



La participation des usagers, contrepoids à l'implication des clients

En France et en Europe des initiatives de concertation des usagers des services publics se mettent en place. Pourtant, Philippe Warin, chercheur au CNRS, directeur du Cerat (IEP de Grenoble) reste sceptique sur le développement de la participation des usagers tant dans les administrations que dans les entreprises publiques. Selon lui, les logiques commerciales visant une plus grande efficacité et qualité de services sont plus prégnantes que des logiques démocratiques qui donneraient aux usagers dans leur diversité un réel pouvoir d'influence sur les choix administratifs.

On assiste depuis vingt ans au déploiement d'une rhétorique de la citoyenneté au sujet des droits des usagers dans leurs relations aux administrations ou aux services publics. Mais dans ce domaine comme dans d'autres la dilution des intentions ronge à plus ou moins long terme les volontés de réforme, même si, dans le cas présent, ce qui apparaît comme l'impossibilité de réforme tient beaucoup aux décalages entre les couloirs ministériels et l'administration de guichet. Car il est vrai que la citoyenneté administrative, loin d'être une catégorie constituée, ne présente pas, à la différence du thème de la qualité, l'avantage de justifier avec facilité les impératifs gestionnaires qui déterminent les changements dans l'administration publique. Malgré son importance, il est difficile pour le politique de faire de cet enjeu un objet de communication.

LA PARTICIPATION DES USAGERS FACTEUR D'EFFICACITÉ ET DE DÉMOCRATISATION ?

Pourtant, la question des usagers apparaît par endroits comme une affaire de droits du citoyen. Un thème porte probablement plus que tout autre la question de la citoyenneté administrative, c'est celui de la participation. La préoccupation de la coopération avec les administrés existait déjà dans l'administration du xix^e siècle, mais elle s'est répandue avec le développement du domaine social et économique qui lui a ouvert un champ d'action plus étendu. Les modalités techniques de recours à la consultation, à la collaboration, à la participation des administrés ou des usagers ont progressé plus tard, dans les années 1950 et 1960, en particulier dans les domaines de l'urbanisme et de l'aménagement. Les termes du débat sur la participation des usagers au fonctionnement de l'administration surgissent dans les décennies suivantes, au croisement de deux discours principaux : celui de l'efficacité technique de l'action administrative et celui de l'exigence politique de sa

démocratisation interne. Il paraît normal – car apparemment plus démocratique – d'impliquer les usagers dans « la formation de la demande sociale » (le flou de cette expression courante en dit long), mais on peine cependant à leur reconnaître *un droit de participer*. Au cours des dix dernières années, un appel à organiser collectivement les usagers est d'abord lancé, de façon un peu timide¹. L'idée est de faire de l'usager « *un partenaire qui fait des suggestions et des propositions, et qui prend également en compte les conditions de travail concrètes des personnels* ». Tentative largement avortée dans le cas de l'administration publique, notamment parce que les acteurs en place refusent de laisser s'installer une représentation des usagers qui peut modifier les données de la négociation collective. Les raisons sont différentes dans les entreprises publiques où les services « marketing » sont plus enclins à anticiper les besoins des usagers, à lancer de nouveaux produits, qu'à enregistrer l'ensemble des attentes au-delà des demandes immédiates. Malgré ces tentatives, le thème de la participation des usagers végète.

DIFFÉRENTES FAÇONS DE PRENDRE EN COMPTE LE POINT DE VUE DES USAGERS

Néanmoins, un passage à ce que Bernard Manin appelle une « démocratie du public » est peut-être en préparation dans l'administration publique. Au-delà du guichet, des initiatives se développent en effet pour inclure davantage les citoyens dans la préparation et le suivi des choix publics. Les domaines de l'environnement, de la santé ou de l'éducation donnent lieu à des expériences de concertation, parfois à l'institutionnalisation de dispositifs de participation. La mise en place quelque peu médiatisée, en septembre 1997, de la Commission nationale du débat public pour les projets d'aménagement, comme auparavant, depuis 1992, les grands débats nationaux sur les transports, l'énergie, le service national, l'assurance maladie, les retraites... ou la Consultation nationale des jeunes, les conférences régionales et états généraux de la santé (1998-1999) ont rendu plus évidente la transformation à l'œuvre dans les modes de production de l'action publique dans le sens d'une subordination progressive des processus de négociation et de décision à des démarches de concertation et de débat public. Dans le champ hospitalier, par exemple, des approches expérimentales de consultation des usagers prenant la forme « d'ateliers d'expression », inspirées des modèles de « jurys citoyens » ou de « conférences de consensus » ou « d'ateliers de

