



**HAL**  
open science

## Usager

Philippe Warin

► **To cite this version:**

Philippe Warin. Usager. Dictionnaire des politiques territoriales - 2ème édition, 2020, pp.564-569.  
hal-02934123

**HAL Id: hal-02934123**

**<https://hal.science/hal-02934123>**

Submitted on 10 Sep 2020

**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.

## **Usager**

Philippe Warin

L'usager est construit par les politiques publiques. Il sera passif ou actif selon la bissectrice choisie dans l'exercice du pouvoir à l'œuvre dans leur production. Il dépend ainsi de la forme donnée à la relation entre politiques publiques et démocratie. Au regard des politiques territoriales, trois entrées, au moins, apparaissent : l'évitement de la technocratie, la légitimation des choix budgétaires et fiscaux, le développement de la dynamique territoriale. L'usager renvoie à différentes figures (habitant, contribuable, électeur, etc.), au-delà d'être celui qui dispose d'un droit (« l'ayant-droit » en droit civil). Il trouve cependant sa consistance et son unité dans l'idée que les politiques ne sont ni acceptables ni justes sans l'assentiment de ceux auxquels elles s'adressent. C'est pour cette raison que le terme même d'usager fait débat et que dans le champ de l'action sociale locale la notion de « personne ressources » est aujourd'hui privilégiée.

### **L'usager, acteur de l'aménagement concerté et des services urbains**

La conception de l'usager comme acteur est d'abord défendue dans l'analyse des politiques publiques par les auteurs qui manifestent une hostilité consommée à l'égard des solutions technocratiques auxquelles ils opposent une approche pluraliste et participative. Elle a été défendue en particulier dans les domaines de l'aménagement et des services urbains.

Les « revendications urbaines » des années 1960-1970 débouchent sur la question d'un « urbanisme concerté ». Elles contribuent à réactualiser « l'associationnisme » (soit le projet de démocratisation de la société mené à partir d'actions collectives, libres et volontaires, ayant pour but la lutte pour l'égalité) pour inclure la parole des habitants concernant le logement, les déplacements, la santé, la culture, l'usage des équipements urbains. Plus globalement, la « question du cadre de vie » permet de capter l'attention des classes moyennes dans un projet politique de conquête du pouvoir, d'autant qu'elle donne naissance à un syndicalisme qui considère que les rapports sociaux ne se limitent pas au travail mais concernent tout autant la vie quotidienne. La participation des habitants est toutefois limitée. Au-delà d'expériences emblématiques (comme les Ateliers populaires d'urbanisme) le gouvernement local ne se trouvera pas profondément modifié, étant par la suite davantage travaillé par la décentralisation des pouvoirs et des compétences.

Dans les années 1990 en France comme dans d'autres pays, la place et le rôle des usagers sont de nouveau évalués à partir de débats portant sur la production des services urbains. Il s'agit d'instaurer une gestion dynamique de la productivité et de la qualité en impliquant les publics concernés dans la préparation et l'évaluation de l'offre. La question de la « coproduction » émerge mais ne donnera pas lieu à une politique particulière de l'usager. De nombreuses enquêtes montreront en revanche les difficultés d'accès aux services publics dans les quartiers populaires et l'analyse des émeutes juvéniles en Europe associera plusieurs éléments : ségrégation urbaine, concentration spatiale du chômage, modes de scolarisation, flux migratoires et discriminations, mais aussi généralisation de la société de consommation, enracinement de l'idéologie individualiste et montée du communautarisme. Dès le début des années 2000, les territoires périurbains apparaissent aussi comme des réservoirs d'un populisme croissant, si bien que la réorganisation des territoires devient un défi de la démocratie. Avec la « fracture territoriale », l'heure n'est plus à appeler les habitants à devenir acteurs de leur cadre de vie, mais à répondre au ressentiment de populations laissées-pour-compte.

## **L'utilisateur, acteur des choix budgétaires et fiscaux**

Du fait de l'impuissance du politique à résoudre les problèmes du chômage et de la précarité, du décrochage politique des jeunes et des classes populaires désormais largement abstentionnistes, de l'émergence d'une société du risque (au niveau local, la congestion des villes, plus tard, la pollution et l'insécurité urbaine, etc.), des acteurs politiques vont dans les années 1980 promouvoir une gamme relativement restreinte de pratiques de démocratie participative : le budget participatif (inventé à Porto Alegre au Brésil), les jurys citoyens (répandus en Angleterre, en Espagne, aux États-Unis, en Allemagne), le débat public (appliqué en France dans le cadre de grands équipements territorialisés) et les sondages délibératifs (utilisés notamment au Danemark, en Australie, aux États-Unis, au Royaume-Uni).

De longue date, les politiques budgétaires et fiscales sont perçues comme l'outil par excellence d'une démocratie confisquée. Pour contester un mode de pouvoir qui construit sa clientèle par les recettes fiscales et les dépenses publiques, de nombreux travaux vont mettre à bas plusieurs poncifs (culturel, de l'aversion à l'impôt ; économique, de la limitation des prélèvements ; socio-économique, du contribuable irrationnel) pour défendre l'efficacité et la pertinence d'une démocratie financière. Les crises budgétaires des collectivités locales (la ville de New York au milieu des années 1970), les transferts de charges et par là même de la dette publique des États centraux sur les collectivités (en France aujourd'hui, comme dans d'autres pays) et les révoltes fiscales (comme le mouvement contre la Poll Tax, ou impôt par capitation, au Royaume-Uni sous le gouvernement de M. Thatcher) vont conduire à penser autrement le rapport aux contribuables, au plan local notamment. Les effets positifs d'expériences de budgets participatifs, de codécision des contrôles et des pénalités, et du niveau de la fiscalité locale sont démontrés. La participation aux choix améliorant le civisme fiscal, la figure d'un usager capable d'altruisme si le gouvernement fiscal est transparent et juste se substitue à celle d'un contribuable égoïste, prompt à profiter des biens publics mais pas à les payer.

