

CONTRIBUTION LIBRES

L'État et ses citoyens-clients

Ou quand le service aux citoyens ne rend pas service à la démocratie*

Qui se rappelle qu'en mai 2000, le gouvernement québécois, à la suite de nombreuses autres démocraties libérales, a promulgué une nouvelle loi de l'administration publique qui vise à modifier considérablement tant la lettre que l'esprit de la fonction publique québécoise et qui a le potentiel de remodeler complètement les rapports entre l'appareil d'État et les citoyens^[1]? Et ce, à la suite d'une Commission parlementaire spéciale de trois jours tenue en septembre 1999 et marquée par une unanimité remarquable sur le fond de la question? C'est comme si, en raison de sa nature à première vue purement technique et managériale, ce projet de loi, adopté le 30 mai 2000 dans la plus grande indifférence politique et médiatique, ne méritait pas qu'on en fasse l'objet d'un débat démocratique de fond. Et pourtant...

Cette loi 82, destinée à s'imposer légalement à toute la fonction publique québécoise, reprend les principes de ce que l'OCDE et les experts en management appellent la Nouvelle gestion publique (NGP), idéologie de gestion calquée sur le modèle du Nouveau management privé décrit, entre autres, par Chiapello et Boltanski dans *Le nouveau capitalisme* (2000), mais adaptée, autant que faire se peut, aux spécificités d'une administration "publique". Ainsi, selon cette loi, l'administration doit désormais considérer l'amélioration des services aux citoyens comme le "moteur et la finalité de son action", tout comme la satisfaction de la clientèle devrait toujours être le principe directeur d'une bonne gestion dans le secteur privé. L'article 1 de la loi 82 se lit comme suit : "La présente loi affirme la priorité accordée par l'administration gouvernementale, dans l'élaboration et l'application des règles d'administration publique, à la qualité des services aux citoyens; elle instaure ainsi un cadre de gestion axé sur les résultats et sur le respect du principe de la transparence." S'engageant à devenir "moderne, dynamique et concurrentielle", dans le "peloton de tête des pays à l'économie compétitive", selon les termes du ministre responsable, la fonction publique doit apprendre à traiter les citoyens, leurs attentes et leurs besoins avec le même respect que... celui voué par l'entreprise privée (performante, peut-on espérer) à l'endroit de ses clients.

Cette référence à un secteur privé idéal, qui ne vivrait que pour la satisfaction de sa clientèle (même si c'est seulement pour faire des profits!) est constamment présente en arrière-plan de ce discours politico-managérial. Par exemple, le ministre britannique de la fonction publique, Ian McCartney, affirme sans hésitation que tout plan de modernisation de la fonction publique doit avoir "a focus on the *user* of government services", parce qu'il y a "[a] greater demand from citizens to be treated as customers and to get the results they need". Dans la rhétorique de la Nouvelle gestion

publique, les références à ces citoyens-clients qu'il faut servir avec diligence, courtoisie, compétence et les trois "E" (efficacité, efficience et économie) sont innombrables et quasiment interchangeables d'un texte officiel à un autre, quel que soit le pays concerné. C'est comme si ces incantations allaient miraculeusement entraîner la résolution du "problème" que les politiciens et politologues déplorent le plus âprement dans le monde actuel : le dépérissement du politique, le cynisme des électeurs contribuables, le "déficit" démocratique. Autrement dit, le pari de l'OCDE et des gouvernements qui ont choisi la voie de la NGP ces 15 dernières années, c'est qu'un citoyen traité comme un client retrouvera sa confiance dans l'État et dans le système démocratique qui le sous-tend.

Ce nouveau dogme managérial, complètement intégré par le discours politique contemporain, qu'il soit de droite ou de gauche^[2], est extraordinaire. Il ne donne, au premier regard, aucune prise à la critique, pour différentes raisons qui me paraissent révélatrices de l'état de notre vie démocratique, au Québec comme ailleurs.

Tout d'abord, ce slogan semble éminemment vertueux. Les liens très particuliers de la NGP avec le nouveau discours de l'OCDE (2000) sur l'éthique de la fonction publique jouent ici un rôle crucial : la volonté de *servir* ses concitoyens par le biais d'un emploi dans la fonction publique, valeur traditionnelle de la fonction publique, devient, dans ce nouveau discours managérial, équivalente à la volonté de *bien servir ses clients*, qui devient ainsi elle-même une "nouvelle valeur" alors qu'il s'agit d'un principe de gestion. Cette valorisation morale produit un autre effet de sens : elle se répercute sur la source même de cette volonté de *bien servir*, c'est-à-dire l'idéal de l'entreprise privée performante, récompensée par d'énormes profits de ses efforts pour satisfaire sa clientèle. En cette ère de néolibéralisme, de lutte au déficit et de réduction de l'appareil d'État, le gaspillage des fonds publics — par exemple sous la forme d'un service public de piètre qualité financé par les contribuables — non seulement constitue une insulte à l'endroit des honnêtes travailleurs-contribuables, mais aussi devient le *mal*. Difficile, donc, d'être contre cette nouvelle vertu, notamment parce que, comme dirait l'autre, "nous sommes tous des contribuables", préférant, quand nous avons affaire aux services publics, être servis avec diligence, courtoisie et compétence plutôt que sans.

