

## FIGURES DE L'USAGER

PAR

Jacques CHEVALLIER

*Professeur à l'Université d'Amiens*

Les mots ne sont jamais indifférents<sup>1</sup> : véhiculant une certaine représentation du réel, qu'ils imposent comme vérité absolue et incontestable, ils sont en même temps, et indissociablement, action sur le réel. L'ordre des mots vaut ordre des choses ; la transmutation du réel, devenu par la magie des mots accessible, visible, intelligible, n'est pas seulement imaginaire : derrière les jeux et les conflits de mots se livre une guerre permanente des significations, lourde d'effets sociaux tangibles. La substitution du terme « usager » à celui d'« administré » pour désigner les destinataires de l'action administrative n'est pas, dès lors, pur artifice ou vaine incantation : cette *euphémisation* exprime bien une perception nouvelle des rapports entre l'administration et son public, qu'il s'agit de fixer dans/par les mots et qui ne peut manquer de modifier de quelque façon les équilibres administratifs.

À première vue pourtant, l'innovation est faible. Le terme d'usager est en effet utilisé depuis le début du siècle pour qualifier la situation de celui qui bénéficie de prestations administratives. L'apparition des termes *usager* et *service public* dans le vocabulaire juridique et politique a été exactement concomitante ; et le lien qui les unit est tel que la formule « usager de service public » constitue un véritable *syntagme figé* : le service public ne connaît que des usagers, et les usagers ne sont tels que parce qu'ils recourent aux services publics. Mais la condition d'usager n'a,

---

1. M. Foucault, *Les mots et les choses*, Gallimard, 1966.

pendant longtemps, été considérée que comme une simple variante du statut plus général d'administré. D'une part, même si le rapport service public-usagers a pris de plus en plus d'importance au fur et à mesure de l'extension de la zone des activités prises en charge par l'administration, il n'a pas pour autant épuisé les cas de figure possibles de la relation administration-administrés : la prise en compte de la diversité des situations a conduit au contraire à établir une *typologie* des administrés, rangés en « catégories » différentes selon la nature et l'intensité des contacts qu'ils entretiennent avec l'administration ; à côté des « usagers » qui utilisent les services, profitent des équipements que l'administration met à leur disposition, il faut faire place aux « assujettis » (contribuables, incorporeables, justiciables...) auxquels l'administration impose unilatéralement des obligations et des contraintes, et aux « collaborateurs », dont l'administration utilise les aptitudes et les compétences<sup>2</sup>. D'autre part, le particularisme de la situation de l'utilisateur est lui-même relatif : la relation entre le service public et l'utilisateur est *sur-déterminée* par le modèle de relations administration-administrés alors dominant, qu'elle ne fait que spécifier en reproduisant les caractéristiques essentielles ; comme l'assujetti, l'utilisateur n'a pas réellement prise sur l'administration, et le cadre des rapports reste foncièrement unilatéral. Les usagers ne sont donc qu'une catégorie d'administrés parmi d'autres, et les principes de fonctionnement des services publics excluent l'éventualité d'un authentique échange.

L'infléchissement récent du vocabulaire traduit au contraire la volonté explicite de faire de la relation service public-utilisateur le *modèle* et la *matrice* des rapports entre l'administration et le public. La substitution systématique, dans les textes et dans les discours, du terme « utilisateur » à celui d'« administré », en dehors même du contexte traditionnel de fourniture de prestations<sup>3</sup>, vise à supprimer les connotations négatives de dépendance, de passivité et de sujétion attachées au vocable d'« administré » et à promouvoir une relation nouvelle fondée sur l'échange et le dialogue : le rapport administratif est censé mettre en présence, non plus des supérieurs et des assujettis, mais « deux catégories de citoyens »<sup>4</sup> — les fonctionnaires et les utilisateurs —, appelés à discuter sur un pied d'égalité ; l'objectif est bel et bien de « transformer le paradigme administration-administré, paradigme asymétrique et monologique, en celui d'administré-administrant impliquant une interlocution et un partenariat »<sup>5</sup>. La condition d'administré est, cette fois, subsumée dans un statut

2. Sur cette typologie, voir G. Mignot, P. d'Orsay, *La machine administrative*, Seuil, 1968, pp. 54 ss.

3. Voir par exemple le décret du 27 novembre 1983 sur les relations entre l'administration et les utilisateurs : H. Maisl, C. Wiener, J.M. Woehrling, « Un décret ne fait pas le printemps », *A.J.D.A.*, 1984, pp. 137 ss.

4. A. Le Pors, Allocution du 21 octobre 1983 pour le dixième anniversaire de la création du poste de médiateur.

5. R. Draï, « Le dialogue administratif », in *La communication administration-administrés*, P.U.F., 1983, p. 96.

d'usager doté d'une force attractive nouvelle, qui condense et exprime les aspects essentiels de la relation administrative. Cette inflexion de la représentation de l'administré est évidemment consécutive à l'adoption des grandes lois, dites de la « troisième génération des droits de l'homme »<sup>6</sup>, de la fin des années soixante-dix : la transformation profonde du contexte des relations administration-administrés a frappé d'obsolescence certaines images liées au modèle administratif traditionnel ; l'ajustement du vocabulaire n'est que la transcription de ces données nouvelles, qu'il contribue à conforter et à légitimer.

Les effets de la promotion de l'usager sont cependant équivoques : si la substitution de l'usager à l'administré entraîne bien une nouvelle représentation de la relation administrative (I), cette relation risque fort d'être dénaturée et pervertie par certaines pesanteurs administratives qui tendent à rendre l'usager captif (II) ; l'émancipation de l'usager passe donc par une modification en profondeur de la logique d'action administrative<sup>7</sup>, mais qui oscille entre plusieurs conceptions possibles (III).

## I. — DE L'ADMINISTRÉ A L'USAGER

Les vocables d'« administré » et d'« usager » renvoient à des conceptions entièrement différentes de la relation administration-société. Le terme d'« administré » évoque l'imposition *unilatérale* d'une domination et implique un modèle administratif à base d'autorité, d'éloignement et de contrainte : pris en charge, « géré » par l'administration, cible de son action, destinataire de ses normes, quadrillé par ses appareils, l'administré est un objet passif, malléable et docile. Le terme d'« usager » au contraire évoque une relation *bilatérale* d'échange et implique un modèle administratif à base de réciprocité, de proximité et de liberté : face aux équipements que l'administration met à sa disposition, devant les services qu'elle offre, l'usager garde une faculté de choix, une distance critique, une marge d'autonomie. L'image de l'administré n'est que le négatif de l'omnipotence administrative ; celle de l'usager est le révélateur de la soumission de l'administration aux impératifs de sa fonction. Le glissement d'une représentation à l'autre traduit donc l'infléchissement du rôle et de la position sociale de l'administration et la transformation du sens même de son institution.

6. A. Holleaux, *R.F.A.P.* n° 15, juillet-septembre 1980, p. 527.

7. C. Musselin (« Les relations avec le public dans les administrations financières : enjeux internes et limites du contrôle organisationnel » *Politiques et management public*, 1984, n° 2, p. 25) souligne justement l'interaction qui existe entre le fonctionnement organisationnel et la nature des relations avec l'environnement.

### A) *Une nouvelle conception de l'administration*

La naissance de l'usager marque le passage d'une administration fondée sur la *puissance* à une administration sous-tendue par le *service*. L'idée de puissance a dominé jusqu'à la fin du XIX<sup>e</sup> siècle le système de relations entre l'administration et la société : elle constitue à la fois le fondement de la légitimité administrative et le cadre axiologique dans lequel s'inscrit son action. L'administration tire sa légitimité des moyens d'action qu'elle met en œuvre et qui l'investissent d'un statut social privilégié : bras séculier de l'Etat, dont elle incarne la majesté et exprime la toute puissance, elle est dotée d'une supériorité ontologique et pratique par rapport au reste de la société ; et le droit administratif, conçu avant tout comme un droit de prérogatives et de privilèges, n'est lui-même que la traduction de cette prééminence<sup>8</sup>. Mais la puissance détermine aussi un certain mode d'emprise de l'administration sur la société : chargée de faire régner l'ordre en imposant les disciplines nécessaires, l'administration a pour fonction essentielle d'encadrer les comportements, en édictant des obligations, en conférant des droits, en forgeant des interdits ; elle ne saurait en revanche, sauf exceptions très limitatives, prendre en charge la gestion directe d'activités, qui relève en principe de la seule initiative privée. Cette conception va être remise en cause au début du siècle : en faisant dépendre la légitimité administrative, non plus de l'invocation d'une puissance étatique mythique, mais de la satisfaction des « besoins individuels et collectifs », la doctrine administrative transforme l'administration en acteur du quotidien et en gérant du social<sup>9</sup> ; le service public justifie le développement d'activités nouvelles de prestation.

#### 1) *Le service*

L'affirmation emphatique de la suprématie administrative fait place à la vision nouvelle d'une administration préposée au service du public et exclusivement soucieuse de répondre aux aspirations de tous ordres des individus et des groupes. L'administration n'est plus là pour dominer mais pour servir : à l'écoute permanente des administrés, elle est censée être seulement préoccupée de leur bien-être, de leur épanouissement, de leur bonheur ; et les prérogatives qu'elle détient ne sont que le corollaire et la contrepartie des obligations qui lui incombent. S'effaçant entièrement derrière le service, la puissance sert à en assurer le bon accomplissement : pour satisfaire les besoins collectifs, l'administration doit disposer des moyens d'action nécessaires.

8. J. Chevallier, « Les fondements idéologiques du droit administratif français », in *Variations autour de l'idéologie de l'intérêt général*, Vol. 2, P.U.F., 1979, p. 32.

9. J. Chevallier, « Le service public : du mythe à la réalité », *Projet* n° 188, sept.-oct. 1984, p. 884.

Cette vision est bien entendu au centre de l'« école du service public ». Pour Duguit, les actes des gouvernants s'imposent aux gouvernés, non parce qu'ils sont l'expression d'une soi-disant « puissance » souveraine d'un « prétendu » Etat — simple coquille vide, pure entité « métaphysique » — mais dans la mesure, et dans l'unique mesure, où ils sont conformes aux impératifs du « droit objectif », c'est-à-dire aux normes juridiques issues de la « conscience sociale ». Or, au cœur de ce droit objectif il y a le service public : le devoir des gouvernants est de travailler à la réalisation et au développement de la solidarité sociale<sup>10</sup>, notamment en prenant en charge les activités d'intérêt général indispensables à la vie collective. Le service public constitue donc, pour l'école du service public, à la fois le fondement et la limite du pouvoir des gouvernants : la puissance des gouvernants s'explique par la nécessité de satisfaire les besoins du public<sup>11</sup> ; elle ne saurait aller au-delà de ce qu'admet et exige la conscience sociale. Le pouvoir se transmue ainsi en fonction, et « le droit de commander se transforme en obligation de gérer »<sup>12</sup>. Mais cette analyse n'est pas l'apanage de la seule école du service public. Pour M. Hauriou aussi<sup>13</sup>, le service public constitue, à partir du moment où le pouvoir administratif est « institué », c'est-à-dire « encadré par une organisation soumise à une idée », le principe d'« auto-limitation objective » de la puissance publique ; la pénétration de tous les rouages de l'organisation administrative par l'idée de service, érigée en « esprit de sa hiérarchie et consigne de ses agents », aboutit en effet à la subordination progressive de la puissance au service : la principale préoccupation des agents publics devient « l'accomplissement de leur fonction, c'est-à-dire de leur service » et le pouvoir qu'ils détiennent n'est plus qu'un moyen de parvenir à ce résultat. L'ensemble de la doctrine<sup>14</sup> finira par adhérer au thème du service public, qui sera progressivement promu au rang de concept de base et de véritable *axiome* du droit public : débarrassé de la critique corrosive et potentiellement subversive de l'Etat sous-jacente à la pensée de Duguit, le service public apparaît comme la caution du bon usage de la puissance et la garantie ultime de la légitimité administrative ; dissipant « les vieux fantômes de la souveraineté illimitée et de la transcendance absolue de la puissance publique », le service public « a mis au clair l'idée que l'administration est faite pour les administrés et non pour les gouvernants »<sup>15</sup>. Mais cette promotion modifie aussi la conception des tâches administratives.

