

MICHEL SAPIN

# La place et le rôle des usagers dans les services publics

rapport au Premier ministre



CDAT  
6589

DOCUMENTATION FRANÇAISE

COLLECTION  
DES  
RAPPORTS  
OFFICIELS

1

2

MICHEL SAPIN  
Député de l'Indre

**LA PLACE ET LE RÔLE  
DES USAGERS  
DANS LES SERVICES PUBLICS**

Rapport au Premier ministre

Rapporteur :  
Bertrand Pecquerie



Juillet 1983

Collection des rapports officiels

© La Documentation Française - Paris, 1983

ISBN : 2-11-001147-5

INTRODUCTION

p. 10

---

1ère PARTIE

---

LE MONOLOGUE DU SERVICE PUBLIC SUR L'USAGER : LA CRISE DE  
LEGITIMITE

p. 19

I - La demande d'une nouvelle légitimité

p. 23

A - Le service public au coeur des mutations de la  
société civile.

B - La naissance de l'usager.

C - La légitimité : l'ancien et le nouveau débat.

II - Du service public aux services publics : l'effet d'opacité

p. 32

A - La perception unitaire du service public.

B - Histoire et service public, la divergence des  
statuts.

C - Espace et service public, le maquis des divisions  
territoriales.

III - L'exclusion de l'usager : l'effet-miroir

p. 43

A - Les cloisonnements verticaux.

B - Les cloisonnements horizontaux et hiérarchiques.

C - Le règlement unilatéral des litiges.

---

2ème PARTIE

---

- LE MONOLOGUE DE L'USAGER SUR LE SERVICE PUBLIC : LA CRISE DE REPRESENTATION p. 55
- I - La production des porte-parole p. 59
- A - Le premier pas du tripartisme.
  - B - La représentation par les élus.
  - C - La représentation par les syndicats.
- II - La production de l'usager-alibi p. 65
- A - Les comités d'usagers en 1974 : une idée fourvoyée
  - B - Les associations entre le monopole et la reconnaissance mutuelle.
  - C - Les services publics entre le refus et la récupération.
- III - Le monologue dépassé ? p. 72
- A - La première phase : les expériences pionnières.
  - B - La seconde phase : la concertation dans la continuité.
  - C - La seconde phase (bis) : la concertation par l'innovation.

---

3ème PARTIE

---

POUR UN DIALOGUE	p. 79
I - <u>Les acteurs du dialogue</u>	p. 82
A - Les représentants des usagers.	
B - Le déclin du multipartisme.	
C - Les services publics et le coût du dialogue.	
II - <u>Les règles du dialogue</u>	p. 90
A - Ajuster les niveaux du dialogue et de la prise de décision.	
B - Assurer l'égalité entre les interlocuteurs.	
C - Définir les compétences et les pouvoirs.	
III - <u>Les niveaux du dialogue</u>	p. 102
A - Le dialogue à la périphérie.	
B - Le dialogue au centre.	
C - Le dialogue dans les services publics locaux.	
CONCLUSION	p. 117

A N N E X E S

- Annexe 1 : les relations usagers-services publics en Grande-Bretagne. p. 119
- Annexe 2 : l'expérience de la Direction générale des relations publiques (D.G.R.P.) au ministère du Budget. p. 127
- Annexe 3 : l'amélioration des relations avec les usagers à E.D.F. p. 131
- Annexe 4 : les institutions européennes et les services publics. p. 140



*Le Premier Ministre*

Paris, le 18 Février 1982

N° 85/SG

Monsieur le Député,

Vous avez bien voulu accepter la mission que je vous ai confiée auprès du ministre de la Consommation et je vous en remercie.

Dans le cadre de cette mission, vous êtes chargé d'étudier et de formuler des propositions sur les droits et obligations des usagers des services publics, tels que notamment transports publics, énergie, P.T.T., E.D.F., santé, éducation, services sociaux, sécurité sociale, agence nationale pour l'emploi.

Vous ferez porter votre réflexion sur la place et le rôle des usagers dans le fonctionnement des services publics. Le champ de la réforme des relations entre les administrés et les administrations sera abordé en liaison avec le ministre chargé de la Fonction publique et des Réformes administratives.

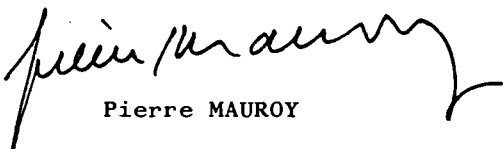
Vous voudrez bien me remettre un rapport dans un délai de six mois à compter de votre nomination.

Pour ce faire, il vous appartiendra de prendre tous contacts avec les administrations, les associations, les organisations syndicales et toutes personnalités compétentes.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Député, l'expression de mes sentiments les meilleurs.

*il aura lieu*

Monsieur Michel SAPIN  
Député de l'Indre  
Canton de Bourbon  
SIS



Pierre MAUROY



"Ainsi, la nouvelle citoyenneté permettra-t-elle d'offrir à la démocratie quotidienne, partout où ce sera possible, de nouveaux espaces de liberté et de responsabilité...

Le Gouvernement est décidé à encourager cette force neuve qui affirme sa capacité de dialogue, de proposition, de négociation et de gestion, je veux parler du mouvement des consommateurs et des usagers".

DECLARATION DE POLITIQUE GENERALE  
DU GOUVERNEMENT

DISCOURS DE M. PIERRE MAUROY  
PREMIER MINISTRE

LE 8 JUILLET 1981



## INTRODUCTION

La mission parlementaire qui m'a été confiée manifeste une volonté politique précise : fonder une nouvelle citoyenneté, soit concrètement inscrire la démocratie dans un processus et non la confiner dans un état.

Aussi, s'intéresser aux "Droits et obligations des usagers dans les services publics", c'est bien sûr préparer l'avenir et répondre à des demandes sociales nouvelles, c'est surtout s'insérer dans une histoire ou la longue durée dialogue avec le moyen terme :

- Histoire de longue durée, histoire de l'idéal démocratique qui vit successivement l'avènement de la démocratie politique au cours des 18<sup>e</sup> et 19<sup>e</sup> siècle, de la démocratie sociale dans la première moitié du 20<sup>e</sup> et qui, aujourd'hui, s'arrête au mur de la démocratie administrative, dans laquelle chaque citoyen et usager du service public souhaiterait pouvoir se reconnaître.
- Histoire du moyen terme, histoire féconde du Front Populaire et de la Libération, qui inventa, entre l'état et la société civile, le lien désormais essentiel du service public ; mais à l'ère de la découverte et de la gestion tripartite voulue par le législateur de 1945 succède l'ère du soupçon au cours de laquelle la notion de service public se diversifie, s'isole et s'autonomise au point de ne plus connaître celui qu'il désigne comme

sa finalité : l'usager. Il convient alors d'augurer une ère de la réconciliation.

S'il fallait dater la rencontre de ces deux histoires, le début des années 1970 s'imposerait sans conteste sous le double coup de butoir d'une remise en cause délibérée du service public par le pouvoir politique d'antan et d'une accentuation du mouvement usager consécutive à un fonctionnement défectueux du système tripartite. Une telle évolution aboutit à un raidissement des comportements et favorise l'essor d'un malaise d'autant plus pernicieux qu'il est diffus, la perte de la notion de service public.

Or, en chaque défaillance présumée d'un service isolé, c'est l'ensemble du Service Public qui est atteint sous les reproches divers d'indifférence, de bureaucratie ou de technocratisme. Le danger inhérent à cet effet d'assimilation dessine l'enjeu primordial du rapport : la réappropriation du service public par l'usager doit s'inspirer d'une démarche globale et prendre le contrepied d'une attitude qui vise à segmenter les problèmes, soi-disant pour mieux les traiter. Cette réappropriation implique alors la condamnation implicite d'une politique du "chacun pour soi" développée... par chaque service public.

Des velléités de réponse ont certes été apportées, certaines originales et très positives, mais toutes se sont heurtées à deux logiques, à deux finalités qui semblaient s'exclure mutuellement. La première est une logique du management, de la bonne gestion du service public : peu importe dans ce cas, qu' l'usager ne soit pas consulté pourvu qu'il soit satisfait ; à la limite, c'est au nom de l'usager qu'est revendiquée l'absence de dialogue. La seconde logique s'inspire d'une exigence démocratique : le service public créé par la collectivité et pour la collectivité doit dans ce second cas, être contrôlé par ses membres ; quant aux modalités pratiques d'application du principe, elles sont trop souvent passées sous silence ou occultées par les contraintes budgétaires... Entre ces deux pôles, l'un à très forte négativité, l'autre à très forte positivité, bien peu a été tenté.

Ce dont souffre actuellement la réflexion sur les services publics, c'est le champ clos défini par ces deux logiques antagonistes. La finalité du projet politique sous-tendu par ce rapport vise à les renvoyer dos à dos et à les dépasser.

Pour ce, il faudra analyser le discours que tient chacun des partenaires sur l'autre : d'une part, un monologue du service public sur l'usager (première partie) et, d'autre part, un monologue de l'usager sur le service public (seconde partie). La production de deux discours parallèles et

inconciliables pour un seul et même objet, telle est la formulation de la problématique retenue. Tel est aussi le cheminement qui nous permettra d'envisager le passage du double monologue à un véritable dialogue (troisième partie).

\*

\*

\*

L'objectif de réconcilier l'utilisateur et le service public peut apparaître disproportionné dans un domaine qui a plus souvent trait aux mentalités collectives et aux résistances qu'aux pratiques institutionnelles et aux textes administratifs ; son ambition - puisque ambition il y a - vise à AMORCER LA POMPE ; ambition imprécise et limitée, diront certains, ambition essentielle et préalable nous semble-t-il pour ce qui resta trop longtemps en marge des aspirations démocratiques des citoyens-utilisateurs. A trop tergiverser, le risque est grand d'atteindre un seuil critique où chacun, utilisateur et service public, camperait sur ses positions sans plus pouvoir établir de communication. C'est tout de suite, sans plus attendre, qu'il faut enclencher un processus de dialogue et de participation.



Cette option admise entraîne trois conséquences majeures pour la délimitation du champ étudié par le rapport :

- 1 - plutôt que d'énumérer un par un tous les droits de l'utilisateur (dans le domaine de l'information ; de la simplification administrative, de l'accueil) il nous a semblé plus utile de focaliser notre attention sur les points de liaison directe usagers-service public ; c'est en tant qu'il existe une structure de contact qu'un véritable dialogue peut éclore, et non pas dans une situation de dépendance ou d'assistance unilatérale. A la vision statique de défense ou de garantie individuelle qui morcelle ou contourne les vrais problèmes, nous préférons la perspective dynamique de la participation, préalable à partir duquel l'ensemble des droits de l'utilisateur peut être envisagé.
  
- 2 - plutôt que d'étudier un par un chaque service public dans sa diversité, il est apparu plus logique de se pencher sur les secteurs où, simultanément, les problèmes sont les plus masqués et les moins intégrés à une pensée de type politique. Ainsi, des services publics tels que l'école, l'hôpital ou le logement social, constituent des lieux de vie très tôt investis par le débat politique, alors que la réflexion y apparaît qualitativement différente, de par la présence physique de l'utilisateur ; les premières commissions mixtes H.L.M. - usagers dès 1975, la mise en application de la loi Quilliot, le dernier rapport de l'I.G.A.S. sur les "Institutions sociales et les

usagers" ou le rapport Legrand sur les collèges illustrent l'ampleur des problèmes en suspens et l'accélération récente d'une prise de conscience. En revanche, seules quelques expériences isolées et partielles se sont mesurées aux grands services publics, prestataires de services marchands (E.D.F.-G.D.F., P.T.T., S.N.C.F.) ou les services publics locaux auxquels pourtant ont quotidiennement affaire les usagers. Polariser la réflexion implique un effort de plus grande rigueur, étant entendu qu'à terme, les propositions retenues pourront s'appliquer à d'autres services publics.

- 3 - plutôt que d'étudier un par un chaque type d'utilisateur, individuel, collectif, industriel... il convenait là encore de choisir la catégorie la plus démunie, celle pour qui le dialogue ne peut avoir lieu ; or, au bas de l'échelle - quoique souvent les petites et moyennes entreprises soient en position inconfortable face au service public - c'est l'utilisateur individuel qui souffre le plus d'une absence de dialogue. Aussi, l'utilisateur individuel est-il appelé à devenir l'acteur et le principal destinataire de ce rapport.

Ces trois repérages définissant une restriction de champ veulent donner cohérence et force à nos propositions.

Mais définir une finalité et une cohérence interne ne saurait suffire dans la mesure où la cohérence externe ne serait atteinte : de même qu'il est impossible d'isoler ce rapport des réformes qui depuis presque deux années proposent aux Françaises et aux Français une nouvelle image de leur pays, il serait illusoire de supposer que l'efficacité des mesures proposées puisse s'exercer sans - ou bien même à l'encontre de - la décentralisation, la démocratisation du secteur public ou encore la définition d'une charte de l'administré entreprise par le Ministre de la Fonction Publique. Enfin, il serait dangereux de vouloir plaquer des structures supplémentaires qui, trop souvent, dégénèrent en instances bureaucratiques, remèdes traditionnels pires que le mal initial.

La voie est étroite et nécessite une approche patiente, presque méticuleuse, qu'une image permet peut être de mieux appréhender : celle du puzzle. Les services publics sont autant de pièces éparses dont l'utilisateur ne possède ni le pouvoir de conception, ni le pouvoir d'assemblage ; notre tâche consiste à reconstituer ce vaste puzzle, à rendre lisible le Service Public, sans qu'à l'issue de ce travail ne soit détériorée aucune des pièces qui le composent.



PREMIERE PARTIE

LE MONOLOGUE DU SERVICE PUBLIC SUR L'USAGER :

LA CRISE DE LEGITIMITE



Le service public a connu de profondes mutations en l'espace de quelques quarante années mais n'a pas ou peu modifié son attitude envers les destinataires de son action, les usagers. Un malentendu durable s'est instauré dont la caractéristique réside dans un monologue perpétuel : le service public, agissant dans l'intérêt général, se comporte comme s'il connaissait mieux les usagers que les usagers ne se connaissent. Littéralement, il parle des usagers, au mépris d'un dialogue qui ne leur est que trop chichement accordé. Pour bien comprendre les enjeux et les dangers d'une poursuite du monologue du service public, il faudra s'interroger sur ses fondements, c'est-à-dire sur la façon dont il est légitimé (I) ; puis sur ses mutations qui accentuent le passage du Service Public aux services publics et donnent lieu à un effet d'opacité (II) ; enfin, sur sa finalité : l'exclusion de l'utilisateur est réalisée au prix d'un effet-miroir, complémentaire du précédent (III).





## I - LA DEMANDE D'UNE NOUVELLE LEGITIMITE

Le problème que nous soulevons est le suivant : a-t-on le droit, en 1983, de s'interroger sur la légitimité du service public ?

Insérée dans une histoire qui remonte au Conseil National de la Résistance, cette question peut apparaître sacrilège : au travers de ce qui consacra l'émergence d'une culture sociale nouvelle destinée à rassembler le pays, ce sont immédiatement d'autres symboles qui apparaissent en filigrane, retour à la souveraineté, nationalisation, planification.

Et en effet, l'expression d'une unanimité nationale retrouvée dans la Libération a assuré la production des valeurs fondatrices d'une France régénérée. Et parmi ces valeurs sacralisées, la notion de service public trouva une place de choix au point que pendant une vingtaine d'années, et quel que soit l'horizon idéologique, toute réflexion à son sujet se devait d'être une répétition des principes énoncés dans l'immédiat après-guerre. Est-ce à dire que le service public ne se transformait pas ? Est-ce à dire que la société française n'évoluait pas ? En aucune façon, mais durant cette période, la distance n'a cessé de croître entre un service public en mutation et un discours immobile sur le service public. Le réveil fut brutal.

S'il est une tâche prioritaire, c'est bien de mesurer cette distance entre la réalité et la production d'un discours : mesurer d'abord comment a évolué le service public au sein de la société contemporaine (A), mesurer ensuite comment deux discours antagonistes entre partisans et adversaires du service public, nouvelle ligne de partage gauche/droite, ont relayé le discours unanimiste précédent(B); mesurer enfin comment sourd la demande d'une légitimité élargie (C).

A - Le service public au coeur des mutations de la société civile.

A l'évidence, les services publics se retrouvent en première ligne du débat idéologique et politique contemporain, ils traversent de part en part le débat sur le "choix de société" visant à assigner une place au secteur public en l'opposant au domaine privé ; ils s'immiscent dans les notions d'Etat-Providence, d'autogestion et de promotion du secteur non-marchand ; ils surgissent enfin autour de valeurs-phares, telles que responsabilité, liberté, égalité, légitimité...

Cette omniprésence des services publics dans le débat actuel nous semble provenir de deux mouvements fondamentaux des sociétés industrialisées, dont ils constituent la résultante :

1) Le développement des services au détriment des produits.

La société de consommation, traditionnellement perçue comme un saut quantitatif dans les niveaux d'appropriation des biens, apparaît tout autant comme un bouleversement qualitatif, une remise en ordre des priorités voulues par les ménages : l'irrésistible assension des services témoigne de l'avènement de nouveaux comportements en l'espace d'une génération dont nous ne pouvons que difficilement maîtriser les conséquences.

Année	1946	1958	1970	1981
Part des services dans la consommation des ménages	20 %	25 %	35 %	40 %

2) La socialisation des demandes et les réponses de type collectif.

Avant même d'entrer dans le choix entre public et privé, il ressort des tendances de la consommation une très forte socialisation : les demandes de santé, d'éducation, de protection sociale mais aussi celles de transport et de communication appellent des structures lourdes mobilisant les ressources, soit de la communauté nationale, soit de collectivités plus restreintes ; un hôpital, un réseau d'électrification ou un système de ramassage scolaire impliquent un circuit qui va de l'impôt contributif à l'effet redistributif et aux transferts sociaux. L'apparition d'un espace urbain entièrement structuré autour de multiples équipements collectifs souligne clairement le déclin des anciennes sociabilités qui n'ont plus cours dans la ville. Là encore, trente années suffirent pour provoquer cette révolution que constitue "la socialisation des rapports sociaux" et le dérèglement des solidarités traditionnelles.

Les services publics se logent et croissent à la confluence de ces deux mouvements de fond qui ébranlent notre conception du monde contemporain ; ils participent désormais à la vie quotidienne sans que la société française soit à même d'en évaluer les effets induits : si les services publics, tant nationaux que locaux, répondent dans leur singularité à une demande ou à un besoin, comment se fait-il que leur addition provoque des résistances, et des interrogations fondamentales sur le devenir de notre société ? Pourquoi la légitimité de chaque service public nouveau ne se transpose-t-elle pas à l'ensemble du service public ? Il serait trop facile d'attribuer les contradictions rencontrées aux seules mentalités, définies comme des "prisons de longue durée".

Encore, cette évolution n'est-elle qu'amorcée et soumise à de plus larges développements ; la télématique d'une part, va accroître d'une manière encore imprévisible l'usage des anciens et des nouveaux réseaux de communication ; la décentralisation d'autre part, favorise la multiplication des services publics locaux, plus proches des usagers, d'autant plus que de nombreuses demandes, concernant notamment la petite enfance ou le troisième âge, ne reçoivent encore qu'une réponse partielle et inadéquate.

### B - La naissance de l'utilisateur

De même que le double processus d'essor des services et de socialisation a accouché des services publics, il génère une figure originale et radicalement nouvelle dans la représentation de la société.

L'idée d'une naissance récente de l'utilisateur tient certes du paradoxe : opposer l'utilisateur d'E.D.F. et des postes des années 50 à celui des années 80 peut apparaître injustifié ; ne disposent-ils pas de prestations semblables et la notion d'utilisateur n'est-elle pas inscrite dans la loi dès 1945 ? Pourquoi vouloir que l'utilisateur existe plus aujourd'hui qu'hier ?

Telle est pourtant notre thèse. Hier, l'utilisateur demeurait avant tout un mot, une formule plus qu'une réalité ; Françaises et Français, utilisateurs potentiels de services conçus dans l'intérêt général, n'étaient encore qu'une minorité à en bénéficier de façon systématique. Aujourd'hui, l'électrification, la mobilité géographique, le développement récent du téléphone ont acquis aux services publics une audience vraiment nationale que la multiplication des prestations ne cesse d'accroître. C'est le flot grossissant des utilisateurs qui fait l'utilisateur ; à la définition abstraite de 1945, il a fallu ajouter une pratique et une histoire.

Ainsi, la croissance et la diversification des services publics vont de pair avec la fixation de l'image de l'utilisateur ; difficile à cerner lors de leur création, l'utilisateur s'individualise désormais de notions auxquelles il a longtemps été assimilé : le client ou l'administré.

1) Il n'est pas client au sens habituel du terme car la relation contractuelle qu'il entretient avec le service public s'avère d'un autre ordre ; la possibilité de refuser ou de changer de prestation est des plus réduites : si la voiture peut être préférée au chemin de fer et le fuel au gaz -quoique les passages de l'un à l'autre nécessitent des décisions lourdes de conséquences- le téléphone et l'électricité ne sauraient trouver de substituts. Sans porter de jugement de valeur, il est bon de souligner que la position de monopole ou de quasi monopole des services publics modifie la relation contractuelle et supprime la sanction traditionnelle du marché de l'offre et de la demande.

2) Il n'est pas un administré, ni un assujéti et ne réagit pas en tant que tel ; les lois, les décrets, les arrêtés s'appliquent à tous et à toutes, indistinctement : impossible de se dérober à l'impôt, de conduire sans permis ou sans carte grise ; l'utilisateur, quant à lui, s'il peut moduler son niveau de consommation et manifester par là son opinion, ne dispose que de façon très indirecte du recours primordial de l'administré, c'est-à-dire son bulletin de vote ; l'autonomie et le mode de fonctionnement des services les garantissent d'une sanction par le suffrage universel. Il nous semble que ce personnage hybride qu'est l'utilisateur ne se comporte ni en administré ni en client ; mais du même coup, il se trouve privé des moyens de régulation utilisés par ces derniers, le marché et le suffrage universel.

Au schéma traditionnel de la consommation des biens et des services qui inclue le consommateur, l'administré et l'assuré social, s'ajoute une quatrième figure, l'usager. Chacun de nous est tour à tour l'un et l'autre, avec des comportements et des réactions spécifiques, ce qu'une réflexion politique ne saurait négliger. De même qu'émerge un droit de la consommation, il semble nécessaire d'y inclure un droit des usagers, sous peine de briser certaines régulations sociales.

