

Rappel utile de quelques fondamentaux sur les services publics à l'heure de la remise en cause

Par **Pierre Bernier**, professeur associé, École nationale d'administration publique du Québec • pierre.bernier@enap.ca

Dans les démocraties occidentales, mais également dans d'autres pays, les services dits publics permettent aux personnes « titulaires » du statut de citoyen de bénéficier d'un accès à divers produits ou prestations, selon des conditions régies par la puissance publique. À ce titre, ils concourent à l'équilibre économique et à la cohésion sociale et culturelle de la société¹.

L'idée de « service public » repose en effet sur le postulat que la réalisation de certaines activités et la gestion de certains biens ou services échappent à l'application d'une simple logique marchande de recherche du profit. La perspective historique avère que ce sont les autorités politiques élues qui décident, dans le cadre d'un consensus national, des critères qui permettront de singulariser l'administration de ses activités.

Il y a donc « services publics » quand l'autorité publique compétente (locale, régionale, nationale, voire supraétatique) estime qu'à un moment donné et dans son aire de responsabilité, une activité, un bien ou un service jugé utile pour la collectivité, existant ou nouveau, ne peut être rendu disponible et accessible de façon pérenne par le seul truchement d'une initiative individuelle ou exclusivement par la mécanique des lois du marché. Ignorés en règle générale par le marché, certains phénomènes ou préoccupations liés à ces activités, à ces biens ou à ces services sont à l'inverse, en raison de leur nature,

de leurs objectifs ou des intérêts qu'ils mobilisent, pris en compte par les services dits publics.

Parmi les exemples les plus fréquemment évoqués, on peut citer :

- la satisfaction au moindre coût des besoins de base de la population compte tenu de ses valeurs et des exigences liées au bien-être de ses différentes composantes ;
- la vision d'un développement à long terme ;
- des investissements importants à la rentabilité différée ;
- la conservation et la mise en valeur de biens rares ou précieux ;
- la gestion de l'espace territorial national dans sa globalité ou de parties infranationales jugées névralgiques qui représentent un patrimoine à préserver et à mettre en valeur.

Le caractère essentiel, voire critique, pour la collectivité, peut résulter d'un intérêt stratégique commun ou d'une nécessaire solidarité – ou équité – dont les citoyens préfèrent l'institutionnalisation à son abandon aux aléas de l'action individuelle... ou à la « main invisible » génératrice d'équilibres régulièrement imparfaits ou éphémères. Pour les administrations publiques des États de droit, la mise en œuvre, c'est-à-dire la production et la prestation des services publics, s'accompagne d'un processus de régulation dont les normes et les barèmes relèvent ultimement du Parlement et du gouvernement.

¹ L'expression « service public » peut avoir un triple sens dans le langage courant au sein de la francophonie. Tantôt elle désigne l'organisme de production du service, tantôt elle vise la mission d'intérêt général confiée à celui-ci ou, comme ici, les activités, les biens et les prestations qui leur sont associés. À noter aussi que l'on confond souvent à tort « service public » avec « secteur public » (et parfois avec « fonction publique d'État »), c'est-à-dire la mission avec le statut, les produits ou les services avec leurs destinataires et leurs propriétaires.

■ LA NOTION DE SERVICE PUBLIC A-T-ELLE UNE PORTÉE RELATIVE ?

Dans les sociétés démocratiques, on observe que la notion de service public est par nature évolutive dans l'espace et dans le temps... mais aussi, de plus en plus souvent, en fonction du profil des citoyens acquéreurs.

La définition et le statut de ces activités, biens ou prestations faisant l'objet de « services publics » n'offrent pas un caractère absolu ; ils doivent toujours – et plus encore aujourd'hui – être relativisés d'une société à l'autre par référence à la diversité des points de vue nationaux (idéologique, économique, juridique, historique, culturel...) ou parce qu'ils doivent se conformer aux prérequis de traités internationaux. Ce dernier type de changement opéré dans la définition des services publics est vécu actuellement – non sans difficulté – par plusieurs pays européens dans le cadre d'une tentative d'euro-péanisation des services publics (voir l'article suivant de Pierre Bauby).

