'expérience et s'inscrit dans un récit ("ça ne va pas"), l'autre orientée vers l'action, centrée sur le problème et ses propriétés : identifier un dossier, diagnostiquer une panne. Alors que dans des prestations de service le mouvement de réduction de l'expérience ("je vais voir ma grand-mère qui est malade depuis deux semaines") à la prestation ("je voudrais un billet pour Vesoul") est accompli par l'utilisateur, dans le cas de réclamations le récit des circonstances singulières n'apparaît pas au plaignant dissociable du problème à traiter ("ma grand-mère est malade et on me coupe l'électricité"). Il ne s'agit pas pour autant de "faire du relationnel" en écoutant simplement la plainte. L'utilisateur n'attend pas que l'agent reconnaisse, à titre personnel, ses raisons de se plaindre, mais qu'il résolve son problème ou lui rende son droit. L'agent doit donc, tant bien que mal, mobiliser des compétences, discursives (questionner, reformuler...), maîtriser le ton de la discussion (le même énoncé peut apparaître comme un constat neutre ou une dénonciation selon la variation de la voix) et son contenu (viser les faits et non les personnes).

Les rencontres avec des personnes qui ne maîtrisent pas complètement la langue ou les codes culturels sont aussi sources de décalages dans la communication. John Gumperz a analysé dans un contexte britannique, deux interviews de sélection pour des stages de formation conduites, dans un service public lié à l'emploi¹⁹. La première avec un anglais d'origine. La seconde avec un Pakistanais, pour lequel l'anglais ne pose pas de difficulté de compréhension, mais dont ce n'est pas la langue maternelle. Dans le premier cas, dès la phase de présentation, les chevauchements sont multiples, le rythme est rapide. Puis dans le cours de la discussion l'interviewé repérera à des variations de la voix de son interlocuteur ce qui lui importe ou non, et par là s'efforcera de minimiser dans sa biographie ce qui pourrait lui être défavorable et de saisir le bon moment pour mettre en avant, de lui-même, son expérience dans le domaine. Dans le second cas, dès le début, la discussion prend une autre tournure. Lors des formules de présentation, une ou deux réponses trop formelles de l'interviewé rompent le rythme familier de la discussion. L'examineur marque une pause et prend une posture plus rigide, en articulant bien, comme si l'interlocuteur ne comprenait pas. La discussion prend alors plus la forme d'un interrogatoire. L'interviewé répond de manière brève et monocorde à toutes les questions sans saisir ce qui intéresse plus l'examineur et en profiter pour se présenter sous un meilleur jour. Avec des expériences professionnelles initiales comparables, le premier sera retenu et non le second. Cet exemple révèle bien combien une communication "heureuse" s'éloigne de la simple administration d'un questionnaire par un agent, combien elle est copilotée par les deux interlocuteurs. Il illustre aussi l'enjeu de la prise en compte de ces décalages culturels dans la formation des agents. Faute de quoi ces micros-incompréhensions peuvent constituer la trame d'un racisme ordinaire au guichet, indépendamment même d'éventuelles actions volontaires, sinon affichées, destinées à compliquer la vie administrative des étrangers.

¹⁹Gumperz J., Les processus inférentiels dans les interactions de service, in Joseph I., Jeannot G. (éds.), *op. cit.*, p. 41-62.

L'organisation peut aussi introduire d'elle-même des éléments qui perturbent le recours aux compétences communes des échanges familiers. L'installation des ordinateurs aux guichets a pu être perçue par le public comme une barrière à la communication, plus efficace que les hygiaphones qui disparaissent progressivement des salles d'accueil des administrations et services publics. Qui n'a pas entendu le fatidique "L'ordinateur est en panne", suivi d'une longue période d'inactivité ? Lorsqu'ils fonctionnent, les terminaux tendent à rigidifier l'échange. Alors que l'agent traitant manuellement un dossier peut prendre note des informations à mesure que l'utilisateur les présente, il devra suivre un ordre préétabli ou renseigner des rubriques évidemment inutiles dans certains cas particuliers. Mais, par ailleurs, l'ordinateur peut transformer notablement l'échange. L'agent prend en charge, par ce canal, une plus grande part de l'organisation, de ce qu'elle sait, de ce qu'elle fait. Dès qu'il a réussi à accéder au dossier personnel de l'utilisateur (souvent en lui coupant d'emblée la parole pour connaître son numéro de référence), l'agent peut confronter ce qui lui est dit avec les informations dont il dispose dans le dossier, ce qui change la nature du travail de recadrage. Ceci peut faciliter les relations, lorsque l'agent, au vu du dossier peut comprendre à demi-mot la demande, et la reformuler immédiatement. Mais cela peut aussi renforcer pour l'utilisateur le sentiment d'être dominé par l'organisation, puisqu'il n'a pas accès à certaines informations le concernant, comme son classement en bon ou mauvais payeur qui s'affiche d'emblée dans certains services publics et qui déterminera la bonne volonté de l'agent à trouver un arrangement favorable à l'utilisateur dans un cas limite.

La multi-activité, enfin, est aussi un facteur qui complique la communication. On est souvent loin de la situation idéale où l'agent est occupé uniquement à établir avec le destinataire le diagnostic de son problème. Le chauffeur de bus, vend des tickets en même temps qu'il conduit et assure le contrôle. De nombreux guichetiers traitent en même temps le cas d'un usager devant eux, d'un autre au téléphone, tout en étant interrompu par un collègue qui demande un renseignement. Tout ceci renforce encore la nécessité de vigilance de l'utilisateur et son engagement dans le pilotage d'une rencontre fragmentée. Cet exemple illustre aussi la complexité propre du travail en face à face avec les usagers.

3. Les agents de base

Qu'y a-t-il de commun entre un agent d'accueil de la préfecture, un policier, un juge ou un professeur des universités ? Ces sont des agents de base (street level bureaucrats), c'est à dire des agents d'administrations et de services publics en contact direct avec les usagers. Et selon Michael Lipsky²⁰, cette caractéristique commune de leur travail est si déterminante que ces métiers peuvent être comparés, malgré la variation d'autres critères comme le statut social ou les compétences techniques mobilisées. Cette analyse a été conduite plutôt dans des situations proches de la mise en oeuvre de la norme (logement social, police, éducation) à la différence des travaux des sciences de la gestion qui ont porté sur les prestations de service (transport, électricité téléphone). Les zones de pertinence des analyses se recouvrent néanmoins. On retrouve la présence d'un système gestionnaire et d'agents en contact avec le public dans ces deux domaines d'intervention. La relation de service sera analysée dans ce chapitre en se plaçant non plus du point de vue de ceux qui organisent le service, mais de ceux qui assurent sa mise en oeuvre au contact des usagers.

3.1. Le pouvoir discrétionnaire

Le décalage entre le compromis gestionnaire approximatif ou la rigidité de la loi et la diversité infinie des situations fait l'activité même des agents de base. Ceux-ci disposent d'une certaine marge d'appréciation dans l'application du règlement : un pouvoir discrétionnaire. Paradoxalement, même si les services publics industriels et commerciaux comme EDF ou France télécom ont pu, dans une visée commerciale, chercher à redonner de la souplesse locale par exemple en permettant à leurs agents au contact de faire certaines remises tarifaires, le pouvoir discrétionnaire accordé ici aux agents apparaît très restreint comparé à celui dont disposent les agents en charge de fonctions normatives. Ainsi, malgré l'image d'ordre et d'instrumentalité attachée traditionnellement à la police, tant par ses défenseurs que par ses critiques, l'observation des pratiques quotidiennes d'un commissariat révèlent de larges plages de liberté. Les agents interviennent en grande partie sur sollicitation au téléphone, ils ne se déplacent que pour un tiers des appels selon leur interprétation de la situation. S'ils se déplacent, par exemple sur un conflit familial, ils devront en situation opter pour un comportement répressif (emmener le père), de protection (emmener l'enfant), ou de médiation²¹. C'est la somme de ces micro-décisions, autant que les directives officielles, qui fait la nature de l'activité policière. Les enseignants ont aussi un très large pouvoir discrétionnaire sur la manière de conduire leurs cours ou d'orienter les élèves. De manière générale, dans toutes les administrations chargées d'instruire des dossiers, les contradictions ou les indéterminations de la règle laissent aux agents instructeurs de larges franges d'interprétation.

Dans ces administrations le pouvoir discrétionnaire apparaît extrêmement difficile à encadrer. La réaction la plus directe est de continuellement préciser les règles pour enserrer progressivement l'agent dans un filet de prescriptions. Mais, par un mécanisme que les sociologues connaissent bien, ce procédé se retourne très rapidement contre ses promoteurs, les nouvelles règles offrant de nouvelles possibilités d'adaptation ou d'autres ressources permettant aux agents de réagir à une telle tentative d'enfermement. Plus les règles sont

²⁰Lipsky M., *Street level Bureaucracy : dilemmas of the individual in public services*, New York, Russel Sage fondation, 1980.

²¹Monjardet D., *Ce que fait la police : sociologie de la force publique*, Paris, La découverte, 1996.

multiples, plus il en résulte des espaces de contradiction qui appellent une appréciation de l'agent. Mais surtout, plus elles sont nombreuses, moins il est possible de les appliquer toutes et plus l'agent peut choisir. Face à cela, certains réformateurs, ont pu être tentés d'imposer des règles simples en nombre réduit et sans interprétation possible, comme des peines obligatoires pour un délit particulier. Mais une telle orientation suscite le rejet tant des agents que des usagers, qui s'entendent pour les contourner. Ce qui montre que le pouvoir discrétionnaire est aussi une composante positive.

Le pouvoir discrétionnaire ne serait, en effet, pas si prégnant si on ne lui reconnaissait pas du côté des pouvoirs publics comme de celui des usagers certaines vertus. Une administration qui ne laisserait aucune marge d'appréciation locale à ses agents apparaîtrait insupportable tant par la lourdeur de son fonctionnement que par son inhumanité. La figure extrême de la grève du zèle illustre bien le dilemme fondamental que pose la mise en oeuvre concrète de la règle par des agents en contact avec l'utilisateur. L'application rigoureuse de la loi ou des règlements conduit dans de nombreux cas à des absurdités ou à un blocage du système. L'application d'une partie seulement de la règle et la capacité de fermer les yeux sur l'autre est souvent le seul moyen de retrouver la finalité recherchée par ceux qui ont défini cette règle. La discrétionnarité est aussi une des dimensions de la qualité du service rendu ou de l'action publique ; elle correspond à l'humanité attendue dans toute relation de face à face.

3.2. Un travail aliéné

Le travail de l'agent de base inclut une relation humaine. Si dans le modèle idéal de bureaucratie esquissé par Max Weber, la relation entre l'agent et l'utilisateur est orientée sur la tâche et neutre, nous avons tous fait l'expérience d'assez d'altercations tendues avec des agents de services publics pour penser qu'il ne s'agit là que d'une figure idéale. Les usagers attribuent spontanément au caractère acariâtre des guichetiers la cause des tensions dont ils sont victimes. Cette interprétation, sous une forme plus savante, a été dominante pendant de nombreuses années dans les travaux de sciences sociales, en particulier aux Etats-Unis. Robert K. Merton, par exemple, a développé une approche psychologique centrée sur la personnalité du bureaucrate²². Selon lui, la pratique de la bureaucratie conduit à développer des capacités d'inflexibilité et de fermeture d'esprit ainsi que la tendance à privilégier la procédure sur les finalités de l'action. Il a aussi esquissé une approche sociologique fondée sur la différence de statut entre les agents et les usagers qui sera développée par d'autres sociologues. Les agents sont en effet tentés d'abuser de leur position sur des personnes qui ont des ressources sociales plus faibles. Et dans le cas inverse d'une confrontation avec des personnes de statut social plus élevé, les agents ressentiraient un malaise qu'ils s'efforceraient de combler. Ce thème est d'ailleurs un des ressorts classiques du cinéma policier (que l'on pense à l'inspecteur Colombo !). De nombreuses observations empiriques viennent illustrer ces analyses sans que l'on arrive vraiment à départager les pessimistes, qui insistent sur les mécanismes de réduction et de domination de l'utilisateur par l'agent, et les optimistes qui mettent en avant des formes d'empathie psychologique ou sociale devant des personnes en difficulté par exemple dans les nouvelles politiques sociales (RMI, politiques de la ville). Les agents de base sont présentés alors comme de nouveaux héros du social. Cette ambivalence se retrouve dans l'imaginaire social. Si le guichetier borné offre un des stéréotypes parmi les mieux ancrés dans les discussions de comptoir, les plus forts taux d'écoute de la télévision reviennent régulièrement à des séries françaises prenant pour héros des agents de base (policiers, instituteurs, assistantes sociales...) figures d'attention et d'humanité face à leur milieu d'intervention.

²²Merton R., *Bureaucratic structure and personality*, *Social forces*, vol. XVII, 1940, p. 560-568.

Lipsky déplace l'opposition entre les optimistes et les pessimistes. Cette double lecture est rendue possible, pour lui, par la contradiction entre le fait que le service est d'une part rendu d'homme à homme dans un modèle de contact humain fait d'attention et de responsabilité et que, de l'autre, il est accompli au sein d'une bureaucratie qui évoque un modèle de détachement et de traitement égalitaire dans un contexte de limitation des ressources. Pour que les agents puissent être motivés mais aussi pour que les usagers acceptent de se soumettre il faut *a minima* que les uns et les autres puissent de référer à un modèle de contact humain. Les agents sont donc appelés, par la société et par eux-mêmes, à se faire les avocats des usagers, mais ils se heurtent à diverses difficultés. Premièrement, les agents de base disposent de ressources limitées. Souvent, ils n'ont que quelques minutes à consacrer à un usager alors que l'exposé d'une situation de détresse sociale passe par un long récit qu'ils sont obligés d'écourter. Souvent, en outre, leur marge de manoeuvre pour répondre aux demandes est très faible. Deuxièmement, ils ne maîtrisent dans la plupart des cas qu'une partie du processus accompli avec l'utilisateur. Ils n'ont pas prise sur ce qui se passe en dehors, un enseignant doit accepter des élèves même s'il constate qu'ils sont fatigués dès le matin. Et au sein de l'organisation, ils ne maîtrisent qu'un segment de la relation avec l'utilisateur qui passe de main en main. Troisièmement, ils doivent à la fois être avocats et juges, être à l'écoute d'un besoin et détecter si leur interlocuteur ne cherche pas à tricher. Pris entre l'objectif qu'ils se sont donné et l'impossibilité de l'atteindre, les agents se trouvent dans ces conditions profondément aliénés.

Les figures d'agressivité et de mise à distance de l'utilisateur sont ainsi, selon Lipsky, constitutives du travail en présence du destinataire. Elles sont moins liées à l'accomplissement de la personnalité du bureaucrate qu'à la traduction de mécanismes de protection déployés par les agents pris dans la contradiction fondamentale du service. Pour réduire les tensions, il s'agit donc moins d'agir sur les agents eux-mêmes par de la formation, que sur la définition de leur travail, pour atténuer, sinon supprimer, les contradictions qu'ils ont à prendre en charge.

3.3. Justification et co-définition des règles

L'agent de base, tel qu'il est présenté par Lipsky, se trouve dans une contradiction durable. La discrétionnarité apparaît comme nécessaire au bon fonctionnement du service ; mais elle peut devenir source de dérives inacceptables. Le face à face avec l'utilisateur donne un sens concret immédiat à son activité, mais dans le même temps ramène devant ses yeux toutes les limites de sa capacité d'intervention, ce qui le conduit, face à des problèmes sociaux à prendre en charge seul "toute la misère du monde". Comment alors, encadrer ce pouvoir discrétionnaire en sortant du cercle bureaucratique par lequel toute nouvelle règle formelle ouvre de nouveaux espaces de discrétionnarité ? L'interrogation concerne autant les usagers qu'il s'agit de protéger des dérives de ce pouvoir discrétionnaire, que les agents eux-mêmes pris dans la souffrance liée à ce sentiment d'impuissance. Le modèle sociologique de Lipsky, dans lequel les dérogations à la règle sont appliquées librement et individuellement, s'il permet d'indiquer des dilemmes essentiels des agents de base, n'offre pas vraiment de réponse à cette question.

Ce modèle apparaît toutefois un peu réducteur. Même dans la zone d'ombre (bien réelle) de la surveillance bureaucratique, les agents de base ne sont pas libres d'agir à leur guise hors de tout contrôle. Ils sont souvent placés dans le champ de visibilité à la fois de leurs collègues et des usagers. Dans cet espace de visibilité, ils sont tenus de justifier un minimum leur action.

Certaines observations révèlent que ces justifications ne sont pas seulement, comme la sociologie l'a longtemps soutenu, une manière d'habiller les véritables intérêts et pratiques pour leur donner une forme acceptable. Les agents sont engagés au moins en partie par les arguments qu'ils doivent déployer dans le cours de leur activité. L'usager retrouve ici une certaine activité. Par sa capacité de contrôle, et sa ténacité à réclamer des comptes de l'action engagée, il pèse, souvent de manière modeste, sur l'application de la règle, et même parfois sur son évolution. On trouve là une troisième figure de la coproduction entendue comme capacité locale de négociation et de définition conjointe des règles. Si les agents doivent rapporter leur activité à une finalité du service, soit devant leurs collègues soit directement devant les usagers, alors s'ouvrent deux modalités de régulation susceptibles de combler les défaillances du contrôle bureaucratique : une régulation professionnelle et une régulation locale dans le face à face avec les usagers.

Au sens de la théorie sociologique, il y a profession lorsque les praticiens d'un métier obtiennent en l'échange d'engagements déontologiques un certain nombre de privilèges dont celui de s'auto-administrer collectivement (c'est le cas typiquement de la profession médicale avec son Conseil de l'ordre). L'existence d'un groupe professionnel organisé est un facteur important d'encadrement des pratiques individuelles. Un agent qui aurait une conception toute singulière de l'application de la règle sera plus sûrement repéré et ramené à des pratiques plus communes par ses collègues que par sa hiérarchie. Ce contrôle interne se fait en référence, non plus à un suivi rigoureux de la règle mais à quelques principes généraux rapportés aux finalités globales de l'intervention. On ne saurait parler de profession dans le cas des métiers de l'administration et des services publics. Mais, à travers une culture professionnelle et des modes informels de contrôle et de pression entre collègues, des mécanismes sociaux comparables sont observables. Cela est assez net dans des métiers difficiles à encadrer par des prescriptions comme ceux de policier et d'assistante sociale, mais on en trouve des traces partout.

La régulation de l'activité des services par des quasi-professions, au même titre que le pouvoir discrétionnaire individualisé de l'agent, est une réalité. Même si elle n'est pas sans vertu, elle ne saurait être acceptée comme telle (pas plus que la discrétionnarité) dans une société démocratique dans laquelle les règles sont soumises au débat public. Surtout que, si cette régulation professionnelle apparaît efficace face à des dérives individuelles, elle n'interdit pas des dérives collectives. Un certain racisme peut, par exemple, parfois être une chose très partagée dans un milieu professionnel. D'où différentes tentatives pour soumettre les règles collectives de comportement au regard extérieur. Une première orientation consiste à retrouver un lien, autre que bureaucratique, entre le collectif de travail et les directions. Derrière le slogan de la "responsabilisation des agents", promu à la suite de la circulaire Rocard de 1989, il s'agissait de reconnaître, mais aussi d'encadrer, une capacité de prise en charge locale des finalités de l'action publique par les agents. Les pratiques de ce que l'on a appelé le management public associent pour cela des procédures de remontée du point de vue des agents (cercles de qualité, projets de service) et de descente des objectifs de la direction (contrats, indicateurs). On peut également envisager l'émergence d'un espace public professionnel plus directement tourné vers l'aval. Dans une administration chargée de la redistribution, comme les caisses d'allocations familiales, les agents sont tenus d'expliquer au public le pourquoi des règles qu'ils appliquent. Entre l'exposé souvent dramatique d'un récit de vie, et la sécheresse juridique de la règle, l'agent doit bien, vis à vis de l'usager mais aussi vis à vis de lui-même, pour conserver un sens minimal à son activité, expliciter face à une situation particulière la pertinence de la règle. La tâche se complique lorsque les règles ne sont pas claires ou qu'elles sont contradictoires. Les agents dans ce contexte peuvent être

favorables à une certaine prise en charge collective de ces cas limites. Jean Louis Laville décrit ainsi, le succès de groupes de travail internes qui permettent de constituer la base d'une jurisprudence, que ce soit pour des questions de forme (faut-il considérer comme valable une demande d'allocataire commençant par "je sous signé" et non signée en bas ?) ou pour des interprétations plus générales de la règle²³. Ainsi, dans le service analysé, des propositions d'adaptation de la loi sur le surendettement, ont-elles été discutées dans de tels cercles avant d'être soumises à un débat plus large dans un colloque public.

