



HAL
open science

Modernisation des services publics et éclatement de la ville. Sous le regard des chercheurs

Thomas Kirszbaum

► **To cite this version:**

Thomas Kirszbaum. Modernisation des services publics et éclatement de la ville. Sous le regard des chercheurs. 2000. hal-04180695

HAL Id: hal-04180695

<https://hal.science/hal-04180695>

Submitted on 13 Aug 2023

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.

Modernisation des services publics et éclatement de la ville



Sous le regard des chercheurs

Thomas Kirszbaum

Modernisation des services publics et éclatement de la ville

sous le regard des chercheurs

Thomas Kirszbaum

2000

Illustration de couverture :
Maison des Services Publics à Noisy-le-Grand – Luc Arasse.



Sommaire

▶	PRÉSENTATION	5
▶	LA MODERNISATION DES SERVICES PUBLICS SOUS LE SIGNE DE LA DIVERSITÉ	9
	<i>La diversification des prestations comme effet de la démonopolisation</i>	
	Linjonction européenne à la mise en concurrence généralisée des services en réseaux	10
	Les services publics locaux pionniers et pilotes de la privatisation	13
	Au pays des services publics le client devient roi	15
	<i>Vers une élaboration pluraliste et locale de l'intérêt général</i>	
	Une conception procédurale et localisée de l'intérêt général local	17
	Les services publics locaux dans l'arène de la gouvernance urbaine	20
	Lajustement des normes dans la relation de service	21
	<i>Un modèle de coopération territoriale en quête d'efficacité</i>	
	L'État en retard d'une modernisation territoriale	24
	La coordination comme objet de la gouvernance	26
	La coopération avec les usagers : un mythe de la modernisation ?	28
▶	LES SERVICES PUBLICS AU RISQUE DE L'ÉCLATEMENT DE LA VILLE	35
	<i>La fonction redistributive des services publics à l'épreuve de "l'urbanisation" des territoires</i>	
	Un principe redistributif devenu trop favorable au monde rural	36

Les quartiers urbains défavorisés sont-ils trop et mal servis ?	39
Vers des services à la carte pour les habitants de la ville émergente ?	43
<i>De l'adaptation des normes à la différenciation des droits</i>	
La fin du service public universel et le spectre du service à deux vitesses	44
Un infra-droit pour les usagers pauvres ?	48
La territorialisation sans l'intérêt général ?	50
<i>De la coopération entre institutions au conflit avec les habitants</i>	
Les services publics au risque des espaces publics	53
La déqualification du métier d'agent public dans les zones urbaines sensibles	55
Le syndrome NIMBY : geste de sécession ou avancée du débat démocratique ?	58
▶ LE SOUCI DU RAPPROCHEMENT ET SES ÉQUIVOQUES	61
<i>La discrimination positive territoriale ou comment réhabiliter la vocation redistributive des services publics</i>	
La critique du formalisme égalitaire des services publics	64
Du traitement de la défaveur au traitement de faveur : une conception controversée de l'action publique ...	66
La discrimination positive "territoriale", un mot d'ordre peu mobilisateur pour les services publics....	68
<i>Le "droit à la ville" : accord sur la finalité, incertitude sur la méthode</i>	
La critique d'une accessibilité rabattue sur la proximité physique	72
Le "droit à la ville" comme droit à la mobilité urbaine....	75
L'égalité des chances pour accéder au droit commun de la ville	78
<i>Les registres contradictoires de la médiation</i>	
La critique de la société civile comme corps intermédiaire	80
Les nouveaux métiers de la ville entre requalification et dévaluation du service rendu	83
Vers une définition civique de la cohésion sociale et territoriale ?	88
▶ RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES	91
▶ TABLE DES SIGLES	113



Présentation¹

La notion française de “service public” procède d’une construction juridique qui, à partir de la fin du XIX^{ème} siècle, a façonné les trois principes canoniques de continuité (régularité du service dès lors qu’un besoin est tenu pour fondamental), d’égalité (non-discrimination entre les administrés) et de mutabilité (obligation d’adapter le service à l’évolution des besoins). Son développement est aussi le fruit d’une tradition politique et idéologique d’assimilation des services publics à l’unité de la nation et à l’intérêt général. Au cœur du “pacte” ou du “compromis” social, ils ont été classiquement pensés comme les instruments du “progrès”, fournis à l’État le support de ses interventions en appui sur diverses théories justificatrices – celles du monopole naturel, des externalités, des biens collectifs, des défaillances du marché... La congruence entre une rationalisation juridique, des justifications savantes et un volontarisme politique, le tout sur fond de consensus social, a ainsi joué en faveur de l’extraordinaire expansion des services publics après la seconde guerre mondiale².

A son apogée que l’on situe d’ordinaire à la fin des années 70, le “modèle français de service public” présentait trois caractéristiques majeures : la production monopolistique de certains biens publics,

1. Ce travail a fait l’objet de discussions avec Jacques Donzelot (Conseiller Scientifique du PUCA) et Emmanuel Dupont (Chargé de mission à la DIV) qui sont ici remerciés.

2. En raison même de l’ampleur et l’extrême diversité des interventions publiques, toute entreprise de délimitation s’avère délicate, note J. Chevallier. Les services publics représentent un ensemble hétérogène où coexistent les activités et les modes de gestion les plus variés. Implantés par strates successives, on peut néanmoins les distinguer, en suivant cet auteur, selon qu’ils gèrent des activités régaliennes (diplomatie, défense, police, justice, monnaie, impôts, poste, routes...), qu’ils fournissent des biens économiques (eaux, transports urbains, électricité...), sociaux (santé, assistance, protection sociale, logement...) ou socio-culturels (éducation, culture, loisirs, sports...). Leurs modes de gestion n’en sont pas moins diversifiés selon que les services sont placés ou non en situation de monopole, selon qu’ils sont marchands ou non-marchands, nationaux ou locaux, soumis à une gestion publique ou privée, etc. (Chevallier 97).

marchands ou non marchands ; une norme égalitaire, à défaut d'être véritablement égalitariste, d'accès aux prestations collectives ; une puissance publique surplombant ses administrés. Transposé à l'urbain, ce schéma dessine un mode de relation "classique" entre la puissance publique et la ville où prédomine une logique d'offre standardisée des prestations collectives, où le pouvoir central reste seul dépositaire de l'énonciation du bien commun même si la norme subit quelques "arrangements" à la périphérie (Grémion 76). La ville offrait ainsi la surface sur laquelle la puissance publique pouvait marquer son emprise, qu'elle s'efforçait de mettre au diapason de la logique industrielle (ou fordiste), elle-même standardisée, normalisatrice et hiérarchiquement organisée. En contrepartie de sa soumission à cette logique, l'urbain recueillait les fruits de l'abondance sous forme d'équipements et de services.

Ce schéma classique de relation entre les services publics et la ville a subi une profonde déstabilisation au cours des deux dernières décennies, sous le coup de deux évolutions convergentes. Une première transformation, liée à l'extension des principes du marché, place la modernisation des services publics sous le registre de la diversité et non plus de l'uniformité. L'imprégnation des services publics par divers mécanismes marchands, ou concurrentiels, recompose une offre tenue désormais de s'ajuster au plus près à la demande de "l'utilisateur/client". Du coup, l'énonciation des normes du service public obéit à un nouveau régime pluraliste et décentralisé, plus conforme au souci de l'efficacité que l'ancien régime monopolistique et centralisé. Ce sont finalement les relations de pouvoir qui se métamorphosent : aux rapports verticaux succèdent des coopérations horizontales protéiformes.

Cette diversité de rapports entre les services publics et l'urbain irait sans trop de heurts, si elle ne prenait place dans un contexte d'exacerbation des disparités sociales, lisible dans "l'éclatement", la "fragmentation" ou encore "l'archipellisation" de la ville contemporaine, pour reprendre certaines expressions couramment utilisées par les chercheurs. A l'image d'une ville "duale", trop simplificatrice, on préférera celle de la ville éclatée (May 98) ou polarisée (Martens, Vervaeke 97) qui traduit mieux l'idée d'une spécialisation sociale croissante des territoires. Dans ce contexte, la figure précédente de la diversité du service public côtoie une autre figure, celle de l'éclatement, de la fragmentation poussée des interventions publiques dans la ville. Le paradigme du marché n'est plus seulement au principe d'une diversification de l'offre, mais il devient le vecteur d'un accroissement des inégalités ; le pluralisme des normes cède devant la différenciation des droits ; la coopération, enfin, fait place au conflit comme mode premier de relation entre les services publics et

certains espaces urbains. Sans que l'on puisse aisément démêler la chaîne des causalités, l'homologie est frappante entre l'éclatement de la ville contemporaine et celui des services publics.

Interpellés par cette évolution qui met en jeu les fondements mêmes du contrat social, les services publics ont été contraints de repenser leur contribution à la solidarité. Un mot d'ordre unanime surgit, celui de la préservation ou de la restauration d'une "cohésion sociale et territoriale" menacée. Cette formule générale prend un sens particulier s'agissant du rapport des services publics à la ville, celui du rapprochement, de l'abolition des distances qui se creusent entre territoires, entre populations selon leur capacité d'accès aux prodigalités de la ville, entre les services eux-mêmes et la frange la plus pauvre, ou exclue, des populations urbaines. Face aux risques d'une exacerbation des inégalités territoriales, d'une différenciation trop flagrante dans l'exercice du "droit à la ville" ou d'une conflictualité trop forte avec les institutions, les voies empruntées pour opérer ce rapprochement, ou cette "dé-distanciation", ressortissent de trois stratégies principales : la résorption des écarts entre les conditions de vie urbaine, la promotion de l'accessibilité à la ville et la recherche de médiations entre les services publics et les usagers qui posent problème.

Répondant à une commande du PUCA, nous avons examiné les productions scientifiques récentes consacrées aux mutations des rapports entre les services publics et la ville. Face à un champ d'expertises lui-même très... éclaté, il nous a fallu dégager un principe de lecture commun à ces productions (sans bien entendu prétendre à l'exhaustivité). C'est autour des trois figures actuelles de la recomposition du rapport entre service public et ville – la diversité, l'éclatement et le rapprochement – que nous avons organisé cette exploration bibliographique. Pour chacune de ces trois figures, nous avons analysé les recompositions à l'œuvre sous trois angles distincts, mais interdépendants, celui du marché (la répartition des biens), de la norme (la production des règles) et du pouvoir (l'exercice de l'autorité).

On aurait pu s'attendre à trouver une correspondance entre les questions du marché, de la production des normes et des relations de pouvoir et, respectivement, les sciences économiques, juridiques et politiques. Ces découpages disciplinaires nous semblent artificiels. L'appropriation transdisciplinaire de l'objet "ville" et de l'objet "service public" est l'une des singularités de ces champs de connaissance. À l'impossible segmentation des questions scientifiques relatives à l'urbain ou à la chose publique répond de manière inévitable le pluralisme des approches.



La modernisation des services publics sous le signe de la diversité

Selon les époques, la “modernisation” des services publics a privilégié une ou plusieurs directions : justification de la légalité de l’action publique (avancées de l’État de droit) ; rationalisation de l’allocation des moyens et recherche de l’efficacité organisationnelle (méthodes de type RCB, techniques de management, évaluation..) ; recomposition des pouvoirs et des compétences (décentralisation) ; transformation des modes d’action publique (partenariat, contractualisation, logique de projet, territorialisation..) ; ouverture à la concurrence ; prise en compte de la demande sociale et de l’usager... (Kaysergruber, Strobel 96)³. Plusieurs lectures sont possibles de la finalité de ces processus, selon que l’on voit l’alignement du modèle français de service public sur le modèle néo-libéral, comme la promesse d’un surcroît d’efficacité susceptible de sauvegarder le premier ou comme l’expression d’une aspiration à la démocratisation de nos institutions.

Examinant la modernisation des services publics sous l’angle plus spécifique des phénomènes urbains, nous avons pris le parti d’une lecture transversale autour du thème de la diversité. Adaptation de l’offre de service à la diversité des destinataires (collectivités locales, usagers) devenus “clients”, territorialisation des normes du service public ou émergence d’un modèle de coopération horizontale : ces mutations – qui renvoient non seulement à la modernisation des services publics, mais plus largement, à celle de l’action publique, les productions scientifiques ne distinguant pas toujours les deux – convergent pour dessiner des modes de relation de plus en plus diversifiés des services publics à la ville. A l’intérieur de chacun de ces modes de relation, nous avons appréhendé trois types de

3. Cf. aussi Strobel 95 ; Warin 97b.

rapports : rapports verticaux entre le central et le local, rapports horizontaux entre opérateurs de service public, rapports entre services et usagers.

LA DIVERSIFICATION DES PRESTATIONS COMME EFFET DE LA DÉMONOPOLISATION

L'injonction européenne à la mise en concurrence généralisée des services en réseau

L'ouverture à la concurrence des entreprises publiques en réseaux (transports, énergie, télécommunications...) est sans doute l'illustration la plus frappante du processus de démonopolisation des services publics. Mais elle n'est pas la seule expression d'un processus de marchandisation qui, on le verra, affecte aussi les secteurs non-marchands.

La libéralisation des échanges, la globalisation, la vague néolibérale... autant de pressions qui s'exercent sur les réseaux nationaux de services publics, sommés de s'ouvrir à la concurrence. Si son rôle n'est pas exclusif, l'intégration européenne est fréquemment perçue comme l'instigatrice de ce vaste mouvement qui place parfois la France en position défensive (Bauby, Boual 94 ; Martinand 95 ; Stoffaes 95 ; Quin, Jeannot 97). Le modèle français qui se présente volontiers comme universel et normatif découvre, avec la globalisation, qu'il est en concurrence avec d'autres modèles (Coing 97).

Déjà, le Traité de Rome traitait la question des services publics sur le mode de la dérogation⁴. Par la suite, divers textes communautaires ont cherché à introduire des formes de régulation des services publics étrangères aux conceptions françaises. Les choses s'accélérent notablement à partir de l'Acte Unique de 1986 faisant apparaître les "services d'intérêt général" (selon la terminologie européenne) comme autant d'obstacles à la réalisation d'un marché unique (Bauby, Boual 97). L'un des principaux objectifs du droit de la concurrence européen est en effet l'instauration de conditions de marché visant à assurer au consommateur un large choix de produits ou de services, en même temps que la garantie de leur qualité (Martinand 95). A ce jour, presque tous les services de réseaux sont soumis à la concurrence ou en passe de l'être.

4. Les entreprises en charge de la gestion de "services d'intérêt général", stipulいた le Traité de Rome, sont soumises aux règles de la concurrence dans la mesure où "l'application de ces règles ne fait pas échec à l'accomplissement, en droit ou en fait, de la mission particulière qui leur a été impartie" (article 90).

On peut certes relativiser l'importance du facteur européen dans cette mutation, en rappelant que la France prend, elle aussi, sa part des décisions européennes et qu'elle en a soutenu plusieurs, favorables à la libéralisation (Matheu 95)⁵. On peut souligner aussi l'existence de facteurs économiques plus généraux (souci d'orthodoxie budgétaire, mondialisation des échanges), de facteurs culturels et sociaux (pression consumériste, montée de l'individualisme) ou technologiques (développement de la cogénération dans le domaine de l'électricité ; partage des lignes de transport aérien permis par des améliorations techniques ; concurrence intermodale dans les réseaux de transport et de télécommunication ; NTIC permettant de diversifier le menu des services offerts ou de gérer des tarifs différenciés...) (Martinand 95 ; Bialès 96).

La contrainte européenne sur les réseaux nationaux est incontestable, mais elle n'est pas non plus monolithique⁶. L'alignement des entreprises publiques sur le modèle de l'entreprise privée est freinée par des garde-fous, à commencer par une jurisprudence plutôt compréhensive de Cour de Justice des Communautés Européennes⁷. Récemment, la conception française du service public a paru gagner en influence avec le Traité d'Amsterdam (1998). Alors que les services d'intérêt général étaient quasiment ignorés ou placés en situation d'exception, on les reconnaît désormais comme des composantes à part entière des "valeurs communes" de l'Europe. Le Traité se réfère d'ailleurs aux principes d'égalité de traitement, de qualité et de continuité, familiers du droit français. Enfin, le rôle de "cohésion territoriale" des services est affirmé⁸.

Ces "avancées" sont de nature à calmer certaines inquiétudes hexagonales. Mais elles ne changent par fondamentalement la nouvelle donne européenne : l'injonction à mise en concurrence des réseaux nationaux. La dérégulation repose sur l'idée que

5. Cet auteur discerne un double effet de l'Union européenne sur la mutation des services publics français : effet d'accélération car les directives communautaires imposent des calendriers conduisant la France à opérer certaines réorganisations plus vite ou plus profondément qu'elle n'aurait fait si elle avait été isolée ; effet d'étrangeté car le modèle intellectuel français du service public se trouve confronté, dans les négociations communautaires, à des concepts et des modes de raisonnement très différents des siens.

6. Pour une appréciation nuancée de la contrainte européenne sur les services publics français, cf. Stoffaes 95 ; Bauby, Boual 97 ; Rouban 97.

7. Dans le respect du principe de subsidiarité, la CJCE laisse aux États le soin d'apprécier le contenu des missions d'intérêt général attribuées aux services. Tout en veillant à l'application du principe de "proportionnalité", une jurisprudence récente (les fameux arrêts Corbeau et Almelo de 1993 et 1994) permet de limiter la concurrence : considérés comme détenteurs d'une fonction sociale, les services d'intérêt général peuvent faire valoir en effet les coûts supplémentaires induits par certaines missions sociales (desserte territoriale, péréquation tarifaire...) afin de limiter l'ouverture de leur marché (Martinand 95 ; Stoffaes 95).

8. Depuis le traité de Maastricht, la cohésion sociale figurait déjà parmi les objectifs de la construction communautaire. Sur la place de la cohésion territoriale dans le Traité d'Amsterdam cf. Pernice et alii 98 ; Pauliat 99.

seules les infrastructures sont en situation de monopole naturel, les services offerts pouvant être mis en concurrence par des dispositions imposant l'ouverture de l'infrastructure à tous les opérateurs (Stoffaes 95)⁹. Là où dominaient les situations de monopole tendent à se multiplier les situations de concurrence à l'échelle nationale et internationale, mais aussi locale, déclenchant la lutte pour la conquête des marchés et l'apparition d'opérateurs capables d'intervenir en tout lieu ; soit un double mouvement de déterritorialisation et de reterritorialisation des services de réseaux, explique H. Coing.

Le processus de reterritorialisation conduit les entreprises nationales de service public à modifier substantiellement leurs relations avec les collectivités locales. Leur comportement quasi colonial envers ces dernières s'estompe, remarque H. Coing, au profit de relations commerciales mieux équilibrées. Partout les services commerciaux des entreprises publiques se renforcent et se rapprochent du terrain : EDF autrefois organisée verticalement par filière de production a territorialisé ses services aux échelles géographiques correspondant à chaque type de client, les nouvelles unités territoriales gagnant en autonomie vis-à-vis de leur direction centrale. La Poste a créé à l'intérieur de chaque

9. En réalité, comme le précise M. Matheu, les gouvernements qui "dérégulent" peuvent combiner trois sortes de mesures : ils peuvent d'abord choisir le statut des opérateurs anciennement en monopole, sur une gamme étendue allant du complètement public au complètement privé, avec divers statuts juridiques envisageables. Ils peuvent ensuite introduire plus ou moins profondément la concurrence dans chaque secteur, ce qui implique souvent de remettre en cause l'intégration des anciens opérateurs. Ainsi, la concurrence peut ou non porter sur les infrastructures, comme c'est ou va être le cas dans les télécommunications - mais non dans les chemins de fer. Elle peut aller jusqu'à l'accès des tiers aux réseaux (régime où les gestionnaires d'infrastructures sont tenus d'ouvrir leurs réseaux, moyennant une rétribution équitable) ou s'en tenir à un régime intermédiaire, comme l'acheteur électrique unique français. Enfin les gouvernements peuvent modifier les réglementations de plusieurs manières : ils peuvent introduire des formes de contrôle des monopoles qui incitent ceux-ci à de meilleures performances ; ils peuvent mettre en place des systèmes de charges d'accès ou de subventions transparentes dont il existe de nombreuses variantes ; ils peuvent prendre toutes sortes de nombreuses mesures d'harmonisation pour assurer des connexions efficaces entre les entreprises de plus en plus nombreuses de chaque secteur. Sa conception du service public prépare-t-elle la France à tous ces changements, demande M. Matheu ? Il est sans doute plus facile à un pays d'introduire la concurrence dans les services publics marchands, d'accorder plus d'autonomie de gestion à ses opérateurs et d'organiser des financements transparents s'il perçoit les services publics marchands comme de vrais services commerciaux ; s'il est habitué au droit de la concurrence ; s'il a spontanément une conception contractuelle des obligations de service public ; s'il a déjà l'habitude de dissocier la gestion des services publics de l'appareil de l'Etat. La France ne remplit complètement aucune de ces quatre conditions alors que bien des pays voisins les remplissent toutes ou presque toutes, note cet auteur. Mais grâce à sa longue tradition de la gestion déléguée, la France sait déjà très bien, dans certains domaines, concilier obligations de service public et gestion privée efficace. D'autre part, même dans les grands réseaux, où le monopole est souvent de règle, la concurrence n'est pas inconnue en France : la Poste n'a pas de monopole sur une bonne part de sa gamme de services ; le gaz et l'électricité, l'avion et le rail se livrent une âpre concurrence ; plusieurs opérateurs sont présents à l'exportation (Matheu 95).

département une nouvelle unité géographique, le Groupe Postal, correspondant à un bassin de vie et cherche à adapter ses services à des besoins toujours plus différenciés. Le territoire acquiert ainsi une importance nouvelle comme facteur de différenciation de la demande et des services, comme lieu de gestion de rapports plus complexes avec la clientèle que représentent désormais les collectivités locales (Coing 98)¹⁰.

Les services publics locaux pionniers et pilotes de la privatisation

Avec l'ouverture à la concurrence, l'État perd ainsi son rôle de concepteur central de l'architecture des réseaux nécessaires au développement économique et à l'aménagement du territoire (Galland 97). La démonopolisation de la gestion de certains réseaux ouvre aussi la voie à une diversification de l'offre de services. Les collectivités locales sont tentées de renégocier leurs concessions, trouvant dans les instances communautaires et les grands groupes privés de services des alliés objectifs dans leur tentative de remettre en cause les monopoles. La démonopolisation serait d'ailleurs plus sensible dans les agglomérations urbaines que dans les collectivités plus rurales. Dans sa thèse consacrée aux relations entre EDF et les collectivités locales, F. M. Poupeau montre par quels mécanismes l'État, EDF et le monde rural sont parvenus, pour l'heure, à désamorcer la contestation potentielle du modèle centralisé par les villes, permettant à l'État de confirmer son rôle de régulateur central du marché de l'électricité, tout en maintenant le système de la concession (Poupeau, à paraître).

Dans les villes, en tous cas, la logique marchande n'a pas attendu la construction européenne pour s'inscrire dans les faits. Le découplage entre service et secteur publics ferait même partie intégrante, selon certains, de la définition française du service public (Lorrain 93b ; Coing 97). Dès le XIX^{ème} siècle, les villes ont commencé d'en appeler aux entreprises privées pour gérer divers services urbains (eau, assainissement, déchets, chauffage, transports). La décentralisation a eu pour résultat d'amplifier cette tendance à la délégation, la gestion privée n'ayant cessé de conquérir de nouveaux marchés : aménagement, promotion, construction, téléphone cellulaire, éclairage public, gestion de parkings, nettoyage, réseaux câblés, etc. Le secteur privé entre aussi, pour partie, dans la gestion des services publics administratifs (santé, restauration collective, équipements de loisirs) (Lorrain 95). Dans un autre registre, celui de la sécurité, on voit également s'amplifier les délégations municipales aux entreprises

10. Cf. aussi Galland 97.

privées de gardiennage ou de télésurveillance reconnues, depuis la loi Pasqua sur la sécurité, comme “co-productrices” officielles de la sécurité collective (Marchandet, Rochette 98 ; Ocqueteau 98).

Dans bien des cas, les opérateurs privés émanent de groupes internationaux capables de proposer aux collectivités locales une gamme étendue de services intégrés touchant aussi bien à la production qu'à la gestion de la ville et couvrant l'ensemble des filières, du génie urbain au bâtiment et travaux publics, de l'ingénierie financière et des études à la réalisation et la gestion des équipements (Boual 97).

