

Usager

L'usager est construit par les politiques publiques. Il sera passif ou actif selon la bissectrice choisie dans l'exercice du pouvoir à l'œuvre dans leur production. Il dépend ainsi de la forme donnée à la relation entre politiques publiques et démocratie. Au regard des politiques territoriales, trois entrées apparaissent. Différemment positionnées sur le plan d'une théorie critique du pouvoir politique, ces entrées renvoient à des enjeux essentiels pour la démocratie locale : la définition des besoins sociaux, de l'intérêt collectif et de l'offre de services urbains ; la légitimation des choix publics budgétaires et fiscaux ; le maintien de la cohésion sociale. L'usager renvoie à de multiples figures (habitant, citoyen, consommateur, contribuable, précaire, etc.), au-delà d'être le titulaire d'un droit d'usage, tel que le définit le Code civil français de 1804. Il trouve cependant sa consistance et son unité dans l'idée que les politiques ne sont ni acceptables ni justes sans l'assentiment de ceux auxquels elles s'adressent.

L'usager, acteur de la définition des besoins sociaux, de l'intérêt collectif et de l'offre de services urbains

La conception de l'usager comme acteur est d'abord défendue dans l'analyse des politiques publiques par les auteurs qui manifestent une hostilité consommée à l'égard des solutions technocratiques auxquelles ils opposent une approche pluraliste et interactionniste. Elle part de loin, dans plusieurs domaines.

Les « revendications urbaines » des années 1960/70 débouchent sur la question d'un « urbanisme concerté » avec les habitants, à l'appui d'un puissant mouvement associatif local largement impliqué dans la fabrication du pouvoir local. Plus globalement, « la question du cadre de vie » rassemble les revendications urbaines et reconnaît la parole des habitants et des travailleurs concernant le logement, les déplacements (notamment domicile/travail), la santé, la culture, l'usage des équipements urbains. Elle permet aussi de capter l'attention des classes moyennes dans un projet politique de conquête du pouvoir, d'autant qu'elle donne naissance à un nouveau syndicalisme. La réalité sera toutefois largement nuancée, que ce soit pour la politique de la ville ou celle de l'habitat.

Dans le domaine de l'environnement, la démarche proposée, que l'on qualifierait aujourd'hui d'approche du développement durable, vise à associer les populations dépendantes des ressources naturelles (habitants, professionnels) dans les processus décisionnels captés par les appareils administratifs nationaux et locaux. Cette approche écologique de l'homme dans son environnement cherche à casser la vision anthropocentrique de l'intérêt collectif contenue dans la planification économique des ressources naturelles au service du développement industriel et touristique.

Dans les années 1990 en France, la place et le rôle des usagers sont à nouveau réévalués à partir de débats politiques et scientifiques portant sur la production des services urbains. Il s'agit d'instaurer une gestion dynamique de la productivité et de la qualité des services urbains, en cherchant notamment à impliquer les usagers dans la préparation et l'évaluation de l'offre. En Grande-Bretagne cet usage de la coproduction servira des politiques de suppression ou de marchandisation de services publics sous les gouvernements Thatcher puis Major. En France, la question de la coproduction ne donnera pas lieu à une politique

particulière de l'utilisateur, mais des enquêtes plus récentes insisteront sur les difficultés d'accès aux services publics dans les quartiers populaires.

L'utilisateur, acteur de la légitimation des choix publics, budgétaires et fiscaux

Du fait de l'impuissance du politique à résoudre les problèmes du chômage et de la précarité, d'un décrochage politique des classes populaires désormais largement abstentionnistes, de l'émergence d'une société du risque (au niveau local : la congestion des villes, plus tard la pollution et l'insécurité urbaine, ...), des acteurs politiques vont dans les années 1980 promouvoir une gamme relativement restreinte de pratiques de démocratie participative : le budget participatif (inventé à Porto Alegre au Brésil), les jurys citoyens (répandus en Angleterre, Espagne, Etats-Unis, Allemagne), le débat public (appliqué en France dans le cadre de grands équipements territorialisés), les sondages délibératifs (utilisés notamment au Danemark, Australie, Etats-Unis, Grande-Bretagne). En France, plusieurs textes législatifs obligent à mettre en place des dispositifs participatifs sur les questions d'environnement, de grands équipements et de démocratie de proximité. L'heure est moins à endiguer des contestations locales qu'à éviter le désenchantement pour la politique, moins à associer les usagers dans une coproduction de l'offre publique qu'à entendre les opinions sur les choix publics. Condition d'une « démocratie forte » ou « nouvelle forme de domination », d'un pays à l'autre on oscille entre une codécision réelle mais limitée à l'échelle du quartier et une discussion publique sans codécision dès que cette échelle est dépassée.