C - La légitimité : l'ancien et le nouveau débat.

Trois postulats guident notre démarche ;  
ce n'est pas être un adversaire du service public :

- que de fouiller le concept même de sa légitimité ;
- que d'affirmer à l'issue d'une évolution de 40 années que la question de la légitimité ne se pose pas dans les mêmes termes ;
- que de vouloir fonder une légitimité renouvelée et élargie.

La Libération a conféré au service public une très forte légitimité assise sur la démocratisation (participation des représentants du personnel et des usagers sur laquelle nous reviendrons), l'efficacité, lors de la phase cruciale de la reconstruction et la volonté de promouvoir un secteur non capitaliste au service de l'intérêt général. Les trois principes d'égalité, de continuité et d'adaptation ont conforté l'image d'une France plus solidaire et marqué une importante conquête sociale. Mais le malaise consécutif au développement des services et à la socialisation ainsi que la naissance de l'usager ont permis la constitution d'une part d'un discours hostile au service public et d'autre part d'un public susceptible d'y être réceptif.

Les éléments constitutifs de ce discours peuvent être résumés en trois grandes charges :

- procès de l'étatisation car les services publics structurés en monopoles se révéleraient lourds et inefficaces, contrairement à des entreprises privées qui, dans un univers concurrentiel, auraient un plus grand souci de productivité et de service de la clientèle ;
- procès de l'Etat-Providence, les services publics seraient non seulement inefficaces mais coûteux et constitueraient une charge pour la collectivité qui pourrait utiliser de façon plus judicieuse les sommes destinées à combler des déficits "structurels" ;
- enfin, procès de la fonctionnarisation, les services publics serviraient moins l'intérêt général que les intérêts particuliers de leurs agents bénéficiant de protections multiples.

Les variations autour de ces trois thèmes sont innombrables mais toutes convergent vers la dénonciation du service public jugé inadéquat et contraire aux défis des sociétés modernes : dénonciation, qui la plupart du temps, prend prétexte du service public pour se reporter sur l'ensemble d'un système politique et économique. Les enjeux sont donc très clairs et appellent une réponse sans faille.

L'analyse du discours hostile au service public tend à montrer que paradoxalement il fonctionne de la même façon que le discours opposé s'appuyant sur la légitimité historique : dans les deux cas, ce sont des principes, des valeurs (les nationalisations, l'Etat-Providence...) qui sont mis en avant et visent à mobiliser le citoyen, le détenteur du suffrage universel. Il n'y a pas de degré, de progression dans le débat, qui très tôt atteint la sphère politique sur "le choix de société". Ce trait caractéristique

permet d'entrevoir une solution intermédiaire propre au service public, où l'utilisateur n'est pas contraint de réagir en électeur. En effet, à ce niveau de la réflexion, trois options restaient ouvertes :

- ignorer ou traiter à la légère le discours invalidant le service public, croire que le consensus forgé à la Libération suffit et que le discours politique peut à lui seul résister à des attaques plus nombreuses et plus diffuses.
- s'enfermer dans le débat au sommet sur la légitimité, c'est-à-dire rester prisonnier d'une problématique unilatérale du tout ou rien (étatisation ou privatisation).
- formuler différemment la question en essayant de traiter à la base, et surtout changer d'interlocuteur, en délaissant un temps le citoyen pour s'adresser exclusivement à l'utilisateur.

Le malaise des usagers est un problème réel que les partisans du service public ont trop longtemps souhaité résoudre par les deux premières options, sans tenir compte que l'évolution des services publics et l'apparition du phénomène usager ouvrait d'autres horizons. Pour le citoyen-usager, les problèmes ne résident pas tant dans l'existence du service public que dans son fonctionnement et dans son amélioration. A la légitimité, conçue comme principe fondateur, se substitue une légitimité à la base, acquise dans une pratique quotidienne. Accepter et promouvoir le service public aujourd'hui, nécessite le recours à des valeurs nouvelles axées sur la participation et le dialogue. Tel nous semble être l'enjeu du nouveau débat sur la légitimité.



Aussi, la reconnaissance des usagers ne doit plus être considérée comme un luxe ou une concession accordée par les services publics à des associations "revendicatives minoritaires". Ce sera une démarche volontaire engageant les services publics dans un processus jusqu'ici négligé. Tant que les usagers seront confinés dans un rôle passif, spectateurs tout juste bons à apprécier la qualité du service, les discours de dénigrement et les procès perpétuels se multiplieront ; dès lors que les usagers auront leur mot à dire et participeront au fonctionnement des services ainsi qu'au règlement des litiges, une bonne part du chemin qui mène à une légitimité élargie sera accomplie. Cette optique ne concerne que l'intérêt du service public ; encore faut-il ne pas transformer les usagers en otages du système et qu'ils trouvent au dialogue un intérêt propre. Le problème nodal de la convergence des deux intérêts est abordé dans la deuxième partie.

Si la thèse selon laquelle les services publics ne peuvent faire l'économie d'une nouvelle légitimité élargie à l'usager, est acceptée, il va de soi que le processus enclenché doit concerner l'ensemble du service public et non tel ou tel isolément.

II - DU SERVICE PUBLIC AUX SERVICES PUBLICS, L'EFFET  
D'OPACITE.

A - La perception unitaire du service public.

En tant que système juridique unifié, "le" service public n'a jamais existé ; aucun texte législatif ne prétend recouvrir ce vaste secteur qui depuis la fin du XIXe siècle a successivement gagné les communes, les départements puis dans la seconde moitié du XXe siècle, l'Etat ; protéiforme, il a su répondre à la plupart des demandes sociales et s'adapter aux différentes contraintes, quitte à perdre en précision juridique ce qu'il gagnait en efficacité.

Mais s'arrêter à la vision purement juridique du service public éclaté en services publics fait fi d'une image profondément unitaire ressentie par les usagers ; des raisons historiques, sociologiques, de nombreux sondages soulignent une perception commune de ce qui n'est que diversité ; contrairement à la Grande-Bretagne où les services publics s'enracinent dans un passé local (annexe 1), la vision française s'attache au service public égalitaire et centralisé, vécu comme un droit uniforme offert à tous : en un mot, la notion de service public est un bloc.

Or, combien de citoyens ignorent que nombre des services dont ils disposent sont créés et gérés par leur municipalité, leur département ou leur région ? Combien ne confondent-ils pas service public, administration et secteur nationalisé ?

Le service public souffre d'un mal original et originel, celui de n'être perçu que dans sa finalité et pas assez dans ses moyens. Si ce diagnostic se révèle exact, la solution partielle réside dans l'ajustement entre les fins et les moyens et donc dans la suppression de tout ce qui y fait obstacle. A trop s'attacher aux fonctions du service public, on en a perdu les règles de fonctionnement et il est devenu illisible au plus grand nombre. Affaire de spécialistes, il a contribué à la mise à distance des usagers.

Certes, la perception tronquée des problèmes participe d'une crise plus générale de la participation des citoyens (à laquelle la décentralisation des responsabilités commence à mettre un terme) mais elle se traduit très concrètement dans le domaine qui nous intéresse par une série d'effets d'opacité que crée et que renforce la structure des services publics français.

Rien ne servirait de déplorer la contradiction entre une vision unitaire du service public et une diversité de fait, source d'éloignement, si n'étaient pas mieux cernées les causes et les responsabilités. C'est ce que nous effectuerons en traitant des logiques techniciennes méconnues de l'utilisateur.

## B - Histoire et service public ; la divergence des statuts

Le service public, en tant qu'activité, ressort des compétences des collectivités publiques mais il s'incarne dans des institutions qui parfois s'en éloignent sensiblement.

Les traités de droit administratif détaillent les avatars des trois modes classiques de gestion que constituent la régie, l'établissement public et la concession de service public, sans qu'il paraisse nécessaire de s'y appesantir.

Le poids de l'histoire apparaît déterminant dans la stratification et l'empilement des différents statuts. En effet, si bien des textes règlementaires des P.T.T. remontent au 19ème siècle et au début du 20ème siècle, la jurisprudence des services publics locaux s'est formée ces soixante dernières années tandis que le front populaire créait la S.N.C.F., société d'économie mixte et la Libération, E.D.F, établissement public. Concrètement, les conséquences pour l'utilisateur ne sont pas neutres.

Ainsi le terme générique de facture retenu pour le paiement d'une prestation de service en matière de téléphone, d'eau ou d'électricité recouvre des réalités très différentes. Si dans les deux derniers cas, il s'agit bien d'un contrat entre deux parties, l'utilisateur du téléphone, soumis au code des P.T.T., c'est à dire au règlement d'une administration, ne bénéficie d'aucune protection contractuelle : l'article L 36 rend possible l'interruption du service, tandis que l'administration dégage toute responsabilité en cas de dommage causé lors de l'installation de l'équipement téléphonique... Enfin, s'il est bien précisé que "pour déposer un réclamation concernant la présente facture, vous disposez d'un délai de 6 mois à compter de la date de cette facture", l'administration quant à elle, a deux ans pour justifier sa créance.

Mais, contrepartie non négligeable, l'utilisateur peut s'adresser au Médiateur ou exercer, dans certain cas, un recours pour excès de pouvoir devant la juridiction administrative. L'exemple du billet S.N.C.F. et du contrat de transport qui y est lié, a donné lieu à des critiques similaires de la part des associations d'utilisateurs.

Plus généralement, le régime mixte caractéristique du service public industriel et commercial voit se cotoyer "des éléments de droit privé entraînés par le caractère commercial de l'activité et des éléments de droit public justifiés par le service public" ; les prérogatives de la S.N.C.F. ou de la R.A.T.P. en matière de verbalisation, demeurent trop souvent méconnues dans leur champ d'application exact.

Rien que dans la définition des statuts, se marque déjà le fossé entre la quotidienneté des services et l'opacité des institutions.

C - Espace et service public ; le maquis des divisions territoriales.

La carte administrative de la France n'a cessé d'être remaniée au gré de services nouveaux dont la logique s'intégrait peu aux structures précédentes ; la lutte fut souvent âpre pour imposer aux services extérieurs de se fondre dans le cadre des collectivités territoriales et des instances déconcentrées de l'Etat. Les services publics, prestataires de services marchands, surent tirer parti des contraintes commerciales et techniques qui leur étaient propres pour ne pas tenir compte de ce moule.

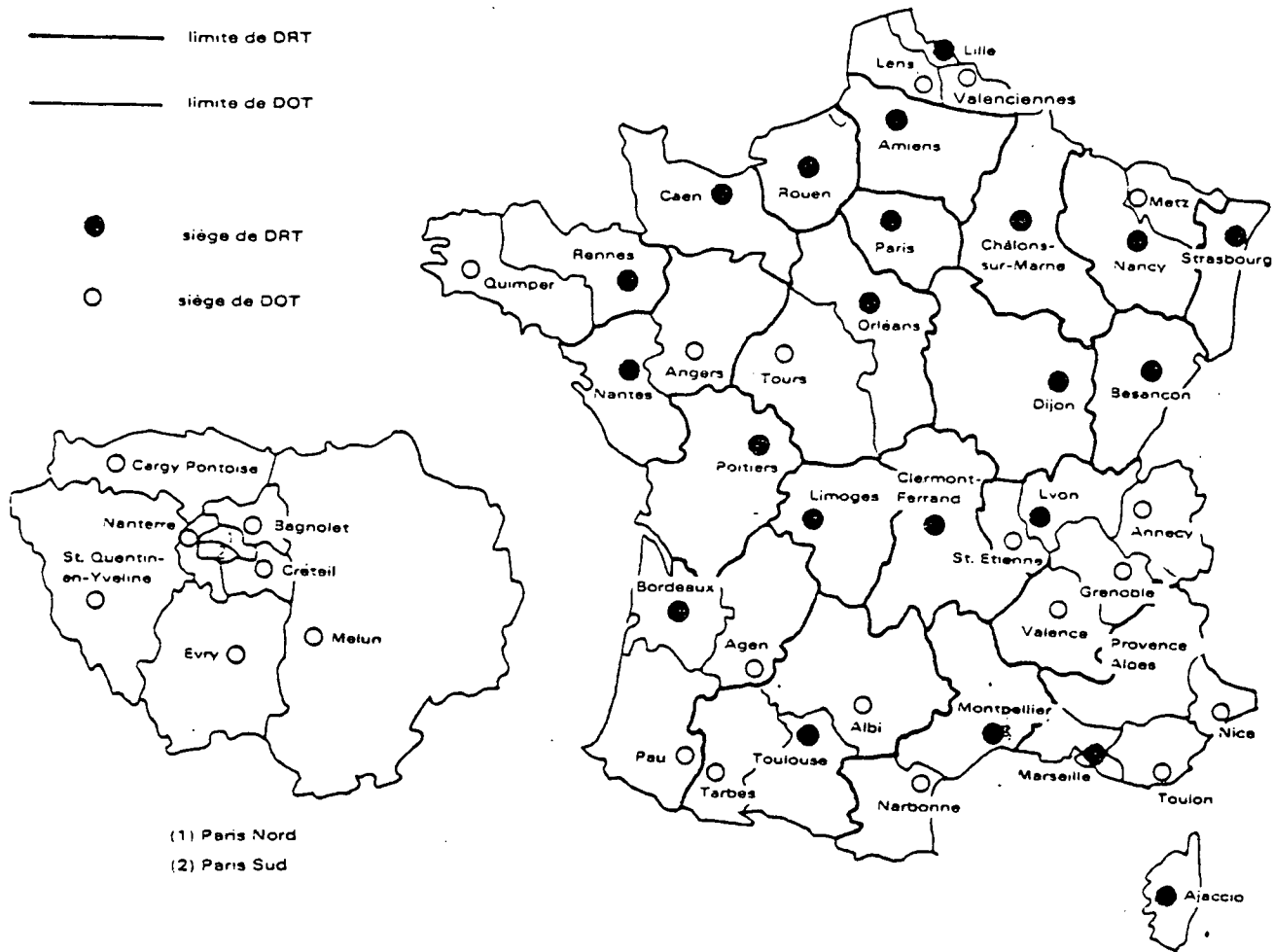
# LA FRANCE ADMINISTRATIVE



— Limite de département

— Limite de région

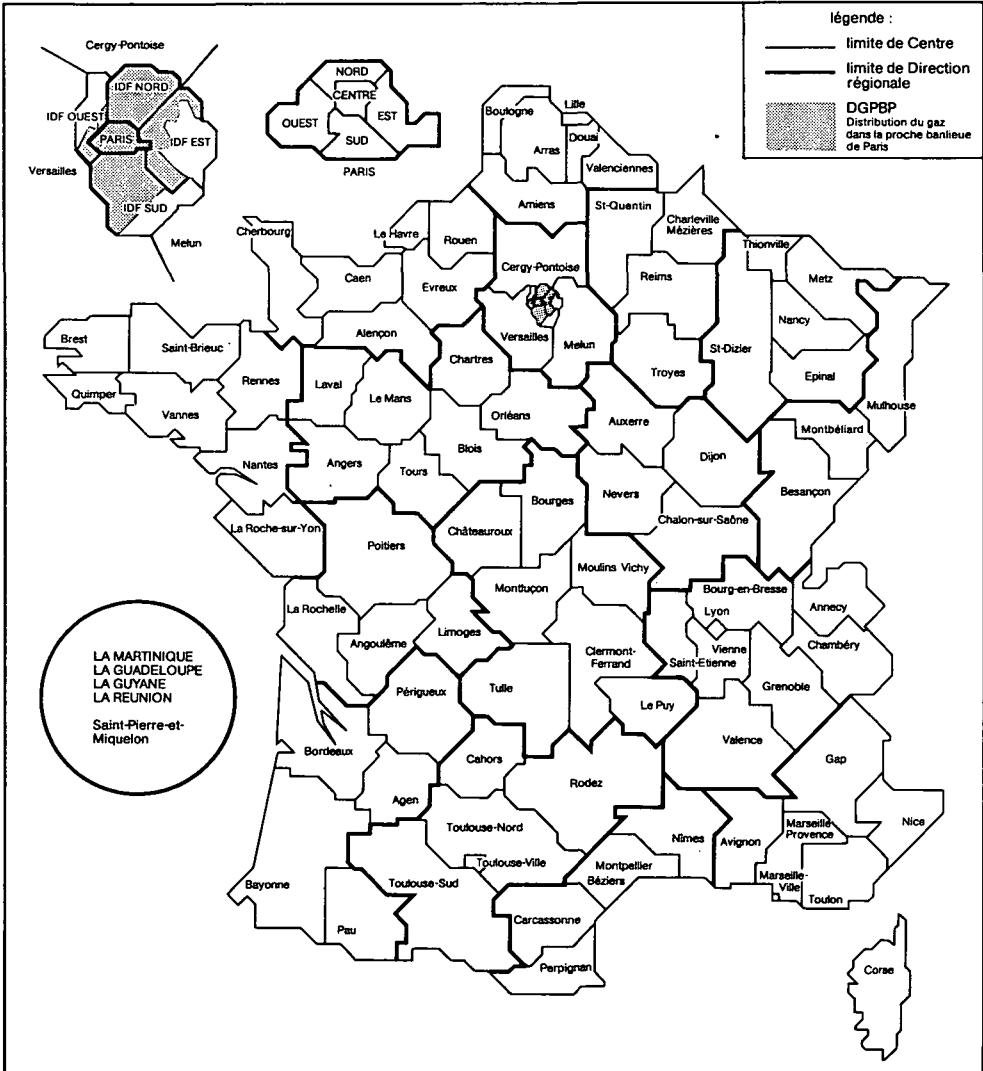
# LA FRANCE DES TÉLÉCOMMUNICATIONS





Limites et sièges des régions SNCF





Il y aurait médisance à affirmer qu'ils ont systématiquement tenté de s'affranchir des structures administratives ; il y aurait méconnaissance à ne pas souligner la très forte autonomie de leurs divisions territoriales.

Une première forme de déconcentration des trois grands services publics nationaux s'opère au niveau régional mais les différences demeurent sensibles de l'un à l'autre quoique des efforts récents aient tenté de les estomper.

Aux 22 régions de la métropole correspondent 17 directions régionales (de la distribution) pour E.D.F. 25 pour la S.N.C.F. et 22 pour les télécommunications. Ces chiffres assez proches les uns des autres masquent des disparités : -dans le cadre d'E.D.F. certaines régions sont rattachées l'une à l'autre - Alsace et Franche-Comté , Haute et Basse Normandie - rien là que de très normal ; en revanche, certaines disparaissent, morcelées en plusieurs directions régionales. Ainsi, pour la région Limousin qui tantôt doit s'adresser à la direction générale de Poitiers ou de Clermont-Ferrand ; ainsi pour la Picardie dont les trois départements sont rattachés à trois directions différentes.

- la S.N.C.F., outre les cinq réseaux qui agissent en tant qu'antennes géographiques de directions centrales, pour les questions dépassant la compétence des régions (confection des horaires, des roulements d'agents et de matériels...) a majoré le nombre des régions pour s'adapter au très important trafic de la région parisienne :

pas moins de six régions d'exploitation sises à Paris. Mais en province, les divisions fonctionnelles n'hésitent pas à s'affranchir de la carte administrative.

La direction régionale de Limoges a compétence sur l'ensemble du réseau limousin mais empiète sur l'Indre (Châteauroux, Issoudun) dépendant de la région Centre, la majeure partie de la Dordogne (Périgueux) rattachée à l'Aquitaine et déborde même sur le Lot (Souillac), intégré à la région Midi-Pyrénées.

- Quant aux autres directions régionales des Postes et Télécommunications (très récemment dans le second cas), leur configuration respecte les divisions régionales. Bien qu'instance administrative elle-même, la Direction générale des Télécommunications avait néanmoins tenté l'expérience, voici cinq ans, d'une nouvelle division territoriale en "zones" distinctes des régions, fait en soi significatif d'un certain comportement.

Mais une étude au seul niveau régional masque une autonomie encore plus forte dans les échelons inférieurs ; l'étude d'un centre de distribution E.D.F. rattaché à une direction régionale permettra de mesurer l'enchevêtrement des divisions territoriales, une réflexion semblable pouvant porter sur les directions opérationnelles des télécommunications (l'échelon essentiel) ou les établissements d'exploitations S.N.C.F. qui gèrent les différentes catégories de gares.

Le centre de distribution mixte de Cergy-Pontoise couvre trois départements : si une quasi totalité de l'Oise est concernée (sauf 19 communes dans la partie Sud-Est desservies par le centre de distribution de Melun), le Val d'Oise et les Yvelines ne sont qu'en partie approvisionnées, dépendant alors des centres d'Ile de France Ouest et Nord. Encore faut-il rappeler que 232 communes du département sont desservies par les S.I.C.A.E. de l'Oise (syndicats d'intérêts collectif agricole électricité) dont l'approvisionnement en énergie électrique haute et moyenne tension est assurée par E.D.F.

Chaque centre E.D.F. ne correspond ainsi pas forcément avec un département, de même que les échelons inférieurs (subdivisions souvent assimilées au territoire d'un arrondissement, et districts, plus petites unités d'exploitation, au niveau du canton).

Le maquis des divisions territoriales ne se réduit pas à un problème à l'intérieur de chaque service public, il se pose surtout entre les différents services. Ainsi, les usagers et les élus du département de l'Indre doivent s'adresser tantôt à la Direction régionale E.D.F. de Clermont-Ferrand, tantôt à la division opérationnelle des télécommunications de Tours, et enfin à la Direction régionale de Limoges en matière de transport ferroviaire, tandis que les questions administratives sont traitées à Chateauroux, ou à Orléans !

Les impératifs techniques et la spécificité de chaque réseau (gare, électricité, téléphone, chemin de fer) ont joué un rôle décisif dans l'établissement de la carte que nous venons de dresser ; il n'est pas de notre propos de nier ces contraintes mais de montrer qu'elles participent à un mouvement plus général d'éloignement de l'utilisateur. S'il fut un temps où la qualité et l'amélioration du service impliquaient une telle autonomie par rapport aux structures administratives, n'est-on pas arrivé à une croisée des chemins où une trop grande opacité se retournerait contre le service public lui-même ?

Enfin, les structures actuelles laissent-elles une chance à la réappropriation et à la participation ?