Dans ce dernier exemple, les usagers jouent un rôle indirect par les pressions exercées sur les agents. Ils peuvent dans certains cas intervenir plus directement dans une négociation locale de la règle. Les enquêtes, conduites par Philippe Warin et François Eymard-Duvernay²⁴, auprès des agents qui sur le terrain du patrimoine HLM remplacent les anciens concierges, permettent d'aborder cette question. Les différents contacts entre agents et locataires, sont en cas de désaccord, l'occasion de longues palabres. Certaines de ces discussions suivent un mouvement de "montée en généralité"²⁵, par lequel l'un des deux protagonistes évoque un principe général moral qui doit s'appliquer à tous. Ainsi un agent pourra-t-il "faire la morale" au locataire qui a déposé un encombrant devant l'immeuble et lui dire que "si tout le monde faisait comme cela" cela deviendrait invivable. Mais un locataire peu aussi au nom du principe de réciprocité refuser de payer immédiatement le solde de son loyer dès son départ, alors que l'office HLM attendra plusieurs mois pour régulariser ses charges. Dans tous ces cas, la discussion pourrait être close par un rappel de la règle formelle et la mise en place de la procédure permettant son application (nettoyage aux frais du locataire, saisie sur salaire ...). Mais les locataires disposent de ressources de résistance non négligeables (capacité de retarder le paiement du loyer, dégradations des appartements, nuisances au voisinage...) et le coût des procédures est important pour l'organisme. Ces arguments généraux sont alors mobilisés dans des discussions hybrides qui mêlent principes généraux et recherche d'avantages particuliers. L'analyse détaillée de ces argumentations croisées montre qu'il est loin de s'agir d'un débat "citoyen" général et réglé sur le sens du service public. Les arguments peuvent être puisés dans des registres différents, l'utilisateur pourra aussi bien évoquer un principe d'égalité de traitement que rappeler tel engagement à tonalité commerciale de l'entreprise. Il n'en demeure pas moins que la nécessité de justification pèse sur ces échanges. S'il y a, à propos du cas particulier, une marge d'interprétation de la règle, le déroulement de la discussion pèsera sur la solution finale adoptée. Ces discussions ont été observées dans des contextes d'action sociale (HLM, redistribution...) mais on retrouverait, sur un mode plus mineur, des échanges comparables pour les services publics de réseau à propos de différends sur des factures, du déplacement à domicile du facteur... L'utilisateur coproduit alors le service, dans le sens où il intervient dans la définition des règles réelles qui régissent le service au quotidien.

²³ Laville J. F., Gautrat J., Gounouf M. F., *Le service public au défi du social*, CNAF, 1994.

²⁴ Warin Ph., *Les usagers dans l'évaluation des politiques publiques : étude des relations de service*, Paris, L'harmattan, 1993.

Eymard Duvernay F., Marchal E., *S'accorder avec les usagers : à l'interface d'un office HLM et de ses locataires*, Centre d'étude de l'emploi, 1993.

²⁵ Boltanski L., Thévenot L., *De la justification : les économies de la grandeur*, Paris, Gallimard, 1991.

Chapitre II : LA RELATION MARCHANDE

Privatisations, dérégulations, droit de la concurrence... les monopoles publics sont engagés à l'échelle mondiale dans un mouvement de mise en cause. L'utilisateur peut alors être appelé à devenir celui qui doit choisir entre différentes offres en concurrence. Alors que c'était l'organisation de la production et le contact comme prestation qui était l'objet du chapitre précédent, les conditions de l'échange et le contact comme choix sont ici en jeu. A la relation de service, succède la relation marchande.

L'existence d'une relation marchande, n'est pas en soi un fait nouveau ; l'idée que l'utilisateur doive payer le service à son coût occupe même une bonne place dans la tradition française du service public. En situation de monopole, les tarifs pourraient être de simples taxes arbitraires distinctes de la prestation. Dans les services industriels et commerciaux, malgré la péréquation, les exemples de déconnexion totale du tarif et du coût du service sont plutôt l'exception que la règle. Pour les services en réseaux, le principe de gratuité ne vaut que pour le réseau routier, et encore, hors autoroutes. Et le seul exemple de grande ampleur de tarification uniforme indépendante du service est le tarif unique pour la lettre de moins de 20 g, quel que soit le parcours au sein du territoire, avec là aussi une entorse depuis 1969, avec deux tarifs selon la vitesse choisie. L'évolution générale, dont on trouve des explicitations dès le rapport Nora sur les entreprises publiques de 1966, est orientée dans le sens d'un renforcement progressif de cette dimension marchande²⁶.

Mais rechercher l'adéquation entre le tarif et le coût de production du service peut très bien s'inscrire dans une logique d'offre comme c'est le cas avec la théorie, dite de la "tarification au coût marginal" développée et appliquée à EDF. Celle-ci se fonde sur le raisonnement d'économie publique suivant : par-delà l'accès minimum au service (l'électricité pour l'éclairage) les usagers ont le choix d'orienter leur consommation. Ce choix se déploie dans la durée (consommer dans la journée ou le soir), dans l'espace (choisir de s'implanter dans des agglomérations ou en dehors), ou selon une modalité technologique (se chauffer au fioul ou à l'électricité). Certains choix des usagers conduisent à des coûts prohibitifs, ne pas répercuter ceux-ci sur l'utilisateur, n'encourage pas celui-ci à faire d'autres choix, qui seraient plus pertinents du point de vue de la dépense globale. Si on fait payer à l'utilisateur un tarif égal au coût de revient alors la solution la moins coûteuse pour lui, sera celle qui sera la moins coûteuse pour la collectivité. La notion de prix de revient mérite toutefois d'être précisée. S'il s'agit d'orienter les choix des usagers en fonction de leurs conséquences économiques, ce qui est pertinent c'est moins le coût moyen que ce que ces choix, à un moment donné, vont induire comme coûts supplémentaires. Dans le cas de l'électricité une partie des investissements ayant été amortie, le coût moyen global est plus faible que le coût moyen issu d'une usine nouvelle, c'est donc plutôt ce dernier prix qu'il faudra prendre en compte. C'est là l'origine de l'expression de "coût marginal" qui recouvre pas seulement le coût variable (le coût du carburant d'une centrale...) mais un plutôt un coût moyen rapporté aux équipements et à la gestion à venir.

²⁶Chevallier J., Les droits des consommateurs, usagers de services publics, *Droit social*, n° 2, février 1975, p. 75-88.

Il n'y a là qu'une transcription économique du modèle dominant des ingénieurs de l'après guerre : un simple déplacement de la définition de l'intérêt général et de la méthode utilisée pour l'atteindre. L'intérêt général est défini comme optimum collectif. Et au lieu d'encadrer les pratiques des usagers par diverses méthodes pédagogiques ou normatives, c'est l'instrument tarifaire qui est dans ce cas mobilisé. Dans l'application de ces principes de tarification, ce ne sont pas d'abord les usagers-clients qui régulent l'offre mais bien l'offreur qui influence le comportement des usagers. L'un des inventeurs de la tarification au coût marginal peut donc conclure : "L'objet de la vente au prix de revient n'est donc autre que d'orienter valablement les choix des usagers"²⁷. La méthode de tarification au coût marginal a été en particulier le moyen de faire prendre en charge par l'utilisateur une part des contraintes d'un choix technologique comme le nucléaire (dont les coûts unitaires sont bas, mais la souplesse très faible) en l'amenant à adapter sa consommation aux contraintes propres à cette technologie (consommer la nuit, car on ne sait pas stopper la centrale). Ce principe de régulation de l'usage, par des variations tarifaires est aujourd'hui tout à fait banal, surtout pour déplacer dans le temps des usages : tarification tricolore pour les communications téléphoniques interurbaines, périodes non moins tricolores, puis nouveau système de réservation avec suppléments à la SNCF. Tout ceci ne fait pas pour autant de l'utilisateur un client.

Esquisser un mouvement de l'utilisateur vers le client suppose donc non seulement la vente du service mais aussi un choix entre diverses offres en concurrence. Deux voies se dégagent alors. La première, à l'aval, part de la construction du choix au niveau de l'utilisateur client, la seconde, à l'amont, plutôt des conditions de maintien d'une concurrence. Les développements associés sont relativement contrastés. Ils sont illustrés ici, comme le mouvement qui les porte, à l'échelle internationale. On retrouve les premiers dans le débat sur la gestion publique et en particulier dans les prises de position libérales du gouvernement Thatcher en Grande Bretagne (I) et les seconds dans les actions conduites par la Commission européenne sur la question des services publics (II).

Les deux mouvements de réforme présentés dans ce chapitre s'opposent plus à ceux présentés dans le premier chapitre qu'ils ne les complètent. La pertinence des uns relativise celle des autres. Si les services publics peuvent être offerts comme sur un marché, le détail de leur organisation devient l'affaire des offreurs et non celle des destinataires, qui se contenteront de choisir ce qu'ils considèrent être la meilleure offre. A l'opposé, si certains acteurs des services publics se sont mobilisés pour que l'organisation de ces services soit aussi performante que celle d'entreprises privées, c'est bien pour éviter que la question de l'ouverture à la concurrence n'ait à être posée. En outre, le mouvement de la pensée n'est pas le même, les travaux de recherche rapportés dans le chapitre précédent s'efforçaient de formaliser des pratiques en cours ; dans celui-ci, la théorie précède la pratique. C'est la logique d'une idée qu'il s'agit de dérouler.

²⁷Boiteux Marcel, La vente au coût marginal, *Bulletin de l'Association Suisse des électriciens*, XLVII, 24, 1956.

1. L'exemple britannique : le choix du client

Peut-on faire de l'utilisateur un client? Le terme de client fait partie désormais de la rhétorique managériale dans les services publics et les administrations. La plupart des réformes évoquées dans le chapitre précédent ont ainsi été accomplies au nom du passage de l'utilisateur au client. Il faut reconnaître cependant que dans ce cas le terme reste relativement symbolique. On parlera ici de client dans le cas où par analogie avec le marché les destinataires orientent l'évolution du service par la somme de leurs choix entre plusieurs offreurs. L'application de cette analogie à l'action publique a été développée par des travaux d'économistes qui auront un fort impact sur l'action des gouvernements libéraux durant les années 80 dans plusieurs pays, en particulier les USA, la Nouvelle Zélande, le Chili, certains pays du nord de l'Europe et la Grande Bretagne. La Grande Bretagne a cependant focalisé principalement l'attention et a été considérée, au moins en Europe, comme le laboratoire privilégié de ces réformes.

1.1. Les origines théoriques

C'est aux USA que l'on trouve les origines théoriques de ce courant de pensée, au début des années 1960, et en particulier autour de la figure de Milton Friedman. Les approches monétaristes de ce dernier sont bien connues et ont été diffusées dans le monde entier. Elles ont même été reprises en partie par des gouvernements qui n'affichaient pas des positions libérales. Mais d'autres analyses concernant l'action publique ont été menées par ces économistes qui ont ainsi construit une théorie de l'action publique qui va bien au-delà de la seule intervention sur la monnaie. L'éloge des bienfaits du marché s'accompagne d'un dévoilement des effets pervers du fonctionnement des gouvernements dans les sociétés bureaucratiques. On peut distinguer principalement une mise en cause de la régulation démocratique et une mise en cause de la régulation bureaucratique.

Pour la première, les effets pervers sont liés en particulier, selon Hayek²⁸, à l'application de la règle de la décision à la majorité qui facilite la formation de coalitions d'intérêts destinées à prendre le pouvoir. Ceci explique que les gouvernements ne produisent plus de règles générales mais défendent des intérêts particuliers. D'autres arguments concernent la relation entre le contribuable et le citoyen, relation qui facilite une fuite en avant des dépenses publiques. Cela peut être lié au fait déjà noté par Adam Smith que les dépenses ne sont pas faites par ceux qui tirent parti des services offerts, ou par le fait développé par Anthony Downs²⁹ que les coûts n'étant pas toujours perçus par les contribuables (comme dans le cas des impôts indirects), ceux-ci ne sont pas à même d'effectuer une comparaison entre les coûts et les avantages.

Pour la seconde critique, les arguments concernant la mise en cause des fonctionnements bureaucratiques, les *gouvernement failures*, vont être principalement affinés par des travaux du mouvement dit du *public choice*. Pour Niskanen³⁰ les modalités d'orientation de la décision sont très différentes sur un marché et dans une administration. Sur un marché les adaptations se font par incréments alors que dans l'administration, un responsable de service négocie en bloc son budget en cherchant de manière générale à défendre l'ampleur de son budget et la

²⁸Hayek F., *Law, legislation and liberty*, Londres, Routledge and Kegan Paul, 3 vol., 1973-79.

²⁹Downs A., *An economic theory of democracy*, New York, Harper and Row, 1957.

³⁰Niskanen W. A., *Bureaucracy and representative government*, Chicago, Aldine Atherton, 1971.

taille de son service, ce qui ne permet pas une adaptation évolutive à la demande. Ces auteurs proposent alors de nouvelles formes institutionnelles permettant d'aller à l'encontre de ces tendances et d'ouvrir un choix au destinataire du service. La proposition emblématique est le système des *vouchers* ou bons, mis en avant dès les premiers travaux de Milton Friedman, par lequel, par exemple, le destinataire d'une aide sociale est mis en position de choisir son prestataire sur un marché.

Des groupes de réflexion britanniques vont s'inscrire dans cette lignée en documentant et affinant tout particulièrement le versant de la mise en cause des dysfonctionnements administratifs. L'Adam Smith Institute, par exemple, dans un rapport général appelé Omega, met en avant le fait que le marché augmente la capacité d'imputer précisément la responsabilité en cas de dysfonctionnement des services, et retrouve la valeur préférentielle de la subvention accordée aux personnes plutôt qu'au service offert. Ce même groupe a fait en outre des propositions fiscales pour retrouver un lien plus direct entre la dépense du contribuable et la prestation de service, en remplaçant les impôts locaux par une simple taxe par tête appliquée à chaque adulte qui utilise les services offerts par l'autorité locale. Ces réflexions influenceront directement les nouveaux responsables gouvernementaux, tout particulièrement à travers Sir Keith Joseph auteur en 1975 d'un *Why Britain need a social market*, qui jouera un rôle direct au sein du gouvernement Thatcher en occupant le poste de ministre de l'industrie. Il semble bien, cependant, que de la théorie à la pratique on perde un peu de la pureté d'origine.

1.2. L'action de Margaret Thatcher

Le projet de Margaret Thatcher s'est traduit d'abord par un programme de privatisation. Un tel programme laisse largement de côté l'instauration de l'usager comme client capable de réguler le système à son avantage. Le manifeste conservateur qui a été à l'origine de l'élection de 1979 met d'abord en avant un argument macro-économique, le fait que la part du revenu associée à l'Etat est trop importante, plutôt que des arguments concernant la régulation par les clients. De même, parmi les finalités retenues par les différents analystes³¹ on retrouve sept thèmes : réduire l'implication publique dans l'industrie, améliorer l'efficacité des industries privatisées, réduire la dette publique, faciliter les négociations salariales en affaiblissant les syndicats, augmenter la part des actions disponibles, encourager la possession des actions par les employés, et tirer un avantage politique de cette évolution. Parmi ces arguments, seul le second peut être rattaché à la question qui nous préoccupe et encore reste-t-il à démontrer qu'il y a une corrélation entre l'augmentation de l'efficacité et les avantages tirés par l'usager. La question de la création de conditions nouvelles de concurrence et celle de l'ouverture du choix de l'usager/client est donc loin d'être au coeur du projet de privatisation en Grande Bretagne. D'ailleurs, de nombreuses privatisations, comme celles de l'eau et de l'électricité ont été réalisées en recréant des monopoles privés régionaux et dans d'autres domaines, comme les télécommunications, l'introduction de concurrents à British Télécom n'a pas été sans difficultés. La seule action de "privatisation" qui réponde directement à la volonté de réintroduire de manière radicale l'usager comme client a été l'instauration du "droit d'acheter" offert aux locataires de logements sociaux par le *Housing act* de 1980. La loi contraignait les bailleurs à vendre leurs logements à tous les locataires qui en faisaient la

³¹ Cette liste rassemble les analyses faites par sept spécialistes de la question : Marsh David, "privatisation under Mrs Thatcher : a review of the literature", *Public administration*, 69, hiver 1991, p. 459-480, (p. 463).

demande. Dès 1984 elle avait permis la “privatisation” de 650 000 logements et fait passer les “propriétaires occupants” de 56 à 62% dans l’ensemble du pays³².

Les premiers engagements de la réforme administrative, de même, concernent plus la redistribution des pouvoirs au sein du système politique administratif que la mise au centre de l’usager-client. En d’autres termes, elle est plus faite contre les fonctionnaires que pour les usagers-clients. La première grande réforme le *Financial management initiative* (1982), initiative de gestion financière, a visé à rendre les fonctionnaires de tous niveaux plus conscients des coûts et plus orientés vers le management public et conduit les différents secteurs administratifs à afficher des objectifs. Le deuxième grand mouvement, intitulé *Next steps* (les étapes suivantes, 1988), généralise la création d’agences pour les fonctions opérationnelles de l’Etat. Cette réforme devra à terme concerner 75% de tous les fonctionnaires. Dans le même temps des efforts ont été faits pour développer la sous-traitance en particulier en forçant les services à se mettre en compétition avec une offre privée (*market testing*).

Il faut ainsi attendre près d’une décennie, vers 1988, pour que les propositions de renforcement du pouvoir du client et du contribuable prennent forme. Ces évolutions ont concerné le domaine de l’éducation et du logement. L’usager est ici appelé à la rescousse non seulement pour faire pression sur le système administratif mais aussi pour soutenir le mouvement de mise en cause du pouvoir des collectivités locales. L’*Education reform act* de 1988 instaure trois formules : l’*opting out* le fait que les écoles financées par les collectivités locales puissent choisir de l’être par l’Etat ; l’*open enrolment* qui permet aux parents de choisir leur école et le *formula funding*, par lequel les ressources d’une école dépendent du nombre d’élèves qu’elle attire. Par le *Housing act* de 1988, les locataires peuvent choisir leur propriétaire parmi les fournisseurs mis en concurrence. Des expériences de bons ont aussi été développées pour le logement des personnes âgées. Dans plusieurs cas l’impact a été relativement limité, les possibilités d’*opting out* étant peu mobilisées par des usagers. Pour ce qui concerne les bons pour le logement des personnes âgées, l’OCDE dresse un bilan négatif d’un mécanisme qui a trop bien marché et fait exploser le budget consacré à cet objectif³³.

Ces actions devaient faire de l’usager un client qui, par ses choix individuels, oriente le développement des services offerts. Le principe parallèle de faire du contribuable un client qui établisse directement une relation qualité/prix entre ce qu’il reçoit et ce qu’il apporte comme impôts est à la base du projet de *poll tax*. En effet en fixant un impôt par tête on instaure une sorte de ticket d’achat des services. La stratégie était en fait plus complexe puisque la taxe concernait les impôts locaux : "On avançait alors que cet impôt accroîtrait la visibilité des dépenses locales et provoquerait ainsi des demandes en faveur de leur réduction. En réalité, la *poll tax* provoqua seulement un mouvement visant à sa propre abolition (et finalement à la chute de Mme Thatcher)." ³⁴

Au total les actions visant à faire du destinataire du service un acteur direct de la régulation ont une importance relativement limitée dans le processus global de remise en cause du fonctionnement des services publics et des administrations britanniques. Souvent, comme

³²Leruez J., Le thatcherisme à l’épreuve du pouvoir : incrémentalisme et radicalisme, *Pouvoirs*, 37, 1986, p. 31-44, (p. 37).

³³PUMA, *Gérer les mécanismes de type marché*, Paris, OCDE, 118 p.

³⁴Hayward J., Klein R., Grande Bretagne : de la gestion publique à la gestion privée du déclin social, in Jobert B. (éd.), *Le tournant néo-libéral en Europe, idées et recettes dans les pratiques gouvernementales*, Paris, L’harmattan, 1994, p. 105.

dans le cas de la réforme du *National health service*, c'est en constituant une partie de l'administration en centrale d'achat chargée de se procurer les services auprès de prestataires privés ou publics que les intérêts des destinataires sont pris en charge. En outre, si l'on met de côté la *poll tax* qui n'a pu entrer en vigueur, les différents mécanismes de type marché qui ont été instaurés trouvent depuis longtemps des équivalents dans le système français, de sécurité sociale qui permet de choisir son médecin, de logement avec l'allocation logement puis l'aide personnalisée au logement, ou d'éducation avec le financement public des écoles privées.

1.3. La charte du citoyen

L'instauration par John Major en 1991 d'une charte du citoyen bien que présentée par celui-ci dans la continuité de l'action du gouvernement précédent marque une nette inflexion dans la relation avec les usagers. Choisi comme premier ministre en novembre 1990, John Major rend public dès juillet 1991 un livre blanc qui présente *Citizen's charter*, la charte des citoyens. Dès 1992 une brochure sera envoyée dans tous les foyers britanniques pour présenter cette charte. Elle repose sur six principes clefs : la fixation de standards, l'information et l'ouverture, le choix et la consultation, la qualité de l'accueil (*courtesy and helpfulness*), la correction des erreurs, et le rapport qualité prix. Ceci avec des instruments peu différents de ceux mobilisés par Margaret Thatcher : plus de privatisation, une plus large compétition, plus de sous traitance, une plus forte liaison entre la performance et le salaire, la publication d'objectifs de performance, la publication d'informations sur les standards atteints, des systèmes plus efficaces de réclamation, des inspections plus strictes et plus indépendantes, de meilleures compensations offertes aux citoyens quand les services sont vraiment mauvais. L'affichage de normes des services est, de tous les aspects évoqués, celui qui est le plus novateur. Il est d'ailleurs d'emblée évoqué dans le titre de la brochure : *Raising the standards*. Des chartes par secteurs sont d'emblée mises en chantier, les premières initiatives concernent plutôt les *public services*, l'hôpital, l'école (28 chartes étaient publiées fin 1992). Les chartes par secteurs définissent des normes minimales à respecter et un droit de compensation en cas de non-respect de ces normes. Finalement la charte s'appliquera aussi aux *public utilities* (les services en réseau) selon le *Competition and service (utilities) act* de 1992 qui donne aux autorités régulatrices (*oftel, ofwat,...*) les moyens de faire appliquer les principes essentiels de la charte.