Un deuxième artifice rhétorique me semble avoir une portée politique encore plus profonde. Il s'agit de la confusion ou de l'amalgame abusif entre deux éléments bien distincts dans notre culture politique : le service public et le service *d'un* public. Le service public désigne l'ensemble des activités de la fonction publique qui s'adresse à l'ensemble des citoyens, sans distinction; le service *d'un* public désigne un programme ou une politique spécifique qui s'adresse à un ensemble spécifique de citoyens, ses clients. Or, dans la nouvelle Loi et dans toute la documentation qui l'accompagne, c'est ce dernier type de service qui est élevé au rang d'obligation morale, notamment par les très officielles Déclarations de services aux citoyens qui doivent être rédigées par tous les ministères et organismes de l'appareil d'État (article 6). Ce glissement de sens, bien plus politique que sémantique, suggère que la mission de l'État n'est pas de mettre en œuvre un ensemble cohérent de politiques publiques incarnant le projet politique choisi par la majorité d'une communauté de citoyens. Elle consiste plutôt à implanter et à gérer un ensemble hétéroclite de programmes destinés à servir respectivement de nombreuses catégories d'administrés (légalement citoyens ou non, d'ailleurs), à savoir les clients exclusifs et spécifiques de ces programmes. Vive la gestion, tellement plus efficace, fonctionnelle et rationnelle que les projets politiques, et donc bien plus désirable!

Légitimée par ce discours politique/technocratique, l'atomisation de l'appareil d'État, exemplifiée par la création des "agences" et autres "unités autonomes de services", retentit et rebondit sur la communauté politique qui devient, elle aussi, atomisée, éclatée non plus en groupes de pression ou en groupes de défense de tels ou tels droits ou de tel ou tel projet politique, mais en catégories de clientèles. Du point de vue managérial, cette subdivision stratégique est logique et cohérente. Mais sur le plan politique, elle apparaît susceptible d'engendrer une nouvelle forme

magistrale de dépolitisation de ce qui, autrement, pourrait vouloir être une communauté de concitoyens préoccupés par le sort des uns et des autres, capables et désireux d'en débattre ensemble. Comme le bio-pouvoir qui transforme un peuple aspirant à être un acteur politique en une population dénombrable et individualisable, ce que Pierre Legendre appelle, dans *La fabrique de l'homme occidental*, la pensée "Management" se représente la société comme un agrégat de clientèles spécifiques qui ont des "besoins à satisfaire", qu'il faut contenter le plus vite et le plus efficacement possible : "un monde vient, enfin géré, simplement géré, la politique devenue une technique, et la tragédie liquidée comme on renonce à l'absurde. [...] L'Efficiency — la Performance — est le nom nouveau qui donne figure humaine à l'Abîme. La marche technologique balaye les faibles, comme les guerres d'autrefois : elle réinvente le sacrifice humain, de façon douce; elle fait régner l'harmonie par le calcul" (p. 27-26).

Il vaut la peine de chercher à reconstituer, à travers les textes officiels, mais aussi les rapports des experts, notamment ceux de l'OCDE, la représentation que se font de ces fameuses clientèles ceux qui cherchent ainsi à les satisfaire. En émerge une image assez constante et redondante. On apprend ainsi que les clients des services gouvernementaux sont des personnes pressées, actives (elles travaillent même la nuit et ont alors besoin d'avoir accès en tout temps aux services gouvernementaux), souvent branchées (technologiquement), en général productives, mais en tout cas très prises par leur monde "privé" et leurs affaires (leurs entreprises) : elles n'ont pas de temps à perdre avec la lourdeur bureaucratique du passé — dont l'archétype est la bureaucratie soviétique, repoussoir symbolique par excellence de l'entrepreneurship capitaliste, rapide, flexible, imaginatif, innovant, etc., ni non plus avec la lourdeur des processus classiques du débat démocratique[3]. Ces clients ont aussi un grand besoin de renseignements pratiques, d'où des brochures distribuées gratuitement telle *Des services pour vous* qui, en plus de mentionner à chaque page le numéro d'information général 1-800-0Canada, détaille "les programmes et services que le gouvernement du Canada a mis en place pour [n]ous" en indiquant adresse, numéro de téléphone et site Internet. L'information doit être précise, mais surtout simple et claire, tout comme les procédures et règlements qui doivent être "allégés" : les clients sont brillants mais n'ont pas le temps d'essayer de comprendre la logique du service auquel ils font affaire. Cette économie de leur temps devient le "souci" principal de l'administration qui, par exemple, a comme projet vedette le programme "changer d'adresse" : comment, lors d'un déménagement, pouvoir faire ses changements d'adresse au gouvernement en un seul clic.