Outre l'apaisement des passions idéologiques autour du rapport public/privé (Drouet, Lorrain 91 ; RFG 97), la propension des élus à recourir à la gestion déléguée plutôt qu'à s'appuyer sur leurs propres services municipaux, appelle diverses explications mettant chaque fois en valeur la préoccupation de l'efficacité : montée en puissance d'une rhétorique et de pratiques municipales orientées vers l'optimisation des dépenses locales ; contraintes financières des villes qui favorisent le recours à l'investissement privé ; souplesse de la logique d'entreprise par rapport à la gestion administrative ; capacité d'expertise des grands groupes privés, etc. (Gaudin 92 ; Lorrain 93a ; Bauby, Boual 94 ; Rachline 96). Si l'on met de côté certains écueils, comme la progression exponentielle du prix de l'eau dans certaines villes, ce système de privatisation des services urbains trouve généralement grâce aux yeux des commentateurs qui, à l'instar de F. Rachline, le jugent efficace tant du point de vue de leur coût global de gestion que de la qualité des prestations (Rachline 96). Le “modèle français” de services publics locaux, très compétitifs à l'exportation et producteurs d'innovations techniques, est devenu d'ailleurs une référence au plan international (Terny 94 ; Stoffaes 97).

Si le secteur privé domine certains services publics locaux, le modèle du marché concurrentiel peine encore à s'imposer en France. Les fondements du système actuel (organisation du service par la collectivité reposant sur le libre choix et l'*intuitu personae*) n'ont pas été véritablement remis en cause par le droit communautaire ou la loi Sapin de 1993, lesquels s'efforcent d'attirer les délégations de service public vers le régime des marchés publics. Cela aurait notamment pour effet d'établir des conditions de transparence et d'égalité entre opérateurs publics et privés (Bauby, Boual 94 ; Stoffaes 97 ; Rachline 97 ; Boiteau 99 ; Balligand, Raymondie 99).

Au pays des services publics le client devient roi

Le corollaire du développement plus ou moins rapide des logiques concurrentielles dans les services publics, nationaux ou locaux, est le glissement sensible de la figure de l'usager, ou de l'administré, vers celle du client. Les services publics marchands ont toujours eu des clients obligés de s'acquitter d'un paiement. Mais à partir du milieu des années 80, les principes de la communication et du marketing commencent à pénétrer le monde de entreprises publiques. Puis vient le lancement de nouveaux produits : carte intégrale à la RATP, carte Kiwi à la SNCF, Colissimo et Prêt à poster à La Poste... Ces innovations véhiculent des principes inédits de différenciation des prestations : adaptation du produit à la singularité de la demande ; personnalisation et suivi de la relation ; enrichissement du service par incorporation de fonctionnalités supplémentaires dans le produit ; systèmes d'intéressement financier des agents ; engagement de responsabilité sur le délai ; tarification différenciée selon le segment de clientèle ; souci de la distinction par le haut de gamme, etc. (Hatchuel, Pallez 97).

Ces évolutions éclairent une mutation profonde des services publics, autrefois organisés selon la logique fordienne de rencontre entre une production et une consommation de masse et désormais voués à s'adapter à la singularité du client par des prestations "sur-mesure". Si l'on peut voir dans la prise en compte de l'usager/client l'effet d'une pression croissante en faveur de la mise en concurrence avec le secteur privé – l'organisation des services publics se devant d'être aussi performante, ne serait-ce que pour conjurer l'éventualité de la concurrence – cette mutation concerne aussi certains services non-marchands. G. Jeannot note ainsi que la concurrence n'explique pas à elle seule l'extension du phénomène de différenciation des produits publics, des évolutions étant similaires dans certains secteurs purement administratifs comme celui des CAF (Jeannot 98).

Cette évolution n'est pas non plus spécifique au service public, mais reflète un mouvement de fond de toutes les activités de services (Bandt, Gadrey 94). Les homologues sont nombreuses entre la "modernisation par l'usager" et le modèle entrepreneurial qui émerge, à partir des années 80, centré sur la production de services comme forme post-fordiste de l'échange marchand. La tertiarisation de l'économie intéresse vivement les responsables publics qui, de plus en plus, empruntent au privé ses méthodes de management (Strobel 93). La "relation de service" a d'ailleurs été très étudiée par les spécialistes de la nouvelle économie de services qui ont mis en relief les spécificités de cette dernière au regard de la logique industrielle (Gadrey 90). J. M. Weller évoque

quelques uns des acquis de ce courant d'analyse : élaboration du concept de "servuction" pour décrire l'absence de séparation entre conception, fabrication, distribution et consommation à l'œuvre dans l'activité de service (Eiglier, Langeard 87) ; évaluation des situations de rencontre interindividuelle et de libre service où le client se retrouve seul face à des automates, grâce aux notions de "technologies invisibles" (Berry 83), "d'appareil gestionnaire" (Hatchuel, Weil 92) ou "d'agencement organisationnel" (Girin 95) qui invitent à lire les transformations des services publics à travers les équipements (Hatchuel 90 ; Langeard, Philippe 91) ou les nouveaux produits (Hatchuel, Jougleux, Pallez 96) (sur tous ces points, cf. Weller 98).

Du côté des consommateurs, le déclin de la logique fordienne de production des services publics voit émerger de nouveaux comportements : comparaison des services avant leur utilisation, revendication de prestations toujours meilleures et à moindre coût... (Chaput 00). Ces stratégies consuméristes se déploient d'autant mieux que le service évolue sur un marché concurrentiel : lorsqu'il y a différenciation tarifaire, les usagers sont en mesure de sanctionner les différentes offres. Inversement, plus le service est en situation de monopole (eau, électricité...) et moins la "défection" de l'usager est possible. Mais il est de nombreux cas où l'usager peut recourir, s'il dispose des ressources nécessaires, à des "produits de substitution" offerts par le secteur privé (télécopies ou messageries privées plutôt que La Poste, route plutôt que rail, assurances privées ou fonds de pension plutôt que protection sociale...) (Lamarche 98).

Les effets de la diffusion des principes marchands débordent ainsi largement le seul secteur des services en réseaux. Deux secteurs *a priori* non marchands – sécurité et école – semblent particulièrement emblématiques de la diversification de l'offre qu'autorise un recours croissant au secteur privé, ainsi que de l'avènement d'une nouvelle forme de consumérisme des services urbains. Le premier cas est celui du recours massif aux entreprises privées de la sécurité. Selon F. Ocqueteau, ce phénomène a trois raisons majeures : la crise d'efficacité de la régulation judiciaire dans le domaine de la répression des atteintes aux biens ; les blocages d'ordre socio-historique propres à la police, mal à l'aise pour réguler les désordres et violences urbaines ; le *lobbying* efficace des professionnels de la sécurité visant à se faire accepter comme partenaires naturels de la prévention de la délinquance et du sentiment d'insécurité (Ocqueteau 98). Autre exemple, celui de l'utilisation de plus en plus extensive de l'enseignement privé, révélatrice d'un "zapping" sans complexe des familles puisque 30% des

élèves suivent à présent une scolarité mixte, tantôt publique, tantôt privée. Corrélativement, la clientèle du privé se compose désormais en majorité “d’infidèles” au service public qui exercent leur libre choix après comparaison de l’offre éducative (Langouët, Léger 94 ; Toulemonde 99).

Utilisant la grille d’analyse proposée par A. O. Hirschmann (72), B. Jobert montre comment l’insatisfaction de l’usager/client vis-à-vis de son fournisseur public peut l’inciter à faire défection en optant pour le marché privé, plutôt que de s’engager dans une action collective plus coûteuse. Mais ces usagers-consommateurs peuvent aussi se reporter sur des services publics alternatifs (le théâtre national plutôt que la maison des jeunes et de la culture, par exemple) ou se déplacer d’un segment à l’autre de l’offre publique existante (Jobert 92), ce qu’autorise la différenciation croissante des prestations publiques. Cette tendance a été particulièrement mise en évidence à propos de l’école où les stratégies consuméristes des parents s’appuient sur une hiérarchisation plus ou moins implicite des filières scolaires produite par l’école elle-même. Les comportements de “consommateurs d’école” (Ballion 82) soucieux d’excellence sont facilités par la concurrence à laquelle se livrent les établissements publics pour se disputer la clientèle des “bons” élèves, au prix d’un activisme commercial empruntant aux techniques publicitaires (Broccolichi 95 ; Zanten 96 ; Broccolichi, Zanten 97). Le système scolaire cède d’autant plus aisément aux pressions sociales que les personnels de l’école sont “complices” de ces comportements (Fauroux 96 ; Toulemonde 99).

► VERS UNE ÉLABORATION PLURALISTE ET LOCALE DE L’INTÉRÊT GÉNÉRAL

Une conception procédurale et localisée de l’intérêt général local

A examiner l’abondante littérature consacrée à cette question, l’héritage républicain faisant de l’État le dépositaire et l’énonciateur exclusif de l’intérêt général, exprimé par l’universalité de la loi et déterminant le contenu des services publics, paraît bien révolu. Il n’y va pas seulement d’une perte de légitimité de l’État face aux revendications d’autorégulation du marché et de la société, mais aussi d’une dénationalisation du droit : face à l’affirmation de l’Europe, la loi définissant l’intérêt général n’est plus entièrement souveraine ; face à l’affirmation des collectivités territoriales, l’élaboration de la norme relève de plus en plus de compétences locales. Les conséquences juridiques du droit européen sur les services publics ont déjà été évoquées sous l’angle de l’ouverture à la concurrence des entreprises de réseaux. On ne

doit pas perdre non plus de vue la valorisation concomitante du territoire qu'induit la déterritorialisation des réseaux à l'échelle européenne ou mondiale, ni oublier davantage l'investissement des territoires infra-nationaux par les instances européennes qui ont multiplié les "zonages" pour y appliquer d'importantes décisions (sur ces points, cf. Madiot 95).

On s'attardera ici sur la dimension locale de la reformulation de l'intérêt général. Le développement de cette question a pu être décrit sous l'angle des mutations du système politico-administratif français. P. Duran et J. C. Thoenig ont ainsi analysé le passage d'un modèle de "régulation croisée" caractérisé par des mécanismes d'arrangement entre élus locaux et administrations publiques à la périphérie de l'État central, à un nouveau modèle de politiques publiques territorialement construites¹¹. Duran et Thoenig appellent "institutionnalisation de l'action collective" ce monde dans lequel la régulation ne relève plus d'une solution unique et stabilisable et où l'intégration par le haut se fait mal ou peu, alors qu'elle s'opère de plus en plus par le bas. Le territoire constitue désormais, plus que l'appareil d'État, le lieu de définition des problèmes publics. Avec le passage d'une logique publique fondée sur la fourniture de services à une logique de construction d'action publique définie par la mise en cohérence des interventions publiques, se jouerait par conséquent la fin d'une gestion publique standardisée (Duran, Thoenig 96). Les habitudes verticales de l'État ont été en partie écornées par l'assimilation d'une "méthodologie du projet" qui, remettant en cause les principes canoniques du service public (unicité du produit, uniformité de l'action, unilatéralité du commandement), a fait progresser, ici où là, au sein des administrations, l'idée d'une différenciation de leurs prestations selon les caractéristiques du territoire (Kirszbaum, Mével 93 ; Donzelot, Estèbe 94. ; Simbille 94).

Pour de nombreux auteurs, c'est dans ce nouveau cadre territorial que se construiraient désormais le bien commun ou l'intérêt général local. P. Lascoumes et J. P. Le Bourhis opposent à l'intérêt général "substantiel" produit par une autorité centralisée, chargée de définir d'emblée les buts poursuivis et les moyens de les atteindre, les politiques procédurales comme mode d'action publique opérant par la mise en place territoriale d'instruments de connaissance, de délibération et de décision peu finalisés *a priori* (Lascoumes, Le Bourhis 98)¹². Certains

11. Cf. un peu plus tôt le modèle de "l'État animateur" théorisé par J. Donzelot et P. Estèbe (94).

12. Sur la conception procédurale de l'action publique, cf. aussi Lascoumes 97 ; Munck, Lenoble 96.

chercheurs assimilent cette opération consistant à différencier l'action publique pour l'adapter au contexte local à une démarche d'équité. Cette dernière notion, très polysémique, ne prend pas ici le sens d'un droit égal à un traitement équivalent que lui donne le droit procédural (Lenoble, Bertin 90), mais celui de compromis entre les exigences contradictoires de l'efficacité et de la justice¹³.

La conception "procédurale" ou "équitable" de l'action publique a trouvé ses outils de prédilection : la territorialisation et la contractualisation. Très en vogue depuis quelques années, le concept de "territorialisation" rend compte d'une logique par laquelle les services publics se saisissent du territoire et de sa diversité pour y adapter leurs prestations. Certes, le mouvement est antérieur et J. Affichard a raison de rappeler que la décentralisation a été chargée, dès les années 80, de réaliser un compromis entre les deux impératifs du traitement spécifique des usagers et de l'efficacité de l'action publique : la décentralisation des responsabilités et la création d'unités de décision de taille plus réduite devaient rendre le système plus efficace d'un point de vue économique ; en rapprochant les organisations de leurs usagers, elles devaient autoriser une approche plus fine des situations et une prise en compte des réalités du terrain ; enfin, en déléguant à des échelons infranationaux la tâche de concilier des impératifs contradictoires, en particulier ceux de justice et d'efficacité, elles devaient faciliter l'adoption de compromis en référence à un bien commun local (Affichard 95). La décentralisation serait ainsi l'aiguillon d'une territorialisation du droit, destinée à le rendre plus concret, plus adapté aux conditions de vie des administrés, plus proche de la quotidienneté (Madiot 95). Loin d'être seulement le support de l'application des lois, le territoire fournirait désormais le cadre d'une reformulation locale de l'intérêt général (Conseil d'État 99).

L'autre développement majeur est celui des procédures contractuelles. Moyens privilégiés de la modernisation administrative, ces procédures ont connu une expansion fulgurante que ce soit dans la politique de la ville, l'action sociale et culturelle, l'aménagement du territoire, le développement économique ou la construction d'infrastructures de communication... Les contrats sont devenus la décentralisation en actes, remarque J. P. Gaudin (96). Ils apportent aussi une souplesse à l'action publique en privilégiant la logique de projet, conjuguant l'action de diverses personnes publiques ou privées, aux dépens d'une logique de structure centrée sur des règles juridiques contraignantes (Conseil d'État 99).

13. Cf. par exemple le rapport Martinand (95). Déjà, la circulaire Rocard de février 1989 relative à la modernisation des services publics substituait clairement la notion d'équité à celle d'égalité : "(les services publics) doivent être capables d'assurer dans les meilleures conditions d'équité et d'efficacité les indispensables missions de garants des valeurs républicaines, de défenseurs de l'intérêt général et de promoteurs du progrès économique et social".

La contractualisation peut être regardée comme une modalité de la nouvelle gouvernance urbaine qui tend à substituer aux mesures d'autorité des accords négociés entre entités publiques (Marcou et alii 97), mais aussi avec des opérateurs privés. Avec les procédures contractuelles, l'expression de l'intérêt général se réaliserait moins par des règles uniformes ou par la formulation d'obligation de moyens que par l'énonciation de références collectives et d'obligations de résultats qui s'adressent à la communauté des partenaires (élus locaux, fonctionnaires de l'État, fonctionnaires territoriaux, acteurs privés, économiques et associatifs) (CGP 97).

Les services publics locaux dans l'arène de la gouvernance urbaine

Une partie significative de la réflexion actuelle porte sur le rôle des intérêts privés dans la construction de l'intérêt général local. L'interrogation des chercheurs concerne surtout la régulation des services publics délégués. Si l'on met de côté la réflexion sur les aspects proprement juridiques de la gestion déléguée (AJDA 96a ; RFDA 97), ce sont les incidences de la privatisation sur la démocratie urbaine qui retiennent plus particulièrement l'attention des chercheurs. Certains s'inquiètent de la puissance acquise par les opérateurs privés, des dangers d'une dérive technocratique inhérente à la complexité des savoir-faire, et finalement de la perte d'autonomie qui peut en découler pour les décideurs publics (Davezies, Prud'homme 93 ; Ricordel 97 ; Froment, Sayah 98).

Pour d'autres analystes, les phénomènes de déréglementation et d'ouverture à la concurrence renforcent au contraire le rôle des collectivités locales (Offner 95). La contractualisation avec le secteur privé favoriserait l'émergence d'un nouveau mode de régulation du pouvoir local positionnant la commune comme "autorité organisatrice déléguante" de politiques conçues en réalité à la mairie. La gestion déléguée n'impliquerait donc pas l'abandon de compétences municipales que suggère l'emploi du terme "privatisation" (Oblet, à paraître). Certains soulignent les capacités d'autorégulation de ce système : expression des usagers par le vote, d'une part ; souci des opérateurs de maintenir leur réputation, d'autre part (Lorrain 93b). Pour d'autres, la poussée du marché conduirait au retour du politique sur les territoires infra-étatiques que sont les villes. Dans cette perspective, la "gouvernance urbaine" ne se contenterait pas de faire le jeu du marché. Elle permettrait de renouveler les mécanismes de régulation publique – le modèle classique d'administration républicaine étant désarmé pour y faire face (Bagnano, Le Galès 97). Dans cette nouvelle

distribution des places où l'État renonce à sa position hiérarchique. Comme le note F. X. Merrien (98), on fait l'hypothèse que le comportement des différents acteurs est moins orienté vers le triomphe de leurs intérêts privés que vers la recherche collective du bien commun.

Devant l'affaiblissement des régulations de l'État central, certains voient donc dans le gouvernement des villes, le lieu d'une possible régulation des intérêts¹⁴. Mais le modèle actuel pourrait être celui d'une régulation sans régulateur : en l'absence de transparence et de véritable concurrence, élus locaux et entreprises délégataires auraient intérêt à protéger leurs intérêts réciproques ; le poids relatif de cette forme de régulation locale croîtrait à proportion de l'affaiblissement des régulations centrales (Coing 98). L'approche pluraliste et interactive de la production des normes que proposent certains théoriciens la gouvernance urbaine, ne serait alors qu'un voile jeté sur la collusion de certains intérêts publics et privés. En ce sens, la gouvernance ne serait qu'une autre dénomination de l'État minimal qui privatise les services publics et privilégie les marchés comme moyens d'allouer les services (Merrien 98). La difficulté de produire un intérêt général local serait alors à rechercher du côté de l'effet dissolvant de la "gouvernance urbaine" sur la transparence dans l'attribution des délégations avec, en filigrane, le danger de corruption lié à l'imbrication d'intérêts économiques et politiques¹⁵.

Sans entrer davantage dans les débats particulièrement nourris sur les mérites et insuffisances du concept de gouvernance urbaine, sur son caractère tantôt descriptif tantôt normatif, on retiendra l'idée d'un déplacement du centre de gravité des mécanismes de régulation des partenariats publics-privés qui se cherchent moins du côté de l'État central que dans la multiplicité des interactions locales, d'un côté, et dans une production réglementaire européenne porteuse de pluralisme, de l'autre.

L'ajustement de la norme dans la relation de service

Avec la procéduralisation des politiques publiques et le thème de la gouvernance, il existe une troisième manière de reformuler la question de l'intérêt général qui consiste à reconnaître aux agents un rôle dans la détermination de la norme du service public.

14. Cette hypothèse est notamment contestée par l'école néo-institutionnaliste (cf. Merrien 98). D. Lorrain récuse lui aussi le concept de gouvernance urbaine. Le développement de coopérations avec les entreprises privées ne justifierait pas le recours à cette notion. Lorrain lui préfère celles de gouvernement local ou de coordination administrative qui seraient encore aptes à rendre compte des évolutions actuelles (Lorrain 98).

15. Sur ce dernier point, cf. Bauby, Boual 94 ; Rachline 96 ; Boiteau 99.

Différents travaux situés la mouvance de M. Crozier ont monté les limites empiriques d'une régulation exclusive des organisations administratives par un intérêt général centralement défini. Au milieu des années 80, F. Dupuy et J.C. Thoenig ont parlé d'un effet de "pyramide inversée" remettant en cause le modèle d'application uniforme de la loi. Dans l'administration "en miettes", les agents se situant au plus près du terrain assureraient tout à la fois l'égalité devant la loi, la promotion de l'intérêt général et l'adaptation des normes aux cas particuliers qui leurs sont soumis. La profusion réglementaire et l'organisation uniforme propres au système "militaro-hiérarchique" confèreraient paradoxalement davantage de liberté vis-à-vis de la loi qu'elles n'engendreraient de contraintes (Dupuy, Thoenig 85).

Plus tard, le courant de la sociologie des organisations a subi les assauts critiques de certains chercheurs représentatifs d'une approche de la modernisation par la "relation de service"¹⁶. Pour les tenants de cette approche, la perspective de Crozier et ses épigones s'épuiserait à trouver dans le décryptage du jeu interne des acteurs le ressort d'une dynamique de modernisation ; n'examinant pas le travail proprement accompli par les agents, la sociologie des organisations n'attacherait pas assez d'importance aux interactions qui se nouent entre l'administration et son environnement dans la rencontre quotidienne des agents et des usagers (Strobel 93 ; Weller 99)¹⁷. Promoteur intellectuel de l'économie solidaire, J. L. Laville critique, lui aussi, l'excessive focalisation de la sociologie des organisations sur la question du pouvoir rapporté à l'intérêt. Au contraire, il soutient que le travail des agents est sans cesse envahi par des questions pratiques portant sur l'application des règles de

16. La relation de service a suscité une intense production scientifique. L'engouement pour cet objet relativement neuf des sciences sociales françaises s'insère dans une démarche plus vaste de réhabilitation des études sur les faits du quotidien et de la localité, corrélative du reflux des méta-théories à prétention universaliste (Strobel 93). Explorée notamment à l'occasion d'un séminaire co-organisé par la RATP et le Plan Urbain de 1989 à 1991, la relation de service permettrait de comprendre les interactions dans l'espace urbain, parce que "la ville est précisément là, à cette articulation où la production des lieux joue un rôle décisif dans la production de relations sociales" (Bruston 91). Un autre séminaire fut animé ce thème, dans les années 80, par R. Fraisse et M. Guillaume (Fraisse ; Guillaume 86-87). L'intérêt porté par les chercheurs à la problématique des usagers ne s'est pas démenti par la suite. Cette question a été le plus souvent, mais pas uniquement, abordée sous l'angle de la relation de service. Cf. entre autres, les ouvrages collectifs suivants : Jeannot, Péraldi 91 ; Chauvière, Godbout 92 ; Chopart 93-94, Guilloteau 93-94 ; Joseph, Jeannot 95 ; Grémion, Fraisse 96 ; Warin 97a.

17. Les tenants de la relation de service ne manquent pas non plus de relever "l'essoufflement" de la science administrative. Selon P. Strobel (93), cette dernière tendrait au commentaire exégétique plutôt qu'à la théorie, le rapport à l'utilisateur n'y étant débattu que sous l'angle des principes du droit (accessibilité, égalité...) ou des mesures officielles. Dans cette famille d'inspiration, cf. en particulier Wiener 91. Pour sa critique, cf. Weller 99.

droit. A l'inverse du modèle taylorien de la bureaucratie où l'agent applique la règle en solitaire, l'épreuve continuelle de la relation à l'usager aboutirait au questionnement mutuel de la règle de droit. Laville suggère de passer d'une sociologie des organisations faisant référence à la rationalité à une sociologie des institutions faisant référence à la légitimité (Laville 97).

Parmi les courants d'étude de la relation de service, celui de "l'économie des conventions" a trouvé dans cet objet un terrain d'observation des règles de l'entendement mutuel et des formes de justification à la base d'une construction localisée de l'intérêt général. Inspirés du cadre théorique des "économies de la grandeur" proposé par L. Boltanski et L. Thévenot (91), ces travaux rendent compte d'une pluralité de définitions du bien commun sur laquelle se fondent les accords entre personnes dans les situations où s'impose l'exigence de justifier l'action. Des études menées au début des années 90, sous la direction de L. Boltanski (92), illustrent cette approche. A propos de l'école, J. L. Derouet montre ainsi comment, en l'absence d'un référent national incontestable, les enseignants sont contraints de mettre en œuvre un important travail d'interprétation de la norme (Derouet 92). Dans le cas des DDE, C. Lafaye et P. Corcuff relatent la manière dont les agents des services décentralisés sont amenés à définir eux-mêmes, au cas par cas, la conception du service public et de l'intérêt général (Corcuff, Lafaye 92). Se rattache aussi à ce courant conventionnaliste l'étude de F. Eymard-Duvernay et E. Marchal qui met en évidence, à propos d'une innovation dans un office HLM, deux formes de coordination coexistant simultanément dans l'organisation, selon que les agents s'ajustent aux locataires en invoquant des règles générales définies à l'avance ou se réfèrent à la négociation en direct avec les habitants (Eymard-Duvernay, Marchal 94)¹⁸.