### III - L'EXCLUSION DE L'USAGER : L'EFFET MIROIR

La prestation de service à des usagers individuels implique une forte déconcentration et une multiplication des points de contact, agences, bureaux, subdivisions selon le cas ; la France s'est donc couverte d'antennes des services publics, synonymes de proximité de l'utilisateur ; mais la structure de la communication n'a pas bougé, elle assigne à l'utilisateur une certaine place, toute d'éloignement et de soumission : elle lui renvoie sa propre image de consommateur individuel. Il y a effet-miroir dès que le service public se dérobe à l'utilisateur et se soustrait à son regard ; ce dernier est alors incapable de savoir d'où émanent les décisions qui le concernent. Ainsi, à l'effet d'opacité analysé précédemment s'ajoute une exclusion d'un autre type, fruit de cloisonnement verticaux (A) ou horizontaux (B) et d'une vision unilatérale du règlement des litiges (C).

A. Les cloisonnements verticaux.

Entreprises de plusieurs milliers d'employés voire de plusieurs centaines de milliers dans le cas de l'administration des P.T.T. les services publics sont à juste titre dotés d'une organisation très complexe, seule apte à rendre possible les multiples missions que le pouvoir politique leur a confiées. Il ne s'agit donc pas de contester cette organisation qui permet notamment de satisfaire toutes les catégories d'usagers, dont les industriels pour E.D.F., les gros usagers de routage pour les postes, les chargeurs dans le cas de la S.N.C.F....

Mais l'utilisateur individuel se retrouve au dernier échelon et se heurte à une organisation qui lui dénie le droit de sortir de son rôle : dès qu'il souhaite dépasser le cadre strict d'une facture ou d'un titre de transport, le service public se refuse à lui, en vertu de la complexité de son organisation verticale.

Ainsi, à E.D.F. l'utilisateur ne connaît que les structures de la direction de la distribution, partie immergée d'un ensemble plus vaste de sept autres directions spécialisées dont la direction de l'équipement chargée de la construction des ouvrages de production d'électricité et la direction de la production et du transport qui gère l'ensemble des centrales ainsi que le réseau de haute et moyenne tension ; à l'intérieur de cette dernière, en raison de la spécificité de chaque secteur, une structure verticale (production hydraulique, production thermique, transport) a été préférée ; la coordination est assurée par les centres des mouvements d'énergie et l'interconnexion des réseaux est réalisée par des centres régionaux du transport d'énergie et des télécommunications.

Les quatre schémas de la page suivante résument l'extrême spécialisation fonctionnelle de ces services. On mesure alors combien les conditions de la production d'électricité échappent à l'utilisateur.

Une complexité similaire se retrouverait dans les télécommunications, où les D.O.T. supervisent une structure tripartite :

- les centres de constructions de lignes (C.C.L.) raccordent les abonnés au réseau (156 sur le territoire métropolitain).

- les centres principaux d'exploitation (C.P.E.) entretiennent les installations (309 centres).

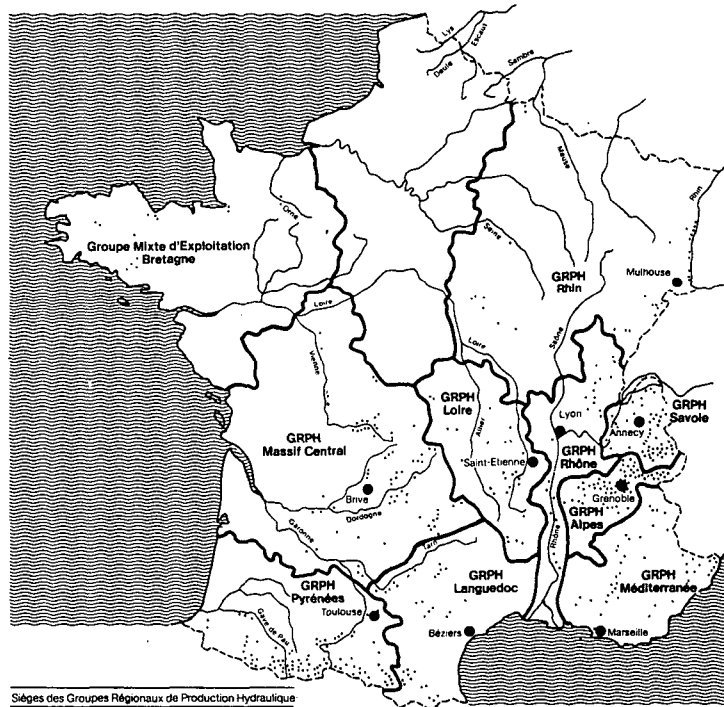
- les agences commerciales (ACTEL) sont les lieux de contact avec le public ; elles gèrent les dossiers des abonnés (164 agences).

Pour la très grande majorité des usagers, la connaissance des services publics n'a qu'un faible intérêt ; seule la qualité de la prestation entre en ligne de compte ; auquel cas, la structure actuelle est satisfaisante.

Mais pour peu que soit imaginée une relation différente avec le corps des usagers, non plus somme infiniment divisible d'intérêts individuels, mais communauté d'intérêts, le cadre étroit des relations publiques et des services de distribution n'est plus adéquat : les conditions de construction, de gestion des réseaux se trouvent alors impliquées.

# GROUPES REGIONAUX DE PRODUCTION HYDRAULIQUE

LIMITES DES GRPH AU 1-1-1981



Sièges des Groupes Régionaux de Production Hydraulique

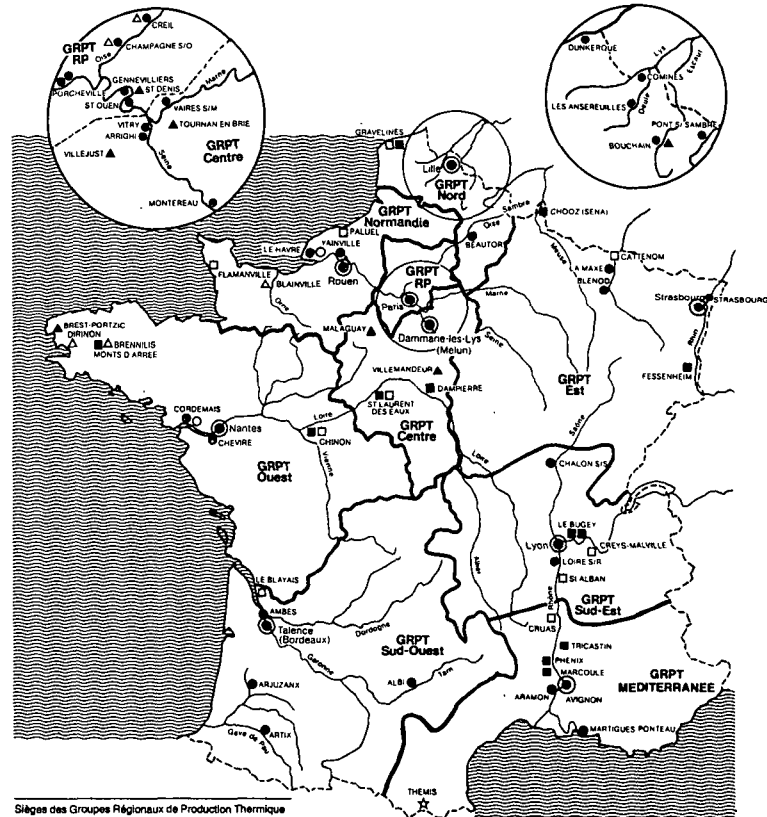
GRPH RHIN	Mulhouse
GRPH RHONE	Lyon
GRPH SAVOIE	Anncsey
GRPH ALPES	Grenoble
GRPH MEDITERRANEE	Marseille
GRPH LOIRE	Saint-Etienne
GRPH MASSIF CENTRAL	Brive
GRPH LANGUEDOC	Béziers
GRPH PYRENEES	Toulouse

N.B. Le GME BRETAGNE dont le siège est à Rennes relève du CRTT Ouest.

Sièges de GRPH : ●  
Centrales hydrauliques : [Symbol]

# GROUPES REGIONAUX DE PRODUCTION THERMIQUE

LIMITES DES GRPT AU 1-1-1981



Sièges des Groupes Régionaux de Production Thermique

GRPT NORD	Lille
GRPT MEDITERRANEE	Avignon
GRPT NORMANDIE	Rouen
GRPT REGION PARISIENNE	Paris
GRPT OUEST	Nantes
GRPT SUD-OUEST	Talence (Bordeaux)
GRPT EST	Strasbourg
GRPT CENTRE	Metz
GRPT SUD-EST	Lyon

Sièges de G RPT : ○

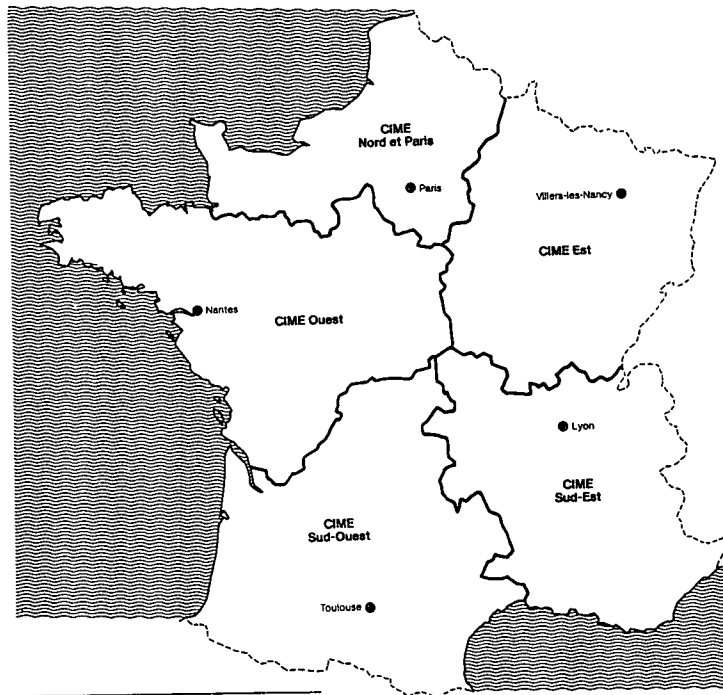
CLASSIQUES	en service	en construction
NUCLEAIRES	●	○
GROUPES A GAZ	▲	△
SOLAIRE	★	☆

E.D.F. : Les divisions territoriales de la Direction de la production et des transports.



# CENTRES INTERREGIONAUX DES MOUVEMENTS D'ENERGIE

LIMITES DES CIME AU 1-1-1981

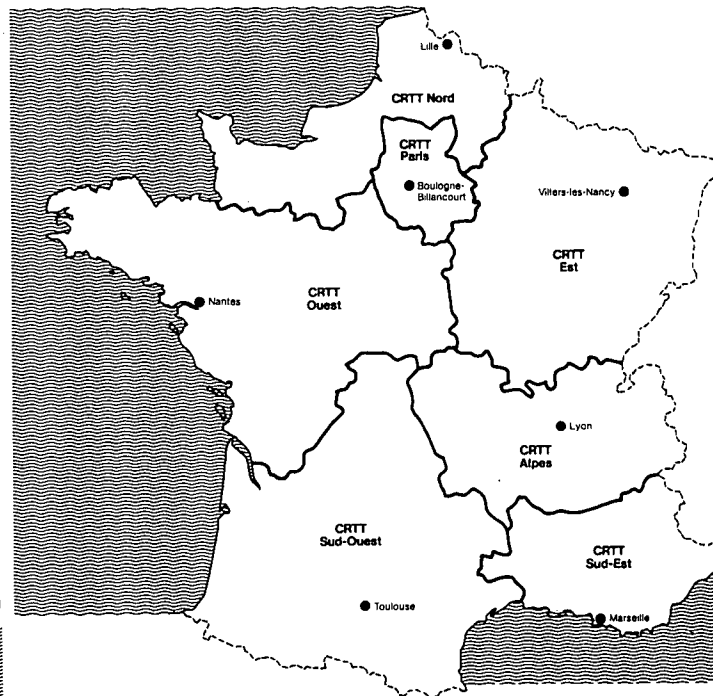


Sièges des Centres Interrégionaux des Mouvements d'Énergie

CIME NORD ET PARIS	Paris
CIME EST	Villers-les-Nancy
CIME SUD-EST	Lyon
CIME SUD-OUEST	Toulouse
CIME OUEST	Nantes

# CENTRES REGIONAUX DU TRANSPORT D'ENERGIE ET DES TELECOMMUNICATIONS (CRTT)

LIMITES DES CRTT AU 1-1-1981



Sièges des Centres Régionaux du Transport d'Énergie et des Télécommunications.

CRTT NORD	Lille
CRTT EST	Villers-les-Nancy
CRTT ALPES	Lyon
CRTT SUD-EST	Marseille
CRTT SUD-OUEST	Toulouse
CRTT OUEST	Nantes
CRTT PARIS	Boulogne-Billancourt

Le cloisonnement vertical des services favorise un certain type de relation avec l'utilisateur, toujours individuelle et toujours fragmentée : le service public ne se reconnaît donc pas d'autre interlocuteur ou partenaire compétent... que lui-même.

#### B - Les cloisonnements horizontaux et hiérarchiques

De la base au sommet, l'utilisateur se heurte au même mur de l'absence de communication et de la dilution des responsabilités face aux questions les plus simples : qui prend la décision et pourquoi ? Ces deux questions doivent recevoir une réponse en deux temps, distinguant la prise de décision de l'application de la décision.

1°/ Le tissu décisionnel interne au service public ressemble fort à celui décrit par Michel CROZIER et le centre de sociologie des organisations dans une étude sur les pouvoirs locaux. L'extrême centralisation apparaît plus une résultante de pratiques contradictoires que l'application directe de textes contraignants et limitatifs. Tout se passe comme si les échelons décisionnels décentralisés ou déconcentrés n'exerçaient pas la plénitude des prérogatives qui leur étaient accordées. Une étude détaillée montrerait que les délégations de pouvoirs au niveau d'une direction de centre de distribution E.D.F ou d'une direction opérationnelle du territoire dans les télécommunications ne sont pas aussi négligeables qu'on le laisse entendre et visent notamment à une responsabilité intégrale dans la gestion financière. En ce qui concerne la S.N.C.F., la direction régionale dispose de pouvoirs réels :

- en matière d'organisation du réseau et de consistance du service elle peut prendre des mesures d'application de décisions prises au niveau central concernant le fonctionnement des établissements ou la desserte des localités.

- en matière de fixation de certains tarifs, notamment les prix d'application des parkings et garages-consignes.

- en matière d'organisation du service de portage de bagages dans les gares. En réalité, par le jeu des délégations de pouvoirs, les chefs de gares principales ont de larges attributions.

- en matière de conventions pour l'amélioration des dessertes locales ou régionales ; le Directeur régional reçoit alors des délégations par cas d'espèces.

- en matière de remises de dettes, d'accidents de personnes, d'indemnité pour avaries, petits retards et autre causes survenues au cours de l'exécution d'un contrat de transport : pouvoirs dans les limites des instructions reçues sans que la somme en jeu puisse dépasser 100.000 F.

- dans la fonction de représentation de la S.N.C.F. Elle reçoit tous les pouvoirs en vue des opérations que comportent les services assurés par la Région.

Et pourtant, malgré ces pouvoirs, malgré les responsabilités plus minimes dont disposent les échelons inférieurs, les problèmes remontent toujours à l'instance hiérarchique supérieure ; de la base au sommet, un même système de régulation entretient la centralisation des décisions et la confusion des compétences ; pour l'utilisateur, pour les élus locaux, cela signifie souvent une décision sans décideur, chaque responsable renvoyant à son supérieur ou à son subordonné... Un "jeu de miroirs" s'instaure

alors, résultat paradoxal du cloisonnement hiérarchique et de la confusion des pouvoirs, condamnant l'usager à errer dans une structure qui l'ignore.

2°/ L'application de la décision renforce le "jeu de miroirs" précédent. Il y a systématiquement disjonction entre le niveau de contact et le niveau de décision : centre de distribution, direction départementale des Postes, D.O.T. ou Direction régionale S.N.C.F. sont des termes inconnus de l'usager alors que précisément, les mesures les concernant y sont le plus souvent décidées.

Un schéma appliqué aux structures des Télécommunications permet de mieux saisir cette disjonction :

Opérations niveau	raccorde- ments transferts	communica- tions qualité	dérange- ments (le 13)	renseigne- ments (le 12)	accueil contact (le 14)
C.C.L.	+				
C.P.E.		+	+	+	
ACTEL					+
D.O.T. ou D.R.T.	(+)	(+)	(+)	(+)	(+)

+ : niveau de contact avec l'usager.

(+) : 1er niveau de décision hiérarchique.

La proximité de l'usager ne supprime pas les très forts cloisonnements horizontaux qui s'exercent au sein du service public : au plus bas, l'usager se retrouve partie prenante d'une structure hiérarchique qui lui impose un statut d'assujetti dont le symbole est fourni par le "règlement" ; impersonnel et perçu sous son seul aspect contraignant, ce dernier cristallise toutes les frustrations et les dépossessions dont souffre l'usager.

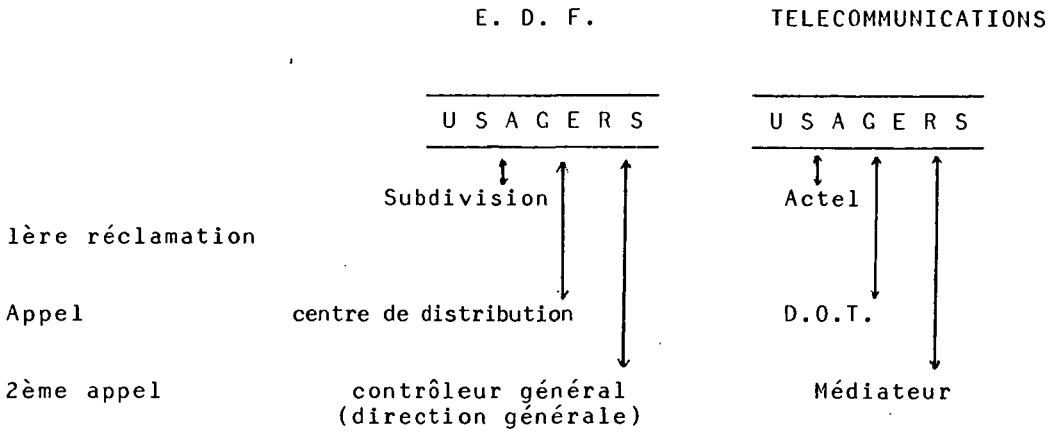
C - le règlement unilatéral des litiges

La contestation des factures constitue un symbole des relations usagers-services publics ; et comme dans tout symbole, l'erroné y côtoie le vrai :

- l'erroné car le pourcentage des contestations par rapport au nombre d'abonnés E.D.F. ou P.T.T. demeure infime : 3,60 % dans le cas des P.T.T.

- le vrai car le traitement des réclamations manifeste une certaine impunité de la part des services publics, le recours à la procédure contentieuse décourageant la plupart des usagers.

Encore faut-il souligner que des efforts ont été entrepris tant par E.D.F. que par les P.T.T. afin de promouvoir une instance d'appel pré-contentieuse. Ceci a d'ailleurs permis une diminution du nombre des réclamations.



Quelle que soient les améliorations apportées, il n'en reste pas moins que les services publics sont jugés et parties, situation durement ressentie par l'utilisateur. Le rapport de forces apparaît dans toute sa clarté à l'occasion du règlement des litiges et ce n'est pas un hasard si la commission de l'Environnement au niveau européen fut amené à faire des propositions concrètes dans ce domaine (annexe 4).

Jamais les services publics n'ont atteint une telle productivité et une telle qualité dans le service offert. Jamais non plus les services publics n'ont traversé une crise aussi aigüe.

Cette formulation paradoxale résume le problème, elle ne l'explique pas : les services publics se sont

cantonnés dans une logique technicienne, plus élaborée, mais aussi plus éloignée de l'utilisateur qui se cristallise sous la forme d'une relégation et d'un monologue. Transformer ce dernier en un dialogue porte donc à la fois sur la finalité du service public, sur son mode de fonctionnement et sur la logique technicienne qui le détermine.





DEUXIEME PARTIE

LE MONOLOGUE DE L'USAGER SUR LE SERVICE PUBLIC :

LA CRISE DE REPRESENTATION



Si la structure des services publics favorise de leur part un discours en forme de monologue, l'utilisateur se trouve dans une situation parfaitement symétrique, c'est-à-dire que sa parole ne peut ni parfois ne veut réellement atteindre le service public. Les causes d'une telle situation sont à rechercher tantôt dans l'existence des médiateurs qui revendiquent son nom (la production des porte-parole) tantôt dans une communication dont les règles sont faussées dès l'origine (la production de l'utilisateur-alibi). Les conséquences de l'isolement des usagers soulignent la difficulté de transformer les tentatives de concertation en dialogue permanent (le monologue dépassé ?).



## I. - LA PRODUCTION DES PORTE-PAROLE

La question de la représentation des usagers s'est posée dès la naissance des services publics mais ce sont la Libération et le vaste mouvement d'innovation sociale consécutif qui apportèrent les premières réponses concrètes, sous la forme d'une gestion tripartite. Force est de constater que l'impulsion n'a pas été suffisante et que le tripartisme n'a pas empêché le développement d'un malaise des usagers (A).

Mais cette première prise de parole n'est qu'une voix, dans un discours plus vaste qui revendique le nom des usagers : Elus (B) et Syndicats (C) sont devenus au cours des trente dernières années des représentants, des "porte-parole" du mouvement usager, ils participent à son expression en tant qu'interlocuteurs des services publics. Apprécier le rôle de cette représentation constitue un des enjeux du rapport.

### A. Le premier pas du tripartisme :

A peine énoncé, le tripartisme fut promptement subtilisé à la suite de deux reculs successifs, dont témoigne la structure d'E.D.F. L'exposé des motifs du "projet de loi relatif au monopole et à la nationalisation de l'électricité et du gaz" assurait une gestion tripartite du service public au moyen d'un Conseil d'Administration composé "d'un tiers de représentants de l'Etat, 'un tiers des représentants des consommateurs, un tiers de représentants du personnel technique, employé et ouvrier", ceci tendant à "éviter toute fonctionnarisation et à donner aux exploitations un caractère industriel et commercial".

La discussion du projet de loi revint sur ces modalités puisqu'en son article 20, les représentants des consommateurs se transformèrent en "cinq personnalités désignées en raison de leur compétence en matière industrielle et financière, dont au moins deux représentants des collectivités locales ayant institué des distributions d'électricité et de gaz". Ce premier recul était en partie compensé par la nomination de huit représentants des usagers parmi les dix-huit membres du Conseil d'Administration des services de distribution d' E.D.F. ou de G.D.F., organismes décentralisés prévus par les articles 2 et 3 de la loi du 8 Avril 1946.