Pour satisfaire ces clients, qu'ils soient simples citoyens ou entreprises, la fonction publique doit en connaître les attentes (article 6 de la Loi 82) : elle multiplie donc les consultations et les sondages qui, affublés de leur vertueuse scientificité, semblent au pouvoir capables de remplacer avantageusement et efficacement les longs, lourds et coûteux processus de dialogue démocratique entre concitoyens, tels les commissions parlementaires, les forums civiques, les états généraux et autres sommets. Même si certains documents trahissent de légers scrupules en constatant que, dans de telles consultations, c'est encore le "haut", le pouvoir, qui décide des questions, de l'identité des personnes interrogées et qui interprète les résultats (OCDE, 2002), cette stratégie est présentée par la majorité des gouvernements comme la preuve ultime du caractère démocratique de la Nouvelle gestion publique : n'incite-t-elle pas l'administration à prendre la peine de s'intéresser à ses clients au lieu de continuer à s'enfermer dans sa (prétendue) tour d'ivoire d'antan? La méthodologie du rapport *Les Citoyens d'abord 2000* laisse pourtant songeur : elle repose sur un questionnaire envoyé à 80 000 ménages canadiens choisis au hasard dans l'annuaire dont 6 040 furent retournés avec réponse... En somme, un "échantillonnage" complètement individualisant, effectué sans aucune référence d'ordre sociopolitique, alors qu'on aurait pu choisir de consulter des groupes sociaux, des associations, des syndicats, etc., autrement dit des éléments collectifs de notre société, qui s'efforcent de réfléchir ou d'articuler une position politique avec compétence et clarté. Cette enquête menée par un organisme privé mais financée par le gouvernement canadien a inspiré plusieurs "plans d'amélioration du service aux citoyens" des gouvernements au Canada, y compris le "Plan d'action gouvernemental

d'amélioration des services aux citoyens " du Québec. Ayant identifié les cinq moteurs principaux de la satisfaction des citoyens — soit la rapidité, la compétence, l'empressement-courtoisie, l'équité et les résultats —, ce sondage, présenté comme étant de " classe mondiale ", se définit lui-même comme le " fondement intellectuel " pour l'élaboration de politiques et méthodes novatrices. Il se propose aussi comme moyen " d'extinction des mythes et des stéréotypes nuisibles en diffusant à la population de l'information exacte sur l'excellence des services gouvernementaux ". La fonction marketing de ce sondage est au moins ici clairement explicitée. L'OCDE, toujours à l'avant-garde de la réflexion managériale, a cependant compris que la " participation " politique des " citoyens-partenaires " pouvait avoir meilleure presse que la consultation et produire davantage d'effets positifs, à savoir faciliter l'implantation des politiques publiques conçues par l'appareil d'État. Je conseille aux fervents de la participation populaire de suivre de près les travaux de l'OCDE sur ce sujet...

Toute cette démarche m'apparaît hélas comme un triste simulacre de démocratie, d'autant plus efficace qu'elle cherche et réussit probablement à séduire le contribuable-consommateur qui dort en chaque citoyen, en chacun de nous. Ce faisant, elle renonce à considérer les citoyens comme les membres d'une communauté aptes à discuter de tout ce qui concerne leur bien commun, comme des *concitoyens*; elle les représente plutôt comme des monades qui ne sont intéressées que par ce qui " peut avoir une incidence sur leur vie " (OCDE, 1995), sur leur existence individualisée, privée. Or entre monades " égocentrées ", comment peut-il y avoir débat ou dialogue démocratique, équitable et respectueux, sur un possible projet commun de société? Il y a loin du monologue sur nos besoins personnels au dialogue et à l'écoute patiente que suppose notre idéal démocratique...