Cette charte reprend en fait des réflexions développées dans les mouvements de consommateurs et quelques groupes de réflexion proches du parti travailliste. Ces analyses portaient sur la nécessité d'effectuer un retournement de perspective par rapport aux premières impulsions du *Financial management initiative* de 1982. Alors que cette réforme avait promu le développement de nombreux indicateurs de performance conçus du point de vue de l'organisation dans une logique descendante, les nouveaux indicateurs doivent, dans cette perspective, partir des attentes des usagers, ces derniers étant associés à leur définition. Cette définition introduit directement la nécessité d'une information sur les standards de service que les autorités souhaitent offrir et sur les standards réels. La deuxième question est celle du *redress*, les instruments offerts aux usagers pour faire valoir leurs griefs. Les services de réclamation sont alors conçus comme des instruments de contrôle de qualité dont les consommateurs sont des acteurs. En revanche la question de la représentation des usagers présente dans les propositions du milieu associatif ne trouvera pas de place réelle dans la charte des citoyens.

Les éléments de continuité avec la réforme engagée par Margaret Thatcher se trouvent surtout du côté des instruments de gestion (plus de privatisations, plus de sous-traitance plus

d'inspections, volonté de relier le salaire des agents à la performance du service...). Mais pour ce qui concerne la relation établie avec l'utilisateur, la charte est en net retrait par rapport au projet de faire de l'utilisateur un client, ceci en particulier sur deux aspects centraux de cette initiative : la conception du choix et l'affichage des standards.

Le terme de choix, essentiel dans le discours néo-libéral, est repris mais il est associé à celui de consultation. Le document de présentation entérine de ce point de vue l'une des critiques les plus fortes portée par la gauche contre ce modèle du choix, la mise en évidence du fait que les modalités de choix proposées par les systèmes de *vouchers* ou d'*opting out* ne sont que des choix de sortie, non des choix de faire évoluer l'offre existante et encore moins d'en susciter une nouvelle. C'est reconnaître que le choix n'est pas possible dans toutes les situations et que, s'il n'est pas possible de sortir de l'offre publique, le point de vue des destinataires doit être pris en compte par un autre canal que celui du marché. On observe de même un glissement comparable autour du terme *value*, bien sûr l'argument *value for money*, reste présent, mais l'insistance sur le côté *money*, en avoir pour son argent, s'estompé en partie en faveur d'une affirmation de la valeur spécifique des services publics. De la même manière, même si tout ceci est enrobé dans une rhétorique de la comparaison avec le secteur privé, l'affichage de standards ou la mise en place de services de réclamation et de compensation en cas de non-respect ne sont pas des attributs naturels de l'offre privée sur un marché. C'est plutôt le mouvement consommateur qui a imposé par le canal de la puissance publique aux entreprises privées d'offrir une plus grande transparence.

Ainsi, tant à travers les instruments comme les systèmes de bons qu'à travers une nouvelle politique fiscale qui fasse du contribuable un acheteur qui puisse juger du rapport qualité/prix de ce qui lui est offert, les économistes des *think tanks* libéraux américains puis anglais avaient dessiné une utopie de généralisation du modèle du marché à la régulation de l'action publique. Les applications effectives de ce principe restent limitées. Le processus d'ouverture au secteur privé a été massif en grande Bretagne durant les années Thatcher mais il n'a pas été principalement orienté vers l'instauration de l'utilisateur comme client. Il reste donc quelques initiatives limitées dans le domaine de l'éducation, du logement ou des transports qui répondent directement au projet initial. L'instauration de la *Citizen's charter*, par John Major, s'inscrit en partie dans un mouvement consumériste développé plutôt en opposition au discours gouvernemental précédent. Il établit plus un contrat avec l'utilisateur-citoyen qu'il ne crée les conditions d'un quasi-marché.

2. Construction européenne, concurrence et services publics : l'utilisateur comme consommateur.

Les transformations les plus tangibles de l'évolution des relations des usagers français avec les services publics viennent moins de la transcription d'un projet idéologique au niveau national que des conséquences de la politique de la concurrence associée à la construction européenne. Chacun peut aujourd'hui acheter un terminal téléphonique où bon lui semble et pourra sûrement trouver un exemplaire violet à pois jaune alors qu'il devait se contenter il y a encore peu de quelques versions grisâtres proposées par les PTT. On peut de même s'abonner à un réseau de téléphone sans fil indépendant de France télécom, et dès 1998 accéder à un réseau filaire concurrent. Les usagers ont aussi pu noter une augmentation des tarifs des abonnements téléphoniques associée à une réduction du prix des communications internationales qui inaugure un mouvement de mise en cause de la péréquation des entreprises vers les particuliers. Ces transformations majeures dans la relation des usagers à leurs services publics se retrouveront progressivement dans les autres services publics de réseau : chemin de fer, électricité... Cependant, ces mutations ne reposent pas sur le projet de faire de l'utilisateur un client, mais sont des conséquences de la volonté d'instaurer la concurrence. Il s'agit moins, ici, de réforme de l'action publique que d'extension de la sphère de la concurrence.

2. 1. Le droit de la concurrence et les entreprises publiques

Le droit de la concurrence occupe une position cardinale dans la construction européenne. En effet, en forçant un peu le trait, on peut dire que l'Europe pragmatique, c'est le marché comme domaine d'action et le droit comme instrument. Dans le préambule du traité de Rome on trouve bien un projet politique, "l'union sans cesse plus étroite entre les peuples européens", mais l'objet même du traité est bien la construction d'une communauté économique. Et le traité de Maastricht renforce encore cette dimension avant d'apporter quelques éléments d'une autre nature. La construction européenne est d'abord celle d'un marché commun. Et le moyen de cette construction c'est le droit, les Etats membres se déchargeant en quelque sorte dans ce domaine sur le droit communautaire qui peut dans certains cas s'imposer à celui des Etats. C'est ce que confirme l'arrêt Costa c/Enel de juillet 1964³⁵ qui n'est plus aujourd'hui contesté. Les traités n'ont pas institué un Etat supérieur, c'est un Droit sans Etat qui s'impose.

La politique de la concurrence vise les entreprises qui se livrent à des pratiques de dumping ou à des ententes ou concentrations pour obtenir des positions dominantes et en abuser par la suite. Elle concerne aussi l'intervention des Etats ou collectivités publiques qui viendraient avantager indûment un acteur économique particulier par des aides à des entreprises privées ou publiques, et donc en particulier les services publics. Le terme d'entreprise a, dans l'approche communautaire, une définition fonctionnelle et non juridique ; c'est l'offre de biens et de services qui fait l'entreprise et non le statut de celle-ci.

Les services publics ne sont donc pas *a priori* exclus de cette action. Cette question est abordée par l'article 90 du traité de Rome sur le mode de la dérogation. L'alinéa 90.2 stipule que : "Les entreprises chargées de la gestion de services d'intérêt général ou présentant le caractère d'un monopole fiscal sont soumises aux règles du présent traité, notamment aux règles de la concurrence dans les limites où l'application de ces règles ne fait pas échec à l'accomplissement en droit ou en fait de la mission particulière qui leur a été impartie. Le

³⁵CJCE, 15 juillet 1964.

développement des échanges ne doit pas être affecté dans une mesure contraire à l'intérêt de la communauté". La non-reconnaissance de la dérogation prévue à l'article 90 ouvre en particulier l'application pour les entreprises publiques des articles 85 et 86 du traité de Rome. L'article 85 vise les accords qui restreignent ou faussent le jeu de la concurrence au sein de la communauté européenne et l'article 86 l'abus de position dominante.

L'article 90 est présent dès le traité de Rome qui entre en vigueur en 1958. Il est repris sans changement dans le Traité de l'union, dit de Maastricht. La base juridique de l'action de la commission est donc ancienne. Pourtant, la commission et la cour de justice ont longtemps négligé cette question, accordant, sous bénéfice du doute, une extension large à ce statut dérogatoire. Les interventions de la commission qui mettent en cause des services publics n'ont été engagées de manière significative qu'après 1990. Ce moment peut s'expliquer en partie par la dynamique de la mise en place de l'Acte unique européen ou par la personnalité du commissaire de la DG IV, direction chargée de la concurrence, Leon Britan, dont les positions libérales sont connues. Il peut aussi être relié, surtout dans le domaine des télécommunications à des pressions externes à l'Europe pour l'ouverture des marchés. Toutefois ce retard correspond aussi à une logique d'étapes successives dans l'établissement d'un marché ouvert à la concurrence, et correspond moins à une lecture particulière de la construction européenne qu'à son déploiement. Cette évolution présage d'ailleurs d'autres domaines d'application que les grandes entreprises de réseau actuellement visées. Certains secteurs de l'administration peuvent en effet relever d'une telle définition de l'entreprise³⁶.

Les limites dans lesquelles les règles de la concurrence sont censées ne pas faire "échec en droit ou en fait à la mission particulière" des services publics sont précisées par deux voies. Ce sont les jurisprudences prises par la Cour de justice européenne, souvent suite au recours d'entreprises qui se considèrent lésées par les services publics, et le droit dérivé, surtout en l'occurrence des directives qui lient les Etats membres quant aux résultats à atteindre tout en laissant aux instances nationales la compétence quant à la forme et aux moyens d'intervention. Il s'en dégage une construction de l'accommodement des caractéristiques propres des services publics et du projet d'ouverture de la concurrence.

2.2. Une concurrence à construire, transparence et séparation

Promulguer un droit de la concurrence c'est d'emblée reconnaître que le libre jeu des acteurs économique ne conduit pas de lui-même à l'épanouissement de la concurrence. Des entreprises peuvent s'entendre pour se partager des marchés, d'autres peuvent s'imposer puis abuser de leur position. Le marché peut dans certains cas tuer le marché, et le juge doit bien prendre en compte les caractéristiques des échanges économiques dans les différents secteurs pour définir une action propre à maintenir cette concurrence. Pour les services publics visés par les directives publiées après 1991, c'est la question de la spécificité économique des réseaux qui se pose.

Du point de vue de l'économiste³⁷, l'ouverture de la concurrence pose des problèmes dans la mesure où les réseaux possèdent à divers degrés le caractère de monopoles naturels. Par monopole naturel il faut entendre que, dans la situation de "nature" que serait un marché libre de toute intervention externe, on assiste à des phénomènes de concentration de l'offre qui

³⁶Par exemple, un organisme chargé de mettre en relation les employeurs et les demandeurs d'emploi et de gérer les allocations chômage peut être qualifié d'entreprise : Höfner et Elster, CJCE, 23 avril 1991.

³⁷Stoffaës Ch., *Services publics, question d'avenir*, Paris, Odile Jacob, 1995.

permettent à terme à un seul offreur de s'imposer soit au niveau national soit localement. Cette tendance s'observe d'ailleurs dans l'histoire de ces réseaux au dix-neuvième et vingtième siècles dans tous les pays. L'offre dans la plupart des cas a laissé place à l'origine à la concurrence, puis, soit par la domination de l'un des offreurs, soit par des faillites qui ont conduit les collectivités publiques à intervenir, on a abouti à des monopoles privés ou publics. Les causes de ces concentrations sont diverses et leurs effets plus ou moins forts, ce qui conduit à parler de degré ou de tendance plutôt que d'un état intangible. Parmi ces causes on distingue en premier lieu les effets de l'infrastructure de réseau. Si une compagnie a établi une infrastructure entre deux points et qu'une autre souhaite s'y implanter, la première, qui a amorti en partie ses investissements, pourra baisser temporairement ses prix pour supprimer toute rentabilité à une infrastructure parallèle. Ainsi même s'il y a en France des compagnies de distribution de l'eau potable concurrentes, nous ne possédons pas deux robinets permettant de choisir entre ces deux compagnies et chacune dispose dans le cadre de sa concession d'un monopole local. Ceci peut être nuancé par l'offre concurrente à partir de plusieurs technologies, la concurrence inter-modale (route, rail, air) est ainsi la règle pour les transports. Une deuxième dimension concerne les effets d'échelle c'est le cas en particulier pour l'électricité. Les grosses compagnies produisent moins cher que les petites et les rachètent progressivement. Mais il a aussi d'autres effets, comme l'effet de club, le fait que l'usage des uns s'enrichit de l'usage des autres. Cet effet est particulièrement prégnant dans le domaine des communications. Un abonnement à un réseau de communication perd de son intérêt si on est le seul abonné. Ces caractères ne sont pas spécifiques aux entreprises de réseaux (le dernier explique, par exemple, le quasi-monopole de Microsoft sur certaines gammes de logiciels) mais leurs effets y sont plus concentrés. Ces situations sont liées aux technologies utilisées et peuvent évoluer, comme c'est le cas avec la téléphonie sans fil ou les systèmes de *call back* par lesquels on peut téléphoner au tarif du pays destinataire.

Les directives concernant les entreprises de services publics en réseaux prennent en compte ces aspects et proposent un cadre pour les concilier avec une ouverture maximale de la concurrence. La philosophie générale peut se résumer dans l'effort de séparer, autant que faire se peut, les domaines pour lesquels les arguments précédents sont valides (pour lesquels l'ouverture à la concurrence n'est pas demandée) des autres (ouverts à la concurrence), et de clarifier les relations entre ces deux catégories de domaines.

Les interventions ont en premier lieu visé à encadrer les transferts financiers des Etats vers des entreprises agissant dans le secteur d'abord concurrentiel, puis non concurrentiel pour qu'ils ne diffèrent pas d'un investissement que ferait un opérateur privé et ne constitue pas une "aide" qui mette en cause la concurrence. La directive du 24 juillet 1985 relative à la transparence des relations financières entre les Etats membres et les entreprises publiques, qui étend aux entreprises du secteur non concurrentiel une directive de 1980, conduit les Etats à rendre publics et à soumettre à la commission les transferts de fonds vers ces entreprises. Celle-ci peut alors juger s'il n'y a pas mise en cause de fait des règles de concurrence. Cela se traduit aussi par la mise en cause d'interventions des entreprises de réseaux dans des domaines déjà ouverts à la concurrence ou qui pourraient l'être. Ainsi, le fait que la Poste française offre des prestations bancaires suppose qu'il n'y ait pas de transferts de la fonction postale à la fonction bancaire qui induise une distorsion de la concurrence dans le second secteur.

En second lieu, la Commission et la Cour de justice ont convergé pour s'efforcer de dissocier ce qui relevait du monopole naturel et ce qui n'en relevait pas. Ceci est relativement aisé lorsque la partie considérée est techniquement autonome. C'est le cas pour les terminaux

téléphoniques pour lesquels France télécom a vu son monopole remis en cause³⁸. Mais même au sein de la prestation de service supportée par le réseau, plusieurs directives visent à séparer néanmoins ce qui relève proprement du réseau et ce qui circule sur ce réseau et qui peut être offert plus aisément sur un marché concurrentiel. C'est ce que recouvre la notion anglaise d'*unbundling*. La directive du 29 juillet 1991 relative au développement des chemins de fer communautaires³⁹ impose ainsi la séparation au moins comptable entre les infrastructures (les rails, les gares...) et ce qui circule (les trains, les services commerciaux associés...). Ceci permet par la suite d'ouvrir la concurrence sur la deuxième part en obligeant l'opérateur du réseau à accepter de laisser circuler sur son réseau des offreurs concurrents de services : c'est la notion d'accès des tiers au réseau. L'organisation de ce partage et la définition des conditions de l'ouverture de la concurrence est particulièrement délicate. La commission y a vu aussi une source de distorsion de la concurrence certaines règles pouvant favoriser un acteur au détriment d'un autre. Elle ajoute donc à cette construction le principe qu'un opérateur ne doit pas définir des règles qui l'avantageraient et que donc le régulateur doit être indépendant⁴⁰.

Cette approche permet de traiter la question délicate de la limitation des monopoles sur les réseaux, elle laisse de côté un autre effet pervers de l'ouverture de la concurrence, non plus par domination d'un offreur mais par absence d'offre. La couverture de certaines zones géographiques, ou de certaines catégories de population, prise en charge par les services publics à travers le mécanisme de péréquation, est mise en cause dès lors que l'on ouvre la concurrence. Un prestataire, public ou privé, qui répondrait à ces demandes à un prix raisonnable, verrait ses comptes déséquilibrés par rapport à un concurrent qui "écrémerait" le marché. Il faut donc définir les services dont on considère qu'ils doivent être offerts à tous à un prix raisonnable et définir des règles qui permettent de maintenir cette offre (comme une taxe prise sur les parties rentables de tous les opérateurs pour financer les secteurs non rentables). C'est le "service universel" défini dans le livre vert sur la poste de 1992 comme "un service de base offert à tous dans l'ensemble de la communauté, à des conditions tarifaires abordables et avec un niveau de qualité standard", puis repris dans la directive sur les télécommunications⁴¹. Cette notion fait référence à la protection des consommateurs, selon l'article 129 A du traité de l'Union, et à l'objectif de cohésion économique et sociale de l'Europe (titre XIV troisième partie de traité de l'union). Mais ces deux premiers aspects sont menés accessoirement à l'objectif de réalisation du marché intérieur ; ces directives s'appuient en partie sur l'article 100 A (harmonisation des conditions de la concurrence par le rapprochement des législations). La référence à l'article 100 A marque la force de l'intervention mais aussi une certaine ambiguïté⁴². En effet en se référant à la construction du marché, on entre dans le domaine où les décisions européennes s'imposent aux États sans recours possible au principe de subsidiarité. C'est aussi dans cette perspective qu'elle s'applique pour l'instant en droit européen à des services publics liés aux communications et donc aux libertés fondamentales qui permettent le développement du commerce. Mais une telle inscription restreint le caractère social du service universel.

³⁸ CJCE France c/ Commission, 19 mars 1991.

³⁹ Directive 91/440/CEE.

⁴⁰ CJCE, 13 décembre 1991, RTT c/ INNO.

⁴¹ Directive 95/62/CE du Parlement européen et du Conseil du 13 décembre 1995 dite téléphonie vocale.

⁴² Chérot J. Y., La politique du service universel en droit communautaire, *Huitième colloque politiques et management publics*, 20-21 juin 1996.

Ces principes de séparation et de transparence sont en rupture avec les principes d'intégration de l'offre propres au modèle français de service public qui se déploie après la seconde guerre mondiale et qui s'exprime en particulier par la péréquation. Alors que tous les mécanismes proposés par la commission visent à clarifier les transferts économiques, la péréquation repose sur un refus de séparer les différentes composantes de l'offre pour permettre de définir l'offre optimale permettant de répondre aux différentes préoccupations de service public : aménagement du territoire, transfert social, prise en compte des externalités, politique industrielle. La cour de justice a bien, dans l'arrêt Corbeau⁴³, reconnu que le monopole postal était nécessaire pour permettre le maintien d'une offre postale à tous et le livre vert sur le développement du marché unique des services postaux du 11 juin 1992 a validé pour ce secteur le principe d'une péréquation "géographique naturelle" pour assurer le service universel postal. Mais, là encore, cela reste assujéti au respect de la condition de transparence, et au fait que, pour l'utilisateur, la répercussion sur les tarifs soit clairement établie. En outre, on ne prend en compte qu'un aspect de la péréquation, le financement de l'accès au service dans des zones peu rentables, et ce uniquement pour une définition minimale de l'offre qui risque fort d'être figée. Malgré la ressemblance première, service universel et service public sont des notions bien différentes.

La conception de l'action publique associée au droit de la concurrence européen a un impact marquant dans les pays membres. La France, même si ses responsables mettent volontiers en avant son "modèle", n'est pas en reste pour la transcription de ces principes. La création, en 1997, pour le secteur ferroviaire, de RFF (Réseau ferré français) va au-delà de la simple séparation comptable imposée par la directive européenne et la loi de 1996⁴⁴ sur les télécommunications reprend le terme de service universel et propose, pour son financement, non pas un maintien partiel du monopole mais des modalités réglementaires de transferts entre les différents offreurs. Le principe de transparence s'impose donc progressivement et, avec lui, la figure du consommateur.

