

DES SERVICES PUBLICS
FACE AUX VIOLENCES

À propos du livre de Francis GINSBOURGER, *Des services publics face aux violences. Concevoir des organisations source de civilité*, Paris, Ed. ANACT, 2008

Les agents publics sont aujourd'hui confrontés à des relations de plus en plus tendues avec les usagers. Les grandes enquêtes nationales sur les conditions de travail rapportent clairement ce constat et la rubrique des faits divers (qu'alimentent dégradations matérielles et agressions contre des fonctionnaires) suscite désormais une médiatisation croissante. À ce phénomène, il y aurait une explication bien commode: il serait la conséquence d'une société de plus en plus violente. À cette interprétation, faisant de ces tensions le produit de facteurs extérieurs aux institutions que l'on pourrait espérer faire disparaître en luttant contre les «incivilités», l'ouvrage de Francis Ginsbourger oppose une hypothèse diamétralement opposée: elles seraient étroitement liées à des facteurs internes, et notamment à la réorganisation du travail dans les administrations. Sur la base de sa double expérience de consultant et de chercheur, l'auteur propose une réflexion, personnelle et originale, en s'appuyant sur une série d'enquêtes menées au cours de ces dix dernières années dans trois services publics différents. Le premier cas est celui du département «Bus» de la RATP, auquel l'auteur consacre un chapitre afin d'y analyser la politique de rationalisation menée en interne depuis les années 1990. Qu'il s'agisse des démarches de certification et de gestion de la qualité, de la réorganisation du travail dans les dépôts ou encore de la récente «Bus Attitude» – un dispositif formalisant les

conditions d'accès et d'usage du bus tant pour les voyageurs que pour les machinistes – Francis Ginsbourger explore les tensions que ces innovations ont soulevées en matière de définition de la qualité de service, de sa mesure et de sa relation incertaine avec la productivité ou l'insécurité. La formalisation de la qualité de service peut ainsi être l'occasion de rapprocher l'encadrement des agents de base, en contribuant à un débat sur les conditions de travail et sur la satisfaction de publics nécessairement hétérogènes et variables selon les situations de la vie quotidienne, mais que les machinistes finissent par bien connaître. Cette expérience des agents exposés en première ligne, bien que déterminante dans l'ajustement de l'offre de service au territoire, demeure toutefois trop peu valorisée – quand elle n'est pas tout simplement niée. Pourquoi s'en préoccuper, en effet, dès lors que les instruments de mesure ne prennent en compte, en matière de qualité de service, que les seules conditions de transport des usagers (respect des horaires, ponctualité, confort et propreté des véhicules, taux de remplissage, voire sourire du conducteur au travers de gestes élémentaires de civilité), mais sans prise en considération du travail, qui doit s'intensifier pour y parvenir, ni des conditions concrètes de mobilité des usagers leur permettant d'accéder aux bus?

Le cas des établissements pénitentiaires, rapporté dans un autre chapitre, inspire à l'auteur une argumentation voisine. Il y raconte, de manière très convaincante, sa découverte d'une maison d'arrêt, au fur et à mesure qu'il accompagne trois factions différentes de surveillants. Il souligne la diversité des situations de travail, selon que les agents sont seuls ou accompagnés de collègues, selon qu'ils peuvent parler ou non avec les détenus, ou encore qu'ils doivent faire face à une urgence ou à un manque de personnel. L'auteur insiste sur la multiplicité des postes de travail, comme la surveillance des parloirs, le greffe, les promenades, le travail depuis

l'échauguette ou le mirador. Le lecteur saisit alors les gestes ordinaires accomplis par ces agents: les coups d'œil à l'ocillon, les rappels à l'ordre, les mini-accrochages avec les détenus. Il comprend les contraintes de l'organisation, dominée par la gestion des mouvements, des transfèrements, des flux, auxquels il faut sans cesse adapter les ressources en personnels. Ce qui apparaît central, dès lors, c'est l'importance des accommodations auxquelles les règles de l'organisation donnent lieu, c'est-à-dire la capacité des surveillants à «arranger la sauce». En facilitant la traduction de la demande de tel détenu qui ne parle pas le français, en autorisant tel autre à prendre une douche non réglementaire, en gérant les conditions d'accès à la salle de jeux, ils assurent, telle une soupape régulant la pression, un ajustement salutaire. Cette expérience locale n'est toutefois guère prise en compte par le management, que ce soit dans la réorganisation des équipes ou dans la gestion du temps de travail.