10. L. Duguit, *Traité de droit constitutionnel*, Fontemoing, T. 2, 3<sup>e</sup> éd., 1928, pp. 59-60.

11. R. Bonnard, *Précis élémentaire de droit administratif*, Sirey, 1926, p. 25 ;

L. Rolland, *Précis élémentaire de droit administratif*, Dalloz, 1947, p. 2.

12. C. Wiéner, « Service public ou autogestion, d'un mythe à l'autre ? » *Service public et libertés*, Mélanges Charlier, Ed. Emile Paul, 1981, p. 327.

13. *Précis de droit administratif*, Sirey 1927, 10<sup>e</sup> éd., p. 13.

14. Et même H. Berthelemy, *Traité élémentaire de droit administratif*, Rousseau, 10<sup>e</sup> éd., p. 23.

15. G. Vedel, « Les bases constitutionnelles du droit administratif », *E.D.C.E.*, 1954, p. 36.

2) *La prestation*

L'idée de service appelle irrésistiblement celle de prestation. Dès le moment en effet où l'administration est invitée à orienter son action en fonction des « besoins du public », ses formes d'intervention sociale changent : les techniques traditionnelles d'encadrement des comportements, qui exprimaient le pouvoir de l'administration sur la société, à partir d'une position d'extériorité et de supériorité, se révèlent inadapées et insuffisantes ; ce que les administrés attendent de l'administration, c'est qu'elle leur permette d'obtenir des biens à des conditions plus favorables que celles du marché. L'administration est ainsi amenée, au nom de l'impératif de satisfaction des besoins sociaux<sup>16</sup>, à s'engager dans la fourniture de prestations au public ; et une pression continue va s'exercer en faveur de l'extension de cette sphère de la gestion publique située hors-marché. Présence attentive, protectrice et sécurisante, l'administration voit se reporter sur elle les demandes latentes et diffuses des individus et des groupes : apparemment capable de répondre à tous les besoins, de résoudre tous les problèmes, elle fait face à un afflux d'exigences ; de tous côtés, on réclame son intervention pour accéder à la consommation de certains biens jusqu'alors placés hors d'atteinte.

Ainsi, la prescription tend-elle à faire place à la prestation<sup>17</sup>. L'administration se présente désormais, moins sous la forme de manifestations d'autorité qu'à travers la gestion d'activités sociales concrètes ; d'instance de commandement et de contrainte, elle se transforme en dispensatrice de faveurs et de bienfaits. Comme le dit Duguit<sup>18</sup>, « les gouvernants ne sont plus les organes d'une personne publique qui commande ; ils sont les *gérants d'affaires* de la collectivité ». L'avènement de cette administration, gestionnaire du quotidien et prestataire de service, qui donne à voir un Etat « au concret »<sup>19</sup>, « sans qualités »<sup>20</sup>, immanent et non plus transcendant à la société civile, modifie profondément les termes du rapport avec le public : les administrés deviennent des « usagers ayant des relations particulières et légitimes avec tel ou tel service public suivant

16. La théorie du service public repose plus que jamais dans la doctrine contemporaine sur la problématique des besoins sociaux : c'est ainsi que pour A. de Laubadère (*Traité de droit administratif*, Tome 1, 9<sup>e</sup> éd. 1984, p. 646 — revu par J.C. Vénézia et Y. Gaudemet) « une activité devient un service public lorsque les pouvoirs publics décident de l'assumer pour donner satisfaction à un *besoin* dont ils estiment qu'il serait, sans cette prise en mains, insatisfait ou insuffisamment satisfait » et pour J. Rivero (*Précis de droit administratif*, 10<sup>e</sup> éd. Dalloz 1983 n° 449) « créer un service public, c'est affirmer que l'intérêt général serait compromis en cas de non-satisfaction du *besoin social* correspondant et que l'intervention d'une personne publique est indispensable pour y pourvoir » (Sur cette problématique, voir déjà M. Hauriou, *op. cit.*, p. 24).

17. Comme le dit G. Vedel (*op. cit.*, p. 25), « la réglementation de police opère par voie de prescriptions ; le service public opère par voie de prestations ».

18. *Op. cit.*, p. 66.

19. J. Padioleau, P.U.F., 1982.

20. C. Gilbert, G. Saez, P.U.F., 1982.

le type de prestations attendues »<sup>21</sup> : l'infléchissement du sens de l'institution administrative coïncide donc avec l'émergence d'une nouvelle représentation de l'administré.

## B) Une nouvelle représentation de l'administré

L'administration de puissance ne connaissait que des assujettis : placé en situation d'infériorité radicale par rapport à une institution bénéficiant d'une légitimité incontestable et pourvue des attributs élémentaires de la puissance, l'administré était voué à l'obéissance. Incapable d'échapper à la main de fer d'une administration dotée du pouvoir de lui imposer des obligations par voie d'autorité et sans son consentement, il était contraint de se conformer à ses prescriptions sous peine de sanction ; et l'existence d'un juge administratif n'était pas à elle seule suffisante pour modifier ce contexte de sujétion et de dépendance<sup>22</sup>. Si des garanties ont été progressivement conquises contre l'administration, la véritable réhabilitation de la situation de l'administré est liée à la promotion d'une administration de service : tenue de satisfaire les besoins du public, l'administration n'a plus en face d'elle des assujettis passifs et dociles, mais des usagers exigeants et revendicatifs.

### 1) La position d'usager

Utilisant les services que l'administration met à sa disposition, recourant aux prestations qu'elle lui offre, l'usager apparaît comme le *bénéficiaire* de l'action administrative<sup>23</sup> : il ne subit pas comme l'assujetti l'imposition unilatérale de disciplines administratives qui restreignent sa marge d'autonomie et limitent sa liberté de comportement, mais tire au contraire profit d'une gestion qui satisfait ses besoins et lui procure certains avantages ; il y a donc *inversion* du sens de la relation à l'administration, puisque les *attentes légitimes de résultat* sont désormais celles de l'usager vis-à-vis des services publics, et non plus celles de l'administration à l'égard des assujettis.

La position d'usager recouvre néanmoins en pratique plusieurs types de situations possibles<sup>24</sup>. L'usager *direct* est celui qui entre en contact

21. L. Nizard, « A propos de la notion de service public : mythes étatiques et représentations sociales », *Mél. Eisenmann*, Cujas 1974, p. 96.

22. Comme le dit L. Rolland (*op. cit.*, p. 6), le français n'était que « théoriquement un *citoyen* » au début du XIX<sup>e</sup> siècle ; en fait « il était un *sujet* et se comportait comme tel ».

23. Voir par exemple l'article 50 de la loi du 26 janvier 1984 sur l'enseignement supérieur : « Les usagers du service public de l'enseignement supérieur sont les *bénéficiaires* des services d'enseignement, de recherche et de diffusion des connaissances ».

24. Typologie esquissée par R. Bonnard, *op. cit.*, p. 360, et reprise par M. Waline, *Droit administratif*, Sirey, 8<sup>e</sup> éd. 1958, p. 622, et J. Rivero, *op. cit.*, pp. 458-459.

avec un service public pour bénéficier de ses prestations, dans les conditions fixées par un statut ou par un contrat : le rapport noué avec le service public est individualisé et bilatéral ; la prestation est fournie moyennant le versement d'une contrepartie matérielle. L'usage direct implique un acte positif par lequel l'intéressé demande à bénéficier des prestations et entre du même coup dans le ressort du service public : alors que l'administration n'a pas le choix d'offrir ou de ne pas offrir le service, l'administré peut, au moins en théorie, décider d'y recourir ou de ne pas y recourir selon l'avantage qu'il y trouve ; l'écart entre le champ « actuel » et le champ « potentiel »<sup>25</sup> des usagers directs est fonction des possibilités de « désertion » qui leur sont laissées. Mais l'utilisateur du service public peut être aussi un simple bénéficiaire *indirect* : il tire profit du service public, mais sans pour autant entretenir des rapports individualisés et formalisés avec lui. C'est ainsi que le fonctionnement d'un service public peut comporter, en dehors des prestations fournies aux usagers directs, des retombées positives pour d'autres catégories de citoyens ; et de même, la fréquentation de certains équipements (routes), mis à la disposition du public en général, procure une série d'avantages indirects aux utilisateurs. Enfin, les services publics destinés à la collectivité tout entière (défense, police) ne connaissent qu'un usage *collectif* : par essence indivisibles, les biens qu'ils produisent sont consommés en totalité par tous les individus ; leurs coûts et leurs avantages ne peuvent être individualisés.

Cette typologie fait ressortir la *différenciation* et la *fragmentation* des systèmes de relations entre l'administration et son public : alors que l'assujéti se trouvait face à un appareil administratif massif, compact, fonctionnant apparemment d'un seul tenant, l'utilisateur est amené à entretenir des rapports très diversifiés avec des segments administratifs multiples, ayant chacun leur clientèle et leur principe d'action spécifiques. Découpée en services publics, l'administration se révèle démultipliée et divisée : elle apprend à être dénommée « au pluriel »<sup>26</sup> ; et une proximité nouvelle tend à s'établir avec l'utilisateur.

## 2) *Le statut d'utilisateur*

La rupture avec le contexte traditionnel d'assujétissement se traduit, sur le plan juridique, par l'octroi à l'utilisateur de garanties qui non seulement le protègent contre l'arbitraire administratif, mais encore lui donnent un droit de regard, une capacité d'emprise sur le fonctionnement de l'administration<sup>27</sup> : la « loi du service »<sup>28</sup>, qui désormais domine toute

25. M.C. Henry-Meiningner, « La participation des usagers », *R.F.A.P.* n° 26, 1983, pp. 193-194.

26. L. Nizard, *op. cit.*, p. 96.

27. Comme le soulignait R. Bonnard, puisque les services publics sont organisés pour satisfaire les besoins des usagers, ceux-ci « ne peuvent rester des tiers étrangers à leur fonctionnement » (*op. cit.*, p. 359).

28. L. Duguit, *op. cit.*, p. 71.

la gestion publique, signifie que l'usager a des *droits* à faire valoir vis-à-vis de l'administration et qu'il dispose de *moyens d'action* pour les mettre en œuvre, en amenant l'administration « à agir comme elle le doit »<sup>29</sup> ; les obligations de service public ne sont donc que l'envers d'un statut positif de l'usager qu'elles transcrivent en termes de contrainte pour l'administration.

Le noyau dur de ce *régime de service public*<sup>30</sup>, commun à l'ensemble des activités gérées par l'administration, sera cristallisé au début du siècle à partir des trois grands principes de « continuité », d'« égalité » et de « mutabilité » systématisés par L. Rolland : parce qu'ils sont préposés à la satisfaction des besoins du public, les services publics sont tenus de fonctionner de manière régulière et continue — « sans heurts, sans à-coups, sans arrêts » — dans des conditions égales pour tous, et leurs règles de fonctionnement doivent pouvoir être modifiées à tout moment par l'autorité compétente ; souvent complété par le principe de « neutralité », plus rarement par celui de la « gratuité »<sup>31</sup>, le régime de service public est donc conçu comme un moyen d'imposer à l'administration certaines normes, certaines disciplines de fonctionnement, pour le profit global des usagers — même si les conséquences peuvent être négatives pour certains d'entre eux. Diverses voies procédurales, ouvertes tantôt devant les juridictions administratives tantôt devant les juridictions judiciaires, permettent à l'usager de contraindre l'administration au respect de ces principes. L'usager apparaît ainsi, à la différence de l'assujetti, comme un « sujet de droits », capable de discuter avec l'administration et de la contraindre à offrir certaines prestations.

Le concept d'usager traduit donc bien l'avènement d'une nouvelle représentation de la relation entre l'administration et les citoyens : le développement d'une administration « de service » transforme l'administré d'*objet* passif, aboulique et docile en *sujet* actif, volontaire et rétif ; l'usager n'est plus seulement comme l'assujetti une *surface d'inscription* des disciplines administratives mais le *réfèrent* ultime de l'action administrative. Le développement continu des services publics donnera à cette représentation une importance croissante : l'administré se métamorphosant de plus en plus en usager, la relation entre l'administration et le public tend à basculer vers ce modèle plus souple et plus tolérant ; et la suppression pure et simple du concept d'« administré » au profit de celui d'« usager » ne fait à première vue que prendre acte de cette évolution. Cependant, les rapports réels entre les services publics et leurs usagers ne coïncident qu'en partie avec l'image qui en est donnée : la promotion du service n'a pas suffi à exorciser la puissance qu'elle a au contraire contribué

29. L. Rolland, *op. cit.*, p. 272.

30. Voir J. Chevallier, « Les droits du consommateur usager de service public », *Droit social* 1975, pp. 75 ss. et J. du Bois de Gaudusson, *L'usager du service public administratif*, L.G.D.J., Coll. Bibl. Droit public 1974.

