

**Le concept d'organisation à l'ère des services
Tensions dans les services publics**

Autant le dire d'emblée : le terme de « risques psychosociaux » me gêne. Cette récente découverte, dans le sillage tracé par les apôtres de la souffrance au travail, suivis par divers experts intéressés à fabriquer de nouvelles causes (consultants, préventeurs, avocats, magistrats...) retient une attention excessive. Elle n'occupe à mon avis cette place que par défaut de renouvellement d'une pensée critique de l'organisation. Les schémas industrialistes continuent en effet à imprégner massivement les pratiques d'organisation, qu'il s'agisse de l'organisation du travail, de sa gestion économique, ou du dialogue social. Les activités de service au public sont typiquement de celles qui requièrent d'autres grilles de lecture.

Francis Ginsbourger est directeur du développement du Cabinet Atefo et chercheur associé au Centre de gestion scientifique de l'École des Mines de Paris. Il a récemment publié *Des services publics face aux violences. Concevoir des organisations sources de civilité* (ANACT, mars 2008).

Depuis un quart de siècle environ, des transformations fondamentales, mais diffuses et paraissant n'être voulues par personne, se sont produites et sédimentées, telles que les services publics manquent à leur tâche de « faire société » et favorisent des comportements dits « incivils ».

Individualisation ou dépersonnalisation ?

La forme industrielle de la productivité a gagné les services publics. Comme dans le monde industriel, ce qui

est « petit », local, a été réputé de peu de valeur, crédité d'une faible utilité sociale ou sociétale. Ce qui a conduit à supprimer des petites lignes ferroviaires ou écoles de campagne, des « petits » métiers tels que celui du receveur du bus ou du poinçonneur du métro ; cette même productivité touche aujourd'hui bureaux de poste, trésoreries, hôpitaux, tribunaux...

Des formes de rationalisation propres aux activités de service marchand se sont diffusées dans les services publics. Les accueils, les inscriptions, et plus largement l'accès à des services publics ont été progressivement informatisés et numérisés. Plus largement, les activités de service se sont vues outillées, équipées par des programmes, des progiciels, des instruments – serveur vocal, portail Internet – qui formatent a priori la relation de service dans un langage de type question-réponse, pouvant faire l'objet d'un traitement informatisé ; la relation physique de face à face, favorable à des temps d'écoute mutuelle entre agents et usagers, s'est réduite au profit d'une relation médiatisée à distance.

Au fil de ces transformations, l'espace s'est réduit pour de possibles relations interpersonnelles. Mais il y a ici un paradoxe. Il n'est pas si lointain, le temps où il était interdit

L'anonymat théorique des relations de service public allait de pair avec des régulations informelles, de menus arrangements ou même avec de larges espaces pour des relations interpersonnelles. Ce que l'on appelle aujourd'hui – de façon, me semble-t-il, impropre – « individualisation » va en réalité de pair avec une dépersonnalisation croissante des relations de service.

de parler à l'agent du service public (au professeur en classe, au chauffeur du bus...), interdit de s'adresser directement à lui comme une personne dotée d'une identité (au point, pour éviter toute personnalisation, de masquer le nom de l'agent). Dans la réalité, l'anonymat théorique des relations de service public allait de pair avec des régula-

tions informelles, avec de menus arrangements ou même avec de larges espaces pour des relations interpersonnelles. Ce que l'on appelle aujourd'hui – de façon, me semble-t-il, impropre – « individualisation » va en réalité de pair avec une dépersonnalisation croissante des relations de service.

Cette standardisation des relations de service se produit dans la même période où les attentes s'individualisent,

où les usagers et les usages se diversifient, et où ce que l'on appelle les « besoins » – c'est-à-dire des biens ou services dont l'utilité sociale ou sociétale résulte de conventions datées – ne fait plus l'objet d'une définition communément partagée.

« LE » public a-t-il jamais existé ? En généralisant la belle formule d'Isaac Joseph à propos du métro, on pourrait dire que le service public, reposait, à travers le principe d'égalité de traitement, « sur un système de croyance, dans lequel l'utilisateur (apparaissait comme) un être d'égalité sans singularité, et l'agent un être indifférent aux différences »¹. Or cette croyance, ou cette fiction – combien productrice de réalité – s'est fortement estompée au fil des ans.

Le mythe de l'utilisateur

Les relations de service mettent désormais aux prises des publics et des personnes singulières.