Toute « polittie » entretient donc sa propre vision de service public fondée notamment sur la tradition institutionnelle du pays. On remarque que chaque société a retenu des arguments prépondérants pour justifier la présence – ou se priver – de services publics, justifications ayant pour assise les croyances ou les convictions dominantes à une période donnée, dont l'écho persiste ou s'estompe, ou qui ont ressurgi à l'occasion de débats récents autour des nouvelles avancées et surtout des nouvelles contraintes économiques ou sociales. Ainsi ces représentations des rôles et des fonctions exercés par les Pouvoirs publics refont-elles périodiquement surface dans le débat politique.

Force est de constater que certains de ces arguments ont été quasiment élevés au rang de doctrine intangible, sorte de modèle qu'on impose aux intervenants de la sphère publique. Nous donnerons comme exemple la « théorie sur les biens publics purs² » dont on est parfois tenté d'étendre les attributs intemporels à l'ensemble des biens et des services, anciens ou nouveaux, quel que soit le domaine. D'autres raisonnements privilégient au contraire une approche plus pragmatique, laissant naturellement aux gouvernants successifs

la possibilité d'approuver, de réorienter (y compris la tarification) ou de bannir ce type d'initiatives publiques, notamment celles qui ont été prises en d'autres temps selon leurs lectures de l'évolution des besoins dictés par les conjonctures, politique, économique ou sociale.

Mais désormais, nombreux sont les appareils étatiques davantage soucieux de leur performance qui n'attendent pas l'échéance électorale prochaine pour réagir, mais tentent de se prémunir contre l'incongruité d'une politique ou la sédimentation inappropriée de plusieurs mesures. Certains Pouvoirs publics ont même systématisé les procédures d'évaluation légalement obligatoires (examen par les élus, à période fixe, de la pertinence et de l'efficacité d'une politique et de ses voies et moyens d'application, voire remise en question fondamentale dans un délai prescrit après l'adoption de toute mesure affectée d'un seuil de dépenses). On ne se contente plus du processus d'évaluation implicite des politiques publiques que représente le vote, sanction démocratique des autorités qui, à une période donnée, en ont légitimement décidé dans le respect des lois et de l'éthique publique.

■ DES PRODUITS ET DES SERVICES DIFFÉRENCIÉS

En outre, selon les pays, voire les époques, le statut de services publics peut s'appliquer aussi bien aux produits de l'administration publique qu'à certaines activités industrielles et commerciales. Ce dernier modèle a été forgé en grande partie entre la fin du XIX^e siècle et l'après Première Guerre mondiale.

En France par exemple, il fut même consacré plus tard par le préambule de la Constitution de 1946, période, faut-il le rappeler, de mobilisation en vue de la reconstruction nationale : « Tout bien, toute entreprise, dont l'exploitation a ou acquiert les caractères d'un service public national ou d'un monopole de fait, doit devenir la propriété de la collectivité. » Pour autant, cette catégorie de services publics « à la française » a fait des émules dans d'autres pays. Il est vrai qu'elle unit les approches juridique – la jurisprudence consolidant les principes d'égalité, de continuité, d'adaptabilité... – et économique – les théories keynésiennes des biens publics et du monopole naturel.

² Il s'agit de biens dont la consommation doit pouvoir bénéficier constamment à tous sans s'épuiser.

Aiguisée par les tensions – et leurs menaces intrinsèques – existant entre les blocs américain et soviétique durant la guerre froide, cette vision rassembla les élus, les personnels et les organisations syndicales, celles-ci revendiquant à la fois protection, garantie de l'emploi et une part des bénéfices éventuels générés par les tarifications décrétées, mais aussi les citoyens consommateurs qui aspiraient à des services de qualité, accessibles et contrôlés dans un grand nombre de secteurs.