31. M. Hauriou (*op. cit.* pp. 16-17) pour qui le service public « organisé pour rendre service dans une pensée de bienveillance » était en principe gratuit.

à parer d'une légitimité nouvelle<sup>32</sup> ; et derrière l'usager-captif, soumis plutôt qu'il ne commande au service public, se profile le *spectre de l'administré*.

## II. — L'USAGER CAPTIF

La mystique du service public repose sur la *figure de l'usager-roi* : la satisfaction des usagers est la norme qui commande toute l'action administrative et conditionne sa légitimité ; l'administration est tenue d'être en permanence à leur écoute, afin de répondre le mieux possible à la diversité de leurs besoins, de leurs attentes, de leurs aspirations. Or, cette représentation, qui est à la base de toute la déontologie administrative, est contredite par l'analyse des conditions concrètes de fonctionnement des services publics : la fréquentation des services publics est perçue souvent davantage comme une contrainte que comme un bienfait ; peu sensibles et faiblement réceptifs aux sollicitations du public, les services publics tendent à orienter leur action en fonction de variables qui leur sont propres et à dicter leur loi à leurs usagers. La figure de l'usager-roi recouvre ainsi la réalité moins glorieuse de l'*usager-captif*, placé à l'instar de l'assujetti à la merci d'une administration omnipotente : la prestation devient le vecteur d'une domination d'autant plus efficace qu'elle est plus latente.

Ce retournement est favorisé par le particularisme du statut des services publics : loin d'éliminer la puissance, le service prend appui sur elle pour s'assurer un « marché captif » ; dans le service, c'est encore la puissance qui parle, interdisant par là-même l'existence d'un véritable échange. Mais ce glissement est encore légitimé par une construction idéologique qui fait de l'administration le garant et le défenseur de l'intérêt général. A cet égard, il faut relever l'équivoque qui plane sur le sens même de l'institution du service public. Si le service est préposé à la satisfaction des « besoins », c'est en tant, et dans la mesure où, ces besoins sont « d'intérêt général » : *l'intérêt général* constitue dès lors à la fois le *filtre* indispensable pour décanter les besoins et circonscrire le champ légitime de la gestion publique et la *boussole* qui doit guider les services publics dans leur fonctionnement concret. C'est donc l'intérêt général et non la satisfaction des usagers qui est en dernière instance la norme à laquelle les services publics doivent se référer : au nom de l'intérêt général, ils sont fondés à prendre des mesures éventuellement contraires aux intérêts spécifiques et catégoriels de leurs usagers, qui sont tenus de s'effacer ; mais, comme seule l'administration dispose de la clairvoyance et de la lucidité nécessaires pour dégager l'intérêt général,

---

32. J. Chevallier, *Projet, op. cit.*, pp. 885-886.

la suprématie de celui-ci revient en fin de compte à légitimer la primauté de l'offre (administrative) sur la demande (sociale), en plaçant l'utilisateur sous la coupe des services publics.

### A) *La contrainte sous-jacente*

La liberté de choix constitue une variable essentielle dans une relation<sup>33</sup>. La caractéristique essentielle de la situation de l'utilisateur est précisément de disposer, en principe, de cette liberté, alors que l'assujéti se voit imposer au contraire des obligations sans son consentement. Cependant, l'étude des différents services publics montre que, si le type de contacts avec les utilisateurs est très variable, l'élément de contrainte n'est jamais totalement absent : d'une part, la suppression du vocable d'« administré » n'a pas fait disparaître les situations concrètes de dépendance ; d'autre part, comme l'avait parfaitement vu M. Hauriou<sup>34</sup>, dans l'organisation des services chargés de fournir des prestations, « il apparaît toujours quelque contrainte qui révèle le droit de domination » — soit que certaines disciplines soient imposées aux utilisateurs, soit que le statut monopolistique fausse la liberté de choix.

#### 1) *Le contexte de dépendance*

Le caractère attractif du terme d'« usager » ne doit pas faire illusion : la fourniture de prestations n'est pas le seul mode possible d'intervention de l'administration dans la vie sociale ; et la relation entre l'administration et le public reste, dans une série d'hypothèses, fondée sur la contrainte. D'abord, l'administré n'est, comme par le passé, qu'un *assujéti* lorsqu'il subit l'imposition de normes édictées unilatéralement par l'administration : or, l'existence individuelle tend à être encadrée par un réseau toujours plus serré et dense de règles qui ne se contentent plus de fixer les interdits mais prescrivent l'adoption de certains comportements ; et cette profusion normative crée les conditions d'un nouvel assujétissement. Mais il arrive aussi que l'administration exige de l'administré, devenu redevable, une contribution, matérielle ou personnelle, positive, sous peine de sanction. Soumis au prélèvement du fisc, le contribuable est le type même du redevable : sans doute les sommes ainsi versées sont-elles affectées au financement de services ; mais il n'y a pas pour le contribuable de lien direct entre prélèvement et prestation. Dans l'armée, la contribution prend la forme d'une « participation-forcée » par le biais de la conscription ou des sujétions imposées au titre de la défense :

33. En ce sens R. Laufer, A. Burlaud (*Management public*, Dalloz 1980, pp. 79 ss.), qui esquissent une intéressante typologie des rapports entre l'administration et l'administré, selon le choix respectif laissé à l'un et/ou à l'autre.

34. *Op. cit.*, p. 444, note 1.

on se trouve toujours dans un contexte de fourniture de prestations ; mais cette fois, c'est le redevable qui y est contraint et l'administration qui en bénéficie. Pour la police et la justice <sup>34 bis</sup>, la relation est plus complexe et en partie réversible : l'administré est en effet, tantôt le destinataire, tantôt le bénéficiaire de la puissance mise en œuvre par ces services. La contrainte administrative pèse donc plus lourdement sur le redevable, qui est tenu d'accomplir, pour le compte de l'administration, des actes positifs ; et sa collaboration est requise à tous les niveaux pour faciliter l'imposition du pouvoir administratif : en remplissant des « déclarations » <sup>35</sup>, par lesquelles il se fait connaître de l'administration et lui fournit les informations qu'elle demande, en se soumettant docilement aux « enquêtes » et « vérifications » destinées à en garantir la sincérité, le redevable est amené à participer activement à son propre contrôle <sup>36</sup>. Cette participation contribue ainsi à la *socialisation* de l'administré, en diminuant l'ampleur des réactions de rejet et en favorisant l'acceptation des disciplines administratives.

La dépendance crée en effet des rapports tendus et souvent conflictuels entre administration et administrés <sup>37</sup>. L'administré oscille entre la *soumission* désabusée et la *transgression* cynique. La soumission est généralement liée à la conviction qu'il est impossible, nuisible ou dangereux de chercher à se soustraire à l'emprise administrative : l'administré se plie aux exigences imposées par l'administration parce qu'il considère qu'il ne peut faire autrement, ou parce que la désobéissance serait trop coûteuse. Cette soumission s'accompagne fréquemment d'un sentiment diffus d'anxiété, d'insécurité et de culpabilité : craignant perpétuellement de « ne pas être en règle », redoutant d'être « pris en faute », l'administré en vient à adopter une « conduite rigide-perfectionniste » <sup>38</sup>, en cherchant à satisfaire le mieux possible les attentes présumées de l'administration. Mais l'administré peut aussi s'efforcer d'échapper à l'emprise administrative, par l'évasion, la fuite ou la fraude — comportements que l'administration ne peut combattre qu'en renforçant l'intensité et en améliorant l'efficacité des contrôles sur les assujettis ; quant aux conduites de rupture, qui créent une brèche dans la normalité, elles appellent la répression, dont le coût social est élevé. Pour sa part, le fonctionnaire

---

34 bis. Voir M. Dorwling-Carter, « Le justiciable face à l'institution judiciaire », *infra*.

35. Le principe déclaratif est à la base de l'impôt sur le revenu.

36. C'est ainsi qu'en participant à la vérification fiscale, dans l'espoir de « se faire entendre » du contrôleur, le contribuable devient, bon gré, mal gré, un « auxiliaire du fisc » (T. Lambert, *Vérification fiscale personnelle*, Economica 1984 et « le contribuable face à l'administration fiscale », *infra*).

37. La vérification fiscale est ainsi éprouvante pour les deux parties : le contribuable vérifié se sentant suspecté et le vérificateur se devant d'être méfiant, les rapports sont par nature « conflictuels et soupçonneux » (T. Lambert, *op. cit.*).

38. I.F.S.A., *Le dialogue écrit administration-administrés*, La Documentation française 1981, p. 55.

oscille entre un *autoritarisme* soupçonneux et un *paternalisme* bienveillant : s'identifiant à la loi, il peut exhiber sa puissance de manière ostentatoire, en exigeant de l'administré une parfaite docilité ; mais il peut chercher aussi à établir un contact plus direct et plus humain. L'adoption de tel ou tel type de comportement dépend de la nature des fonctions, du degré de proximité par rapport au public et aussi de la distance prise par rapport au rôle<sup>39</sup>. Mais la contrainte est perceptible aussi en dehors de ce contexte de dépendance.

## 2) *L'imposition de disciplines*

Disposant en propre d'un domaine d'intervention et d'action qu'il s'efforce de préserver de toute intrusion extérieure, gérant une « population » déterminée, à qui il fournit prestations et services, relevant de professionnels, qui se prévalent d'un savoir spécialisé et sont unis par une forte solidarité corporative, le service public tend à se transformer insensiblement en une authentique *institution*<sup>40</sup>. Cette transformation influe sur la nature du lien avec les usagers. L'usager n'est plus en réelle position d'extériorité par rapport au service public : bénéficiant de ses prestations, il entre dans sa zone d'influence, passe sous son contrôle, relève de sa « souveraineté » ; il devient le *ressortissant* d'une institution qui le prend en charge mais aussi, et dans le même temps, l'assujettit<sup>40 bis</sup>. Traitant ses usagers comme un « cheptel »<sup>41</sup> à nourrir, à éduquer, à soigner, le service public les marque de son empreinte : sous couvert et à l'occasion de la fourniture de prestations, il leur impose un ensemble de disciplines ; pris dans les rêts de l'institution, les usagers sont soumis à une action continue, sans relâche mais silencieuse, de *normalisation*, visant à obtenir d'eux certains types de comportements.

La contrainte institutionnelle est explicite dans les services de gardiennage de la déviance (prison, hôpital psychiatrique) : l'incarcération, l'internement ne sont pas voulus mais subis, et vécus comme contrainte ; la prestation se confond avec l'imposition des normes institutionnelles.

39. C. Musselin dresse ainsi une typologie des comportements spécifiques des fonctionnaires des finances, en distinguant les « assiégés », soumis aux récriminations du public, les « arrangeurs », chargés de répondre aux demandes des usagers, les « répressifs », chargés des tâches de vérification et de contrôle, les « bureaucrates insatisfaits », les « vendeurs et commerciaux », les « conseillers » (*op. cit.*).

40. J. Chevallier, « L'analyse institutionnelle », in *L'institution*, P.U.F. 1981, pp. 14-15.

40 bis. Assujettissement parfaitement traduit sur le plan juridique par la notion de « mesure d'ordre intérieur » : l'institution dispose sur ses ressortissants d'un pouvoir « disciplinaire », dont le juge se refuse à contrôler l'exercice (Voir M. Hecquart-Théron, « De la mesure d'ordre intérieur », A.J.D.A. 1981, pp. 235 ss.).

41. Selon l'heureuse formule de T. Gaudin (« Les institutions », in *L'analyse institutionnelle en crise*, Pour n° 62/63, nov.-déc. 1978, p. 7.