Or, ces services de distribution ne virent jamais le jour et il fallut attendre le décret n° 57-863 du 31 Juillet 1957 pour que soient institués des "comités régionaux de distribution d'électricité et de gaz" auprès des Directions Régionales. Composés de douze représentants des usagers, et de neuf représentants du personnel, ils disposent d'un pouvoir consultatif et, selon une circulaire du 1er Octobre 1970, ont pour objet "d'assurer une concertation entre le distributeur, les collectivités locales, les usagers et le personnel". Mais sur les douze représentants des usagers, neuf sièges sont attribués à des collectivités locales, deux aux usagers industriels... et seulement un seul à un membre d'une association familiale ou agricole.

Du tripartisme, subsiste finalement la présence d'un représentant des associations de consommateurs au sein du Conseil d'Administration d' E.D.F. Ce maigre bilan est à concevoir dans une période historique plus vaste où l'absence de concertation et de participation est devenue la règle. La notion du tripartisme ne s'est pas diffusée, un rapide tour d'horizon nous en convaincra.

- Par ordonnance du 21 Février 1945 fut créé, sous la tutelle du Ministre de l'Intérieur un "Conseil National des Services Publics Départementaux et Communaux" consulté lors de l'établissement des cahiers des charges entre la collectivité concédante et le concessionnaire de service public. Mais ce conseil, composé de représentants du Parlement, de l'Etat, des Collectivités Locales, des Exploitants, du Personnel des services publics et de membres qualifiés, ignora jusqu'à un récent arrêté du Ministre de l'Intérieur daté du 17 Mars 1981, l'existence des usagers. Or, à ce jour, l'arrêté n'est toujours pas appliqué.

- Jusqu'à la Loi du 30 Décembre 1982, la S.N.C.F. est restée régie par le statut de 1937 qui ne faisait aucune place aux usagers, tant au niveau du Conseil d'Administration que des échelons régionaux.

- Les P.T.T., en tant qu'administration, disposent d'un organe consultatif national à composition tripartite (Etat, personnel personnalités compétentes) qui admet un représentant des usagers : le Conseil Supérieur des P.T.T.

D'autres instances admettaient dans des organismes semblables (Conseil Supérieur ou Haut Comité) une certaine représentation des usagers mais avec les deux constantes caractéristiques que nous avons déjà rencontrées :

- La concertation au sommet (au niveau des conseils d'administration ou des directions générales) est privilégiée au détriment d'une concertation décentralisée. La conséquence en est de réduire considérablement le champ du dialogue et les types de problèmes abordés.

- La concertation s'insère toujours dans des instances tri ou multipartites avec une représentation minoritaire des usagers qui limite leur audience.

Mais, si le tripartisme a souvent été comparé à une "peau de chagrin", il ne faut pas en conclure que tout dialogue avec les usagers était clos ; il passait en fait par d'autres canaux.

### B. La représentation par les élus :

Les élus locaux, Maire, Conseiller Général ou Régional ont été souvent, sont encore, considérés comme d'utiles représentants ou porte-parole des usagers. La tentation de les considérer comme uniques représentants est alors forte. D'où leur nomination fréquente au sein de divers conseils, comités ou tout autre organisme de concertation et d'information.

L'absence d'association d'usagers ou de consommateurs aptes à exprimer les aspirations des utilisateurs des services publics, la forte centralisation de l'administration française ont longtemps expliqué cet état de fait.

Mais, l'élu local a désormais une spécificité qui l'empêche d'être le défenseur privilégié d'une catégorie de citoyens, aussi étendue et importante soit-elle. L'élu est devenu un responsable local qui doit intégrer diverses contraintes et en faire la synthèse afin de décider lui-même. C'est le sens même de la décentralisation mise en route depuis deux ans.

C'est dire que l'élu doit être à la fois autre chose et plus que le porte-parole des aspirations des usagers.



De ce point de vue, l'étude des comités régionaux de la distribution d' E.D.F. est à la fois spécifique et exemplaire :

- spécifique car les collectivités locales accordent en droit une concession de service public à une entreprise publique ; elles possèdent-à ce titre-un droit de regard sur E.D.F.
- exemplaire car les collectivités locales acquièrent un quasi-monopole de représentation des usagers et que cette fonction leur est dévolue dans nombre de services publics, les cas limites sont fournis par les services publics municipaux en régie directe où la commune devient son propre usager et le conseil municipal juge et partie.

La représentation des usagers par les élus s'affirme tout au long du 20ème siècle au travers de deux postulats très simples : d'une part, le principe de non-contradiction entre le citoyen et l'usager voire l'identité de vues ; d'autre part, le principe démocratique de l'élection au suffrage universel de ses mandataires. Dès lors, puisque seule l'élection permet de dégager une expression démocratique, l'usager doit se confondre avec le citoyen. Cette logique a été déterminante et a permis d'assurer un premier dialogue : face à des critères de rentabilité, à combien de reprises, les conseils généraux n'ont-ils pas du intervenir pour s'opposer à la fermeture de lignes de chemin de fer jugées déficitaires mais remplissant une mission de service public ?

Parmi de nombreux exemples, la municipalité de Fismes, dans la Marne, n'a-t-elle pas été l'instigatrice d'une association qui au prix de plusieurs années de lutte, permit la réouverture d'une ligne par la S.N.C.F. en 1982 ?

Le rôle essentiel de médiation joué par les élus illustre la confusion fréquente entre le citoyen et l'usager de service public mais n'épuise pas le sujet : ainsi, sur le problème très concret du règlement pré-contentieux, lors d'une contestation de facture, l'élue ne peut intervenir ; représentant soit l'intérêt local, soit l'intérêt général, il ne s'immisce pas dans les intérêts particuliers.

Enfin, un risque demeure toujours latent de voir la représentation supplanter la participation ; or, l'une ne saurait exister sans l'autre, tant les contraintes propres aux élus locaux face aux services publics nationaux que la gestion directe ou indirecte des services locaux introduisent une distance par rapport aux intérêts des usagers, distance comblée par l'existence d'associations spécifiques. Ignorer ces dernières -au même titre que sous-estimer le rôle des élus- signifierait éluder une partie du problème.

### C. La représentation par les syndicats

Les syndicats comme les usagers ont souffert du grippage du tripartisme qui a réduit leur influence au sommet. Mais appuyés sur la législation du travail et les statuts spécifiques de chaque entreprise, les représentants des travailleurs ont néanmoins constitué un indispensable et permanent interlocuteur des directions générales. Leur rôle a connu des phases diverses selon le pouvoir politique en place mais sans que disparaisse l'image d'entreprises modèles en matière sociale. Lors des périodes de lutte intense et notamment dans la dernière décennie, les syndicats ont résisté aux tentatives de démembrement du service public, en se réclamant de l'usager de l'intérêt général et des missions de service public que les entreprises devaient remplir ; à l'occasion de la suppression d'une prestation, de la fermeture d'une ligne de chemin de fer ou d'un bureau de poste rural, la défense conjointe des revendications de l'agent producteur et de l'usager-consommateur a conforté à juste titre la position des organisations syndicales.

Mais cette convergence des intérêts ne doit pas occulter des oppositions qui sont loin d'être occasionnelles : le débat sur la durée et les heures d'ouverture des bureaux ou des agences fournit un bon exemple de discordance des aspirations ; les heures qui conviennent aux uns ne répondent pas aux vœux des seconds.

Comme pour les élus, il ne s'agit pas de mettre en cause l'action des syndicats mais de nuancer une volonté de représentation des usagers qui a moins de raison d'être.

L'existence de porte-parole a contribué à la reconnaissance du problème usager. Mais il existe un espace irréductible, constitutif de l'usager, que ni les élus, ni les syndicats ne sauraient occuper.

## II. - LA PRODUCTION DE L'USAGER-ALIBI

Outre les services publics, qui trop souvent se dérobent à son regard, l'usager rencontre trois pièges qu'il lui faut successivement déjouer, s'il prétend parvenir à un dialogue réel. Le premier piège réside dans le pouvoir politique qui tend à confondre ses intérêts avec les siens (A : les comités d'usagers en 1974 : une idée fourvoyée) le second piège est en l'usager lui-même ou plutôt en ses différents représentants engagés dans une lutte fratricide portant sur la légitimité (B : les associations entre le monopole et la reconnaissance mutuelle). Le dernier piège consiste dans les manipulations auxquelles peuvent parfois se prêter les services publics (C : les services publics entre le refus et la récupération).

### A. Les comités d'usagers en 1974 : une idée fourvoyée

L'idée d'instituer des comités d'usagers pouvait apparaître séduisante ; à la seule condition de ne pas les transformer en ersatz de dialogue.

C'est dans le courant des années 1970 que les relations entre usagers et services publics entrent réellement dans le champ politique au point de figurer dans un programme de politique générale du Premier Ministre en Juin 1974; ceci aboutit à la nomination de 17 parlementaires en mission chargés de présider un "comité d'usagers" pour chaque Ministère compétent.

Si cette procédure spectaculaire avait pour objet d'accaparer ou de masquer un des enjeux du débat politique, elle y parvint : si elle avait pour but de préconiser des solutions, ce fût un échec.

Sous trois aspects, les comités d'usagers se sont révélés déficients, en raison même de leur mode de fonctionnement et de la volonté politique qui les animait :

1°) La composition du comité d'usagers dont les membres étaient désignés par chaque ministre témoignait d'une singulière vision de l'utilisateur et du service public ; d'une part, la désignation ne tenait pas compte de la représentativité des associations engagées dans un dialogue avec les services publics ; d'autre part, les comités, sous l'étroite dépendance du parlementaire en mission, n'ont jamais eu la possibilité de se démultiplier et de se déconcentrer selon les niveaux de responsabilité régionaux ou locaux.

2°) La compétence des comités d'usagers a été limitativement définie à des problèmes ponctuels (correspondance, formulaire, procédures et démarches, accueil du public, information générale) sans jamais envisager de concertation durable entre usagers et services publics. En fait, les comités d'usagers pouvaient tout dire, tout faire et tout promettre (985 propositions recensées !) sauf se prononcer sur la création de réels comités d'usagers. ,

3°) La durée d'existence des comités d'usagers n'a pas dépassé une vingtaine de mois et tous se sont dissous à ce terme, comme si la relation usagers - services publics pouvait se circonscrire dans le temps par quelques rencontres, et non pas déboucher sur un dialogue sans cesse entretenu par l'évolution des demandes sociales et la modernisation des services publics.

L'institution de comités d'usagers dans la période 1974-1976 ressort plus de l'opération politique que de la prise en compte et de l'étude du problème posé. Elle a en revanche pour mérite involontaire de photographier en négatif ce qui pourrait définir une nouvelle volonté politique :

- ne pas se confiner au cadre ministériel mais coller au service public lui-même, dans toutes ses composantes, nationale, régionale et locale, et sans exclusive sur la représentativité des usagers.
- ne pas restreindre la compétence des organes de concertation, ceci afin de précéder les évolutions et les adaptations des services publics.
- ne pas limiter dans le temps la concertation, celle-ci ne trouvant son sens que dans le suivi et la relance des propositions ou des améliorations retenues.

Mais la désillusion consécutive à cette malheureuse opération n'est pas sans laisser de traces chez ceux qui ont été amenés à y participer la crainte de la manipulation ou de la récupération liée à la méfiance vis à vis d'initiatives "politiques" constituent désormais un horizon auquel même un rapport -surtout un rapport parlementaire ?- ne peut échapper. Echaudées par cette première tentative, les associations d'usagers et de consommateurs ne sont pas prêtes à n'importe quelle concertation. C'est pourquoi une analyse précise de leurs propositions s'avère nécessaire.

#### B. Les associations entre le monopole et la reconnaissance mutuelle.

Le développement de la vie associative connaît une brusque accélération depuis une quinzaine d'années, signe à la fois d'une crise et d'un renouveau : crise car les anciens modèles de participation et de représentation n'assurent plus la même cohésion de la société et appellent de nouvelles formules ; renouveau car les associations se créent au cœur de la société civile et manifestent une volonté d'agir ensemble, caractéristique d'une solidarité originale.

Les associations d'usagers et de consommateurs relèvent de ce double aspect : combien de frustrations répétées et multiples sont à l'origine de découragements vécus individuellement avant que d'aboutir à la création d'une association ? La somme des expressions individuelles se compose de silence et d'agressivité rentrée (cette accumulation des silences dégénère parfois en violence bien réelle dont témoignent et souffrent les agents des services publics, plus particulièrement dans les agences locales de l' A.N.P.E. et de la sécurité sociale).

Sans systématiser ces attitudes exceptionnelles, nous voulons montrer qu'il est impossible de se fonder sur le silence des usagers pour ne rien entreprendre : les comportements, les représentations mentales se forgent dans la durée, de façon souterraine et difficilement contrôlable ; aussi, les lettres ou les registres de réclamations ouverts aux usagers ne sont que des pis-aller. Entre le silence d'acquiescement et celui de la frustration, les frontières s'avèrent difficiles à cerner ; si seules les personnes mécontentes se plaignent, il serait faux de croire qu'il n'y a que les gens heureux qui n'écrivent pas.

L'argument selon lequel une minorité agissante d'insatisfaits monopoliserait la parole ne résiste pas au silence massif et difficilement interprétable des usagers.

S'il apparaît urgent de donner la parole et donc de s'intéresser à cette expression informelle, le mouvement associatif en constitue de façon complémentaire et non-exclusive un "précipité", la mobilisation par quelques uns d'une volonté diffuse.

Avant d'apprécier la représentativité des associations, il convient de souligner leur diversité et leur vision souvent contradictoire des problèmes ; une typologie rapide recense trois attitudes spécifiques face au service public, selon que l'association provient d'un mouvement usager, consumériste ou relatif au cadre de vie et à la famille.

1°) Les associations d'usagers révèlent leur force dans le domaine du téléphone (A.F.U.T.T.) et des transports (S.N.U.T. - F.N.A.U.T.) et leur ancienneté précède parfois celle des organisations de consommateurs puisque la ligue des abonnés du téléphone ou la fédération des ligues de voyageurs remontent au début du siècle ; mais cette antériorité ne peut masquer une situation de fait : de même que le mouvement consumériste se révèle le parent pauvre du mouvement syndical dans les relations du travail, le mouvement usager apparaît comme le parent pauvre du mouvement consumériste qui a acquis, par le biais du Comité National de la Consommation, de l'Institut National de la Consommation et d'une reconnaissance ministérielle, ses lettres de noblesse (malgré un retard par rapport aux pays anglo-saxons). Les associations d'usagers, quoique fortement structurées et bénéficiant d'adhésions nombreuses, sont relativement restées en marge d'une audience nationale, ce qui restreint leur impact. Mais elles ont gagné en cohésion et en cohérence dans leur objectif, ce qui leur a permis de devenir des interlocuteurs privilégiés des P.T.T., de la S.N.C.F. ou de la R.A.T.P. (qui ignoraient peu ou prou les associations de consommateurs) et d'acquérir une connaissance approfondie des services publics, déjouant notamment les embûches de la logique technicienne évoquée dans la première partie.

2°) Les associations consuméristes semblent ne porter une attention soutenue au service public que tardivement, à l'issue d'une prise de conscience de leur importance dans la consommation des ménages. Soit par application du modèle américain qui ignore pratiquement le phénomène service public, soit par un certain blocage face à des monopoles et des services liés à un pouvoir politique, le mouvement consumériste souffre d'un relatif manque d'expérience en la matière.

3°) Les associations familiales et du cadre de vie représentées au C.N.C. ont un mode de pensée rayonnant : centrées sur la famille ou le logement, elles élargissent progressivement leur réflexion vers l'école, les crèches, les transports... Les services publics ne sont intégrés qu'en tant qu'ils participent à leur objectif initial. Là encore, l'inexpérience transparaît et comme pour le mouvement consumériste proprement dit, la différence avec les associations d'usagers s'affirme.

A ces trois types de représentation des usagers s'ajoute celle des usagers spécifiques -handicapés, personnes âgées- dont les aspirations ne se retrouvent pas totalement dans les catégories précédentes et dont la voix est souvent trop faible pour parvenir jusqu'au service public.

La typologie effectuée souligne des attitudes, elle ne recense pas les forces et les rivalités d'intérêt ; or entre les associations d'usagers qui s'affirment leurs représentants légitimes, et les associations de consommateurs, reconnues représentatives de droit puisque membres du C.N.C. (reprochant la présence de professionnels au sein des précédentes) la complémentarité théorique des revendications ne résiste pas aux querelles dans la pratique. Cette division du monde associatif porte préjudice à une reconnaissance mutuelle et à des règles de cohabitation normale tandis qu'elle facilite les aternoiements du service public.

### C. Les services publics entre le refus et la récupération

La diversité d'attitude des associations doit en effet être interprétée, d'abord comme un risque de faiblesse, avant de pouvoir devenir un facteur de richesse ; car les services publics trop souvent jouent de cette division, soit pour contester la représentativité des associations, soit pour favoriser l'une au détriment de l'autre et mieux les paralyser mutuellement ; les associations elles-mêmes contribuent bien souvent au maintien du statu quo, préférant qu'aucune ne soit consultée, plutôt que l'une d'entre elles. Exemple moins flagrant mais tout aussi révélateur, lorsqu'un représentant d'une association membre du C.N.C. est nommé dans un Conseil d'Administration ou toute autre instance, il ne rend qu'exceptionnellement compte à ses pairs du Conseil, ce qui fait preuve d'un sens de l'indépendance exacerbé et peu compatible avec une structure collégiale. De telles méthodes de part et d'autre ne seraient qu'anecdotiques si elles n'enclenchaient un processus qui s'assimile à un cercle vicieux : c'est parce que les associations sont faibles et peu représentatives que les services publics n'engagent pas de concertation ; mais c'est précisément pour cette raison qu'elles ne peuvent se développer et acquérir une légitimité.



La crise de la représentation des usagers se loge exactement au centre de ce cercle, elle réside dans une faiblesse structurelle des associations qui encourage le refus du dialogue de la part des services publics ; mais elle est aggravée par la stratégie que mène chaque type d'organisation.

- les associations d'usagers, fortes d'une pratique et d'un dialogue déjà établi, tiennent un discours "technicien" proche de celui des services publics et insistent beaucoup moins sur la concertation que sur l'information des usagers et la réalisation de mesures ponctuelles, précises, destinées à améliorer le service.

- les associations de consommateurs tiennent par dessus tout à conserver leur indépendance face au "producteur"; elles veulent devenir un moyen de pression plus qu'un interlocuteur ; les mots d'ordre "d'usager-alibi" et de récupération rencontrent chez elles un certain succès, qui explique leur réticence à entrer dans les conseils d'administration des entreprises.

- les associations familiales et du cadre de vie, apparemment plus détachées, sont parmi les plus participatives, tenant en particulier à souligner le rôle moteur du C.N.C. dans une concertation à venir.

On discerne un élément commun à ces différentes stratégies, la hantise de la récupération : le dialogue fait à ce point peur qu'il est souvent rejeté par ceux là mêmes qui devraient en bénéficier. Aussi, une priorité nouvelle s'inscrit-elle dans notre démarche : montrer que le dialogue n'est pas condamné à se retourner contre les usagers ou leurs mandataires ; des expériences passées et présentes nous montrent d'ailleurs la voie.

### III - LE MONOLOGUE DEPASSE ?

Des expériences intéressantes et innovantes ont été tentées, mais à des rythmes différents selon la période considérée. Une première phase s'étend de 1975 à 1981 et donne lieu à des tentatives isolées (A) ; une seconde phase commence avec le Gouvernement de Monsieur Pierre MAUROY où dès la déclaration de politique générale effectuée lors de la mise en place de la nouvelle législature, il est explicitement fait référence à la "nouvelle citoyenneté" et aux droits des usagers ; mais au sein de cette seconde période il faut distinguer les expériences qui se situent dans la continuité de la phase précédente (B), des innovations réelles qui rompent avec une conception traditionnelle de la concertation usagers-services publics (C).

#### A - La première phase : les expériences pionnières

Exception faite de la R.A.T.P., les expériences les plus marquantes se sont déroulées dans des domaines extérieurs au champ d'étude que nous nous sommes fixés : ainsi à la D.G.R.P. (Direction Générale des Relations Publiques) du Ministère du Budget ; ainsi dans les offices H.L.M. (annexe 2).

La R.A.T.P. accorda un rôle prioritaire au dialogue avec les usagers, alors que l'entreprise poursuivait parallèlement une concertation fructueuse avec les collectivités territoriales. A ceci, trois raisons :

- l'acuité des problèmes de transport dans la région parisienne,

- la très vive concurrence entre les moyens de transport collectifs et individuels,

- la crise que traversait la R.A.T.P. au début des années 70 et qui l'incitait à innover.

Selon les documents fournis par la Direction Générale de la R.A.T.P., la concertation intervint d'abord sous la forme de relations suivies avec les usagers puis par la participation à l'élaboration d'un plan d'entreprise.

Les premiers contacts avec le Syndicat National des Usagers des Transports (S.N.U.T.), remontent à 1958. Ces rencontres au début très informelles, ont lieu désormais au rythme de trois séances ordinaires par an. Elles mettent en présence les membres du bureau du S.N.U.T. et les représentants des différentes directions et services de la R.A.T.P. concernés par les questions inscrites à l'ordre du jour. Le projet d'ordre du jour est communiqué à la Régie en temps utile de façon à permettre aux intervenants la réunion d'éléments de réponse pertinents.

Des réunions périodiques avec les associations (dont la F.N.A.U.T.) permettent d'aborder :

- des questions d'ordre général : projets d'extension des réseaux de la R.A.T.P. ; propositions du S.N.U.T. relatives à des extensions possibles ou à des restructurations des réseaux ; coordination des modes de transports individuels ; moyens d'améliorer l'information des voyageurs sur les services ; politique en matière de promotion des transports collectifs.

- l'exploitation des réseaux : rénovation des stations, modernisation et renouvellement des matériels roulants ; accroissement du nombre des équipements de confort ; amélioration des dessertes et des fréquences ; ouverture de nouveaux accès ; implantation des lignes de contrôle ; programme de développement de couloirs réservés et de sites propres ; création de points d'arrêt ou amélioration de leur implantation sur les lignes d'autobus ; actions de la R.A.T.P. en vue de lutter contre les stationnements abusifs ou contre la fraude ; problèmes de la délinquance et des agressions dans les transports publics, etc... ;

- le trafic et la tarification : résultats des extensions des lignes du métro et du R.E.R. ; résultats d'exploitation de nouvelles lignes d'autobus ; évolution du niveau et de la

structure des tarifs ;

- le financement de l'exploitation et des investissements

Les vues qui ont été échangées au cours des réunions ordinaires sont transcrites dans un procès-verbal qui est adressé aux intervenants R.A.T.P. et aux représentants du S.N.U.T.

