Les mirages de la coproduction

Jacques Godbout, universitaire québécois, a longuement travaillé sur la place des usagers dans les organisations publiques et sur la démocratie. Il a notamment écrit *La participation contre la démocratie* (Saint-Martin, 1983) et *Les usagers entre marché et citoyenneté*, avec Michel Chauvière (L'harmattan, 1992). Son analyse le conduit à relativiser les bienfaits pour les usagers de la coproduction. Ont-ils réellement intérêt à être représentés et à quelles conditions ?

L'usager est-il représentable autrement que sous la figure du citoyen ? On peut se demander si la représentation des usagers ne constitue pas au mieux une naïveté sans conséquences, au pire une escroquerie qui permet aux producteurs d'une organisation de prendre des décisions. Aussi inadéquat que puisse être un mécanisme de représentation des usagers, y a-t-il une autre solution moins mauvaise une fois admis le contexte général de la production moderne qui, à la différence du modèle communautaire (cf. plus loin), se fonde sur la rupture entre le producteur et le client ? La représentation des usagers entraîne-t-elle une meilleure adéquation entre le produit et ses usagers, même si cette représentation est par ailleurs inadéquate ? Ou au contraire a-t-elle des conséquences négatives pires que s'il n'y avait pas de représentation ?

LA REPRÉSENTATION DES USAGERS : UN PIÈGE ?

J'ai observé pendant vingt ans des organisations publiques dans lesquelles on a prévu la représentation des usagers, principalement dans le secteur social, mais aussi dans d'autres domaines ; **souvent il est préférable pour les usagers de refuser la représentation**, car ils obtiennent de meilleurs résultats par les modes traditionnels de contestation des décisions en démocratie : groupes de pression, manifestation, recours direct aux élus. L'exemple suivant permet d'illustrer cette idée.

Comme tout Québécois mâle, étant jeune, je jouais au hockey. La patinoire où je jouais était à deux pas de chez moi. Nous la refaisions en l'améliorant à chaque hiver. Je jouais presque tous les soirs. Je n'avais que des patins et un bâton. J'ai appris à patiner… en patinant. Je jouais pour le plaisir, tout en étant ravi de constater mes progrès. C'est le modèle communautaire. Il se caractérise par le fait que la distinction producteur-usager n'y est pas pertinente. Tous remplissent les deux rôles au sein d'une même organisation. Aujourd'hui le fils de mes amis joue aussi au hockey. Il a rendez-vous une fois par semaine dans un centre sportif éloigné de chez lui, où un entraîneur professionnel lui apprend à patiner. Le premier objectif de cet « exercice » est d'apprendre, de progresser. D'ailleurs, il ne joue pas : il s'entraîne. L'équipement de hockey complet est obligatoire.

Ses parents ont été invités par la municipalité à participer à un comité consultatif, pour connaître les problèmes et améliorer l'efficacité du service. Bref ils ont été invités à devenir coproducteurs. Après quelques réunions, son père a constaté qu'on l'écoutait, mais qu'on ne tenait pas compte de ce qu'il disait. Ainsi, il avait proposé une modification des horaires. « Impossible », leur a-t-on répondu. Ils ont alors rencontré l'élu municipal qui, rapidement, a fait modifier l'horaire. Voyant qu'il était beaucoup plus simple et efficace de procéder de cette façon, son père a alors cessé de participer au comité consultatif. Dans cet exemple un mécanisme traditionnel de représentation politique s'est avéré supérieur pour l'usager, à un mécanisme nouveau du type coproduction.

Mais dans certains cas la représentation des usagers donne des résultats positifs, au sens où l'organisation répondrait de façon beaucoup moins adéquate aux demandes de ses clients si la représentation des usagers était absente. L'usager est plus ou moins efficacement représenté selon le nombre d'usagers représentés (minoritaires ou majoritaires, etc.), le mode de nomination (cooptation, élection), le type de structure, le type de pouvoir (Godbout, 1989). Je voudrais insister sur une autre condition : qu'il ne se définisse pas comme producteur ou coproducteur. Cette affirmation nécessite des explications.

L'USAGER À L'ÉPREUVE DE LA COPRODUCTION

Rappelons d'abord que l'usager n'est pas un producteur. Il est incompétent comme tel. Il ne dispose pas de la connaissance technique, il est extérieur à tous égards à la production. Il est le dernier sur cette échelle, et il l'est de plus en plus à mesure que se complexifie l'univers de la production. Or, l'organisation de production aura toujours tendance à vouloir représenter et à se représenter l'usager comme un producteur (Godbout, 1987), parce que c'est son univers et que de cette façon elle neutralise le caractère dangereux, voire subversif de l'usager. Car l'usager est la raison d'être de l'organisation. Sans clients, l'organisation cesse d'exister. Et si l'usager est incompétent comme producteur, en tant qu'usager il est plus compétent que les producteurs. **Sa compétence**

unique, la plus menaçante pour le producteur, **c'est précisément celle d'usager**, c'est-à-dire d'évaluateur de la valeur d'usage du produit, sur laquelle il est le seul à pouvoir se prononcer. C'est cette compétence que l'organisation essaie de s'approprier lorsqu'elle tente d'intégrer l'usager. En même temps, elle tente aussi de neutraliser son aspect menaçant, celui de porter un jugement sur les résultats. Car cette compétence est optimale lorsque l'usager est le moins engagé dans le mode de production.