2.3. L'utilisateur comme consommateur

Le terme de consommateur revient régulièrement dans la rhétorique bruxelloise. Le consommateur recèle une forte légitimité dans une construction associant des pays de traditions différentes. Alors que les organisations publiques et les concepts qui fondent ces organisations comme celui de "service public" apparaissent bien irréductibles d'un pays à un autre, la figure du consommateur comme destinataire final du service fait partie de l'euro-péen neutre, cette langue minimale commune aux différentes traditions nationales. Les activités de séparation et les contraintes de transparence décrites ci-dessus conduisent de fait à faire pénétrer, aussi loin que possible, cette figure du consommateur dans la sphère de l'offre publique de service. Dès qu'un espace de concurrence peut être isolé, c'est autour du consommateur que doit se construire l'intervention publique. Ce mouvement conduit aussi à dégager, par élimination, les domaines pour lesquels la concurrence ne peut pas jouer, ou ceux pour lesquels les pouvoirs publics souhaitent intervenir pour des finalités autres que l'offre de services, en respectant le principe de transparence des financements. Pour ceux-ci, le financement public clairement rapporté à des fins collectives conduit à se référer à une autre figure : celle du contribuable. Si le consommateur pourra opter entre les offres de service de la SNCF et d'éventuelles compagnies privées faisant circuler des trains, c'est bien

⁴³CJCE 19 mai 1993.

⁴⁴Loi du 26 juillet 1996 portant réglementation des télécommunications.

le contribuable qui financera les infrastructures de RFF (réseau ferré français). L'usager se trouve ainsi diffracté entre le consommateur et le contribuable.

Le consommateur ne se réduit pas au client. Il faut ici préciser le sens accordé au terme consommateur pour que cet énoncé prenne sens. Le terme consommateur est en effet souvent employé de manière interchangeable avec celui de client, mais pas toujours. Il apparaît de manière plus spécifique au moins en deux lieux, "lorsque la grande organisation de production, constatant qu'elle ne peut se permettre d'attendre la sanction *a posteriori* du marché pour prendre ses décisions d'investissement et de production, se met en chasse d'une connaissance *a priori* de la demande"⁴⁵ ; il est de même difficilement remplaçable lorsqu'on parle du mouvement des consommateurs ou du droit des consommateurs, promu par ce mouvement. A travers les études marketing où à travers des dispositions comme l'affichage des prix au kilo dans les supermarchés, l'emploi moderne du terme consommateur répond à l'insuffisance du prix comme coordination de l'échange, et par là, à l'échec relatif de la coordination décentralisée par la conjonction des choix individualisés des clients. Alors que chez les économistes néo-libéraux américains, le client est le point à partir duquel tout peut être reconstruit, le consommateur, entendu en ce sens, occupe la position finale. C'est à destination du consommateur, pour que celui-ci puisse opter véritablement (qu'il ait de fait un choix et qu'il ait les moyens de juger de manière pertinente) que les différents prestataires publics et privés doivent être encadrés.

Il peut sembler n'y avoir là qu'une légère nuance. Car au fond, s'il y a bien au départ des situations dans lesquelles le marché ne se tient pas de lui-même (émergence de monopole, zones non couvertes par l'offre, choix biaisés par manque d'information...), la main visible des juristes de la concurrence y palie pour qu'*in fine*, le consommateur se retrouve dans la position d'un client sur un marché idéal. Mais installer le consommateur comme fin et non le client comme point de départ de l'offre publique et privée sur un marché, c'est bien reconnaître le caractère construit socialement de cette figure. Si le client se définit complètement par sa capacité à opter entre plusieurs offres, le consommateur a, lui, des droits dont la définition reste ouverte. *A minima* cela se résume au droit à une offre qui permette un choix, mais les frontières de ce droit peuvent se développer à la fois sur le versant de l'information et sur celui de l'accès. La possibilité de choisir suppose une maîtrise de l'information et une capacité de juger. Cette capacité de juger s'étend de la sphère de la concurrence à celle qui n'en relève pas. La publication d'indicateurs de qualité de service vient alors faire le pendant d'une clarification des conditions de l'offre. On rejoint ici l'orientation notée à propos de la *Charte des citoyens* au Royaume-Uni. Par ailleurs, l'exemple du service universel, révèle que, même dans une perspective libérale, la question de l'accès au marché suppose de prendre en considération une offre minimale de certains services. Cette zone d'indétermination peut être occupée par les Etats membres, mais aussi par le mouvement social susceptible de faire valoir, à l'échelle européenne, une définition élargie de ces droits des consommateurs. C'est, par exemple, le projet du Réseau services publics⁴⁶ qui relie des syndicats et des associations à l'échelle européenne. Se référer ainsi au consommateur ouvre par là des perspectives nouvelles pour la citoyenneté.

⁴⁵Paradeise C., Usagers et marché, in Chauvière M., Godbout J. T. (éds.), *Les usagers entre marché et citoyenneté*, Paris, L'harmattan, 1992, p. 191-205, (p. 194).

⁴⁶Bauby P., Boual, J. Cl., *Les services publics au défi de l'Europe*, Paris, Les éditions ouvrières, 1993, 141 p.

Chapitre III : LA RELATION DE CITOYENNETÉ

Le citoyen est "celui qui appartient à la cité". Une telle définition, dans sa simplicité, a pu être lue dans trois perspectives philosophiques très contrastées en prenant appui sur l'un ou l'autre des termes qui la composent : la cité c'est à dire la communauté politique pour la tradition classique, le "celui", l'individu et ses droits pour les libéraux, et l'appartenance elle-même, l'appartenance à la cité prolongeant d'autres formes d'appartenance sociale dans une troisième approche. La relation de citoyenneté qui s'établit entre l'usager, l'utilisateur d'un service public, et la cité se décline selon ces trois perspectives. Il ne s'agit pas ici d'opposer l'usager et le citoyen mais de saisir "le citoyen en tant qu'usager"⁴⁷, de comprendre comment, entre autres, dans les relations établies avec l'administration et les services publics se joue pratiquement l'appartenance à la cité.

Pour les anciens, l'homme ne s'accomplit authentiquement que dans la pratique politique au sein de la cité en définissant les lois et en s'y soumettant. La cité précède l'homme et la politique n'est pas seulement le lieu des médiations au sein de la société mais une pratique qui constitue la société elle-même. Cette conception philosophique trouve son ancrage dans la démocratie athénienne. Les citoyens y participent directement à l'assemblée délibérante et par là orientent la conduite des affaires publiques. La citoyenneté ne concernait - on le sait - qu'une minorité de la population (excluant les femmes les esclaves et les enfants) susceptible de se détacher de la réalité seconde de l'*oeconomia* (les activités quotidiennes de la maison) pour accéder à la vertu qui met en avant le bien commun sur le bien privé. Le citoyen, même s'il se soumet aux lois, ou plutôt parce qu'il s'y soumet, jouit de la liberté positive d'avoir contribué à les définir.

Pour les libéraux, au sens de la philosophie politique, la personne privée est au départ de la réflexion. Elle est inscrite dans une société considérée comme un réseau d'interactions structurées comme un marché et dont certains aspects collectifs sont réglés par le gouvernement. Le statut du citoyen est déterminé d'abord par des droits que chaque personne privée détient vis à vis de l'Etat et des autres citoyens. C'est la liberté négative, capacité d'agir à sa guise dans certaines limites, qui l'emporte sur la liberté positive des anciens.

Si les libéraux refusent la réduction de la personne privée à la personne publique, une troisième approche critique du modèle républicain part d'une mise en cause de la réduction de la société à la cité. La critique engagée par Burke contre la révolution française et, à travers celle-ci, contre Rousseau, illustre cette position. Pour Burke, l'appartenance sociale naît d'abord dans le cercle familial, se développe dans les communautés de voisinage et les différentes formes d'associations, puis dans les provinces. Pour lui, en coupant l'appartenance politique de ses racines sociales, on produit une communauté abstraite et vide.

La citoyenneté s'inscrit pour le premier modèle dans une pratique politique, la participation active à la délibération, pour le second dans des droits et pour le troisième dans un sentiment d'appartenance, lui même nourri de diverses pratiques sociales. Ces modèles ne correspondent

⁴⁷Pour reprendre une expression de Claude Quin : *L'administration de l'Équipement et ses usagers*, Paris, La documentation française, 1995.

pas à trois définitions disjointes de la citoyenneté mais plutôt à trois points de départ différents, les théoriciens se donnant pour tâche de déduire de la prémisse qu'ils se sont donnée les deux autres composantes. Tels qu'ils ont été construits ces modèles se rapportent à des contextes de relations entre l'individu, la société et l'Etat dont les conditions peuvent être relativement éloignées de la situation actuelle. Ils n'en demeurent pas moins à l'horizon des réflexions les plus contemporaines d'auteurs qui s'efforcent de prendre en compte une situation dans laquelle les individus deviennent de plus en plus atomisés face à la bureaucratie et consommateurs passifs de services publics.

Le modèle incarné dans la cité grecque, présuppose une communauté politique de petite taille qui permette la participation directe de chacun et la conduite des affaires publiques. Cet idéal qui s'oppose autant à la bureaucratie qu'à la représentation sera revivifié par Rousseau et sert en France de modèle de référence implicite dans de nombreux débats sur la démocratie. Il semble fortement éloigné de la situation présente dans laquelle l'essentiel de l'action publique est mis en oeuvre par de puissantes bureaucraties pilotées par des gouvernements représentatifs. Il sera néanmoins réactualisé, moins comme modèle strict que comme idéal, par des penseurs contemporains comme Hannah Arendt ou Jürgen Habermas⁴⁸. Sans remettre en cause l'existence des gouvernements représentatifs, ces auteurs mettent en avant la nécessité de retrouver des formes de délibération locale et de contrôle décentralisé des agences de l'Etat pour redonner consistance à une pratique citoyenne réduite à la passivité de l'électeur.

La conception libérale de la politique correspond plus directement à la réalité actuelle des démocraties dans les pays développés. Deux questions apparaissent cependant préoccupantes dans cette perspective. La première est celle de l'autonomisation d'un pouvoir administratif qui ne répond plus aux régulations des gouvernants élus. La seconde porte sur l'extension des droits de l'individu qui fondent la citoyenneté et en particulier l'intégration de droits sociaux minimaux. Cette dernière interrogation, portée plutôt sur la gauche de l'échiquier politique, est présente, cependant, dès les origines, chez Locke ou Adam Smith pour lesquels la vie économique est la réalité première et la pauvreté, une négation inacceptable de l'individu. On la retrouve dans le débat sur la constitution de l'Etat providence en Angleterre après la Seconde guerre mondiale. T. H. Marshall théoriserait cette conception en distinguant trois moments de l'extension des droits du citoyen : les droits civils (association, propriété...), les droits politiques (droit de vote...) puis enfin les droits sociaux garantissant l'intégration des individus⁴⁹.

Le troisième modèle est aujourd'hui réactualisé autour de la question de la responsabilité. Cette question de la responsabilité n'est pas étrangère aux deux cadres précédents : la question des droits ouvre celle des devoirs, celle de la participation, la soumission aux décisions prises collectivement. Mais en ce sens, être citoyen c'est avoir un comportement ouvert et responsable vis-à-vis des autres membres du groupe d'appartenance. Le mouvement qui va de la responsabilité à l'appartenance correspond à un retournement de la perspective initiale telle qu'on la trouve chez Burke par exemple. L'appartenance à des communautés locales n'apparaît plus comme une réalité sociale donnée d'emblée (et que nierait l'Etat moderne) mais comme une réappropriation, c'est de l'individu relativement isolé dans la société libérale que l'on part. C'est que, comme le remarque l'un des chefs de file du mouvement communautarien aux USA,

⁴⁸Habermas J., Three normative models of democracy, *Constellations*, vol. 1, n°1, 1994, p. 1-10.

⁴⁹Marshall T. H., *Class, citizenship, and social development*, Chicago, The university of Chicago press, 1977, (première édition 1963).

c'est bien l'éclatement des individus qui apparaît comme la réalité sociale première⁵⁰. La communauté se révèle possible et nécessaire, mais fragile. La question qui se pose à propos des services publics et de l'intervention publique en général est alors de savoir dans quelle mesure et de quelle manière ils peuvent être des facteurs de destruction ou de structuration de liens d'appartenance qui puissent se traduire par un certain civisme des individus.

⁵⁰Walzer Michael, La critique communautarienne du libéralisme, *Le Banquet*, n° 7, 2ème trimestre 1995, p. 191-214.

1. La participation à la décision

La question de la citoyenneté des usagers a longtemps été réduite à celle de la participation de représentants d'usagers à diverses instances de prise de décision. Ou plus précisément, aux difficultés de cette participation. S'il est bien, en effet, un thème récurrent à propos des usagers des services publics, c'est celui de la faible représentativité des associations qui sont associées aux différents conseils d'administrations. La participation des usagers à la décision est souvent présentée sous la forme d'une évolution allant de l'information au partenariat en passant par la consultation et la concertation, laissant entendre un progrès dans le rapprochement⁵¹. Une telle présentation n'a pas vraiment de fondement chronologique, puisque les formes institutionnelles donnant le plus de pouvoir sur la décision aux usagers sont les plus anciennes, avec le modèle du tripartisme. Elle n'a pas non plus de fondement logique, la gradation de l'information au partenariat ne correspond pas nécessairement à une capacité d'influence croissante des usagers : un dispositif comme la charte britannique des citoyens qui repose sur une ouverture de l'information, offre des éléments de contre-pouvoir aux usagers plus efficaces que bien des dispositifs partenariaux. C'est plutôt la nature même de la représentation qui évolue. D'une représentation de la société on passe à des transactions établies avec des groupes de pression, non sans qu'une certaine ambiguïté soit maintenue entre ces deux approches. Et c'est cette forme même de la représentation qui est aujourd'hui mise en cause, le contrôle à l'aval par les individus de l'action publique tendant à prendre le pas sur l'orientation en amont de cette action par des collectifs dit "représentatifs".

1.1. La représentation de la société

La représentation des groupements intermédiaires ou des intérêts est mise en cause par la Révolution française. L'article 3 de la déclaration des droits de l'homme, "le principe de toute souveraineté réside essentiellement dans la Nation. Nul corps, nul individu ne peut exercer d'autorité qui n'en émane directement", fait écho aux positions de Jean-Jacques Rousseau fortement hostile à tout organe intermédiaire susceptible de donner forme à des intérêts privés au détriment de l'émergence de l'intérêt général. Par ailleurs, la loi Le Chapelier de 1791, au nom du libéralisme économique cette fois, pour promouvoir la liberté du travail, met fin à l'organisation des corporations professionnelles. Cependant cette idée retrouve progressivement droit de cité durant le XIXe siècle pour devenir un des thèmes les plus partagés dans l'Entre deux guerres. Trois conceptions peuvent être distinguées : technocratique, corporatiste et syndicaliste⁵².

Dans la conception technocratique, représenter les intérêts est un moyen pour faire entrer au sein de la vie politique et administrative la compétence de ceux qui participent directement à la vie économique. Son plus éminent représentant, le comte de Saint Simon, souhaitait faire appel aux compétences de certaines catégories professionnelles pour gouverner le pays. Il envisageait ainsi la création d'un conseil suprême des industriels qui aurait eu le droit d'initiative des lois et le privilège de préparer le budget.

Le modèle corporatiste repose sur une vision de la société construite comme un agencement de groupes. Dans cette perspective, l'élection, qui atomise les individus dans

⁵¹ Par exemple : Brachet Ph., *Le partenariat de service public*, Paris, L'harmattan, 1994.

⁵² Parrot J.-Ph., *La représentation des intérêts dans le mouvement des idées politiques*, Paris, PUF, 1974.

leurs choix, écrase cette dimension de leur être social et doit être remplacée, ou du moins complétée, par une représentation des corporations. L'approche corporatiste a diverses sources. Elle a été celle des partisans d'un retour à l'Ancien régime mais aussi celle des mouvements fascistes. Cette conception fasciste se concrétisera par exemple en Italie dans l'assemblée des *fascios*. Mais en France la tendance la plus influente a été celle du catholicisme social. Une conception modérée du corporatisme a été promue par les encycliques papales *Rerum novarum* (1891) de Léon XIII, récemment remise à l'honneur avec la réémergence du principe de subsidiarité, puis *Quadragesimo Anno* (1931) et *Divini Redemptoris* (1937) du pape Pie XI. Laissant de côté l'anti-républicanisme, les congrès tenus par le courant du catholicisme social, les Semaines sociales de France, vont promouvoir, à côté de la représentation des aspirations des individus isolés, celle des personnes considérées comme membres de la famille, de la communauté locale ou de la profession.

Pour les syndicalistes, enfin, la société est considérée comme le lieu d'affrontement des classes sociales. Il s'agit de redonner une place au travail dans l'espace politique. Si les premiers syndicalistes avaient pu promouvoir une représentation des seuls ouvriers, la CGT va construire progressivement dans l'Entre deux guerres le modèle d'une représentation tripartite (travail, capital, consommation) qui ouvre, à côté des voies révolutionnaires promues par la CGTU, une voie réformatrice d'investissement progressif du politique par l'économique. La CGT, officiellement, n'a jamais attribué plus qu'une fonction consultative à ces conseils, cependant dans des projets de 1934 elle leur attribuait un rôle plus ambitieux de contrôle des capitaux et de répartition du crédit.

Dans tous ces courants de pensée, la préoccupation première est de représenter le monde du travail, respectivement à travers l'expertise des ingénieurs et chefs d'entreprise, les professions organisées comme corporations ou le monde ouvrier comme classe. La figure de l'utilisateur ou du consommateur se profile cependant au second plan. La famille occupe dans le catholicisme social l'espace de la consommation. Le projet d'un vote familial sera promu dans le mouvement associatif familial qui restera le pilier le plus solide du mouvement consommateur. Le mouvement syndical va aussi reconnaître un statut à la consommation à travers le canal du mouvement coopératif. Ainsi, le premier Conseil du travail de 1920 est-il présidé par Charles Gide l'animateur des coopératives de consommateurs et il prendra en compte la nécessité de représenter les consommateurs au même titre que les producteurs.

Du point de vue institutionnel, c'est cette dernière approche qui aura l'impact le plus important. Après de multiples difficultés c'est sur un projet présenté par Jouhaux, le responsable de la CGT, et avec le soutien des catholiques sociaux que sera créé en 1925 le Conseil national économique. C'est de nouveau sous cette impulsion qu'il sera réformé en 1936. On retrouvera ce modèle en 1945 avec le Conseil économique et social. Ces conseils ont tous accordé des sièges aux représentants de la sphère de la consommation suivant en cela la théorie du tripartisme promue par la CGT. Mais, cantonnés dans leur fonction consultative, ces conseils n'ont à aucun moment joué de rôle déterminant dans l'orientation de la politique.

Le modèle du tripartisme servira aussi de référence lors des nationalisations de 1945. La cogestion qui est alors instituée va bien au-delà des fonctions de consultation puisqu'il s'agit de "nationaliser sans étatiser" et de partager entre ces trois instances les décisions au sein des conseils d'administration. C'est aussi immédiatement après la guerre qu'est créé l'UNAF. Ce regroupement d'associations familiales est institué comme le seul interlocuteur reconnu par les pouvoirs publics et se présente de lui-même comme le "parlement des familles". Le modèle de cogestion, s'il sera durable dans le cas de la Sécurité sociale, s'effondre très rapidement

pour les entreprises nationalisées et les services publics. Les représentants des usagers sont progressivement remplacés par des personnalités qualifiées. Plus encore même que la difficulté d'incarner une représentation des usagers, c'est la progressive domination par l'appareil technocratique qui noie de fait ce projet de cogestion des services publics.

L'idée d'accorder plus qu'une fonction consultative à de telles instances de représentation, bien que décrédibilisée par l'expérience fasciste, n'a cependant pas complètement disparu. On la retrouve à la fois chez De Gaulle, en particulier dans son discours de Bayeux en 1952, et chez Mendes France. Mais le "non" au référendum de 1969 qui proposait d'intégrer au Sénat une représentation des intérêts issue du Conseil économique et social marque la fin des projets de représentation des intérêts dans le cadre législatif.

Les projets de ces deux hommes politiques situent bien cependant le sens donné à la "représentation" des intérêts à cette époque. Il s'agit alors de représenter la société telle qu'elle est structurée selon des compétences, des corporations ou des classes sociales. Cette représentation ne se veut pas égalitaire mais "intégrale", c'est à dire que toutes les composantes qui comptent doivent être représentées. Si les positions extrémistes de type technocratique ou syndicaliste ne proposaient de donner la parole respectivement qu'au patronat ou aux ouvriers c'est que, dans leur conception de la société, ces catégories *sont* la société dans ses caractères essentiels. La question des modalités de désignation des représentants ne relève alors que de la technologie démocratique (vote par collègue) et le fait qu'une telle représentation ne conduise pas à un droit de vote égalitaire ne pose pas plus de problème de légitimité que celui de la surreprésentation actuelle du monde rural au sein du Sénat. Une fois l'accord obtenu sur les principes pertinents de découpage qui fonde cette représentation intégrale et la procédure de désignation des représentants par catégorie établie, la question de la "représentativité" ne se pose pas. Cette dernière prend son sens dans un autre contexte.