Il n'est dès lors pas surprenant qu'on y retrouve, sous la forme paroxystique due à l'enfermement, les comportements caractéristiques du contexte d'assujettissement ; d'un côté, la certitude due au savoir, au pouvoir, à la liberté ; de l'autre, le sentiment aigu d'ignorance, de dépossession de soi, de dépendance <sup>41 bis</sup>. Le fossé est profond, la distance infranchissable, l'échange inconcevable entre les agents et les clients de l'institution. Mais tous les ressortissants subissent, à des degrés divers selon la nature, la fréquence et l'intensité de leurs contacts avec le service public, la même emprise institutionnelle. Cette emprise est forte dans l'armée, qui pratique elle aussi l'enfermement mais sans coupure complète avec le monde extérieur, et l'hôpital, où le malade fait l'expérience, souvent traumatisante, d'une soumission totale au pouvoir médical et d'une dépossession partielle et temporaire de son identité <sup>42</sup> ; elle est évidente à l'école, qui inculque aux enfants, par un apprentissage quotidien, les valeurs fondamentales sur lesquelles repose l'ordre social ; elle n'est enfin jamais absente des diverses institutions culturelles et sociales que l'utilisateur est amené à fréquenter. Dans tous les cas, la participation ne peut que contribuer à assurer un meilleur contrôle des comportements, par la voie de l'auto-discipline des usagers.

### 3) *L'obligation de fréquentation*

L'obligation de fréquentation n'implique pas que les citoyens soient tenus de recourir aux services publics ; elle signifie seulement que, s'ils veulent obtenir certaines prestations, acquérir certains biens, ils sont contraints de passer par leur intermédiaire. Certains services publics disposent ainsi d'un monopole juridiquement garanti, soit pour la totalité, soit pour une frange seulement de leur activité (sécurité sociale, poste, électricité...), ce qui prive leurs usagers de toute liberté de choix. D'autres en revanche sont exposés à la concurrence privée, ce qui les oblige apparemment à tenir compte des contraintes d'un marché ouvert. Cette distinction est néanmoins en partie factice <sup>43</sup> : tous les services publics, quels qu'ils soient, bénéficient d'un *statut monopolistique* ; dotés de privilèges divers, ayant l'exclusivité de certains moyens d'action, disposant de sources particulières de financement (ressources fiscales ou parafiscales, subventions...), ils ne sont jamais placés exactement dans la même situation que les entreprises privées. Fournissant des prestations à des conditions généralement plus favorables que leurs concurrents, ils sont assurés d'une

<sup>41 bis</sup>. Voir la contribution de G. Soulier (« Le décloisonnement de la prison »), *infra*.

<sup>42</sup>. P. Braud, « Science politique et santé publique » in *Etudes de droit et d'économie de la santé*. Economica 1982, p. 71 ; E. Walton, « Hospitalisé, institution hospitalière et pouvoir médical », Thèse, Amiens, 1985.

<sup>43</sup>. Voir J. Chevallier, « Le pouvoir de monopole et le droit administratif français », *R.D.P.* 1974, pp. 85 ss.

*clientèle stable et captive*. Comme le montre A.O. Hirschmann<sup>44</sup>, les possibilités de « désertion » (*exit*) des biens publics sont beaucoup plus limitées que pour les biens privés ; aussi les usagers non satisfaits ont-ils recours de préférence à la « prise de parole », à la « protestation » (*voice*). Le service public tend donc irrésistiblement au monopole, en dépit du point de vue des théoriciens de l'école du service public<sup>45</sup> ; et ce monopole va favoriser la dictature de l'offre.

## B) *La dictature de l'offre*

La situation monopolistique engendre nécessairement, parce qu'elle donne l'assurance d'un « marché captif », une relative indifférence aux réactions de la clientèle et la mise en avant des intérêts de l'institution : la suprématie théorique de la demande tend à faire place à la « dictature de l'offre ». Cette « dictature » est attestée d'emblée par le mode de contact avec les usagers : au lieu d'aller au devant des usagers, en se montrant attentionnés, empressés, prévenants, les services publics s'efforcent de les tenir à distance, en dépersonnalisant autant que possible la relation. Mais le traitement ainsi réservé aux usagers n'est que le révélateur d'une inversion plus profonde du rapport entre l'offre et la demande : non seulement la prestation est davantage imposée que négociée, mais encore les services publics tendent à structurer leur clientèle en fonction d'impératifs qui leur sont propres.

### 1) *La mise à distance de l'usager*

La fourniture de prestations implique un contact direct, permanent, quotidien avec le public. Le service public ne se borne pas à édicter, du haut de son infinie sagesse, des prescriptions visant à régir la conduite des administrés : il assure la gestion d'une série d'activités concrètes et matérielles, destinées à une clientèle ; par essence extraverti, le service public n'existe que *dans/par la relation* qui l'unit à ses usagers. Alors que les assujettis peuvent être tenus à distance, les usagers sont inévitablement présents dans toute activité de service public. Cependant, la réalité est plus complexe ; le modèle administratif traditionnel, fondé sur l'assujettissement, tend en effet à contaminer le fonctionnement des services publics : la distance réapparaît au cœur du service public, dans la mesure où la fourniture de prestations se fait selon des modalités strictement réglementées, et à partir d'une séparation rigoureuse des rôles de chacun.

44. *Exit, voice and Loyalty*.

45. Pour L. Duguit (III, p. 63), « le caractère de service public n'implique pas le monopole au profit des gouvernants... Il n'y a d'ailleurs d'activité sociale qui ne puisse être exercée par des particuliers ».

La distance est particulièrement nette dans tous les cas où le service public ne connaît que de simples *utilisateurs*, à qui il fournit des prestations ponctuelles, stéréotypées, répétitives. La relation très pauvre, très prosaïque, très « machinique », qui se noue alors se limite à un simple processus de demande/réponse : l'utilisateur prend langue avec le service public pour obtenir une prestation précise, standardisée ; le fonctionnaire répond à cette demande après avoir vérifié que l'utilisateur remplit les conditions fixées. Le contact s'établit à partir de dispositifs fondés sur la ségrégation, la dépersonnalisation, le formalisme. Le *guichet* constitue l'illustration la plus parfaite de ce mode de contact : « barrière » matérielle mais aussi symbolique<sup>46</sup> entre l'utilisateur et l'agent, le guichet évoque irrésistiblement le contexte d'assujettissement ; placé en position de quémandeur et de solliciteur, l'utilisateur est soumis au bon-vouloir de l'agent. Les comportements respectifs des uns et des autres montrent bien que, malgré la prestation, la relation reste à base d'assujettissement : à l'agressivité d'utilisateurs, qui se sentent infériorisés et infantilisés, répond l'insatisfaction des agents, exposés aux récriminations du public, qui se perçoivent comme « assiégés » et s'efforcent de maintenir une distance protectrice. Le *formulaire* représente un moyen plus subtil et aussi plus radical de mise à distance de l'utilisateur : le contact physique disparaît complètement au profit de l'écrit, par lequel transitent, dans un sens des informations, dans l'autre des flux financiers ; l'utilisateur et l'agent n'étant, l'un pour l'autre, que des correspondants anonymes, sans visage, la relation se trouve entièrement déshumanisée. Mais, là encore, derrière la *néantisation* de l'utilisateur se lit l'affirmation de la suprématie administrative.

La mise à distance ne saurait être poussée aussi loin dans les services publics qui *prennent en charge* les usagers : l'imposition des disciplines institutionnelles exige au contraire une *proximité*, qui est la condition même d'une socialisation réussie. Mais la distanciation passe alors par une stricte différenciation des rôles des uns et des autres : professionnels du service public, les agents, censés avoir le monopole du savoir, le privilège de la compétence, ont la faculté d'établir, par voie d'autorité, des obligations à la charge des ressortissants de l'institution et d'en imposer le respect, au besoin par le recours à la force ; privés de toute capacité d'initiative, les usagers sont tenus au contraire de subir docilement l'inculcation des disciplines institutionnelles<sup>47</sup>. Le clivage agents/clients prend alors une portée beaucoup plus rigoureuse, puisque fondée sur une *différence* quasi ontologique entre normalisateurs et normalisés. Cette distanciation crée les conditions propices à l'instauration d'une véritable filière inversée.

46. H. Desroche, *Les mythes administratifs*, P.U.F. 1966, p. 148.

47. « L'analyse institutionnelle », *op. cit.*, p. 41.

2) *La filière inversée*

Par la formule de « filière inversée », J.K. Galbraith<sup>48</sup> a entendu mettre en évidence la suprématie de l'offre sur la demande dans le capitalisme développé. Contrairement au modèle économique classique, basé sur l'idée de souveraineté du consommateur, la grande entreprise dispose en effet, selon lui, de la capacité d'orienter à son profit les mécanismes de marché : modelant, notamment par la publicité, les comportements des consommateurs, créant en permanence de nouveaux besoins, elle parvient à susciter la demande nécessaire à l'écoulement de ses produits ; alors qu'il croit exprimer des besoins spontanés, le consommateur grugé ne fait, en réalité, que se plier à la loi de la « techno-structure », qui surchauffe délibérément la demande par des accélérateurs artificiels. En dépit de son caractère quelque peu manichéen — le pouvoir de la grande entreprise étant posé comme « malfaisant »<sup>49</sup> — et par trop systématique — le consommateur n'est pas un objet manipulable à volonté et la force persuasive de la publicité est sujette à caution<sup>50</sup> —, cette analyse a le mérite de mettre en évidence les mécanismes de formation de la demande sociale et de conditionnement des besoins sociaux : la demande ne saurait être envisagée indépendamment de la structure de l'offre ; et les besoins sont inévitablement façonnés par la société et forgés par référence aux produits disponibles sur le marché<sup>51</sup>.

La création d'un service public, et plus généralement de tout équipement collectif, répond rarement à une demande sociale explicite et clairement formulée : elle résulte d'une décision politique, fondée sur des considérations variées ; l'usage n'apparaîtra qu'une fois le service mis en place. Cependant, le service public est toujours présenté comme une réponse à des *besoins sociaux* latents, informés mais bien réels ; par-delà la demande inarticulée, inconsistante ou inexistante, il y aurait, au tréfonds du social, des « besoins » que le service public a pour vocation de satisfaire et qu'il met en même temps au jour ; le service public est donc le révélateur de besoins sociaux « objectifs » qui sont censés préexister à sa création. La notion de besoin est effectivement, on l'a vu, au cœur du service public ; mais il ne s'agit que d'une simple *rhétorique*, se présentant comme une *rationalisation* après coup, et à vrai dire inéluctable, visant à doter le service public d'une *légitimité* incontestable. Le besoin est créé en même temps que le service préposé à sa satisfaction : il « se

48. *Le nouvel Etat industriel*, 1964, trad. Gallimard 1968 ; *La science économique et l'intérêt général*, 1973, trad. Gallimard 1974.

49. On retrouverait chez Galbraith l'idée de « causalité diabolique » (P. Beneton, *Le fléau du bien*, R. Laffont 1983, p. 88).

50. Voir H. Brochier, « La planification devant le problème des besoins », in *Planification et société*, P.U.G. 1974, p. 234.

51. Voir J. Baudrillard, *La société de consommation*, Denoël 1970, rééd. Gallimard Idées 1974, pp. 85-88, et sur l'ensemble du problème J. Chevallier, D. Loschak, *Science administrative*, L.G.D.J. 1978, n° 877-879.

manifeste socialement toujours après coup et toujours dans les formes de l'offre, exactement comme un nouveau produit crée le besoin de ce produit »<sup>52</sup> ; on assiste à une « adaptation progressive de la demande à l'offre d'équipement collectif »<sup>53</sup>. La prétendue objectivité du besoin dissimule donc un processus de canalisation de la demande sur certains objets rendus légitimes, qui fait apparaître le service public comme l'imposition d'une domination<sup>54</sup>. Cela ne signifie pas pour autant que le service soit pur arbitraire et que la demande ne soit que le reflet inerte et passif de l'offre ; mais le « besoin » ne s'exprime comme tel qu'à partir du moment où la mise sur pied du service lui aura permis de s'*objectiver*, en créant dans le même mouvement l'éventualité d'un *manque* et la possibilité d'une *satisfaction*. Il y a donc bien filière inversée, puisque l'administration se réserve, à travers la rhétorique des besoins, le droit exclusif « de définir ce qui est, n'est pas ou devrait être le service », et donc se considère en fin de compte comme étant « seule en mesure de savoir ce qui est bon » pour les administrés<sup>55</sup>.