Dans cette acception « latine » largement répandue en Europe du Sud et continentale, et présente au Québec, les services publics sont perçus comme une activité d'intérêt général dont l'autorité publique assume la responsabilité même lorsque cette activité est exécutée par une entité de droit privée à but lucratif ou non. La production et la prestation de ces produits et de ces services restent donc dans tous les cas soumises à l'autorité publique.

En revanche, dans la conception souvent qualifiée d'« anglo-saxonne », commune dans les îles Britanniques, en Europe du Nord et qui transparaît dans les pratiques québécoises (par exemple, le contrôle des prix de certaines denrées agricoles ou l'habitat locatif), une majorité des biens et des services de nature industrielle et commerciale, jugés également d'intérêt général, appellent une simple régulation par l'autorité publique. Ces activités n'entraînent une intervention directe de l'administration publique que s'il y a carence des prestataires privés dans un domaine jugé crucial, ou bien quand un dysfonctionnement grave de l'offre surgit malgré les prescriptions de la régulation ou encore en cas d'insuffisance provisoire du dispositif de production ou de la prestation.

Ainsi, en Grande-Bretagne ou aux États-Unis par exemple, la distinction est toujours faite entre les *public services*, terme qui désigne les services que la tradition associe strictement à l'exercice des fonctions fondamentales de l'État, et les *public utilities*, terme qui fait référence aux autres services, notamment ceux délivrés à travers les réseaux d'infrastructures (chemin de fer, électricité, eau, télécommunications, etc.). Les premiers sont produits par l'administration publique et essentiellement financés par l'impôt. On y trouve l'éducation de base, le logement social, la police, la défense, les relations extérieures, la protection de

l'environnement et... le recouvrement fiscal. Même massivement privatisés, comme au Royaume-Uni depuis 1980, les seconds demeurent d'« intérêt public », car leur mission est d'offrir à la population des services de qualité, moyennant une tarification directe adaptée. Mais rejoignant en cela l'unanimité des « États-Uniens », la majorité des Britanniques ne se pose plus en amont la question de la propriété, privée ou publique, de ces secteurs d'activité.

Ces populations attachent désormais beaucoup plus d'importance aux modalités (normes d'accessibilité, qualité des prestations, tarifs) de ces services ainsi qu'aux pouvoirs des instances chargées de leur régulation. Ces régulateurs (*authorities*) sont d'ailleurs devenus de véritables acteurs publics, souvent nommés à la prérogative du Parlement. Ils attirent l'attention du grand public sur les tarifs et la gestion des entreprises concernées puis décident des conditions de la prestation de services sur la base d'analyses économiques et après la tenue de consultations publiques. On observe que malgré l'absence de tout sensationnalisme, ces débats ont éveillé l'intérêt des médias.

■ DES FINANCEMENTS VARIABLES

Selon les États, des services de même nature peuvent se financer de diverses façons : recours aux fonds généraux des Pouvoirs publics compétents, tarification spécifique ou, de plus en plus fréquemment, une combinaison des deux modes. On entrevoit toutefois un certain nombre de principes généraux communément adoptés par les autorités publiques occidentales.

Si dans l'esprit de nombreux « citoyens-contribuables » toute tarification spécifique exigée pour un service public, surtout s'il est obligatoire, provoque spontanément la suspicion d'une double, voire d'une triple taxation, il n'en demeure pas moins que les Pouvoirs publics, particulièrement ceux des paliers infraétatiques, utilisent fréquemment ce mode de financement pour équilibrer leur budget annuel.

Pour lever le doute, les États de droit qui prônent naturellement l'« égalité des citoyens envers les services publics » disposent des moyens suivants :

- une *loi-cadre (loi organique)*. Elle habilite à recourir à ce mode de financement. Par exemple, il est expres-

sément prévu dans la Constitution finlandaise que toute facturation de service public aux citoyens doit être autorisée par la loi ;