Si chacune a la volonté de se faire entendre comme personne singulière, les capacités d'expression du « besoin » ou des attentes sont très variables. A un extrême, des usagers (ou ceux qui les représentent) ont le souci de contribuer à la définition du service qui leur sera rendu, veulent avoir voix au chapitre de la prescription, être reconnus comme quelqu'un qui sait « ce qui est bon pour moi », dont l'attente est prise en compte. A l'autre extrême, des usagers ne disposent pas des ressources leur permettant d'exprimer leurs besoins ou attentes propres, et de fait, ils requièrent des agents du service public qu'ils décident à leur place « ce qui est bon » pour eux.

Les agents des services publics ont souvent face à eux non pas un usager, mais une pluralité d'utilisateurs : d'élèves, de patients, de bénéficiaires, d'administrés, de contribuables, de justiciables... Il leur faut composer avec cette diversité tout en respectant un principe essentiel d'indivisibilité (le service à l'un ne doit pas se faire au détriment du service rendu à l'autre) ; plus les besoins ou les attentes des utilisateurs sont personnalisés, plus il est difficile aux agents de composer avec cette diversité ; c'est pourquoi la tâche des agents s'apparente de plus en plus à la montée du rocher de

Sisyphé. Faire face aux injonctions contradictoires des voyageurs du bus, tenir une classe composée d'élèves très différents, apporter des réponses à la fois aux personnes en situation de détresse urgente, et aux autres...

Enfin, la population des usagers des services publics a fortement évolué, et avec elle les besoins et les attentes, cependant que les populations d'agents des services publics n'ont pas évolué de la même façon. Les organisations, les prestations, les agents et les formes de relation de service tendent à se reproduire à l'identique à moindre coût, alors que les besoins émergents appellent l'innovation. Nous sommes donc dans cette période paradoxale, où s'affirme une tendance lourde à la personnalisation et à la diversification des usages, au moment même où les actes professionnels des agents publics sont, de plus en plus, formatés a priori par des programmes, règles et dispositifs qui, pour traiter de grandes masses, préjugent de ce qui est « bon pour l'usager ».

Tenir les deux bouts de la standardisation et de la personnalisation, c'est un défi que relèvent tant bien que mal les services marchands : ils se segmentent selon les clientèles, spécialisent leurs prestations et les adaptent, réservant

La segmentation des publics, la spécialisation des programmes ou des disciplines, l'adaptation des agents (donc de leurs compétences) en fonction des publics sont des transformations peu compatibles avec une culture du service public qui les considère comme contraires à des principes d'égalité de traitement et d'indivisibilité.

les prestations de masse à la plupart et la personnalisation aux clients fortunés. Mais s'agissant des services publics, tenir ces deux bouts relève de la quadrature du cercle. La segmentation des publics, la spécialisation des programmes ou des disciplines, l'adaptation des agents (donc de leurs compétences) en fonction des publics sont des transformations peu compatibles avec une

culture du service public qui les considère comme contraires à des principes d'égalité de traitement et d'indivisibilité. C'est pourquoi la conciliation de la standardisation et de la personnalisation repose finalement beaucoup sur les agents de première ligne.

Dans le cours de la relation de service, les agents ont à concilier, selon les termes d'Armand Hatchuel², une « prescription réglée » qui formate a priori leurs actes, et des « ajust-

tements mutuels » en situation. Agents et usagers sont les protagonistes d'une relation de service préalablement arrangée dans les moindres détails : la capacité d'ajustement mutuel en situation est faible. Ce qui se joue sur la scène est réglé par la mise en scène. L'activité de prescription mutuelle, cette activité par laquelle « j'amène autrui à accepter ce que je lui propose », et cet autre à en faire « une chose pour lui », cette activité de négociation et de persuasion (dans les deux sens) constitutive de tout accord, n'a plus guère de place. Dans ces conditions, l'institution décide ce qui est bon pour l'utilisateur, et la relation de service met aux prises des exécutants de prescriptions définies en dehors d'eux.

Tensions identitaires

Cette rationalisation « industrialiste » des relations de service n'est pas sans rappeler la centralisation taylorienne de la conception des produits et de l'organisation du travail. Mais ici l'organisation du travail sur la matière (qui deviendra produit) est remplacée par une relation entre les hommes, à effet immédiat. Et ces effets sont des tensions identitaires.

Les agents exécutent des prescriptions conçues à distance des situations auxquelles ils sont localement confrontés. Il leur faut faire accepter aux usagers une prestation qu'ils ne considèrent pas forcément adaptée. Mais ils doivent – et se doivent de – s'abstraire de leur propre point de vue, et faire passer pour « bon » y compris ce qui est contradiction avec leur appréciation de ce qui serait bon – jusqu'à renier leurs propres valeurs.

