



La représentation des usagers du dispositif d'insertion sociale

Alain Briole, Sylvie Rascol-Boutard

► **To cite this version:**

Alain Briole, Sylvie Rascol-Boutard. La représentation des usagers du dispositif d'insertion sociale. Démocratie et Management Local, Edition Dalloz; Robert Le Duff et Jean-Jacques Rigal, 2001. <hal-01643452>

HAL Id: hal-01643452

<https://hal.umontpellier.fr/hal-01643452>

Submitted on 21 Nov 2017

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Briole Alain, Rascol-Boutard Sylvie (2001), La représentation des usagers du dispositif d'insertion sociale, *Démocratie et Management Local*, sous la direction de Robert Le Duff et Jean-Jacques Rigal, Edition Dalloz, Paris, p.109-124

RESUME :

La question de la représentation de l'utilisateur est une question cruciale du déploiement des services publics. Elle prend une forme particulière dans le domaine de l'Action Sociale, et notamment du dispositif du Revenu Minimum d'Insertion.

La question de la représentation est abordée ici à partir d'une recherche réalisée sur l'organisation et la performance d'un service public où elle apparaît progressivement comme une dimension majeure de l'évaluation. Au stade actuel, il s'agit d'abord d'identifier une série d'impasses, préalable à une analyse plus positive.

La tentation d'une représentation construite de l'utilisateur se comprend aisément: elle permet d'évacuer les questions posées par une expertise qui va bien au de là du cadre de l'action administrative. La relation qui s'instaure pourtant dans le processus de traitement de l'insertion est porteuse d'une autre forme de représentation indispensable pour accroître la performance de ce service public particulier.

INTRODUCTION

La performance du service public en France fait depuis longtemps l'objet d'une intense réflexion. Si le problème des modalités d'une évaluation a connu d'importantes avancées (Gibert, 2001) jusque dans le domaine de l'instrumentation, un constat ancien reste toujours d'actualité : la question de la représentation de l'utilisateur est une question cruciale du déploiement des services publics. Elle prend une forme particulière dans le domaine de l'Action Sociale, et notamment du dispositif du Revenu Minimum d'Insertion.

Dans le cas du dispositif RMI, l'Etat a légiféré : en 1988 a été mis en place un dispositif borné légalement, qui se concrétise à travers les actions mises en oeuvre localement. Cette configuration a pour effet de multiplier les lieux de concertation, les acteurs locaux, et les problèmes de partenariat : *“ une politique n'existe pleinement qu'à travers un système d'acteurs concrets qui sont à la fois en situation de compétition et entretiennent des relations de coopération à l'occasion de son élaboration et de sa mise en œuvre ”* (Chappoz, 1998, p.520). Comment ce système d'acteurs concrets fonctionne-t-il ? Et quelle est la place de l'utilisateur dans ce système ? "Bénéficiaires du Rmi" est une expression qui peut assez facilement apparaître dans le champ de l'action sociale et qui traduit bien le caractère problématique du statut de l'utilisateur de ce service public. La question de la représentation est abordée ici à partir d'une recherche réalisée sur l'organisation et la performance d'un service public où elle apparaît progressivement comme une dimension majeure de l'évaluation. Au stade actuel, il s'agit d'abord d'identifier une série d'impasses, préalable à une analyse plus positive.

Les questions soulevées par la représentation des usagers dans ce domaine sont de plusieurs ordres. Tout d'abord, au-delà de la configuration formelle du dispositif, quel est le lieu où se déterminent les plans d'action locaux ? Ce lieu est-il déterminable a priori ? N'est-il pas déterminé plutôt par l'action ? Dans ce cas, l'enjeu n'est-il pas d'abord celui de la légitimité de la structure qui pilote la question traitée ?

On débouche rapidement sur une autre question : que se passe-t-il réellement dans les moments de concertation, et dans les moments de pilotage d'une action ? Quelles sont les instances véritablement décisionnaires ? Comment sont-elles organisées ? Chacun agit sous le regard de l'autre. Il y a semble-t-il relativement peu de réelle concertation de la part de l'acteur public, qui essaie plutôt par ce biais d'augmenter le degré d'acceptabilité de ses décisions.

Les lieux de concertation locaux ne sont pas les lieux où s'élaborent les réponses publiques; ce sont des lieux de prise de pouvoir, d'évaluation de rapports de force, de mesure de l'acceptabilité d'une décision. La mise en place d'actions concrètes se " décide " dans d'autres lieux que les lieux de concertation, sans que l'on puisse dire avec exactitude où et quand une décision est réellement prise. Au-delà de la configuration du processus de décision, ces comités de pilotage des actions restent cependant des lieux où les acteurs peuvent influencer sur l'action elle-même - sur sa réalisation.

Ces questions peuvent-elles faire l'économie d'une remise en perspective, par rapport à une autre : celle de la représentation des usagers de ce service social ? Y a-t-il une représentation des bénéficiaires d'aide sociale ? Quelle peut être la légitimité d'éventuels porte-paroles ? On peut aller plus loin et se demander si une telle représentation est seulement possible: jusqu'ici en effet, la médiation usagers/décideurs reste très traditionnelle dans ses formes. Une autre question surgit alors : comment les représentations sont-elles construites? A quelles fins? Avancer des éléments de réponse à ces questions ne peut qu'éclairer la question de la performance de ce service public particulier. Une première démarche entreprise ici consiste à identifier les dimensions particulières de cette relation entre usager et administration dans le domaine de l'insertion sociale et de déconstruire ainsi une représentation trop souvent stéréotypée. La représentation pertinente pour une évaluation efficace du dispositif doit en effet dépasser les cadres actuels, qui restent au fond ceux de la médiation traditionnelle.