- *une opération complexe pour la détermination des coûts d'acquisition des services par les citoyens qui y ont droit.* Le coût de revient total (production, distribution ou prestation – y compris le coût du capital et des amortissements, les apports des autres services de l'État pour leur production, etc.) doit être calculé pour s'assurer que le taux de recouvrement des coûts de chaque service ou catégorie de service n'est pas dépassé à l'insu des contribuables. Aux États-Unis, la Social Security Administration, un des plus gros opérateurs mondiaux de technologies de l'information, traite plus de 22 millions de transactions par jour en moyenne. Aujourd'hui, la quasi-totalité des coûts de production et de prestation (coûts de revient) de ses services peut être spécifiquement affectée et transmise à chacun des prestataires, notamment en vue d'un recouvrement total ou partiel en cas d'erreur ou de fraude ;
- *une stratégie de fixation des prix et des modalités de facturation.* C'est à ce chapitre que sont habituellement prises en considération les questions cruciales d'égalité et d'équité des services publics soulevées par le régime de tarification, sauf si elles sont déjà résolues par la politique fiscale générale ;
- *des consultations publiques.* Lors de l'introduction d'un tarif d'utilisation ou quand on modifie sensiblement ces tarifs, il est admis dans l'ordre des choses de consulter les citoyens. Cela permet d'expliquer les raisons de cette orientation, d'éviter les malentendus et, surtout, de décider d'un système de prestation, de facturation et de recouvrement efficient et équitable (par exemple, les effets recherchés par les procédures de la Régie de l'énergie au Québec). Par ailleurs, les organisations publiques qui administrent de tels régimes de tarification se voient davantage encouragées à solliciter régulièrement l'avis des citoyens afin d'ajuster leurs prestations selon l'évolution des besoins des prestataires quant aux modalités d'acquisition et d'utilisation des biens ou

des services rendus. Le service de l'Ordnance Survey de Grande-Bretagne, par exemple, vend des cartes et des données cartographiques aux organismes et services publics, aux organismes privés et aux particuliers. Dès 1995, il a créé une dizaine de comités consultatifs qui représentaient environ 160 regroupements de clients. Des réunions régulières de ces comités, on attend des commentaires sur le contenu, la disponibilité, le degré de précision, les prix, les modes et les vecteurs de distribution, etc., commentaires auxquels on tente de donner une suite dans les plus brefs délais et dont on fait rapport annuellement pour conserver la crédibilité du processus ;

- *une amélioration de la performance des organisations publiques.* Tous les préceptes de la nouvelle gestion publique sont orientés sur la recherche de la performance organisationnelle. Pour certaines unités administratives, la comptabilisation relativement aisée de revenus encaissés provenant d'une tarification imposée en retour du service facilite le déploiement de méthodes du secteur privé pour la mesure et l'évaluation de la performance recherchée. L'affichage des résultats constatés peut induire une motivation nouvelle chez les différentes catégories de personnels concernés.

■ DES PRÉOCCUPATIONS COMMUNES

Si on se réfère à leurs missions et à leurs finalités, les services publics disponibles, quelle que soit leur catégorie³, sont d'abord le produit d'un mode d'organisation à caractère sociétal, du lien de solidarité, voire du « contrat social » tacite qui réunit les individus qui peuplent un territoire à une période donnée. Les paramètres fixés ou les argumentaires avancés à l'appui de cette théorie sont les mêmes sous toutes les latitudes :

- la promulgation d'une double garantie : celle d'un droit accordé à l'individu d'accéder à des biens essentiels et celle de l'exercice des droits fondamentaux de la personne reconnu aux citoyens ;

³ Avec ses propositions de distinction notionnelle à incidence juridique entre « service public », « services d'intérêt général », « services d'intérêt économique général », « service universel », l'exemple européen de conceptualisation et de catégorisation apparaît comme une tentative louable de distinguer et de préciser les concepts pour faciliter les débats entourant la portée et la pertinence des décisions des Pouvoirs publics en cette matière.