Mais l'initiative concernant le plan d'entreprise s'avère plus original et a d'ailleurs été suivi d'améliorations importantes (cf infra).

La R.A.T.P., qui dispose d'un système de planification d'entreprise depuis maintenant 10 ans, a décidé en 1979 d'organiser des colloques annuels après la parution de son plan d'entreprise, avec les représentants d'associations d'usagers et de consommateurs. Ces réunions ont donné lieu à des échanges autour des principaux éléments du plan et permis aux participants de s'exprimer et d'exposer leurs problèmes.

Face à cette attitude résolument novatrice, les grands services publics apparaissent plus timides ; certes, des contacts existent : à E.D.F. avec les organisations de consommateurs, dès 1976 ils ont abouti à la réalisation d'un livret de l'usager ; à la S.N.C.F. les résultats tangibles se dégagent imparfaitement.

B - La seconde phase : la concertation dans la continuité

La seconde phase amorcée par le Gouvernement MAUROY voit éclore de multiples expériences témoignant d'un regain de la concertation : dans l'école avec des journées de dialogue parents-élèves-enseignants, dans l'hôpital avec la charte de l'usager, dans le logement avec l'institution de commissions départementales des rapports locatifs, dans l'administration grâce à l'opération A.V.S (Administration à votre service)...

Se distinguant, le Ministère de l'Environnement a pris une part active au mouvement, appelant ou renforçant la présence des usagers dans le Haut Comité de l'Environnement, les Agences et les comités de bassins, organisant des Etats Généraux de l'Environnement.

Aussi, les grands services publics nationaux ne pouvaient ignorer ce mouvement de fond.

1°/ - E.D.F. et les représentants des consommateurs sont convenus de tenir trois réunions annuelles d'information et d'examen des réclamations : outre un échange de vues, E.D.F. s'engage à "consulter les organisations de consommateurs... chaque fois que des décisions jugées importantes, par l'une ou part l'autre des parties, seront envisagées au plan national".

2°/ - Aux P.T.T, un Haut Comité de la Communication créé par arrêté ministériel du 1er septembre 1982, composé de 21 membres dont 2 représentants des organisations de consommateurs est appelé à se réunir trois ou quatre fois par an en vue d'examiner et définir la politique de communication des P.T.T. ; en outre, trois commissions réunissant des représentants des usagers ont été réunies auprès de la Direction Générale des Télécommunications.

3°/ - La Loi du 30 décembre 1982 change les statuts de la S.N.C.F. et définit une véritable charte de l'utilisateur des transports. Ainsi, entre au Conseil d'Administration de la S.N.C.F. un représentant des usagers voyageurs (décret du 24 janvier 1983) tandis qu'est institué un conseil national des transports (dépassant alors le cadre du chemin de fer), au sein duquel cohabiteront représentants des élus, des entreprises, des syndicats, des catégories d'utilisateurs, de l'Etat et enfin des personnalités compétentes (article 16).

Dans les trois cas, concertation multipartite (sauf pour E.D.F.) et concertation au sommet, (au niveau des directions

générales et des ministères) s'inscrivent dans une continuité, dans une vision traditionnelle du problème : l'ouverture a consisté à généraliser des procédures précédemment expérimentées. Heureusement, l'innovation fut aussi au rendez-vous.

C - La seconde phase (bis) : la concertation par l'innovation

Le premier changement réside dans le rôle moteur accordé au Ministère de la Consommation afin de coordonner les différentes actions concernant les services publics. Les rôles respectifs du C.N.C. et de l'I.N.C. en furent d'autant grandis. Ainsi, Madame Catherine LALUMIERE a demandé qu'un groupe de travail du C.N.C. étudie les améliorations des relations E.D.F. - Usagers ; ainsi, à la fin de 1982, des représentants des Ministères des P.T.T. et des Transports vinrent présenter devant le C.N.C. les actions entreprises en faveur des usagers.

Par ailleurs, de nouvelles directions s'ouvraient en matière de concertation.

- à E.D.F., le groupe de travail du C.N.C. proposa lors de la réunion du 26 février 1982, l'instauration de comités d'usagers aux échelons locaux de la distribution d'électricité chargés d'examiner les litiges ; fait sans précédent mais non encore appliqué.

- aux P.T.T., il est prévu une expérience de conciliation dès le printemps 1983 ; la direction opérationnelle de Melun est chargée de créer une commission ad hoc, regroupant agents de l'administration et représentants des usagers ; présidée par une personnalité locale nommée par le Commissaire de la République, elle serait dotée de pouvoirs consultatifs en matière de règlement pré-contentieux.

- La loi du 30 décembre 1982 d'orientation des transports intérieurs accompagne les mesures de décentralisation en prévoyant des

comités régionaux et départementaux des transports (article 17) ainsi que pour la S.N.C.F. des commissions consultatives auprès des directions régionales de l'établissement (article 22), ceci à la demande des collectivités régionales intéressées.

- A la R.A.T.P., une étape supplémentaire a été franchie en 1982. Alors qu'auparavant ces associations d'usagers et de consommateurs n'étaient consultées qu'après la parution du plan, il a été décidé de développer une procédure permettant de les associer, à son élaboration. Une Commission de travail a été créée, comprenant notamment des représentants des principales associations d'usagers et de consommateurs (Fédération nationale d'usagers des transports, Fédération des usagers des transports, Syndicat national des usagers des transports, Droits du piéton, Union régionale des organisations de consommateurs d'Ile de France). Cette Commission comprend aussi des représentants des assemblées élues de la région Ile de France : conseil régional et conseils généraux des 8 départements.

L'objectif de cette Commission "élus-usagers" est d'apporter la contribution des différents courants représentés à l'élaboration du plan d'entreprise. Leurs observations et propositions relatives aux orientations stratégiques de l'entreprise et à la définition des programmes d'actions sont intégrées dans les travaux de planification tout au long de la procédure.

De plus, cette Commission, qui s'est réunie en 1982 à 6 reprises, a permis d'établir, entre ses membres et les responsables de la R.A.T.P., un dialogue sur le développement des transports collectifs. De nombreux thèmes ont été abordés au cours de ces réunions, les principaux étant : la politique d'extension des réseaux, la politique de rabattement sur les infrastructures ferroviaires, l'amélioration des correspondances, les conditions de circulation des autobus, les services offerts en heures creuses et les dimanches et fêtes, le problème de l'information, du transport des handicapés, de la fraude.

Cette Commission "élus-usagers" a, pour sa première année de fonctionnement, donné des résultats jugés positifs par l'ensemble des parties prenantes. Il a donc été décidé de la reconduire pour la préparation du plan 1984-1988.

Le trait distinctif de ces dernières mesures est le souci nouveau de s'attacher aux échelons locaux des services publics ; ceci constitue une rupture bénéfique avec les pratiques antérieures et témoigne d'une conception du dialogue à laquelle nous adhérons entièrement. Mais ce foisonnement d'idées encourt le reproche de la dispersion : chaque service public applique son propre modèle, sans réelle coordination ; or, un tel reproche est rédhibitoire si l'on s'accorde sur l'idée principale évoquée lors de la première partie, à savoir le manque de lisibilité du service public. Si les expériences accentuent les particularismes et multiplient les procédures, le remède s'avèrera bientôt aussi nocif que le mal dénoncé ; la dispersion est mauvaise conseillère.

Au terme de ce qui nous semble constituer l'expression monotone d'un monologue de l'utilisateur ou tout au plus d'un dialogue en pointillé, ressortent les deux aspects primordiaux qui découragent toute volonté de communication entre les interlocuteurs :

- la définition des représentants légitimes des usagers qui semble autant diviser le service public... que les usagers eux-mêmes.

- la centralisation excessive des contacts qui contribue au malaise de l'utilisateur-alibi.



TRÓISIEME PARTIE

POUR UN DIALOGUE



S'il est apparu clairement que le double monologue des services publics sur l'utilisateur et de l'utilisateur sur le service public constituait la pierre d'achoppement de toute relation sereine entre les deux partenaires, il n'en faudrait pas pour autant tomber dans l'erreur inverse et attribuer au dialogue des vertus intrinsèques dont - à l'évidence - les limites sont inscrites dans "le dialogue pour le dialogue".

Permettre une communication afin de promouvoir la participation, telle est notre volonté.

Confondre la fin et les moyens, subvertir le dialogue et revenir au schéma antérieur, tel est, tout à la fois, le danger, l'ennemi et le compagnon de notre démarche.

Un second danger consisterait à surcharger notre propos, à vouloir trop définir, trop baliser, en un mot à étouffer un dialogue à peine naissant ; les voies de la participation se cherchent dans une pratique, au travers d'expériences, et ne s'imposent pas au terme d'un rapport. Aussi, notre ambition dans cette dernière partie se borne à poser des jalons en répondant à des questions apparemment simples, trop simples, mais sans lesquelles l'amorce d'un dialogue s'avérerait impossible :

Qui dialogue avec qui ?

Pourquoi et vers quelle finalité ?

Comment, selon quelle forme et quels pouvoirs ?

Où, et à quel niveau privilégié, s'il existe ?

Toute erreur ou omission dans le diagnostic et la mise en place consécutive du dialogue refaillirait sur l'ensemble du processus, au risque de le condamner. Aussi, c'est avec infiniment de précautions que nous aborderons successivement :

I - Les acteurs du dialogue,

II - Les règles du dialogue,

III - Les niveaux du dialogue,

Une synthèse des propositions concernant les services publics nationaux est fournie dans le schéma récapitulatif de la page 101, les modalités particulières aux services publics locaux sont abordées en page 114 .

## I - LES ACTEURS DU DIALOGUE

Paradoxalement, la multiplicité des interlocuteurs va de pair avec une relative pénurie des effectifs ; il s'agit de remédier à l'une et à l'autre (A : les représentants des usagers) ; il s'agit aussi de concevoir une nouvelle approche de participation (B : le déclin du multipartisme) et de définir le rôle du service public (C : les services publics et le coût du dialogue).

### A - Les représentants des usagers

Si chaque service public s'individualise sans qu'aucune confusion soit possible, l'image du partenaire usager a du mal à se dessiner de façon précise ; d'où la naissance

de certaines équivoques, et plus généralement d'un déséquilibre flagrant en faveur du service public ; lui seul, en effet, avait compétence pour définir son interlocuteur, voire ses interlocuteurs, quitte à bénéficier de leurs divisions. Cette "place du roi" doit s'estomper au profit d'une image plus stable de l'utilisateur, apte au face à face avec le service public. Cerner la notion de représentation légitime des usagers constitue donc un premier pas nécessaire. Mais tout autant que de légitimité, il sera question de renforcement, problème crucial sur lequel risque de se bloquer le dialogue à venir.

La représentation de l'utilisateur souffre actuellement de l'esprit de monopole que revendiquent les différentes associations, évoquées dans la deuxième partie. Manque de crédibilité, absence et moyens financiers, faible pouvoir de discussion face au service public se conjugent pour souligner l'inanité d'une telle conception. Aux concurrences stériles et aux luttes pour le monopole doivent se substituer l'entente et la complémentarité. Aucune exclusive, ni anathème ne sauraient être admis alors que le mouvement utilisateur en reste à une phase de relative pénurie. Aussi les représentants légitimes des usagers au sein du monde associatif sont-ils à regrouper en trois composantes :

. les associations d'utilisateurs qui ont frayé la voie au mouvement et dont les statuts font explicitement référence au service public (ex : A.F.U.T.T., F.N.A.U.T., S.N.U.T.). Leur origine et l'expérience acquise, tant locale que nationale leur confère une légitimité qui ne saurait aller jusqu'au monopole de la représentation.

. les associations de consommateurs affiliées aux associations représentées au sein du Comité National de la Consommation ont vocation à traiter des services publics ; que, jusque dans un passé proche, elles aient peu occupé ce terrain, ne doit point les exclure car ce serait aller à l'encontre d'un mouvement plus général : la multiplication des services publics locaux et l'augmentation de la consommation de services (au détriment relatif des produits) rendent factices les frontières traditionnelles et élargissent insensiblement le champ de compétence des associations de consommateurs. A cet égard, l'évolution des pouvoirs du Conseil National de la Consommation ou même du Ministère de la Consommation s'avère significative.

. les associations spécifiques ayant vocation à exprimer les aspirations de certaines catégories socio-professionnelles doivent participer au dialogue usager-service public ; ce serait perdre beaucoup que de ne pas prêter attention aux suggestions du mouvement associatif émanant (pour ne retenir que deux exemples) des personnes âgées ou des handicapés ; or, cette spécificité disparaît souvent, dans les deux types d'associations précitées.

Nous ne cédon pas à une vision idyllique de la complémentarité, ni n'espérons à court terme un climat de confiance entre des associations qui ont le sens aigu de la "chasse-gardée". Mais cet état d'esprit est produit, plus qu'il ne produit : perçu comme cause et principal responsable des divisions du monde associatif, il est en fait la conséquence d'une situation de pénurie. En l'absence de reconnaissance statutaire - ou chichement accordée - chaque association est amenée à défendre son territoire, et à s'opposer aux autres.

La démarche que nous préconisons vise à inverser de tels comportements : par la reconnaissance et le développement de la concertation, les associations se trouvent engagées dans un processus où leur force provient de leur nombre et de leurs initiatives cumulées face au service public : l'existence d'un cadre (les structures de concertation à définir) les incitent précisément à remplir ce cadre, sous peine de le voir déperir.

D'autre part, reconnaître trois composantes au mouvement usager, implique un changement significatif de la représentation et des rapports de force, qui ne sera pas sans influencer sur le devenir de la participation et l'efficacité du mouvement usager ; la faiblesse des organisations de consommateurs dans certaines régions présente le danger d'accentuer le monologue du service public, non pas intentionnellement cette fois, mais faute d'interlocuteur ; le résultat serait alors contraire au but recherché.

C'est pourquoi aucune pensée de l'uniformité ne doit préexister à la volonté de dialogue : en fonction du service public, de l'histoire et de la vitalité du mouvement usager, un certain dialogue s'établira, jamais équivalent, toujours renouvelé, prenant tour à tour exemple des échecs et des réussites rencontrées ; sans vouloir anticiper, il semble probable que dans un premier temps, de très fortes inégalités surgiront quant à la réalité et à la qualité des relations usagers-service public. Plus qu'un risque, ces inégalités constituent une chance à saisir, celle de voir l'expérimentation de quelques uns se transformer en modèle adaptable au plus grand nombre.

## B - Le déclin du multipartisme

Les déboires du tripartisme dans la gestion du service public et du multipartisme dans la concertation au sommet incitent à infléchir les démarches habituelles et à revendiquer une représentation propre des usagers. Ceci implique de :

- redéfinir le rôle des portes-parole
- créer des structures exclusivement composées d'usagers
- réunifier les procédures

### 1°/ Redéfinir le rôle des porte-parole

Ceux-ci, syndicats, élus, personnalités compétentes, ont joué dans une phase historique donnée une fonction de représentation nécessaire qui combla un vide ; mais aujourd'hui, vouloir la pérenniser peut, dans la mesure d'une vie associative suffisamment riche, déboucher sur une situation conflictuelle et retarder la montée en puissance du mouvement usager. En un mot, les "porte-parole" existaient par défaut, il ne faut point qu'ils se maintiennent par excès, empiétant sur des formes nouvelles de participation.

Notre propos n'est pas d'exclure mais d'ajouter, de partager et de participer :

. ajouter car la représentation propre des usagers permettra d'éliminer certaines confusions aux con séquences éventuellement fâcheuses (ex : l'élu, gestionnaire d'un service public local, se retrouvant juge et partie dans la relation qu'il entretient avec l'usager-citoyen).



. partager, car la redéfinition des rôles respectifs entraîne une clarification du dialogue ; telle décision, qui nécessite l'intervention d'une collectivité territoriale et d'un service public demeurera bien sûr, de leur seule responsabilité ; mais ces instances, se réclamant l'une de l'intérêt local, l'autre de l'intérêt général et qui, parmi de multiples contraintes, pouvaient revendiquer la personne de l'utilisateur, devront tenir compte d'un discours autre, tenu par les usagers eux mêmes ou leurs mandataires. La volonté de partage met un terme à tout monopole de représentation -sans plus- et appelle au dialogue.

. participer au sens de l'article 1 des lois du 2 mars 1982 et du 7 janvier 1983 portant décentralisation et répartition des compétences. La participation des citoyens passe par d'autres canaux que la délégation et le suffrage universel ; elle s'inscrit dans un cadre différent sans pour autant être invalidée (ex : commissions extra-municipales).

## 2°/ Créer des structures exclusivement composées d'utilisateurs

Alibi, l'utilisateur ne l'est jamais autant qu'au sein d'instances multipartites où sa voix est rapidement étouffée. La responsabilisation des utilisateurs passe certes par leur reconnaissance mais surtout par la définition de structures adéquates. La logique du silence des utilisateurs ne peut être combattue qu'au moyen d'une rupture avec les pratiques antérieures : la création de comités ou de conseils, exclusivement composés d'utilisateurs nous semble un premier gage de crédibilité. Alors seulement, un véritable face à face permettra aux utilisateurs d'exprimer distinctement leur volonté.

### 3°/ Réunifier les procédures

La confusion des compétences et des rôles s'avère néfaste. La confusion des procédures ne l'est pas moins car elle entraîne la multiplication des interlocuteurs.

Entraîner les usagers dans la logique de la diversité des règles et des fonctionnements reviendrait à restreindre le dialogue à quelques spécialistes suffisamment habiles pour se retrouver dans les arcanes des établissements publics, des administrations ou des régies. Un dialogue inscrit dans une pure logique fonctionnelle dont chaque service serait entièrement maître-semble condamné à reproduire le schéma de l'utilisateur - alibi théoriquement appelé à s'exprimer et pratiquement exclu (cf 2ème partie).

Pour nous, l'utilisateur doit être à même de pouvoir se reconnaître dans chaque service public, c'est-à-dire de savoir à qui s'adresser lorsque s'exprime sa volonté de dialogue. Point n'est besoin alors d'imaginer des structures rigides et compliquées ; tout au plus est-il nécessaire de réunifier les procédures de contact avec l'utilisateur. Dans l'exemple des trois grands services publics nationaux, les procédures de concertation ou de conciliation doivent à tout prix être conçues comme un ensemble, c'est-à-dire qu'à un même type de problème corresponde le même type de démarche ; nous aborderons lors de l'étude des niveaux du dialogue, la typologie qui nous semble adéquate ; notre volonté est qu'au lieu de trois modes de règlement pré-contentieux, n'en subsiste plus qu'un au sein de chaque service ; qu'au lieu de trois façons d'envisager la concertation nationale ou décentralisée, n'ait plus cours qu'une seule et même démarche. Cette réunification des procédures - dans son principe même avant d'envisager les modalités concrètes - nous semble le gage d'une réappropriation effective du service public : rendu lisible à l'utilisateur, il redevient tel qu'il fût conçu à l'origine.

C - Les services publics et le coût du dialogue

La participation des usagers s'est heurtée jusqu'à présent à une fin de non-recevoir, fondée non pas tellement sur les principes mais sur les questions de coût budgétaire. Les avantages escomptés seraient moindres que les dépenses occasionnées, argument rédhibitoires dans un contexte économique difficile. A ce point de la réflexion, il faut bien discerner d'une part, le court terme du long terme et d'autre part la logique interne de chaque service public d'une logique d'ensemble du Service Public.

- Court terme et long terme : les comportements des usagers face au service public ne se mesurent pas à l'aune de décisions ponctuelles d'amélioration ; leur adhésion implique un travail en profondeur qui engage le service public dans un processus irréversible de dialogue. La légitimité du service public n'est pas acquise une fois pour toute, elle s'obtient dans la durée, au prix d'une participation effective des usagers qui témoigne de la convergence de leurs intérêts et de ceux poursuivis par le service public (mission de service public + contraintes financières).

- Logique interne et logique d'ensemble. Soumis à une technicité croissante et à des astreintes budgétaires, les services publics perçoivent la concertation comme un alourdissement des charges. Cette conception n'intègre pas une réflexion politique plus générale : la légitimité du service public a-t-elle un prix ? Des lors qu'est admise l'acuité du problème, la question du coût se pose en termes différents. Si chaque service public, pris isolément ne peut évidemment pas formuler ses relations avec les usagers en terme de légitimité, il revient au pouvoir politique de trancher et de définir des priorités : c'est à lui d'énoncer, si oui ou non, le service public doit devenir non seulement un acteur du dialogue mais aussi un moteur de la participation.

## II - LES REGLES DU DIALOGUE

Trois règles suffiront à présenter ce que nous souhaitons un "juste" dialogue. Toutes doivent répondre aux critères de légèreté sans lequel le dialogue ne peut éclore et de précision sans lequel il risque de se perdre ; à savoir :

- A - ajuster les niveaux du dialogue et de la prise de décision ;
- B - assurer l'égalité entre les interlocuteurs ;
- C - définir les compétences et les pouvoirs.

### A - Ajuster les niveaux du dialogue et de la prise de décision

Dialoguer ne suffit pas ; les exemples de concertation sans résultat concret abondent et sont voués à l'échec par le départ de la partie qui se sent lésée ; tout dialogue doit se fonder sur la notion d'efficacité : quel meilleur moyen d'enraciner et de poursuivre la concertation que d'être assuré de sa nécessité et de sa rentabilité ?

Le problème n'est donc pas seulement de multiplier le dialogue mais de le faire fructifier ; être à l'écoute a marqué une certaine époque des relations usagers - service public qu'il faut dépasser et remplacer par une notion supplémentaire, prendre en compte.

Or, cette notion s'avère difficile à appliquer dans le cas de services aux circonscriptions territoriales multiples et aux formes de concentration plus ou moins marquées.

C'est pourquoi nous préconisons l'adéquation entre les organes de décision et les instances de dialogue, ceci au sein de chaque service public.

Ce choix peut paraître paradoxal : après avoir défendu la réunification des procédures, il semble que nous retombions dans une logique fonctionnelle puisque les niveaux du dialogue seraient déterminés par la hiérarchie interne des trois grands services publics. N'est ce pas le retour aux pratiques dénoncées, à un morcellement des problèmes ?