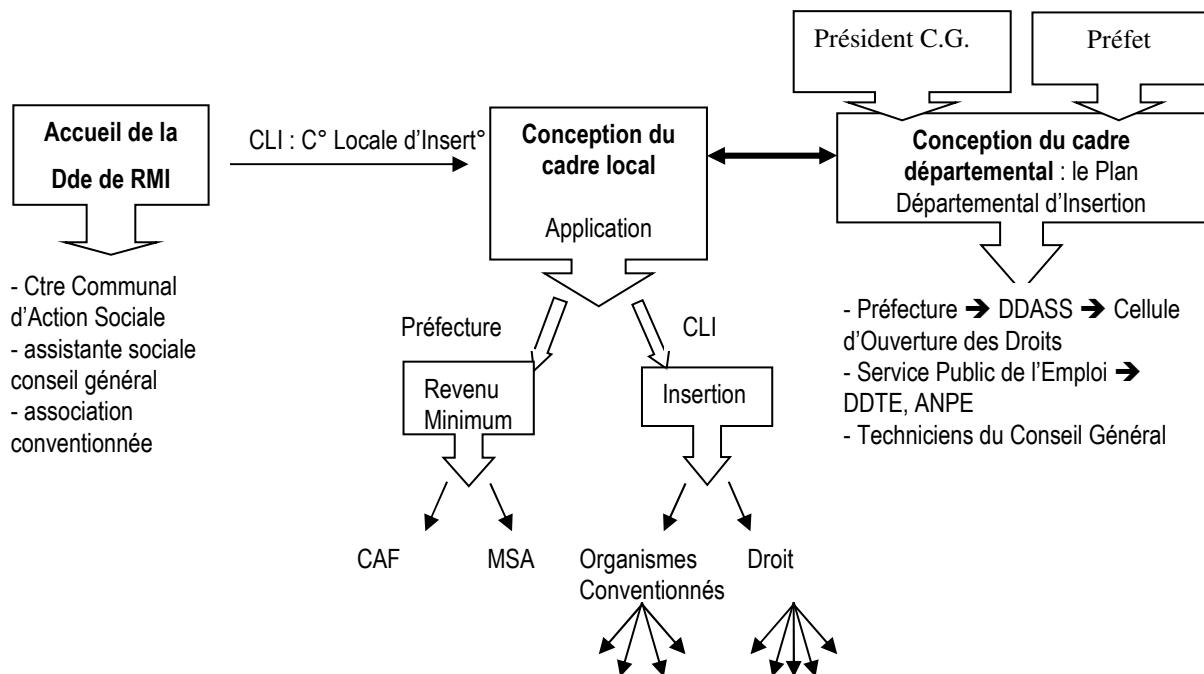
Dans cette perspective, la question de la représentation des usagers du dispositif d'insertion sociale a été traitée à deux niveaux : le niveau global et le niveau local. Au niveau global, nous nous sommes demandés quelle est la représentation de l'utilisateur dans les processus de décision, pour le dispositif et pour ses intervenants. Au niveau local, la question concerne la relation entre usager et organisme d'accueil : s'agit-il d'une relation de service ? Le modèle de la coproduction de service peut-il être pertinent au regard de la question de la performance?

I- LE NIVEAU GLOBAL : QUELLE REPRESENTATION DE L'USAGER DANS LES PROCESSUS DE DECISION ?

1.1 La configuration du dispositif

Par la loi, le Président du Conseil Général et le Préfet élaborent le cadre départemental du dispositif, appelé Plan Départemental d'Insertion¹. Ce cadre est établi avec les services de la Préfecture, le Service Public de l'Emploi, les services du Conseil Général, et il est mis en application par des acteurs divers et nombreux, dont nous pouvons avoir un aperçu sur la figure 1.

Figure 1 : L'organisation du dispositif observé



Nous pouvons dissocier différents lieux de négociation, qui ne sont pas forcément physiquement localisés, lieux où se rencontrent des instances décisionnaires et/ou de propositions :

- le lieu de conception du cadre départemental, appelé Plan Départemental d'Insertion
- les lieux de conception des plans locaux d'insertion : les Commissions Locales d'Insertion, les Lieu-Ressources
- les lieux d'avalisation des contrats d'insertion : les Commissions Locales d'Insertion

¹ le Plan Départemental d'Insertion définit les actions à mener, en recensant les moyens correspondants, loi n°88-1088

- des acteurs publics, tels que le Conseil Général, la Préfecture, la DDTE, les mairies (par les Centres Communaux d'Action Sociale)
- des acteurs parapublics, comme la CAF ou la MSA
- des acteurs privés : les organismes conventionnés pour l'insertion des allocataires du RMI, souvent des structures associatives.

Nous sommes finalement en présence d'un ensemble hétérogène, organisé plus en réseau qu'en système, où les différents acteurs entretiennent des relations de coopération et de collaboration plus que de subordination, même si la dynamique de cet ensemble reste déterminée par le processus global d'allocation des ressources (Briole et Rascol-Boutard, 2001).