De longue date les politiques budgétaires et fiscales sont perçues comme l'outil par excellence d'une démocratie confisquée. Pour contester un mode de pouvoir qui par les recettes fiscales et les dépenses publiques construit sa clientèle, de nombreux travaux vont mettre à bas plusieurs poncifs (culturel, de l'aversion à l'impôt ; économique, de la limitation des prélèvements ; socioéconomique, du contribuable irrationnel) pour défendre l'efficacité et la pertinence d'une démocratie financière. Les crises budgétaires des collectivités locales (la ville de New York au milieu des années 1970), les transferts de charges et par la même de la dette publique de Etats centraux sur les collectivités (en France aujourd'hui, comme dans d'autres pays), les révoltes fiscales (comme le mouvement contre la *Poll Tax*, en Grande-Bretagne sous le gouvernement Thatcher) conduisent à penser autrement le rapport aux contribuables, au plan local notamment. Les effets positifs d'expériences de budgets participatifs, de codécision des contrôles et des pénalités et du niveau de la fiscalité locale sont démontrés. La participation aux choix améliorant le civisme fiscal, la figure d'un usager capable d'altruisme si le gouvernement fiscal est transparent et juste se substitue à celle d'usager égoïste, prompt à profiter des biens publics mais pas à les payer.

L'utilisateur, acteur de la cohésion sociale

Différentes initiatives cherchent également à impliquer les publics dans la conception et la mise en œuvre de programmes sociaux. De longue date, la littérature sur le *welfare stigma* insiste sur l'importance des collectifs construits sur des bases territoriales ou ethniques et soutenus par des professionnels, pour accompagner les personnes ou les groupes les plus déshérités vers les services sociaux. Aux Etats-Unis, les pratiques dites d'*empowerment collectif* parviennent à des résultats probants. Elles conduisent à pérenniser des formes de gouvernance qui associent les populations locales. Ces expériences concernent en particulier l'emploi, l'éducation, la santé et le logement. Elles visent à la fois à impliquer davantage les gouvernements locaux (l'initiative « *Reinventing government* » du Vice-président Al Gore) et

à réduire la dépendance aux programmes sociaux qui tuerait l'autonomie individuelle (la *welfare reform* conduite par Bill Clinton).

Aujourd'hui, au Canada, aux Pays-Bas ou en Espagne, des pratiques de remise en capacité des populations précaires ou pauvres débouchent sur des politiques de « quartiers ressources » (*empowerment zones*) dans le but de combattre la ségrégation socio-spatiale urbaine. Partant de pratiques de « l'aller vers » (*outreach*) valorisant la responsabilisation et l'autonomie individuelles, il s'agit de combattre le phénomène des « *inner cities* » : ces quartiers défavorisés, friches industrielles et zones de non droit qui, sous l'effet d'une marginalisation également culturelle, assimile la pauvreté à une pathologie. La notion de « capital social » est mise en avant pour expliquer l'importance des soutiens à apporter aux « communautés civiques locales » pour la régénération urbaine.

En France et ailleurs en Europe, l'intervention sociale locale insiste aussi sur la nécessité du travail d'accueil et d'écoute active des personnes, selon l'idée qu'avant de recourir à des aides financières et dispositifs d'insertion il convient d'abord de les aider à se reconnaître comme des demandeurs légitimes. Des initiatives tiennent compte alors prioritairement des « espaces d'utilités individuelles », par exemple autour d'expériences locales de dotation et de microcrédit. Participant à une politique de maintien de la cohésion sociale, elles s'évertuent à faire de l'usager l'agent de son devenir à travers sa participation à une intervention sociale conditionnelle construite avec lui. Cette pragmatique de la participation des usagers cherche à réconcilier les plus précaires avec l'idée de la participation citoyenne. L'usager apparaît donc comme une thématique centrale de la démocratie locale, où la transformation du destinataire passif en acteur impliqué est recherchée pour trouver des solutions aux enjeux de légitimation et d'efficacité des politiques publiques.

Philippe Warin

Renvois :

Bibliographie :

Alford (John), *Engaging public sector clients: from service delivery to co-production*, Houndmills, Palgrave Macmillan, 2007.

Bacqué (Marie-Hélène), Rey (Henri), Sintomer (Yves), *Gestion de proximité et démocratie participative. Une perspective comparative*, Paris, La Découverte, 2005.

Chevallier (Jacques), « Figures de l'usager », dans Raphaël Draï (dir.), *Psychologie et science administrative*, Paris, PUF/CURAPP, 1985, p. 35-69.

Jeannot (Gilles), *L'usager des services publics*, Paris, PUF, 1998.

Loncle (Patricia), Rouyer (Alice), « La participation des usagers : un enjeu de l'action publique locale », *Revue Française des Affaires Sociales*, n° 4, 2004, p. 133-152.

Waechter (Virginie), « Quel modèle de relation entre l'organisation municipale et l'usager-citoyen depuis la décentralisation ? », *Flux*, n° 48/49, 2002, p. 7-19.