1.2. La représentativité des groupes de pression

L'institutionnalisation du mouvement consommateur s'inscrit dans une relation entre l'Etat et les groupes de pression. Ceux-ci rassemblent des personnes qui s'organisent pour faire valoir les droits d'une certaine catégorie de la population et avoir une influence sur l'administration. A une époque où les technocrates mettaient volontiers en "grilles" calculées rationnellement les besoins de la société, certains hauts fonctionnaires humanistes vont reconnaître une légitimité à de tels mouvements organisés. Ces organisations permettent en effet d'avoir une information dynamique sur les mouvements en cours dans la société et un tableau plus vivant des besoins que les méthodes statistiques. D'autre part leurs leaders peuvent être des interlocuteurs dans le cadre d'une contractualisation établie avec la société. Il importe alors de savoir si les leaders de ces groupes de pression sont "représentatifs" du groupe social dont ils prétendent porter les revendications. Ce qui se décline en deux questions, d'une part les messages qu'ils rapportent sont-ils un témoignage fidèle de la conception des membres de ce groupe, et, d'autre part, un accord avec ceux-ci peut-il être considéré comme une contractualisation avec ce groupe ?

La conception actuelle de la représentation des intérêts des consommateurs, puis par voie dérivée des usagers, trouve sa source autour du Commissariat au plan et de quelques hauts fonctionnaires comme Claude Gruson ou François Bloch Lainé qui ont porté dans d'autres institutions les idéaux du Plan. Le rôle relatif de ces individus dans l'Etat ne doit pas être surévalué. Ils introduisent néanmoins le contrepoint de la nécessité d'une forme de

représentation face à une technocratie dominante qui réduit la question de la consommation et de l'usage à une quantification des besoins et à une gestion des flux de demandes. L'utilisateur doit être représenté pour deux raisons. D'une part la planification cherchant à saisir un mouvement et non un état doit saisir des attentes, des dynamiques inscrites au cœur de la société que seule peut rendre une expression directe des destinataires. D'autre part il s'agit pour ces responsables de faire advenir à la parole une catégorie qui s'exprime peu pour faire contrepoids à d'autres catégories comme un patronat archaïque ou pour responsabiliser les membres de cette catégorie en question sur des engagements collectifs⁵³. Le premier aspect se traduit par l'intégration de consommateurs dans les commissions du plan. L'effectivité de la représentation est dans ce cadre secondaire ; les représentants peuvent aisément laisser la place à des personnalités qualifiées, qui ont une connaissance des attentes d'un groupe social sans le représenter. Le second aspect conduit l'Etat à soutenir le développement d'associations qui soient assez légitimes pour peser dans le débat national. Il faut alors rechercher des germes possibles de mouvements sociaux et s'efforcer de les soutenir pour en faire des interlocuteurs solides. La recherche en sciences sociales est alors convoquée pour détecter de tels mouvements. C'est à cette époque que les premières enquêtes sur les consommateurs comme mouvement social de Jean Meynaud⁵⁴ sont engagées. On retrouvera, par la suite, une telle démarche à différentes époques de la recherche commanditée par l'administration sur l'évolution urbaine après 1967. Pour ces planificateurs, la représentation n'est plus une transcription organique de la société dans ses différentes composantes. Il s'agit d'entrer en relation avec des groupes de pression dont il faut à la fois saisir la dynamique créatrice et canaliser les tendances à ne représenter qu'une partie des intérêts en présence.

La recherche d'interlocuteurs dans la sphère du mouvement consommateur a été réactivée du côté des entreprises publiques au moment où le mouvement consommateur connaît son apogée vers 1980. En 1978, un représentant des consommateurs a fait son entrée au conseil d'administration d'EDF, et en 1981 un protocole d'accord a été signé avec 17 organisations prévoyant 4 réunions annuelles nationales et 150 réunions locales. A la SNCF, depuis 1983, un représentant des usagers est intégré au conseil d'administration et des réunions régulières avec la Fédération nationale des usagers des transports sont organisées. Suite aux difficultés rencontrées par le nouveau système de réservation, la SNCF a impliqué plus activement après 1992 les organisations de consommateurs dans la définition de ses produits. A la RATP depuis 1982 il y a trois représentants des usagers au conseil d'administration et trois ou quatre réunions sont organisées annuellement avec le Syndicat national des usagers des transports. Cette ouverture est promue progressivement au sein de l'administration, de manière toujours bien modeste. La circulaire Rocard du 23 février 1989 relative au renouveau du service public, n'hésite pas à déclarer qu' "il faut créer de façon pragmatique à chaque fois que cela est possible des associations d'usagers" témoignant bien, par là, d'une certaine conception de l'autonomie des associations. Plus récemment, la réforme hospitalière du 24 avril 1996 a rendu obligatoire la présence de deux représentants d'associations de malades, choisis par les préfets, aux conseils d'administration des établissements publics de santé.

En établissant ainsi des relations privilégiées avec certaines organisations représentatives d'intérêts, les fonctionnaires établissent de fait un double mécanisme de légitimation : d'une part ils légitiment ces organisations face à d'autres qui pourraient prétendre représenter les intérêts en question, d'autre part ces organisations légitiment les fonctionnaires qui en étant

⁵³Ruffat M., *Mouvements de consommateurs et démocratie*, in Horellou Lafarge C. (éd.), *Consommateur, usager, citoyen : quel modèle de socialisation ?*, Paris L'harmattan, 1996, p. 123-137.

⁵⁴Meynaud J., *Les consommateurs et le pouvoir*, Lausanne, chez l'auteur, 1964.

leurs interlocuteurs peuvent, au sein de l'organisation étatique, se prévaloir de porter le point de vue du groupe social visé. Ce mécanisme de relation entre l'Etat et les groupes de pression a pu être analysé de manière optimiste dans un modèle pluraliste dans lequel il y aurait, sans intervention externe, équilibre des groupes de pression, ces aller-retour entre l'Etat et les groupes de pression permettant un débat équilibré avec la société. A l'opposé on peut mettre en avant la captation du pouvoir par quelques groupes disposant d'importants moyens. De manière intermédiaire on trouve un modèle dit "néo-corporatiste" dans lequel le partage des groupes de pression et de leur influence respective est contrôlé par l'Etat. C'est ce modèle qui est en particulier utilisé pour décrire les social-démocraties. Les analystes s'accordent à reconnaître que l'on n'a jamais eu que des fragments de modèle néo-corporatiste⁵⁵ dans le cas français, les discussions avec le monde paysan offrant l'exemple le plus développé de cette forme de coordination Etat/société. Et dans ce cadre les relations avec les organisations de consommateurs en général et avec les associations d'usager en particulier ont toujours eu un rôle limité faute d'un mouvement social structuré sur lequel les responsables de ces associations puissent faire fond.

1.3. Une identité dérivée

Deux grands types d'approches sociologiques sont développés pour expliquer une action collective comme celle qui donne naissance à des associations d'usagers. La première conçoit l'action collective comme simple agrégation d'actions individuelles et s'interroge sur les conditions d'une possible coalition intéressée des individus. La seconde inscrit la naissance d'un mouvement social, au-delà de la quête d'un intérêt immédiat, dans un projet plus vaste sur la société et dans un processus de formation d'une identité. Les deux en l'occurrence convergent pour souligner la difficulté d'un mouvement des usagers.

Les relations avec les services publics sont le plus souvent à la fois épisodiques et, prises une à une, d'une importance marginale pour les individus. Le coût d'un engagement dans une action collective est ainsi dans la plupart des cas bien supérieur aux bénéfices envisageables. L'usager, fâché d'attendre longtemps le samedi matin à la poste de son quartier, passerait beaucoup plus de temps à s'engager dans une association qui aura énormément de difficultés, pour améliorer la qualité du service offert, à peser sur une technocratie lointaine. Ceci explique la grande difficulté de mobilisation dans les grands services publics de ce type et *a contrario* les principales exceptions sectorielles à la désaffection des associations. Dans une perspective utilitariste, un mouvement a des chances d'émerger si l'enjeu est à la fois plus important pour les individus (justifiant une dépense de temps) et plus local (rendant plus susceptible d'efficacité une action collective). C'est ainsi que les trois domaines d'exception à la faiblesse des associations d'usagers se dégagent : le logement, l'école, les transports en commun. Le temps passé dans le logement ou les transports en commun pour certains, l'enjeu que représente la réussite scolaire justifie un engagement des individus. Et les formes de mobilisation observées traduisent la recherche d'interventions localisées. Pour le logement, la société HLM est un interlocuteur relativement proche. Dans les transports en commun ce sont surtout des associations très spécialisées (parfois sur une ligne de chemin de fer, voire même sur le train d'un horaire donné) qui naissent à propos d'un conflit particulier pour disparaître ensuite. On peut noter aussi la force qui naît de la spécialisation par catégorie d'usager dont l'exemple le plus illustratif est donné par les associations de malades organisées par type de pathologie. Les associations de handicapés sont ainsi particulièrement présentes dans les

⁵⁵Jobert B., La version française du corporatisme : définition et implications pour la modernisation de l'Etat dans une économie en crise, in Colas D., *L'Etat et les corporatismes*, Paris PUF, 1988, p. 3-18.

négociations avec les pouvoirs publics sur les questions d'accessibilité. Cependant hors le cas du mouvement des parents d'élèves l'existence de nombreuses associations revendicatives locales ne se traduit pas vraiment dans des mouvements fédératifs qui puissent se constituer en interlocuteurs légitimes face aux pouvoirs publics pour des négociations plus générales.

Si l'on se tourne maintenant du côté de l'histoire, il est bien difficile de trouver un enracinement d'un mouvement social spécifique aux usagers. Les associations qui aujourd'hui revendiquent la défense des usagers trouvent leur origine dans des mouvances plus larges : le mouvement familial, le mouvement syndical et certaines influences professionnelles et politiques.

Les organisations généralistes les plus actives comme la Confédération syndicale du cadre de vie ou la Confédération syndicale des familles s'inscrivent dans la lignée du mouvement familial qui trouve son origine à la fin des années trente⁵⁶. C'est à cette époque que des militants issus de l'action catholique (JOC, JAC) créent des associations centrées sur la famille populaire en se démarquant du paternalisme. Ces mouvements insistent sur la nécessité de partir des faits et de favoriser l'auto-organisation de ces familles parallèlement au mouvement syndical ouvrier. Ces mouvements vont d'entrée aborder le domaine des services par l'engagement direct dans la production : aide aux chômeurs, aide à domicile, organisation de loisirs. On retrouvera ces pratiques après la Seconde guerre mondiale avec les associations de femmes de prisonniers ou la semi-professionnalisation des aides ménagères à domicile qui seront incorporées aux politiques publiques d'action sociale. La reprise progressive dans les cadres de l'Etat providence des activités auto-produites introduit une coupure entre les acteurs de l'offre de service d'une part et les usagers de l'autre. Les associations familiales, et tout particulièrement le Mouvement populaire des familles créé en 1946, s'engagent alors dans des activités de représentation des "familles usagères" dans les différentes instances participatives associées à la sécurité sociale et aux allocations familiales dans la mouvance cogestionnaire de l'après guerre. En 1952, le MPF se scindera entre un mouvement plus politisé, le Mouvement de libération du peuple qui deviendra la CSF (Confédération syndicale des familles) et le Mouvement de libération ouvrière qui deviendra la CNAPF (Confédération nationale des associations populaires familiales). On peut citer aussi des associations plus ou moins attachées à leur apolitisme qui émergent à la même époque : la Fédération française des familles créée en 1948 et la Confédération nationale de familles rurales (issue du centre national de la famille rurale créé en 1943 à Lyon) et l'Union féminine civique et sociale créée dès 1925 qui promeut dans les années cinquante le thème de la "bonne acheteuse". Ces associations vont investir les domaines connexes de la consommation et du cadre de vie à travers l'angle de la défense du pouvoir d'achat des familles populaires. Le thème de l'usager des services publics apparaît alors épisodiquement comme l'un des aspects de la défense des consommateurs. Les associations issues du mouvement familial constituent encore aujourd'hui, par leur caractère généraliste, des interlocuteurs privilégiés des pouvoirs publics lorsqu'ils souhaitent accorder une place à la participation des consommateurs. Elles jouent un rôle important de fédération d'associations locales dans le secteur HLM et ont eu une action non négligeable au niveau juridique dans l'élaboration des lois sur le démarchage à domicile ou dans les commissions chargées de régler les problèmes de surendettement.

Les syndicats vont aussi investir l'espace institutionnel ouvert par les pouvoirs publics autour de la consommation. L'argument promu par ceux-ci est que, si le recrutement des

⁵⁶Chauvière M., De la sphère familiale à la sphère publique. La construction sociale de l'usager par un mouvement familial durant les années quarante et ses contradictions, in Chauvière M., Godbout J. T. (éds.), *Les usagers entre marché et citoyenneté*, Paris, L'harmattan, 1992, p. 93-119.

syndicats s'effectue dans le monde du travail, ils peuvent aussi représenter les intérêts de leurs membres hors de la sphère du travail. Chaque grande centrale syndicale a généré ainsi une association de consommateurs, qui siège en particulier au Conseil national des consommateurs. Ces organisations n'ont cependant pas permis l'émergence d'une identité nouvelle pour ce mouvement de consommateurs ou d'usagers. On retrouve un phénomène comparable du côté des partis politiques qui ont créé des sections d'usagers ou de consommateurs. C'est le cas, vers 1975, pour le Parti socialiste préoccupé de redonner une cohérence aux mouvements hors de la production, par-delà la simple rationalisation des pratiques d'achat. A la même époque se cristallise un mouvement plus spécifique aux consommateurs aux confins de la tradition des coopératives de consommation et de la mouvance autogestionnaire⁵⁷. Il s'est illustré dans des actions de rapprochement entre producteurs et consommateurs et n'a concerné les services publics qu'à travers quelques actions sur les transports urbains. Pour la droite c'est à l'occasion de la mise en cause des grèves de 1995 que l'on a vu le soutien à des comités d'usagers et l'organisation d'une contre-manifestation face à celles des syndicats de fonctionnaires.

Une autre figure du retour de l'espace professionnel sur celui de la consommation, moins officielle, a sûrement un impact plus important. Un certain nombre d'associations d'usagers sont en effet directement liées à l'engagement, hors de la sphère du travail, de fonctionnaires et d'agents des services publics. Les associations de parents d'élèves ont ainsi été créées dans le sillon du syndicalisme enseignant. Une association comme L'Association pour l'amélioration des rapports entre l'administration et le public se présente explicitement comme un regroupement de fonctionnaires soucieux de la qualité des prestations administratives. Et dans la même lignée une bonne part de la littérature de sciences administrative, favorable aux usagers, est le fait de fonctionnaires. De manière moins visible, les deux grandes associations nationales thématiques de défense des usagers (la FNAUT qui promeut les transports collectifs et L'AFT pour les usagers du téléphone) comprennent une proportion importante d'agents des secteurs concernés (cheminots, ingénieurs de l'Équipement, agents de France télécom). Une telle présence est loin d'invalider l'action de ces fédérations nationales. Cela constitue plus pour ces agents, en service ou à la retraite, l'occasion de faire valoir des principes d'intérêt général qu'ils considèrent ne pas pouvoir défendre suffisamment au sein de leur activité professionnelle, que l'instrument d'une défense catégorielle. *A contrario*, l'association de Jean Claude Delarue, affiche clairement des positions anti-fonctionnaires. Mais, malgré une présence médiatique forte de son leader, elle apparaît assez peu implantée⁵⁸.

Au total, s'il y a bien un mouvement associatif, à la frange de la défense des consommateurs et de celle des usagers des services publics, il n'apparaît pas comme un pôle identitaire fort. Par là, l'identité collective des usagers des services publics apparaît au mieux comme une identité dérivée.

1.4. Les limites de la représentation

Le retour sur l'histoire des relations entre les pouvoirs publics et les associations révèle l'ambiguïté du modèle de représentation appliqué à la question des usagers du service public. Les formes institutionnelles réactivées dans les années quatre-vingt avec la présence de représentants des usagers dans les conseils d'administration reprenaient le principe d'une

⁵⁷Wieviorka M., *L'Etat, Le patronat et les consommateurs*, Paris, PUF, 1977. Pinto L., *La constitution du "consommateur" comme catégorie de l'espace public*, Paris, CSU, 1985.

⁵⁸Delarue J. C., Bitoun P., *Le ras le bol des administrés*, Paris, Calmann-Levy, 1990.

représentation par corps issue de l'immédiat après guerre, sans que les moyens qui permette de lui donner une légitimité en organisant un mode d'élection de ces représentants ne soient accordés. Le modèle néocorporatiste, par ailleurs, suppose une existence au moins partiellement autonome de groupes organisés avec lesquels les pouvoirs publics s'efforcent de négocier. Il n'est pas sûr que les formes organisées de la représentation contribuent nécessairement à la vitalité de ces groupes, contrairement à un argument souvent avancé du côté des associations. Selon cet argument, il y aurait un cercle vertueux de la représentation des associations. Le pouvoir accordé aux associations dans ces instances officielles contribuerait à les crédibiliser auprès du grand public et à leur permettre d'augmenter le nombre de leurs membres. Le sociologue est tenté de mettre en avant des facteurs moins vertueux. La mobilisation des militants d'associations dans ces instances les éloignent d'autres lieux d'intervention plus proches des problèmes des usagers. L'instauration de ces instances favorise aussi par ailleurs la multiplication des associations qui viennent occuper le terrain, et les tensions entre associations sont fortes, occasions de pertes d'énergie.

Les associations sont d'autant plus aptes, à la fois à bien témoigner des attentes des usagers et à peser sur les décisions, que leur activité ne se réduit pas aux seules fonctions de participation à la décision dans les cadres institués à cet effet. Le slogan du CSF, qui associe à la représentation les fonctions de réalisation et de revendication, témoigne de la prise de conscience de la nécessaire articulation des différents niveaux d'intervention. Le mouvement associatif trouve souvent son enracinement dans la prestation directe de services. C'est le cas historiquement avec les associations du réseau familial qui ont investi les services familiaux et de l'aide à domicile. L'observation des pratiques des associations de consommateurs met de même en évidence l'importance des services de conseils personnalisés à des consommateurs grugés⁵⁹. C'est là une des principales occasions de recrutement. Les personnes s'inscrivent à l'association et peuvent par la suite dépasser le traitement de leur cas personnel pour s'engager dans une défense plus générale des consommateurs. Souvent produire un service en parallèle est aussi une manière de dénoncer de l'offre publique. C'est, par exemple, explicitement la fonction de l'ouverture par Médecins du monde de dispensaires pour les plus démunis. Cette action volontairement médiatisée n'avait pas pour objet de faire concurrence à l'hôpital public mais de rendre publiques les failles des dispositifs de prise en charge pour certaines catégories de population.

Ces pratiques associatives, très vivantes, ne trouvent pas de place dans l'imagerie d'une décision partagée entre l'Etat et les associations. Le milieu associatif apparaît plus comme force de proposition et d'expérimentation que comme force de décision. Des expériences à la frange de l'action militante et de l'intervention administrative sont à l'origine de dispositifs stabilisés (développement social des quartiers, régies de quartier...). Les mouvements de professionnalisation des membres d'associations sont aussi des éléments de la porosité de l'Etat à la société civile. Il y a plus co-invention que co-gestion. Plutôt que comme un forum, l'Etat doit plutôt être saisi, dans la lignée de l'un de ceux qui a formalisé la notion de service public au début du siècle, le doyen Hauriou⁶⁰, comme une "institution d'institutions", comme le lieu d'intégration des différentes idées en acte dans la société.

⁵⁹Trépos J.-Y., *Consommateurs ou usagers ?*, in Chauvière M., Godbout J. T. (éds.), *op. cit.*, p. 221-238.

⁶⁰Hauriou M., *Aux sources du droit*, Paris, Bloud et Gay, 1933. Un disciple d'Hauriou a d'ailleurs proposé une théorie prémonitoire de la coproduction fondée sur un retour au bien commun : Geny B., *La collaboration des particuliers avec l'administration*, Paris, Sirey, 1930. On retrouve une conception proche dans le rapport Dubedout à l'origine de la politique de la ville : Dubedout H., *Ensemble refaire la ville*, Paris, La documentation française, 1983.

1.5. Contrôler et rendre compte

Les derniers exemples évoqués, rappellent des formes actives et innovantes d'action collective peuvent encore se développer aujourd'hui. Cependant, à travers tout le reste de cet ouvrage, c'est bien un mouvement général de singularisation de la relation avec les destinataires des services publics qui se dessine avec force. Cette tendance invalide-t-elle toute influence de l'individu usager isolé sur les décisions qui organisent les services publics ? Le citoyen s'évanouit-il dans le consommateur individualisé ? Cette question mérite une réponse en deux temps. Le marché n'est pas une démocratie, mais l'individu isolé n'est pas étranger à la démocratie.