1-2. La place de l'utilisateur

L'idéal : la participation

Dans la conception du dispositif, le choix de rapprocher les lieux de décision et de concertation du local avait pour but de le rapprocher des besoins locaux (Louart, 1997), de mieux mesurer les attentes des usagers, d'être au plus près de leurs besoins (Cour des Comptes, 1995). *“ Le citoyen est un ‘actionnaire’ du service public, il est impliqué en tant que membre du système politique. Mais il est aussi celui pour qui le service public fonctionne ”* (Sabadie, 2000, p.5). Plus largement, si l'on se réfère à l'article 14 de la Déclaration des Droits de l'homme et du citoyen², cité par Viveret (1994, p.243) : *“ tous les citoyens ont le droit par eux-mêmes ou par leurs représentants de vérifier la nécessité de la contribution publique et d'en déterminer la quotité, l'assiette, la durée, l'emploi. ”*

Au-delà de sa valeur en droit, cet avis est un indicateur de performance des services publics pour Trosa (1999). Il permet d'évaluer la satisfaction, paramètre d'évaluation de la qualité d'une politique. Pour Meysonnier (1998), cette mesure de satisfaction se fait par le truchement des besoins et aspirations du public. Pour lui, la valeur d'une action publique est déterminable par les attentes de la population, exprimées par ses représentants légitimes, les élus. Ceux-ci sont en capacité d'agréger les demandes, d'arbitrer. En dernier ressort, les citoyens décident par les élections si la valeur globale créée par les politiques des élus correspond à leurs attentes. Cependant, ainsi que le notent Sapin et Pecquerie (1983), l' élu représente l'intérêt

² Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen, 26-09-1789

général, c'est à dire les citoyen, et non les intérêts particuliers comme pourraient le faire les usagers.

Cette dichotomie laisse finalement en suspens la question de la représentation.

La réalité : l'absence

Les usagers sont-ils effectivement présents dans ces lieux de décision et de concertation ?

Dans un rapport au Premier Ministre, alors Pierre Mauroy, en 1983, Michel Sapin et Bertrand Pecquerie, rapporteur, réfléchissaient sur la place et le rôle des usagers dans les services publics. Ils y insistent sur le dialogue, sa nécessité pour, notamment, répondre à la crise de légitimité du service public, et à la crise de représentation de l'utilisateur sur le service public. Plus de dix ans après, Murard (1996) remarque que, malgré l'idée forte de citoyenneté active dans la modernisation, il n'y a pas sur le terrain d'adhésion des professionnels institutionnels sur la participation des usagers. Pour certains, cette participation est impensable, ce qui pose problème, à son sens, pour satisfaire les attentes des usagers en matière d'insertion notamment. Patrick Viveret (1994) est plus dur, quand il parle des grandes décisions publiques, sur lesquelles les citoyens devraient se prononcer : celles-ci sont "*traitées dans le secret des cabinets et relèvent au mieux d'un despotisme que je qualifie ironiquement de 'clignotant', concédant ainsi qu'il lui arrive par intermittence d'être 'éclairé'*"³.

Dans le Département de l'Hérault, des efforts ont été faits par un des acteurs publics, le Conseil Général, pour évaluer les politiques locales. Parmi les objectifs de l'évaluation, Laget et Benamour (1996), les artisans de cette évaluation, ont noté une recherche de la transparence, au regard du fonctionnement démocratique des institutions locales. Un des buts était de rendre les politiques plus lisibles aux citoyens, en les publiant, et ainsi de placer les élus sous le contrôle de ceux qui les ont désignés. En 1995, il y avait en projet l'évaluation du dispositif RMI. Cependant, le département n'a pas réalisé de publication sur les résultats de cette évaluation.

Force est de constater par ailleurs qu'au niveau physique, l'utilisateur est absent des lieux de décision et de concertation. Il n'y a en effet aucun allocataire du RMI, dans le département étudié, qui siège en Commission Locale d'Insertion, ou dans les instances d'élaboration du Plan Départemental d'Insertion⁴.

³ (p. 240).

⁴ Préfecture de l'Hérault, Département de l'Hérault (1999), Programme Départemental d'Insertion, 1999-2000-2001

Dans le processus d'élaboration des contrats d'insertion, l'allocataire du RMI est représenté, par la demande d'insertion qu'il a formulée, et qui est traitée par les instances publiques en agrégeant les demandes. Les techniciens s'appuient sur cette agrégation pour faire avaliser leurs propositions sur, notamment, la mise en place de nouvelles actions. Si l'utilisation des Contrats d'Insertion agrégés permet d'évaluer les besoins collectifs des usagers, cette évaluation apporte surtout en réalité une caution à des choix déjà réalisés par les techniciens qui organisent ces données quantifiées.

Les parcours individuels, quand ils sont utilisés au niveau des instances décisionnaires, sont fusionnés en caractéristiques moyennes, plus édulcorées. Cela peut entraîner des dysfonctionnements, soulignés par Jaeger (1999). Ainsi, des orientations aléatoires de personnes atypiques peuvent entraîner une inadéquation entre personne accueillie et structure d'accueil. Nous avons pu effectivement observer dans le dispositif de très fréquentes réorientations. Il n'est pas possible de lisser tous les profils : certaines personnes ont un profil " *incassable - inclassable* " (Jaeger, 1999, p.47).

Si l'agrégation des demandes peut être remise en cause, c'est pratiquement l'ensemble de la gestion du dispositif qui est fragilisé.

Pourtant, si c'est au niveau individuel que se joue la relation et le parcours, n'est-ce donc pas l'analyse de ce niveau qui doit être privilégié ?

Il faut remarquer, dans les instances de proposition, des efforts pour construire la représentation : dans les Lieu-Ressources, ou dans les réunions locales de concertation, il y a quelquefois des allocataires du RMI présents. Cependant, tous ces efforts ont conduit à des échecs, d'ailleurs très bien analysés par les acteurs eux-mêmes.

La difficulté de la représentation des usagers

Toute la difficulté est de réunir les allocataires du RMI dans des instances ou organes qui peuvent assurer leur représentativité. Et cela non pas au plan formel, ni à celui, tout aussi traditionnel du clientélisme, mais au niveau opérationnel, celui où le dispositif peut bénéficier de leur expertise d'acteurs sociaux .