- le respect des conditions et des obligations du lien social qui va de pair avec le statut de citoyen ;
- le rappel par les Pouvoirs publics de la primauté de l'intérêt général, ou du bien commun, pour préserver la cohésion sociale et territoriale (égalité d'accès, de fourniture, de service et de qualité, recherche du moindre coût, péréquation géographique et temporelle des tarifs, adaptabilité du bien ou du service) ;
- la démonstration que la puissance publique se dote de l'instrument adéquat pour conduire ou animer des politiques publiques: protection de l'environnement, politique énergétique, sécurité d'approvisionnement, recherche et développement, développement économique et social, emploi, participation au développement local ou régional, etc.

En résumé, les services publics s'inscrivent dans les deux dimensions, individuelle et collective, impriment leur marque dans les sphères économique, sociale et politique, participent des univers marchand et non marchand, rejoignent tous les espaces, local, régional, national et supraétatique, mais d'abord et avant tout, ils répondent aux besoins du citoyen, du consommateur et de la société.

■ LA PRODUCTION ET LA PRESTATION DES SERVICES PUBLICS

Concrètement, la création d'un service public est à chaque fois le résultat d'une décision explicite d'une autorité publique décrétant que telle activité ou produit ou service relève de la compétence publique par respect pour l'intérêt général et dans un souci conservatoire du bien commun.

L'administration publique est alors chargée de s'assurer de la mise en œuvre de la production ou de la réalité de la prestation, par l'intermédiaire d'un ministère, d'une régie, d'une agence..., à l'aide d'un personnel soumis à un statut public. Tout en conservant les contrôles appropriés du fait de la responsabilité publique irrémédiablement engagée, elle peut cependant déléguer ces fonctions à une entité de statut privé en octroyant des concessions, en délivrant des licences de portée diverse ou bien encore, plus

récemment, en signant un contrat de partenariat public-privé comprenant généralement un cahier des charges, un encadrement tarifaire, une surveillance des investissements, des voies de recours pour les citoyens en cas de dysfonctionnement, etc.

Ainsi comprend-on, contrairement à une idée largement répandue dans les opinions publiques, qu'un service public est loin d'être nécessairement la résultante immédiate de l'action des fonctionnaires de l'administration gouvernementale. De fait, lorsqu'un État décide, en vertu de l'intérêt général, d'accorder ou de maintenir le statut public à un bien ou à un service, les Pouvoirs publics concernés ont toute latitude pour choisir comment et par qui ce produit sera rendu disponible et accessible aux citoyens qui y ont droit.

Théoriquement, au moment de choisir, les gouvernements des États souverains disposent de cinq options: un ministère, un organisme public (office, régie, agence, société...) auquel on a consenti une marge plus ou moins grande d'autonomie administrative, une structure publique à vocation territoriale (municipalité, comté, région...), une association ou une entreprise privée à but lucratif ou non lucratif et enfin une instance interétatique ou supraétatique, publique ou privée.

Toutefois, pour une politique publique, le gouvernement demeure le seul acteur responsable devant le Parlement, c'est-à-dire qu'il doit remplir les obligations de prévenir, d'agir à temps et le cas échéant de réparer, et de rendre compte de ses actions ou de ses omissions. Aussi, pour garantir la qualité des productions et le respect des normes d'accessibilité requises, il met en œuvre, parfois concurremment, l'un ou l'autre des quatre procédés suivants:

- l'inscription dans une loi des paramètres d'action du producteur des biens ou des services, une approche généralement suffisante quand la production et la livraison du bien ou la prestation du service est confiée à une entité de droit public (municipalité, organisme ou société publique) ;
- l'imposition légale des normes et des modalités précises entourant les processus de production, d'offre

et de transaction d'un bien ou d'un service public, une formule souvent jugée nécessaire lorsqu'une entité de droit privé, y compris les membres d'une corporation professionnelle, est partie prenante ;

- la contribution partielle, financière ou technique, au fonctionnement de l'entité dispensatrice en contrepartie de contraintes, un procédé traditionnellement utilisé, notamment au Québec, lorsqu'une entité qui relève du droit privé est appelée à offrir des services d'intérêt public (dans le cadre de divers arrangements conventionnels, notamment les contrats de partenariat public-privé, ce type d'appoint s'étend aujourd'hui tout naturellement aux entreprises partenaires) ;
- l'intervention sur demande, en réglementant le marché de l'acquisition d'un bien ou d'un service public ou en fournissant à la population les moyens financiers, en aménageant la fiscalité par exemple, de l'acquérir.