Cette inversion ne fait par la suite que se perpétuer. La gestion des services publics est commandée par d'autres variables que l'intérêt exclusif de leurs usagers : la protection juridique dont ceux-ci bénéficient est en partie illusoire<sup>56</sup> : pas plus que le principe de continuité ne saurait avoir pour effet de contraindre au maintien du service ou de l'intégralité des prestations offertes, le principe d'égalité n'exclut l'institution de catégories d'usagers soumis à des régimes différenciés<sup>57</sup> ; et la mutabilité justifie toute mesure d'adaptation du service — même nuisible aux usagers<sup>58</sup>. Soumis aux impulsions de l'Etat, qui impose des obligations débordant, et parfois contredisant, le strict intérêt des usagers, sensible aux pressions de ses éléments constitutifs, qui interfèrent avec les objectifs officiels et fréquemment conduisent au « déplacement des buts », soucieux enfin de sa propre expansion, le service public n'accorde à la satisfaction de sa clientèle captive qu'une attention modérée. En revanche, l'offre de prestations a un effet structurant sur la demande, entraînant la production de strates différenciées et hiérarchisées d'usagers.

52. F. Fourquet, « L'accumulation du pouvoir ou le désir d'Etat », *Recherches* n° 46, 1982, p. 20.

53. M. Guillaume, « Contradictions sociales et planification des équipements collectifs », in *Planification et société, op. cit.*, 1974, p. 287.

54. D'où la nécessité pour le C.E.R.F.I. de procéder à un « retournement généalogique », en partant non pas des besoins sociaux pour aboutir aux équipements collectifs mais de l'Etat et du capital pour aboutir à la production simultanée des équipements collectifs et des besoins correspondants (F. Fourquet, L. Murard, *Les équipements du pouvoir*, U.G.E. 10/18, 1976, pp. 157-158).

55. C. Wiéner, *op. cit.*, p. 330.

56. J. Chevallier, « Les droits du consommateur... », *op. cit.*, pp. 83-84.

57. J. Carbajo, « Remarques sur l'intérêt général et l'égalité des usagers devant le service public », *A.J.D.A.* 1981, pp. 176 ss.

58. Déplorant la « congruité » du service public, A. Demichel constatait en 1970 que « ce n'est plus le service qui doit s'adapter aux besoins des usagers ; ce sont les usagers qui doivent restreindre leurs besoins en fonction des moyens du service » « Vers le self-service public », *Dalloz* 1970, I, Chron. XVI, p. 80.

### 3) *La structuration de la demande*

L'idée d'égalité est au cœur de l'institution des services publics : accessible à tous, le service public est censé offrir des prestations identiques à ses usagers ; devant lui, tous se valent et disposent d'un droit égal à bénéficier de ses prestations. Mais le service public apparaît aussi, parallèlement, comme un agent de redistribution, qui doit contribuer par son action à réduire l'ampleur des inégalités sociales : il a pour fonction de mettre un certain nombre de biens sociaux, culturels ou économiques à la portée de tous ; son action s'adresse de manière préférentielle aux plus démunis, ceux qui étaient exclus des mécanismes de répartition et de distribution résultant du marché. Le service public n'est donc pas seulement un îlot d'égalité, mais encore un instrument d'égalisation des conditions. Son fonctionnement révèle cependant une situation assez différente : l'égalité que font miroiter les services publics n'est qu'une « égalité de façade »<sup>59</sup>, une *fiction*, qui dissimule des inégalités réelles. Plus encore, dans tous les cas où la fréquentation des services publics fait apparaître l'existence de dispositifs officiels de ségrégation et ne fait qu'enregistrer les inégalités préexistantes, elle aboutit à les amplifier : les biens publics sont source de nouveaux profits, matériels ou symboliques, pour l'élite privilégiée qui les consomme, et de nouveaux handicaps pour les groupes qui en sont privés : excluant les exclus, ils aboutissent ainsi, par une spirale diabolique, à creuser les écarts sociaux, en provoquant une « contre-redistribution sociale »<sup>60</sup>.

Il convient certes d'éviter tout réductionnisme : *l'effet Matthieu*, par lequel les biens collectifs tendent à profiter d'abord aux plus favorisés, ne se fait pas sentir, ni dans tous les services publics, ni avec la même intensité. A. Pitrou a bien montré que, si le revenu jouait un rôle déterminant dans l'utilisation des équipements collectifs, ce n'était pas toujours dans le même sens : pour certains services, la fréquentation augmente avec le revenu (équipements de loisirs), ou bien elle croît jusqu'à un certain seuil puis décroît ensuite (services parascolaires et éducatifs) ; pour d'autres au contraire, elle ne varie pas (hôpitaux, cantines, écoles maternelles) ou même décroît avec le revenu (services d'assistance). Ces variations révèlent que les services publics se situent sur une échelle de prestige et qu'ils s'adressent à des catégories d'usagers différentes : les couches sociales privilégiées tendent à désertir les services « prolétarisés » ou dévalorisés — en payant le prix éventuellement élevé de cette désertion — et à se reporter sur les services les plus prestigieux. L'aspect ségrégatif est net pour les équipements culturels dont l'usage suppose la détention d'un « capital culturel » de départ, qu'ils contribuent à entretenir et à augmenter. Ce capital exigé est plus ou moins important selon le type

59. R. Fraisse, B. Perrequad, « Le silence des services publics », *Le Monde*, 7 mars 1984.

60. P. Bénétou, *op. cit.*, p. 198.

d'équipement : élevé pour les musées<sup>61</sup>, les opéras ou même les maisons de la culture<sup>62</sup> — où le public est composé pour l'essentiel de personnes qui, par leur milieu social et/ou leur formation scolaire sont préparées à recevoir ce message —, il est moindre pour d'autres équipements (théâtres, bibliothèques) qui s'ouvrent à un public plus large<sup>63</sup>. Un constat voisin peut être fait pour l'ensemble des équipements socio-culturels, dont la fréquentation est largement conditionnée par la relation à l'appareil scolaire<sup>64</sup>, ce qui contraste avec les objectifs visés et constitue d'une certaine manière une utilisation détournée d'équipements qui étaient destinés à l'origine aux plus défavorisés<sup>65</sup> : ce constat s'explique aisément par la nécessité d'un apprentissage préalable pour accéder aux biens culturels, ainsi que par l'inadaptation d'une forme « équipement » qui isole le service dans l'espace urbain. Dans d'autres hypothèses (école), l'absence apparente de ségrégation dissimule l'existence de pratiques fortement différenciées de consommation et de filières hiérarchisées<sup>66</sup>. Enfin, les services sociaux connaissent eux-mêmes des inégalités d'accès, alors que leur objectif est pourtant de remédier aux inégalités de toute sorte : la complexité des circuits, l'enchevêtrement des textes, l'hermétisme du langage désorientent et découragent ceux qui sont les plus démunis quant au niveau d'instruction et renoncent à faire valoir leurs droits<sup>67</sup>.

Le principe d'égal accès ne suffit donc pas à garantir un « usage réel identique des usagers potentiels »<sup>68</sup> du service public ; le service public est aux prises avec des usagers socialement situés et les inégalités sociales et culturelles se traduisent par d'importantes disparités dans la fréquentation des équipements collectifs. Ces disparités expliquent les variantes dans la socialisation des usagers.

### C) La socialisation de l'usager

Non seulement le service public ne se borne pas à répondre mécaniquement à des besoins sociaux pré-constitués, mais encore il influe sur

61. P. Bourdieu, A. Darbel, *L'amour de l'art*, Ed. Minuit 1969.

62. J.C. Becane, « L'expérience des maisons de la Culture », *Notes et études documentaires*, 8 janvier 1974, n° 4052 ; J.L. Picard, F. Rangeon, J.F. Vasseur, « Participation et politique culturelle : l'expérience de la maison de la Culture d'Amiens », *Public. Fac. droit Amiens* 1975, n° 6, p. 95 ; M. Sellier, « La maison de la Culture d'Amiens : essai d'analyse institutionnelle », in *L'institution*, P.U.F. 1981, p. 307.

63. Le cas du Centre Pompidou doit être mis à part, compte tenu de la diversité des types de fréquentation : voir C. Mollard, *L'enjeu du Centre Georges Pompidou*, U.G.E. 10/18, 1976.

64. J. Ion, *Les équipements socio-culturels et la ville*, 1972 ; J. Ion, B. Miège, A.N. Roux, *L'appareil d'action culturel*.

65. C. Gilbert, G. Saez, *op. cit.*, p. 40.

66. P. Bourdieu, J.C. Passeron, *La reproduction*, Ed. Minuit 1970.

67. Rapport Meraud, *Les inégalités sociales*, Documentation Française 1975 ; A. Catrice-Lorey, « Inégalités d'accès aux administrations sociales », *Pour*, n° 68/69, nov.-déc. 1979, p. 33.

68. L. Nizard, *op. cit.*, p. 97.

les attitudes, les représentations, les aspirations des usagers. La prestation est le *support* d'un travail diffus et continu de socialisation, qui aboutit à modeler en profondeur les comportements sociaux. Ce travail n'est pas l'apanage des seules institutions préposées au contrôle et à la normalisation de leurs ressortissants : tout service public, tout équipement collectif, quel qu'il soit exerce une action sur sa clientèle propre, mais aussi, de façon médiate, sur le public en général. La prestation véhicule « à la fois des satisfactions et des apprentissages culturels et idéologiques »<sup>68 bis</sup>.

### 1) *Les vecteurs*

Cette action socialisatrice utilise plusieurs types de vecteurs et de registres. La prestation est toujours assortie d'un *discours*, plus ou moins formalisé et explicite, par lequel le service public s'efforce d'établir son bien-fondé au regard des normes qui sous-tendent son institution et sa conformité par rapport aux valeurs sociales dominantes : tout service public diffuse ainsi en direction de ses agents, de sa clientèle et du milieu social dans son ensemble un discours « corporatif », fondé sur une exigence d'auto-légitimation, et destiné à mettre son action à l'abri de toute contestation. La parole et l'écrit ne sont, sur ce plan, ni les seuls, ni sans doute les plus efficaces moyens de diffusion et d'inculcation de ce discours : là comme ailleurs<sup>69</sup>, le discours tend à passer par des *signes* et des *symboles* très divers, utilisant les voies sinueuses de l'imaginaire et parlant directement à l'inconscient. L'administration a, pendant longtemps, eu recours à une symbolique exaltant sa majesté et sa toute puissance : de multiples signes étaient là pour attester et rappeler en permanence au public que l'administration, placée du côté de l'Etat, était radicalement autre, d'essence différente<sup>70</sup>. Cette symbolique ostentatoire est devenue plus discrète, avec le développement des activités de prestation ; elle n'a pas pour autant entièrement disparu, et surtout elle a été relayée et doublée par une symbolique nouvelle, sculptant l'image d'une administration bienfaitrice, généreuse, aimante, entièrement préoccupée du bien-être et du bonheur du public. Mais la socialisation résulte surtout des *pratiques* même de consommation des prestations de service public ; la consommation n'est pas en effet seulement matérielle, mais aussi imaginaire<sup>71</sup> : en consommant une prestation donnée, on consomme aussi les images dont elle fournit le support. L'apprentissage d'un service public produit une série d'effets tangibles, en modifiant les attentes du public : la satisfaction consummative crée des réflexes conditionnés, des automatismes, qui laisseront des traces durables.

69. J. Franklin, *Le discours du pouvoir*, U.G.E. 10/18, 1975.

70. J. Chevallier, « L'administration face au public », in *La communication administration-administrés*, P.U.F. 1983, pp. 18-20.