Toutes les évolutions rapportées dans les deux premiers chapitres contribuent à renforcer la capacité d'influence des usagers sur l'offre de service, que ce soit sur le mode managérial (enquête marketing, plus grande réactivité face aux évolutions de la demande) ou par l'introduction de mécanismes de marché. L'agglutination des choix individuels produit bien des règles qui s'imposent aux gestionnaires des services de manière plus impérative que de nombreuses pressions d'associations organisées, voire même de décisions issues de la sphère politique. On ne peut y voir toutefois l'émergence d'une figure de citoyenneté de l'usager. En effet si on revient à la conception classique de la citoyenneté qui est centrée sur la délibération, celle-ci associe deux termes. Le citoyen est celui qui participe activement à la vie de la cité : il prend part à la décision pour ce qui concerne la chose commune. C'est le deuxième terme, la *res publica*, qui fait dans ce cas défaut. Si on prend des services dont la régulation par le marché puisse être parfaite, les choix individuels des destinataires orientent alors de manière exclusive l'offre. On ne se trouve pas pour autant devant un exemple de démocratie achevée, mais simplement de sortie de cette offre de la sphère publique. Ceci n'a rien d'extraordinaire. L'histoire des services publics est traversée de mouvements par lesquels des services sortent de la sphère d'intervention publique alors que d'autres y font leur entrée. Le lavage du linge, par exemple, objet public pris en charge à travers les lavoirs communaux est passé dans la sphère privée individuelle comme offre de produit (marché de la machine à laver) ou de services (laveries automatiques). L'équarrissage qui était sorti de la sphère d'influence publique est de nouveau l'objet de l'attention des pouvoirs publics avec les problèmes de diffusion de maladies dans le cheptel bovin. Le fait que l'individu exprime une préférence et que cette expression ait une influence sur l'offre n'en fait pas un citoyen. Le citoyen est celui qui s'engage dans un débat ouvert sur la chose commune. A ce titre répondre à une enquête marketing ou faire son choix sur un marché ne participent pas d'une citoyenneté active.

On ne saurait cependant en déduire qu'il n'y a d'influence du citoyen-usager sur la décision qu'à travers l'engagement dans les associations et la représentation de celles-ci dans des institutions *ad hoc*. Si le débat français sur les liens entre la démocratie et l'offre de services publics a été principalement centré sur la question de la représentation collective des usagers dans les instances de décision, il laisse une place plus grande dans le débat anglo-saxon à la notion d'*accountability*. Ce terme, difficilement traduisible, exprime l'idée que les responsables de l'action publique sont comptables de leurs actes devant les citoyens. Il s'oppose au terme de *responsiveness* qui décrit la capacité managériale, hors de la sphère politique, d'adaptation à l'évolution de la demande. Les responsables doivent rendre compte de leur action devant les citoyens. Ce qui en retour fait des citoyens les contrôleurs de cette action. Ce rendre compte peut se réaliser dans les lieux d'expression traditionnels de la vie politique (rapport au parlement, campagne électorale...) mais il peut se retrouver aussi de manière diffuse dans le cours même de la prestation de service. L'usager est alors moins

engagé dans une participation à la décision que dans un contrôle localisé de ses effets. Ce contrôle ne vise pas alors seulement l'adéquation à des préférences individuelles mais bien le respect des engagements globaux des pouvoirs publics.

Tout le problème est alors de relier le contrôle local de l'utilisateur à l'action publique du citoyen⁶¹. L'utilisateur devient bien sûr citoyen lorsqu'il se dirige vers les urnes. Mais le choix offert aux élections agrège tant de composantes qu'il est difficile d'y voir un instrument de sanction pour le dysfonctionnement d'un service public particulier. Il faut donc en outre qu'il y ait une ouverture du débat dans l'espace public. Deux voies se dégagent aujourd'hui. La première passe par la presse. C'est, lorsque sous la pression de quelques individus, la presse s'attache à montrer sur un sujet particulier le décalage entre ce qui est annoncé et ce qui est offert que le problème devient un "débat de société" et qu'il conduit les responsables politiques à s'engager et à faire des propositions. C'est ce que l'on appelle la "mise sur l'agenda politique" de la question. La seconde suit les méandres judiciaires. On assiste en cette fin de siècle à une multiplication des recours individuels contre l'administration ou les services publics. Ici un individu, là une association de contribuables, ailleurs une association de consommateurs ont pu faire sortir des "affaires" ou conduire à des évolutions de la jurisprudence favorables aux usagers. Là aussi il y a bien un lien entre le contrôle local établi par un usager et une pression active sur les décisions.

Les cadres institutionnels jouent un rôle important dans la dynamisation de cette fonction de contrôle. La charte britannique des citoyens de ce point de vue, par l'affichage public annuel des résultats des services publics, permet d'engager un débat argumenté sur l'évolution de l'offre de service et sur les performances comparées de différents modes d'administration. La presse spécialisée dans la consommation plus que les usagers individuels s'est appuyée sur ces données pour alimenter des dossiers annuels sur l'évolution des services publics. De la même manière dans le cas suédois, une politique d'accès aux documents administratifs permet un contrôle civique puissant sur l'action de l'administration, le moindre passe-droit étant rendu par là visible. Le fonctionnement judiciaire permet aussi à des individus de s'engager dans une action contre l'administration. La construction européenne apparaît comme un vecteur de diffusion en France de tels cadres institutionnels.

Dans ces pratiques, même si certains recours ne peuvent être présentés que par des associations et non par des individus, on a complètement quitté le modèle de l'association représentative dans laquelle le poids de la parole dépend du nombre de personnes que l'on représente. Un recours judiciaire engagé par une seule personne peut entraîner une mise en cause générale d'une administration. Ce retour de l'initiative individuelle n'apparaît décalé que parce que l'on a progressivement assimilé la démocratie aux systèmes représentatifs. Par certains aspects c'est au contraire justement une manière de renouer avec le modèle de la démocratie athénienne. En effet, si on a retenu le plus souvent de ce modèle la figure de l'assemblée, il repose sur deux autres fondements, le tirage au sort, qui permet, sans mécanisme de représentation, de déléguer pour un temps limité à certaines personnes des fonctions spécialisées (c'est ce qui perdure encore dans les jurys de cours d'assise), et le droit toujours ouvert à tout un chacun d'intervenir dans le débat et de soumettre des propositions de loi à l'assemblée (*iségoria*). L'idée que celui qui le souhaite, *ho boulomenos*, "le premier

⁶¹La constitution pratique de ce lien, tant à travers la presse que les associations est au coeur de la réflexion de Tocqueville et explique que pour lui la démocratie n'est pas seulement un système de gouvernement mais aussi un état de la société : *De la démocratie en Amérique*, 1ère édition 1835-1840.

venu"⁶², puisse, du seul fait qu'il s'est attaché à titre personnel à une question, intervenir dans le débat et faire des propositions, est une dimension pleine d'avenir de la démocratie classique.

⁶²Manin B., *Principes du gouvernement représentatif*, Paris, Calmann-Levy, 1995.

2. Les droits des usagers

L'émergence dans le droit européen de la notion de service universel, un service minimal offert à tous, et plus largement la mise en avant de droits sociaux fondamentaux comme le droit au logement, placent, en cette fin de vingtième siècle, la relation entre droit et citoyenneté au coeur du débat public. C'est un retour, car si la question de la citoyenneté de l'utilisateur a en effet longtemps été réduite dans le débat français à la question de la participation des associations à la décision, la question du droit au service est chronologiquement la première à s'imposer. Elle est, on l'a vu, à l'origine de l'emploi moderne du terme d'utilisateur. Cependant l'idée forte d'un droit de créance, droit du citoyen à obtenir des prestations de service, bien qu'esquissée au début du siècle ne trouve pas complètement sa place dans les principes du droit qui président à la conception française et tout d'abord dans la représentation qu'en a l'un de ses fondateurs au début du siècle, Léon Duguit.

2.1. Un droit de créance à l'horizon

Une préoccupation traverse l'oeuvre de Duguit : la limitation du pouvoir des gouvernants. Même si par ailleurs, cet auteur est un libéral au sens économique, c'est la question philosophique de la relation entre l'individu et l'Etat qui est en cause. Il s'inscrit dans une critique de la doctrine allemande de la *Herrschaft* : le droit, pour lui, ne peut être le simple produit de la volonté des gouvernants. Il doit y avoir des limites objectives à cette expansion de leur volonté. Et ces limites ne peuvent dépendre de la seule volonté (subjective) des gouvernants. Elles doivent s'imposer à eux, être objectives. Le fait "objectif" dont part Duguit, inspiré en cela du sociologue Émile Durkheim, c'est l'interdépendance sociale. Ce dernier a, dans son ouvrage sur la division sociale du travail, proposé l'idée que, contrairement à ce qui se passe dans des communautés dans lesquelles le lien social dépend d'une certaine proximité entre les individus, c'est justement parce que nous sommes différents, parce que nous accomplissons des tâches qui se complètent pour la bonne marche de la société, que nous sommes intégrés dans cette société. Le fait central c'est l'interdépendance des individus dans une société différenciée et leur aspiration à cette interdépendance que traduit le terme de solidarité. Ce fait sociologique fonde pour Duguit une loi sociale : les gouvernants "sont soumis à une règle de droit qui leur impose les obligations correspondantes à la situation qu'ils occupent dans la société et qui par conséquent les oblige à mettre la plus grande force qu'ils détiennent au service de l'interdépendance sociale. Ils ne sont pas alors seulement tenus de s'abstenir, ils sont tenus d'agir."⁶³ Et c'est là que se trouve la source de légitimation du service public. S'il y a bien limitation au sens où les gouvernants ne peuvent définir eux-mêmes ce qu'ils doivent faire, cette limitation de l'autonomie ne se traduit pas par une réduction de l'intervention publique mais par une extension. C'est une "limitation positive" qu'il oppose à la limitation négative inscrite dans les différentes déclarations des droits de l'homme, selon lesquelles les lois ne doivent pas porter atteinte aux droits naturels des individus. Cette quête d'une limitation objective du pouvoir des gouvernants va donc conduire Duguit à remettre en cause tout droit subjectif et par là le point de départ traditionnel de la philosophie libérale, les droits de l'individu, pour d'une certaine manière les retrouver à l'arrivée. La construction de Duguit recèle aussi les éléments qui feront le succès idéologique de la notion de service public : une théorie de la limitation de l'Etat qui se retourne en

⁶³*Le droit social, le droit individuel et la transformation de l'Etat*, Paris, Alcan, 1908, p. 65.

légitimation de l'extension de sa sphère d'activité, une mise en cause des droits subjectifs de l'individu qui ouvre la perspective d'un droit de créance des usagers face aux services publics.

En effet, de l'obligation faite aux gouvernants de mettre à disposition des services publics au droit des citoyens à obtenir des prestations, il n'y a qu'un pas qu'un disciple de Duguit, Pierre Laroque, n'hésite pas à franchir. Son ouvrage, *Les usagers du service public industriel*, vise essentiellement à montrer comment "le droit de l'usager aux prestations du service public est un droit personnel de créance"⁶⁴. Le client n'est que le bénéficiaire du service : "L'usager, au contraire, est celui dont la satisfaction est l'objet même du service. Bénéficiaire et fin du service, l'usager pourra non seulement exercer un contrôle sur l'organisation générale du service, mais encore en exiger le fonctionnement à son profit : il a un droit au service"⁶⁵. Cette prise de position s'inscrit, en 1933, dans une période d'installation du service public et de sortie d'une conception strictement libérale. Alors que les socialistes s'étaient, à l'origine, opposés à l'idée de service public⁶⁶, une conception socialiste du service public émerge en particulier autour de Paul Brousse. La participation plus ou moins directe des socialistes au pouvoir (soutien au cartel des gauches de 1926 et 1932 avant le front populaire de 1936) permettait de faire émerger une nouvelle approche qui préparait la refondation du service public après 1945. Le parcours de l'auteur, qui dès 1931 participe au cabinet du ministre du travail et de l'action sociale et qui deviendra par la suite le premier président de la sécurité sociale, indique aussi cette orientation.

Son argumentation repose sur deux éléments. D'une part, il établit une analogie avec le cas de l'obligation alimentaire qui ouvre un droit de créance pour justifier le passage de l'obligation de prestation au droit de créance. D'autre part, il propose une articulation astucieuse des principes du droit public et des instruments d'action offerts par le tribunal judiciaire pour définir des voies juridiques qui rendent effectives ce droit. Toutefois, du point de vue du droit, l'ouvrage de Laroque ne tient pas ses promesses. Tout d'abord, il joue sur les mots, car il doit bien reconnaître qu'il n'y a jamais eu aucun droit de l'usager à la création d'un service nouveau. Ensuite, dans le cas de services existants, les voies nouvelles qu'il propose pour rendre effectif le droit d'accès au service ne seront pas vraiment reprises par la suite. On ne peut donc pas vraiment parler de droit de créance de l'usager. Ce qui reste de son argumentation est ce qui était déjà présent chez Duguit et qui fonde plus un droit d'usage dans le cadre des règlements du service qu'un droit de créance.

2.2. Un droit d'usage selon les règles du service

Le texte intitulé "De la situation des particuliers à l'égard des services publics" publié en 1907⁶⁷ mérite que l'on s'y attarde dans la mesure où il participe directement de la naissance de l'usager du service public comme sujet de droits spécifiques.

La discussion jurisprudentielle sur l'arrêt du conseil d'Etat du 21 décembre 1906, syndicat Croix de Seguey Tivoli⁶⁸, porte sur la question de la nature du lien qui relie le

⁶⁴Laroque P., *Les usagers des services publics industriels (Transport. Eau. Gaz. Electricité)*, Paris, Sirey, 1933, p. 88.

⁶⁵*Ibid.* p. 15.

⁶⁶Guesde J., *Services publics et socialisme*, Paris, 1884.

⁶⁷*Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger*, t. XXVI, p. 411-439.

⁶⁸Il s'agissait d'une association d'usagers pour le maintien d'une ligne de tramway. On peut noter que Léon Duguit lui-même était à l'initiative de cette association.

concessionnaire d'un service public et l'utilisateur. La théorie promue par les spécialistes du droit civil de l'époque consistait à comparer la prestation de service à celle liée à une assurance vie. Dans ce cas, en effet, une personne établit un contrat qui prévoit qu'en cas de décès une tierce personne recevra une certaine somme d'argent. On parle alors de "stipulation pour autrui". Dans cette perspective la Commune établit un contrat avec le concessionnaire qui inclut l'engagement pour celle-ci d'offrir un certain nombre de prestations aux usagers. Cette conception permet ainsi d'enchaîner les uns aux autres des contrats successifs. Duguit s'oppose fermement à cette manière de présenter les choses. Pour lui : "au regard des particuliers l'acte de concession n'est point un contrat mais une loi"⁶⁹. L'acte reliant la Commune au concessionnaire recouvre tout un ensemble d'éléments fixés unilatéralement par la loi, et ne peut être assimilé à un contrat, et lorsqu'un particulier se présente la relation n'est pas fixée par un contrat libre entre eux mais par les règles précédemment édictées dans l'acte de concession, dont cette relation n'est qu'une application. La loi du service traverse donc en quelque sorte toutes les relations bilatérales qui s'établissent dans la mise en oeuvre du service. S'il n'a pas de droit au sens du "pouvoir d'exiger des gouvernants par une action en justice l'organisation d'un service public", l'utilisateur a un droit au sens où : "Il est à l'égard de la loi qui crée et organise un service public, dans la situation où il est à l'égard de toute loi. Il peut agir dans les limites fixées par la loi du service ; c'est à dire qu'il peut user du service dans les conditions déterminées par l'acte qui l'a créé et organisé"⁷⁰. Si la création d'un service public et les règles de fonctionnement associées s'apparentent à une loi, l'utilisateur peut faire appliquer ces règlements par la voie du recours pour excès de pouvoir. Une autre manière de présenter les choses, celle d'Hauriou en l'occurrence, est de dire qu'il a un "statut" ce qui le rapproche du fonctionnaire.

Le texte date du début du siècle et la jurisprudence sur les services publics va profondément faire bouger les limites entre le secteur public et le secteur privé dans ce champ du service public. En 1921, en particulier, le célèbre arrêt dit "bac d'Eloka" reconnaît qu'une personne publique peut exploiter un service dans les mêmes conditions qu'une entreprise privée et dans ce cas relever du tribunal judiciaire et non plus du tribunal administratif. Ceci n'empêche pas, comme on l'a vu, Laroque en 1933 de reprendre à propos des services publics industriels et commerciaux nés à la suite de l'arrêt "bac d'Eloka" le raisonnement de Duguit, en considérant en outre que dans ce cas les moyens offerts à l'utilisateur pour rendre effectif l'application de son droit sont plutôt supérieurs. Si en 1974, dans une synthèse de la jurisprudence, Jean du Bois de Gaudusson⁷¹ note que le juge a bien voulu reconnaître, même pour les services administratifs, plus de contrats que Duguit ne voulait en voir, le principe fondamental selon lequel l'utilisateur a un statut et que certaines règles fondamentales du service public s'appliquent même dans le cas d'une situation contractuelle, fut-elle de droit privé, est toujours à la base du droit.

Le droit d'usage vaut comme droit d'accès au service lorsqu'il a été créé mais aussi comme droit à faire valoir certains principes spécifiques aux services publics. On cite traditionnellement les principes de continuité de mutabilité et d'égalité. Ces principes, rappelés à propos de tout débat sur le service public, semblent gravés dans le marbre dont on fait les républiques. Il faut cependant noter d'une part leur relativité et d'autre part qu'ils n'ont pas toujours joué en la faveur des usagers.

⁶⁹*Ibid.* p. 427.

⁷⁰*Ibid.*, p. 420.

⁷¹*L'utilisateur du service public administratif*, Paris, LGDJ, 1974.

L'énoncé de ces principes ne date en effet que des années cinquante. C'est le publiciste Rolland qui après la seconde guerre mondiale va fixer ces notions dans l'enseignement du droit administratif. L'ouvrage de Laroque, par exemple, met avant deux principes : l'égalité et le fait qu' "un service public industriel ne doit pas être organisé dans le but de réaliser des bénéfices"⁷². En outre, la liste peut être complétée. Des principes plus anciens comme le principe de gratuité peuvent encore être évoqués dans certains services publics administratifs, même si cette règle n'a cessé d'être rognée. Certains auteurs associent d'autres principes plus généraux comme celui de neutralité. La Charte des services publics en 1992 et le rapport annuel du Conseil d'Etat en 1994⁷³ se sont proposés, pour leur part, d'étendre encore la liste en ajoutant des principes comme celui de "participation" ou de "simplicité" ; il semble cependant que l'on se rapproche, à ce propos, plus de principes de management que de directives permettant d'orienter la jurisprudence.

Le principe de continuité est le plus spécifique aux services publics. Il correspond à la construction même de cette notion. Si certaines prérogatives exorbitantes du droit privé sont accordées aux services publics, c'est que ceux-ci répondent à une nécessité sociale ; il serait donc contraire à ce qui fonde leur création qu'ils puissent être offerts de manière épisodique. Ce principe n'ouvre que des droits limités à l'utilisateur, il ne vaut que dans le cadre de règles de service, et il n'a pas été suffisant pour mettre en cause de droit de grève inscrit dans la constitution.

Le principe de mutabilité est la projection temporelle de celui de continuité. Si les besoins sociaux évoluent, alors les services publics doivent s'adapter. Ainsi énoncé ce principe semble très favorable à l'utilisateur. Mais une lecture positive de ce principe confinerait à un retour au droit de créance. Il a en pratique joué plutôt négativement contre les prérogatives des usagers. C'est ainsi au nom de ce principe que l'on a régulièrement fermé diverses dessertes de transports publics.

Le principe d'égalité découle de la déclaration des droits de l'homme et du citoyen, art. 6 : la loi "doit être la même pour tous". Le principe d'égalité dans cette perspective s'entend plus comme principe de non-discrimination que de recherche de l'égalisation de l'accès au service. Il interdit de traiter de manière différente des usagers d'un même service "à moins que ceux-ci ne se trouvent dans des situations différentes ou que l'intérêt général ne le justifie"⁷⁴. Il n'interdit pas, par exemple, que des usagers éloignés des coeurs des réseaux payent un tarif proportionné au coût du service. Il a même pu conduire à condamner des tarifs préférentiels pour l'accès de familles à faibles revenus à une école de musique⁷⁵ même si par la suite, dans des situations proches, le juge a pu accepter de tels efforts pour ouvrir l'accès au service public au nom de l'intérêt général⁷⁶, et si un rapport récent du Conseil d'Etat reconnaît la nécessité d'une "application volontariste et souple du principe d'égalité" et une certaine place à la discrimination positive⁷⁷.

Ainsi l'utilisateur, dans la perspective du guiste, se trouve-t-il aux deux extrémités d'une relation qui ne se boucle pas complètement. En amont il est à la source même de l'obligation faite aux

⁷²*Op. cit.*, p. 52 sq.

⁷³Conseil d'Etat, Rapport public 1994, *Etudes et documents*, n° 46, Paris, La documentation française, 1995.

⁷⁴*Ibid.*, p. 70.

⁷⁵CE sect. 26 avril 1985, Ville de Tarbes.

⁷⁶CE, 20 janvier 1989, CCAS de la Rochelle ; CE, 10 février 1993, Ville de la Rochelle c/ M. Lacroix.

⁷⁷Conseil d'Etat, Rapport public 1996, *Etudes et documents*, n° 48, Paris, La documentation française, 1995.

gouvernants de mettre en place des services publics, à l'aval, lorsque ceux-ci sont créés par une loi, de faire appliquer en leur faveur la loi positive qui crée le service. Les destinataires ne peuvent faire pression sur les gouvernants pour qu'ils mettent effectivement à disposition des services publics qu'à travers une action politique extérieure à la sphère du droit. Si Duguit a posé le cadre général d'une obligation qui impose d'en haut aux gouvernants une contrainte positive à agir, sa construction juridique du statut de l'utilisateur définit plutôt une capacité de limitation par l'aval qui prend tout son sens dans la théorie de son collègue Hauriou. En effet ce qui est remarquable dans ces principes c'est qu'ils s'appliquent sans textes, ou de manière dérivée à partir de préceptes généraux. Ceci installe le Conseil d'Etat comme source de directives qui régissent, par-delà les lois édictées par le parlement, le service public.