En contrepartie, on admettra qu'un gouvernement national qui ne juge pas opportun d'édicter ou de maintenir des règles spécifiques pour assurer la qualité d'un bien ou d'un service et son accessibilité, ou qui renonce au contrôle de leur observance dans l'action, se décharge d'une responsabilité effective à l'égard de ce bien ou de ce service. Ne lui conférant pas, ou lui retirant, les attributs associés au statut public, un bien ou un service est alors objet soit :

- d'impartition à l'endroit d'une instance publique dont les dirigeants font l'objet d'un contrôle démocratique dans son aire de compétence exclusive (municipalités ou autres entités de droit public) ;
- de privatisation au profit d'une structure d'économie libérale ou d'économie sociale soumise uniquement aux lois générales qui encadrent le libre marché.

■ LES ACQUÉREURS DES SERVICES PUBLICS PLUS EXIGEANTS

Au-delà de l'affinage des dénominations et des distinctions servant à circonscrire l'objet et la finalité des services publics, une dimension tout aussi décisive occupe une place de plus en plus importante dans

les débats politiques. Les États sont invités aujourd'hui, parfois sommés, à concentrer leurs efforts sur l'amélioration de la qualité des prestations fournies aux acquéreurs possédant le statut de citoyen.

Ce qui importe dorénavant est non seulement la régulation qui détermine la nature et le gabarit des biens et des services publics (promulgués d'autorité ou sur demande volontaire), mais également celle de la qualité des prestations assurées par les Pouvoirs publics aux personnes, physiques ou morales, qui ont droit de bénéficier de ces produits et d'en disposer en temps utile. Cette préoccupation a acquis un caractère prioritaire sous la pression des titulaires du statut de citoyen qui ont fait le lien entre les droits reconnus au contribuable, au consommateur et à l'électeur.

Thème absent des débats jusqu'à la décennie 1990, il est depuis, dans plusieurs sociétés, à la source de la multiplication des tensions et des réclamations, celles-ci nées de la perception – justifiée ou non – d'une absence d'inquiétude de la part des Pouvoirs publics quant à la qualité des prestations servies aux citoyens par les administrations. Ces récriminations mettent de l'avant plusieurs aspirations : la diminution des tracasseries administratives, la rapidité d'exécution, la transparence, l'ouverture et l'efficacité des résultats.

Selon le pays, l'émergence de ces obligations qualitatives a pour conséquence le retour, ou l'arrivée, du citoyen dans les processus des décisions publiques et particulièrement celles le concernant directement. Sa présence, d'abord timide, par exemple au sein de quelques conseils d'administration d'entités publiques novatrices, s'est affirmée jusqu'à la création de groupes de pression dédiés qui occupent désormais une place inédite dans les débats, singulièrement auprès des autorités chargées de la régulation de services publics ou des commissions parlementaires qui en débattent.

S'agissant de l'évaluation des prestations dispensées aux citoyens, les conceptions s'élargissent et surtout, avec l'introduction des préceptes de la nouvelle gestion publique, tentent de se rapprocher des pratiques observées auparavant dans les organisations du secteur privé les plus performantes. Les gouvernements visent prioritairement la qualité des services rendus (disponi-

bilité et accessibilité des prestations) et la satisfaction de l'utilisateur avec le souci du respect concomitant de tous ses droits (constitutionnels et de bénéficiaires). Contribuables respectés, les prestataires disparaissent en tant qu'administrés ou assujettis.

Ainsi, les citoyens de nombreux pays peuvent dorénavant s'appuyer sur des textes législatifs – chartes de qualité des services (dès 1991 au Royaume-Uni et en Italie), déclarations de qualité (en 2001 au Québec) – et sur le renforcement des pouvoirs des institutions chargées de veiller à l'observation de ces engagements : protecteurs des citoyens, responsables de l'accès à l'information, instances sectorielles permettant au citoyen de contester des décisions de l'administration, etc.