Les usagers allocataires du RMI ne semblent pas fonctionner sur une identité commune forte, une représentation collective de leurs intérêts. En effet, le RMI est souvent vécu comme une situation transitoire, même si pour certains elle dure depuis plusieurs années. D'ailleurs, la désignation identitaire de " RMIste " est refusée par les allocataires, qui le vivent comme un

stigmaté, dans un sentiment de honte, de responsabilisation par rapport à leur situation (Moulière et al. 1999). Les allocataires du RMI rencontrés par Moulière et al. (1999) se sentent inaptes à intervenir dans le débat public, soulignent le fait de ne plus appartenir totalement à la collectivité. Ce stigmaté est d'autant plus mal vécu que, de plus en plus, dans le discours public, ce sont les caractéristiques des individus qui tendent à expliquer leurs difficultés d'insertion, et non un dysfonctionnement du système économique et social, ce que traduit, entre autre, le retour du concept d'employabilité (Santelman, 2000). Les allocataires du RMI sont un groupe fictif, hétérogène, qui ne se rapproche pas des mouvements de chômeurs (Moulière et al., 1999). De même, les syndicats sont plus sur la défense des acquis sociaux des salariés que sur la défense des usagers des services sociaux (Sapin et Pecquerie, 1983), même si depuis plusieurs années ils font une entrée dans les mouvements de chômeurs, mais pas dans la représentation des allocataires du RMI. Les efforts pour construire des organismes représentatifs des usagers se sont jusqu'à présent heurtés à l'échec. Ainsi, AIR (association d'allocataires du RMI), ou les Lieu-Ressources ont surtout attiré des personnes en mal de reconnaissance sociale, et pour qui une telle reconnaissance était déjà une forme d'insertion.

Il est paradoxal de constater que ceux qui sont le plus participants aux différentes structures qui leur en laissent la possibilité sont ceux qui y trouvent une reconnaissance, rejoignant en cela le but du dispositif, l'insertion, tout en le biaisant. Nouvelle difficulté : ceux qui restent dans le dispositif, qui y revendiquent une représentation, sont-ils justement représentatifs des allocataires du RMI ? Cette difficulté liée à la représentativité de portes parole éventuels peut être contournée par d'autres modes de concertation.

Consulter efficacement les usagers ?

Le problème est donc de consulter les usagers efficacement . Comment ? Certains préconisent l'utilisation du marketing, comme Le Duff et Papillon (1988), ou Sabadie (2000). Le Duff et Papillon (1988) soutiennent que le marketing classique doit aiguïser là ses outils, pour être efficace, et être adapté aux questions publiques. En effet, ses biais peuvent être multiples : il peut notamment permettre de diffuser des informations erronées, servir la propagande politique... Il doit donc favoriser l'expression de l'opinion, pour permettre l'adaptation des services publics aux besoins des usagers (Sabadie, 2000). La question reste celle de sa mise en place. Certains acteurs ont essayé de développer cette écoute des besoins des usagers. Kaisergruber et Strobel (1996) prennent l'exemple de la mise en place de serveurs vocaux à la

CAF, pour mieux communiquer avec les usagers. Ces serveurs vocaux ont eu deux effets inattendus : la demande d'information a augmenté, car les services vocaux ne se sont pas substitués aux services traditionnels, et certains usagers, ne maîtrisant pas la technique, ont été de ce fait l'objet d'une discrimination.

Une expérience, décrite par Ohren et Bernstein (2001), essaie d'ouvrir d'autres pistes. Pour faire participer les citoyens au budget d'une ville du Michigan, leur expérience, en partenariat avec le gouvernement local, propose deux modes participatifs complémentaires :

- un échantillon de citoyens participant à un séminaire de 3 heures sur le budget ;
- une enquête téléphonique.

Ces deux expériences ont été relayées par la presse locale, pour amplifier son écho au niveau de la population totale. Ce modes de traitement des demandes des usagers, s'il sort partiellement des formes traditionnelles de représentation reste encore inscrit dans une démarche d'agrégation où se perd la spécificité des publics qui en sont la cible⁵.

La question de la représentation est aussi celle des moyens donnés pour que cette représentation soit effective. L'accès à la décision implique en effet une compréhension par rapport à la prise de décision. Une des difficultés consiste à former les citoyens aux questions publiques, sans biaiser les réponses : le but est que les citoyens deviennent capables de construire leur propre opinion (Ohren et Bernstein, 2001). Pour permettre la prise de décision du citoyen, il faut mettre en place les conditions de l'information et de la délibération, "*pour permettre véritablement à l'exercice démocratique d'avoir prise sur les enjeux réels*" (Viveret, 1994, p.239). Ainsi, dernièrement, dans le département étudié, une lettre d'observation de la Chambre Régionale des Comptes (2000) épinglait la manière dont ce dispositif était géré, l'inefficacité apparente de l'utilisation des crédits d'insertion : avant-dernière position au niveau métropolitain pour le taux de sortie du dispositif. Cette lettre a fait notamment l'objet d'articles incendiaires dans le Midi Libre, quotidien à fort tirage. Y a-t-il eu des mouvements citoyens demandant des comptes ? Des usagers se plaignant ? La nouvelle est retombée comme un soufflet, créant uniquement quelques petits remous au niveau des pilotes du dispositif.

⁵ Le traitement des problèmes de transport est à cet égard exemplaire; cf. Briole, Lauraire et Rascol- Boutard, Preditt 2002

Les allocataires, usagers de ce service public sont donc peu ou pas représentés au niveau des instances décisionnaires ou de régulation, que ce soit dans le dispositif ou dans les structures y agissant et leur contrôle formel est tout aussi inexistant.

Et une telle absence pose la question du rôle véritable du donneur d'ordre dans ce dispositif. Est-il au service de l'utilisateur ? Est-il à son écoute ? Ou est-il complètement centré sur les financeurs, les structures, les luttes de pouvoir... ? Philippe Lorino, dans un article pour *Politiques et Management Public* en 1999, notait d'ailleurs que la culture de gestion de la puissance publique est plus dans une préoccupation de conformité que de satisfaction de l'utilisateur.