71. J. Chevallier, D. Loschak, *Science administrative, op. cit.*, n° 886.

2) *Les effets*

La socialisation de l'usager a pour effet immédiat d'assurer l'*ajustement* de la demande à l'offre : en même temps qu'il propose une prestation, le service public suscite, par son action socialisatrice propre, la production de la demande sociale correspondante ; l'usager est amené progressivement à adapter ses attentes en fonction des biens disponibles et à respecter les rituels imposés pour leur consommation. Cette socialisation déborde le cadre de la relation singulière nouée entre le service public et ses usagers : non seulement la zone d'influence du service public s'étend bien au-delà du cercle étroit de ses utilisateurs, mais encore les pratiques de consommation acquises ont un impact sur la fréquentation des autres services publics ; convenablement socialisé, l'usager tend spontanément à se plier aux contraintes nouvelles de l'offre. En modelant ainsi la demande sociale, les services publics en viennent à remplir une fonction plus globale de *normalisation* des comportements. Ils canalisent d'abord les aspirations vers la consommation de biens matériels et/ou symboliques : « instruments de codage, d'encastrement, d'enfermement, de limitation, d'exclusion de l'énergie sociale libre »<sup>72</sup>, ils rabattent le désir sur des objets préconstruits, dans lesquels il est censé se satisfaire et voué à s'épuiser ; les prestations offertes ont pour fonction de fixer le désir en le cristallisant en besoins standardisés et stéréotypés et de le subjuguier en le faisant dériver vers des voies socialement utiles et des modes de satisfaction appropriés. Mais les services publics travaillent aussi à l'inculcation de modèles de comportement : en définissant à l'intention de leurs usagers les règles de consommation des prestations, les conditions de fréquentation des équipements, ils tracent une frontière entre le normal et le pathologique et cherchent à réduire les écarts possibles ; l'usage conforme des prestations traduit l'intériorisation des normes sous-jacentes à leur fourniture. Enfin, les services publics tiennent lieu de principe d'ordre et de classification des groupes sociaux : « chaque type d'équipement produit son personnage, sa panoplie de statuts sociaux »<sup>73</sup> ; et cette catégorisation est tout autant génératrice de ségrégation et d'exclusion que signe de reconnaissance et indice d'appartenance. S'adressant à des couches sociales distinctes, les services publics tendent à redoubler et à renforcer cette stratification sous la forme d'une *taxinomie* d'usagers : dès lors, ils ne servent plus seulement à ceux qui bénéficient de leurs prestations, mais encore à « ceux qui ne les utilisent pas »<sup>74</sup>. L'usage du service public produit dans le même mouvement un effet d'*intégration*, en entraînant la formation d'*habitus*, et un effet de *différenciation*, dans la mesure où ces *habitus* suivent les contours de la hiérarchie sociale. L'accent mis sur cette fonction de normalisation conduit à voir dans les services publics et dans les équipements collectifs

---

72. F. Fourquet, L. Murard, *op. cit.*, p. 127.

73. *Ibid.*, p. 154.

74. C. Gilbert, G. Saez, *op. cit.*, p. 156.

des *dispositifs de contrôle*, quadrillant les individus de part en part et les assujettissant à l'ordre établi : « le réseau des équipements collectifs se referme sur le Je... occupant chacune des plages de disponibilité dans le temps et dans l'espace »<sup>75</sup> ; derrière l'image grandiose du service se profilerait un « dispositif de pouvoir », un « opérateur de surveillance », préposé à l'enfermement-normalisation des individus et des groupes. Cette vision a été au cœur des analyses du C.E.R.F.I. Cependant, la normalisation n'est jamais telle qu'elle assure un contrôle total des comportements : la désertion et surtout la protestation, quand elle est la seule possible, traduiront l'insatisfaction des usagers ; et l'usage peut lui-même être détourné et subverti par rapport aux normes officielles.

La socialisation de l'usager se traduit par un ensemble d'attitudes et de représentations relatives aux services publics qu'il fréquente, mais aussi à l'administration en général. Chaque service public établit avec ses usagers un mode de relations particulier, qui est fonction notamment du degré de contrainte utilisé et du type de prestations offertes. La *contrainte* suscite des réactions très fortes, très intenses chez l'usager, qui oscille entre les mouvements contraires d'*attraction/répulsion*. D'un côté, il s'efforce d'échapper à une dépendance infiniment traumatisante, soit en transgressant ou en contournant les normes imposées, soit en réduisant au maximum son implication et en se réfugiant dans la passivité, soit encore en assortissant son obéissance d'un discours violemment critique. D'un autre côté néanmoins, la puissance déployée par l'administration force le respect, stupéfie et fascine : l'administration apparaît comme une sorte de divinité inaccessible, intouchable et redoutable, inspirant crainte et révérence ; tenant symboliquement la place du Père, elle cristallise sur elle, par projection, l'ensemble des attitudes affectives qui s'adressent à l'instance paternelle. Les réactions sont d'autant plus fortes que la contrainte est plus visible, plus ostentatoire : très caractéristiques du contexte d'assujettissement, elles sont perceptibles aussi dans tous les cas de prise en charge institutionnelle<sup>76</sup> ; l'obligation de fréquentation engendre en revanche plutôt la passivité et le retrait. La *prestation* cependant donne à la relation avec le service public une autre dimension. Faisant du service public un dispensateur de bienfaits, elle réduit l'ampleur des réactions de rejet à son endroit : le service public n'évoque plus seulement l'instance paternelle mais aussi, parallèlement, une mère clémente, généreuse, attentive qui ne peut qu'inspirer de l'amour. Mais la prestation entraîne aussi un certain effet de banalisation : perdant la majesté de la puissance publique, le service public est soumis à la pression insistante d'usagers revendicatifs et agressifs, qui demandent toujours plus de protection et s'irritent des obstacles qui interdisent une satisfaction complète. La prestation est par essence placée sous le signe du manque : elle ne

75. F. Fourquet, L. Murard, *op. cit.*, p. 139.

76. J. Chevallier, « L'analyse institutionnelle... », *op. cit.*, pp. 26-28.

saurait parvenir à assouvir un désir voué à rester en permanence insatisfait ; à peine transcrit en besoins, réifié en prestations, le désir formule de nouvelles exigences et fuit vers de nouveaux objets. La prestation suscite donc elle aussi chez l'usager des mouvements contradictoires, mais cette fois de *demande/frustration*.

Cette ambivalence se retrouve vis-à-vis de l'administration en général. Les rapports singuliers noués dans le cadre des divers services publics sont en effet condensés, polarisés et sur-déterminés par une relation plus diffuse avec l'administration qui dépend certes des apprentissages concrets, mais aussi d'une vision synchrétique, et très largement mythique, de l'administration ; c'est ainsi que l'administration est à la fois, aux yeux des usagers, celle qui protège, subvient aux besoins, apporte aide et assistance, et celle qui exige, réclame, impose, sans tolérer la moindre discussion ; et la demande sans cesse croissante d'administration, qui semble être l'indice d'une socialisation réussie, se double d'une dénonciation virulente de l'omnipotence et de l'inefficacité administratives. Ces attitudes et ces perceptions s'agencent en *groupes d'attitudes* relativement cohérents et socialement déterminés : influant à la fois sur les conditions de fréquentation des services publics et sur le mode de contact avec l'administration, l'origine sociale pèse sur le processus de socialisation de l'usager, en entraînant une plus ou moins grande réceptivité vis-à-vis des normes édictées par l'administration <sup>77</sup>.

L'usager ne parvient donc pas, en dépit des apparences, à s'émanciper de la tutelle administrative : la prestation est au contraire le vecteur d'une emprise plus insidieuse puisqu'elle touche au nœud du désir ; tenu de formuler leurs attentes dans les termes imposés par l'administration, les usagers sont conduits à compter toujours davantage sur son assistance et à quémander ses prestations. L'émergence de nouvelles figures de l'usager vise à briser ce cercle vicieux de dépendance, cette *structure tronquée en miroir*, en établissant les conditions d'un authentique dialogue avec le service public.

### III. — NOUVELLES FIGURES DE L'USAGER

Le modèle classique de relations entre les services publics et leurs usagers, fondé sur l'unilatéralité et la dépendance, est de moins en moins bien supporté et sa légitimité tend à être remise en cause : les usagers n'acceptent plus d'être livrés, sans défense ni recours, au caprice et à

---

77. C'est ainsi que E. Sultan et C. Preiss distinguent quatre groupes d'attitudes vis-à-vis de l'administration : les « distants », les « agressifs », les « confiants » et les « défaitistes » qui, socialement localisés, seraient fonction de l'âge, du revenu et de l'appartenance socio-professionnelle (« Les citoyens et l'administration », in *Décentraliser les responsabilités*, La documentation française, 1976.

l'arbitraire d'une administration omnipotente, maîtresse absolue de ses faits et gestes et libre de modeler à sa guise ses prestations. Cette attitude nouvelle du public s'explique par des considérations variées : on peut y voir la résultante d'une « élévation générale du niveau culturel »<sup>78</sup>, liée à l'amélioration de l'enseignement et au développement des mass-médias, mais surtout l'expression d'un mouvement tonique de *réaction* contre l'aliénation engendrée par la croissance démesurée des grands appareils bureaucratiques<sup>79</sup>. L'extension continue de la sphère de la gestion publique dans la vie sociale crée en effet sans cesse de nouvelles catégories d'usagers et rend les liens entre les citoyens et l'administration toujours plus denses : la persistance du contexte traditionnel de relations risquait de réduire de plus en plus la marge de liberté des individus, en les transformant peu à peu en « assistés » passifs, soumis et dociles ; la crise de ce modèle était dès lors inévitable et appelée irrésistiblement par le développement de l'omniprésence administrative.

L'apparition de mouvements de *protestation*, ouverts ou larvés, la multiplication des signes de *désaffection*, ostensibles ou diffus, montrent que l'invocation magique et rituelle du service public ne suffit plus à parer l'action administrative d'un bien-fondé incontestable : *prenant le service public au mot*, les usagers aspirent à être entendus, exigent d'être satisfaits et s'irritent des lenteurs, des insuffisances et des carences administratives. L'administration n'est plus assurée de plein droit du consensus qui lui est nécessaire pour agir : tirant désormais sa légitimité moins de son institution que de sa pratique, elle est soumise à une *contrainte nouvelle de résultat* ; exposée au regard vigilant et volontiers critique du public, elle est tenue, en renonçant à sa « sollicitude hautaine », de le convaincre en permanence de la pertinence de ses fins, de la qualité de ses méthodes et de l'efficacité de ses résultats. Corrélativement, la représentation de l'usager véhiculée par le discours politique et administratif change : l'usager n'est plus l'*objet* de l'action administrative mais un *Sujet*, dont il faut respecter la volonté et assouvir les aspirations. Cependant, cette représentation, comme tracée par une main mal assurée, reste floue, tremblée, brouillée ; ce Sujet, érigé en juge suprême de l'action administrative, s'avère singulièrement fuyant : ses attentes sont équivoques et passablement contradictoires. Tout se passe comme si on ne parvenait pas à *fixer* l'image d'un usager qui se dérobe aux sollicitations. On voit donc émerger, non pas une, mais *des figures nouvelles* de l'usager, entre lesquelles le discours oscille à partir d'une reconstitution des attentes présumées : promu au rang d'*acteur* à part entière de l'action administrative, sous prétexte d'un désir latent de « participation », l'usager se retrouve en situation de *partenaire*, négociant d'égal à égal avec le service public,

78. T. Aulagnon, D. Janicot, « La communication entre administration et administrés », *Revue administrative* n° 165, mai-juin 1975, p. 321.

79. Thèse qui est au cœur de la pensée d'A. Touraine, de *La société post-industrielle*, Denoël 1969, p. 13, au *Retour de l'acteur*, Fayard 1984, p. 152.

ou plus banalement encore de *client*, dès l'instant où l'on estime qu'il attend avant tout de l'administration qu'elle accomplisse ses missions le mieux possible, en améliorant sans cesse la qualité de ses prestations.

### A) *L'usager-acteur*

La représentation de l'usager comme acteur modifie profondément le sens de la relation administrative et la conception de la gestion publique : quittant son statut passif de simple consommateur de prestations, l'usager se voit doté d'un *pouvoir d'intervention directe* dans la marche des services. Le service public ne doit plus être l'apanage des seuls professionnels qualifiés, imbus de leur savoir-faire et de leur compétence : s'ouvrant à ses usagers, il devient l'affaire de tous ; et cette « démocratie du quotidien » est censée redonner aux citoyens une emprise concrète sur la chose publique, en comblant les lacunes du jeu représentatif et en corrigeant les effets les plus redoutables du processus de croissance administrative. Qu'elle se réclame d'un projet « auto-gestionnaire », tendant à vider l'Etat de sa substance par le développement de l'auto-organisation de la société civile, ou qu'elle s'inspire d'une idéologie « participative », visant plus modestement à favoriser l'association des citoyens à l'exercice des responsabilités administratives<sup>80</sup>, cette vision s'appuie toujours sur un *désir présupposé* des administrés d'intervenir plus activement dans les processus décisionnels et dans la gestion des services ou équipements collectifs : la cause profonde de l'insatisfaction des usagers réside dans la sensation d'être tenus à l'écart du fonctionnement administratif et d'être privés de toute capacité d'influence ; la *participation* est ainsi apparue, à la fin des années soixante, comme le remède-miracle, une véritable « potion magique »<sup>81</sup>, capable, en répondant aux aspirations latentes des usagers, d'apaiser les tensions, d'améliorer la relation administrative et de conférer à la gestion publique une nouvelle légitimité. Mais, dès le lendemain de la seconde guerre mondiale, l'idée d'association des usagers à la marche des services publics avait commencé à être mise en pratique, d'abord dans les entreprises publiques, puis dans la plupart des établissements du secteur administratif et social ; la promotion après 1968 d'une idéologie participative fortement structurée, et qui sera pendant quelque temps dominante, ne fera que donner une impulsion nouvelle à ce processus.