En l'absence de législations contraignantes, certains gouvernements montrent encore leur préférence pour une évaluation des politiques publiques et des programmes centrée uniquement sur la pertinence des objectifs retenus et l'ampleur des ressources engagées. Parmi les États économiquement avancés, de moins en moins nombreux cependant sont ceux qui limitent ainsi le champ d'application de l'évaluation. Le plus souvent, ils complètent le dispositif initial en lui ajoutant la mesure systématique de l'appréciation globale de la qualité du « service au public » proprement dite.

Mais déjà les administrations publiques se voient proposer des défis qui vont au-delà de la connaissance des attentes, de la mesure de leur satisfaction et du respect des engagements pris dans le contexte d'une démarche qualité. Les préoccupations entourant la liberté de choix du prestataire dans les domaines qui le justifient, voire même la coproduction du service, ne cessent de stimuler leur réflexion.

■ L'ADMINISTRATION PUBLIQUE SERAIT-ELLE RÉTICENTE À CETTE PARTICIPATION DES CITOYENS ?

L'implication citoyenne pose, à l'évidence, la question de la confiance. Beaucoup d'organisations du secteur public sont, aujourd'hui encore, réticentes à associer

plus avant les citoyens dans le processus de décision publique.

Souvent perçus comme des fauteurs de trouble, sans représentativité légitime, porteurs d'intérêts particuliers au détriment de l'intérêt général, ne disposant pas des compétences requises pour s'exprimer sur des enjeux complexes, ne manifestant que rarement leurs préférences, s'engageant habituellement de manière provisoire, parfois inconséquents, les citoyens ne s'inscriraient semble-t-il que dans une dialectique contestataire.

Dans le droit fil de la controverse sur la participation citoyenne, comment ne pas évoquer en terminant le rôle des syndicats du secteur public, sujet d'autant plus intéressant qu'il nous faut l'aborder sous l'angle des différences entre les deux conceptions qui ont le plus fortement influencé les services publics québécois.

Traditionnellement, au Québec, comme au demeurant en France, les syndicats se veulent les représentants des citoyens, leurs répondants aux décisions gouvernementales. Cette posture a un effet très positif : elle oblige les syndicats à se sensibiliser aux besoins des citoyens visés par les décisions. Mais cette attitude entretient un paradoxe : les syndicats ne partagent-ils pas, somme toute, le même intérêt avec l'entité administrative qui emploie leurs membres ?

Avec l'instauration de nouveaux us et coutumes dans le monde de la représentation professionnelle, cette position des syndicats pour la défense et la promotion des besoins des prestataires de services publics perd en efficacité, car elle suscite de plus en plus spontanément la suspicion des citoyens. C'est ainsi qu'une vigoureuse polémique prend de l'ampleur dans l'opinion publique, qui oppose la tradition franco-québécoise à la tradition anglo-saxonne et préconise cette dernière dans laquelle les syndicats défendent en premier les intérêts de leurs mandants, les personnels syndiqués, avant ceux des citoyens.

Les nouveaux rapports espérés entre les bénéficiaires acquéreurs de services publics et l'administration publique induisent inévitablement des changements

dans la relation entre les acteurs. Installer la qualité des services publics au cœur des organisations, c'est accorder au citoyen plus de pouvoirs et de droits, c'est faire en sorte qu'il détienne potentiellement les moyens d'influer directement sur la décision publique concrète.

■ UN RISQUE DE BANALISATION DES RAPPORTS ENTRE LES CITOYENS ET LA PUISSANCE PUBLIQUE ?

Les réformes liées à la nouvelle gestion publique feraient donc des citoyens des acteurs politiques effectifs et efficaces, non plus seulement les cibles destinataires de l'intervention publique, mais les coresponsables des décisions touchant la production et la prestation des services publics.