À chaque fois qu'il se laisse réduire à ce rôle de producteur, il est effectivement préférable qu'il ne soit pas représenté car l'organisation peut empêcher ainsi son expression par toutes les formes classiques de l'opposition en démocratie, formes où l'usager utilise son statut de citoyen plutôt que l'insaisissable et aléatoire statut de coproducteur.

Lorsqu'ils sont représentés dans des instances comme les conseils d'administration d'organismes publics ou dans des structures consultatives auprès de professionnels, on leur demande d'oublier qui ils représentent et de penser en gestionnaires seulement, de se définir dorénavant comme coproducteur et non comme usager. Au niveau du vocabulaire, on tente d'imposer aux usagers un jargon technique propre à l'univers des producteurs. C'est pourquoi tant qu'ils n'auront pas de pouvoir, les usagers devront tendre vers le mandat impératif [1]. Autrement l'usager se fait utiliser par les « vrais producteurs », en perdant par ailleurs son pouvoir d'opposition en tant qu'usager extérieur au système de production. En outre l'organisation elle-même risque de perdre toute capacité d'évaluation réelle des résultats et de l'adéquation de ses services à la clientèle.

Faut-il donc rejeter la notion de coproduction ? Non. Le secteur public produit beaucoup plus de services dit « personnalisés » que de biens. Et dans ce domaine des services, l'usager est rarement seulement consommateur mais « coproduit » nécessairement le résultat, que ce soit la santé, le loisir, etc. La coproduction est nécessaire. Mais elle est aussi pleine de pièges. Sans refuser de s'engager dans la coproduction, l'usager doit donc d'abord s'assurer qu'on le reconnaît comme usager avant de se faire reconnaître comme producteur. L'usager n'acquiert pas de nouveaux droits en jouant un rôle de coproducteur, il risque au contraire de voir transformer sa compétence d'usager en incompétence de producteur. L'usager doit exiger un retour pour sa contribution et ne jamais céder sur ses droits d'usagers en échange d'un rôle de coproducteur. Il ne doit jamais lâcher la proie pour l'ombre, abandonner le droit d'aînesse que constitue le statut « royal » de client (le client est roi…) contre le plat de lentilles de la coproduction… Il doit refuser de contribuer à des problèmes pour lesquels il est effectivement incompétent, comme si on demandait à un mélomane d'évaluer une chaîne de son à partir de ses caractéristiques techniques et non de la qualité du son qu'elle émet.

L'USAGER AVEC L'ÉLU CONTRE LA TECHNOCRATIE

Les usagers auront-ils un jour le pouvoir ? Cela est douteux. Les structures actuelles du secteur public sont contrôlées en grande partie par les techno-professionnels. Le pouvoir tend à échapper aux élus eux-mêmes, aux représentants des citoyens. Et dans cette conjoncture, **le rôle des usagers est de renforcer le pouvoir des élus** et non de les remplacer, ce qui constituerait une diminution et non une augmentation de la démocratie. On observe que les structures actuelles de consultation des usagers dans des secteurs comme l'environnement constituent souvent un contrepoids, un contre-pouvoir aux professionnels et aux technocrates, renforçant en même temps le pouvoir des élus. Inversement les usagers passent souvent par les élus pour exercer leur influence, faisant passer au domaine du débat public des décisions qui se prenaient antérieurement en secret, influencées seulement par les lobbies, et qu'on ne pouvait plus changer une fois rendue publique à cause de contraintes techniques et technologiques, équivalent moderne de la raison d'État souvent. C'est à ce stade qu'en est actuellement la démocratie des usagers. Mais rien ne permet de prédire qu'elle franchira les étapes suivantes, car lorsqu'elle se développe, elle tend à devenir un mécanisme complémentaire à la démocratie des citoyens, en non pas à la remplacer. Les usagers ne visent pas à enlever le pouvoir aux représentants des citoyens. Ce serait s'enlever la source de leur propre pouvoir, scier la branche sur laquelle ils se tiennent. Le pouvoir du citoyen est la base et la source du pouvoir du « coproducteur ». Il n'a pas à être fondé : il en est le fondement. ■

Jacques T. GODBOUT

1. Avec le mandat impératif, l'élu a l'obligation de réaliser les actions pour lesquelles il est mandaté. En France tout mandat impératif est nul constitutionnellement car l'élu est représentant du peuple et non d'intérêts particuliers.