Si les lieux de concertation ne sont pas, en fait, les lieux où la prise de décision est pertinente du point de vue opérationnel, sans doute vaut-il mieux examiner le niveau de la relation de service, où se joue effectivement le parcours de l'allocataire, usager direct du service.

2. LE NIVEAU LOCAL : LES PREMISSES D'UNE RELATION DE COPRODUCTION DE SERVICE ?

Il est bien clair ici que nous sommes dans une relation de service biaisée, par le fait que l'utilisateur n'a pas vraiment le choix de refuser la prestation, et que l'accueillant n'a pas non plus vraiment le choix de la refuser. L'un et l'autre sont liés. Il existe des stratégies d'évitement : certains bénéficiaires potentiels refusent la prestation, et certains accueillants évitent de courir après certains allocataires, en "oubliant" de les convoquer. Nous nous intéressons ici cependant aux relations effectives qui caractérisent normalement l'interaction entre des allocataires et des services d'intervention.

2.1. L'allocataire et sa situation : assistance ou responsabilisation ?

Le RMI semble signer un renversement dans les modes d'actions sociales, dans la manière qu'il a de responsabiliser l'allocataire, aussi bien dans son parcours, que, peut-être, dans son exclusion.

Pendant des siècles, l'assistance a été un principe traditionnel en France. Ce terme d'"assistanat" implique qu'il n'y a pas forcément de contrepartie, comme si la société acceptait la prise en charge, par le biais de structures comme l'Eglise, des exclus qu'elle produit inévitablement. La pauvreté et la mendicité sont inévitables, du fait des guerres, des

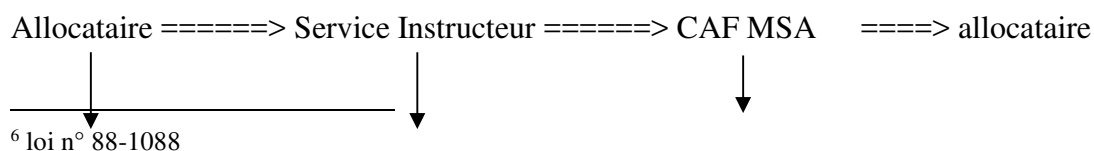
famines dues aux accidents météorologiques... Au 18^{ème} siècle, il y a même, prôné par les philosophes, un devoir vis à vis des pauvres, lesquels ont des droits. Ils ne font que remplacer l'idée de charité, d'initiative chrétienne, par l'idée de bienfaisance (Timbal et Castaldo, 2000), assez éloignée de la controverse que connaît la tradition anglo-saxonne dans ce domaine.

La loi sur le RMI⁶ fonctionne, elle, sur un double engagement : celui de la collectivité et celui de l'allocataire. Entre les deux, un " contrat " est signé, appelé contrat d'insertion. La relation à l'usager est très individualisée, puisqu'il est reçu individuellement et qu'il est acteur de son insertion sociale et professionnelle, en co-signant son contrat d'insertion. Nous ne sommes cependant pas face à un contrat au sens classique du terme, qui règle une relation avec un client, est global, volontaire, et réciproque (Moulière et al., 1999). Dans le RMI, l'instructeur a une position floue : il élabore les termes du contrat avec l'allocataire, mais il ne signe pas le contrat avec l'allocataire : le contrat est soumis au regard d'un tiers, la Commission Locale d'Insertion (CLI). Ce contrat est régulé administrativement, il peut donner lieu à sanction pour l'allocataire. Sa valeur est surtout symbolique, elle responsabilise les usagers.

La relation usager-instructeur ou usager-accueillant est de fait biaisée dans le sens où, pour l'insertion, tout se fait sous le regard de la Commission Locale d'Insertion. Des arrangements locaux, ou accords, pourront être remis en question par une autre instance, étrangère à l'accord local. Murard emploie l'expression de " Big Brother " (1996, p.239). La CLI a en effet toute légitimité pour remettre en cause la compétence et l'expertise du travailleur social : " *instructeur et bénéficiaire sont [...] tous deux placés sous le regard de la CLI* " (Moulière et al., 1999, p.90). Elle peut même percevoir l'argument de la confidentialité comme desservant l'intérêt du bénéficiaire (Moulière et al., 1999). Dans ce rapport à trois, nous avons deux possibilités (Moulière et al., 1999) : si il y a accord entre bénéficiaire et service instructeur, celui-ci soutient le dossier vis à vis de la CLI. Si il y a désaccord entre bénéficiaire et service instructeur, celui-ci se retranche derrière la CLI, qui se prononce.

Décortiquons maintenant deux parcours simples : celui de la demande de RMI et celui de la demande d'insertion, que nous présentons dans les figures 2 et 3 pour une meilleure compréhension.