Dans une perspective pas très éloignée, un autre courant d'analyse de la relation de service s'inspire notamment de l'interactionnisme goffmanien (Goffman 68) pour mettre en évidence la pluralité des logiques d'usage et des contraintes de travail, la complexité des opérations cognitives déployées par les agents pour définir la situation de l'usager et savoir à qui ils ont affaire (Weller 98)¹⁹. A partir de l'observation des interactions quotidiennes entre agents et usagers, les recherches de ce courant d'analyse éclairent en particulier le processus d'ajustement de la règle de

18. Toujours à propos des HLM, on pourra se reporter à Corcuff, Lafaye 93.

19. J.M. Weller évoque diverses professions étudiées sous cet angle : agents de police (Relieu 91 ; Fornel 93), agents d'accueil EDF-GDF (Borzeix et alii 93), conducteurs de bus à la RATP (Joseph 92). Toujours dans la veine interactionniste, Weller cite d'autres travaux : Ogien 86 ; Lacoste 91 ; Grosjean 91 ; Weller 97. On trouvera certains textes représentatifs de cette approche dans le compte rendu du séminaire et du colloque organisés par le Plan Urbain, la RATP et DRI (91). Certains de ces textes figurent dans Jeannot, Joseph 95.

droit aux situations singulières. L'exercice du droit est appréhendé comme une série d'arrangements qui ne décrivent pas des déviations par rapport aux règles formelles, mais des ajustements plus ou moins pertinents aux situations concrètes des usagers (Weller 98 et 99).

UN MODÈLE DE COOPÉRATION TERRITORIALE EN QUÊTE D'EFFICACITÉ

L'État en retard d'une modernisation territoriale

La diversité des rapports qu'entretiennent les services publics avec la ville ne prend pas seulement appui sur une différenciation de l'offre et sur une recombinaison locale des normes. Elle est également lisible dans l'avènement d'un modèle coopératif à la fois interne aux services publics et ouvert à l'environnement de ces derniers. Du coup, c'est la configuration même d'une administration en position de tutelle sur les territoires qui se modifie.

Le développement d'un modèle coopératif interne aux services publics est tout d'abord perceptible dans la recombinaison des rapports entre le national et le local. Le processus de déconcentration administrative en est l'expression. Cette démarche parfois qualifiée de "recombinaison fonctionnelle" des services territoriaux dérive directement de la politique de "renouveau du service public" lancée par M. Rocard en 1989. Elle a ouvert la voie à une plus grande responsabilisation des services extérieurs de l'État à travers la mise en place des pôles de compétences (décloisonnement des services), des projets de service (définition d'un projet, organisation de son suivi et de son évaluation), des centres de responsabilité (attribution de marges de manœuvre financières) (Bodiguel, Rouban 91 ; Chaty 97). Plus récemment, s'inscrivent dans cette logique : les contrats de service, les programmes pluriannuels de modernisation, les procédures de contractualisation entre administrations centrales et territoriales ou du développement de la logique d'agence²⁰. Par ce processus de diversification et d'autonomisation territoriales, aucun ministère n'a plus la même territorialisation administrative²¹. On verrait s'esquisser un modèle de type "pluraliste" retournant à la logique profonde et origi-

20. La déconcentration vise la régulation horizontale du territoire en partenariat avec les collectivités territoriales (cf. infra). En ce sens, elle s'oppose à la "logique d'agence", inspirée du fonctionnement des établissements publics, qui favorise l'autonomie administrative en dotant les unités déconcentrées d'une identité propre, mais qui contribue à renforcer les cloisonnements administratifs (CGP 93a ; Sadran 94).

21. Cette thèse de l'extrême diversité fonctionnelle de la territorialisation administrative étatique est développée par N. Merley (98).

naire du service public exposée par L. Duguit, théoricien de la “décentralisation par service” (Chevallier 97)²².

La modernisation territoriale de l'État repose sur des formules souples supposant l'adhésion des agents. Le discours modernisateur de l'État fait prévaloir en effet la recherche de l'autonomie territoriale sur l'obéissance aux lignes hiérarchiques. Dans cet esprit, le rapport Santel a récemment préconisé la généralisation de “directives nationales d'orientation” vouées à se substituer aux multiples circulaires et instructions existantes (Santel 98). Le renforcement de la capacité de pilotage des services déconcentrés est aussi un thème récurrent des “programmes pluriannuels de modernisation”, preuve de l'importance du sujet mais aussi des difficultés à mettre en place des outils adaptés (Pitois-Pujade 99).

Les bilans qui ont pu être dressés de la diffusion de cette nouvelle culture administrative sont contrastés. L. Rouban voit dans la modernisation de l'administration territoriale la source d'une modification des rapports humains sur les lieux de travail, d'une définition collective de priorités stratégiques, d'échéanciers et de critères d'évaluation, le tout ayant permis de changer des pratiques souvent vermoulues. Il a fallu les projets de service pour que les sous-directeurs d'un même ministère se rencontrent enfin et discutent de leurs dossiers communs, écrit l'auteur ; si les résultats sont inégaux selon les secteurs, des progrès parfois considérables ont été enregistrés, à effectifs constants, dans l'accueil des usagers, le traitement de l'information ou la productivité des services déconcentrés (Rouban 97)²³.

Tout en relevant les profondes similitudes entre les méthodes de déconcentration administrative et les techniques de management en cours dans le privé, la plupart des commentateurs observent cependant la persistance des rationalités bureaucratiques ainsi que la résistance d'une partie des personnels à aligner leurs pratiques sur un modèle d'efficacité marchande. Dans la course à l'efficacité organisationnelle des services publics par l'adaptation territoriale des structures, il ressort en effet de diverses expertises l'image d'un État perpétuellement à la traîne de ses partenaires territoriaux. D'où les injonctions réitérées à l'amplification de la déconcentration ou de la réforme de l'État pour gérer ce que P. Duran et J. C. Thoenig appellent les “contre-chocs” de la décentralisation. Tandis que les collectivités territoriales se dotaient des services correspondant aux compétences reçues (services économiques, d'aide sociale, de l'équipement et de la voirie, de l'urbanisme, etc.) et même au-delà, les ser-

22. Sur l'actualité des thèses de Duguit, cf. la troisième partie de notre texte.

23. Pour une illustration des avancées et limites de la déconcentration dans le cas de l'Éducation Nationale, l'une des administrations les plus étudiées sous cet angle, cf. Louis 94 ; AJDA 96 ; RFAP 96.

vices extérieurs de l'État n'ont pas beaucoup évolué, alors que certaines de leurs responsabilités tendent à devenir résiduelles (Grémion 92 ; Cascalès 97). Sous peine d'être discréditée et marginalisée face au développement spectaculaire des services émanant des collectivités locales, l'administration territoriale de l'État n'en finit plus de se déconcentrer.

La coordination comme objet de la gouvernance

Depuis les lois de décentralisation, presque aucune institution ne peut plus prétendre exercer le monopole d'une mission de service public. Les services de l'État sont amenés à composer non seulement avec les services correspondants des collectivités locales, mais aussi avec le secteur privé et le milieu associatif présents sur les mêmes territoires. Les collectivités territoriales se saisissent d'un problème à partir du moment où il émerge sur leur agenda politique : loin de se limiter à une nouvelle répartition des compétences, la décentralisation a donc instauré de nouvelles autorités politiques de plein exercice dont la légitimité se fonde sur leur capacité à résoudre l'ensemble des problèmes posés dans leur circonscription (Muller 92). Quant aux associations, elles viennent s'imbriquer plus étroitement dans le secteur public pour devenir véritablement productrices de services publics locaux, moyennant leur absorption croissante dans la sphère d'intervention des municipalités (Petitet 95). Déjà évoquée, la place du secteur privé, enfin, s'étend à mesure que les frontières public/privé se font plus poreuses, tant en ce qui concerne le statut des opérateurs que l'indifférence manifestée par les usagers à l'égard de cette distinction. Dans ce contexte, la répartition des compétences, les doubles emplois, la multiplication des intervenants et la complexité croissante des processus de prise de décision et de gestion des opérations, rendent indispensable une coordination des acteurs du service public (Affichard 97).

Envisagé sur un plan horizontal, le modèle de coopération entre "coproducteurs" du service public qui se met progressivement en place trouve aussi son inspiration dans le marché et plus particulièrement dans l'économie des services où les notions de décentralisation, de coordination et de polyvalence minimisent l'importance des rapports hiérarchiques (Veltz, Zarifian 94 ; Kergoat 98)²⁴. Du côté des services publics, une

24. La coordination a aussi son importance dans la théorie micro-économique classique, où elle est analysée comme le résultat des mécanismes de marché. Mais l'analyse économique standard, comme la théorie des jeux, sont fondées sur une hypothèse de rationalité optimisatrice, rappelle J. Affichard. Aussi ont-elles du mal à rendre compte des phénomènes de coordination autrement que dans un cadre décentralisé/concurrentiel ou dans un cadre hiérarchique. C'est pourquoi les économistes à l'origine du courant de "l'économie des conventions" ont étendu l'analyse des formes de coordination aux domaines non-marchands (Affichard 97).

transformation homologue est à l'œuvre, la valorisation du local rendant nécessaire la coordination des acteurs.

La coordination territoriale est requise, tout d'abord, entre les services de l'État eux-mêmes. Le territoire est censé être le vecteur d'une clarification et une mise en cohérence des missions des services déconcentrés. Pour ce faire, il leur est demandé de se doter d'un "projet territorial de l'État", notion nouvelle mise en avant avec insistance par les pouvoirs publics pour avancer vers des coopérations interservices susceptibles de faire émerger des "stratégies partagées" préalables aux contractualisations avec d'autres partenaires²⁵. En pratique, il s'agit surtout de mieux assurer la coïncidence des territoires administratifs et des espaces fonctionnels en réallouant les compétences de l'État au bon niveau territorial. Depuis la loi Voynet sur l'aménagement du territoire, la réorganisation horizontale des services publics – consécutive à l'adoption de schémas de services collectifs – doit s'effectuer en liaison avec la recomposition des territoires autour des pays et des agglomérations (Casalès 99).

Comme le remarque G. Marcou, l'objectif principal des procédures contractuelles est la pérennisation des formes de partenariats indispensables à la conduite de politiques publiques dans un contexte de territorialisation de l'action publique et de fragmentation organisationnelle. Il s'agit de stabiliser des coalitions d'action réunissant des institutions publiques liées par le destin d'un territoire qu'elles ont en partage et pour le développement duquel elles doivent élaborer des projets communs. Ces formules partenariales scellées par le contrat ont prospéré à la faveur de la complexification croissante de la gestion des territoires (Marcou 97). Mais sauf à considérer le foisonnement contractuel et partenarial comme le gage d'une mobilisation optimale des acteurs sur un territoire donné, il en résulte une perte d'efficacité de l'action publique qui fait de la coordination entre l'État et ses partenaires un enjeu majeur, mais aussi une aporie car on voit difficilement émerger un "pilote" (cf. seconde partie) quand rivalisent plusieurs légitimités. La problématique de la gouvernance met précisément l'accent sur les conditions qui rendent possible une action publique horizontale qui minimise les conflits entre organisations en permettant ajustements et compromis entre des finalités distinctes (Le Galès 95 ; Gaudin 98). Avec la gouvernance se dessine l'image d'une action publique soucieuse d'efficacité, sans leader affiché et de plus en plus diversifiée selon la nature des enjeux territoriaux, des volontariats et des forces en présence.

25. Élaboré sous l'égide des préfets de région et de département, le projet territorial de l'État doit servir de cadre de référence à l'intervention de chacun d'eux et à la mise en place des coopérations avec d'autres acteurs locaux (Santel 98).

La coopération avec les usagers : un mythe de la modernisation ?

Partagées entre la description du réel et du souhaitable, les théories de la gouvernance n'envisagent pas seulement la manière d'optimiser la régulation des territoires sous l'angle de l'efficacité, mais aussi sous celui de la participation des citoyens à la décision publique (Bourdin 98b). Selon certains, le reflux de la prééminence étatique ouvrirait la voie aux initiatives de la société civile (Querrien 98).

Une partie de la réflexion actuelle est tournée, justement, vers l'exploration de nouveaux "espaces publics" où l'intervention des citoyens deviendrait possible, au croisement des territoires et de l'action des services publics. Ainsi, pour R. Lafore, le modèle classique d'administration centralisé, sectoriel et tutélaire serait-il frappé d'obsolescence. Au modèle antérieur qui visait une intégration macro-sociale au niveau de la nation toute entière, se substituerait une logique de micro-intégrations au sein d'espaces ouverts à des décisions transversales et territorialisées. Dans cette optique, l'action publique n'est plus un construit une fois pour toute qui vient rencontrer ses bénéficiaires. L'action collective est à construire en permanence au sein d'espaces publics où le citoyen-usager peut exister et peser sur la définition des prestations publiques. Soit une nouvelle logique ascendante de construction des politiques publiques (Lafore 92 et 99)²⁶. Il s'agit par conséquent de se défaire d'une approche purement instrumentale de la coproduction des services publics pour accorder à l'usager-citoyen un rôle proprement politique de participation à l'élaboration des biens publics. Ce qui permet à L. Rouban, par exemple, d'opposer au modèle "managérial", un modèle "sociétal" de la modernisation des services publics, vecteur d'une "nouvelle citoyenneté" (Rouban 97)²⁷.

Le modèle français de citoyenneté se prête-t-il à cette transmutation ? Historiquement, la question de la citoyenneté dans les services publics a été réduite aux pratiques de concertation qui ont commencé de se mettre en place, au cours des années 70, dans la plupart des entreprises de réseaux (EDF, Poste, SNCF..), lesquels ont ouvert leurs conseils d'administration à des représentants d'usagers ou à des associations.

26. Cette vision n'est guère éloignée, sous cet aspect, de celle que développent les tenants de l'économie solidaire ou certains chercheurs proche du CSTB et de l'ENPC comme M. Bonetti, M. Conan ou P. Genestier (cf. infra troisième partie).

27. P. Brachet voit néanmoins dans les méthodes managériales le ferment possible d'un "partenariat de service public" avec les usagers, indispensable pour gérer la "complexité". Mais cet auteur admet que ce partenariat est pour l'instant plus virtuel que réel (Brachet 94 ; Brachet 95).

Tous les commentateurs soulignent cependant la faible représentativité des associations d'usagers. La version française du corporatisme reposerait en fait sur l'exclusion des citoyens en identifiant, selon les cas, l'intérêt des agents ou le savoir des experts, à celui des usagers. La gestion tripartite (État, personnels, usagers) prévue à la Libération aurait ainsi débouché sur une confiscation du pouvoir au détriment de ces derniers (Chevallier 78, Jobert 88 ; Brachet 95 ; Boual 97). D'où la différence, maintes fois soulignée, entre le modèle français et le modèle anglo-saxon de service public où prévaut l'*accountability* qui oblige les responsables des services publics à rendre compte de leur action devant les citoyens.

Pour certains, la notion de "coproduction du service" avec les usagers permettrait d'esquisser une troisième voie entre le modèle français traditionnel d'administré assujéti à la puissance publique et le modèle utilitariste anglo-saxon fondé sur l'arbitrage entre les intérêts des consommateurs et celui des producteurs du service public. Mais la coproduction des services publics "à finalité démocratique" semble n'être qu'une virtualité. La relation au public est certes devenue le point de passage obligé de tout discours modernisateur, rappelle J. M. Weller : du "renouveau du service public" de M. Rocard en 1989 à la "réforme de l'État" initiée par le gouvernement Juppé, la même volonté est perceptible de replacer l'usager au cœur du service public²⁸. Les acquis de cette démarche ne peuvent être tenus pour négligeables : polyvalence du travail et réorganisation des activités, raccourcissement des lignes hiérarchiques, implantation de nouvelles technologies de communication, formation à l'accueil, enquêtes de satisfaction auprès du public, chartes d'engagement sur la qualité vis-à-vis des usagers, etc. Mais il s'agit là d'innovations managériales qui tendent à reconfigurer le travail des agents dans des termes proches de la "relation de service" pratiquée par le privé (Weller 98)²⁹. Cette approche de la coproduction a précisément été critiquée comme une facilité permettant à l'administration de s'adjoindre à bon compte la collaboration de l'usager au profit surtout de ses objectifs internes d'efficacité. Par cette opération, on dénie aussi à l'usager sa compétence unique, celle d'apprécier la valeur d'usage du produit, sur laquelle il est le seul à pouvoir se prononcer (Godbout

28. Comme le rappelle Weller, cette démarche est omniprésente dans les rapports officiels sur la modernisation de l'État (Closets 89 ; Orgogozo, Serieux 89) ou dans les recommandations d'associations telles que "services publics" ou "communication publique" (Zémor 95). De même, la plupart des nouvelles dispositions législatives et réglementaires touchant aux services publics y font référence : l'institution du médiateur en 1973 ; les textes relatifs à la mention de l'identité des agents dans les correspondances avec l'usager (1976), à l'accès aux documents administratifs (1978), au renforcement des motivations (1979) ; les lois de décentralisation de 1982 : les textes de 1983 sur la simplification des rapports avec les usagers ; la Charte des services publics de 1992, etc. (Weller 98).

29. Sur les accointances entre gestion publique et privée, cf. RFAP 91 ; RFAP 92 (citées par Weller).

91). Il serait trop commode de transformer l'utilisateur en coproducteur en lui imposant le langage de l'organisation, car la compétence de l'utilisateur c'est aussi son refus de comprendre la rationalité du service lorsqu'elle est vécue comme inacceptable (Jeannot 91).

Outre cette critique de l'instrumentalisation de la modernisation par l'utilisateur à des fins managériales, différents courants d'analyse expriment de sérieuses réserves sur la portée démocratique des transformations induites par cette démarche. Une première ligne critique met en évidence la permanence des traits bureaucratiques dans le système de pouvoir du service public français. A l'encontre de ceux qui sont tentés de voir dans les interactions nouées au quotidien entre usagers et agents des services publics, le lieu d'une modernisation s'accomplissant d'en bas, par contraste avec un modèle de changement technocratique initié d'en haut, est mise en avant la persistance d'une culture qui s'oppose à l'expression, la capitalisation ou à la diffusion des innovations produites à la base (Strobel 93 ; Kaysergruber, Strobel 96). C'est en quelque sorte la revanche de la sociologie des organisations sur la sociologie des relations de service. Les travaux de P. Gibert et J. C. Thoenig assurent ainsi de l'inertie d'une culture du management public négligeant la connaissance directe du terrain et valorisant davantage les normes descendantes que l'expérience et les savoirs empiriques de la base (Gibert, Thoenig 93). Du côté des agents, la persistance du principe de légitimité bureaucratique conduirait à l'évitement de l'utilisateur, un trop grand rapprochement pouvant être à la source de conflits difficiles à assumer (Strobel 93).

D'autres analyses mettent en évidence le poids des corporatismes qui freinerait une réelle prise en compte des usagers. Pour P. Warin un tournant authentiquement démocratique des services publics permettrait, certes, d'avancer vers une reconnaissance des usagers comme "tiers garants" de nouveaux modes d'action publique, inscrivant la production de l'intérêt général dans les termes d'un débat public. Mais cette vision "procédurale" de la définition de l'intérêt général et, par là même, du contenu des services ou des projets d'action, resterait assez largement à l'état de chantier ; la construction et la généralisation de dispositifs de négociation et d'expertise pluraliste se heurterait notamment à l'inertie des systèmes institutionnels et des coalitions qui contrôlent les appareils gestionnaires (Warin 97c). Dans le même opus, L. Dumoulin et T. Delpuech montrent comment dans l'administration de la justice, le discours sur l'utilisateur sert de terrain d'affrontement aux corporatismes (Dumoulin, Delpuech 97). De son côté, D. Monjardet insiste sur les difficultés d'acculturer la police à

une prise en compte de la demande sociale de sécurité à l'instar des expériences nord-américaines de "police communautaire". En France, l'ouverture de la police aux usagers se heurte par trop à la défense de logiques professionnelles. L'auteur qualifie "d'involution des buts" l'effet du poids de la profession sur les objectifs visés : plus la profession dispose d'autonomie et plus elle est encline à développer ses intérêts concurremment à ceux de la clientèle qu'elle est censée servir. Pour l'extérieur, la police fonctionne comme une "boîte noire" ; pour l'intérieur, elle est juxtaposition de "microféodalités", explique Monjardet. Dans tous les cas, la police s'avère, sauf exception, fort peu capable d'explicitier son action vis-à-vis du public, comme de la ville dans son ensemble. Le fossé entre la police et les usagers/citoyens serait avant tout le fruit d'une organisation politique qui dicte à la première ses références et ses priorités, autrement dit le service du Prince avant la réponse à la demande sociale (Monjardet 95, 97, et 99). Ces exemples éclairent les ambiguïtés de la notion d'usager lorsqu'elle s'applique à des services tels que le fisc, la police, la prison ou la défense nationale...

Plus largement, certains constatent la permanence d'un modèle de service public instrumenté par la puissance publique. Ce courant critique s'est efforcé de dissiper l'illusion d'une possible relation égalitaire dans la relation de service qui verrait l'administration réposée au seul service du public, exclusivement soucieuse de répondre à ses aspirations, bref, transformant l'assujetti en usager, selon l'expression de J. Chevallier. Les rapports réels entre services publics et usagers coïncideraient seulement en partie avec l'image qui en est donnée ; la relation entre le service public et l'usager resterait sur-déterminée par le modèle traditionnel, qu'elle ne ferait que spécifier, en en reproduisant les caractéristiques essentielles. Comme l'assujetti, l'usager n'aurait pas réellement prise sur l'administration et le cadre des rapports resterait marqué par l'unilatéralité ; tenus de consommer docilement les prestations qui leur sont offertes, les usagers ne seraient en fin de compte qu'une catégorie d'administrés parmi d'autres (Chevallier 92). B. Jobert estime pour sa part que la conception républicaine du service public cherche à éviter que l'expansion des services engendre une croissance du même type du pouvoir politique. Structurée par une vision positiviste de la société, la conception républicaine des services publics postule que l'usager n'est pas à même de déterminer lui-même ce dont il a besoin (Jobert 92).

Une dernière ligne critique met en lumière les hésitations de la modernisation par l'usager, laquelle pourrait n'être qu'un expédient à la conversion libérale des services publics. Cette analyse oppose le discours – pour ne pas dire la rhétorique – sur la "place de l'usager" aux réalités d'une modernisation presque entièrement vouée au culte de la productivité, y compris dans les admi-

nistrations les plus éloignées du marché. Les administrations seraient trop autocentrées sur leurs objectifs internes de productivité pour consentir à se voir dérangées par l'usager. Au début des années 80, l'activation du thème de l'efficacité administrative correspondait à l'injonction, adressée aux services publics, de participer à l'effort général de rigueur budgétaire, rappelle J. Chevallier. Le discours lancinant sur l'évaluation s'est inscrit dans cette démarche qui contraint les services publics à faire la preuve de leur utilité sociale³⁰. Mais l'exigence d'efficacité a débordé par la suite la simple optimisation des ressources pour s'étendre à la consistance même des services rendus (Chevallier 97). Du coup, les techniques de rationalisation mises en œuvre – traitement de masse des flux et stocks de dossiers ou de bénéficiaires – paraissent décalés au regard de l'objectif de rapprochement avec les usagers : les services publics resteraient profondément marqués par des organisations tayloriennes et des outils de gestion industriels ; on en resterait à la conception indifférenciée d'un usager moyen faisant l'objet, comme les dossiers, d'un traitement de masse que traduit l'hypertrophie d'indicateurs centrés sur les seuls aspects quantitatifs (Kaysgruber, Strobel 96)³¹.

La focalisation du management public sur la gestion des ressources humaines conduit à des constats du même ordre chez P. Warin ou L. Chaty selon qui la modernisation est en grande partie subordonnée à la recherche d'efficacité par la réorganisation des missions, des métiers, des qualifications et des politiques de gestion du personnel ; la valorisation du potentiel humain comme facteur de réduction des coûts et d'accroissement de la productivité des services finirait par l'emporter sur le thème de la relation aux usagers (Warin 97c ; Chaty 97).

Si l'on accorde quelque crédit à ces différentes thèses critiques de la modernisation, il se pourrait que le ressort primordial du processus de diversification du service public soit en fait la pénétration des principes du marché. Jugé à l'aune de l'efficacité des régulations marchandes, le fonctionnement des services publics aurait à faire la preuve permanente de sa capacité d'adaptation à son nouvel environnement économique (la concurrence), social (les stratégies de différenciation) et urbain (la compétition des territoires). Dans cette perspective, la démocratisation du service public apparaît surtout comme

30. Le thème de l'évaluation, mis en avant concomitamment à celui de la participation des usagers contiendrait cependant des virtualités démocratiques si l'on en croit les tenants de l'évaluation du même nom (Viveret 89 ; Floch'hlay 98).

31. Cf. également J. L. Laville qui, à partir de recherches effectuées auprès de plusieurs caisses d'allocations familiales, évoque la place de la "métaphore marchande" dans l'organisation de ces services (Laville 97).

un adjuvant, peut-être utile, mais probablement incantatoire, à l'impératif d'une modernisation soucieuse avant tout d'efficacité et de performance.

Demeure aussi l'idée centrale, à la lecture des productions scientifiques récentes, d'une décomposition accélérée du modèle unitaire jadis constitutif de l'idiosyncrasie du modèle français de relation des services publics à la ville. Si l'on retient l'hypothèse d'un éclatement de la seconde, ne faut-il pas aussi formuler le diagnostic d'un fonctionnement éclaté des premiers ? C'est à cela qu'invitent la plupart des analyses scientifiques.