Comment interpréter cette individualisation consumériste des citoyens par le pouvoir politique lui-même, dans le cadre d'une réforme visant, entre autres, à combler le déficit démocratique? Comment croire que cette élite, abondamment conseillée par nombre d'intellectuels et de politologues avertis, ne se rende pas compte que cette réforme tend à miner conceptuellement et " discursivement " la possibilité même d'un débat public, d'un dialogue démocratique entre concitoyens solidaires et intéressés par ce que vivent les uns et les autres^[4]? Devons-nous comprendre que la mission de l'État n'est plus ou n'a même jamais été de " stimuler " la démocratie et en particulier le sens de la concitoyenneté, mais bien de satisfaire les besoins immédiats de ses administrés? S'agit-il du symptôme d'un cynisme nouveau de la part d'une élite politique en fin de compte méprisante à l'endroit de ses concitoyens qu'elle imagine comme des machines à besoins, tout juste bonnes à exiger un service de qualité " privée " et incapables de s'intéresser au bien commun, au bien de tous, au-delà de leurs attentes individuelles de clients? Comment qualifier la rhétorique de Mario Dumont et de Jean Charest qui promettent encore de réformer la fonction publique afin qu'elle soit davantage " au service des citoyens ", même s'ils sont parfaitement au courant de la promulgation de la loi 82 puisqu'ils sont députés?

Cette question est urgente. Ou bien nous découvrons ainsi une forme renouvelée et très efficace de l'exercice du pouvoir moderne, une certaine élite ayant compris l'intérêt, pour arriver à ses fins (instaurer les meilleures conditions possibles pour l'épanouissement du néolibéralisme), de récupérer un vocabulaire auquel les citoyens d'aujourd'hui sont sensibles, et ce, peut-être à l'insu des acteurs des débats publics mieux connus. Ou bien le pouvoir, plus intelligent que les penseurs de la démocratie, a compris que les citoyens des démocraties libérales riches ont déjà, à quelques exceptions près, choisi de renoncer à leur identité de *concitoyens* et se satisfont pleinement de leur identité de contribuables-consommateurs, pour qui l'État n'est qu'un dispensateur de services parmi bien d'autres destinés à améliorer leur " qualité de vie " *ad vitam æternam*. Ces citoyens-là ne peuvent qu'être " satisfaits " du virage " client " de leurs administrations publiques; d'où, peut-être leur silence, leur méconnaissance confiante des modalités de la réforme, leur désintérêt généralisé pour une " modernisation " qui tient pourtant bien occupée une multitude de chercheurs et de hauts fonctionnaires en dehors de tout débat

public. Des projets comme celui des états généraux sur la réforme des institutions démocratiques, qui permettent à tous de prendre la parole pour réfléchir au bien commun, sauront-ils faire dérailler cette nouvelle alliance tacite entre notre État nouvelle manière et ses citoyens-clients?

Dans tous les cas, cette histoire devrait nous amener à réfléchir au sens et aux conséquences de notre engouement généralisé pour la rhétorique de la gestion, pour tout ce qui nous semble rapide, efficace et efficient, pour notre hantise du gaspillage : est-ce que nous ne risquons pas d'y perdre quelque chose de précieux?

Florence Piron^{**}

NOTES

^{*} Ce texte est écrit dans le cadre d'un projet de recherche subventionné par le CRSH sur la Nouvelle gestion publique. Je remercie toutes les personnes qui ont bien voulu m'accorder une entrevue et qui m'ont généreusement donné de nombreux documents. Si leur mission est de mettre en œuvre la réforme votée par le parlement, la mienne, en tant qu'intellectuelle, est d'essayer de comprendre les conséquences sociales et politiques de ce changement majeur et de susciter débat et réflexions. À suivre...

^{**} Florence Piron est professeure associée au département de sociologie de l'Université Laval et chercheure associée au Laboratoire d'éthique publique de l'ÉNA.

1. Je dis "potentiel", car cette réforme n'en est qu'à ses débuts au Québec et on ne peut encore garantir ce qu'elle engendrera. Elle est plus avancée dans d'autres pays. Pour une information plus précise, on peut lire l'imposante production documentaire de l'OCDE, chef d'orchestre de ce mouvement.
2. Tony Blair et Bill Clinton n'ont pas hésité à poursuivre l'œuvre modernisatrice pionnière de leurs prédécesseurs Thatcher-Major et Reagan-Bush, en lui donnant même une nouvelle vigueur... En France, c'est le gouvernement de Michel Rocard qui en avait donné le coup d'envoi en 1989.
3. La consultation des citoyens sur Internet semble séduire de plus en plus les élites politiques que n'inquiète guère la disparition de l'espace public concret que cela suppose...
4. De nombreuses entrevues menées dans la fonction publique révèlent que les hauts fonctionnaires ne sont pas dupes de ces glissements sémantico-politiques et qu'ils tentent malgré tout de garder le cap sur l'horizon de l'intérêt public, à long terme, même si cela s'oppose parfois aux désirs immédiats des citoyens...