Mais cela vaut-il aussi en temps de crise ? En France, l'irruption fin 2018 du mouvement des « Gilets jaunes » montre que face à l'injustice fiscale croissante et au dépérissement des territoires périphériques, l'heure n'est pas ou plus aux expériences participatives. La hausse significative des prélèvements non progressifs (TVA, CSG, cotisations sociales salariales, taxes sur l'énergie...) et en parallèle une diminution des impôts progressifs (impôts sur le revenu, impôt sur la fortune immobilière à la suite de la suppression de l'impôt de solidarité sur la fortune, droits de succession) creusent les lignes de faille qui traversent la société et accroît la défiance dans les institutions. Avec la refonte des aides sociales et la réorganisation sinon la suppression de services publics, les réformes des retraites et de l'assurance-chômage..., qui forcent les actifs et les inactifs à accepter la perte d'un niveau de protection sociale, la figure de l'utilisateur ayant-droit s'effondre.

## **L'utilisateur, acteur du développement durable et social**

Les politiques d'environnement doivent reposer sur des formes interactives de gouvernement dans lesquelles les publics prennent part, à côté d'autres acteurs. Cette vision de l'action publique, promue en particulier dans le cadre de l'agenda 21, préconise l'implication et la participation des populations aux projets s'inscrivant dans une perspective de développement durable. Cette attente appelle à son tour une rupture dans le modèle descendant des politiques publiques. En principe, la gestion des affaires publiques doit reposer sur un processus d'interaction et de négociation entre groupes d'acteurs, dont les destinataires des politiques.

Parallèlement, l'efficacité et la pertinence des politiques sociales se mesurent en tenant compte de l'avis des publics, sinon *in concreto* là où se constate leur opérativité. Bien que ceux-ci soient rarement impliqués dans l'évaluation des politiques ou des dispositifs, l'émergence de nouvelles thématiques (comme celle du « non-recours » aux droits et aux services) appelle en particulier les acteurs locaux (collectivités, organismes sociaux, associations...) à intervenir collectivement à partir de repérages partagés des besoins sociaux non satisfaits. Ces démarches associent nécessairement les publics et conduisent de plus en plus à aller vers ceux qui ne demandent plus rien. Aussi, en France et en Europe, ou ailleurs en Amérique du nord, le « développement social » connaît-il un regain d'intérêt et de pertinence en raison de l'évolution profonde des problématiques sociales et de la remise en cause des interventions traditionnelles. La prévention des difficultés d'accès aux droits devient une condition sinon la norme de tout projet visant à adapter les postures organisationnelles ou professionnelles. Du fait de leur proximité avec les populations, les acteurs locaux sont en première ligne.

Au final, la prise en compte de l'utilisateur conduit, quels que soient le domaine et le moment, à penser la production des politiques publiques en tenant compte du rapport social qui confronte les destinataires et les prestataires aux conditions réglementaires, financières, organisationnelles et managériales de l'offre publique. Dans la théorie des « rapports sociaux de service » les usagers sont des acteurs car ils s'expriment sur la pertinence des contenus et de la mise en œuvre. Ce gain démocratique est cependant incertain tant l'utilisateur est souvent un faire-valoir ou un alibi. C'est le cas, par exemple, lorsque la participation citoyenne sert un marketing territorial indifférent aux attentes sociales ou quand le « choc de participation » conduit à supprimer des expertises dont l'indépendance dérange (fin 2019, l'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale)..., mais aussi de façon plus structurelle parce que « l'économie de la dette » annihile les voies d'une souveraineté locale et réduit la liberté de choix de l'utilisateur. Les trois entrées de l'utilisateur comme acteur introduites ici peuvent conduire à réfléchir à la nécessité de développer une culture des conflits d'intérêt. Elles indiquent en tout cas la position critique de la thématique de l'utilisateur à l'encontre d'une conception irénique de l'espace public.

#### **Renvois :**

Action publique territoriale, clientélisme, débat public, démocratie locale, démocratie participative, élus locaux, finances locales, inégalités territoriales, jeunesse, lobbying territorial, *nimby*, marketing territorial, mouvements sociaux, proximité, social, urbanisme.

#### **Bibliographie :**

BARRY (John Christopher), « Territoire, citoyenneté et processus de financiarisation », *Inflexions*, 30, 2015, p. 67-80.

DAVEZIES (Laurent), *La crise qui vient. La nouvelle fracture territoriale*, Paris, Le Seuil, 2012.

HONNETH (Axel), *Critique du pouvoir. Michel Foucault et l'École de Francfort, élaborations d'une théorie critique de la société*, Paris, La Découverte, 2017.

RODE (Sylvain), « La conception des projets d'aménagement urbain comme processus collectif », *Espaces et Sociétés*, 171, 2017, p. 145-161.

ZARIFIAN (Philippe), « Rapport social de service, client et valeur », *La nouvelle revue du travail* [en ligne], 2, 2013.