#### 1) *Les expériences participatives*

L'intervention des usagers est d'abord aménagée sous la forme d'une participation à l'organe délibérant chargé de définir les choix stratégiques :

80. J. Chevallier, « La participation dans l'administration française : discours et pratiques », *Bull. I.I.A.P.* n° 37 et n° 39, pp. 85 ss.

81. C. Debbasch, *Le Monde*, 21 décembre 1974.

dans la quasi totalité des services publics personnalisés, des représentants des usagers siègent ainsi au conseil d'administration ou au conseil de direction, à côté des représentants du personnel, de l'Etat ainsi que de personnalités qualifiées ; cette participation est assez souvent complétée par l'institution de structures officielles ou officieuses de concertation, à la base et au sommet. Par cette présence, les usagers ont apparemment la possibilité d'influer sur la gestion du service public ; cependant, l'incidence concrète de ce dispositif varie selon les cas. Lorsque la formule adoptée est celle de la *représentation des intérêts*, la participation apparaît plus formelle que réelle, et le contexte traditionnel de relations n'est pas substantiellement modifié. Le choix des représentants des usagers se heurte en effet à une série d'obstacles, tenant, tantôt à l'étendue du ressort des services publics qui s'étend à des franges entières de la population, tantôt à l'absence de prise de conscience d'intérêts communs et d'organisations représentatives : et les mécanismes de désignation, soit artificiels, soit arbitraires, ne créent pas les conditions propices à l'émergence d'un réel « pouvoir usager » ; l'usager n'est acteur qu'en apparence, et sa présence dans les instances de direction du service public est purement symbolique. La situation est différente en cas de *gestion élective*. Non seulement les représentants des usagers tirent de l'élection une légitimité nouvelle, mais encore, et plus profondément, le contexte même dans lequel se déploie l'action administrative change : le service public s'appuie sur un milieu social, une communauté structurée, qu'il administre, gère mais aussi représente et défend. Néanmoins, l'élection ne supprime pas la logique de la professionnalisation, et l'institutionnalisation plus poussée est la source d'une dépendance plus subtile : tout se passe comme si l'élection servait de caution et de couverture du pouvoir professionnel et facilitait l'imposition des disciplines institutionnelles.

L'intervention des usagers est parfois plus directe. D'une part, les services publics n'hésitent plus à faire appel à la *collaboration active* de l'usager, pour accomplir les opérations dont ils sont chargés. Ce qui apparaît à première vue comme un facteur d'émancipation de l'usager n'est en fait qu'une technique de manipulation des comportements : le « self-service public »<sup>82</sup> donne à l'usager l'illusion de l'autonomie, alors qu'il permet surtout de le mettre à contribution pour abaisser le coût de fonctionnement du service. D'autre part, et surtout, l'administration utilise largement le relais associatif pour assurer la *gestion* de certains services publics, notamment en matière sociale et culturelle. A travers ces associations, qui résultent de leur libre volonté, les usagers semblent acquérir une capacité d'action directe et prendre en charge la solution de leurs problèmes, sans recourir à la médiation d'appareils de gestion publics. Néanmoins, un mouvement irrésistible pousse ces associations de gestion à se laisser contaminer par le modèle d'organisation étatique et à en

---

82. A. Demichel, *op. cit.*, p. 80.

reproduire les caractéristiques essentielles, notamment d'ordre bureaucratique : animées au départ par des bénévoles ou par des militants très motivés, et ne connaissant d'abord qu'une faible différenciation interne, elles deviennent rapidement, au fur et à mesure de leur croissance, de véritables institutions, stratifiées et hiérarchisées, gérées par des professionnels qui imposent leur autorité ; au terme de cette évolution, rien ne distingue plus fondamentalement les lourdes machines associatives de l'appareil d'État <sup>83</sup>.

## 2) *La dérive de la participation*

La figure de l'usager-acteur s'estompe ainsi progressivement lorsqu'on inventorie les différentes situations qui étaient censées l'illustrer : la participation ne donne aux intéressés que l'apparence du partage du pouvoir et l'illusion d'une transformation de la relation administrative ; plus encore, utilisées, tantôt comme dispositif de socialisation des usagers, tantôt comme moyen d'obtenir leur concours, les procédures participatives apparaissent comme un instrument supplémentaire d'*aliénation* de l'usager, sommé d'accomplir certains actes positifs. Cette dérive de la participation ne saurait être seulement imputée aux résistances administratives et à la pesanteur bureaucratique : elle amène à s'interroger sur les véritables attentes de l'usager. Il convient en effet de distinguer chez l'usager trois niveaux d'attitudes <sup>84</sup> : l'appréciation volontiers critique portée sur le fonctionnement administratif ; l'adhésion de principe au thème de la participation, assez généralement partagée <sup>85</sup> ; enfin, les pratiques concrètes, qui révèlent une très grande passivité et une fuite devant la prise effective d'initiatives et de responsabilités. Ainsi, les services publics, notamment culturels et sociaux, qui s'efforcent de « faire participer » les usagers, en allant au-delà de la simple distribution de prestations se heurtent-ils à l'indifférence ou à la mauvaise volonté du public : la participation se limite à la simple consommation de produits ou de prestations ; et le discours des animateurs culturels ou des travailleurs sociaux, axé sur l'idée de « prise en charge par soi-même » ne rencontre guère d'écho <sup>86</sup> — ce qui est la source d'incompréhension mutuelle et d'une tension latente.

83. J. Chevallier, « L'association entre public et privé », *R.D.P.* 1981, p. 914. Voir pour une dénonciation virulente, avec exemples à l'appui, des nouveaux « bureaucrates de la solidarité », L. Beriot, *Le bazar de la solidarité*, J.C. Lattès, 1985.

84. En ce sens, J. Chatain, *Administration portes ouvertes — La bureaucratie en question*, La documentation française 1984, p. 13.

85. Dans l'enquête menée en 1982 par l'intermédiaire du *Courrier Picard*, une nette majorité souhaitait « donner son avis sur le fonctionnement de l'administration » (88 %) et encore y « participer » (65,5 %) (F. Rangeon, « Le public face à l'administration », in *La communication administration-administrés*, *op. cit.*, p. 89.

86. C. Gilbert, G. Saez, *op. cit.*, p. 95.

Au sein des associations elles-mêmes, le noyau de participants actifs se réduit au fil du temps, et se transforme insensiblement en permanents. Ces échecs répétés de la participation sont généralement imputés au poids de traditions administratives ou culturelles<sup>87</sup> : l'abandon du comportement d'« assisté » suppose un long processus d'« apprentissage » ; une véritable « pédagogie du civisme » serait nécessaire pour modifier en profondeur la relation au service public. Il s'agit donc bien de susciter un « besoin de participation », qui n'existe pas spontanément, en vue de favoriser une meilleure intégration sociale : la prestation devient ainsi le vecteur de la socialisation ; or, ce que l'usager attend surtout du service public c'est qu'il fonctionne le mieux possible, en améliorant la qualité de ses prestations. Ce décalage très perceptible a entraîné, au milieu des années soixante-dix, un certain *essoufflement de la dynamique participative* ; la transformation de la relation administrative va être recherchée dans une autre direction : à la figure de l'usager-acteur va se substituer celle de l'usager-partenaire, capable de dialoguer avec le service public sur un pied d'égalité.

## B) *L'usager-partenaire*

La vision de l'usager comme partenaire est sous-tendue par l'idée de *rééquilibrage* de la relation administrative. Il ne s'agit plus de faire miroiter l'illusion d'un partage du pouvoir de décision, ni de transférer à l'usager la responsabilité de certaines tâches administratives : les responsabilités des uns et des autres restent clairement distinctes ; mais les *ressources* nouvelles, et notamment informationnelles, dont est doté l'usager, les *garanties*, notamment juridiques, qui lui sont offertes, doivent lui permettre de se poser en véritable *interlocuteur* du service public. L'usager n'est plus traité en « sujet passif et malléable à merci », n'ayant le choix qu'entre « le mutisme morbide et le cri séditieux », mais comme un « partenaire doté de facultés et de pouvoirs effectifs »<sup>88</sup>. Cette idée de transformation de la relation administrative « monologique » en relation authentiquement « dialogale »<sup>88</sup>, on la trouve en filigrane derrière les réformes entreprises depuis 1973, et dont la densité traduit bien une volonté de transformation globale des rapports entre administration et administrés ; cependant, ces réformes rencontrent inévitablement certaines limites.

87. C'est ainsi que pour M. Crozier (*La société bloquée*, Seuil 1970, p. 109) le style administratif français n'autoriserait qu'un seul type de participation : la « participation-forcée » ; « les intéressés acceptent bien de prendre des initiatives, mais à condition de pouvoir prétendre qu'ils y sont forcés et qu'ils n'en sont pas responsables ».

88. R. Draï, *op. cit.*, p. 140.

### 1) *Les dispositifs de médiation*

La promotion des formules de médiation est intimement liée à l'idée de partenariat. La médiation implique l'intervention d'un tiers dans une relation, afin de concilier les points de vue des parties : présupposant la nécessité de cette relation et le caractère également estimable des intérêts en présence, elle s'efforce de les harmoniser, de les rendre compatibles, en réduisant leur divergence et en dénouant leur antagonisme ; il s'agit de trouver une base de compromis entre partenaires condamnés à s'entendre et formant un couple indissociable. *Mode de régulation souple et tolérant*, la médiation favorise l'intégration, mais en prenant en compte les intérêts légitimes de chacune des parties : s'interposant dans la relation, le médiateur est chargé d'aplanir les tensions latentes, d'apaiser les conflits ouverts, en jouant de son statut d'extériorité et de son impartialité <sup>88 bis</sup>.

La fonction de médiateur a toujours existé, au moins de façon officieuse et informelle, dans l'administration : l'administration ne peut se dispenser de recourir à des *relais* pour communiquer avec ses usagers ; et, inversement, les usagers ont besoin de s'appuyer sur des *intermédiaires* pour se faire entendre d'elle. Cette fonction en partie double était traditionnellement assumée par les élus et les associations. Cependant, le contexte dans lequel se déployait ce type de médiation tendait à renforcer plutôt qu'à atténuer la dépendance de l'usager : utilisés dans un sens comme instruments de socialisation et dans l'autre comme force de pression aux mains d'usagers puissants, ces « médiateurs » spontanés n'étaient nullement un vecteur d'introduction d'un réel partenariat. L'institution en 1973 du « médiateur de la République » relève d'une inspiration très différente : *intercesseur* entre les administrés et l'administration, le médiateur s'efforce de trouver une solution équitable aux cas qui lui sont soumis, en agissant auprès des services concernés ; les usagers acquièrent par son intermédiaire un moyen d'action sur les services publics en vue d'aboutir au règlement de leur situation. Le médiateur s'inscrit donc bien dans le cadre d'une volonté de rééquilibrage de la relation administrative au profit de l'usager. Cette procédure officielle et générale de médiation est doublée par des dispositifs plus ponctuels et plus informels mis en place par certaines administrations (équipement) ou par certaines villes (Paris), dont le développement montre l'écho rencontré par l'idée de médiation. Le projet plus récent de création de médiateurs régionaux doit lui donner une plus grande efficacité, en rapprochant le niveau de médiation des usagers — au risque de susciter de délicats problèmes de coordination et d'entraîner une certaine lourdeur.

Les *limites* de la médiation sont évidentes : visant pour l'essentiel à résoudre des litiges en comblant certaines insuffisances ou défaillances du

---

<sup>88 bis</sup>. Voir M. Maisl, « Transparence administrative et institutions de médiation », *infra*.

système juridictionnel, et vouée à rester exceptionnelle, l'intervention du médiateur ne modifie pas par elle-même le contexte des rapports quotidiens entre les services publics et leurs usagers ; par ailleurs le recours à la médiation suppose la maîtrise de certains codes culturels et administratifs et tend de ce fait à reproduire les inégalités habituelles d'accès au service public. Il reste que par l'action *pédagogique* qu'il mène auprès des services publics et par la portée *symbolique* de son institution, le médiateur peut être l'instrument d'une *réévaluation* progressive de la relation administrative.