De façon symétrique, les usagers se voient délivrer une prestation qu'ils n'ont pas contribué à définir, telle une marchandise que l'on achète ou pas, à prendre ou à laisser. La rationalisation industrialiste place l'utilisateur dans un rapport passif et consommériste au service public.

Dans ces conditions, tout est prêt pour que s'installe un rapport de type « client-fournisseur » entre agents et usagers. Et ce rapport signifie ceci : l'utilisateur est disqualifié comme co-producteur du bien commun, et il demande ce qu'il considère comme son dû à l'agent. Et de celui qui se

vivait comme « rendant service à », il fait quelqu'un « au service de »³. Succinctement formulée, cette analyse suggère que sont sources de violence « des organisations défaillantes, dysfonctionnelles, incapables de produire des réponses adaptées et de rendre un service attentionné », des organisations à ce point distantes des usagers qu'elles mettent en question « la légitimité des institutions à incarner le bien commun »⁴. Elle suggère que la carence d'action organisatrice expose les agents de première ligne – ainsi que les encadrants, sur lesquels repose une pression de plus en plus forte – entre le marteau de la prescription réglée et l'enclume de la relation de service en situation.

Organisations innovantes

Inversement, cette analyse permet d'imaginer ce que peuvent être – et de repérer ce que sont d'ores et déjà – des organisations plus proches des usagers, capables de s'adapter à des usagers divers et à des usages évolutifs. Il existe des établissements, autonomes et territorialisés en fait sinon en droit, où les problèmes et les événements surgis dans la relation de service – depuis l'inadéquation des programmes, jusques et y compris les actes de violence – sont considérés comme partie intégrante de l'activité, font l'objet d'un retour d'expérience, sont traduits et « remontent » vers la conception des programmes. Il existe des innovations organisationnelles telles que des Maisons des Services Publics, mutualisant les « guichets » de plusieurs institutions, qui peuvent préfigurer, si elles ne sont pas des vitrines d'organismes rapprochés par fusions-absorptions ou pour économiser des m², des espaces de prescription mutuelle à haute valeur ajoutée sociétale, recyclant les gains de productivité faits sur le back-office en innovations dans la manière publique de rendre service.

Encore faut-il resituer cet idéal, qui concilie prescription descendante qui tombe d'en haut et prescription ascendante qui remonte du terrain, prescription partagée entre l'institution, le professionnel et l'utilisateur, dans le contexte des institutions et des organismes qui incarnent les services publics : l'organisation des services au public renvoie à des choix qui relèvent classiquement de l'autorité politique. La

participation des usagers et des agents à leur conception suppose de légitimer leur compétence. N'est-ce pas une question tout autant politique que le vote d'une loi ?

Encore faut-il resituer un idéal de la pluralité des prescriptions au regard de la dichotomie entre les formes de rapport, de type politique, entre les institutions et les citoyens-usagers ; et d'autre part, les formes de relations, dites professionnelles, entre les organisations et leurs agents. Comme si les agents des services publics n'avaient rien à dire aux institutions à propos des besoins et attentes des usagers. Comme si les relations professionnelles dans les services publics n'étaient pas une question politique qui intéresse la vie de la Cité...

Réduire durablement les tensions entre agents des services publics et usagers, ça n'est pas y mettre la police en permanence, pas plus que des psychologues pour prévenir des risques dits psychosociaux. C'est créer les conditions d'une réappropriation des services publics comme des lieux d'une co-production très particulière : celle qui défie les catégories de producteur et de consommateur parce que le bien qui résulte de l'interaction n'est imputable à personne, puisqu'il est bien commun.

... une co-production très particulière, qui défie les catégories de producteur et de consommateur parce que le bien qui résulte de l'interaction n'est imputable à personne, puisqu'il est bien commun.

Notes

1. Isaac Joseph, *Météor ou les métamorphoses du métro*, Economica, 2004.

2. Armand Hatchuel, « Le prescripteur : libéralisme régulé ou régulation anticipatrice », in *Le libéralisme, l'innovation et la question des limites*, coordonné par Romain Laufer et Armand Hatchuel, L'Harmattan.

3. S. Beauquier, « Orientation client et (in)civilité, le cas d'une ligne de transport collectif », in *Lien social et politiques*, 2^e semestre 2005

4. Bernard Ème, « L'incessante récréation des économies de la proximité », in *Une autre nouvelle économie ? Services mutualisés, ville et proximités*, coordonné par Francis Ginsbourger et Josée Landrieu, Editions de l'Aube, 2000.