Les services publics au risque de l'éclatement de la ville

La description d'un modèle diversifié de relations entre les services publics et la ville fondé sur un triple processus de démonopolisation, d'adaptation des normes et de coopérations multipolaires resterait incomplète si l'on perdait de vue l'autre facette de la question : la fragmentation croissante des interventions publiques dans une ville en proie à l'accentuation de la spécialisation sociale des territoires qui la composent. Force est de constater la difficulté où se trouvent les services publics à assurer la mise en œuvre conjointe des principes juridiques qui sous-tendaient classiquement leur action : l'adaptabilité à tous crins de l'offre de services semble prévaloir sur le principe d'égalité, dans un contexte d'exacerbation des disparités socio-spatiales qui rend de plus en plus fictive la règle d'égalité ; un principe différencialiste semble gouverner le traitement des publics et des territoires ; le principe de continuité, enfin, est mis à mal par l'acuité des conflits sur certains espaces urbains³². Comme le dit H. Coing, la conception unitaire du service public éclate en une multiplicité de systèmes d'actions et de principes de régulation qu'on ne peut plus réunir sous un concept unique (Coing 97).

On cherchera en vain dans la littérature actuelle une explication causale à ce double processus d'éclatement du service public et de la ville. Probablement le premier a-t-il du mal à offrir une résistance aux tendances "spontanées" de la seconde à se fragmenter, comme il se montre impuissant à en assurer la régulation globale

32. Certes, comme le note J. Chevallier, la portée de ces principes ne doit pas être surestimée : le principe d'égalité n'interdit pas, selon le juge administratif, que diverses catégories d'usagers soient traités différemment, soit en raison de différences de situation, soit pour des nécessités d'intérêt général en rapport avec les conditions d'exploitation du service (sur ce point, cf. aussi Conseil d'État 97) ; le juge administratif admet également un ajustement de la qualité du service en fonction des moyens disponibles ; les usagers, enfin, n'ont jamais eu droit, au nom du principe de continuité, au maintien des services publics (Chevallier 97).

– ce dont témoignent certaines théories sceptiques sur l'efficacité de la gouvernance. A l'examen des productions scientifiques, il semble pourtant peu douteux que la "modernisation" des services publics contribue à son tour à cet éclatement en instituant de nouveaux principes de régulation – par le marché et par le local – vecteurs de dissociation, quand précisément le problème de la ville est de ne plus parvenir à "faire société" (Donzelot, Jaillot 97).

LA FONCTION REDISTRIBUTIVE DES SERVICES PUBLICS À L'ÉPREUVE DE "L'URBANISATION" DES TERRITOIRES

Un principe redistributif devenu trop favorable au monde rural

Les évolutions de l'urbain – concentration métropolitaine, constitution de poches de pauvreté dans les villes et étalement spatial – sont un analyseur possible de l'aggravation actuelle des inégalités sociales. Dans un contexte d'accroissement des écarts de richesse, la littérature spécialisée témoigne de l'incapacité grandissante des services publics à garantir l'effectivité du principe d'égalité – entendu ici au double sens d'égalité des territoires (la distribution spatiale des services) et des usagers (la distribution des biens publics entre catégories sociales). Plus encore, la diffusion des principes du marché dans l'organisation et le fonctionnement des services publics semble renforcer ces inégalités davantage qu'elle ne les compense. Aussi peut-on formuler l'hypothèse d'une "urbanisation" des services publics au sens où la fourniture de services au monde rural – étalon traditionnel de la mise en œuvre du principe d'égalité au plan territorial – devenant une question résiduelle, c'est face à la polarisation sociale des espaces urbains que s'éprouve désormais la capacité, devenue très relative, des services publics à garantir les conditions d'une distribution égalitaire au plan spatial.

Un principe fondamental a longtemps gouverné, en effet, l'organisation des services publics, celui d'une répartition égalitaire des biens publics sur l'ensemble des territoires, ruraux comme urbains. L'école, le bureau de poste ou la gare dans ou à proximité de chaque ville et village de France en étaient les symboles les plus visibles. Deux sous-principes donnaient consistance au traitement égalitaire des territoires par les services publics : celui de la péréquation géographique qui s'imposait aux services en réseaux et celui du maintien d'une présence publique locale qui régissait l'allocation des moyens

humains et matériels. Or, des pressions tantôt exogènes – l'Europe, les évolutions technologiques – tantôt internes – la prise de conscience des effets pervers de ce système dans un contexte de plus en plus métropolitain – ont contribué à fragiliser ces deux règles.

La péréquation des tarifs a joué un rôle majeur dans le "branchement" de tous les citoyens aux réseaux indispensables à la satisfaction de leurs besoins primaires (eau courante, électricité...) ou à l'accès aux moyens de communication de base (téléphone, infrastructures de transports). À côté de l'offre physique d'infrastructures, la tarification fondée sur des péréquations, ou subventions croisées³³, était l'expression comptable de la solidarité nationale. L'égalité devant le service public justifiait que la taxe de raccordement au téléphone soit identique sur tout le territoire national quel que soit son coût unitaire, que le prix du timbre soit le même pour les plis d'un certain poids quelle que soit la distance parcourue, etc. (Stoffaes 95 ; Affichard 95)³⁴. Aujourd'hui, la pression européenne est très forte pour remettre en cause ce système de péréquations géographiques. Tous les mécanismes proposés par la Commission visent à clarifier les redistributions alors que le modèle français de services en réseaux repose sur un principe "d'intégration de l'offre" interdisant d'en séparer les différentes composantes, cela afin de répondre simultanément à différentes préoccupations de service public : aménagement du territoire, transferts sociaux, prise en compte des externalités, politique industrielle (Jeannot 98). La remise en cause des péréquations est rendue d'autant plus aisée que les évolutions technologiques permettent aujourd'hui de repérer plus précisément la nature des transferts géographiques.

Une autre raison joue dans le sens de la dépéréquation : la transformation du rapport ville/campagne. Différents observateurs s'accordent à penser que la péréquation a produit davantage de redistribution spatiale que sociale en avantageant surtout les populations rurales (Jeannot 99). L'importance des péréquations en faveur du monde rural tiendrait en particulier à la sur-représentation des campagnes dans les instances élues (Stoffaes 95). Le principe de péréquation a contribué, historiquement, à la généralisation sociale des services dans un contexte d'accroissement du pouvoir d'achat des ménages, y compris les plus

33. La science économique parle de "subventions croisées" quand les segments de l'activité où les prix sont supérieurs au coût marginal subventionnent les segments où la situation est inverse.

34. Cependant, les exemples de déconnexion totale du tarif et du coût du service ont plutôt été l'exception, rappelle G. Jeannot. Le seul exemple de grande ampleur de tarification unique est celui de la lettre de moins de 20 grammes, mais là aussi avec une entorse depuis que deux tarifs ont été créés selon la vitesse choisie (Jeannot 98).

modestes, rappelle O. Coutard. Certaines dispositions ont bien poursuivi une finalité égalisatrice grâce à une structure tarifaire (rapport abonnement/prix à la consommation unitaire pour l'eau ou le téléphone, par exemple) favorable aux consommateurs à faible revenu. Mais, avec le recul, la péréquation apparaît comme un mode de tarification plus égalitaire qu'égalisateur : les cas sont rares en effet où les prix sont modulés selon la richesse des ménages (Coutard 98). Or, avec la concentration humaine dans les métropoles et la requalification sociale des espaces ruraux, les péréquations spatiales héritées du passé risquent d'avantager plus encore les campagnes – et notamment les nouveaux "rurbains" – plutôt que les ménages à faible ressources des zones denses. Prenant l'exemple de l'électrification en milieu rural, V. Verdeil rappelle qu'il s'agissait initialement de lever les contraintes économiques pesant sur les zones rurales. Mais une fois levées ces contraintes, les péréquations qui subsistent profitent essentiellement aux nouveaux habitants des campagnes ainsi qu'à l'agriculture moderne fortement consommatrice d'électricité. Les changements de la demande consécutifs aux mutations de l'activité et du peuplement en milieu rural augmentent ainsi fortement les besoins et du même coup les efforts de péréquation (Verdeil 98)³⁵.

Un raisonnement analogue permet de mettre en évidence les inégalités engendrées par le maintien en l'état des règles d'allocation des moyens publics dans les secteurs les plus dépeuplés. Quand 80% du territoire national est occupé par 20% de la population et 20% de la population concentrée sur 2% du territoire en Ile-de-France, l'immobilisme des structures renforce les inégalités entre citoyens, remarque J. L. Bodiguel³⁶. Tandis qu'en milieu urbain, et spécialement dans les banlieues difficiles, se créent des files d'attente importantes et de mauvaises conditions d'accueil, ne faut-il pas fermer certains bureaux de poste ou tribunaux d'instance qui travaillent à peine quelques heures par semaine, demande-t-il ? (Bodiguel 99).

Le thème du maintien des services publics en milieu rural est une antienne du discours des pouvoirs publics depuis le milieu des années 70. Leur insistance à mettre en avant le danger de la désertification rurale tient probablement, ici aussi, à l'importance politique des campagnes, voire même à l'identité de la nation que l'on dit affectée par la disparition d'une

35. Une critique similaire dénonce l'argumentation économique sous-jacente à "l'effet structurant" des infrastructures de transports ou de communication dans les zones rurales. Prenant acte du mouvement de dépeuplement des zones éloignées des grandes agglomérations, certains travaux mettent en doute la possibilité de déclencher le développement économique par l'implantation d'infrastructures nouvelles (Offner 93 ; Claval 94).

36. Cf. aussi Voisard, Lavallard 95 ; Vallemont 95.

présence, même symbolique, de l'État à travers ses services publics. Pourtant, après un ultime soubresaut lorsque le moratoire sur la fermeture des services publics fut décidé en 1993, il semble bien que dépérisse l'idée d'un maintien systématique des services publics en zone rurale. Il y a sans doute plus de mauvaise conscience que de volonté réelle de préserver le modèle ancien face à un mouvement de métropolisation que chacun sait inéluctable, note F. Servoin (98). Aussi, dès les années 70, des expériences de "polyvalence" (essentiellement postale) ont été développées. Plus récemment, la politique des "points publics en milieu rural" et des "maisons de services publics" traduit cette idée qu'il n'est pas concevable de maintenir le même type de fonctionnement des services publics dans les zones à très forte densité de population et dans des zones en voie de dévitalisation. Les lois Pasqua et Voynet sur l'aménagement du territoire ont confirmé cette orientation en privilégiant le regroupement des services publics à l'échelle des bassins de vie et de pays.

Les quartiers urbains défavorisés sont-ils trop et mal servis ?

Avec la métropolisation, le centre de gravité des inégalités se déplace vers le cœur même des agglomérations urbaines. Le reflux de la "question rurale" interroge la capacité des services publics à servir également l'ensemble des populations urbaines³⁷. Les incidences de la pauvreté et de l'exclusion sur l'organisation et la finalité des services publics sont considérables. L'extension de la pauvreté place un nombre croissant de ménages dans l'impossibilité de faire face à leurs dépenses essentielles (logement, santé, transport, éducation...) ; l'évolution du nombre de factures impayées ou payées par un tiers (services d'aide sociale, associations caritatives...) est un indicateur de la paupérisation d'une fraction croissante de la population utilisatrice de services publics (Coutard 98). Cela se traduit par une augmentation impressionnante du nombre de dossiers à traiter, par l'alourdissement des dispositifs réglementaires liés à ces populations et l'affectation d'un nombre toujours plus élevé d'agents à ces questions (Jeannot 99).

La répartition spatiale de la pauvreté soulève une série d'interrogations très débattues par les chercheurs. Cependant, la thèse d'une correspondance rigoureuse entre la question sociale et urbaine, couramment développée au début des années 90 (cf. par exemple, Dubet, Lapeyronnie 92), trouve peu de défenseurs aujourd'hui. La dualisation urbaine, image politiquement et intellectuellement commode, faisait l'impasse sur la diffusion de la

37. On n'ignore pas cependant l'existence de phénomènes d'exclusion ni la persistance d'une pauvreté en milieu rural.

précarité et des risques d'exclusion dans la majeure partie du corps social et du tissu urbain. L'idée d'une spécialisation ou d'une polarisation sociale croissante des espaces urbains est peu contestée, en revanche, ni davantage l'idée que les quartiers d'habitat social constituent – avec les SDF – la figure emblématique des inégalités dans la ville, au sens où leurs habitants sont plus susceptibles qu'ailleurs d'être laissés-pour-compte du développement économique et urbain.

Cette capacité différentielle des habitants de la ville à accéder à la richesse produite dans les métropoles, est-elle compensée par une allocation des biens publics plus favorable aux populations habitant les quartiers défavorisés ? La manière d'envisager cette question a connu une inflexion sensible au cours des années 90. Nombre de chercheurs s'accordent en effet à penser que la sous-administration des quartiers d'habitat social n'est plus une question pertinente. Cette analyse semble désormais partagée par les pouvoirs publics eux-mêmes, si l'on compare le rapport Langlais qui dressait un état des lieux accablant, au début des années 90, de la présence des services publics de l'État dans les quartiers de grands ensembles HLM (à l'exception de l'école) (Langlais et alii 91) aux conclusions d'une enquête récemment effectuée par le Ministère de l'Intérieur auprès des préfets, montrant que le déficit d'implantation des services publics dans ces quartiers devient l'exception et non plus la règle. Certains préfets vont jusqu'à mettre en cause une sur-représentation des services sociaux entretenant l'image de cités HLM assistées par le reste de la société (Ministère de l'Intérieur 00). D'autres analyses conduisent à des diagnostics plus nuancés, comparant par exemple le taux d'équipement en cabines téléphoniques selon les territoires³⁸, ou opérant une distinction entre les services collectifs socio-éducatifs et sanitaires (écoles, maisons de la culture, salles de sport, dispensaires...), dont les quartiers pauvres sont généralement bien pourvus, et d'autres services nettement moins présents (transports collectifs, commissariats de police, agences de l'ANPE...) (Deschamps 98).

Cependant, si la lecture que l'on pouvait faire des quartiers HLM dans les années 60 et 70, celle du décalage entre la livraison des logements et l'ouverture des équipements devant être résorbée par une densification de la couverture en équipements collectifs, a longtemps perduré (Zémor, Jullien 95), le sentiment dominant aujourd'hui est celui d'une coupure plus qualitative que quantitative, perceptible dans un déficit d'accessibilité aux services

38. Une cabine pour 1550 habitants au Val Fourré contre une pour 303 habitants en moyenne nationale, selon l'Institut de Recherche et de Prospective Postale cité par V. Verdeil (98).

publics et aux biens qu'ils dispensent. L'accessibilité aux services publics pose la question de la qualité de l'accueil et de l'orientation des populations défavorisées. Le rapport précité du ministère de l'Intérieur énumère une série de constats négatifs à ce propos : inadaptation des horaires d'ouverture des guichets ou des lignes de transports, incapacité de s'adapter aux variations de l'activité notamment pendant les périodes de règlements des prestations sociales, mauvaises conditions matérielles de l'accueil, faiblesse des équipements associés (cabines téléphoniques, photocopieuses), durées d'attente excessives génératrices d'agressivité, manque d'information et d'orientation, absence d'écoute... (Ministère de l'Intérieur 00).

Quant à l'accès aux biens dispensés par les services, la sociologie a montré de longue date comment l'origine et l'influence sociales, la position économique ou le capital culturel des individus conduisaient à une plus ou moins grande proximité avec l'administration, dénonçant au passage le caractère formel de l'égalité de traitement par les services publics³⁹. Dès la III^{ème} République, les services publics se sont adressés à des usagers socialement "situés", derrière une rhétorique égalitaire construite autour de la figure abstraite du citoyen⁴⁰. En dehors de ces invariants de la sociologie des services publics, de nouvelles barrières semblent freiner l'accès des plus pauvres à certains biens dispensés par les services publics dans la ville d'aujourd'hui. La mystification égalitaire du service public pourrait être plus pernicieuse aujourd'hui, car moins directement lisible dans le fonctionnement de services devenus formellement plus démocratiques. A propos de l'école et du logement, P. Estèbe met ainsi en évidence le passage d'un modèle de tri *a priori* par les services publics à un modèle d'éviction *a posteriori*. En dépit de l'abolition officielle des distinctions à l'entrée du service (collège unique et baccalauréat pour tous ; création d'un marché unifié du logement social), des différenciations sont recréées en aval avec la différenciation des

39. J. Chevallier rappelle ainsi que les services publics se situent sur une échelle de prestige et s'adressent à différentes catégories d'usagers. On appelle "effet Mathieu" le processus par lequel les biens collectifs profitent d'abord aux plus favorisés. Cependant, cet effet ne se fait sentir ni dans tous les services publics, ni avec même intensité : pour certains services, la fréquentation augmente avec le revenu (équipements de loisirs) ou bien croît jusqu'à un certain seuil (services parascolaires et éducatifs) ; pour d'autres, elle varie peu (hôpitaux, cantines, écoles maternelles) ou décroît même avec le revenu (services d'assistance). L'aspect ségrégatif est donc le plus net pour les services culturels et socioculturels, un apprentissage préalable étant nécessaire pour accéder aux biens culturels. Pourtant, les services sociaux connaissent aussi, de manière plus inattendue, des inégalités d'accès : la complexité des circuits, l'enchevêtrement des textes, l'hermétisme du langage peuvent décourager les plus démunis qui renoncent ainsi à faire valoir leurs droits (Chevallier 92).

40. P. Estèbe attribue ce décalage entre principes égalitaires et pratiques inégalitaires aux théories fondatrices de Durkheim (ou de Duguit) dont le paradigme de la solidarité organique supposait la spécialisation des individus et, par conséquent, une conservation de la stratification sociale, même si le service public devait ménager des possibilités d'ascension sociale en vertu d'une conception méritocratique de l'égalité des chances (Estèbe 99b).

filières scolaires et des types de produits "logement" subventionnés (Estèbe 99b).

Dans les deux cas, c'est bien la prégnance des mécanismes marchands qui explique l'effet d'éviction des plus pauvres. On a déjà noté que l'inscription des établissements scolaires sur un marché scolaire favorisait la fuite des familles les mieux pourvues hors des établissements à trop forte concentration d'élèves d'origine immigrée⁴¹ ou réputés comme des lieux d'insécurité. Or, une relation existe entre la fuite des uns et la captivité des autres (Broccolichi, Zanten 97). La "libéralisation" du marché scolaire a donc des effets ségrégatifs incontestables, si bien que l'unité du système scolaire est plus que jamais une façade.

Un même cercle vicieux est observable dans le logement. La politique mise en œuvre après 1945 conférait déjà au marché une place éminente. Mais la réforme de 1977 a amplifié le rôle des mécanismes marchands en contractant la production aidée au profit du marché privé, lequel finit par constituer le segment dominant de l'offre de logements. Soutenu par des incitations fiscales, cet élargissement a rendu l'accès au logement de plus en plus tributaire des conditions du marché. L'accession à la propriété devenant moins sociale et plus dépendante des banques et des opportunités fiscales, les ménages les moins solvables sont de plus en plus captifs de l'offre publique. Corrélativement, l'imprégnation des mécanismes marchands a eu pour effet de soutenir la fuite des plus fortunés, renforçant ainsi la spécialisation sociale des quartiers HLM (Coloos 95 ; Ballain, Benguigui 95 ; Ballain, Béhar 98). Le déficit d'accessibilité s'actualise ainsi, pour les habitants des quartiers urbains défavorisés, dans le déni d'accès à différents biens ou dans l'impossibilité de faire "défection" lorsque l'offre ne répond pas à la demande.

S'agissant des services en réseaux, se profile aussi la menace d'un débranchement des populations urbaines les plus démunies. Certains types d'usagers ou de territoires risquent d'être lésés par la différenciation des produits, la tentation étant grande de développer la segmentation du marché pour profiter de "discriminations commerciales" consistant à maximiser un profit en faisant payer le service non ce qu'il coûte, mais ce que l'acheteur l'estime (Verdeil 98). La concurrence inter-

41. J. P. Payet insiste particulièrement sur la variable "ethnique" pour expliquer non seulement les processus de fuite du "collège de banlieue" par certains parents, mais aussi la construction par les établissements scolaires eux-mêmes de "classes ethniques" (Payet 97). Sur cette question, cf. aussi Barrère, Martuccelli 97.

modale – entre modes de transport, entre sources d'énergie, entre courrier et fax, etc. – pousse chaque opérateur à définir ses tarifs en fonction de ceux des autres. Au sein de chaque mode, la concurrence suscitée par les nouvelles régulations incite les opérateurs auparavant monopolistiques à réduire les écarts entre tarifs et coûts en augmentant leur marge sur les clients captifs ou sur les segments faiblement concurrentés et en acceptant de réduire cette marge sur les segments très concurrentiels (Stoffaès 95).

Vers des services à la carte pour les habitants de la ville émergente ?

Les quartiers d'habitat social ne constituent qu'une facette de la "nouvelle question urbaine" (Donzelot, Jaillet 99-00). A l'autre pôle du développement métropolitain, la "ville émergente" (Chalas, Dubois-Taine 97) dessine une nouvelle figure de la consommation des services publics opposée trait pour trait au schéma précédent. La question est encore peu étudiée sous l'angle du service public, mais on peut d'ores et déjà souligner le contraste entre la captivité des habitants des quartiers dégradés et la possibilité de "voter avec leurs pieds" des autres, prompts à désertir le secteur public lorsque son offre ne satisfait pas et qu'une alternative de qualité existe sur le marché privé⁴². Sans méconnaître les situations de captivité qui affectent certains périurbains en situation sociale difficile, il semble que l'action publique ait elle-même encouragé les possibilités de défection vers le privé, en accordant par exemple la priorité au développement routier, en officialisant le rôle des services de sécurité privée, en apportant son soutien à l'enseignement privé ou en renforçant les régulations marchandes dans le domaine du logement. L'encouragement indirect à recourir au secteur privé s'explique d'autant mieux que l'étalement urbain a des coûts rapidement insupportables pour les services dont la rentabilité est proportionnelle aux densités spatiales (sur ce dernier point, cf. Guengant et alii 95 ; Larcher 99).

L'usage des innovations dans les services publics tend aussi à montrer leur impact différentiel sur les bénéficiaires selon que ces innovations contribuent ou non à l'autonomie spatiale des usagers. Si elle est encore peu développée, la sociologie de l'usage des réseaux nous enseigne que la démultiplication des possibilités d'échange (télécommunications) et de mobilité (transports), profite avant tout aux catégories sociales les mieux dotées en res-

42. L'idée que les consommateurs de services publics locaux "votent avec leur pied" a été popularisée par l'économiste américain Charles Tiebout, non pour décrire les phénomènes de report sur le marché privé, mais pour illustrer le rôle du déménagement dans la recherche d'un meilleur rapport services publics/impôts. Comme l'indique M.-P. Rousseau, l'électeur-consommateur français est loin de posséder la connaissance précise du coût des services qui lui permettrait d'agir "rationnellement" (Rousseau 98).

sources diverses et notamment en compétences relationnelles (Offner 96a). Certaines innovations fondées sur les technologies de communication dans une logique de *self service* renforcent l'autonomie spatiale des uns et pas forcément celle des autres. C'est le cas des services téléphoniques et télématiques massivement développés par les CAF qui semblent porteurs de discriminations : s'ils facilitent la vie aux usagers qui les manient aisément, en leur permettant de gérer à distance leur relation avec le service public, ils opèrent un filtrage sélectif qui renvoie vers l'accueil physique les usagers les plus défavorisés (Kaysersgruber, Strobel 96).

Cette promiscuité forcée des pauvres aux guichets des services publics contraste avec la faculté des autres à demeurer entre-soi. Dans cette optique, la distanciation des groupes sociaux semble prévaloir sur leur rapprochement, même symbolique. Traditionnellement, les services publics avaient vocation à favoriser ce rapprochement en vertu de leur rôle dans la production de la solidarité organique. Or, quand le principe d'égalité de traitement, déjà mis à mal par les efforts d'adaptation aux demandes singulières des clients du service public, se trouve franchement pris de front par des prestations privilégiant la distinction sociale et symbolique (cf. Jeannot 98 qui cite l'exemple d'un produit de La Poste baptisé "Distinguo").

Le processus de diversification de l'offre entre donc en résonance avec la figure montante de l'individu mobile, soucieux d'optimiser le choix de ses services – publics ou privés – de la même manière qu'il prête attention au caractère sélectif de son environnement, ce que J. Donzelot a appelé "l'urbanisme affinitaire" (Donzelot 99). Le phénomène est manifeste s'agissant du logement. Mais la performance des services publics environnants (école, sécurité, équipements culturels...) intervient aussi dans les choix résidentiels des nouveaux périurbains. La "qualité de vie" tend à devenir une véritable valeur marchande, le prix du foncier variant en fonction d'indicateurs sur la réussite scolaire, la délinquance ou l'offre culturelle et de loisirs dans l'environnement du logement (Gravel, Martinez, Trannoy 99).