## 2) *Le droit à l'information*

Une étape supplémentaire vers l'établissement d'un véritable partenariat est franchie avec la reconnaissance d'un droit à l'information au profit de l'utilisateur. Le secret est en effet le moyen privilégié utilisé par le service public pour asseoir son pouvoir sur l'utilisateur : ignorant tout des règles qui commandent la marche des services, l'utilisateur ne connaît que le résultat visible et individualisé de leur action ; il est réduit à consommer en silence les prestations offertes. L'acquisition de ressources informationnelles le transforme au contraire en sujet actif et lui permet d'avoir prise sur le service public.

L'atténuation du secret a d'abord été la résultante d'une stratégie calculée de l'administration : partant du postulat que les réactions d'hostilité ou de rejet à leur endroit étaient dues à l'ignorance, à la méconnaissance ou à l'incompréhension des tenants et aboutissants de l'action administrative, les services publics ont été conduits à mettre en place une *politique d'information* en direction de leurs usagers<sup>89</sup> ; en acceptant d'exposer ses intentions, d'expliquer le sens de ses démarches, d'éclairer les ressorts de son fonctionnement, l'administration cherche à améliorer la qualité de ses relations avec le public, et partant l'efficacité de son action. L'information administrative apparaît ainsi comme un instrument plus subtil de manipulation de l'utilisateur, jouant sur l'illusion de la proximité. Il en va différemment à partir du moment où le droit à l'information bénéficie d'une consécration légale et se voit assorti de garanties juridiques appropriées : il devient alors un *atout pour l'utilisateur* et une *arme contre l'administration*. En posant respectivement les principes d'accès aux fichiers informatisés (loi du 6 janvier 1978), d'accès aux documents administratifs (loi du 17 juillet 1978) et de motivation des décisions administratives (loi du 11 juillet 1979), les trois grandes lois de la fin des années soixante-dix ont ainsi modifié en profondeur le contexte des relations entre les services publics et leurs usagers : désormais, les

89. Documents écrits (Guide des droits et démarches), explications orales (par l'intermédiaire notamment des « centres interministériels de renseignements administratifs ») et assistance directe (par exemple les opérations « Administration à votre service A.V.S. conduites depuis 1982 et étendues en 1984 à huit départements) ont été utilisés pour améliorer l'information du public.

usagers peuvent se prévaloir de dispositions juridiques explicites et positives, s'appuyer sur des institutions de protection et de sauvegarde, et recourir à des procédures précises pour obtenir les informations souhaitées. L'annonce le 30 janvier 1985 par le Premier ministre de la levée de l'anonymat des fonctionnaires — mesure devenue effective le 30 avril —, afin de « rendre plus personnel le contact entre l'administration et les usagers », ne fait que couronner ce dispositif en faisant de la relation administrative une relation inter-personnelle entre partenaires placés sur un pied d'égalité.

Il convient sans doute de ne pas surestimer l'impact de l'avènement de ce droit à l'information, en y voyant « la fin de la société du secret » et l'indice de la transformation de l'administration en « maison de verre »<sup>90</sup> : non seulement en effet le dispositif légal comporte des failles non négligeables, à travers desquels l'arbitraire administratif peut réapparaître, mais encore seuls peuvent réellement en tirer parti ceux qui sont capables de démêler l'enchevêtrement des textes, de surmonter la complexité des procédures. Par ailleurs, et surtout, la transparence ne signifie pas à elle seule que l'utilisateur ait conquis un « pouvoir de contrôle » sur le service public : s'il est mieux éclairé sur les intentions et les motivations administratives, l'utilisateur n'en dispose pas pour autant de la possibilité d'infléchir les choix administratifs ; son regard contraint les services publics à plus de rigueur, de vigilance, ou simplement de prudence, mais sans toucher au nœud du pouvoir administratif. Néanmoins, l'exigence d'information de l'utilisateur modifie insensiblement le contexte relationnel en créant les conditions propices à l'avènement d'un réel dialogue.

### 3) La capacité d'influence

Ainsi réhabilité et conforté, l'utilisateur ne peut plus être tenu pour quantité négligeable ; il devient un partenaire, avec qui le service public doit compter et dont il s'efforce d'obtenir la coopération : promu au rang d'interlocuteur valable, capable de discuter d'égal à égal avec le service public, il va être amené à nouer avec lui des rapports réciproques et réversibles d'échange. La prestation ne peut plus consister en l'imposition unilatérale d'une domination ; elle doit être  *négociée*  en permanence avec les intéressés. L'utilisateur a des intérêts à faire valoir, des droits à défendre ; et le service public est contraint d'en tenir compte en ajustant son action en fonction de la pression de la demande.

Cette capacité d'influence acquise par l'utilisateur se traduit d'abord par la mise en place de  *circuits de communication ascendante* , destinés à assurer la remontée de l'information en provenance de l'environnement : il ne s'agit plus seulement pour le service public d'« informer » l'utilisateur,

90. Voir à ce sujet les observations pertinentes de P. Sadran, « Le miroir sans tain : réflexions sur la communication entre l'administration et les administrés », in  *Société, religion, politique* , Mélanges Ellul, P.U.F., 1983, pp. 801-802.

mais encore d'« être informé » sur ses attentes ; et dans cette circulation à double sens se dessine l'esquisse d'une communication de type bilatéral. Si le service public cherche, en extrayant une information plus complète et plus fiable, à améliorer son efficacité, il développe aussi sa réceptivité et devient plus sensible aux sollicitations des usagers : les dispositifs d'enquête et de sondage visant à connaître le point de vue et les réactions des usagers, soit a posteriori, soit préventivement en testant certaines adaptations envisagées, se sont ainsi multipliés dans les services publics. Ces dispositifs, qui restent très informels et dépendent de l'initiative des services publics, peuvent être relayés par des procédés plus officiels de *consultation* des usagers. On retrouve cependant à ce niveau les problèmes délicats de représentation d'un milieu souvent diffus et peu structuré. La consultation directe et individualisée des usagers étant inconcevable, il faut bien passer par des représentants chargés d'exprimer leur point de vue collectif : mais le choix de ces représentants est entaché d'une bonne part d'artificialité et d'arbitraire ; l'absence d'associations réellement représentatives et capables d'imposer leur présence, donne au service public la maîtrise du choix de ses interlocuteurs, qu'il souhaite compréhensifs et coopératifs. Ces mécanismes de filtrage et de sélection expliquent largement l'échec des comités d'usagers qui avaient été mis en place en 1974 dans les principaux ministères ; et les divers organes consultatifs qui existent dans les grands services publics, afin de prendre l'avis des usagers, appellent les mêmes critiques. Faute d'expression institutionnelle appropriée, le « pouvoir usager » a du mal à s'affirmer. Enfin, il arrive que les procédures consultatives se transforment en une véritable négociation : renonçant à imposer ses vues unilatéralement aux usagers, le service public cherche au préalable à obtenir leur accord : ils se trouvent ainsi associés implicitement à la marche des services publics, par le biais d'une *concertation* plus ou moins formalisée. On sent bien à travers ces exemples les limites d'un partenariat fragile et dont l'affirmation est souvent purement rhétorique ; un autre mode, beaucoup plus prosaïque de relations, basé sur l'idée de clientèle, tend alors à poindre.

### C) *L'usager-client*

La promotion de la figure de l'usager-client est la résultante d'un double constat. D'une part, la croissance des services publics a produit un effet de *banalisation*. Etendant leurs ramifications à tous les secteurs de la vie sociale, les services publics tendent à perdre de leur particularisme et de leur spécificité : en tant que prestataires de services, ou même producteurs de biens, leur activité est par essence identique à celle des entreprises privées ; et ils ne sauraient constituer un îlot à part, géré selon des méthodes radicalement différentes — sous peine d'introduire un élément insupportable de rigidité. D'autre part, les usagers aspirent avant tout à ce que les services publics fonctionnent avec *efficacité*.

L'usager de service public est aussi un consommateur de biens et de services, dont les besoins et attentes coïncident avec ceux des autres consommateurs ; il attend du service public des prestations meilleures et à moindre coût que celles que pourrait lui fournir une entreprise privée. On s'explique dès lors que l'idée de participation ne rencontre qu'indifférence voire hostilité : l'usager privilégié dans son rapport au service public la *satisfaction consommative*, et il cherche à réduire son implication personnelle au minimum ; la participation est ressentie davantage comme une charge que comme une conquête, un devoir plutôt qu'un droit.

Avec cette figure de l'usager-client, on en revient en fin de compte aux fondements mêmes de la *légitimité* des services publics. Institué pour répondre à certaines demandes sociales, le service public est tenu de fonctionner de la manière la plus efficace possible et d'améliorer sans cesse la qualité de ses prestations ; son objectif doit être d'atteindre les résultats les meilleurs au moindre coût et en évitant tout gaspillage de ressources. Cependant, la notion de clientèle n'a de réelle signification que dans le cadre d'un *marché ouvert*. Dès l'instant où le service public dispose d'un statut monopolistique, qui le met à l'abri de la concurrence et interdit la désertion, il est irrésistiblement porté à traiter ses usagers en « assujettis », en négligeant leurs aspirations et en imposant ses prestations ; la notion de client implique une possibilité de choix de la part de l'usager, et donc un contexte concurrentiel. Ce n'est donc pas le fait du hasard si la figure de l'usager-client émerge alors que les chasses-gardées dont bénéficiaient la plupart des services publics sont de plus en plus remises en cause par l'environnement socio-économique : les garanties juridiques accordées aux services publics ne constituent plus désormais qu'une fragile barrière, insuffisante pour les soustraire à une situation de concurrence généralisée et les tenir à l'écart des innovations technologiques<sup>91</sup>. La perception de l'usager comme client transforme profondément les comportements du service public : elle implique en effet d'ajuster en permanence les prestations offertes en fonction de l'état de la demande — ce qui justifie une « étude méthodique des besoins et attitudes du public »<sup>92</sup> —, de mener une politique offensive et volontariste en direction du public, afin d'étendre la part de marché, de tirer enfin le meilleur parti des moyens disponibles en les mettant au service d'une stratégie globale de développement ; au lieu de se replier sur lui-même en privilégiant des variables d'ordre interne, le service public se tourne résolument vers l'environnement en s'efforçant de satisfaire ses aspirations de sa clientèle.

Derrière cette évolution se profile néanmoins une nouvelle *dictature de l'offre*, s'appuyant, moins sur des positions acquises et des rentes de situation, que sur la *manipulation* de la demande des usagers-consommateurs. Le *marketing public*, qui en est le corollaire indispensable, vise en

91. Voir l'exemple de la Poste : *L'avenir de la poste*, Documentation française, 1984.

92. R. Laufer, A. Burlaud, *op. cit.*, p. 109 ss.

effet à orienter et à infléchir les comportements des usagers par une action continue et insistante de socialisation : le développement des campagnes publicitaires, par lesquelles les services publics entendent améliorer leur image de marque auprès du public, est très révélateur de cette stratégie de *promotion/séduction*, qui cherche à travailler la demande pour la canaliser dans des directions appropriées ; les services publics sont ainsi devenus des annonceurs très importants, qui n'hésitent plus à utiliser de manière intensive les médias pour valoriser leur action, en jouant de tous les registres possibles<sup>93</sup>. La filière inversée n'est pas, on l'a vu, l'apanage des seuls services publics : les grandes entreprises disposent d'une capacité de manipulation des consommateurs au moins aussi forte et sans doute plus efficace ; et le marketing public devient le vecteur d'une dépendance plus insidieuse des usagers.

Les nouvelles figures de l'usager, dans lesquelles on croyait pouvoir lire le signe de son émancipation, se révèlent en définitive assez décevantes : qu'il soit perçu comme acteur, partenaire ou client, l'usager ne parvient pas à rompre le cercle vicieux d'une dépendance qui prend des formes plus subtiles. La production de ces figures n'a cependant pas seulement une *efficacité symbolique* : transcription et reflet de certaines mutations administratives, elle a aussi un *impact concret* ; les glissements de mots emportent des glissements de sens, qui travaillent, en retour, la réalité. La nouvelle représentation de la relation administrative, traduite par la substitution de l'usager à l'administré et par son amorce de réhabilitation, n'est pas indifférente et ne saurait manquer de rétroagir sur les comportements administratifs.

---

93. P. Noël, *Le tambour de ville ou comment l'administration écoute, renseigne, informe*, La Documentation française, 1982.