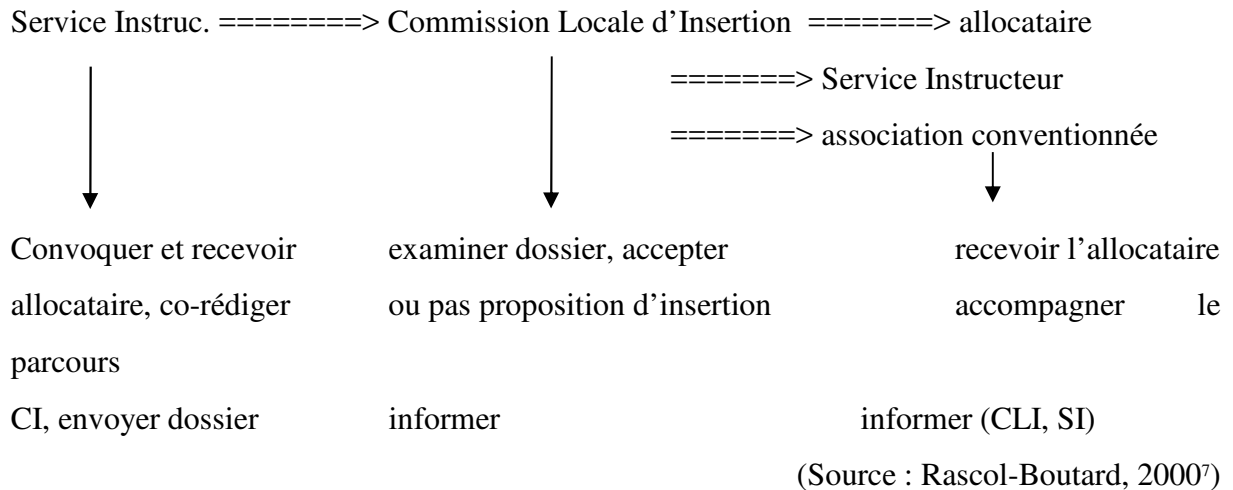
Figure 2 : Le parcours " simple " de demande de RMI



=====> Service Instr.

Demander le RMI	Co-rédiger demande, remplir et envoyer dossier suivre l'alloc.	Vérifier, ouvrir et payer les droits
-----------------	--	---

Figure 3 : le parcours " simple " de demande d'insertion :



Nous le voyons, l'insertion part de l'allocataire et revient à l'allocataire. La relation qui existe entre accueillant et accueilli peut être qualifiée comme une relation de service. L'accueillant apporte écoute, conseil, accompagnement, en réponse aux demandes de l'accueilli. Quelles sont les caractéristiques de cette relation de service ?

2.2. Une relation de service ?

Commençons par la question de l'identité de l'utilisateur – " allocataire " du R.M.I. au niveau des intervenants dans le système : est-il un usager ? Un client ? Un Citoyen ? Un ayant-droit ? La notion traditionnelle de l'usager veut qu'il soit avant tout un administré, avec des droits et des devoirs (Auby, 1996). C'est l'orientation que suit la loi sur le RMI⁸, puisqu'elle donne le droit au revenu minimum, en contrepartie d'une obligation pour l'usager de mettre en oeuvre des actions pour son insertion.

Or, l'identité de l'usager est bien plus contrastée suivant les situations...

⁷ D'après Préfecture de l'Hérault, Dispositif RMI, Direction Départementale des Affaires Sanitaires et Sociales (1998), Bulletin d'information n°1 de la Cellule d'Ouverture des Droits

Pour la C.A.F., un des organismes payeurs, il est un “ allocataire ” (Dubois, Retour, 1998), et donc un ayant-droit. Ce propos est à nuancer car de nombreuses CAF se tournent vers une démarche “ client ” (Kaisergruber, Strobel, 1996), s’orientent vers une notion de “ service ” aux utilisateurs (Dubois et Retour, 1997).

Pour le gestionnaire public, exerçant sa mission de service public, est-il un ayant-droit, dans une vision plutôt traditionnelle de la gestion publique ou un client, dans une analyse plus manageriale, proche de l’idée de modernisation (Pontier, 1996) ? En tant que “ client ”, l’usager devrait pouvoir faire jouer le marché. Or, la situation dans laquelle se trouve l’allocataire du RMI fait qu’il lui est difficile de changer de prestataire... du moins en ce qui concerne le règlement de son revenu minimum. La situation est un peu différente pour le choix des organismes d’aide : l’allocataire peut “ normalement ” choisir un organisme plutôt qu’un autre... si il est suffisamment informé, et si il a les moyens de se déplacer pour aller voir un organisme plus éloigné de son domicile. Des aides au déplacement lui seront-elles accordées par la Commission Locale d’Insertion s’il souhaite choisir lui-même un organisme, différent de celui qui lui est proposé ? La question reste ouverte. A priori, les organismes sont censés être également compétents, à partir du moment où ils sont conventionnés sur les mêmes missions.

Toujours sur la question du client, pour l’organisme conventionné, l’allocataire serait un client, qui ne paierait pas directement : le client ne serait-il pas plutôt le financeur ? La “ sanction du marché ” ne se fait pas non plus ressentir, puisque le critère d’allocation de ressource de l’organisme conventionné n’est pas la satisfaction de l’allocataire.

Sabadie (2000) résume bien cette ambivalence du statut de l’usager : celui-ci est à la fois consommateur du service public, pour avoir un meilleur rapport qualité/prix, et à la fois demande à avoir des droits, supérieurs à ceux d’un simple client. En effet, nous restons dans des organisations spécifiques par rapport aux entreprises de services classiques, spécificités qu’il ne faut pas perdre de vue : poursuite de finalités externes, pas de rentabilité capitalistique, concurrence nulle ou imparfaite, soumission au politique (Santo et Verrier, 1993).

Il n’y a donc pas *un* acteur “ allocataire ” du R.M.I. traité par un gestionnaire, mais plusieurs identités et plusieurs regards, qui agiront en se combinant, suivant leur rationalité propre. Sapin et Pecquerie (1983), qui situent la naissance de l’usager à l’après seconde guerre mondiale, avec l’augmentation et la division des services publics, nous définissent à la fois

⁸ loi n° 88-1088

comme usager, administré, consommateur, assuré social... Pour eux, la notion de client est relativement impropre, car l'usager ne peut changer ou refuser facilement une prestation ; il n'y a pas de sanction du marché, le monopole ou quasi-monopole empêche d'aller voir ailleurs. Ils sont plus proches, semble-t-il, de la notion d'administré, qui a pour moyen de régulation le suffrage universel, avec quelques réserves: l'usager "*ne dispose que de façon très indirecte du recours primordial de l'administré*" (Sapin et Pecquerie, 1983, p.27).