2.3. Droit de fait et droit dans l'usage

La question des usagers ne se réduit pas à l'évolution des textes et de la jurisprudence. D'une certaine manière les difficultés qui apparaissent au cours de ces débats sont très largement dépassées par l'évolution de fait de l'offre de service. Même si certains réseaux comme le ferroviaire ou le postal ont pu régresser, le niveau d'équipement du territoire pour les grands réseaux route, électricité, eau et téléphone n'a cessé de croître pour avoisiner les 100%. Il y a pour ces quatre réseaux un droit de fait au branchement accompagné d'un droit de fait au fonctionnement régulier, le taux de panne étant très faible. La manière dont les médias peuvent mettre au premier plan de l'actualité des dysfonctionnements de ces réseaux, par exemple lors de grands froids, doit être moins considérée comme le symptôme de l'inachèvement de ce droit de fait que de son ancrage profond dans la société. Le moindre dérapage apparaît aujourd'hui inacceptable.

Le droit de fait s'actualise aussi à travers la péréquation tarifaire. Les habitants de maisons isolées se verront ainsi branchés à l'électricité ou au téléphone sans avoir à acquitter le prix des poteaux nécessaires à cette liaison supplémentaire. De manière plus générale, les surcoûts liés à l'excentrement de certaines parties du territoire ne sont que partiellement répercutés. A ces transferts liés au territoire, il faut aussi ajouter des transferts liés à la catégorie sociale qui jouent semble-t-il un rôle moindre. Ce sont, par exemple dans les transports en commun, certains tarifs sociaux mais aussi des transferts indirects, la carte orange avantage ainsi de fait les habitants les plus éloignés du centre de Paris qui sont plutôt moins fortunés. Les effets de transferts sont mal connus. La mesure des flux économiques réels peut même révéler des mouvements contre-intuitifs, comme dans le cas de l'électrification rurale. L'EDF, n'a appliqué le principe de la tarification marginale aux usages domestiques que pour la dimension temporelle. Le tarif ne varie pas selon la localisation des habitations, alors que le coût varie substantiellement. On pourrait penser que cela conduit à subventionner l'accès de tous les ruraux aux fonctions irremplaçables de l'électricité (lumière, force motrice). En pratique les transferts se font non pas en faveur des petites utilisations mais des forts usages domestiques, qui correspondent au chauffage électrique plus développé en milieu rural qu'en milieu urbain⁷⁸. L'opacité prévaut donc et contribue à la production d'un droit dont on bénéficie de fait sans qu'il ne soit inscrit clairement nulle part.

Dans ce contexte, le débat juridique ne porte plus sur la possibilité pour l'utilisateur d'exiger qu'on le raccorde aux réseaux, et se déplace, plus modestement, sur le règlement des litiges nés des rapports avec les services publics industriels et commerciaux à l'occasion de la

⁷⁸Hourcade J. C., Colombier M., Economie spatiale, économie des réseaux et valorisation des potentiels de ressources endogènes : quelques questions à partir du domaine de l'énergie, *Revue d'économie régionale et urbaine*, n° 1, 1988, p. 79-102.

fourniture de prestations par ces services. On passe du droit d'usage au droit dans l'usage. Pratiquement il s'agit de déterminer les responsabilités engagées et le domaine du droit mobilisé pour les multiples incidents qui concernent les usagers des services publics. La vie quotidienne réserve toujours quelques cas limites, occasions de jurisprudences subtiles. Pour le domaine ferroviaire, le juge a ainsi considéré, que les personnes qui avaient escaladé une marquise recouvrant un quai pour mieux profiter d'un spectacle folklorique donné dans la gare de Vic-en-Bigorre, laquelle marquise s'effondra malencontreusement, ne pouvaient être considérées comme usagères du service public mais seulement de l'ouvrage public. La personne qui, sur un passage à niveau, se fait écraser par un train n'est pas non plus usagère du service public ferroviaire mais tiers par rapport à ce service. En revanche, le monsieur qui est mort foudroyé dans une gare avant d'avoir pu expédier le colis qu'un de ses employés devait lui apporter, a été considéré comme un usager, de même que le fraudeur qui pour fuir des contrôleurs s'est jeté sur la voie⁷⁹. Ces distinctions ne sont pas sans conséquences juridiques : tandis que le régime de la responsabilité pour faute s'applique à l'égard des participants, les usagers sont soumis au régime de la responsabilité pour risque alors que les tiers bénéficient au contraire du système de la responsabilité sans faute. Les juristes se trouvent donc tenus de donner une définition de l'usager. Ceux-ci retiennent, volontiers, pour faire la synthèse, celle proposée par Pierre Laroque : "L'usager est celui pour qui le service public a été créé et fonctionne"⁸⁰, non sans un notable détournement de cette définition. Alors que dans l'esprit de Laroque, il s'agissait de rappeler que l'usager est la finalité du service, dans cette reprise, l'usager est celui qui fait un usage du service conforme à sa fin. En d'autres termes l'usager est celui qui fait un usage "normal" du service⁸¹.

Bien que ces discussions juridiques proposent une définition formalisée de l'usager, elles sont orientées vers de toutes autres préoccupations que celles de philosophie politique. Le droit n'occupe plus dans cette perspective qu'une place mineure dans le débat sur la citoyenneté de l'usager. Il refera son entrée autour de la question de la relation entre l'usager et la bureaucratie. Ce qui suppose un glissement de la sphère des services publics industriels et commerciaux vers celle de l'administration.

2.4. Droit de l'administré et droit du consommateur

De l'institution du médiateur en 1973 au décret du 28 novembre 1983 concernant les relations entre l'administration et les administrés en passant par divers textes de 1978 et 1979 dont la loi dite informatique et libertés, un certain nombre d'innovations juridiques ouvrent selon certains commentateurs un nouveau type de droits. "droit à l'information", "droit de comprendre", "droit à la transparence administrative" ou même "troisième génération des droits de l'homme"⁸². La qualification de ces droits pose problème, même si une inquiétude commune traverse ces différents textes : celle de voir l'individu isolé dominé par une bureaucratie dont les ressources sont infiniment supérieures. Même dans un cadre déjà pris en charge par le droit, il faut ouvrir un droit supplémentaire pour protéger l'usager. De ce point de vue, il semble bien que l'on puisse établir un parallèle avec ce qui a été dit de la différence

⁷⁹Les références de ces jugements sont données dans Benkais-Benbrahim A., La notion d'usager dans le contentieux du chemin de fer, usager du service, usager de l'ouvrage public, *Les Petites affiches*, n° 96, 11 août 1995, p. 11-18.

⁸⁰*Op. cit.*, p. 14.

⁸¹Mescheriakoff A. S., *Droit des services publics*, Paris, PUF, 1991.

⁸²L'analyse la plus complète de ces dispositions est donnée par Delaunay B., *L'amélioration des rapports entre l'administration et les administrés : contribution à l'étude des réformes administratives entreprises depuis 1945*, Paris, LGDJ, 1993.

entre le client et le consommateur. De même que le droit des contrats ne suffit pas à protéger suffisamment le consommateur, il y a incomplétude, du point de vue de l'usager, des diverses règles administratives. Il est remarquable que les analystes assimilent des textes concernant les recours face à l'administration et des lois de protection des consommateurs (comme le droit de revenir durant une semaine sur une signature engagée lors d'une vente à domicile), ou que certains textes visent indistinctement l'administration et les entreprises.

L'institution d'un Médiateur de la république répond avec retard à des initiatives comparables dans la plupart des pays européens, mais préfigure une nouvelle attitude vis-à-vis de l'administration. On dit "le Médiateur de la république" et la personnalisation de la fonction a été confortée par les différents médiateurs, même si le Médiateur dispose de services dont l'importance s'est accrue progressivement et de délégués dans chaque département qui acheminent les plaintes des administrés. Les griefs concernent principalement les domaines des prestations sociales et les pensions, les services fiscaux, les services de l'Équipement et de la construction. Le Médiateur dispose officiellement de quatre moyens pour résoudre les problèmes qui lui sont soumis : la recommandation, la proposition, l'injonction et le rapport spécial publié au journal officiel. En pratique son action, essentiellement informelle, est faite d'intercession et d'influence. Ses interventions sont limitées (entre les cas qui sortent de sa compétence et ceux pour lesquels son enquête a révélé un bon fonctionnement, ses actions peuvent porter certaines années sur moins d'un dixième des dossiers qui lui parviennent), mais il obtient le plus souvent un arrangement. La recherche de cet arrangement s'ordonne autour de la distinction entre la légalité et l'équité. Il y a en effet des cas dans lesquels la confrontation entre un cas singulier et la règle conduit à une situation inacceptable du point de vue de l'administré, à l'encontre même de l'esprit de la règle. Son intervention consiste alors, en relation avec les services administratifs concernés, à rechercher comment, sans sortir du cadre réglementaire, une interprétation plus favorable à l'administré peut être recherchée.

Par son attention portée à la singularité des situations individuelles des administrés, le Médiateur de la république enfonçait un coin dans le modèle administratif traditionnel de fermeture et de mise à distance des administrés. Cette ouverture sera renforcée à travers les lois de 1978 et 1979 qui ouvrent un droit à l'information des administrés. La loi 78-753 du 17 juillet 1978 portant sur diverses mesures d'amélioration des relations entre l'administration et le public permet dans certains cas à l'administré d'avoir accès à des documents administratifs le concernant. Il peut de même avoir accès aux archives par la loi 79-18 du 3 janvier 1979. La loi 79-587 du 11 juillet 1979 sur la motivation des actes administratifs fait, elle, obligation à l'administration de motiver les décisions individuelles défavorables par un écrit qui comporte "l'énoncé des considérations de droit et de fait qui constituent le fondement de la décision". Ces trois textes spécifiques à l'administration s'inscrivent dans l'émergence d'un droit à l'information qui déborde sur le secteur privé et la vie commerciale et sont directement reliés à l'émergence d'un mouvement consommateur et dont la plus marquante est sûrement la loi dite "informatique et libertés"⁸³.

Le décret 83-1025 du 28 novembre 1983, constitue le troisième moment fort de cette évolution. Il donne en particulier à l'administré le droit d'être entendu à travers une procédure contradictoire d'élaboration des décisions individuelles. Les décisions qui doivent être

⁸³Loi 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique aux fichiers et aux libertés, loi n° 78-22 du 10 janvier 1978 relative à l'information et à la protection des consommateurs dans le domaine des certaines opérations de crédit, loi n° 78-23 du 10 janvier 1978 sur la protection et l'information du consommateur, loi n° 79-596 du 13 juillet 1979 relative à l'information et à la protection des emprunteurs dans le domaine immobilier.

motivées dans le cadre de la loi du 11 juillet 1979 "ne peuvent intervenir qu'après que l'intéressé a été mis à même de présenter ses observations écrites", le non-respect de cette procédure entraînant l'annulation de l'acte. Le même décret encadre en second lieu la procédure lorsque son déclenchement intervient à l'instigation des administrés. L'administration est tenue d'accuser réception de la demande et de la transmettre aux services compétents dans des délais qui sont aussi redéfinis pour rétablir l'équilibre entre l'administration et les administrés. Le même décret rend en outre opposable à l'administration les instructions, circulaires et directives dont la publication avait déjà été rendue obligatoire dans le cadre de la loi du 17 juillet 1978.

Le grand public a été tout autant sensible à d'autres actions engagées au sein de l'administration dans une perspective comparable de facilitation de l'accès. Les administrés connaissent bien le sigle du CERFA apposé sur les formulaires des déclarations de revenu ou de remboursement de soins. Cet organisme créé en 1966 a vu son rôle accru en 1976⁸⁴. Le thème de la personnalisation des fonctionnaires a eu aussi un écho dans le grand public. Jacques Chirac dans une circulaire du 10 avril 1976 avait exigé que toutes les correspondances administratives mentionnent le nom du signataire, l'identité du service et le numéro de téléphone du bureau compétent et qu'en outre le nom des agents publics soit apposé sur les bureaux. Cette préoccupation a été rappelée à plusieurs reprises (circulaire Barre du 28 juin 1978, décret du 28 novembre 1983, circulaire 30 janvier 1985) ce qui témoigne bien de la difficulté de mise en oeuvre. Un bilan dressé en 1985⁸⁵ note une bonne application pour les références dans les documents écrits et une faible application pour le port du badge, mal vécu par les agents.

Du point de vue des principes, ces dispositions marquent une reconnaissance symbolique de l'administré dans sa relation avec l'administration. Elles ouvrent un espace spécifique, en deçà du recours devant les tribunaux administratifs, une ébauche de réglementation générale de la procédure administrative non juridictionnelle. Ces éléments permettent à l'utilisateur d'avoir prise sur l'administration tenue de l'informer, et de s'inscrire dans des règles procédurales. La reconnaissance de l'administré par l'administration suppose parfois l'instauration d'un tiers entre ces deux protagonistes, d'où la recherche de formes d'autorités indépendantes para-administratives comme le Médiateur ou la Commission informatique et libertés. Il ne faut pas, toutefois, surestimer la portée juridique de ces évolutions, l'analyse détaillée des conditions d'application et de la jurisprudence conduit dans l'ensemble à fortement restreindre la portée de ces textes qui parfois même ne vont guère au-delà des jurisprudences antérieures. En outre, toutes ces dispositions ne concernent que la forme. Le fond du droit au service réapparaît par une autre voie plus inattendue.

2.5. Vers un droit de créance ?

La remise en cause des services publics associée à la construction européenne conduit, paradoxalement, à une reprise de la question initiale du droit de créance. Le paradoxe n'est qu'apparent. On peut y voir une certaine cohérence philosophique, dans la mesure où la pensée libérale a traditionnellement abordé la question de la citoyenneté à partir de la question des droits de la personne. On peut aussi y lire une conséquence pratique. La question juridique du droit de créance avait été recouverte par la prise en charge gestionnaire d'une offre généralisée de services, rendant inutile tout recours des usagers dans la sphère

⁸⁴Décret n° 76-1053 du 16 nov. 1976.

⁸⁵Réponse question écrite n° 75435, 14 oct. 1985, *JO, débats AN*, 6 janvier 1986, p. 55.

juridique ; la remise en cause de cette offre publique ouvre de nouveau la question d'un droit minimum au service.

La notion de service universel est reliée en droit positif à l'harmonisation des conditions de la concurrence dans les différents pays ; ce qui en fait la force (cf. chapitre II). Et si les politiques liées aux consommateurs et à l'objectif de cohésion économique et sociale sont évoquées, on ne peut pas parler d'un droit social. En pratique le service universel, dans les deux secteurs où il s'applique, poste et télécommunications, semble être une notion au milieu du gué. Elle est plus que le service public en ce qu'elle suppose de fixer clairement des niveaux minimum de service. Mais elle est beaucoup moins en limitant son extension. D'une part les secteurs concernés sont aujourd'hui réduits. D'autre part, même dans ces secteurs, cette définition juridique d'un service minimum risque de se faire au détriment de la dynamique propre au développement du service public. Le service universel entérine, dans les grandes lignes, le droit de fait (les services proposés sont ceux qui existent déjà sous cette forme) sans intégrer les éléments qui permettent le développement de ce droit.

Par-delà le droit positif, cependant, se dessine des tendances plus générales à la reconnaissance de droits minimums. Un rapport d'Antoine Lyon Caen⁸⁶, révèle ainsi que l'on trouve dans la plupart des pays européens, à la fois la reconnaissance (souvent dans la constitution) de droits fondamentaux de la personne, et à l'occasion de conflits entre ces droits et d'autres (droit de grève, droit de la concurrence), des conditions de garantie de ces droits. Par ailleurs, ces droits fondamentaux sont évoqués dans de nombreux accords internationaux de statuts divers. Cette idée transparaît même dans une communication de la Commission de septembre 1996⁸⁷ qui reconnaît que "Les sociétés européennes sont attachées aux services d'intérêt général qu'elles ont mis en place. Ces services répondent en effet à des besoins fondamentaux" et fait de ces services des éléments constitutifs de la citoyenneté. Toutefois, s'il y a bien une affirmation progressive de l'idée de droits fondamentaux, la question de l'effectivité de leur mise en oeuvre reste encore largement ouverte.

⁸⁶*Le service public et l'Europe*, Paris, Institut international de Paris la Défense, 1995.

⁸⁷Com (96) 443, 11 septembre 1996

3. Citoyenneté et appartenance sociale

Les deux questions du droit et de la participation n'épuisent pas les débats engagés autour de la citoyenneté. Lorsque l'on parle par exemple "d'entreprise citoyenne", on n'évoque plus la question de la participation des ouvriers à la décision (c'était le débat sur la citoyenneté "dans" l'entreprise et la participation des ouvriers à la décision, des années précédentes) pas plus que celle de droits spécifiques de l'entreprise qu'il faudrait défendre. On indique plutôt une zone plus vague qui recouvre la responsabilité de l'entreprise vis à vis de la société, la recherche d'un comportement qui ne se réduise pas à la simple poursuite de l'intérêt financier, et l'ouverture à des impacts qui sortent de la sphère propre de l'entreprise. C'est la question d'une appartenance à la cité qui est posée ici d'emblée à travers la question d'une attitude ou d'un sentiment sans transiter par celle du droit ou de la participation. Cet appel à la responsabilité de l'individu vis à vis de certains biens communs au sein d'une collectivité, se traduit de manière symptomatique par l'emploi du terme "citoyen" comme adjectif, sûrement pour se démarquer de l'adjectif "civique" avec ce qu'il évoque d'éducation civique et de lien direct entre citoyenneté et relation avec l'Etat.

L'usager apparaît en première lecture comme une figure antithétique du citoyen entendu en ce sens, tant comme consommateur passif que comme assisté. S'il y a bien constitution d'un lien social par l'offre de service dans le modèle solidariste qui donne naissance aux services publics, celle-ci passe au-dessus de la tête de l'usager. Il n'en est pas l'acteur, tout au plus le bénéficiaire. Par ailleurs, cette prise en charge collective contribue à affaiblir d'autres réseaux de solidarité en particulier familiaux, dissolvant ainsi indirectement les jeux de dons et de contre-dons qui soudent l'appartenance.

Retrouver la citoyenneté comme figure active de responsabilité au sein d'un groupe d'appartenance peut alors passer par la mise en cause pure et simple de l'usager à travers la suppression de l'offre de services publics. C'est autour d'un tel raisonnement qu'a pu se jouer l'alliance entre forces conservatrices et forces libérales sur laquelle Margaret Thatcher a fait fond⁸⁸. On quitte alors la question de l'usager. Mais cela peut aussi se traduire par la promotion de formes institutionnelles qui favorisent la réappropriation par l'usager d'un certain engagement vis-à-vis de la collectivité. Deux voies s'ouvrent alors. Elles répondent aux deux catégories distinguées par Tönnies⁸⁹, la communauté ou la société. La première voie passe par la reprise en charge médiane des fonctions dévolues aux services publics par leurs destinataires. Poussée à l'extrême une telle orientation correspondrait à un autre rejet des services publics ; une auto-production communautaire qui ferait le pendant, à gauche, du rejet conservateur-libéral. Mais les quelques expériences promues aujourd'hui de mobilisation active et collective des citoyens autour de services de proximité correspondent plus à des formes de mixité entre bénévolat et intervention professionnelle, entre initiative de la société civile et rôle des pouvoirs publics, qu'à une utopie autogestionnaire. Dans la seconde voie, il ne s'agit plus de remettre en cause le rapport de dépendance des usagers, mais de saisir comment l'espace de co-usage qui met en contact des inconnus dans un cadre urbain est aussi un espace de co-appartenance et de responsabilité envers autrui.

Cette volonté de retrouver derrière l'usage du service un bien commun partagé que l'on perçoit dans les deux voies évoquées est une manière de renouer avec le sens originel du

⁸⁸Levinas R., *The ideology of the new right*, Londres, Polity press, 1986, 208 p.

⁸⁹*Communauté et société*, Paris, PUF, 1944. 1ère édition allemande 1887.

terme "usager" : l'usager des forêts et prés communaux, à la fois co-utilisateur et co-responsable d'un bien en propriété indivisible.

3.1. Coproduction des biens publics et responsabilité communautaire

On peut décliner un certain nombre d'expériences impliquant la mobilisation active des utilisateurs dans l'offre de service : crèches parentales, engagements de bénévoles dans les services de proximité, dans des compagnies de pompiers ou des groupements de gestion collective d'ensembles HLM. Il faut bien reconnaître la relative vitalité de ces expériences dans un contexte qui porte plutôt au retrait et à la consommation individualisée. Ces expériences apparaissent à certains, comme Jean-Louis Laville et Michel Conan⁹⁰, comme le signe d'une voie intermédiaire entre la prise en charge par l'Etat et la dévolution au marché, qui permette en particulier de réactiver une citoyenneté locale. Ce courant de pensée correspond à la fois à la reprise d'une tradition nationale de l'économie sociale et à la transcription de pratiques et de concepts issus de l'action communautaire en Amérique et dans les pays nordiques.