scénarios» ont été initiées dans le cadre d'un ensemble de recherches sur la notion de performance hospitalière. D'autres initiatives moins connues sont en revanche en train de se structurer. Par exemple, depuis deux ans le service d'information du gouvernement et la direction générale de l'administration et de la fonction publique cherchent à construire, un peu sur le modèle de concertation instauré par Tony Blair en Grande-Bretagne, un système permanent de sondage à grande échelle des citoyens sur leur appréciation de l'administration (*People's Panel*)¹. Ceci pourrait préfigurer un système d'évaluation globale des administrations et des services publics, comme il en existe dans d'autres pays européens. Ce projet s'inscrit dans le changement des méthodes préconisées par le nouveau management public. Il a d'autant plus de chances de se développer qu'il contribue d'une certaine façon à rapprocher la France des exigences européennes en matière d'organisation des services publics. Si bien qu'entre les expérimentations de dispositifs de participation et un projet de ce type, **plusieurs voies de transformation des modes d'action publique semblent s'ouvrir**, offrant des façons différentes de tenir compte du point de vue des destinataires. Cela étant, suivant celle que l'on emprunte les conséquences ne sont probablement pas les mêmes.

Sans doute, avons-nous les sondages et d'autres moyens d'analyse de l'opinion, mais en revanche nous n'avons aujourd'hui aucun dispositif général de connaissance de ce que pensent et veulent les usagers. Les dispositifs de concertation ou de délibération sont encore très largement au stade expérimental et il faudra encore du temps avant qu'ils ne se généralisent. Il est donc difficile en l'espèce de ne pas évoquer le besoin d'une volonté politique forte et constante pour que les choses bougent concrètement sur ce plan. Pour reprendre l'exemple de la santé, la création récente du bureau de la démocratie sanitaire à la direction générale de la santé signale un premier changement, mais la route sera encore longue avant que la démocratie sanitaire ait les attributs d'un pouvoir administratif en mesure de marquer les budgets, les organisations et les pratiques.

ENTRE DROIT À LA QUALITÉ ET DROIT À PARTICIPER

Dans ces conditions, le principal enjeu du développement de dispositifs de participation des usagers est, en l'état actuel, d'éviter que les techniques d'enquêtes comme les sondages de satisfaction, qui sont appe-

lés à devenir un outil courant de l'administration suivant les recommandations internationales de l'OCDE, ne prêtent aux mots, ou même aux comportements des usagers, le sens que leur donne le management devenu si présent. Car le risque est grand, si l'on s'en tient à une seule approche des besoins des « clients », que l'on applique finalement à l'ensemble des usagers, par expansion de la logique commerciale, des choses auxquelles ils attachent peu de prix, tout en passant à côté de leurs attentes et de leurs besoins dont la diversité est à la mesure des inégalités sociales. Une telle évolution ne rendrait que plus problématique la situation de déséquilibre flagrant que nous connaissons aujourd'hui entre les « droits à la qualité », de plus en plus nombreux (droit à des délais respectés, droit à des relations personnalisées, droit à un accusé de réception, etc.) du fait de la priorité accordée aux processus de prestation, et « le droit de participer » à la définition du contenu de l'offre, carrément inexistant. Pourtant, sans celui-ci, les usagers n'ont pas la possibilité de dire leurs attentes en général et d'exister comme partenaires de l'administration, sans être aussitôt ramenés au rôle de bénéficiaires ou de consommateurs d'un service individualisé. Car si le management a la capacité d'aménager ce rôle imposé par la logique du rapport offre/demande, vu ses techniques, on ne peut attendre de lui aujourd'hui une reconnaissance des usagers comme acteurs légitimes pour intervenir dans l'identification des besoins. ■

Philippe WARIN

1. La circulaire du 23 février 1989 relative au renouveau du service public propose « de créer de façon pragmatique chaque fois que cela est possible des associations d'usagers », JO du 24 février 1989.

2. L'administration britannique a mis en place un panel permanent de 5 000 citoyens consultés sur les aspects de qualité mais aussi sur la définition des politiques : santé, prise en charge des problèmes de drogue, relation parents/écoles dans l'éducation des enfants, etc. (cf. Cabinet Office, *Modernising government*, London, HMSO, 1999).