► DE L'ADAPTATION DES NORMES À LA DIFFÉRENCIATION DES DROITS

La fin du service public universel et le spectre du service à deux vitesses

On a évoqué l'adaptation des normes générales du service public à la singularité des usagers/clients comme une manière

d'améliorer le contenu des prestations dans un environnement de plus en plus concurrentiel. Cette évolution paraît bénéfique à l'usager lorsqu'elle maximise ses possibilités de choix. Mais qu'en est-il du traitement réservé aux pauvres ou aux exclus ? Ces derniers ne font pas seulement irruption aux guichets sociaux. Tous les services publics sont interpellés par la nouvelle question sociale : le métro ou les gares devenus les lieux privilégiés de rassemblement des sans-abri (Damon 96) ; les services de santé confrontés à la multiplication situations d'urgence sanitaire et sociale ; La Poste qui doit faire face à l'afflux de tous ceux qui, bénéficiant de revenus sociaux, sont éliminés de leur clientèle par les banques, etc. (Kaysergruber, Strobel 96). Aussi, des acteurs publics qui n'avaient pas à se préoccuper directement de ces problèmes sont-ils contraints d'intervenir. Ce qui était endigué dans les cadres de l'action sociale paraît déborder dans la sphère d'action des autres services publics, écrit G. Jeannot. Face à ce "débordement" du social, tous les services publics expriment une volonté de prendre leur part à l'action de solidarité, en même temps qu'ils manifestent un sentiment d'impuissance face à l'ampleur des difficultés (Jeannot 99). A lire différentes analyses, ce scénario "idéal" d'une prise en charge solidaire du fardeau de la pauvreté par l'ensemble des services publics est rien moins qu'évident. Se profile le spectre d'un service public "à deux vitesses" consommant la rupture avec la norme d'universalité qui était la sienne.

S'agissant des réseaux, la remise en cause des principes de tarification et de péréquation par la logique bruxelloise de vérité des coûts donne quelque crédit à ce scénario. Selon les théories économiques qui fondent la recherche de nouvelles régulations, il est inefficace de peser sur les tarifs des biens et services ; mieux vaudrait laisser s'établir les prix de marché partout où cela est possible. Sont préconisées des redistributions entre agents économiques sous forme fiscale et sans affectation précise, chacun achetant des biens et services selon ses préférences (Stoffaes 95). La notion de "service universel" a été introduite par Bruxelles pour compenser les effets sociaux potentiellement dévastateurs de l'application de ces théories. Le service universel est défini comme "le service de base offert à tous, dans l'ensemble de la Communauté, à des conditions tarifaires abordables et avec un niveau de qualité standard" (Livre vert sur les services postaux, 1992). Les entreprises de réseaux françaises ont commencé d'intégrer cette logique avec la signature, en 1996, d'une charte "solidarité" dans les domaines de la fourniture d'eau et d'énergie⁴³. Puis la loi sur les télécommunica-

43. Déjà, la loi créant le RMI stipulait que "toute personne ou famille éprouvant des difficultés particulières du fait d'une situation de précarité a droit à une aide de la collectivité pour accéder ou préserver son accès à une fourniture d'eau et d'énergie". Ce qui ne signifie pas que cette disposition soit vraiment appliquée, commente G. Jeannot (Jeannot 98).

tions a inscrit le principe d'un abonnement social⁴⁴ et l'on retrouve semblable préoccupation à La Poste avec la notion "d'accès minimal au secteur bancaire".

L'idée d'un service universel, ou service de base, se réfère en apparence à la notion française de service public. Mais pour la plupart des commentateurs, ces notions rabattent en réalité le service public sur des fonctions minimales. Selon J. Chevallier, l'universalité n'est pas un attribut général du service public : le service universel correspond à un type particulier de services publics (les services en réseaux couvrant l'ensemble du territoire), voire à certaines prestations d'un service donné (le téléphone fixe). Tous les autres excluant l'idée d'universalité, le régime du service universel serait donc plus restrictif que celui de service public : le premier est centré exclusivement sur le service rendu aux usagers, alors que la conception française implique la prise en charge d'objectifs d'intérêt général (Chevallier 97). Dans le même sens, le Conseil d'État a estimé que l'instauration d'un service universel de base pourrait à la rigueur contribuer à la lutte contre l'exclusion, mais plus difficilement répondre à des exigences plus ambitieuses (réduction inégalités, lutte contre la précarité, prévention de la marginalisation sociale...) (Conseil d'État 94).

Le rapport Stoffaes a développé un point de vue plus favorable aux innovations bruxelloises : l'introduction de la concurrence serait le plus souvent compatible avec l'accomplissement de missions d'intérêt général comme le développement des territoires. Le rapport accueille donc positivement l'extension de la concurrence dans le domaine des réseaux, mais dans des proportions où les avantages retirés en termes d'efficacité l'emportent sur les coûts et où l'organisation des entreprises de réseaux sont de nature à préserver ou renforcer les solidarités (Stoffaes 95)⁴⁵. A cette conception d'un service de base fondé sur la soli-

44. Dans le cas de France Telecom et de la charte de l'eau, les formules adoptées sont favorables aux très faibles consommations ; on s'en tient donc à l'équivalence trompeuse, mais traditionnelle, entre faible consommation et consommation des ménages à faibles revenus, remarque O. Coutard (98).

45. Avec l'évolution rapide des technologies, il devient nécessaire d'arbitrer entre deux maux, au moins pendant la phase de changement rapide, explique le rapport Stoffaes : ou bien on attend un certain temps pour reconnaître le caractère universel d'un service nouveau et les opérateurs peuvent alors amortir plus rapidement leurs investissements en faisant payer cher une clientèle solvable, ou bien on rend le service rapidement universel. Dans le premier cas, des inégalités sont momentanément acceptées pour permettre au service de se diffuser suffisamment avant de devenir moins cher et donc universalisable. Mais une telle évolution porte en germe le risque d'un société duale. Dans le second cas, on atténue les inégalités, mais on en ralentit la diffusion quand on ne la rend pas impossible si les investissements sont démesurés. La première solution a les faveurs de certains observateurs comme J. B. de Foucauld (96). Pour F. Pallez, la notion de "bien public" n'a guère de réalité substantielle. Une instance indépendante devrait donc évaluer les possibilités de géné

darité, J. Gadrey oppose le droit comme fondement, c'est-à-dire un principe civique plutôt qu'un principe de solidarité (Gadrey 97a). Dans le même sens, G. Jeannot voit poindre, par-delà la contrainte européenne, la reconnaissance d'un "droit créance" des usagers sur le service public, par ailleurs cohérent avec une philosophie libérale qui a traditionnellement abordé la question de la citoyenneté à partir des droits de la personne (Jeannot 98). La question reste donc ouverte de savoir si la déstabilisation du modèle français de péréquations ouvre la voie à la conquête d'un droit nouveau ou, au contraire, défait les protections anciennes. La plupart des commentateurs optent pour cette seconde interprétation. En mettant fin à certaines formes de redistributions volontairement aveugles aux différences de situations sociales et territoriales, la fin des subventions croisées déchirerait le "voile d'ignorance" cher à J. Rawls au risque de fixer les populations les moins solvables dans une zone d'infra-consommation de service public (s'agissant au moins des entreprises de réseaux).

Inversement, plus la charge des publics et territoires défavorisés diminue sur les obligations de service public et plus les mécanismes fiscaux de solidarité nationale et locale sont sollicités, conformément aux thèses économiques libérales. Dans les villes où la privatisation a gagné nombre de services publics locaux, l'impératif d'un "retour sur investissement" soulève ainsi des interrogations sur l'accès des personnes non solvables aux biens publics considérés comme indispensables. Si les entreprises de services urbains n'assurent plus certaines péréquations, cette tâche incombera toujours plus à l'État ou aux collectivités territoriales (Lorrain 95 ; Boual 97 ; Landrieu 98).

La logique libérale semble ainsi véhiculer l'idée d'une intervention supplétive du service public lorsque l'offre privée ne peut satisfaire un besoin social jugé prioritaire (Warin 99). On verrait alors se profiler la perspective d'une dualisation des services publics organisée autour du partage entre : un secteur social de moins en moins universaliste, accentuant en son sein les redistributions verticales au bénéfice des plus pauvres, mais au prix d'une segmentation toujours plus fine du service, par type de publics ou de problèmes ; et un secteur marchand ne prévoyant que des "prothèses sociales" pour garantir des conditions *minima* d'accès (Kaysgruber, Strobel 96).

Si l'on suit R. Ballain et D. Béhar, le cas des politiques du logement est édifiant de ce point de vue : l'extension des principes du

Suite de la note 45 (page précédente)

ralisation d'un produit pour découvrir quelles en sont les composantes universalisables. Une telle définition "processuelle" du bien public n'exclue pas, selon l'auteur, la logique d'efficacité, mais lui crée des contrepoints (Pallez 95).

marché a évincé une fraction croissante des ménages modestes à mesure que la crise économique s'accroissait. Il en a résulté une disjonction de plus en plus forte entre les deux volets de la politique du logement : le soutien économique au secteur du bâtiment, d'une part, et le volet social d'aide aux plus démunis en voie d'autonomisation à peu près complète, d'autre part. Le risque est donc grand d'une déconnexion entre un secteur d'habitat très social, voué à l'accueil de populations très précaires, et un secteur d'habitat ouvert aux populations stables (Ballain, Béhar 98). De son côté, B. Coloos évoque la création d'un "duopole" partagé entre marché privé et secteur social (Coloos 95).

Plus généralement, les services publics soumis à l'impératif de rentabilité ne peuvent afficher trop clairement leur vocation sociale, au risque de faire fuir la clientèle convoitée. Ainsi La Poste rechigne-t-elle à mettre en avant son rôle social, sans même parler de "banque des pauvres", car le risque est réel d'une évasion de clientèle, note S. Rosenberg (98a). Le temps passé à aider les "clients à problèmes" peut aussi entraîner la perte de clients rentables, ajoute J. Gadrey (97b). D'où la tendance des services publics économiques à instaurer des filtres, guichets *ad hoc*, relais et systèmes de communication spécialisés avec des effets de déport sur les guichets sociaux spécialisés. Cette opération permet d'écarter les cas encombrants, l'une des exigences de leur clientèle devenant assez vite de ne plus avoir à côtoyer les usagers "à problèmes" (Kaysgruber, Strobel 96).

Un infra-droit pour les usagers pauvres ?

Les "innovations" véhiculées par l'individualisation des prestations portent aussi en germe une différenciation du traitement des usagers. Selon certains auteurs, le déclin de l'universalité du service public s'accompagnerait d'une tentative de reformuler le droit des usagers en droits spécifiques pour les pauvres ou les exclus. S. Rosenberg constate ainsi que les droits et obligations ne sont pas les mêmes pour les utilisateurs de La Poste, selon que la clientèle du bureau est composée d'une plus ou moins grande proportion de personnes en difficulté ; certaines opérations permises dans tous les bureaux sont interdites dans les cités HLM ou bien soumises à des conditions spécifiques (montant minimum de mouvement de fonds exigé, documents d'identité supplémentaires exigés...) qui frisent l'illégalité (Rosenberg 95a).

Il s'agit là d'une évolution que l'approche de la modernisation par la relation de service n'a pas toujours bien pris en compte,

notent A. Maguer et J. M. Berthet. La relation de service a été longuement étudiée comme interaction à partir d'analyses ethnométhodologiques centrées sur la figure de l'utilisateur-client, mais peu analysée dans sa dimension sociale quand l'utilisateur ne joue plus d'égal à égal étant donné sa situation de précarité sociale et économique, voire politique (Maguer, Berthet 97). Sur les territoires où l'exclusion est massive, la relation de service a plus qu'ailleurs toute chance d'échouer si la capacité d'adaptation des organisations s'avère trop faible. Confrontées à l'échec de la relation de service avec certains usagers, les organisations sont alors tentées de poser le diagnostic d'un déficit de compétences de ces derniers, qu'ils attribuent à une trop grande distance sociale et culturelle (Macé 97). Cet écart à la norme requiert de la part de l'agent du service public qu'il mette en œuvre une compétence de médiation entendue au sens de réduction du handicap social et culturel. Or, cette technicité particulière est largement méconnue des services publics ; dépourvus de référents institutionnels pour traiter ces situations, les catégories spontanées des agents finissent par se substituer aux catégories institutionnelles : le territoire de la mission est reconstruit comme territoire de la différence, et la redéfinition des modes classiques d'intervention passe souvent par le recours à l'ethnicité comme catégorie de l'action, en contradiction avec les prescriptions du modèle républicain (Maguer 99).

Dans un autre registre, différents travaux pointent les incertitudes qui entourent la définition des droits sociaux, notamment dans les caisses d'allocation familiales. Ainsi des variations sensibles sont-elles observées d'un organisme à l'autre quand il s'agit, par exemple, d'articuler l'obligation alimentaire et l'allocation du RMI (Strobel 97). Les agents chargés d'examiner les demandes de prestations seraient amenés à exercer une "police" des droits de plus en plus envahissante (Gautrat 96 ; Laville 96). Plus généralement, la diffusion des logiques libérales dans le champ du travail social s'accompagnerait d'un reflux de la référence au droit au profit d'une préoccupation de plus en plus exclusive pour la performance et l'évaluation du service (Chopart 97).

Certes, la lutte contre l'exclusion et la préoccupation de l'insertion a conduit à l'affirmation de droits fondamentaux dans différents domaines (revenu minimum, logement, santé...). Mais il s'agit moins d'accorder de nouveaux droits subjectifs instituant une créance sur la société que d'inciter la collectivité à garantir le droit d'accès à... des dispositifs publics chargés de mettre en œuvre ces droits, notamment par la contractualisation individuelle. R. Lafore fait une lecture positive de cette évolution du droit social : l'individu ne serait plus le simple réceptacle d'une action publique définie centralement moyennant quelques adaptations à la marge par le travail social, ; il serait directement engagé dans la construction du diagnostic relatif à sa situation

personnelle et dans l'identification des moyens de l'améliorer. Mais l'auteur admet que ce processus de production du sujet n'est pour l'heure qu'une virtualité (Lafore 95)⁴⁶.

D'autres voient au contraire dans les notions de "projet" ou de "contrat" autant de contraintes à la conformité du sujet, thèse que N. Murard et son équipe ont présenté dans un travail éloquemment intitulé "Pauvres et citoyens ? Faites vos preuves !" (Murard 95). A propos de l'entretien d'un office HLM, F. Eymard-Duvernay et E. Marchal relatent comment les agents ne savent plus quel est exactement leur rôle – agents d'assistance à des personnes en difficulté ou huissiers chargés de poursuivre individuellement les mauvais payeurs ? – quand les préoccupations d'efficacité de l'organisme public entrent en conflit avec sa fonction sociale officielle (Eymard-Duvernay, Marchal 96). Dans un autre domaine, certaines études montrent comment les ANPE sont partagées entre la satisfaction des exigences de l'entreprise et l'aide aux publics en difficulté (Outin, Ramaux 97 ; Delfini, Demazières 00 ; Legay, Montchatre 00).

Ces diverses approches éclairent l'écartèlement du service public "à la française" entre deux lignes de transformation de plus en plus disjointes : autant le service public concurrentiel atténue la contrainte pesant sur l'utilisateur, autant les logiques du projet et du contrat sont susceptibles de l'alourdir. Face à l'exclusion, les services publics adoptent le principe d'un traitement dérogatoire afin de préserver ou reconstruire le lien social. Si la production des normes publiques perd son caractère uniforme, elle n'aboutirait nullement, dans ce cas, à l'affaiblissement d'un contrôle social potentiellement renforcé par le rôle d'édiction des normes dévolu aux agents. Nombre d'analyses insistent sur les conflits de légitimité des agents au contact des populations démunies, conflits perceptibles jusque dans les relations de guichet. Selon P. Corcuff et C. Lafaye, il en résulterait un brouillage du sens de la mission de service public, glissant d'une conception civique et unitaire vers une conception marchande porteuse d'une segmentation du public en diverses catégories de clients (Corcuff, Lafaye 96).

La territorialisation sans l'intérêt général ?

Dans le modèle classique de l'action publique, l'intérêt général exprimait la prise en compte conjointe d'enjeux et d'intérêts très différents les uns des autres. Il semble bien qu'un système soit en train d'expirer sans qu'émergent encore les

46. Cf. aussi Astier 97.

termes d'un autre compromis (Coing 97). La notion d'équité avancée pour légitimer la différenciation des normes du service public en fonction des situations locales (ou individuelles) ne paraît pas de nature à garantir l'absence de traitements inéquitables. Comme le note J. Affichard, la résolution locale des problèmes de justice comporte un risque de différenciation des définitions de l'équité quand il incombe aux agents d'établir un compromis entre différents principes de justice. C'est le cas en matière de délivrance de certaines prestations sociales (Affichard 95).

La modernisation a cherché à légitimer la délégation des choix aux agents de base leur donnant une plus grande part dans l'élaboration de l'offre de service, mais les laissant seuls pour résoudre les contradictions soulevées par les tentatives de commercialisation des services publics, note L. Rouban. Devant la multiplication de registres de référence incompatibles (rentabilité contre insertion sociale, égalité contre efficacité, qualité contre quantité), l'enjeu véritable de toute tentative de modernisation serait de redéfinir la finalité collective de services aujourd'hui éclatés en de multiples fonctions. Or, au moment où la pression pour la performance augmente parallèlement à l'urgence sociale et à l'extension de la misère, la culture collective tendrait à disparaître (Rouban 94 ; Rouban 97).

Certains ont cru voir advenir un nouveau modèle de régulation où, sans imposer autoritairement sa vision propre de l'intérêt général, l'État contribuerait à l'ouverture de scènes locales où serait collectivement débattu le contenu des politiques publiques en référence à une norme de solidarité énoncée par lui. Mais cette version optimiste des mutations du système de régulation entre le national et le local s'apparente davantage à une modélisation conceptuelle qu'à une description purement empirique des évolutions actuelles. Qu'on l'appelle "État animateur" (Donzelot, Estèbe 94) ou "espace de choix publics" (Lafore 95), l'institutionnalisation de ce modèle se heurte en pratique à un excès d'horizontalisme où l'État peine à émerger comme énonciateur de références collectives. Sans même évoquer les difficultés de l'interministérialité et l'éternel retour des préfets en passe de devenir des classiques de la science politique (Gleizal 95 ; Duran, Thoenig 96 ; Bachelet, Rangeon 96 ; Estèbe 99a), ni même les impasses d'une gouvernance limitée à la seule coordination qui ne produit que des phénomènes d'entente oligarchique (Bourdin 98b), la diversification des processus coopératifs décrite plus haut s'apparente en pratique à un émiettement de l'action publique, entretenu par l'État lui-même au travers de la succession accélérée des procédures contractuelles destinées en principe à lui faire reprendre pied sur le territoire. L'action publique semble ainsi répondre à l'éclatement de la ville par son propre éclatement, remarque C. Lefèvre. Or, s'il n'est pas sûr que l'éclatement de la

ville soit le produit direct de l'éclatement de l'action publique, celui-ci ne peut que contribuer au renforcement de celui-là (Lefèvre 98).

Concrètement, on voit se multiplier à l'infini les territoires de l'action publique, en contradiction avec l'objectif de clarification des missions qui incombent aux services déconcentrés. Faute de convergence des espaces administratifs et fonctionnels, le caractère illusoire ou mythique de "l'optimum dimensionnel" est souvent dénoncé par les chercheurs (Ortiz 94)⁴⁷. Avec la prolifération des procédures contractuelles et le développement des partenariats à "géométrie variable" (Lefèvre 98), multipolaires et flexibles (Gaudin, Novarina 97), la coïncidence entre rationalités technique, politique, économique et démocratique est loin d'être assurée.

La réponse de bien des observateurs – et des pouvoirs publics eux-mêmes – à ce problème est connue : créer une structure de gouvernement au niveau métropolitain pour réduire l'éclatement de la ville (Lefèvre 98). On sait les nombreux obstacles qui freinent la mise en œuvre d'un tel projet. En l'état actuel, il n'est pas assuré que la nouvelle architecture de l'administration du territoire proposée par les pouvoirs publics – schémas de services collectifs et projets territoriaux de l'État, d'un côté ; incitations à la coopération intercommunale, de l'autre – fournisse le cadre adéquat d'une formulation de l'intérêt général. Cette éventualité est même fortement mise en question par D. Béhar et P. Estèbe qui doutent non seulement de la capacité de l'État local à se doter d'une stratégie territoriale, mais développent l'hypothèse plus radicale d'un "État sans territoire". Les projets actuels de restructuration de l'administration territoriale leur semblent illustrer un alignement sur le modèle dominant en Europe, celui de la subsidiarité qui autorise l'État à se retirer des territoires pour laisser aux collectivités territoriales le soin de décider l'essentiel des politiques publiques. Installé dans son rôle de facilitateur de ces politiques conçues et portées par les collectivités, l'État réserverait son intervention directe aux territoires les plus en difficulté (Béhar, Estèbe 98). Dans un contexte de contractualisations tous azimuts, où l'autonomie des échelons locaux se conjugue avec un différentialisme entretenu par les logiques concurrentes des collectivités territoriales, ces auteurs expriment, avec d'autres, la crainte d'une dérive "fédéraliste" de notre modèle d'action publique voyant l'État renoncer à son rôle de garant de la cohésion nationale⁴⁸. S'il est fondé, ce scénario

47. Sur cette question, cf. également Duran, Hérault 92 ; Estèbe, Kirszbaum 96.

48. Dans le même sens, cf. Ortiz 94. Sur la notion de subsidiarité, cf. Millon-Delsol 92 ; Delcamp 94.

viendrait confirmer l'hypothèse d'une partition des services publics entre performance et solidarité à l'image de la fracture qui traverse les territoires urbains ou, en d'autres termes, d'une territorialisation sans l'intérêt général. À considérer la production scientifique des années récentes, cette lecture ne relève pas de la simple prospective.

DE LA COOPÉRATION ENTRE INSTITUTIONS AU CONFLIT AVEC LES HABITANTS

Les services publics au risque des espaces publics

Si un intérêt général territorialisé chargé de réaliser un compromis entre solidarité et performance peine à émerger, cela n'empêche pas les institutions de coopérer nonobstant d'inévitables rivalités. Avec les manifestations de la crise urbaine, c'est une toute autre configuration qui régit la relation des services publics aux populations marginalisées, marquée ici du sceau de la conflictualité. Sur les territoires où l'intégration sociale connaît de sérieuses pannes, les services publics sont en proie à une double perte d'autorité (violences urbaines et incivilités) et de crédibilité (panne des discours de justification). Mais ces fameux quartiers sensibles ne sont pas le seul théâtre de la nouvelle conflictualité urbaine. La fracture entre habitants et institutions retentit jusqu'en divers lieux des métropoles où l'activité des services publics se déploie (réseaux de transports urbains, guichets d'agences, voie publique, enceinte et abords des écoles...) et où leur rencontre avec les populations "exclues" – et notamment les jeunes – provoque de multiples heurts et tensions.

À propos de ces phénomènes, les productions savantes de sont pas avares d'explications. La confrontation des habitants issus des quartiers sensibles et des institutions publiques serait une originalité bien française, assure S. Body-Gendrot. On ne caillasse pas un autobus à Milan ni à New York, car ils ne sont pas le symbole de l'État envers lequel on cherche à exprimer sa haine et dont on attend encore de l'intégration par un chantage collectif à l'émeute (Body-Gendrot 99).

Une première série d'interprétations sociologiques renvoie ainsi à l'espoir frustré d'une partie des habitants des "cités" qui s'en prennent aux services publics et à leurs personnels, dont ils attendent à la fois trop et trop peu. Le mécanisme décrit par J. Donzelot, D. Lapeyronnie ou M. Wieviorka ne diffère pas sensiblement. Le problème naîtrait de la contradiction entre l'incorporation urbaine de cette population et la désintégration sociale qui l'affecte, écrit J. Donzelot. Ces quartiers consacraient son intégration dans la ville

par le travail ; le logement social récompensait une stabilité dans l'emploi et une docilité au travail que les institutions publiques (école, centres sociaux, police, etc.) contribuaient à produire. A présent que ces cités signifient l'installation dans la dépendance et le renoncement plus ou moins provisoire à se suffire par le travail, les institutions publiques apparaissent comme le véhicule d'un ordre qui ne récompense plus ceux qui le respectent, d'un ordre ressenti comme externe au quartier, ignorant la réalité vécue par ses habitants, soucieux surtout de sauver l'apparence du bon fonctionnement de la ville (Donzelot 99). D. Lapeyronnie y insiste : n'ayant plus de contreparties, les normes perdent leur légitimité ; elles paraissent arbitraires, vécues comme des instruments de fixation, d'assujettissement ou de normalisation (Lapeyronnie 99). Enfin, pour M. Wieviorka, nos institutions en charge de la socialisation, de l'ordre ou de la solidarité sont en crise et contribuent par cette crise à produire cette violence qu'ensuite elles combattent. Les institutions peinent à donner une idée claire de leur mission, du sens de leurs finalités : la violence est la réponse de jeunes constatant que les institutions républicaines sont de moins en moins capables de promouvoir et d'assurer les grandes valeurs d'égalité, de liberté et de fraternité (Wieviorka 99).