Une relation de coproduction de service?

Le traitement de l'usager pourrait s'apparenter à une relation de service, où l'usager et l'accompagnant seraient dans un mode de co-production de valeur, ce qui est le cas dans une relation de service classique, entre le " client " et le " vendeur " : c'est l'interaction entre les deux qui produit effectivement le service. Dans le cas étudié, cela semble encore plus flagrant : c'est la demande de la personne qui conditionnera l'offre, puisque dans ce système tout part de la personne, et tout y mène.

Cependant, il existe de nombreuses particularités dans cette relation, que nous allons essayer d'identifier.

Tout d'abord, nous sommes dans un système borné par la loi, qui impose des règles dérivées d'un principe fort, le principe d'égalité. Les services publics qui agissent dans le domaine de l'insertion sont en fait devant un dilemme : le maintien d'un accueil universel, le même pour tous, imposé par le droit public, et la discrimination positive. Celle-ci est utilisée quand le public n'est pas homogène, ce qui est le cas ici. Il y a potentiellement passage d'une égalité de procédure, où les mêmes règles sont appliquées à tous, à une égalité de résultat, qui est un concept nouveau (Trosa, 1999).

Sur le respect des règles, prenons le calcul des droits au revenu minimum, pour lequel la CAF doit appliquer la loi. Les agents de cet organisme sont, en outre, pris par des normes quantitatives internes de mesure de leurs résultats. Même dans ce cas extrême de cadrage administratif et légal, il existe un climat émotionnel, dans la relation à l'autre, qui empêche que la règle soit appliquée froidement (Gautrat, 1996). En effet, les allocataires sont dans une logique de besoin, ils peuvent se retrouver sans aucune ressource en cas d'erreur administrative (Moulière et al., 1999). Il se passe donc quelque chose au moment de la rencontre, dans la relation, qui génère un résultat ou un autre.

L'étude de Moulière et al. (1999) montre que, dans les CAF selon la situation antérieure ou l'attitude de l'allocataire, les agents peuvent être plus sévères, par rapport aux personnes qui "profitent" du RMI que par rapport à ceux qui "le méritent" vraiment. Il existe donc une analyse selon un versant moral ou politique, qui est effectuée par les agents. L'attitude de l'agent CAF influence la relation avec l'allocataire, et peut générer un lien, un respect, ou du mépris, du rejet. Eléments techniques et moraux s'enchevêtrent. Il serait trop long de décortiquer ici le processus par lequel une situation individuelle, singulière, est retraduite dans un cadre général, celui d'une relation de service normalisée.

La relation n'est cependant pas marchande : les usagers, nous l'avons vu, ne sont pas des clients au sens propre du terme. Ainsi, l'Institution peut avoir des soupçons sur les situations réelles des demandeurs, et doit établir la vérité des assertions des allocataires. L'effet de marginalisation est réactivé, puisque ceux-ci doivent faire la preuve de leur situation d'exclusion : devant les représentants des services sociaux, certains allocataires ressentent la violence de ce regard (Moulière et al., 1999).

La relation qui touche à l'intime de l'allocataire est, rappelons-le, dans la sphère du visible pour la CLI, par rapport à l'extérieur. Ainsi, le prestataire, surtout dans les petites villes, doit justifier de son action à l'extérieur (Gautrat, 1996). Nous avons pu observer que de nombreux travailleurs du secteur social évitent autant que possible de travailler sur leur lieu de domicile, car l'espace public y est transparent pour eux .

Enfin, les travailleurs sociaux sont parfois incompetents devant certaines demandes, par exemple celles des artistes (Santelman, 2000). Le problème est qu'ils sont censés savoir répondre à toutes les demandes d'insertion, pour y trouver un accompagnement adéquat. Comment ne pas orienter les réponses des demandeurs quand il y a des questions auxquelles on ne sait répondre ?

Ce que révèle finalement l'examen de cette relation de service particulière, c'est d'abord l'absence d'un cadre pertinent pour son évaluation, alors que c'est bien là, dans l'interaction concrète du dispositif et de l'utilisateur, que se joue son efficacité.

CONCLUSION : LA REPRESENTATION COMME ELEMENT DU DROIT A LA QUALITE DE SERVICE

Sabadie (2000), dans une récente communication aux Journées Nationales des IAE, insiste sur « *le droit des usagers à la justice et à la qualité du service public* », titre de sa

communication. Il dégage sept critères de qualité de service perçue par les usagers. Ce sont la fiabilité, l'accessibilité, la relation (« *interaction entre employés et clients* », p.11), la participation dans la procédure de prise de décision, les explications et le contrôle de la décision, la prise en compte d'informations pertinentes, et le caractère égalitaire du processus. L'important, en cas de contradiction entre satisfaction individuelle et intérêt général, est de « *respecter les principes de justice procédurale* » (Sabadie, 2000, p.14). Celle-ci permet à l'utilisateur de percevoir qu'il est « *traité en tant que membre du groupe social, avec les droits et les devoirs qui sont attachés à ce statut* » (p.7).

Si ces critères sont indiscutables, ils ne résolvent pas complètement la question de l'expertise qui caractérise le service de l'action sociale et son évaluation. Le raisonnement qui les intègre fonctionne sur une représentation de l'utilisateur qui, conforme à la rationalité administrative, s'avère au fond incertaine, au plan opérationnel. La tentation d'une représentation construite de l'utilisateur se comprend aisément : elle permet d'évacuer les questions posées par une expertise qui va bien au-delà du cadre de l'action administrative. La relation qui s'instaure pourtant dans le processus de traitement de l'insertion est porteuse d'une autre forme de représentation, indispensable pour accroître la performance de ce service public particulier.