L'adaptation à la hiérarchie interne ne signifie-t-elle pas soumission accrue ?

Les structures administratives et les collectivités territoriales (commune, département, région) ne constituent-elles pas des cadres plus appropriés ?

Ces questions fondamentales doivent toutes trouver une réponse : le rapport part de l'existant, d'une structure où les divisions territoriales d'E.D.F.-G.D.F., des Télécommunications et de la S.N.C.F. s'ignorent entre elles et très souvent ignorent même les structures administratives. Trois solutions étaient alors possibles.

- 1) Nier la réalité de ces divisions et vouloir inscrire la participation dans des structures plus traditionnelles, plus connues du citoyen-usager. Ainsi, il était envisageable de créer en sus de comités locaux, des conseils départementaux d'usagers ainsi qu'un conseil national (à l'image du Conseil National des services publics départementaux et communaux établi en février 1945) statuant sur les problèmes généraux. Lourdeur et inefficacité n'auraient manqué de caractériser un telle structure :

- Lourdeur, car convoquer au chef-lieu de département des associations aux objectifs différents, vouloir traiter de tous les services publics sans en priver aucun, avoir pour correspondants des services dont les compétences ne s'exercent pas sur la totalité du département ou au contraire l'excédent, tous ces éléments aboutiraient à une lenteur et à une complexité des procédures qui décourageraient rapidement les associations, aussi bien disposées soient-elles.
  - Inefficacité, reproche majeur, puisque les conseils ne se trouveraient jamais en situation de dialoguer avec les véritables responsables (disposant de délégations de pouvoir) situés qui, dans une autre métropole régionale, qui, dans le chef lieu de département voisin... Ainsi, une structure départementale, voire régionale apparaîtrait plaquée, instance supplémentaire sans enjeu ni pouvoir, et illustrerait alors le cas de figure précédemment évoqué, celle du dialogue pour le dialogue.
- 2) Supprimer la multiplicité des divisions territoriales et les aligner sur les circonscriptions administratives constituait une seconde option : un bon choix mais un choix de très longue haleine. Ce rapport a souligné la propension des services publics (sauf pour les Postes) à s'affranchir du schéma administratif traditionnel et du même coup de tutelles supplémentaires. Si techniquement, et au niveau de la production ou de

l'équipement, ces choix ont été justifiés, il semble qu'au niveau de la prestation de service et de l'utilisateur, il était possible d'éviter de telles discordances entre services publics et collectivités territoriales.

Tenter à l'avenir de remédier à cette situation doit apparaître pour les services et les Ministères de tutelle concernés comme une priorité, un gage de confiance et de nouvelle légitimité, tant vis-à-vis des élus que des usagers. Mais cette proposition tout en intégrant ce point essentiel, ne serait applicable qu'au terme d'un long processus de transformation des services publics. C'est à partir de l'existant, en 1983, que doit se fonder notre réflexion.

- 3) La troisième voie, celle que nous avons retenue, réside dans l'adéquation entre pouvoir de décision et niveau du dialogue. Au niveau quotidien, les associations doivent connaître le pouvoir exact que détient leur interlocuteur (gare, bureau de poste, ACTEL, subdivision E.D.F.) et, en fonction de cette connaissance, décider d'une saisine de l'instance supérieure, ceci jusqu'au niveau national. Les nombreux effets-miroir dénoncés dans la première partie constituent le principal obstacle au dialogue ; la solution d'établir aux points stratégiques de la décision, une instance de participation renforce l'efficacité du dialogue car elle empêche tous les faux-fuyants de l'irresponsabilité ou de l'absence de compétence .

S'il faut souhaiter que certains courants ascendants, aboutissant aux directions générales à PARIS, s'épuisent par suite de décentralisation, la présence et la pression des usagers poussent à un règlement local des problèmes. Ce n'est pas en s'éloignant du service public mais au contraire en le travaillant au plus près que l'utilisateur peut espérer influencer sur lui ; cette règle nous a semblé la plus adéquate parmi les trois solutions envisagées.

## B - Assurer l'égalité entre les interlocuteurs

Le danger de récupération inhérent à tout dialogue et à toute participation semble renforcé dans les grands services publics où préexistent des organismes non négligeables de Relations Publiques et où d'autre part la dimension des entreprises ou des administrations souligne la faiblesse des organisations de consommateurs et d'utilisateurs. Parler d'égalité dans un tel rapport de forces peut paraître illusoire ; c'est la raison pour laquelle il faut établir des protections supplémentaires au nombre de trois afin de permettre une réponse du faible au fort.

### 1. L'obligation du dialogue

Le droit du travail et le droit de l'habitat se sont enrichis, au cours de l'année 1982, de mesures essentielles concernant les chefs d'entreprise et les propriétaires-bailleurs, notamment l'obligation de négocier (selon les règles définies par la loi).



Si, dans l'entreprise, les syndicats représentatifs deviennent les partenaires reconnus du dialogue, la loi Quilliot statuant sur le secteur locatif, s'est due d'innover afin de définir des interlocuteurs légitimes. Or, les critères de représentativité entre associations de locataires et associations d'usagers ou de consommateurs se posent en termes sinon similaires, du moins comparables. Les articles 28 et 29 de la loi soulignent la préoccupation de descendre au niveau le plus quotidien : le "bâtiment" est choisi comme échelon reconnu tandis que la présence de trois locataires représentant au moins 10 % des locataires du bâtiment suffit à les désigner comme interlocuteurs valables. Rarement, volonté de souplesse et d'ouverture aura été poussée à ce point. Sans vouloir transposer des règles spécifiques dans un domaine autre, la volonté qui s'en dégage nous semble de bon augure.

Le critère de représentativité, en matière de service public s'avère plus difficile à cerner : ainsi, la notion de seuil minimal par rapport au nombre d'usagers du service est, à l'évidence, inapplicable : en revanche, et pour favoriser les regroupements dans l'intérêt même de la vie associative, les associations affiliées au niveau national à une des organisations représentatives de consommateurs au sein du Conseil National de la Consommation ou à une fédération d'usagers doivent être reconnues d'emblée comme interlocuteur. Ce premier maillage du tissu associatif demeure néanmoins trop lâche car il écarterait les associations spécifiques amenées sur un problème ponctuel à se pencher sur les services publics.

Au niveau très local de la gare, du district E.D.F. ou du bureau de poste, il semble dangereux de restreindre le nombre de partenaires du dialogue et de vouloir imposer des normes restrictives.

Mais à cette définition très large de la représentativité doit correspondre une meilleure saisie de l'obligation de dialogue : il ne s'agit pas de transformer le représentant du service public en perpétuel interlocuteur soumis aux injonctions des associations. Plus prosaïquement, comme pour les procédures de création d'un comité d'entreprise, les services publics seraient amenés à proposer chaque année un dialogue avec les usagers - quitte à ne recevoir aucun écho favorable, faute de partenaires -. Dans le cas d'une réponse positive (création d'un comité ou d'un conseil d'usagers cf. les niveaux du dialogue), il est possible d'envisager une réunion trimestrielle (ou plus espacée) à laquelle seraient conviées les parties intéressées ; à l'inverse, est reconnue l'initiative du dialogue (dès lors obligatoire) à toute association représentative. Une série trop longue de "fin de non-recevoir" de la part de certains services serait ainsi définitivement close.

## 2. La transparence du dialogue

Ce n'est qu'exceptionnellement - sinon l'expérience devenue réalité du plan d'entreprise R.A.T.P. - que les deux interlocuteurs ont parlé le même langage et disposé des mêmes références. Absence de communication des dossiers ou des

études, méconnaissance des enquêtes et des sondages effectués ont caractérisé les relations des services envers les associations et ont parfois servi de prétexte à minorer leur rôle de partenaire : comment accorder foi à des représentants qui ignorent le fonctionnement de l'entreprise ou se trompent sur les aspirations réelles des usagers ? Il s'est instauré un jeu subtil où la consultation directe des usagers permettait de faire l'économie d'un dialogue avec les associations. Poursuivre dans cette voie condamne irrémédiablement toute volonté de dialogue et s'inscrit dans une logique technique, que nous avons explicitement rejetée ; y mettre un terme implique deux pratiques nouvelles de la part des services publics :

- donner communication de la liste exhaustive des enquêtes, études ou sondages ayant trait aux usagers ;

- les transmettre aux associations qui en font la demande selon des modalités comparables à celles retenues par la Commission d'accès aux documents administratifs (C.A.D.A.), notamment dans les implications financières.

Dans ces conditions, la pratique du "court-circuitage" des associations ne serait plus de mise.

### 3. Le troisième partenaire

Le terme de dialogue prouve la volonté de privilégier deux interlocuteurs, usagers et services publics. Mais la notion d'usager doit bénéficier de la même sollicitude que celle de consommateur. Depuis une dizaine d'années, diverses institutions (I.N.C., C.N.C., U.R.O.C.) appuyées depuis peu sur un Ministère de la Consommation, ont favorisé l'essor du mouvement consumériste. Il convient de doter le mouvement usager d'une même dynamique d'accompagnement, dynamique qui, toujours, doit prévaloir sur l'image de la tutelle par trop statique et anémiant. A chaque niveau du dialogue, les usagers trouveront un correspondant, un auxiliaire à la communication qui remplira le rôle de stimulant ; aussi, le Ministère de la Consommation et ses relais dans les départements, les directions départementales de la concurrence et de la consommation ainsi que les services départementaux et régionaux de la consommation et de la répression des fraudes, sont-ils appelés à jouer une fonction d'assistance et de conseil.

#### C - Définir les compétences et les pouvoirs

Outre les cadres et les acteurs du dialogue, il faut aborder la question de son contenu et de sa finalité. En matière de compétences, trancher et hiérarchiser dans un domaine en cours d'élaboration combinerait tous les inconvénients : il ne convient à personne d'énumérer limitativement ce que doivent ou ne doivent pas aborder les associations d'usagers et de consommateurs ; d'une région à l'autre, selon le type d'association ou de service public, le champ du dialogue s'élargira au gré des volontés qui animent les

partenaires. Concernant les pouvoirs, de la gestion tripartite inaugurée en 1945 à la revendication d'autogestion, les tentatives pour penser la participation des usagers n'ont pas manqué. Mais là encore, nous sommes tributaires de l'existant : d'un côté, la participation n'a été envisagée qu'au sommet et de l'autre, l'attribution de pouvoirs aux échelons locaux n'a pas encore abouti .

Aussi, le choix qui nous est offert s'avère très limité : comment prôner une participation active à la prise de décision lorsque celle-ci se révèle, de fait, très réduite ? Comment promouvoir une participation décentralisée là ou rien n'a été tenté, là où les partenaires ne sont pas à même d'assurer un premier dialogue ? Il faut compter avec la durée et permettre un rayonnement initial des structures de participation. Dans un premier temps, au risque de décevoir certains, le pouvoir de ces structures nous semble devoir être consultatif dans le double sens du terme :

- pouvoir d'avis précédant la prise de décision,
- pouvoir de saisine des services publics sur des problèmes précis, allié à la maîtrise de l'ordre du jour lors des réunions.

Dans notre esprit, le pouvoir de consultation des associations ne saurait être isolé du devoir de motivation incombant au service public : de la même façon qu'il est apparu souhaitable d'étendre la communication des documents

administratifs au domaine du service public, il semble nécessaire de généraliser l'obligation de motivation des décisions. Les lois de 1978 et de 1979 dites de "la troisième génération des droits de l'homme" et s'appliquant à l'administration ne peuvent s'arrêter au seuil des services publics, du moins dans leurs principes généraux, puisque ces services demeurent soumis au régime de droit privé (P.T.T. exclues). Pouvoir de consultation et devoir de motivation doivent s'équilibrer afin de justifier la poursuite du dialogue et de permettre dans une seconde phase une participation accrue des usagers. Auparavant, l'apprentissage du dialogue suscitera des résistances et réclamera des efforts de part et d'autre, dont nous nous garderons bien de sous-estimer l'ampleur.

\*

\*

\*

Plutôt que de multiplier les règles, une liste limitative convient mieux à l'amorce d'un dialogue : la légèreté des règles a pour fonction de libérer les initiatives de chacun des partenaires et non de les réfréner. Encore faut-il localiser, désigner des niveaux privilégiés et préciser dans la mesure du possible l'image du dialogue ou plutôt des dialogues que nous préconisons.

SCENARIO DU DIALOGUE

appliqué à un service public national

STRUCTURE ET FINALITE

INSTANCE, CRITERE DE DESIGNATION

(Fonction d'assistance)

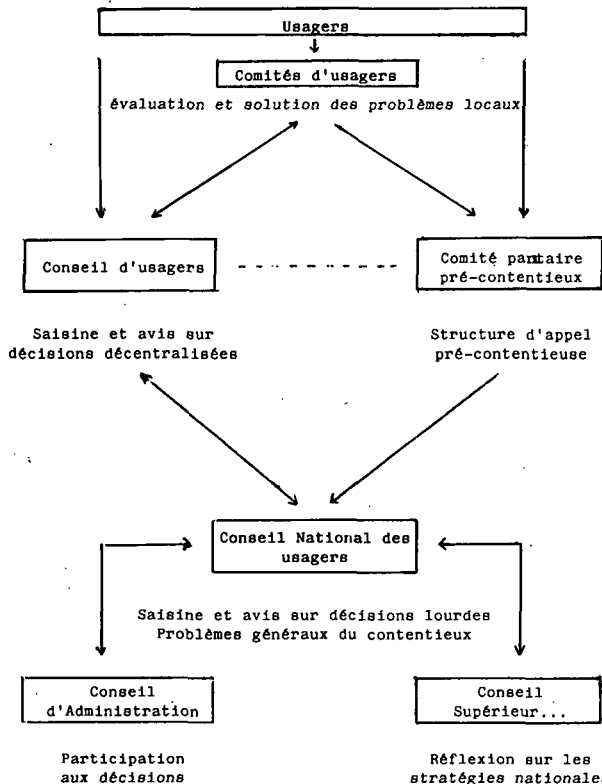
NIVEAU

Echelon local et quotidien  
du service public

Echelon décisionnel  
décentralisé\*

Direction générale

Autres instances nationales



← Aucun critère restrictif de représentativité

(Collectivités territoriales)  
(Maisons de la Consommation)

← Commissaire de la République à l'échelon décisionnel\*

(Services Départementaux et régionaux de la Consommation et de la Répression des Fraudes)  
(Direction départementale de la concurrence et de la Consommation)

← Conseil National de la Consommation, Ministère de la Consommation

(Institut national de la Consommation)

**LEGENDE :**

—— Saisine  
 —— Communication non hiérarchique  
 - - - - Communication faiblement formalisée  
 ==> Désignation  
 (.....) Fonction d'assistance au dialogue

\* Centre de distribution E.D.F.  
 DOT ou DOT-DRT pour les Télécommunications  
 Direction départementale des postes.  
 Région d'exploitation pour la S.N.C.P.

### III - LES NIVEAUX DU DIALOGUE

La carence la plus remarquable dans les relations présentes entre usagers et services publics réside dans l'absence de dialogue à la base, dans les niveaux de contact quotidiens. C'est par cette démarche que nous commencerons (A : Le dialogue à la périphérie). Mais les acquis des expériences passées, qui s'effectuaient au sommet, ne sont pas à condamner pour autant ; elles anticipent sur un mouvement de va et vient qui devrait s'instaurer entre la concertation au niveau central et les instances décentralisées (B : Le dialogue au centre). La spécificité des services locaux nous a incité à rechercher des voies différentes (C : Le dialogue dans les services publics locaux).

#### A - Le dialogue à la périphérie

Il ne s'agit pas de multiplier les instances du dialogue mais de les asseoir dans une réalité vécue ; c'est pourquoi il faut distinguer le niveau du contact du niveau de la prise de décision.

- A l'échelon local et quotidien du service public (la gare, le bureau de poste, le district E.D.F.), les solutions individuelles symbolisées par le registre des réclamations ont vécu. Il nous semble temps de favoriser l'essor et la reconnaissance de COMITES D'USAGERS qui se créent spontanément sur un problème précis ou pour une action en profondeur - quitte à s'éteindre au terme de quelques mois d'existence - .



Essayer de formaliser le dialogue à ce niveau d'écoute le plus sensible et le plus ténu ne signifie pas grand chose ; notamment, s'il faut définir un champ de compétences a priori ; notamment, si l'on doit trier et sélectionner des critères de représentativité. Spontanéité et pauvreté relative en militants du monde associatif se conjuguent pour ne pas préjuger de ce que seraient de "bons" partenaires du service public. Toutes les associations recensées à la préfecture mais aussi les collectifs d'usagers (d'une ligne S.N.C.F....) sont à considérer comme interlocuteurs pour lesquels la clause d'incitation au dialogue est appelée à jouer. Aussi serait-il souhaitable que des circulaires ou des directives émanant des services régionaux précisent aux responsables locaux des services publics les modalités des rencontres avec les associations ou les collectifs d'usagers qui les ont contactés.

Dans le même temps, les collectivités locales sont informées de ces rencontres et peuvent y participer. Il est hors de doute que les comités d'usagers, initiant une pratique nouvelle de la participation dans un domaine proche du champ d'activité des communes, apparaîtront comme des instances rivales. Mais ce fut aussi le cas de nombre d'associations qui semblaient empiéter sur des prérogatives municipales ; au fur et à mesure, elles se sont révélées complémentaires. Bornons-nous à signaler qu'un modus vivendi doit être trouvé à ce niveau.

- Au niveau décisionnel déconcentré (ou décentralisé) s'effectuent la plupart des choix qui s'imposent aux usagers tant pour le fonctionnement du service que pour le règlement pré-contentieux des litiges. A ces deux types de problèmes correspondent deux types de participation au sein de conseils d'usagers et de comités paritaires pré-contentieux.

### 1. Les conseils d'usagers

Sur les problèmes de fonctionnement du service public, un dialogue est nécessaire. Pour deux raisons :

- . La décentralisation des responsabilités ne descend pas jusqu'au niveau de contact avec l'utilisateur ; aussi, les comités risquent de tourner à vide s'ils se voient systématiquement répondre que la décision n'est pas prise à leur niveau ; l'évaluation des problèmes qu'ils ont accomplie et un premier traitement ne suffisent pas.
- . Pour être efficace, le dialogue doit se nouer là où se prend la décision. C'est pourquoi nous proposons la création de CONSEILS D'USAGERS à chaque échelon décisionnel déconcentré. Concrètement, cela signifie une étude des délégations de pouvoir dans chaque service public et le choix d'un seul échelon (afin d'éviter une nouvelle confusion des compétences).

E.D.F. = Centre de distribution  
Postes = Direction départementale

Télécommunications : Direction Opérationnelle des Télécommunications  
S.N.C.F. : Direction régionale

Le niveau départemental ou ce qui s'en rapprochait a été privilégié sauf en ce qui concerne la S.N.C.F. ou les établissements (et gares rattachés) ne disposent pas d'une autonomie suffisante. La division entre Postes et Télécommunications a été maintenue en raison de la spécificité, mais surtout de l'éventuelle disparité des autorités compétentes.

A ce stade, il faut définir avec plus de précision que pour les comités, la composition, la finalité et le fonctionnement des conseils d'usagers.

- La composition de ces conseils, exclusivement d'usagers, se heurte au problème souvent rencontré de la représentativité. Entre les différentes associations ou collectifs qui demanderont à y participer, le Commissaire de la République au siège de l'échelon décisionnel, sera habilité à choisir. Cette décision sera motivée sur les indications fournies par les directions départementales de la concurrence et de la consommation ou les services départementaux et régionaux de la consommation et de la répression des fraudes. Cette pratique de la nomination peut choquer (par comparaison avec celle de l'élection), mais elle a donné lieu à peu de contestations de la part des associations, quant à l'impartialité du choix.

Sur le nombre exact des membres du conseil, aucune affirmation définitive ne saurait être portée, une fourchette de cinq à vingt membres, groupe homogène de communication, pouvant servir d'indicateur.

- La finalité des conseils se pose vis à vis des services et des usagers :

- . face aux services publics, les conseils consultatifs disposeront d'un pouvoir d'avis et de saisine ; avis lorsque des décisions intéressant les usagers sont en cours d'élaboration ; saisine lorsqu'un problème nouveau leur semble mériter une étude particulière ; auquel cas un représentant de la direction est tenu de motiver la réponse.
- . vis à vis des usagers, les conseils peuvent être saisis directement par des usagers individuels, des comités d'usagers ou des associations ; ils constituent une forme de structure d'appel et servent de relais entre la base et la représentation des usagers dans les instances nationales.

- Le fonctionnement des conseils doit aussi être envisagé avec soin car il en détermine la vigueur et la portée. Le siège de l'instance déconcentrée du service public s'impose comme lieu de rencontre car il manifeste la volonté d'être au plus près de la décision. La présidence est assurée par un membre élu au sein du Conseil. Quant à l'ordre du jour, il est déterminé par les usagers et communiqué préalablement aux représentants de la direction, comme cela se pratique à la R.A.T.P. Si l'élaboration des comptes-rendus des séances est confiée aux membres du Conseil, le secrétariat ne revient pas au service public mais à la direction départementale de la concurrence et des prix du lieu, qui en assure la publicité et le suivi.

## 2. Les comités paritaires pré-contentieux

Deux raisons justifient notre choix de séparer le règlement des litiges des problèmes de fonctionnement.

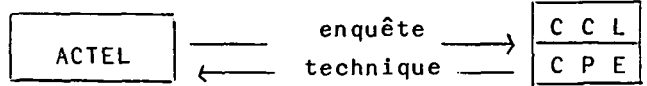
- la technicité des dossiers, leur nombre aurait condamné un conseil d'usagers à ne jamais traiter que des litiges individuels ; la totalité des séances leur aurait été consacrée.
- l'absence de représentants du service public, au fait des questions pré-contentieuses aurait enlevé une part du crédit accordé à l'avis consultatif du comité. Il va sans dire qu'en de nombreuses occasions membres des conseils et membres des comités paritaires seront confondus, faute de militants associatifs, mais il importe de bien séparer les deux fonctions.

La nomination des usagers participant aux comités paritaires serait assurée de façon analogue à celle des conseils. La présidence serait tournante, alternativement confiée à un usager, à un représentant du service public. Le fonctionnement et le secrétariat seraient assurés par le service public. La finalité consisterait à améliorer les relations avec les services publics dans un domaine de vive sensibilité (les factures E.D.F., de téléphone, d'eau...) et à réduire les longs recours de contentieux administratifs ou civils.