Un second registre explicatif, lié au précédent, met l'accent sur le rapport de dépendance des populations des quartiers sensibles aux institutions publiques. Selon D. Lapeyronnie, cette dépendance engendrerait une soumission aux catégories produites par ces bureaucraties, le paradoxe étant que la nécessité des institutions publiques croît en raison inverse de leur légitimité. S'ajoute le sentiment de captivité éprouvé par les habitants de ces quartiers : la violence envers les institutions exprimerait la contradiction entre un univers de la ville valorisant la consommation, l'autonomie et la mobilité et un univers institutionnel qui refoule et immobilise sur place. D'où le sentiment d'un piège lorsque les services publics ne peuvent satisfaire l'aspiration à la mobilité (Lapeyronnie 99). Quand la possibilité est offerte à certains de "faire défection", un écrémage de la population se produit. L'absence d'élites rend difficile une action collective organisée, facilitant les attitudes de retrait ou les manifestations incontrôlées du mécontentement (Jobert 92).

Enfin, un troisième niveau d'analyse porte sur la relation directe des agents et des habitants des zones urbaines défavorisées. La violence se porte directement contre les personnes qui incarnent les institutions, d'autant plus rejetées qu'elles appartiennent rarement à la population (Lapeyronnie 99). Compte tenu de la concentration de populations d'origine

immigrée dans ces quartiers, le sentiment de dépendance tiendrait à l'impression d'être colonisé par des classes moyennes venues du dehors, le quartier ne produisant pas ses propres élites et acteurs, poursuivent F. Dubet et D. Martuccelli qui avancent le concept de "colonialisme interne" pour décrire une entreprise civilisation des "cas sociaux", de mobilisation paradoxale des solidarités du quartier car l'on se défie de toute action autonome qui risquerait de ne pas être conforme à l'intérêt des habitants. Comme dans les relations coloniales, enfin, les intervenants publics mettent en avant leurs mérites pour prétendre à des primes (Dubet, Martuccelli 98)⁴⁹.

Certaines analyses ajoutent que les phénomènes de rejet ne sont pas toujours unilatéraux. Les agents des services publics, dont le malaise est abondamment décrit (sentiment de perte de prestige ou d'isolement, inquiétudes professionnelles...) cultiveraient parfois, eux aussi, des comportements (racisme, excès de zèle, suspicion...) suscitant en retour l'agressivité ou la violence (Wieviorka 92 et 99 ; Maguer, Berthet 97 ; Strobel 97).

La déqualification du métier d'agent public dans les zones urbaines sensibles

D'autres analyses suggèrent, au contraire, l'existence de nombreuses similitudes entre la condition d'agent de base dans les quartiers en difficulté et les populations au contact desquelles ils travaillent : la captivité liée à l'absence de choix d'affectation territoriale, les difficultés quotidiennes (isolement du quartier, nuisances diverses), l'impression de ne pas être entendu, etc. (Rosenberg 95a). Ces caractéristiques du métier dans les zones urbaines sensibles conduiraient les agents à s'identifier parfois à leurs publics ; une forme de dépendance à ces publics serait même perceptible dans certains cas d'implication excessive dans le quartier (Maguer, Berthet 97).

De l'ensemble de ces analyses on retiendra l'idée générale d'une déqualification des métiers du public sur certains territoires où s'exerce la mission, autre facette de l'éclatement urbain des services publics. Toutes les études réalisées auprès des agents en poste dans les quartiers urbains où l'exclusion est massive, soulignent en effet la "spécificité" de leur travail (pressions du public, insécurité, exigence d'écoute, d'adaptation, de médiation, etc.) (Maguer, Berthet 97). Ces agents sont confrontés à une demande qu'ils qualifient de "sociale" par opposition à "professionnelle", signifiant par là que les qualités requises pour traiter cette demande ne sont pas recon-

49. Pour une application de cette hypothèse du rapport "colonial" aux relations entre enseignants et élèves des quartiers défavorisés, cf. Debarbieux 99.

nues pour faire carrière, pas plus qu'elles ne sont valorisées techniquement ou financièrement, ni légitimées par les collègues institutionnels (Maguer 99).

A défaut d'une véritable reconnaissance par leur institution d'appartenance, le travail dans les quartiers sensibles est vécu comme un déclassement professionnel, les agents ayant le sentiment de faire les frais de la spécificité de leur travail, d'être oubliés, voire méprisés (Picard 91)⁵⁰. Un cas édifiant est analysé par S. Rosenberg, celui de la "discrimination" dont sont l'objet les agents postaux travaillant dans les quartiers pauvres : leur nombre étant calculé sans égard pour les difficultés de compréhension des clients, ce mécanisme pénalise les agents travaillant dans les bureaux où prédominent les populations en difficulté, car ils doivent fournir davantage de travail pour une rémunération moindre, les primes variant en fonction des produits financiers placés (Rosenberg 95a).

Mais le métier ayant suscité la littérature la plus abondante est sans conteste celui d'enseignant dans les secteurs urbains difficiles. Ce qui n'est pas pour surprendre si l'on garde présent à l'esprit l'affaiblissement du système scolaire comme moteur de l'intégration sociale dans un contexte de massification. Dans ces conditions, l'institution cristallise le maximum d'attentes déçues et de ressentiments (Dubet 94). D'où l'inquiétude, quand ce n'est pas une psychose, autour des violences et des incivilités, et plus largement du non-respect des codes scolaires par les "nouveaux publics". Ce public ne correspondant plus aux normes anciennes de l'institution, une incommunication s'installerait entre le monde enseignant et celui des "jeunes des banlieues". Ici comme pour d'autres institutions, les observateurs ne manquent pas non plus de mettre en exergue la violence de l'institution sur ses usagers (sur ces points, cf. Charlot 97 ; Debarbieux 96 ; Bautier 95 ; Dubet, Martuccelli 96 ; Bouveau 98 ; Annales de la recherche urbaine 97)⁵¹.

Une autre ligne d'analyse du malaise des agents publics dans les "banlieues" s'attache à démontrer les répercussions, dans leurs pratiques quotidiennes, de la "schizophrénie" d'un pouvoir d'État s'efforçant de mettre fin à "l'exception fran-

50. Tous les rapports d'experts (Pêcheur 91 ; Delarue 91 ; Langlais et alii 91) convergent déjà, au début des années 90, autour de constats négatifs concernant les conditions de nomination, de cadres d'emploi, de définition des fonctions, de modalités de travail, de spécialisation et de réglementation des institutions, etc. dans ces quartiers. Cf. Rosenberg 95b.

51. La relation des policiers aux des quartiers difficiles représente un autre champ relativement étudié, quoi que dans des proportions bien moindres. Cf. Renouard 92 ; Bachmann, Le Guennec 97 ; Bui-Trong 98 ; Saoudi 98 ; Felkay 99 ; Bousquet 99.

caise" par son alignement sur le modèle libéral ambiant, tout en demandant à ses fantassins de réparer sur le terrain les dégâts sociaux provoqués par cette conversion à la logique du marché. P. Boudieu s'est fait le chantre de cette position consistant à dénoncer la main droite et la main gauche de l'État. Il s'est attaché, avec son équipe, à décrire d'un point de vue socio-psychologique la souffrance des agents traversés par les contradictions de l'État vécues, en leur tréfonds, comme autant de drames personnels (Bourdieu 93).

Sans conclure forcément au cynisme des élites, d'autres chercheurs parviennent, avec leur style propre, à des conclusions similaires. C'est le cas d'A. Maguer et J. M. Berthet, dont la vaste enquête auprès des agents en poste dans les quartiers difficiles attribue une partie du malaise des agents à l'injonction contradictoire qu'ils reçoivent à prendre en compte la demande des usagers sans en avoir les moyens organisationnels du fait de l'emprise des indicateurs de performance sur l'évaluation de leur activité.

Dans ce type d'analyses, la description de la coupure entre les agents de base et leur hiérarchie est un exercice obligé. Soit que l'on accorde une légitimité supérieure, comme semblent le faire A. Maguer et J. M. Berthet, aux agents de terrain qui seraient les seuls à percevoir le territoire et ses habitants dans leur vérité, à laquelle les bureaucrates n'auraient pas accès compte tenu de leur obnubilation par les objectifs de performance à atteindre. Soit que l'on insiste, comme S. Rosenberg, sur l'absence de lieux authentiques de débats publics où la parole des agents, comme celle des citoyens, serait enfin entendue et valorisée par la hiérarchie (Rosenberg 95a)⁵². Dans les deux cas, on déplore que la hiérarchie soit systématiquement privilégiée par les instances partenariales de la politique de la ville, ces instances étant jugées hermétiques au point de vue de la base.

52. D'où l'intérêt porté par certains chercheurs à la relation entre le front office (les agents au contact du public) et le back office (l'organisation administrative en arrière-plan), à la suite notamment du célèbre ouvrage de M. Lipsky sur la "Street level bureaucracy" (Lipsky 80). Mais ces notions sont plus familières aux analystes de la relation de service du courant interactionniste. Des extraits de cet ouvrage ont été traduits dans le Tome II du séminaire et du colloque organisés par le Plan Urbain, la RATP et la DRI en 1991 et repris dans un ouvrage collectif ultérieur (Jeannot, Joseph 95). Le document de 1991 comprend, en outre, une série de textes rassemblés par G. Jeannot. Ces textes étaient destinés à "investir les travaux de sociologie et de science politique anglo-saxons jusqu'ici négligés par les réflexions conduites en France sur le thème des usagers" (Jeannot 91).

Le syndrome NIMBY : geste de sécession ou avancée du débat démocratique ?

Notre incursion dans la littérature récente n'a guère permis de repérer, sauf oubli involontaire, des travaux de grande ampleur sur la relation qu'entretiennent désormais les services publics avec ces territoires qui constituent l'envers des espaces urbains dégradés : les enclaves plus ou moins protégées et excentrées, où les habitants vivent, paraît-il, heureux (Jaillet, Estèbe à paraître). Ici ou là se trouve évoqué le malaise d'agents publics amers d'être traités comme n'importe quel fournisseur privé et dont on attend avant toute chose qu'il s'acquittent de leur tâche avec efficacité. C'est aussi à propos de ces territoires de l'entre-soi que l'on entendra l'écho de pressantes demandes en faveur d'une plus grande sécurité de proximité (Gorgeon 98).

Le thème le plus abordé concernant les rapports entre périurbains et services publics a trait aux conséquences environnementales des politiques d'aménagement qui semblent réactualiser la problématique de la participation des habitants. Les conditions sociales et urbaines qui rendaient possibles les luttes urbaines des années 60 et 70 – lesquelles entendaient combattre la confiscation du pouvoir des usagers par la technocratie, ont assez largement disparu. La politique de la ville illustre à souhait cette impasse. La participation des usagers pourrait néanmoins connaître un certain regain, là où elle ne constitue pas le mot d'ordre des pouvoirs publics : dans les zones péri-urbanisées plutôt que dans les quartiers "difficiles". En suivant D. Lorrain, on peut esquisser une nouvelle figure de la participation en passe d'occuper une place singulière, modeste et peu idéologique, vis-à-vis des services publics locaux. Deux facteurs se conjuguent pour lui donner de l'ampleur : les problèmes d'environnement urbain (protection de la nature, tarification des services distributeurs, recyclage des déchets...) qui font leur entrée sur l'agenda politique (quoique tardivement au regard de l'Europe du Nord et de l'Allemagne) ; la réforme de la décentralisation qui, plaçant les élus aux commandes, accentue l'obsolescence d'un discours politique globalisant dirigé contre l'État (Lorrain 96).

Ces conditions seraient propices à une mobilisation des usagers, non plus orientée vers la revendication de nouveaux équipements, mais exprimant le refus de voir certains changements – environnementaux, scolaires, sécuritaires, tarifaires... – dégrader la "qualité de vie" recherchée par les périurbains. La recherche propose deux lectures opposées du syndrome NIMBY (*Not in my backyard*), tantôt interprété comme un

“geste de sécession” (Jaillet 99)⁵³, tantôt appréhendé comme une possible conquête démocratique face à la raison technocratique (Tapie-Grime 97 ; Rui 97 ; Jobert 98). Dans le premier cas, il y aurait rupture avec les luttes urbaines du passé, les revendications actuelles étant tournées vers le refus de partager l'espace (péri)urbain ; dans le second cas, il y aurait de la revendication d'un espace public ouvert à la société civile.

La figure du conflit n'est donc pas l'apanage des relations entre les services publics et les habitants pauvres des villes, mais cette question, redisons-le, n'en est encore qu'aux balbutiements en comparaison de la place occupée par les quartiers à problèmes dans les recherches récentes.

53. Cf. aussi Trom 99 ; Lolive 99.



Le souci du rapprochement et ses équivoques

C'est aux tensions perceptibles dans l'activité des services publics sur certains espaces urbains que s'éprouve de la manière la plus saisissante la transformation de leur rapport à la ville. Le souci premier du service public ne semble plus tant de soumettre la ville aux exigences de l'industrie que d'assurer la qualité de la vie dans la ville post-industrielle, en ajoutant à une économie urbaine de plus en plus tertiarisée des qualités collectives que le marché ne peut à lui seul assumer. La puissance publique métamorphosée en service (du) public se voudrait au service de la ville, de son développement harmonieux et solidaire, au service de ses habitants dont il faut faciliter l'accès aux différents biens publics que sont pêle-mêle l'éducation, la culture, la santé, les déplacements, la sécurité, etc. Cette posture nouvelle des services publics, moins disciplinaire que facilitatrice de la vie urbaine, pose problème quand se défont les interdépendances socio-spatiales que procurait l'ancien régime industriel (cf. la solidarité organique dont parlait Durkheim). Cette "perte du lien social" qui a suscité tant d'analyses se fait sentir avec une intensité particulière dans les quartiers d'habitat social qui maintiennent certes des liens avec les autres composantes de la ville, mais surtout sur le mode de l'assistance et de la menace. Avec la question des zones urbaines défavorisées, on peut avancer l'hypothèse d'une inversion de la relation traditionnelle entre les services publics et la ville : au lieu que les premiers contrôlent, aménagent et organisent la seconde, ils subiraient désormais les effets de son éclatement – auquel ils contribuent d'ailleurs par leur propre éclatement.

La stratégie affichée par les pouvoirs publics au cours des deux dernières décennies laisse entendre qu'il n'y aurait pas de fatalité à la disjonction de l'économique et du social, qu'il serait possible de réduire les fractures socio-spatiales générées par la dynamique du marché. Telle est la finalité explicitement assignée aux services

publics, ce dont témoigne un discours insistant sur la “cohésion sociale et territoriale”, sens ultime de la réforme de l’État décrétée dans la foulée d’une élection gagnée sur le thème de la fracture sociale (cf. par exemple le rapport Delevoye, CGP 97). Il en irait de la légitimité même du service public qui, ne s’autorisant plus d’une position de surplomb sur la société, serait appelé à en recoudre les déchirures.

Nombre de commentateurs ont vu dans cette inflexion de la conception du service public, la redécouverte d’un principe “duguiste” de légitimité des services publics. Rappelons que L. Duguit, dans le prolongement de la sociologie de Durkheim et des thèses solidaristes forgées par L. Bourgeois, fonde la notion même de service public à la fin du XIX^{ème} siècle. Selon la fameuse définition qu’il en donne, relève du service public “toute activité dont l’accomplissement doit être assuré, réglé et contrôlé par les gouvernants, parce que l’accomplissement de cette activité est indispensable à la réalisation et au développement de l’interdépendance sociale, et qu’elle est de telle nature qu’elle ne peut être réalisée complètement que par l’intervention de la force gouvernante”. Dans la construction doctrinale de Duguit, l’État n’est qu’un pur fait social dont la légitimité repose, non sur l’affirmation de sa “puissance” tutélaire, mais sur la solidarité entendue comme interdépendance objective des individus (Pisier-Kouchner 72 ; Donzelot 84 ; Lafore 92).

Au moment où l’affaiblissement de la solidarité organique produit de la “déliasion” sociale, on comprend l’intérêt de cette approche. Plus encore, les thèses duguistes semblent préfigurer, de manière quelque peu prophétique, certains aspects des recompositions actuelles de l’action publique. Duguit avait de l’administration du service public une vision très décentralisatrice, allant jusqu’à entrevoir une sorte de dépérissement de l’État central du fait du développement d’une multitude de services locaux directement affectés à la production de la solidarité sociale, rappelle R. Lafore. Si, loin de conduire à une décentralisation de l’action publique, le service public a constitué un vecteur puissant de renforcement de l’État en légitimant son extension massive à toutes sortes d’activités sociales, de plus en plus ce modèle classique est en porte-à-faux avec la conception ouverte, décentralisée et territorialisée du service public qui se fait jour (Lafore 99). Les développements récents de l’aménagement du territoire ou la promotion de l’idée de subsidiarité⁵⁴ favorisant une approche coopérative des services publics à tous les échelons territoriaux ont d’évidentes résonances duguistes (Lachaume 95).

54. Cf. en particulier le rapport Delevoye du Commissariat Général du Plan (CGP 97).

Mais le devoir de “cohésion sociale et territoriale” des services publics suppose d’aller plus loin que leur simple territorialisation. On a déjà souligné en effet les insuffisances d’une recomposition fondée sur les seules notions de décentralisation des décisions et de coopération entre acteurs. L’affaiblissement des ressorts de la puissance publique doit encore être compensé par l’affirmation d’un principe de solidarité apte à conjurer les effets délétères du fonctionnement éclaté des services publics : différentiel d’accès aux biens publics, tentation de créer des droits dérogatoires, conflictualité urbaine. Face aux défis de la ville éclatée, la stratégie des services publics à la ville tient en une formule, le souci du rapprochement, censé donner un contenu concret de solidarité à la notion, déjà galvaudée, de cohésion sociale et territoriale.

Le souci du rapprochement se décline de trois manières :

- rapprocher les conditions de vie urbaine afin de réduire les différentiels de richesse entre les territoires qui composent les métropoles : c’est l’objet de la “discrimination positive territoriale” ;
- résorber l’éloignement de certaines populations du “bien commun de la ville” (Joseph 98) plutôt que d’instituer des droits dérogatoires pour les pauvres ou s’en remettre aux régulations communautaires : c’est l’objet de l’accessibilité entendue comme exercice du “droit à la ville” ;
- réduire, enfin, la distance entre ces populations et les institutions elles-mêmes, afin de restaurer les conditions d’une coopération avec les usagers et requalifier le service rendu : c’est l’objet de la “médiation”.

Ces trois lignes de la recomposition urbaine des services publics convergent *a priori* vers un même but : combattre les effets de la désintégration sociale et spatiale. Elles prennent appui respectivement sur trois critiques : celle du formalisme égalitaire des services publics, celle de l’accessibilité rabattue sur le seul rapprochement physique, celle enfin de la société civile comme corps intermédiaire.

Le souci du rapprochement promu par ces trois concepts que sont la discrimination positive territoriale, le droit à la ville et la médiation ne va pas sans soulever quelques interrogations. Outre l’appréciation que l’on peut porter sur le dosage actuellement pratiqué entre ces trois lignes de transformation, force est de constater que ces stratégies se doublent d’une autre visée, moins explicite, mais tout aussi prégnante : le souci de défendre les institutions elles-mêmes contre les effets de la désintégration socio-spatiale et les perturbations qu’engendrent le frottement des ins-

titutions et des territoires. Il n'échappe à personne que la protection contre les nuisances territoriales va à l'encontre de la logique du rapprochement. Si le principe de puissance publique n'a pas complètement rendu l'âme, comment départager alors, dans la recomposition du rapport des services publics à la ville, ce qui relève du souci d'insertion de tous dans les collectivités urbaines et ce qui ressortit d'une volonté de se défendre – et de défendre d'abord les institutions – contre les effets de la désintégration ? Voici quelques unes des interrogations auxquelles les chercheurs doivent s'affronter.

LA DISCRIMINATION POSITIVE TERRITORIALE OU COMMENT RÉHABILITER LA VOCATION REDISTRIBUTRIVE DES SERVICES PUBLICS⁵⁵

La critique du formalisme égalitaire des services publics

Avec l'exacerbation des disparités socio-spatiales, la règle d'égalité de tous devant et par le service public court le risque d'apparaître comme une simple pétition de principe, redonnant quelque crédit à la critique, popularisée par le marxisme, d'une démocratie égalitaire seulement dans sa forme civique. Même si elle n'a pas été forcément motrice dans la réduction relative des inégalités observée après-guerre⁵⁶, la vocation redistributive des services publics est désormais sérieusement en péril du fait de la polarisation sociale croissante des villes et de la tendance du service public lui-même à se polariser en régimes de fonctionnement de plus en plus autonomes.

La critique de la conception classique de l'égalité a été élaborée dans le creuset de la "deuxième gauche" à partir de la fin des années 80 (Minc 88 ; Affichard, Foucauld 92). Parmi les griefs adressés au principe d'égalité, J. Affichard rappelle ceux-ci : son inefficacité économique, génératrice de bureaucratie et de gaspillages, qui réduit la possibilité de satisfaire les besoins des usagers ; son incapacité à traiter rationnellement les situations de pénurie qui fait de la file d'attente ou du tirage aléatoire le seul mode de gestion praticable. On pourrait ajouter, avec O. Coutard, une critique en apparence

55. Cette partie et celle qui suit reprennent quelques passages de notre recherche sur "la question de l'égalité en France et aux États-Unis" (Kirszbaum 00).

56. Durant la période des Trente Glorieuses, la relative résorption des inégalités a sans doute davantage été le résultat du couplage entre un modèle fordiste de développement industriel et des instruments de régulation publique que le fruit d'une stratégie délibérée des pouvoirs publics.

plus technique, celle de la péréquation habituellement présentée comme le mode de tarification le plus égalitaire : l'auteur soutient, au contraire, qu'il est inéquitable de faire payer un même prix, surtout s'il est élevé, à des ménages disposant de revenus très différents (Coutard 98)⁵⁷.

Pour renouer avec le projet politique de réduction des inégalités, ce sont des auteurs américains – J. Rawls et R. Dworkin au premier chef – que l'on (re)découvre. Le principe rawlsien de "différence" en vertu duquel les inégalités sociales et économiques doivent être organisées au bénéfice des plus désavantagés (Rawls 87), a suscité maints commentaires – enthousiastes ou critiques – chez les chercheurs français. S'agissant des services publics, remarque J. Affichard, le principe de différence coïncide avec le souci de dépasser une définition purement civique des usagers pour redéfinir les catégories susceptibles de bénéficier du meilleur traitement possible. C'est ainsi qu'a été avancée la notion de discrimination positive qui définit un horizon de réduction des inégalités. En ce sens, elle ne se confond pas strictement avec la notion d'équité qui, certes, suppose une rupture avec l'uniformité de traitement, mais n'implique pas nécessaire un meilleur traitement pour les plus défavorisés. Le traitement préférentiel des groupes défavorisés peut être considéré comme le cas particulier d'une entreprise plus générale consistant à légitimer la différenciation entre les individus, ce qui suppose de faire appel à un autre bien commun que celui auquel se réfère le principe de l'égalité de traitement : quand on privilégie les plus défavorisés selon un modèle rawlsien, ce bien commun est de l'ordre de la cohésion sociale, écrit J. Affichard (95)⁵⁸. La discrimination positive représente donc un cas particulier d'une approche équitable de l'action publique⁵⁹. Au demeurant, J. P. Fitoussi et P. Rosanvallon jugent vain d'opposer égalité et équité, celle-ci étant en fait une dimension plus exigeante de l'égalité. Le problème est mal posé, soulignent-ils en faisant référence au rapport Minc sur "la France de l'an

57. Dans le même sens, le rapport Stoffaes estime qu'il est possible au tarificateur, non seulement de "péréquer", mais d'aller au delà de l'égalité dans le but de discrimination positive en vendant un service moins cher sur certains territoires, alors que son coût de production y est supérieur. R. Brunet qui a participé aux travaux de ce groupe a forgé le néologisme de "surpéréquation" pour rendre compte de ce cas (Stoffaes 95).

58. L'existence du service public relève de ce que Rawls appelle la "structure de base de la société", rappelle P. Brachet. En France, le rôle du service public en tant qu'élément-clé de la structure de base, est de concrétiser l'idée de coopération sociale chère à Rawls. Mais dans notre pays, la référence au "bien" comme finalité de la coopération sociale, n'est pas seulement morale. Elle est aussi économique car il est admis que les services publics puissent produire des biens marchands (Brachet 95).