Par contre, paradoxalement, certains voient dans ce changement de statut la négation même du rôle du « citoyen souverain », notion héritée du passé qui prescrit qu'il doit avant tout se montrer récipiendaire de l'intérêt général et dépositaire du bien commun. En grossissant sans doute un peu le trait, plusieurs réflexions de nature prospective résumées ci-dessous mettent en lumière les risques réels d'effets non recherchés (Chemla-Lafay et Chol, 2006) :

- dès lors que les bénéficiaires des services publics sont considérés comme des consommateurs, la relation à l'État d'individus exprimant leurs préférences est basée sur la satisfaction personnelle qu'ils tirent des services qui leur sont fournis ou qu'ils choisissent d'obtenir ; l'intérêt individuel devient alors le seul référent, laissant dans l'ombre tout un pan de la relation à l'État (notion d'intérêt général, devoirs à l'égard de la puissance publique, solidarité avec la collectivité) ;
- dès lors qu'on loue sa liberté de choix, le citoyen (ici simple consommateur) ne ressent plus l'obligation de participer à la démocratie (par les gestes

traditionnels que sont les élections de ses représentants, l'implication dans des associations, dont les partis politiques, ou l'implication citoyenne directe dans les débats publics sur les orientations et les finalités de la gouvernance publique), qui plus est s'il a l'impression que son intérêt est mieux servi par sa non-participation ;

- dès lors que les administrations publiques ne satisfont que les choix étroits que commandent la logique réductrice de simples consommateurs, on perd de vue le sens de la « collectivité » (l'intérêt général et le bien commun) à laquelle s'adresse un service public (une politique) et qui représente bien plus qu'une addition ou une agrégation de préférences individuelles ;
- dès lors que l'« orientation client » prédomine et que les dirigeants politiques et les hauts responsables administratifs ne sont comptables que de leurs résultats financiers, l'action publique est certes plus transparente, mais la relation entre l'État et les citoyens est instrumentalisée ;
- dès lors, pour orienter son action, l'État n'aurait-il donc plus qu'à mener des enquêtes et en publier les résultats...

Quand la seule satisfaction de « clientèles » étreintes détermine une grande part de la performance des services publics et par ailleurs le jugement des autorités publiques à leur encontre et, de surcroît, quand elle devient le mode privilégié des citoyens pour agir sur la décision publique au préjudice des autres formes de participation à la vie démocratique, doit-on s'inquiéter justement pour la survie de la démocratie ? La réponse à cette question augure de l'avenir des services publics, entre la victoire de l'idéologie néolibérale portée par l'abus de certaines maximes de la nouvelle gestion publique ou l'apparition d'un « néo-étatisme » rééquilibré par la participation citoyenne.

BIBLIOGRAPHIE

- Blondal, J. (1998). *La facturation des services publics aux usagers: principes directeurs pour une meilleure pratique*, OCDE PUMA.
- Chemla-Lafay, A. et C. Chol (2006). *25 ans de réforme de la gestion publique dans les pays de l'OCDE: convergence et systémique*, Institut de la gestion publique et du développement économique.
- Kampen, J. K., S. Van de Walle et G. Bouckaert (2004). *Interpreting Soft Indicators of Performance in the Public Sector: The Impact of the Predisposition of Citizens Towards Government*, Public Management Institute, K.U. Leuven, Belgium.
- Moro, G. (2004). «Public Institutions Interacting with Citizens' Organisations», Réseau Citoyenneté active.
- Sallard, O. (2005). «Les résultats comptent», Observateur OCDE.
- Schick, A. (2006). «L'État performant, réflexion sur une idée entrée dans les esprits mais pas encore dans les faits», OCDE, GOV/PGC.
- Siblot, Y. (2005). «Adapter les services publics aux habitants des "quartiers difficiles"», *Actes de la recherche en sciences sociales*, n°159, p. 70-87.
- Waintrop, F. et C. Chol (2003). «Mondialisation et gestion publique: contraintes et opportunité», *Politique et management public*, vol. 21, n° 2, p. 119-137.