Un schéma appliqué aux structures des Télécommunications permettra de mieux visualiser la procédure que nous jugeons adéquate.

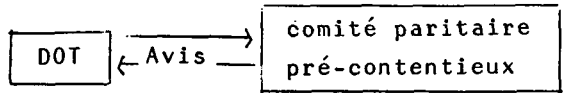
### Réclamations individuelles

Traitement en  
1ère instance



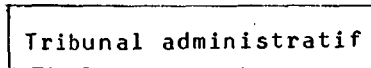
Recours administratif  
(délai de 2 mois après décision  
de l'ACTEL)

Recours adminis-  
tratif (2e ins-  
tance)



Recours contentieux  
(délai de 2 mois après décision  
de la DOT)

Recours conten-  
tieux (3e ins-  
tance)



- ACTEL : agence commerciale des télécommunications
- C.C.L : centre de construction des lignes
- C.P.E : centre principal d'exploitation
- DOT : direction opérationnelle des télécommunications

Structure d'appel intégrant des usagers, les comités paritaires seraient alors dotés d'une très forte légitimité.

A terme, ces comités devraient acquérir une assurance suffisante afin, que par delà leur rôle consultatif, leur avis soit déterminant dans la décision finale. A toutes les commissions consultatives, s'impose l'image de la C.A.D.A., qui fait autorité malgré ses pouvoirs restreints ; parvenir à une telle reconnaissance de la part du service public nous semble un objectif raisonnable pour les comités paritaires pré-contentieux.

\*

\*

\*

A la croisée de deux univers différents, les usagers individuels et les associations nationales, les conseils d'usagers et les comités paritaires pré-contentieux constituent des points d'impulsion essentiels ; de leur réussite ou de leur échec dépendent la justesse de nos propositions : inertes et dénués d'initiative, ils perdraient rapidement toute crédibilité pour devenir une instance bureaucratique inutile ; forces de proposition et de dialogue, ils s'affirmeront comme un interlocuteur reconnu du service public et des instances représentatives des usagers.

## B - Le dialogue au centre

Ce type de dialogue bénéficie du privilège de l'ancienneté mais n'a pas donné toute satisfaction en matière d'efficacité et de pluralisme des opinions représentées.

### 1. L'efficacité

Il faut bien séparer les instances de dialogue selon les problèmes et les finalités.

- Un conseil national des usagers auprès de chaque service public fera oeuvre de PROPOSITION.
- Un représentant des usagers au sein du conseil d'administration aura une tâche de PARTICIPATION aux décisions.
- Des représentants usagers siégeant dans les Conseils Supérieurs multipartites déjà établis définiront une REFLEXION sur les stratégies et les évolutions du service public.

Sur le choix fonctionnel qui privilégie l'adhésion aux structures de chaque service, nous nous sommes déjà expliqués.

PROPOSITION : Les conseils nationaux des usagers, émanation des conseils décentralisés se tiendront auprès des Directions générales où s'élaborent la plupart des décisions. Les disjoindre de ce niveau reviendrait à les priver de toute efficacité et force de pression. La Direction générale d'E.D.F. réunit déjà auprès d'elle sept comités consultatifs très spécialisés (comité médical, immobilier, juridique...) : il convient de lui en adjoindre un supplémentaire à compétence plus large, consulté lors des décisions lourdes ou sur les problèmes généraux du contentieux. Il s'agit en fait de systématiser les différents protocoles d'accord signés par la Direction générale avec les organisations de consommateurs.



La S.N.C.F. et les deux administrations des Postes et des Télécommunications peuvent donner lieu à des institutions similaires.

PARTICIPATION AUX DECISIONS : La présence d'usagers dans les conseils d'administration d'E.D.F. et de la S.N.C.F. est déjà effective et confirmée dans le projet de loi sur la démocratisation du secteur public. Dans une administration, une telle structure se confond avec l'existence de conseils supérieurs (cf. infra, réflexion). La représentation très minoritaire des usagers au sein des conseils d'administration, le rôle de ces instances face aux directions générales et aux Ministères de tutelle font que l'on ne doit pas attendre de la participation des usagers un bouleversement des comportements du service public ; mais cela permettra de faire entendre la voix des usagers, de concrétiser les options retenues par les conseils nationaux et d'assurer une redescende de l'information.

REFLEXION : La présence dans des conseils supérieurs (de l'électricité et du gaz ; des transports ; des P.T.T. ; Haut Comité de la Communication... ) permet une confrontation des intérêts divergents des multiples partenaires. De nouveau, c'est le rôle d'information qui est privilégié ainsi que celui de coordination avec les conseils nationaux des usagers.

## 2. Le pluralisme des opinions

Il est souhaitable que les trois composantes des représentants légitimes des usagers précédemment définies se retrouvent parmi les structures nationales de participation. Il est non moins souhaitable que l'information circule et que tout représentant des usagers au sein d'une instance nationale soit dûment mandaté par ses pairs afin qu'il soit tenu de leur rendre compte de son activité.

Quant aux modalités de désignation dans ces instances, le dernier mot doit revenir certes au Ministre de tutelle du service public et au Ministre de la Consommation, mais après consultation du Comité National de la Consommation (C.N.C.) et des associations d'usagers.

De plus, pour éviter toute friction entre représentants des usagers et des consommateurs, il semble nécessaire d'admettre - de droit - les premiers aux séances du C.N.C. lorsqu'il est question du ou des services publics concernés.

Entre le dialogue au centre et le dialogue à la périphérie, aucune hiérarchie ne doit intervenir. La subordination des échelons de base à l'échelon supérieur viderait de tout intérêt le processus qu'il nous semble indispensable d'initier ; car les usagers ne se reconnaîtraient pas dans des organisations rigides, ni ne participeraient à des instances éloignées des problèmes quotidiens et primordiaux qu'ils rencontrent.

Concilier la spontanéité avec le suivi des actions relève d'un équilibre difficile que seule une pratique effective, sur le terrain, peut réaliser. Nous proposons, à titre d'exemple, d'expérimenter les modalités du dialogue envisagé aux structures de la S.N.C.F. (cf. page suivante).

EVALUATION DES DEBANDES	Niveau de concertation	Coordination
<p>1) <u>Qualité du service</u> : notamment</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Accès aux voitures pour tous, quelque soit la condition physique du voyageur (handicapés, personnes âgées).</li> <li>• Confort et conception des voitures adaptés aux souhaits des usagers.</li> <li>• L'intégration de la S.N.C.F. au plan de transport</li> </ul> <p>2) <u>Le paiement du juste prix</u> : par exemple</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Des trains comportant un nombre suffisant de places en 2ème classe de manière à ce que le voyageur en surnombre en 2ème classe ne soit pas obligé, pour voyager assis, de payer le supplément 1ère classe.</li> <li>• Des trains accessibles sans supplément à toutes heures et toute période et non la systématisation du train à supplément à certaines tranches horaires, journalières, hebdomadaires.</li> <li>• Une meilleure information sur les tarifs spéciaux et les tarifs réduits.</li> <li>• Ne pas être obligé de payer 20 % d'amende pour avoir pris son billet dans le train auprès du contrôleur.</li> <li>• Tenir l'usager informé des problèmes de coûts, de gains de productivité, d'amortissement des structures et du matériel.</li> <li>• Lui permettre de comprendre la politique tarifaire.</li> </ul> <p>3) <u>Problèmes généraux du contentieux.</u></p>	<p>Niveau national</p> <p>Direction Générale</p> <p>Conseil National des Usagers</p>	<p>Le Conseil National des usagers agit en étroite collaboration avec le ou les usagers représentés au Conseil d'Administration de la S.N.C.F. ainsi qu'avec les usagers présents au Conseil National des Transports disposant d'une information plus globale.</p> <p>Le C.N.U. assure la publicité de ses débats et la coordination avec les conseils d'usagers régionaux</p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Qualité des services Cadence des dessertes Fermeture de gares Fermeture de lignes Concessions des gares etc...</li> <li>• Litiges individuels ou collectifs et recours pré-contentieux</li> </ul>	<p>Niveau décisionnel décentralisé</p> <p>Direction Régionale</p> <p>Conseil d' Usagers</p> <p>Comité Paritaire pré - contentieux</p>	<p>Cette concertation trouve des prolongements dans le Conseil régional des transports ainsi que dans le Conseil Départemental des Transports créés par la loi du 30 Décembre 1982 et où siègent des représentants des usagers.</p> <p>Les questions de dessertes replacées dans le contexte plus général des transports peuvent notamment y être abordées.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Il s'agit d'une instance d'appel saisie dès lors qu'il y a nouvelle contestation de la part des usagers.</li> </ul>
<p>Prix des consignes Prix des parkings Portage des bagages Horaires d'ouverture et fermeture des guichets Nombre de guichets nécessaires L'animation de gare Les concessions (magasins, etc...) La propreté de la gare Horaires d'ouverture des salles d'attente Le chauffage, etc...</p>	<p>Niveau de contact</p> <p>Gare Principale ou Gare de rattachement</p> <p>Comité d'usagers</p>	<p>L'utilité d'une concertation à la base est directement liée au degré de déconcentration du service public.</p>

C - Le dialogue dans les services publics locaux

L'instauration d'un dialogue dans le cas d'un service public local apparaît à la fois plus facile et plus difficile : plus facile car ne se retrouvent ni la complexité d'un organisme de plusieurs dizaines ou plusieurs centaines de milliers de salariés, ni la pluralité des niveaux juxtaposant centre et périphérie ; plus difficile car l'avantage de la proximité est compensé par une dispersion extrême ainsi qu'une approche moins précise du service public :

- dans une régie directe, le service est assuré par des employés de la municipalité ou de la collectivité territoriale, ce qui renforce l'assimilation entre usager et citoyen ; dans ce cas la très forte légitimité dont est investie la collectivité élue peut retarder la reconnaissance du fait usager.
- dans une concession ou un affermage, l'entreprise privée est tenue de respecter un cahier des charges convenu avec la collectivité concédante et les usagers sont souvent ballotés entre ces deux interlocuteurs dont les responsabilités respectives leur sont peu familières (effet-miroir).

Aussi, en raison de la spécificité des services publics locaux, il a paru nécessaire de prévoir des modalités de participation appropriées ; bien entendu, les règles et les acteurs du dialogue précédemment évoqués se retrouvent au niveau local.

Deux points ont retenu notre attention :

1) L'expérience du plan d'entreprise menée par la R.A.T.P. est exemplaire et mérite de susciter des émules (cf. supra, 2e partie, III, C) ; l'association de représentants des usagers à l'élaboration d'un plan quadriennal (puis d'un plan glissant annualisé) consacre une reconnaissance des usagers en tant que partenaires. Cette initiative peut être appliquée à nombre de services publics locaux, notamment en matière de transports en commun, dans les grandes agglomérations englobant plusieurs municipalités ; auquel cas, la structure d'une commission élus-usagers serait viable. Au sein de communes plus restreintes, des commissions extra-municipales à vocation large seraient amenées à jouer un rôle similaire.

2) La dispersion des services publics locaux, et l'absence de communication qui en résulte souligne la nécessité de créer une coordination à l'échelon national ; or, apparemment, une telle structure existe, en l'occurrence, le conseil national des services publics départementaux et communaux créé par ordonnance du 24 février 1945 (J.O. 25-02-1945, p. 986). Mais cet organisme consultatif, rattaché au Ministère de l'Intérieur, ignore toujours la représentation des usagers (malgré un arrêté récent) et ne dispose pas d'un rayonnement suffisant. Aussi, nous proposons deux modifications destinées à revivifier ce Conseil National : d'une part, ajouter aux quatres sections existantes (legislation, fonctionnement, personnel, informatique) une cinquième section exclusivement composée d'usagers ; d'autre part, l'expérience des commissions mixtes H.L.M.-usagers établies depuis 1975 peut servir de modèle de communication au Conseil National rénové.

En effet, la publication d'un bulletin de liaison régulier permet de diffuser l'information et de multiplier les initiatives effectuées au niveau local ; le bulletin joue le rôle d'une caisse de résonance et pallie ainsi l'inconvénient de la dispersion.

L'articulation entre des comités locaux chargés de participer à des plans d'entreprise et un Conseil National des services publics locaux peut apparaître un objectif ambitieux (au même titre que les différentes instances de participation prévues pour les services publics nationaux). Elle nous semble en tout cas, couvrir le champ d'étude que nous avons préalablement délimité, à savoir : où, comment et pourquoi favoriser le dialogue avec les usagers ?

C'est dire aussi que nous avons rejeté une démarche de l'injonction, énonçant un idéal et un devoir-être au profit d'une démarche de l'incitation, privilégiant une pratique et un pouvoir-être.

\*

\*

\*

## CONCLUSION

Elargir la place et renforcer le rôle des usagers dans le fonctionnement des services publics manifeste une volonté qui accompagne la déterminante ambition des gouvernements issus des élections de 1981 et vise à réanimer une société française que le centralisme sous toutes ses formes a endormi.

Cette volonté prend toute sa valeur aux côtés de la décentralisation administrative et politique, des droits nouveaux des salariés dans les entreprises, de la démocratisation du secteur public, du renforcement du rôle des associations dans tous les domaines (environnement, consommation, femmes, immigration, etc...).

Les réformes, profondément politiques, cherchent à modifier les habitudes et les modes de vie de la société française. Pour reprendre une expression désormais classique, elles touchent au qualitatif et non au quantitatif, même si l'une et l'autre sphère ne sauraient évoluer indépendamment. Elles s'inscrivent ainsi dans la durée.

Dès lors, la création de nouveaux droits et de nouvelles obligations, la mise en place de nouvelles structures ne suffisent pas. La voie qui mène à la diffusion des responsabilités en évitant la dilution de la responsabilité se trouve jalonnée d'embûches nommées corporatisme et passivité, égoïsme et conflits de pouvoir, refus et découragement.

Pour les dépasser, il faut :

- à l'adresse du pouvoir central, une volonté politique affirmée, mélange de constance et d'autorité.
  
- à l'adresse des associations et des usagers, une volonté sociale déterminée, mélange de courage et de sens des responsabilités.

Le mouvement est lancé, il va dans le bon sens. Il convient de lui donner les moyens et les méthodes adéquates pour lui permettre de s'amplifier, puis de se maintenir dans le temps. C'est la seule ambition de ce rapport.



ANNEXE 1

LES RELATIONS USAGERS-SERVICES PUBLICS EN GRANDE-BRETAGNE :

UNE ORIGINE MAIS PAS UN MODELE

La Grande-Bretagne, à l'image d'autres pays anglo-saxons participe dès l'origine au mouvement consumériste ; mais à leur différence, les nationalisations effectuées par les différents gouvernements travaillistes de l'après-guerre ont impliqué la création d'un important service public qui rompt avec les situations de concurrence et implique une réflexion novatrice sur la défense du consommateur et de l'utilisateur : comment concilier monopole de fait des entreprises nationalisées et protection du consommateur ? Comment respecter l'autonomie et l'indépendance des organisations de consommateurs tout en les intégrant à la marche du service public ?

L'importance du tissu associatif britannique en matière de consommation et la précocité de la réflexion sur les services publics incite à une étude plus détaillée de la démarche pluraliste et pragmatique adoptée par la Grande-Bretagne.

I - La faible distinction entre consommateur et usager :

Trait distinctif de la Grande-Bretagne, la multiplicité des organismes traitant de la consommation (publics, subventionnés ou bénévoles) se conjugue avec la pluralité des niveaux concernés : local, régional ou national.

- Sur le plan local, coexistent centres de conseil pour les consommateurs et bureaux d'information des citoyens. Les premiers (consumers Advice Centers) au nombre de 120 en décembre 1980, sont financés par des subventions émanant soit du Gouvernement, soit pour la plus grande part des collectivités territoriales. Leur rôle est double : d'une part, assister les consommateurs en cas de plainte et d'autre part, fournir une information avant l'achat. Si l'expérience de ces centres a représenté un acquis original certain, son avenir reste suspendu à des problèmes de financement.

Dès 1939, les bureaux d'information des citoyens (citizens'Advice Bureaux, au nombre de 670 aujourd'hui), fonctionnent comme des entités autonomes coordonnées au niveau national par l'Association nationale des bureaux d'information des citoyens. L'Association définit les grandes lignes de la politique des bureaux, diffuse une information sur la législation récente et l'évolution de l'administration. Financés pour l'essentiel par des subventions des autorités locales, ils sont implantés en premier lieu en dehors des zones urbaines où les centres de conseil pour les consommateurs des autorités locales fournissent déjà des services similaires. L'objet de ces bureaux dépasse largement le cadre de la protection des consommateurs puisqu'ils fournissent également une assistance pour toutes les démarches administratives ou juridiques.

- Sur la plan national, c'est le "Fair Trading Act" du 25 juillet 1973 qui définit une véritable charte des consommateurs.

Le bureau des pratiques commerciales ("Office of Fair Trading"), fonctionne comme une agence gouvernementale directement rattachée au Ministère chargé des questions de consommation. Il est placé sous l'autorité d'un directeur général, nommé par le Ministre responsable et qui exerce diverses responsabilités statutaires relatives à la protection des consommateurs, au crédit à la consommation, aux monopoles ou fusions et aux pratiques restrictives. De plus, cet organisme joue un rôle important dans l'éducation des consommateurs grâce à la publication de nombreuses brochures. Le bureau n'a pas à connaître des requêtes individuelles des consommateurs, mais il a un important pouvoir de proposition de réforme. Ces propositions, après avis du Comité consultatif sur la protection des consommateurs, composé de spécialistes par branches, peuvent faire l'objet de projets de lois déposés par le Gouvernement.

Au titre des organismes indépendants financés par le Gouvernement, figurent le Conseil National de la Consommation et le Comité consultatif pour la protection des consommateurs.

Le Conseil National de la Consommation ("National Consumer Council") créé en 1975, comble le vide créé par la disparition en 1971 du Conseil de la Consommation. Composé de 22 membres nommés par le Ministre responsable, il est financé par une subvention du Gouvernement. Organisme sous la responsabilité du Ministère concerné, il est cependant indépendant du Gouvernement. De même que le bureau des pratiques commerciales, il n'est pas habilité à traiter des requêtes individuelles des

consommateurs. Il a pour objet d'intervenir sur les politiques intéressant les consommateurs et les usagers et représente leurs intérêts auprès du Gouvernement, des autorités locales, du Directeur général des pratiques commerciales et de toutes instances où l'avis des consommateurs doit être entendu avant qu'une politique ne soit définie ou mise en oeuvre.

Le Comité Consultatif pour la protection des Consommateurs ("Consumer Protection Advisory Committee"), créé par la loi de 1973, est composé de 10 à 15 membres désignés par le Ministre responsable, en raison de leurs connaissances dans le domaine de la protection des consommateurs. Le rôle du Comité est d'examiner les pratiques commerciales dont il est saisi par un Ministre, ou le Directeur général des pratiques commerciales. Après enquête, il soumet, normalement dans un délai de trois mois, un rapport au Ministre compétent en lui indiquant les solutions à retenir pour remédier à la situation.

En outre, le tableau serait incomplet si l'on ne mentionnait pas le très dense tissu associatif qui couvre la Grande-Bretagne.

La plus ancienne association de consommateurs ("Consumers' Association") a été créée en 1957, à l'instar des associations américaines. Elle compte aujourd'hui plus de 620 000 adhérents et est financée pour l'essentiel par le produit de la vente de ses publications. La méthode consiste à procéder à des essais comparatifs et à faire des enquêtes

dont elle publie les résultats, notamment dans "Which ? ". Depuis 1970, elle dispose de ses propres laboratoires. De plus, elle possède des services chargés de faire des propositions au Gouvernement, de suivre la législation européenne ; elle a mis en place un service d'aide aux consommateurs.

La Fédération nationale des groupements de consommateurs, ("National Fédération of Consumer Groups"), dont la création en 1963 a été vivement encouragée par l'Association des Consommateurs, regroupe une soixantaine de groupements locaux. Indépendants, bénévoles et sans but lucratif, ces groupements ont pour objet d'encourager les initiatives locales et la mobilisation des consommateurs et des usagers. La Fédération reçoit une subvention de l'Association des Consommateurs et est administrée par un Comité exécutif national élu par les groupements locaux.

Le maillage très serré des différents organismes chargés de la consommation va de pair avec un domaine de compétence très large qui n'isole pas l'administré du consommateur ou de l'utilisateur. Cette pratique originale qui consiste à combattre les rigidités et les cloisonnements a très certainement des raisons historiques. Si certaines organisations préexistaient à la création des services publics et ont poursuivi leur activité, pour la plupart d'entre elles, implantées localement, la distinction consommation-utilisateur perd une grande partie de son efficacité et de sa validité : en effet, une pratique pluri-séculaire du self-government a provoqué

l'émergence d'un service public local impressionnant dont la caractéristique est de toucher tous les aspects de la vie quotidienne ; aussi, ce service public de proximité chevauche souvent ce qui dans d'autres pays européens relève du secteur privé.

Néanmoins, les entreprises nationalisées ont donné lieu à une réglementation particulière.

## II - Les Conseils d'usagers : une légitimité contestée.

Les entreprises nationalisées représentent en Grande-Bretagne 11 % de la P.I.B. et 20 % des investissements et sont soumises au contrôle du Parlement soit par des questions, soit par des débats spécifiques les concernant.

Si l'ombudsman n'est pas habilité à traiter des requêtes des usagers de services publics, la nécessité de mettre en place des garanties contre l'usage éventuellement abusif des pouvoirs de monopole et la volonté de réduire l'inégalité de connaissances techniques entre producteurs et consommateurs, ont abouti à la création de conseils ou comités consultatifs de consommateurs établis par voie législative.

Ces conseils des consommateurs du secteur nationalisé sont des organismes officiels dont les membres sont tous nommés par les ministres compétents. Il s'agit du Conseil des usagers

du charbon, du gaz, de l'électricité, des transports et des postes. Dans certains cas, à côté du Conseil national, un réseau étoffé de conseils régionaux a été constitué, quatorze dans le cas du gaz. Ils examinent les demandes de renseignements et les réclamations émanant des consommateurs ; le cas échéant, ils peuvent au nom des consommateurs, entreprendre des démarches auprès des industries concernées et du Gouvernement, tant sur les questions de tarification ou de contentieux que sur le choix des investissements.