59. Ainsi, dans la relation de service, on pourra considérer que les agents pratiquent une discrimination positive lorsqu'ils confèrent un avantage particulier à l'utilisateur. Les "prestations de cohésion sociale hors cadre" dont parle J. Gadrey à propos de La Poste entrent dans ce registre : le fait de passer plus de temps avec certains usagers défavorisés, en dehors du cadre formel des missions officielles, constituerait une forme de discrimination positive (Gadrey et alii 97b).

2000” (CGP 94) qui semblait opposer l'équité à l'aspiration même à l'égalité (Fitoussi, Rosanvallon 96).

Du traitement de la défaveur au traitement de faveur : une conception controversée de l'action publique

Réduite à sa plus simple expression – “donner plus à ceux qui ont moins” – la discrimination positive n'est pas inconnue de notre tradition juridico-administrative. Le Conseil d'État voit par exemple dans la progressivité de l'impôt l'une des traductions possibles de cette conception “équitable” de l'action publique. De même, sans en emprunter la terminologie, les politiques sociales ont depuis longtemps réservé des prestations dérogatoires à certaines catégories sociales, au titre d'une action redistributive ou de la compensation de leurs handicaps (Estèbe 99a). Malgré sa consécration par les plus hautes autorités judiciaires (Conseil d'État 97, Mélin-Soucramanien 97), l'expression “discrimination positive” semble aujourd'hui moins prisée par les responsables publics que par les savants qui l'invoquent fréquemment en dépit d'une méfiance assez partagée. Outre les difficultés sémantiques que soulève la notion⁶⁰, son irruption dans le vocabulaire français renvoie implicitement aux politiques américaines d'*affirmative action* qui assurent l'accès préférentiel de certaines minorités aux universités et aux emplois publics en particulier, par un système de quotas heurtant de front nos habitudes républicaines.

Plus encore que les inconvénients de son cousinage américain, certains voient dans cette démarche le simple habillage d'une stratégie de réduction des dépenses publiques, voire une remise en cause du fondement universel des services publics. Nombre d'auteurs mettent aussi en garde contre la perspective d'une “révolte des classes moyennes” à l'image de ce qui s'est vu aux États-Unis (Rosanvallon 95). P. Warin illustre ce courant critique. L'accès privilégié des catégories les plus désavantagées aux services lui apparaît avant tout comme une nécessité imposée par la logique de réduction des dépenses publiques. Avec la discrimination positive, le service public obéirait à une nouvelle norme politique consistant soit à renvoyer vers le marché ceux qui le peuvent pour concentrer les moyens publics sur des priorités ciblées, soit à garantir l'accès de tous à l'accès à un

60. Traduction non littérale de l'*affirmative action*, l'expression française engendre une suspicion liée à l'introduction du terme “discrimination” qui ne figure pas dans la formule originale. Sa connotation est négative car une discrimination suppose une différenciation de traitement qui s'exerce au profit d'une catégorie et au détriment d'une autre. De plus, l'adjectif “positive” produit un oxymore qui, en provoquant une annulation de sens, ajoute à l'ambivalence de la notion (Damon 98).

service public de base (sur cette notion importée de Bruxelles, cf. supra). L'acceptation de cette logique par les usagers, qui sont du même coup sollicités en tant que cotisants et contribuables, est alors déterminante et suppose l'accord des couches moyennes salariées sur lesquelles se reportent depuis longtemps de nombreuses charges sociales (Warin 97c).

L'argumentaire critique des détracteurs de la discrimination positive se nourrit aussi de la critique des "effets pervers" attribués aux politiques "ciblées". Cette opinion, assez répandue chez les praticiens du social, mais présente aussi dans la littérature sociologique, vise "l'effet de stigmatisation" des politiques s'adressant à des "exclus". La tentation existe en conséquence chez certains de gommer la coupure – qui serait surtout imaginaire – entre les exclus et les autres. Plutôt que de souligner les "manques" des premiers, il conviendrait d'en valoriser les "capacités" et "ressources". En se focalisant sur les handicaps des exclus, les politiques de lutte contre l'exclusion voileraient les rapports économiques et sociaux générateurs de l'exclusion⁶¹.

Sans nier la pertinence de ces analyses, on ne peut manquer de relever ce paradoxe qui voit la critique des "effets pervers", traditionnellement au cœur de la rhétorique conservatrice, entrer dans l'argumentaire des défenseurs de la justice sociale. L'identification de ses bénéficiaires nous paraît livrer une des clés du problème de la discrimination positive. A la mise en œuvre d'un mécanisme de discrimination positive sont attachés deux effets principaux : le premier – a priori désiré dans une perspective de justice sociale – consiste en l'attribution d'avantages spécifiques à des catégories sociales ou des territoires préalablement définis ; le second – explicitement redouté par ceux qui craignent une "communautarisation" de la vie publique – suppose une différenciation de traitement qui s'exercerait notamment au bénéfice des populations d'origine immigrée compte tenu de l'importance de la composante "ethnique" dans les inégalités sociales et urbaines en France. La discrimination positive s'apparente par conséquent à une "préférence nationale" inversée.

La mise en évidence de ces deux implications de la discrimination positive peut éclairer certaines résistances – politiques ou intellectuelles – à son intégration dans la gestion publique. Paradoxalement, pensons-nous, la présence du terme "discrimination" dans la traduction française de l'*affirmative action*, pour

61. Pour une critique du paradigme de l'exclusion placé sous le registre du manque, cf. Dubet, Martuccelli 98. Pour une critique de la dimension seulement réparatrice des politiques de lutte contre l'exclusion, cf. Poiret, Rudder 99.

gênante qu'elle soit aux yeux de la plupart des commentateurs, clarifie les enjeux de cette démarche. La discrimination positive pose en effet le problème politique de la solidarité : qui paie en faveur de qui ? En matière de justice sociale, l'attribution d'un avantage à certains comporte inévitablement un coût pour d'autres. Au plan intellectuel, il semblerait que l'occultation de cette dimension du problème de l'équité résulte d'une lecture trop hâtive de Rawls tendant à accrédi-ter l'idée que la justice sociale ne coûte à personne. Au plan politique, on peut observer les réticences à ce que la redistribution au bénéfice des uns se fasse au détriment des autres (cf. la "nouvelle alliance des classes moyennes, des classes populaires et des exclus" proposée par L. Jospin). Quant à l'identité des bénéficiaires d'une démarche d'équité sociale ou territoriale, elle renvoie à la déchirure du "voile d'ignorance" : la société se désolidarise d'autant plus que les bénéficiaires de la solidarité sont d'origine immigrée (Kirszbaum 00).

La discrimination positive "territoriale", un mot d'ordre peu mobilisateur pour les services publics

Le thème de la discrimination positive a acquis une certaine importance dans la gestion publique des territoires. Elle concerne pratiquement tous les secteurs de l'action publique engagés dans le traitement des questions urbaines (mais aussi rurales) ; après avoir été mise en œuvre de son propre chef, au début des années 80, par l'administration de l'Éducation Nationale, la politique de la ville invite dix ans plus tard l'ensemble des ministères à se renforcer, en quantité comme en qualité, dans les sites de sa géographie prioritaire (Estèbe 99a). Par la suite, le principe d'un traitement dérogatoire des quartiers prioritaires est inscrit dans la loi d'orientation sur l'aménagement et le développement du territoire de 1995.

Telle qu'elle s'entend en France, la discrimination positive a en effet un champ d'application surtout territorial, ce qui précise sa différence avec l'*affirmative action*. Le détour territorial permet de faire l'économie d'une prise en compte frontale des inégalités touchant les populations immigrées (ou d'origine immigrée), mais tout se passe comme si les pouvoirs publics faisaient l'hypothèse d'une coïncidence entre les questions urbaine et ethnique, hypothèse dont on peut se demander si elle suffit à appréhender correctement l'une et l'autre. C'est pourquoi des voix nombreuses s'élèvent pour inviter la politique de la ville à sortir d'une spécialisation territoriale fondée sur l'idéologie du quartier – jugée passéiste (Chalas et alii 98) et inefficace (CGP 93c ; Sueur 98) – et d'une spécialisation

“ethnique” inavouée (Poiret, Rudder 99)⁶², impropre aussi à combattre les véritables causes de l'exclusion des immigrés (Béhar 98a).

Cette dimension du problème de la discrimination positive territoriale éclaire sa limite politique : l'établissement d'une frontière entre ses bénéficiaires et les autres, avec tous les risques de ressentiment inhérents à une telle démarche, surtout si elle s'adresse en priorité aux populations immigrées. Les évaluations de la politique de la ville montrent que les élus sont naturellement preneurs lorsqu'il s'agit d'accueillir des services publics supplémentaires sur leur territoire, mais qu'ils récusent les “effets de frontière” à l'intérieur de leur commune, effets particulièrement critiqués à propos des conséquences du “zonage” pratiqué par le Pacte de Relance pour la Ville (Bravo 99)⁶³.

Pas plus qu'aux élus, la logique qui sous-tend la géographie prioritaire de l'État ne trouve grâce aux yeux des chercheurs. Leur interrogation fondamentale porte en fait sur le diagnostic sous-jacent au choix français consistant à privilégier une approche territoriale de la réduction des inégalités : l'espace offre-t-il un principe de lecture suffisamment clair et pertinent des inégalités actuelles ? Les études de l'Oeil en Ile-de-France mettent en évidence une micro-différenciation des territoires qui devrait conduire à privilégier des découpages souples (Beckouche, Pflieger 99). En l'état actuel, les découpages opérés par la politique de la ville, loin d'aboutir à une action publique redistributive contribuent à maintenir certains territoires sous un statut d'exception (CGP 97). La quête du territoire pertinent de la redistribution paraît vaine, surtout s'il s'agit de

62. A l'encontre du principe républicain de cécité aux origines, des enquêtes révèlent l'importance des catégories ethniques dans l'action publique, s'agissant notamment de la gestion des établissements scolaires ou du logement social. Selon les cas, des quotas implicites favorisent les publics (d'origine) immigré(e)s ou bien jouent contre eux au nom de “seuils de tolérance”. Usage de critères ethniques, en dehors de tout cadre légal, confère une importance décisive aux règles non-écrites. De sorte que les différences de traitement réservées aux immigrés s'apparentent tantôt à des discriminations positives, tantôt à des discriminations négatives...

63. Plus difficile encore que l'attribution d'équipements nouveaux à certains quartiers est de faire accepter à l'ensemble des résidents de la commune, des emplois réservés aux habitants des sites défavorisés, comme ce fut le cas avec les “emplois de ville” créés par le Pacte de Relance pour la Ville (PRV) puis transformés en emplois-jeunes. La logique de zonage, portée à son comble par le PRV, a été vécue par les élus comme une atteinte à la logique contractuelle et donc à leur libre arbitre (CNV 97 ; Sueur 98). D'une certaine manière, le PRV témoignait de l'échec d'une démarche contractuelle qui avait fait la part belle aux élus, aux dépens parfois des exigences de la solidarité urbaine. Le choix du “tout contractuel” consistant à majorer la solidarité nationale par des mécanismes de solidarité urbaine interroge notre modèle d'égalité devenu tributaire des volontés politiques locales. Cette démarche semble renvoyer à des échelles locales toujours plus fines le traitement social de ce que l'économie défait ; le risque est donc grand que le local ne devienne principalement l'espace de la réparation sociale, de la gestion de l'inemployabilité, s'inquiète le rapport Delevoye. Ce groupe du Commissariat Général du Plan prône une territorialisation où l'État assurerait la cohérence des multiples agencements locaux générés par la logique de “subsidiarité” qui sous-tend la contractualisation comme mode ordinaire de l'action publique (CGP 97).

mutualiser des ressources locales dans un cadre contractuel intercommunal – lequel suppose des agencements politiques plutôt que techniques (Béhar 98b).

Compte tenu de ces incertitudes, comment les services publics de l'État ont-ils reçu l'invitation de la politique de la ville à "faire plus" en faveur des territoires défavorisés ? Les travaux d'évaluation menés en Ile-de-France montrent que la géographie prioritaire du DSU n'a pas été plébiscitée par les services publics, ni comme espace d'analyse, ni comme espace pour l'action. Quel que soit le service considéré, les priorités territoriales sont d'abord lues au prisme de leur mission sectorielle (Estèbe 98). La notion même de traitement différencié des territoires ne rencontre pas l'assentiment général. Parmi les services les plus réfractaires à cette approche figurent les DDTEFP qui, attachées à la notion d'universalité du service public, demeurent globalement hermétiques à une logique conduisant à favoriser une population plutôt qu'une autre ; les ANPE, quant à elles, veulent décider l'implantation des agences en fonction de l'offre des entreprises et pas seulement de la demande d'emploi (Instance d'évaluation 99a ; IGAS 96). Si elles cherchent des relais locaux pour surmonter l'épreuve de la décentralisation, les DDAS sont à peine plus réceptives à des approches territoriales différenciées. Cette administration se montre avant tout sensible à la diffusion de la précarité dans l'ensemble tissu urbain (Bertolotto, Joubert 98). La police se refuse pour sa part à focaliser son action sur les quartiers "sensibles" en arguant de la mobilité des délinquants (Gorgeon 98). Les DDE jugent plus favorablement la géographie prioritaire lorsque les caractéristiques des sites en DSU contrastent fortement avec leur environnement local, ou bien lorsque ces caractéristiques recourent les statistiques internes au service (Instance d'évaluation 99b). C'est finalement au sein de l'Éducation Nationale que la notion de gestion différenciée des territoires paraît la moins contestée, les ZEP constituant la première application historique du principe de discrimination positive au plan territorial. Mais l'idée que l'école contribue aux besoins des quartiers paraît loin d'être acquise, alors qu'elle subit déjà les conséquences de la dégradation du lien social au sein de ceux-ci. En ce sens, l'institution scolaire continue de revendiquer son extra-territorialité (Bouveau 98).

La figure idéale d'une territorialisation de l'action publique qui tirerait, à partir de diagnostics territoriaux effectués dans le cadre de la politique de la ville, les enseignements propres à orienter son action demeure plutôt lointaine ou en tout cas très variable selon les services, remarquent finalement les

évaluateurs franciliens (Estèbe 98)⁶⁴. A cela s'ajoutent les ratés de l'interministérialité locale sous la houlette du sous-préfet à la ville (Grémion, Mouhanna 95 ; Bachelet, Rangeon 96 ; Estèbe 99a), lequel ne parvient pas toujours à éviter la "discrimination négative" des quartiers sensibles par certaines administrations tentées de récupérer les crédits ponctionnés par le Fonds Interministériel des Villes (FIV) (ACADIE 97). Entre aussi en cause l'absence d'une énonciation claire de la finalité de ces crédits mutualisés. Les services préfectoraux ont parfois limité à l'extrême la consultation des administrations sectorielles quant aux raisons de ces prélèvements. Aussi, les services de l'État se sont-ils souvent sentis peu impliqués autour d'une finalité aussi vague que la "lutte contre l'exclusion". Chaque service peut revendiquer à cet égard son propre savoir-faire, sans passer par une politique de la ville qui n'a pas su afficher d'objectifs opérationnels précis. Sous le XI^{ème} Plan, le DSU a souvent été perçu comme une politique additionnelle, peu capable de majorer l'action de chaque service public au bénéfice d'une finalité commune (Kirszbaum 98).

Que s'est-il donc passé depuis que le rapport Picard interpellait les services publics pour qu'ils consacrent davantage de moyens, en personnels comme en crédits, aux quartiers en difficulté ? A la fin de la décennie, le rapport Sueur répond, comme en écho, que la discrimination positive en matière de services publics est surtout pratiquée à des fins d'aménagement du territoire, pour la préservation... des zones rurales. Paradoxalement, le rapport Sueur déplore les cas de "discrimination négative" (en matière de police, de justice, de services de l'emploi ou postaux)⁶⁵, alors qu'il conteste le principe même de cette démarche⁶⁶.

S'il est un domaine où la discrimination positive pratiquée par les services publics a enregistré certains résultats, c'est ironiquement celui de l'amélioration du sort des... fonctionnaires

64. Pour une vue d'ensemble des évaluations de la politique de la ville produites pendant le XI^{ème} Plan, cf. aussi Kirszbaum 98.

65. Dans le cas de l'école, les évaluations sont plus nuancées. Le rapport Moisan/Simon, en particulier, constate que le ratio postes/élèves se situe dans une fourchette très ouverte, reflétant une gamme de pratiques allant du traitement des écoles en ZEP sans discrimination positive marquée, à une volonté très forte de les surdoter en postes (Moisan, Simon 97).

66. Selon le rapport, la notion de discrimination positive n'aurait de sens que par référence à une norme à laquelle il serait dérogé en faveur de zones désignées, l'hypothèse sous-jacente étant que le service rendu est généralement uniforme, sauf à l'intérieur de certains sites. Or, si une telle norme concourt parmi d'autres critères à l'organisation quantitative de certains services publics, elle n'est jamais utilisée en termes qualitatifs pour des raisons tenant à la fois à la sensibilité du thème vis-à-vis des usagers comme des agents, ainsi qu'à la difficulté de la mesure. Se référant aux travaux de J. Gadrey, le rapport Sueur estime qu'une telle norme ne correspond à aucune réalité financière, un même service public ayant des coûts différents selon les usagers. La norme qui sous-tend le concept de discrimination positive n'aurait donc aucun rôle structurant et le plus souvent aucune existence en matière de service public (Sueur 98).

en poste dans les quartiers “prioritaires”. L'autre ironie de ce relatif succès de la discrimination positive veut que les agents fassent très peu référence à ces mesures dans l'appréciation qu'ils portent sur leurs conditions de travail dans ces quartiers (Maguer, Berthet 97 ; Estèbe 98), alors que diverses mesures ont été adoptées en ce sens à la suite notamment des propositions du rapport Pêcheur (valorisation de carrière, nouvelle bonification indiciaire, priorité de mutation, développement de formations spécifiques)⁶⁷. Si donc la stratégie de discrimination positive territoriale n'a eu qu'un faible impact sur la réduction des inégalités territoriales, un enseignement peut être dégagé de ces expériences : la préoccupation essentielle des services publics semble avoir été de rémunérer le risque encouru par les agents quand ils œuvrent sur ces territoires plutôt que de compenser prioritairement le préjudice subi par ceux qui y résident. On dispose là du premier indice d'une préoccupation finalement résiduelle des services publics pour la cohésion territoriale envisagée à la manière de Duguit. Cette préoccupation semble céder devant un objectif plus prégnant de sauvegarde des institutions républicaines et l'on rejoint indirectement ici la critique du PRV formulée par D. Béhar et P. Estèbe qui y ont vu une intention, très républicaine et jacobine, de réduction des handicaps territoriaux, dont l'effet pervers aurait été d'exonérer les communautés locales de leurs responsabilités envers ces quartiers (Béhar, Estèbe 96).

► LE “DROIT À LA VILLE” : ACCORD SUR LA FINALITÉ, INCERTITUDE SUR LA MÉTHODE

La critique d'une accessibilité rabattue sur la proximité physique

Le thème de l'accessibilité à la ville est né, entre autres, d'une critique de la discrimination positive territoriale, cette stratégie ayant été le plus souvent interprétée, par les pouvoirs publics, comme l'exigence de réinvestir le territoire afin d'agir au plus près de celui-ci. Ce souci du rapprochement physique avec l'usager repose sur un postulat plus ou moins explicite : le relâchement des liens sociaux consécutif à la crise des modes d'intégration traditionnels, en particulier la décomposition de la société salariale, doit être compensé par

67. Le programme suggéré par B. Pêcheur était toutefois beaucoup plus ambitieux, car il visait non seulement à conforter les agents en place, mais à attirer les meilleurs fonctionnaires dans ces quartiers en modifiant les politiques d'affectation (Pêcheur 91). Ce point crucial est resté lettre morte.

la proximité des services publics envisagés comme les derniers rempart du lien social. La production du lien social n'était certes pas absente des préoccupations antérieures. C'était même l'un des objets de la planification des "équipements". Dans les discours du Plan, les équipements devaient permettre de reconstruire les relations humaines dégradées par la marchandisation des rapports sociaux et servir une "idée moins partielle de l'homme" (Béhar, Estèbe 95 ; Oblet à paraître). Maintenant qu'il ne s'agit plus "d'encadrer le peuple", même avec des visées émancipatrices, mais de fournir les moyens de leur insertion et de leur mobilité aux groupes sociaux les plus vulnérabilisés par les transformations économiques et urbaines, l'enjeu de la production du lien social ne recouvre plus du tout la même signification. Quant aux autres groupes sociaux, les "intégrés" ou les "hyperintégrés" (Donzelot, Jaillot 1997) à l'aise sur les réseaux, ils ne semblent plus guère dépendre des services collectifs pour participer à la société ni pour s'élever à la dignité de citoyens.

Le thème de la sous-administration des quartiers d'habitat social ne semble plus faire plus recette du côté des pouvoirs publics, avons-nous dit. Au plan de l'action publique, la production du lien social ne concrétise par tant par une "remise à niveau" territoriale de l'offre de services publics que par leur adaptation aux conditions particulières des sites en développement social urbain. Certes, dans sa "dimension instrumentale" (E. Deschamps), la discrimination positive territoriale vise une forme d'égalisation des zones connaissant un déficit de services publics. C'est ainsi qu'un logiciel avait été conçu, au milieu des années 90, pour mesurer les disparités d'implantation entre les zones difficiles et les autres quartiers (Deschamps 98). Cette stratégie a donné lieu à certaines réalisations (maisons de la justice et du droit, nouvelles dessertes par les transports en commun, délocalisations d'antennes de La Poste, de l'ANPE ou de caisses de sécurité sociale...) permettant de compenser la distance des quartiers périphériques les plus enclavés.

Mais le dessein d'établir une équivalence de tous les territoires en matière de services soulève la question de savoir quel est le seuil "normal" d'équipement des quartiers⁶⁸. Pour contourner cette difficulté, la discrimination positive territoriale a pu revêtir une autre signification que le "donner plus", celle de "donner différemment". Soit une exigence qualitative quant au service rendu (le quantitatif et le qualitatif se rejoignent cependant puisque les améliorations qualitatives ont un coût). En appui sur diverses injonctions centrales, les efforts publics ont surtout porté sur la problématique de l'accueil des populations

68. Ce que D. Béhar désigne comme le problème de la "dilution" de la norme (Béhar 95a).

défavorisées⁶⁹. Un travail de réflexion sur ce sujet a été engagé par de nombreux services (CAF, ANPE, Poste, hôpital, préfecture...), en particulier sous l'impulsion de la démarche "projets de service" ou dans le cadre de la politique de la ville. Sans passer toujours par un texte juridique idoine, les services publics nationaux se sont efforcés de procéder au réajustement entre le service rendu et l'environnement social afin d'améliorer les conditions d'accueil, simplifier les démarches administratives, modifier les heures d'ouverture, former les agents, engager des inter-prètes, etc. (CGP 93b ; Fourier et alii 96 ; Maguer, Berthet 97 ; Deschamps 98 ; Blin, Rousselot 98). Du côté des services publics municipaux ou des organismes HLM, une même démarche d'adaptation a été recherchée (CNFPT 95 ; Zémor, Jullien 95).

Outre les lacunes qui subsistent (cf. supra les constats dressés par le rapport du Ministère de l'Intérieur 00), des chercheurs interprètent parfois ces initiatives comme une manière de gérer des flux d'attente au guichet (Maguer, Berthet 97). Ils s'interrogent aussi sur le risque de constitution d'un service public de seconde zone, fonctionnant à l'image du quartier, c'est-à-dire ne renvoyant plus à une norme commune, mais à une norme d'usage négociée et différente selon les sites et le service (Bavoux 97).

La plupart de commentateurs estiment que la politique de la ville aurait excessivement focalisé son action sur le rapprochement des services avec le terrain, cette volonté étant sous-tendue par l'hypothèse contestable, par exemple aux yeux de D. Béhar par exemple, d'une proximité garante de la meilleure accessibilité aux services. Le souci de la proximité pourrait même conduire à un éloignement paradoxal vis-à-vis des usagers lorsque le rapprochement des services alourdit le fonctionnement des organisations ou complexifie les circuits de décision (Béhar 97). Pour A. Maguer et J. M. Berthet, une offre trop importante de services risque aussi d'accentuer le sentiment de captivité des populations, notamment les jeunes, pressés de sortir du quartier et de ses réseaux d'interconnaissance qui finissent toujours par les reliaer à la famille. En quête d'autonomie, d'anonymat et de

69. Un rapport du Commissariat Général du Plan consacré à cette question distingue trois phases de la politique d'accueil des personnes défavorisées : la personnalisation des relations entre fonctionnaires et administrés (1975-1980) ; la citoyenneté comme fondement des droits des usagers (1980-88) liée à la reconnaissance de la pauvreté comme fait social, à la décentralisation en matière de démocratie locale et à la mise en place des politiques sociales transversales ; la politique de renouveau du service public et la lutte contre l'exclusion (loi sur le RMI), enfin, prolongées par la Charte de l'usager du 18 mars 92 (CGP 93b).

modernité, ils se tourneraient plus facilement vers les services situés hors du quartier (Maguer, Berthet 97).