BIBLIOGRAPHIE

Auby Jean-François (1996), *Management Public*, Editions Sirey

Briole A., Rascol-Boutard S. (2001), Performance et compétences dans la coproduction de l'insertion sociale: le pilotage et les réseaux d'acteurs, *Colloque Politiques et Management Public*, Nice, Septembre 2001

Briole A., Lauraire R., Rascol- Boutard S. (2002), La mobilité des créateurs d'entreprise Rmistes, *Recherche pour le Programme Puca / Preditit Déplacement et inégalités*, 2000/ 2001

Chambre Régionale des Comptes de Languedoc-Roussillon (2000), *Lettre d'observations définitives n°6602 du 26 décembre 2000*, Département de l'Hérault, Exercices 1992 et suivants, 42 p.

Chappoz Y. (1998), Le pilotage des dynamiques d'acteurs dans les politiques publiques locales, ébauche d'un cadre conceptuel à partir d'études de cas en Rhône-Alpes, *Actes des XIVèmes journées nationales des I.A.E., Pilotage, Gestion des Ressources Humaines et Système d'Information – Management public et privé*, vol.4, Presses académiques l'Ouest, 519-532

Cour des Comptes (1995), *Rapport sur la décentralisation en matière d'aide sociale*, ccomptes.fr; [consultation en ligne]; dernière mise à jour: 6-06-00

Dubois M., Retour D. (1997), Le management d'un service public : vers une nouvelle approche des compétences et des modes de gestion des ressources humaines, *Revue de Gestion des Ressources Humaines*, n° 21-22, 3 – 16

Gautrat J. (1996), Les Caisses d'Allocations Familiales confrontées à l'entrée en masse de nouveaux usagers, *Le service public en recherche – quelle modernisation ?*, Documentation Française, Commissariat Général du Plan, Secrétariat d'État à la Recherche, 257-266

Gibert P, Mesures sur mesure,(2000) *Politiques et Management Public*, Vol 18, N° 4, décembre 2000.

Huron D. (1998), Le management public local au regard de la spécificité territoriale française, *XIVèmes journées nationales des I.A.E., Pilotage, Gestion des Ressources Humaines et Système d'Information – Management public et privé*, vol. 4, Presses académiques l'Ouest, 543-558

Jaeger M. (1999), Du handicap à l'exclusion : des frontières brouillées, *Esprit*, vol. 259, décembre, 46-64

Kaisergruber D., Strobel P. (1996), Service public, fin de siècle – Contraintes européennes et défi de la pauvreté, *Le service public en recherche – Quelle modernisation ?*, Sous la direction de Grémion C. et Fraisse R., Commissariat Général du Plan, Secrétariat d'Etat à la Recherche, Documentation Française, 21-38

Laget J.-J., Benamour M. (1996), Une expérience d'évaluation de politique locale: l'exemple du département de l'Hérault, *Politiques et Management Public*, vol.14; n°2, juin; 105-127

Le Duff Robert, Papillon Jean-Claude (1988), *Gestion publique – Le management des activités non marchande*, Vuibert gestion

Lorino P. (1999), A la recherche de la valeur perdue : construire les processus créateurs de valeur dans le secteur public, *Politiques et Management Public*, vol. 17, n° 2, 21 – 34

Louart P. (1997), Structures organisationnelles: vers un continuum public-privé, *Revue Française de Gestion*, vol. 115, 14 – 25

Meyssonier F. (1998), La qualité de la gestion des villes au travers des lettres d'observations d'une Chambre Régionale des Comptes, XIVèmes journées nationales des I.A.E., *Marketing, stratégie et organisation*, vol. 3, Presses académiques l'Ouest, 503-514

Moulière Monique, Rivard Thierry, Thalineau Alain (1999), *Vivre le RMI des deux côtés du guichet*, Edition la Découverte et Syros, collection alternatives sociales

Murard N. (1996), Le service public social : une modernisation sans finalités, *Le service public en recherche – quelle modernisation ?*; Documentation Française; Commissariat Général du Plan, Secrétariat d'État à la Recherche, 231-239

Ohren J., Bernstein J. (2001), What we can learn from attempts to involve the public in the public budgeting process, *Public Management*, vol. 83, n°3, 5-9

Pontier Jean-Marie (1996), *Les services publics*, Hachette, Les fondamentaux

Rascol-Boutard S. (2000), Performance et contrôle d'un dispositif social, le cas du traitement des allocataires du RMI créateurs d'entreprises dans l'Hérault, *DEA en Sciences de gestion*, Montpellier, I.A.E..

Sabadie W. (2000), Le droit des usagers à la justice et à la qualité du service public, *XVèmes Journées Nationales des IAE*; Université de Pau et des Pays de l'Adour, 16 pages

Santelman P. (2000), Politique d'emploi et formation des chômeurs, *La documentation française*, Problèmes politiques et sociaux, 838, mai

Santo Viriato Manuel, Verrier Pierre Eric (1993), *Le management public*, Presses Universitaires de France, Que sais-je ?

Sapin Michel, Pecquerie Bertrand (1983), *La place et le rôle des usagers dans les services publics – Rapport au Premier Ministre*, La documentation française, Collection des rapports officiels

Timbal Pierre-Clément, Castaldo André (2000), *Histoire des institutions publiques et des faits sociaux*, Dalloz, Droit public, science politique, 10ème édition

Trosa Sylvie (1999), *Quand l'État s'engage – La démarche contractuelle*, Éditions d'Organisation; Collection Service Public

Viveret P. (1994), Le pouvoir, l'expertise, la responsabilité, *Autrement*; Série morales, La responsabilité, 236-248