Le troisième cas étudié est celui de professionnels de l'enfance confrontés à la réorganisation des services d'accueil des enfants de la Ville de Paris. L'auteur décrit le souci d'accueil et de pédagogie dont font montre les personnels des crèches, des garderies et des écoles maternelles, vis-à-vis des parents. Même s'il a pu être contrarié par une gestion des compétences de ces agents qui les réduit à leur seule composante technique, et même s'il est toujours tentant d'opposer les fonctionnaires et leurs publics, un dialogue entre professionnels et usagers a été organisé, pensé et reconnu en vue de débattre des conditions de leur coopération (élargissement des plages horaires, utilisation des locaux scolaires à des fins non scolaires, prévention des risques d'exclusion, etc.). Ces échanges inédits apparaissent bénéfiques: non seulement ils permettent un meilleur ajustement de l'offre de service, mais ils le font en contribuant à la définition partagée d'un bien commun.

Ainsi, l'angle d'approche emprunté par l'étude de Francis Ginsbourger, quel que soit le terrain, est toujours le même: approcher les services publics à partir de leur organisation, en interrogeant les effets de la politique managériale sur l'activité des agents de base et sur les formes et les enjeux du dialogue social. Francis Ginsbourger montre – c'est là un premier élément, important, de conclusion – les conséquences de l'absence d'association tant des agents de base que des usagers aux politiques dites « de modernisation » mises en œuvre dans les services publics. Des changements organisationnels sont projetés ou réalisés, mais sans tenir compte de la compétence des agents de première ligne, en relation directe avec les usagers. Tout se passe comme si les premiers n'étaient jamais que des exécutants mécaniques de la prescription, le chauffeur de bus étant réduit à un simple « machiniste » dépourvu d'expertise de l'espace public et des mobilités des habi-

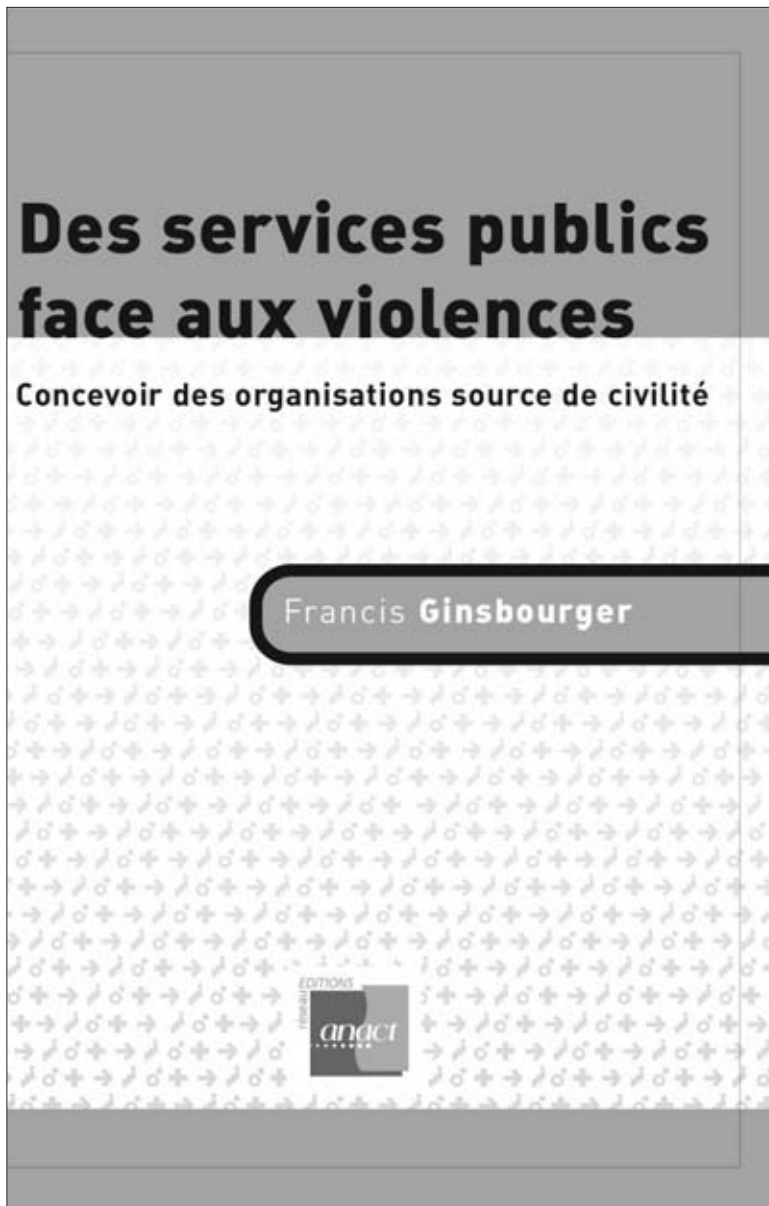
tants sur un territoire, le surveillant de prison étant considéré comme un simple gestionnaire de flux humains ne se souciant nullement d'établir des relations personnalisées avec les détenus et de gérer des situations critiques. Quant aux usagers, leur expérience est recueillie au travers d'indices et de ratios d'évaluation, qui les