Le courant de l'économie sociale qui se développe aux franges du mouvement ouvrier socialiste ouvre une critique générale de l'économie qui dépasse la question du service public. De Fourier et Proudhon à Charles Gide en passant par Jaurès et Frédéric le Play, il s'agit de faire émerger une prise en charge collective de la production par les ouvriers puis de la consommation par les consommateurs. En reprenant l'idée de solidarité, ce courant fait un contrepoint aux débats qui accompagnent la naissance du service public. Ici, la solidarité se traduit par une appropriation collective plutôt que par l'intervention de l'Etat. Cependant l'opposition n'est pas très ferme et Charles Gide lie fortement le développement de l'économie sociale et celui de l'Etat. Ceci fait d'ailleurs la force et la faiblesse de ce courant qui a su prendre une part significative de l'économie mais résiste difficilement à l'attraction entre les deux pôles de l'Etat et du marché. Les rejetons de ce mouvement de l'économie sociale occupent encore une part significative de l'économie, avec plus d'un million d'emplois dans les coopératives de production, de consommation, les coopératives agricoles, le secteur bancaire, les mutuelles et les diverses associations gestionnaires dans les secteurs éducatif, socio-culturel et touristique⁹¹. Mais la diffusion de ce modèle va de pair avec sa banalisation ; la FNAC ou le Crédit agricole, pour ne prendre que deux exemples, n'apparaissent plus vraiment comme des hauts lieux de gestion partagée de la société. Le thème de l'économie sociale réapparaît toutefois lorsque l'on s'interroge après 1980 sur les limites de la prise en charge étatique. L'ouvrage de Pierre Rosanvallon, *La crise de l'Etat providence*⁹² propose ainsi de sortir d'un modèle centré uniquement sur l'Etat et de réencaster la solidarité dans la société.

Un détour par l'étranger s'impose aussi pour saisir ce nouvel appel à l'engagement direct des utilisateurs dans la production de services. Tant l'ouvrage de Jean Louis Laville que la thèse de Michel Conan rapportent en effet des expériences et des concepts issus de l'action communautaire. Ce sont les corporations de développement communautaire (*Community development corporations*) qui se forment dans les quartiers pauvres des Etats-unis dès 1960 pour soutenir la rénovation de l'habitat et les petites entreprises, les coopératives médicales au

⁹⁰Laville J. L. (éd.), *L'économie solidaire, une perspective internationale*, Paris, Desclée de Brouwer, 1994.
Conan M., *La coproduction des biens publics*, Thèse d'urbanisme Paris XII, 1996.

⁹¹Chevallier J., Economie sociale et société civile, in CURAPP, *La société civile*, Paris, PUF, 1986, p. 206-243.

⁹²Paris, Seuil, 1981.

Québec, le mouvement de l'économie populaire au Chili, la prise en charge collective de la sécurité autour d'une police d'îlotage en Amérique du nord ou la gestion partagée de la production et de l'usage d'ensembles d'habitat collectif. Le terme français de "solidarité", laisse place à celui de *community*, une communauté souvent de voisinage. Jean Louis Laville met l'accent sur la notion d'*empowerment*, par lequel on désigne les moyens offerts à une communauté pour qu'elle reprenne en charge son destin. L'offre de services de proximité vaut alors tout autant par la possibilité offerte aux habitants de retrouver une affiliation en s'engageant vis à vis de leur communauté que par les services rendus. Michel Conan aboutit pour sa part, suite à une réflexion sur les difficultés rencontrées par le développement social des quartiers, à la notion de *public good*, les biens que nous avons en partage, un espace commun dans un ensemble d'habitation, mais aussi quelque chose de moins saisissable comme la sécurité. Partant des services techniques municipaux, il fait remarquer que des fonctions comme la propreté des rues ou l'entretien des parcs publics, que l'on décline en autant de prestations de services, dépendent aussi du comportement des usagers, tant pour la définition du bon niveau d'entretien que pour le respect de certaines règles. La réduction du bien commun au service est commode car elle évite d'impliquer les usagers, mais elle peut s'avérer dangereuse par l'augmentation des coûts engagés par les pouvoirs publics et parce qu'elle affaiblit le lien social qui naît du partage de ces biens publics. Pour des objets plus traditionnels de l'action communautaire, comme la sécurité ou la gestion des espaces collectifs dans les ensembles HLM, la coproduction des biens publics et des biens communs fonde la reconstitution de liens sociaux avec le voisinage. Le terme coproduction est entendu ici en un sens différent de celui évoqué dans le premier chapitre. Il ne s'agit plus d'adapter une offre de service mais de définir et de prendre en charge conjointement le partage de certains biens. Dans l'exemple de l'habitat il note le développement d' "interpellations mutuelles" par lesquelles les différents usagers se rappellent la nécessité d'un minimum de coopération et de responsabilité. Ainsi autour du bien commun et d'une morale publique s'engendrent mutuellement les sujets individuels et les formations sociales.

Si l'engagement des usagers est essentiel, ces deux auteurs convergent sur la nécessaire articulation avec les professionnels. La sécurité publique n'est pas définie d'emblée par la mobilisation des habitants mais dans l'établissement de relations nouvelles entre la police et les habitants du quartier. De la même manière, les expériences de prise en charge indépendante des services de proximité supposent le rôle de travailleurs sociaux qui offrent le cadre des premières rencontres entre l'offre et la demande. Il y a ainsi plus articulation entre l'offre publique (traduite par la présence de professionnels salariés) et l'offre communautaire, qu'opposition entre ces deux niveaux. L'engagement dans la coproduction recèle aussi une charge de critique vis à vis des pouvoirs publics. Si dans certains cas, comme les comités de feux de forêt, le constat de la nécessité d'une intervention collective est totalement légitimé, souvent, par exemple dans les régies de quartiers ou les crèches parentales, le sentiment d'une insuffisance de l'intervention institutionnelle demeure et l'engagement dans la prestation de service vaut aussi comme mise en cause de l'intervention publique. L'espace public d'interpellation mutuelle et de responsabilisation au sein de la communauté reste ouvert, par là, sur un espace public plus large⁹³.

3.2. Co-usage et citoyenneté pour soi

⁹³Cette position est critiquée par Jacques T. Godbout qui voit au contraire dans les formes de participation localisées et de coproduction des services publics un moyen de recouvrir le point de vue de l'utilisateur par celui des professionnels du service public, et la participation à ce niveau comme un moyen de vider la démocratie représentative traditionnelle de sa substance : *La démocratie des usagers*, Montréal, Boréal, 1987.

La prise en charge collective de biens publics ne peut s'actualiser que pour une communauté de taille réduite, c'est le domaine des services de proximité ou de l'habitat. Envoyer un colis à l'étranger, se déplacer à travers le pays, nous conduit hors de cette proximité dans laquelle peut se concrétiser la coproduction des biens publics évoquée précédemment. L'individu perdu dans la foule des usagers des grands services publics n'a pas pour autant perdu toute appartenance. Il n'est pas étranger à toute responsabilité vis à vis des autres usagers du même service qu'il côtoie. Mais ce sentiment d'appartenance, plus diffus, ne se réfère plus à l'inter-connaissance de communautés mais à l'affiliation au sein d'une société, voire plus largement d'une commune humanité. Le fait social se traduit dans ce cas par la co-présence dans un même lieu. L'espace public, entendu au sens architectural ou urbain du terme, fait le pendant du bien public dans l'approche communautaire comme médium de la relation civique⁹⁴.

Dans un effort pour concilier civisme et individualisme, Jean Leca propose la notion de "citoyenneté pour soi"⁹⁵. Il dégager trois caractéristiques de ce qui fonde ce sentiment d'appartenance à un ensemble qui permette une certaine responsabilité vis à vis d'autrui même lorsque celui-ci est un inconnu : la civilité, comme politesse mais au-delà comme reconnaissance de l'autre, l'empathie, la capacité de se mettre à la place de l'autre, et enfin la croyance en l'intelligibilité du monde politique. Cette catégorisation permet de retrouver ici des thèmes abordés dans le premier chapitre en ouvrant ce qui se jouait alors dans le face à face entre l'agent et l'utilisateur à un triangle associant à un utilisateur donné, à la fois l'agent au contact et les autres utilisateurs.

On a vu la pertinence de la civilité dans les relations entre les agents et les utilisateurs. Mais la civilité, définie comme la reconnaissance interindividuelle, concerne aussi les utilisateurs entre eux dans les espaces publics. Une certaine reconnaissance d'autrui, un certain respect rendent vivables des situations délicates comme le fait de se trouver entassés dans des wagons de métro. De même que pour le comportement des agents, on se trouve plus ici du côté de l'évitement et d'une distance respectueuse que de l'effusion et de la dépense. Par là, cette civilité apparaît bien le plus souvent invisible, et c'est plutôt les comportements incivils qui retiennent l'attention, comme lorsqu'un utilisateur agresse l'un de ses congénères. Ce cadre de civilité est fragile, et d'un environnement de relatif respect réciproque on bascule très aisément dans une situation dégradée de rejet de l'autre et de conflit ouvert. Les organisateurs du service peuvent aussi être engagés dans une dynamique d'incivilité. Il y a, par exemple, un mouvement de soutien réciproque entre d'une part le vandalisme et de l'autre le faible entretien par l'organisation des espaces ouverts au public : qu'un train de banlieue arrive régulièrement en retard sans justification et qu'il soit mal entretenu, et le sentiment d'un manque de respect s'installe propice au coup de cutter dans les banquettes, et vice versa, le vandalisme décourageant l'intervention réparatrice de l'organisation⁹⁶.

L'idée d'empathie est plus large que le simple respect de l'autre, elle suppose une certaine capacité de se mettre à la place de l'autre. Non pas pour adopter son point de vue mais pour le rendre comparable. Cette capacité est plus régulièrement mise à l'épreuve dans les espaces

⁹⁴Une partie de ces remarques s'applique ainsi plus facilement à des espaces ouverts au public dans un cadre de prestations privées (comme les rayons d'un supermarché) qu'à des prestations de services publics qui n'impliquent pas de co-présence des utilisateurs.

⁹⁵Birnbaum P., Leca J., *Sur l'individualisme*, Paris, Presses de la fondation nationale des sciences politiques, 1986, p.159-209.

⁹⁶Rouban L., Modernisation de l'administration et nouveau statut de l'utilisateur, in *La relation de service dans le secteur public*, Paris, Plan urbain, RATP, DRI, 1991, t. 5, p. 137-153.

publics depuis que diverses formes de pauvreté et d'exclusion sont rendues visibles. Derrière l'empathie se joue, du côté des services publics, une nouvelle forme d'actualisation du principe d'égalité : l'empathie c'est en l'occurrence reconnaître que quelques soient les stigmates qui s'attachent à une personne dans l'espace public, celle-ci reste comparable à toutes les autres. Le respect du droit minimal de chacun d'occuper cet espace public en offre une illustration.

Avec cette notion d'empathie, la citoyenneté peut se résoudre dans une plus générale humanité. La troisième dimension nous ramène plus spécifiquement à une appartenance à une collectivité. L'espace de co-appartenance est aussi un espace régi par le politique qui doit sinon toujours être compris, du moins être compréhensible. La notion d'*accountability*, dont on a noté l'importance dans le champ de la science politique se décline aussi au niveau local dans un rendre compte généralisé du caractère public du service. Il y a ainsi une justification permanente inscrite dans des dispositifs et des gestes des agents⁹⁷. Si celle-ci donne sens à la relation de l'individu à l'organisation, elle joue aussi dans les relations entre les usagers. De ce point de vue il est remarquable que, dans l'une des rares enquêtes réalisées auprès de personnes très pauvres sur leur représentation des services publics, ceux-ci déclarent préférer les services publics généralistes ouverts à toutes les catégories, comme les bureaux de la poste, aux services spécifiquement sociaux⁹⁸. Comme si l'application de la règle "premier arrivé premier servi" qui régit la gestion des files d'attente était bien l'un des derniers domaines où ils pouvaient toucher du doigt la notion d'égalité. Si les usagers sont pris dans une machine dont ils ne comprennent pas le sens, ils sont d'autant plus atomisés dans cette dépendance. En revenant à la théorie initiale de Duguit, les services publics confortent le lien social à travers la solidarité, celle-ci doit être rendue visible aux usagers jusque dans le cours de la prestation. Si une certaine responsabilité des individus dans le co-usage des services et espaces publics apparaît bien de plus en plus nécessaire, cette responsabilité ne relève pas que d'une éducation morale ou civique, mais dépend aussi d'une responsabilité propre des organisateurs de ces services.

⁹⁷ Ce qui rejoint un autre sens du terme *accountability* promu par l'école sociologique de l'ethnométhodologie pour laquelle le fait de rendre compte d'une action est inséparable de cette action. Garfinkel H., *Studies in ethnomethodology*, Englewood cliffs (N. J.), Prentice Hall, 1967.

⁹⁸ Enquête à Strasbourg citée dans : *Les services publics et les personnes défavorisées*, Paris, La documentation française, 1993.

Conclusion

En 1898, Charles Gide avait annoncé le "règne du consommateur", en lieu et place de celui des producteurs. Un siècle plus tard, sa prophétie, pour ce qui concerne les services publics, ne s'est vérifiée que d'un certain point de vue. Il y a bien un retournement de l'appareil productif en direction de l'utilisateur, et même une certaine orientation par l'aval de ces services, des normes de consommation s'imposant par divers canaux aux producteurs. Mais, contrairement à la vision de Charles Gide, cela ne correspond en aucun cas à la conséquence d'une intervention collective organisée de ceux-ci. Si on peut parler de "réforme par l'utilisateur" au sens où celui-ci en est le point de mire, c'est bien encore dans la sphère de la production que se joue le changement.

Si, à l'origine, la réforme interne de la gestion et les efforts d'ouverture de la concurrence sont bien distincts, leurs effets tendent progressivement à se mêler. Un même mouvement de singularisation de la relation à l'utilisateur et de pilotage par l'aval vient prendre la place d'une offre centralisée. Il ne faut pas cependant prendre trop au sérieux le récit du "passage de l'utilisateur au client" qui circule plus au sein de l'administration et des organisations de service que parmi les utilisateurs eux-mêmes. Le terme de client ne peut être entendu que comme métaphore tant que la concurrence n'a pas été ouverte. Traiter l'utilisateur comme client c'est alors simplement respecter sa différence. Ce terme semble plus justement appliqué lorsque l'on ouvre la concurrence, et que le destinataire du service a le choix entre plusieurs offres. Mais ceci mérite, comme on l'a vu, d'être nuancé. Des projets les plus explicites d'instauration de régulations marchandes au sein de services administratifs et sociaux, on passe plutôt, comme dans l'exemple britannique, à la publication d'indicateurs de performance des différents services. Et les pratiques d'ouverture de la concurrence qui se développent dans le cadre de la construction européenne, ne reposent pas seulement sur le principe du choix du client. Plus que l'image du client, c'est celle du consommateur qui s'impose. Celui-ci a une capacité de choix qui ne va pas de soi, mais aussi des droits.

La singularisation de la relation entre l'entreprise prestataire de service et ses utilisateurs s'accompagne d'un mouvement concomitant de singularisation de la relation de "l'utilisateur en tant que citoyen" avec les pouvoirs publics à leurs différents niveaux. Les fonctions de contrôle localisé par les individus prennent le pas sur l'organisation d'un partage de la décision avec des représentants d'associations. Ceci contraint progressivement les organisations publiques, leurs responsables mais aussi leurs agents, à rendre compte à tous les niveaux de leur intervention, de l'affichage des comptes aux justifications localisées dans le cours de la relation de service. La question du droit individuel à l'accès au service, longtemps recouverte par celle de l'offre au nom de l'intérêt général retrouve aussi droit de cité. De même la question de l'appartenance est reprise à travers la projection de la responsabilité individuelle. L'utilisateur engagé dans la coproduction, aux sens très divers que l'on a pu voir émerger dans cet ouvrage, dispose bien d'une capacité d'engagement, de jugement et d'action locale qui peut être relayée à d'autres niveaux par la presse ou des recours devant les tribunaux. C'est aujourd'hui moins la question de l'efficacité de l'intervention que celle de la relation entre le point de vue localisé du consommateur et un point de vue plus général qui est ouverte. Car l'utilisateur, depuis l'origine, est lié à la chose publique.

BIBLIOGRAPHIE SOMMAIRE

- Bois de Gaudusson (du) J., *L'utilisateur du service public administratif*, Paris, LGDJ, 1974.
- Brachet Ph., *Le partenariat de service public*, Paris, L'harmattan, 1994.
- Chauvière M., Godbout J. T., *Les usagers entre marché et citoyenneté*, Paris, L'harmattan, 1992.
- Chevallier J., Draï R., Rangeon F., *La communication administration-administrés*, Paris, PUF, 1983.
- Delarue J. C., Bitoun P., *Le ras le bol des administrés*, Paris, Calmann-Levy, 1990.
- Delaunay B., *L'amélioration des rapports entre l'administration et les administrés : contribution à l'étude des réformes administratives entreprises depuis 1945*, Paris, LGDJ, 1993.
- Gadrey J., Bandt (de) J. (éds.), *Relations de service, marchés de services*, Paris, CNRS Editions, 1994.
- Gerhards A., *Le rapport Lambda, Enquête d'une simple citoyenne sur l'administration de son pays*, Paris, Seuil, 1987.
- Godbout J. T., *La démocratie des usagers*, Montréal, Boréal, 1987.
- Goodsell Ch. T. (ed), *The public encounter. Where State and citizen meet*, Bloomington, Indiana university Press, 1981.
- Grunow D., *Bürgernahe Verwaltung, Theorie Empirie, Praxismodelle*, Francfort, Campus Verlag, 1988.
- Horellou Lafarge C. (éd.), *Consommateur, usager, citoyen : quel modèle de socialisation ?*, Paris, L'harmattan, 1996.
- Joseph I., Jeannot G. (éds.), *Métiers du public, les compétences de l'agent et l'espace de l'utilisateur*, Paris, CNRS Editions, 1995.
- La relation de service dans le secteur public*, Paris, Plan urbain, RATP, DRI, 1991, 5 tomes.
- Langeard E., Eiglier P., *Servuction : le marketing des services*, Paris, Mc Graw-Hill, 1987.
- Laroque P., *Les usagers des services publics industriels (Transport. Eau. Gaz. Electricité)*, Paris, Sirey, 1933, p. 88.
- Laville J. L. (éd.), *L'économie solidaire, une perspective internationale*, Paris Desclée de Brouwer, 1994.

Lipsky M., *Street level Bureaucracy : dilemmas of the individual in public services*, New York, Russel Sage fondation, 1980.

Quatrebarbes (de) B., *Usager ou client ? Marketing et qualité dans les services publics*, Les éditions d'organisation, 1996.

Quin Cl. (éd.), *L'administration de l'Équipement et ses usagers*, Paris, La documentation française, 1995.

Quin Cl., Jeannot G., *Un service public pour les Européens, diversité des traditions et espaces de convergence*, Paris, La documentation française, 1997.

Sapin M., *La place et le rôle des usagers dans les services publics*, Paris, La documentation française, 1983.

Schulze H.-J., Wirth W. (ed.), *Who cares ?*, Londres, Cassel, 1996.

Stoffaës Ch., *Services publics, question d'avenir*, Paris, Odile Jacob, 1995.

Warin Ph., *Les usagers dans l'évaluation des politiques publiques : étude des relations de service*, Paris l'Harmattan, 1993.

Wiener C., *L'évolution des rapports entre l'administration et les usagers*, Paris, Economica, 1991.

SOMMAIRE

Introduction

Chapitre 1 : LA RELATION DE SERVICE

1. Un modèle de gestion

- 1.1. Le compromis standardisation/différenciation
- 1.2. *Front office* et *back office*
- 1.3. La division du travail

2. Les interactions entre agents et usagers

- 2.1. Le contrat
- 2.2. La civilité
- 2.3. Ajustement et communication

3. Les agents de base

- 3.1. Le pouvoir discrétionnaire
- 3.2. Un travail aliéné
- 3.3. Justification et co-définition des règles

Chapitre 2 : LA RELATION MARCHANDE

1. L'exemple Britannique : le choix du client

- 1.1. Les origines théoriques
- 1.2. L'action de Margaret Thatcher
- 1.3. La charte du citoyen

2. Construction européenne, concurrence et services publics : l'utilisateur comme consommateur

- 2.1. Le droit de la concurrence et les entreprises publiques
- 2.2. Une concurrence à construire : transparence et séparation
- 2.3. L'utilisateur comme consommateur

Chapitre 3 : LA RELATION DE CITOYENNETE

1. La participation à la décision

- 1.1. La représentation de la société
- 1.2. La représentativité des groupes de pression
- 1.3. Une identité dérivée
- 1.4. Les limites de la représentation
- 1.5. Contrôler et rendre compte

2. Les droits des usagers

- 2.1. Un droit de créance à l'horizon
- 2.2. Un droit d'usage selon les règles du service
- 2.3. Droit de fait et droit dans l'usage
- 2.4. Droit de l'administré et droit du consommateur
- 2.5. Vers un droit de créance ?

3. Citoyenneté et appartenance sociale

- 3.1. Coproduction des biens publics et responsabilité communautaire
- 3.2. Co-usage et citoyenneté pour soi

Conclusion