L'importance reconnue à la fonction usager en Grande-Bretagne ne va pas sans poser des problèmes auxquels les services publics français vont se trouver confrontés s'ils s'engagent sur la voie du dialogue institutionnel. Critiques traditionnelles, d'une part : relations trop étroites avec l'entreprise, mauvaise connaissance par le public, manque de moyens financiers et en personnel, absence de base populaire du fait du mode de nomination, dispersion des 44 organes chargés d'examiner le problème des services fournis par les entreprises publiques aux consommateurs.

Critiques plus fondamentales d'autre part, formulées par le Conseil National des Consommateurs et dans une étude parallèle d'experts nommés par le Gouvernement : rigidité et manque d'efficacité des structures destinées à traiter les requêtes des usagers, absence d'autorité et d'indépendance des conseils ; dans le cas de la première étude, l'absence d'un ombudsman spécial est déplorée.

Il faut toutefois signaler que cette réflexion doit être replacée dans le cadre plus large de la politique de l'actuel gouvernement britannique (février 1983) de renforcement de la concurrence.

\*

\*

\*

L'exemple britannique peut être médité à trois égards :

. La réflexion spécifique concernant les services publics est partie d'en bas, du tissu associatif lui-même, les initiatives gouvernementales ratifiant une pratique sur le terrain ;

. Le pragmatisme britannique s'il parvient, au fil des créations, à dessiner une configuration des services publics, présente le risque de l'émiettement et de la dispersion

. Le danger de récupération et d'étouffement du dialogue constitue l'obstacle principal, puisque ressenti dans un pays aussi démocratique que la Grande-Bretagne.



ANNEXE 2

LA DIRECTION GENERALE POUR LES RELATIONS AVEC LE PUBLIC DU  
MINISTERE DU BUDGET - (D.G.R.P.)

Compte tenu de l'importance des relations des administrations économiques et financières avec leurs publics, une Direction Générale pour les relations avec le public a été créée en 1977. Elle est placée sous l'autorité du Ministère du Budget.

La nouvelle Direction Générale s'est d'abord efforcée de mieux connaître les besoins du public par des études et des analyses. Elle a ensuite défini des méthodes et les a expérimentées dans plusieurs régions.

Grâce à des structures légères et décentralisées, ces expériences ont apporté un meilleur service aux usagers.

En matière de concertation, dialoguer avec l'administration apparaît parfois difficile : les chefs d'entreprises petites et moyennes, les artisans, les agriculteurs, les consommateurs, trouvent souvent que l'administration emploie un langage obscur, se soucie peu des délais, ou reste peu accessible pour ceux qui sont loin de Paris.

Pour permettre aux groupements professionnels ou de consommateurs de faire connaître leurs difficultés pratiques,

deux initiatives de la D.G.R.P. ont créé un cadre propice à une meilleure compréhension mutuelle.

I - Les journées d'études et d'information, qui permettent :

- d'améliorer l'information des usagers : l'expérience enseigne que les élus locaux, les militants de la consommation et les chefs d'entreprises ont à la fois trop et trop peu d'information sur les procédures qu'ils peuvent ou doivent utiliser. La journée d'études est l'occasion de fournir une documentation claire, précise et rédigée dans un langage accessible à tous ;

- ensuite organiser une rencontre entre les fonctionnaires des administrations centrales, qui conçoivent les procédures, les fonctionnaires des services extérieurs, qui les mettent en oeuvre et les usagers, qui les utilisent. Grâce au dialogue, qui s'institue, ces trois catégories sociales devraient mieux se connaître, donc mieux se comprendre ;

- enfin, engager une réforme des procédures qui apparaîtraient trop complexes, mal adaptées ou insuffisamment déconcentrées.

Des procédures simples et rapides, un interlocuteur administratif proche, constituent le préalable d'une amélioration des rapports avec les partenaires de l'administration.

Les journées d'études sont donc à l'origine d'un double effort de simplification et de déconcentration.

II - La seconde expérience mise en oeuvre, la réunion d'un comité d'usagers des petites et moyennes entreprises, en Ile-et-Vilaine et dans les Côtes-du-Nord, a connu un succès tel qu'il a motivé la création d'autres comités du même type :

- dans le Cher, avec les entreprises ;
- dans le Finistère, avec les organisations de consommateurs ;

Expliquer, informer, simplifier, telles sont les attributions essentielles de ces comités, très spécialisés dans leur composition et leur finalité.

Mais créés par arrêté pour une durée limitée à une année, ils ont une vocation ponctuelle et temporaire qui s'accorde mal avec la notion de participation.

Néanmoins, leur organisation et leur fonctionnement présentent l'originalité d'une répartition des tâches satisfaisante :

- les usagers préparent l'ordre du jour et c'est un de leur membre qui préside le comité ;
- l'administration assure le secrétariat et s'engage à motiver chaque décision ou point en discussion.

C'est pourquoi les innovations de la D.G.R.P. pour limitées qu'elles soient, marquent un progrès sensible ; notons toutefois que la fiscalité, domaine secret et très sensible de nos mentalités, joue un rôle déterminant d'aiguillon des motivations de l'utilisateur, assujetti et citoyen.

ANNEXE 3AMELIORATION DES RELATIONS E.D.F. - USAGERSI - Communiqué du Ministère de la Consommation (28 février 1982).

Les rapports entre les entreprises et les consommateurs doivent être constamment améliorés, tant au plan de l'information claire et loyale de ces derniers que pour apporter des solutions aux litiges qui surviennent quotidiennement.

Les services publics de l'Etat doivent jouer, à cet égard, un rôle exemplaire qui montre, à la fois, leur vocation à servir l'intérêt général des usagers et à être toujours plus proches des besoins sociaux.

Madame Catherine LALUMIERE, Ministre de la Consommation, souhaitant développer largement cette partie importante des préoccupations gouvernementales a demandé qu'un groupe de travail du Comité National de la Consommation étudie les améliorations susceptibles d'être apportées aux relations entre E.D.F. et ses usagers. Ce groupe de travail a fonctionné en concertation avec les services du Ministre de l'Economie et des Finances et du Ministre délégué chargé de l'Energie.

Il a permis un dialogue fructueux entre E.D.F., l'institut National de la Consommation et les Associations de Consommateurs.

Madame Catherine LALUMIERE a fait connaître le souhait du gouvernement que des réformes concrètes soient engagées rapidement.

A cet effet, 11 mesures ont été adoptées aujourd'hui 26 février à l'occasion de la réunion du groupe de travail du C.N.C. Ces mesures visent :

- à améliorer les services apportés par E.D.F. aux usagers,
- à permettre aux consommateurs de mieux évaluer leur consommation et d'agir ainsi en faveur des économies d'énergie et de leurs propres intérêts,
- à clarifier l'information des usagers,
- à mettre en place des structures de dialogue avec les usagers concernant notamment les litiges.

Madame Catherine LALUMIERE a pris acte des travaux du groupe C.N.C. et des résultats qui en sont issus.

Le Ministre de la Consommation ainsi que le Ministre de l'Economie et des Finances et le Ministre chargé de l'Energie se félicitent du développement de la concertation qui s'est établie, depuis l'été dernier, entre E.D.F. et les représentants des usagers.

ANNEXE

Mesures arrêtées pour améliorer les relations entre  
E.D.F. et les USAGERS

-----

- 1) - Les fournitures et interventions légères d'E.D.F., telles les réglages de disjoncteurs, mises en électricité, remises sous tension, ne donneront plus lieu à une facturation quelconque auprès de la clientèle.
  
- 2) - E.D.F., conscient des difficultés de trésorerie que peuvent connaître des consommateurs modestes ayant à acquitter des factures représentant plusieurs mois de consommation, mettra à l'étude, en liaison avec Gaz de France, un projet de facturation mensuelle des dépenses d'électricité. Ce projet sera basé sur le principe du volontariat des usagers et dispensera les personnes ayant opté pour ce système de toute facturation intermédiaire basée sur une consommation estimée. Le projet sera déposé auprès des Services ministériels concernés et du Comité National de la Consommation dans un délai de 3 mois.
  
- 3) - E.D.F. déposera auprès du Ministre Délégué chargé de l'Energie et auprès des autres Ministères compétentes des propositions visant à aménager pour les nouveaux abonnés les modalités de versement et de remboursement des avances sur consommation. Ces propositions seront soumises à l'avis du Comité National de la Consommation avant le 30 mai 1982.

4) - E.D.F., à la demande du Gouvernement devra établir une étude adressée aux Ministres de la Consommation, de l'Energie et de l'Economie et des Finances examinant la possibilité et les moyens à mettre en oeuvre pour signaler systématiquement à ses clients les cas dans lesquels ceux-ci ont souscrit des abonnements trop onéreux par rapport aux quantités consommées ou aux modes de consommation.

5) - E.D.F. rappellera sur chaque facture adressée à ses clients que ceux-ci peuvent obtenir une diminution de la puissance souscrite, et donc du coût de l'abonnement, sur simple demande et sans frais.

6) - E.D.F. fera des propositions sur la manière d'indiquer, sous une forme à définir, les consommations moyennes des principaux appareils domestiques afin de permettre aux usagers de vérifier que leur consommation se conforme à une utilisation rationnelle et économe de l'électricité.

7) - A l'occasion de chaque modification tarifaire, Electricité de France marquera à chaque usager, sur sa facture ou par lettre jointe, les hausses de prix intervenues sur chaque poste tarifaire et les modalités exactes selon lesquelles ces hausses ont été traduites dans la facture de l'usager.

8) - En outre, E.D.F. proposera en liaison avec Gaz de France et dans un délai de deux mois au Comité National de la Consommation un projet définitif de nouvelle rédaction de ses factures qui permette une compréhension aisée pour l'ensemble des usagers.



9) - L'option accordée au client de relever lui-même en cas d'absence au relevé les consommations inscrites à son compteur sera généralisée à l'ensemble du territoire. Le développement de cette mesure - qui doit traduire pour le Ministre de la Consommation un nouvel état d'esprit entre les consommateurs et leur fournisseur - sera mis à profit pour accroître et améliorer la qualité des services rendus auprès de la clientèle.

10) - Electricité de France mènera une campagne en vue de promouvoir la diffusion du livret de l'utilisateur qu'il a établi en concertation avec les organisations de consommateurs. Ce livret sera, par ailleurs, adressé systématiquement à tout client qui écrira à l'Etablissement pour demander un renseignement quelconque.

11) - Un Comité d'Usagers associant les organisations de consommateurs sera installé à l'échelon local de Distribution d'Electricité de France\* Il donnera son avis sur les litiges de toute nature qui lui seront soumis par les usagers ou l'Etablissement. Les décisions d'E.D.F. sur les litiges examinés par le Comité d'Usagers lui seront communiquées. Celui-ci transmettra chaque semestre un rapport sur ses activités à une Commission Nationale de bilan et de réflexion chargée de proposer les améliorations du service public qui lui paraîtront souhaitables, compte tenu notamment des expériences locales.

\* Souligné par nous

II - Accord négocié entre Electricité de France et les organisations de consommateurs sur le droit à la consultation des représentants des usagers, son organisation, et l'examen des réclamations.

Désirant prolonger le dialogue fructueux instauré depuis 1976, Electricité de France et les Organisations de Consommateurs agréées, signataires du présent document, sont convenus de préciser la nature, le rôle et le cadre de leurs rapports futurs.

Dans cette perspective, il est décidé de tenir trois réunions plénières annuelles. Deux d'entre elles seront consacrées à un échange d'information ainsi qu'à une consultation relative aux prises de décisions importantes concernant les usagers. La troisième réunion portera sur l'examen des réclamations.

1 - Echanges d'informations et consultation des Organisations de Consommateurs

Sur ce point, les Organisations de Consommateurs signataires et Electricité de France conviennent de poursuivre leurs rencontres sur la base de deux réunions plénières par an qui auront normalement lieu en mars et octobre.

Toutefois, à la demande de l'un ou l'autre des participants, des réunions exceptionnelles pourront avoir lieu, soit pour examiner des questions particulièrement importantes dont l'urgence ne permettrait pas d'attendre une réunion plénière normalement prévue, soit pour traiter des points restés en suspens.

L'ordre du jour des réunions annuelles sera élaboré en commun et arrêté lors de la réunion précédente. Il pourra porter sur des échanges d'informations concernant :

- la marche de l'entreprise, ses résultats d'exploitation, le financement de ses investissements,
- le fonctionnement des outils de production et notamment les enseignements tirés de la mise en service des centrales nucléaires,
- les problèmes de sécurité et de défense de l'environnement,
- l'évolution des coûts et des tarifs de l'électricité,
- les recherches sur les énergies nouvelles et leurs applications,
- les besoins et aspirations des usagers.

Par ailleurs, en vue de rechercher une position commune et le cas échéant un accord, Electricité de France s'engage à consulter les Organisations de Consommateurs signataires du présent document, chaque fois que des décisions jugées importantes, par l'une ou par l'autre des parties, seront envisagées

au plan national dans les domaines suivants :

- les conditions générales de l'abonnement des usagers domestiques,
- la facturation et les conditions de paiement,
- les modalités de recouvrement des créances,
- la politique d'attribution des labels et leur suivi,
- l'information des usagers,
- les relations de ces derniers avec l'Etablissement et ses agents,
- les campagnes nationales d'information de l'Etablissement.

## 2 - L'examen des réclamations

Les réclamations des usagers sont normalement traitées en premier lieu par les Centres de Distribution dont ils relèvent. Chacune des factures envoyées au client comporte l'indication du service local à contacter.

Il est également indiqué sur les correspondances qu'en cas de difficultés, le client doit s'adresser au Chef de Centre qui constitue ainsi l'instance d'appel normale. Cette procédure habituelle devrait permettre le règlement de la quasi-totalité des problèmes qui se présentent avec les usagers.

Au niveau de la Direction de la Distribution, un contrôleur général est spécialement chargé d'examiner les cas particulièrement complexes.

Les Organisations de Consommateurs peuvent, bien entendu, saisir ces différents niveaux chaque fois qu'elles estiment devoir soutenir les réclamations individuelles ou collectives des usagers.

Pour améliorer le dispositif existant, Electricité de France et les Organisations de Consommateurs, signataires du présent document, conviennent de tenir, en décembre, une réunion annuelle consacrée à l'examen des réclamations que les usagers auront formulées à l'égard de l'Etablissement pendant l'année, ainsi qu'aux réponses qui leur auront été apportées.

L'objectif de cette réunion est de tirer des renseignements généraux à partir de l'analyse des réclamations ayant un caractère collectif ou répétitif. Ces enseignements serviront de base à la mise en oeuvre de mesures permettant de mieux répondre aux préoccupations des usagers.

Préalablement, une réunion préparatoire sera organisée. Elle aura pour objet de procéder à l'analyse des problèmes posés et de soumettre des propositions d'orientation et de travail à la réunion plénière.

\*

\*

\*

Après un an de fonctionnement et d'application des présentes dispositions, Electricité de France et les Organisations de Consommateurs conviennent de dresser un bilan en vue de leur éventuelle reconduction.

ANNEXE 4

LA POSITION DES INSTITUTIONS EUROPEENNES VIS A VIS DES SERVICES PUBLICS

Les institutions européennes, si elles n'ont pas délibérément ignoré le rôle pris par les services publics dans la consommation, témoignent néanmoins d'une évolution contradictoire caractérisée depuis dix ans par :

- 1) Une lente prise en compte des services publics dans la politique de la consommation ;
- 2) Le refus d'une action dans ce domaine.

I - UNE LENTE PRISE EN COMPTE DES SERVICES PUBLICS DANS LA POLITIQUE DE LA CONSOMMATION

a) C'est l'Assemblée consultative du Conseil de l'Europe qui intègre le premier les services publics dans sa réflexion d'ensemble.

(Résolution 543 adoptée le 17 mai 1973 : Charte de protection du consommateur)

b) En revanche -et c'est un recul très net-, le Programme préliminaire ou 1er programme de la C.E.E. pour une politique de protection et d'information des consommateurs, adopté le 14 avril 1975, ne traite absolument pas des services publics (point 28 sur les services en général).

c) Il faut attendre le 18 avril 1981 pour que le Conseil des Communautés Européennes adopte un 2ème programme (après de laborieux efforts (cf. II) où l'importance des services publics et des services en général est effectivement reconnue).

Deux étapes importantes jalonnent la réalisation de ce rapport :

11 et 12 octobre 1979 : colloque "Consommateurs, usagers des services" organisé par la Commission des Communautés Européennes à l'initiative de R. BURME, Commissaire européen chargé de la politique de consommation (sur 3 commissions, une est consacrée aux services publics).

26 et 27 février 1980 : audition publique de Dublin Castle dans le cadre de la préparation du rapport.

Résultat : dans le 2ème programme, le "développement des actions de la Commission dans le domaine des services" est reconnu comme "PRIORITAIRE" et le point 37 traite des "Prestations des services publics et parapublics" :

37 c) Prestations des services publics et parapublics  
Plusieurs prestations essentielles pour les consommateurs sont assurées par des services publics et parapublics, en particulier les fournitures d'électricité, de gaz, d'eau et de transport. Il convient dans ces domaines de faciliter une concertation entre les grands services publics et administrations à caractère

commercial et les représentants des consommateurs, Dans ce but, la Commission élaborera un rapport sur la représentation des consommateurs en se concentrant sur les services ayant un caractère international, en vue de présenter, le cas échéant, des propositions appropriées".

d) Le 23 avril 1982, le Conseil de l'Europe dans un projet de rapport sur la protection des consommateurs (M. OCHRI) insiste de nouveau sur le rôle des services publics.

"Enfin, il ne faut pas oublier que les gouvernements sont eux-mêmes des prestataires de services publics et que, par l'intermédiaire de sociétés nationales ou nationalisées, ils se trouvent être les interlocuteurs directs des consommateurs.

Dans cette situation, il leur revient d'organiser une participation correcte des usagers aux décisions d'exploitation et de leur donner la possibilité d'un traitement rapide et concret de leurs doléances éventuelles".

## II - LE REFUS D'UNE ACTION DANS LE DOMAINE DES SERVICES PUBLICS

Refus particulièrement net si l'on suit l'élaboration du 2ème programme ; on y lit la limitation progressive des ambitions des premiers projets jusqu'à l'adoption finale par le Conseil (19 mai 1981).



a) Document de travail à l'issue de l'audition publique de Dublin Castle (Commission de l'environnement....rapporteur J O'CONNEL).

"Services publics"

Il est nécessaire d'améliorer la situation des consommateurs dans le domaine des services publics, notamment en ce qui concerne la réparation des dommages subis et la représentation de leurs intérêts. Il conviendrait que la Commission élabore une proposition de directive générale selon les axes suivants :

. Réparation des dommages : établir une charte des droits de l'usager des services publics, lui reconnaissant le droit :

- d'obtenir des factures et des relevés claires,
- d'être pleinement informé sur les différents types de service dans un langage aisément compréhensible,
- de s'en remettre à un organe de conciliation dans lequel les consommateurs seraient représentés\* et qui assurerait la réparation des dommages subis grâce à des procédures d'arbitrage spécialement adaptées au secteur public.

. Représentation : il conviendrait que les consommateurs soient représentés auprès des principaux services publics par des Conseils d'usagers agissant au nom des utilisateurs d'un service particulier (électricité, téléphone, transports,

\* Souligné par nous

etc...), qui veillerait à ce que la qualité des prestations fournies soit satisfaisante, à ce que soient examinées les raisons des retards apportés dans la prestation des services et trouvés des remèdes, et enfin à ce que les usagers puissent réellement influencer les politiques suivies par les services publics dans un sens qui réponde à leurs intérêts".

b) Dans le rapport de J. O'CONNEL fait au nom de la Commission de l'environnement... au Parlement Européen, les propositions restent encore assez précises (8 octobre 1980) :

"Services publics"

Une grande partie des consommateurs estime que les services publics devraient satisfaire aux mêmes normes d'efficacité et de fiabilité que les services privés. Ils souhaitent également que des mesures soient prises afin d'améliorer la transparence des informations qui leur sont données par les services publics, la représentation des consommateurs et les procédures de recours (compte rendu in extenso de l'audition publique, op.cit., p. 158 à 162).

Le Parlement estime que la Commission pourrait, à cette fin, proposer la création de "Comités d'usagers" qui permettraient aux consommateurs d'être représentés et de demander réparation auprès des services publics (par exemple électricité, téléphone, transports). Ces comités s'assureraient que les consommateurs sont pleinement informés, dans un langage

clair et compréhensible, du coût et de la fourniture des services publics, que la qualité des services est satisfaisante, que les délais de fourniture de ces services sont contrôlés et améliorés, que les consommateurs ont accès à des procédures efficaces de recours et que les usagers peuvent influencer réellement sur les politiques de services publics afin qu'elles répondent à leurs besoins.

A la majorité, les membres de la Commission ont voté la suppression de la référence aux Comités d'usagers dans la proposition de résolution, préférant la remplacer par des "techniques de consultation ou de représentation appropriées des intérêts des usagers".

c) Très nette régression ultérieure.

- Dans son 3ème rapport sur la politique de protection et d'information des consommateurs, rédigé en octobre 1980 et publié en 1981, R. BURKE ne fait mention d'aucune mesure concernant les services publics. (En revanche, action sur la publicité déloyale, sur le crédit à la consommation, sur le tourisme).

. Aucune prise de position du Conseil Economique et Social ou du Comité Consultatif des Consommateurs.

. Aucune directive du Conseil ou de la Commission des Communautés Européennes.

- La seule action qui subsiste concrètement concerne le rapport commandé par la Commission de l'Environnement .... au C.I.P.I. sur les services publics dans la Communauté et qui doit prochainement être publié.



## Des services publics pour qui et pour quoi ?

Les réponses traditionnelles, fondées sur les notions d'intérêt général et d'utilité sociale s'attachent à la fonction du service public, elles ne disent mot de son fonctionnement, c'est-à-dire de sa relation à l'utilisateur. Or, de même que s'est dégagé au cours des deux dernières décennies un droit de la consommation, se dessine aujourd'hui un droit des usagers : non pas un droit passif où la satisfaction se mesure à l'absence de réclamation mais un droit positif qui fait de l'utilisateur un partenaire du service public.

Pour ce, il faut en finir avec une relation qui se réduit trop souvent à un double monologue : monologue du service public qui, dans sa quête de légitimité, est toujours prompt à s'approprier des usagers captifs ou alibis ; mais aussi monologue de ces mêmes usagers qui ne voient pas leur prise de parole se transformer en effective prise en compte de leurs aspirations.

Issu d'une mission parlementaire auprès du ministre de la Consommation, ce rapport confié à Michel Sapin, député de l'Indre, a pour ambition d'instaurer en lieu et place du double monologue, un véritable dialogue entre usagers et service public.