réduisent, au nom de « l'orientation client », à des cibles de marketing. Il n'est pas certain, de ce point de vue, que les bureaucraties actuelles, que l'on prétend « modernes » et « ouvertes sur l'utilisateur », soient très différentes de celles qui les précé-

décidés d'en-haut, de manière technocratique, sans égards pour les situations concrètes des professionnels. En fait, les changements sont, le plus souvent, gérés dans le déni de l'expérience de travail. Il en résulte une violence accrue, pour les personnels, privés qu'ils sont des ressources qu'ils s'étaient forgées, dans la durée, pour agir. Le problème, en effet, tient aux tensions de la relation de service, constitutive d'une activité qui ne se réduit jamais à l'application d'un programme. Les raisons ne tiennent pas seulement à l'inévitable débordement de la prescription, que les sociologues du travail ont classiquement mis en évidence, à propos des organisations industrielles. Elles renvoient plutôt aux contraintes propres à la relation de service; à l'importance des interactions qui font de la prescription un outil, à l'utilisateur comme coproducteur (et non plus comme destinataire), à l'importance de la singularisation de la prestation (qu'il

faut pouvoir rattacher ou dédier à des personnes).

L'invitation à renouveler le dialogue social que l'auteur formule dans l'ouvrage est une conséquence des constats qu'il a établis, destinés à favoriser la remontée d'expérience de ce qui se passe vraiment sur le front de l'interaction avec le public, à imaginer des espaces de débats



daient! Deuxième élément important de conclusion: l'absence de prise en considération de ce qu'il se passe aux échelons les plus inférieurs de l'organisation se heurte à la réalité: les régulations informelles, qui assuraient une gestion collective des écarts à la norme, sont mises à mal par des changements largement improvisés et

entre professionnels, usagers et tutelles ou encore à repenser les parcours professionnels des agents de en relation avec le public. Ce troisième élément de conclusion est un argument central de l'ouvrage. Il montre que la mise à distance des professionnels et des usagers est une source de violence. À l'inverse, l'histoire des organisations montrerait qu'à chaque fois que des possibilités de rapprochement et de dialogue entre agents et usagers ont été ménagées, il en est ressorti une intercompréhension et une meilleure régulation de leurs rapports. Le cas étudié (les services de la petite enfance de la Ville de Paris) sert ici d'illustration. Cependant, le point le plus remarquable de cette conclusion réside, selon moi, dans ce qui conduit l'auteur à formuler ces recommandations, à savoir une «résistance au changement» constante et continue des managers eux-mêmes, incapables qu'ils sont de réformer leur perception du réel. L'ouvrage est très riche en extraits d'entretiens, il restitue avec soin de belles enquêtes, sans les dissocier des questions que l'auteur découvre, ou se pose, sur le moment, et il explore les limites de la ratio-

nalisation industrielle du travail, à l'œuvre, aujourd'hui, dans les services publics. Qu'il s'agisse de gestion des ressources humaines – en termes d'évaluation des compétences, de formation, de santé au travail – ou des modes d'organisation concrète du travail – impliquant une réflexion sur les instruments de mesure ou encore sur le cadrage institutionnel servant à régler l'action des professionnels –, l'ouvrage de Francis Ginsbourger est à la fois documenté et judicieusement critique, tout en demeurant optimiste. On pourra seulement, c'est ma seule réticence, ne pas suivre complètement l'auteur lorsqu'il considère qu'en se parlant mieux, on agit mieux. Certes, les vertus du dialogue – et du dialogue social, en particulier – ne sont plus à démontrer: l'instauration d'espaces de discussion entre professionnels, usagers et directions, dès lors qu'ils sont pris au sérieux, permet de «civiliser» la relation de service et de débattre de la finalité publique des institutions. Du reste, ce principe a inspiré un certain nombre de réformes menées au nom du renouvellement de la vie démocratique, visant une «partici-

pation» des intéressés au fonctionnement des institutions publiques: on pense, par exemple, aux habitants intervenant dans les conseils de quartier (loi Vaillant du 27 février 2002) ou aux associations de malades siégeant dans des instances de décision d'établissements de santé (loi Kouchner du 4 mars 2002). Mais ce sont là des innovations qui trouvent de nombreuses limites. On pourra citer l'ouvrage lumineux, bien que déjà ancien, de Jacques Godbout, *La participation contre la démocratie* (Montréal: Éditions coopératives A. Saint-Martin, 1983), qui montrait qu'en participant à la gestion des affaires, l'usager est littéralement pris dans des débats de production, invité à prendre position sur des sujets qu'il ne maîtrise pas, et qu'il finit par être disqualifié. À l'inverse, peut-être faut-il croire aux vertus du conflit et de l'interpellation, dès lors que les usagers parviennent à partager leur expérience et à faire valoir une cause collective (ce qui est loin, bien évidemment, d'être toujours possible)?

Jean-Marc WELLER