Il conviendrait par conséquent de déjouer les pièges de la proximité, selon l'expression de J. Landrieu, tout en inscrivant son action dans la quotidienneté. Le fait que l'action publique soit de plus en plus soumise à la résolution de situations locales problématiques n'est pas sans risques : dilution du politique dans trop de pragmatisme, perte de vision à long terme, identités collectives trop fermées sur le territoire local, etc. (Landrieu 99)⁷⁰. Dans cette perspective, le souci quasi exclusif de la politique de la ville pour la proximité perpétuerait la coupure symbolique entre les quartiers défavorisés et les autres.

Le “droit à la ville” comme droit à la mobilité urbaine

Les apories d'une stratégie de production du lien social exclusivement fondée sur la proximité physique des services publics ont contribué au succès du thème de “l'accessibilité” comme vecteur décisif d'une recomposition des relations entre services et territoires, réductrice de la fracture urbaine. La croissance retrouvée sur fond d'émergence d'une nouvelle économie qui valorise l'accès aux réseaux (de l'information, du savoir, etc.) renforce la lecture des inégalités en terme d'accès différentiel à la mobilité. Si l'on suit maints auteurs issus des courants de pensée les plus variés, l'accessibilité fournirait l'horizon authentique d'une adaptation des services publics aux enjeux urbains actuels, celui de permettre à chacun de tirer parti des opportunités de la ville, d'en surmonter les frontières sociales et territoriales, bref, d'acquérir avec le renfort de la collectivité les moyens de son autonomie et de sa mobilité. En d'autres termes, il faudrait désormais travailler à “l'hospitalité de la ville” (Gotman 98) ou au “droit à la ville” entendu comme accès au “bien commun des villes” (Joseph 98).

Ici, le droit à la ville ne se confond pas avec le mélange des groupes sociaux, objectif que la Loi d'orientation pour la ville (LOV, 1991) envisageait sous l'angle de leur rapprochement physique par l'habitat. La LOV fut étrillée par nombre de chercheurs qui ont vu dans ses attendus l'expression d'un fantasme de laminage des différences sociales et ethniques au plan spatial (Séminaire chercheurs-décideurs 91 ; Gaudin et alii 95). L'on aura donc tendance à prôner la co-présence des groupes sociaux dans les espaces publics métropolitains que sont certains guichets de services publics ou réseaux de transports collectifs – ou encore sur certains espaces hybrides comme les centres commerciaux. En filigrane de cette thèse pointe l'idée que ces lieux pourraient réaliser la “mixité sociale”, si chère à

70. Sur ce point, cf. aussi Béhar 99.

la politique de la ville, tout en déjouant les pièges d'une proximité géographique enfermante et en évitant les illusions de la proximité spatiale des groupes par l'habitat.

Si le thème de l'accessibilité à la ville comme finalité des services publics fait pratiquement consensus aujourd'hui parmi les chercheurs, les moyens d'y parvenir sont nettement plus incertains. Un tel horizon paraît utopique – au sens propre – dans la mesure où s'affirme de plus en plus, dans la ville émergente, un modèle d'individualisme mobile et affinitaire fondé sur l'usage intensif des réseaux de communication et des transports individuels (Chalas, Dubois-Taine 97). Les services publics sont-ils en mesure de peser sur cette évolution massive conduisant à la déterritorialisation des rapports sociaux ?

Analysant la fonction de certains services publics (hôpitaux, SAMU, maintien à domicile des personnes âgées, crèches familiales, télé-enseignement) dans le développement métropolitain, F Ascher identifie en fait un double processus de centralisation métropolitaine et d'individualisation des prestations publiques : la concentration rendrait possible et nécessaire la constitution de très grands équipements ; inversement, les réseaux faciliteraient la livraison de diverses prestations à domicile, physiquement ou par les télécommunications (Ascher 94). Les deux situations évoquées par Ascher posent la question cruciale des inégalités en matière de déplacement et d'usage des nouvelles technologies de l'information et des télécommunications.

L'intérêt des services publics pour les NTIC a été confirmé avec le Programme d'action gouvernemental pour la société d'information (PAGSI) qui invite les départements ministériels à mieux utiliser ces technologies afin de développer leur communication interne et externe. Les textes récents sur l'aménagement du territoire invitent également au développement de ces outils (Némery 99)⁷¹. L'accès aux NTIC va donc se poser dans certains cas comme préalable à l'accès... aux services publics et plus largement aux services de la ville. La démocratisation des nouveaux réseaux de communication tend ainsi à devenir un véritable enjeu de service public.

S'intéressant surtout aux déplacements, F Ascher appelle de ses vœux la naissance d'un véritable "service public des mobilités urbaines". Dans la ville contemporaine, explique-t-il, la

71. Pour l'heure, ces technologies sont plutôt destinées à faciliter le travail administratif ; elles sont rarement conçues en fonction des besoins des usagers – quand elles ne contrarient pas l'objectif d'accessibilité puisque l'usage des NTIC n'est pas également diffusé au sein de la population (Silicani 99). Sur le développement et les limites des NTIC dans les services publics comme outils d'accessibilité à la ville, cf. Cachau 99.

rencontre et l'échange nécessitent moins de proximité et davantage de mobilité. La ségrégation ne prendrait pas tant appui sur la distance que sur l'accessibilité différentielle des groupes sociaux. En vertu de quoi une politique authentiquement sociale des transports devrait fournir au plus grand nombre les moyens d'une mobilité métropolitaine. La conception des transports collectifs restant trop marquée par une logique de production de masse de déplacements peu diversifiés, elle serait inadaptée aux nouvelles mobilités urbaines. L'auteur va donc plus loin, estimant nécessaire d'étendre la notion de service public au champ de la voiture particulière, à l'éducation automobile et à l'information routière... (Ascher 98) Ce qui ne manque pas de soulever le problème des inégalités face à l'équipement automobile⁷².

La stratégie actuelle des pouvoirs publics n'emprunte pas tout à fait cette direction puisqu'il est surtout question d'une reconquête des utilisateurs de voiture individuelle par le développement de l'intermodalité censée répondre à la complexification croissante des comportements de déplacement et à la régression des transports collectifs⁷³. La RATP a ainsi avancé le concept "d'accessibilité urbaine" pour désigner sa fonction nouvelle "d'acteur de la ville" (Heurgon, Berthault 99) et souligner la rupture avec une organisation antérieure presque entièrement vouée aux trajets domicile-travail.

Ce concept d'accessibilité urbaine ne va pas sans soulever quelques difficultés, car dans les banlieues pauvres desservies par la RATP, l'accès au réseau draine avec elle l'insécurité. La relation de la RATP avec la clientèle des banlieues reste dominée par le conflit qu'alimentent les inégalités sociales. Certaines analyses mettent l'accent sur les effets ségrégatifs de la tarification des transports urbains : pénalisation des usagers situés en périphérie par une tarification calculée par zones ; propension à la fraude pouvant se traduire par une accumulation de dettes ; organisation radiale des réseaux impliquant des temps de déplacement plus importants... (Rosalès-Montano 93). Si la desserte des quartiers dégradés par les transports en commun paraît s'être améliorée au cours des années 90, la crise de l'emploi accentue toujours les difficultés de déplacement des populations des "cités" : outre la pauvreté financière des usagers, les dessertes restent encore très liées au monde du travail.

72. Le taux d'équipement en voitures individuelles est inégalement partagé selon les territoires. En 1990, l'Atlas des quartiers d'habitat social réalisé par l'IAURIF relevait un écart systématiquement défavorable à ces quartiers, quel que soit son degré de centralité dans la région Ile-de-France, et cela en dépit d'une structure familiale plus jeune et plus familiale de leur population. La concentration des difficultés sociales et financières était désignée comme la cause principale de cet écart (Plichon 93).

73. Ce mot d'ordre des politiques actuelles serait largement hypocrite, si l'on en croit J. M. Offner. Derrière l'appel à la cohérence, l'auteur dénonce l'inertie des structures et méthodes des administrations centrales, ainsi que l'extrême fragmentation des responsabilités au niveau local – l'ensemble confortant les situations acquises (Offner 96).

La mise en œuvre d'un droit à la mobilité urbaine comme expression du droit à la ville soulève ainsi au moins deux difficultés majeures. La première est celle de la gestion des espaces publics où les effets de la mixité sociale peuvent être ressentis négativement, ce qui rend suspects certains discours institutionnels affichant l'objectif d'accessibilité mais paraissant redouter en pratique ses conséquences lorsqu'il s'agit de faciliter la mobilité des publics à problèmes. On peut relever à cet égard la contradiction où semble se débattre la RATP, tenue tout à la fois de développer une stratégie commerciale pour offrir une solution de rechange attractive à la voiture individuelle et de faire face à l'appropriation du réseau par une clientèle plus sociale, captive des transports publics où elle se livre à des pratiques (fraude, tags, incivilités) susceptibles de rebuter d'autres usagers potentiels (Macé 97)⁷⁴. Aussi peut-on se demander plus largement si la fonction "d'assemblage social" des services publics, évoquée par A. Bourdin comme manière d'infléchir les tendances spontanées à la "désappartenance" dans les métropoles (Bourdin 98a et 00), entre bien dans la stratégie de services tenus de répondre aux exigences contradictoires et aux comportements d'exclusion mutuelle de leur(s) clientèle(s).

L'autre enjeu majeur est celui des inégalités d'accès aux services publics comme facteur d'inégalité d'accès à la ville. Car il faut distinguer deux formes de l'accessibilité selon qu'elle a pour objet les services de la ville ou les services publics eux-mêmes comme préalables à l'exercice du droit à la ville. Le droit à la mobilité urbaine n'épuise pas la question du droit à la ville. La mobilité urbaine n'est que la faculté de se déplacer dans l'espace ou à travers les réseaux. Pour les catégories sociales les plus défavorisées, le plein usage des services de la ville suppose donc d'accéder aux services publics comme préalable à la jouissance effective du droit à la ville. Pour ce faire, une action positive d'égalité des chances paraît décisive. En effet, la jouissance effective des droits dépend des moyens concrets de leur accessibilité.

L'égalité des chances pour accéder au droit commun de la ville

Si elle est encore peu explorée dans ses dimensions empiriques (à l'exception notable de l'école où le concept est déjà ancien et en matière d'égalité entre hommes et femmes et de traitement des handicapés dans le travail où la Commission européenne joue un rôle d'aiguillon), cette question n'en est pas moins cruciale car elle met en jeu le passage d'une égalité formelle à la

74. Cf. aussi Tanter, Toubon, 99 ; Kirszbaum 99 à propos des bailleurs sociaux.

lutte contre les inégalités réelles. Cette problématique a été tout d'abord abordée d'un point de vue de la philosophie politique et juridique où dominent les discussions autour de l'œuvre de Rawls et de Dworkin (cf. Bouretz 97). Sans entrer ici dans ce vaste sujet, on notera que le rapport du Conseil d'État "sur le principe d'égalité" a repris à son compte la distinction opérée par l'école américaine du droit entre une forme "procédurale" de l'égalité qui porte sur l'égalité des droits et une forme "équitable" de l'égalité qui porte sur l'égalité des chances. En lui assignant une finalité d'égalité des chances, le Conseil d'État a cherché à conférer à la discrimination positive un ample dessein – celui de la réduction des inégalités de départ – alors que l'*affirmative action* vise une égalité de résultats limitée à la représentation proportionnelle des minorités ethniques (Conseil d'État 97)⁷⁵.

Fortement diffusé par les instances européennes, le concept d'égalité des chances envahit progressivement les discours publics dans une conjoncture marquée par le reflux des idéologies prônant l'égalité des conditions. L'émergence de ce concept paraît d'ailleurs cohérent avec le développement d'une économie du savoir où les compétences de base des individus sont sans cesse réévaluées. Dans cette mise en compétition générale, tous les habitants de la ville n'ont pas les mêmes chances de départ. D'où l'importance, dans une perspective de réduction des inégalités, d'une réallocation permanente de dotations initiales aux individus les moins fortunés. C'est ce qu'expliquent J. P. Fitoussi et P. Rosanvallon qui distinguent deux catégories d'interventions publiques susceptibles de donner consistance au principe d'égalité des chances : les interventions structurelles (éducation, formation, logement, santé, transports, culture, environnement urbain...) permettant à chacun d'accéder à un "capital minimal" pour affronter l'avenir en situation de moindre vulnérabilité ; les interventions plus conjoncturelles visant à lutter contre les accidents de parcours biographiques (droit à l'insertion) (Fitoussi, Rosanvallon 96).

Dans cette perspective, les services publics sont appelés à majorer le droit commun par un "plus" conséquent de services. S'il s'agit de promouvoir l'accès des exclus aux droits ordinaires plutôt que de susciter des mesures dérogatoires à leur intention, l'égalité des chances se présente comme une variante de la discrimination positive qui éliminerait ses possibles écueils : le parallélisme de la gestion

75. Dans le même esprit, le rapport du Conseil National des Villes estime que l'affirmative action relève d'une simple technologie juridique appuyée sur la mobilisation de juristes américains. L'État s'exonérerait ainsi de ses responsabilités en matière de lutte contre les inégalités. La discrimination positive "à la française" serait au contraire conçue comme l'élément d'une stratégie politique globale et volontariste de lutte contre les inégalités (CNV 97). Sur cette dimension de la discrimination positive, cf. Noblet 98 ; Kirszbaum 00.

publique ou sa dévaluation sous couvert “d’exceptionnalisme”. Outre son application déjà ancienne dans les ZEP, l’objectif de l’égalité des chances a reçu un début d’application avec la loi de lutte contre les exclusions du 29 juillet 1998 qui s’est refusé à prévoir des systèmes spécifiques de prise en charge, s’attachant au contraire à préciser les modalités d’accès aux droits déjà reconnus de façon à les rendre effectifs (Cavallier 99). Ce souci de lever les obstacles contrariant l’accès effectif aux prestations publiques passe, du point de vue des populations défavorisées, par la maîtrise des produits et des procédures, par l’amélioration des conditions matérielles et humaines d’accueil et d’orientation. Du point de vue des institutions, une telle stratégie suppose une réelle acceptation de la diversité des publics, accompagnée d’un effort de rapidité dans le traitement des dossiers, de modulations tarifaires, etc. (CGP 93c ; Le Clainche 94). L’enjeu n’est pas mince. Il semble même induire des coûts de gestion très importants.

Au niveau plus large de la conception de l’action publique, la promotion de véritables stratégies “d’accessibilisation” sociale (éducation, santé), urbaine (logements, transports), économique (formation, emploi) ou culturelle (accès aux équipements et aux pratiques) suppose une combinaison diversifiée des échelles territoriales d’intervention, ainsi que le suggère le rapport Delevoye (CGP 97). Telle est aussi la ligne défendue par le rapport Cavallier, relatif à la préparation des contrats de ville du XII^{ème} Plan, qui préconise la construction de “systèmes locaux de services” garants de la qualité du service rendu à l’échelle métropolitaine. Dans ce cadre, seraient interrogés la place et le rôle des différents services publics dans l’armature urbaine globale (Cavallier 99). On rejoint ici le thème de la “territorialisation” non plus envisagé sous le seul angle du rapprochement avec le local, mais comme un mode de régulation entre le global et le local (Béhar 99). Mais, on l’a déjà signalé, la finalité de la territorialisation des services publics reste, pour l’heure, davantage tournée vers la quête de l’efficacité – soit un objectif technique se rapportant à l’optimum fonctionnel – que vers l’exigence politique d’ouvrir la ville à tous ses habitants. Une telle volonté d’assurer un droit effectif à la ville supposerait, au moins à l’égard de certains territoires, une réallocation massive des moyens publics (Bravo 99). En ce sens, discrimination positive et accessibilité ne s’opposent pas, mais se complètent.

▶ LES REGISTRES CONTRADICTOIRES DE LA MÉDIATION

La critique de la société civile comme corps intermédiaire

Une dernière ligne de transformation des services publics a été popularisée sous le nom de “médiation”. Tout comme la

dissocier la question de la modernisation et de l'adaptation des services publics de l'émergence d'initiatives locales capables de générer de nouvelles formes d'activités. Pour ses thuriféraires, la légitimité de l'économie solidaire repose en définitive sur sa capacité à susciter des "espaces publics de proximité" où le service serait conçu avec les usagers, cette construction conjointe de l'offre et de la demande s'appuyant sur un "principe de réciprocité" (Laville 94 et 98)⁷⁶.

Diverses pratiques urbaines – entreprises d'insertion, régies de quartier, services à domicile, médiation sociale... – en appellent ainsi à l'implication active des usagers dans l'offre de service. Elles ont été amplement étudiées⁷⁷. Les limites de ce "tiers secteur" de l'utilité sociale sont connues et notamment sa tendance à se transformer en "sphère autonome d'insertion" (M. Elbaum) coupée du marché du travail classique⁷⁸. S'ajoute une confusion entretenue avec les services de proximité du secteur marchand, parfois analysés comme une forme de "néo-domesticité" (Gorz 93). Enfin, loin de s'affranchir de la tutelle publique, la difficulté des services "solidaires" à se plier aux règles du marché, les rend paradoxalement très dépendants du secteur public pour leur financement⁷⁹.

Les visées de l'économie solidaire consonent avec le thème récurrent de la "participation des habitants" dans le développement social urbain, dont l'une des extensions porte précisément sur l'idée de "coproduction" du service public avec les habitants, deuxième acception de la médiation envisagée comme ici une manière d'apaiser les tensions sociales en favorisant la prise en compte de la demande sociale ou en recréant du "lien civil", comme on a pu le dire à propos des régies de quartier (Eme et alii 95). Construite sur les mêmes présupposés que la participation des habitants, dont les insuccès sont notoires, la coproduction du service public avec les habitants a toute chance de se briser sur les mêmes écueils. En particulier, il est plus facile aux institutions de s'entendre avec des usagers maîtrisant les codes sociaux utiles à la compréhension

76. Cf. aussi Eme 94. Dans une perspective assez proche, cf. la notion de "coproduction des biens publics" développée par M. Conan (96).

77. A titre indicatif, cf. Jaillet 93 sur les entreprises d'insertion ; Plan urbain 94 sur les régies de quartier ; Bonnet, Bernard 98 sur les services à domicile ; Esprit 98 sur la médiation sociale.

78. M. Elbaum voit dans la création d'une norme d'activité alternative à l'emploi classique l'une des causes de l'autonomisation de la sphère de l'insertion (Elbaum 94). B. Eme perçoit au contraire dans la domination persistante du paradigme de l'emploi salarié un obstacle à la pleine reconnaissance de nouvelles formes de travail (Eme 94).

79. Selon P. Estèbe, ces activités sont maintenues dans la précarité "qui sied à toute expérimentation". Certaines de ces expérimentations ont cependant été labellisées, après une certaine durée, par les services publics qui les ont transformées en autant de "produits" maison (Estèbe 99a).

réciproque. A l'inverse, l'adoubement d'associations choisies pour porter la parole des "exclus" et leur transformation en forces de propositions réalistes est un exercice des plus difficiles ne serait-ce qu'en raison de la suspicion permanente qui pèse sur leur représentativité, remarque S. Rosenberg (95a et 97).

A défaut d'une implication toujours délicate des habitants des quartiers pauvres comme partenaires égaux dans le processus de production des services publics, la politique de la ville a largement recouru à la délégation de service public au milieu associatif, troisième formule de médiation par la société civile. L'objet n'est plus ici la représentation, mais la prestation de service par certains habitants en direction d'autres habitants, soit en substitution, soit en complémentarité des services classiques. Ce phénomène de délégation dépasse d'ailleurs le seul cadre de la politique de la ville – même si le recours aux associations est particulièrement intensif dans son giron. Il concerne désormais maints secteurs (action sociale, santé, logement, aide aux victimes...). Cette concession de missions de service public à des associations choisies en vertu de leur proximité avec le "terrain" et pour les facilités que procure leur souplesse d'intervention est une manière de reconnaître la capacité d'adaptation limitée des services publics, voire leur incapacité pure et simple. On atteint ici les limites de l'expérimentation sociale qui risque d'exonérer le service public de ses obligations (Béhar 95a). Bref, en rendant crédible la perspective de voir les populations "exclues" justiciables d'un traitement particulier fondé sur une auto-prise en charge de leurs besoins, la délégation aux associations fait resurgir le spectre d'un service public "à deux vitesses".

Les nouveaux métiers de la ville entre requalification et dévaluation du service rendu

Cette manière de demander aux usagers les plus démunis d'autoproduire certains services trouve une illustration dans l'expansion spectaculaire, à partir des années 80, des "nouveaux métiers de la ville" (grands frères, correspondants de nuit, agents d'ambiance, femmes relais, animateurs d'activités éducatives périscolaires, etc.) dont le principe a largement inspiré la mise en place des "nouveaux emplois, nouveaux services" (emplois-jeunes). Cependant, si elles ressortent bien de la catégorie des médiations, ces fonctions ne sont pas, à la différence des cas précédents, le fruit d'initiatives de la société civile, avec la visée démocratique attachée à la production "communautaire" du lien social. Ce sont les institutions elles-mêmes, notamment dans le cas des emplois-jeunes, qui sont à l'initiative de ces innovations à partir d'une définition très centralisée des profils de poste, conditions statutaires, normes d'intervention, etc.

Un premier niveau d'analyse attribue la prolifération de ces nouveaux "métiers" au retournement d'une logique rationalisatrice des services publics qui avait abouti à supprimer nombre de fonctions "relationnelles", par exemple les receveurs des bus (Godard 99). En ce sens, ces médiateurs permettraient aux services de reprendre pied sur des territoires délaissés au profit de l'automatisation ou d'une gestion bureaucratique porteuses d'éloignement. Sur ces territoires, ils créeraient une interface, ouvriraient un espace de partenariat avec l'usager. C. Jacquier a appelé la logique du "co", cette tentative de réinscription des institutions sur le territoire, les notions de "coproduction", "cotraitance", "partage" ou "mutualisation" paraissant désigner la possibilité d'un "faire ensemble" nécessaire à fabrication du lien social et de l'urbanité (Jacquier 99). Dans cette optique, la notion de "co-production" du service prend un sens particulier, non plus celui-ci de processus politique d'extension du pouvoir des usagers/citoyens, mais d'élargissement des processus coopératifs entre agents et usagers des services publics.

Mais s'il est question de médiation, c'est aussi et peut-être surtout parce que certains usagers, issus notamment des territoires "difficiles", mettent en échec la relation de service (cf. supra). Selon le regard adopté, cet échec est imputé à l'inadaptation des institutions ou à l'inaptitude des usagers à respecter les codes sociaux institutionnels. Quoi qu'il en soit, les responsables publics ont pris le parti d'en appeler à des intervenants proches, par leur origine "ethnique" ou territoriale, des "usagers à problèmes". On glisse ici du cadre institutionnellement accepté de la discrimination positive territoriale vers la construction pragmatique – et discrète – d'une alternative au dogme républicain de cécité aux différences ethniques qui n'est pas sans rappeler l'*affirmative action*.

Ces nouveaux "métiers de la ville" interrogent sur la nature, la qualité des recrutements et la position occupée par ces "auxiliaires" du service public vis-à-vis des institutions dont ils prolongent et adaptent l'activité sur le terrain. Dans les deux cas, la valeur ajoutée par ces fonctions de médiation est au centre des interrogations : autorisent-elles une requalification ou bien participent-elles d'une dévaluation du service rendu ? Le recrutement "d'agents issus du milieu" pose des questions de principe et produit sur le terrain des effets pervers que I. Joseph exprime de la sorte : question de principe d'abord parce que le refus républicain de prendre en compte des catégories d'appartenance ethnique les occulte dans la procédure officielle tout en les laissant jouer officieusement ; question de principe encore

puisque le recrutement qui s'opère souvent par cooptation entretient la logique de milieu dans son opacité et y introduit de nouveaux rapports de force internes ; effets pervers, enfin, parce que la délinquance est parfois interprétée comme une entrée dans la carrière (Joseph 98)⁸⁰.

A propos des "grands frères" de la RATP, E. Macé observe que l'ethnisation de la médiation provoque une tension entre les soupçons d'une discrimination positive en faveur des immigrés, évoquée par certains machinistes, et la dénonciation par les médiateurs de la précarité et des promesses d'insertion non tenues, signe, à leurs yeux, d'une prolétarianisation des attributs qui ont classiquement défini le "travail d'Arabe" de la génération précédente (Macé 97). A l'inquiétude des premiers devant l'externalisation de la dimension relationnelle de leur activité vécue comme une déqualification de leur travail (Labruyère 99), s'ajouterait donc le ressentiment des seconds de n'être pas considérés comme des agents à part entière du service public. La précarité des statuts, plus généralement observée dans la recomposition des formes du travail social (Chopart 97), renvoie – au moins dans le cas des emplois-jeunes – aux contradictions des logiques marchandes et de l'utilité sociale : d'un côté les médiateurs sont embauchés pour ajouter à la performance du service ; de l'autre, les institutions doivent obéir à des critères particuliers d'embauche au nom de la lutte contre l'exclusion et – plus implicitement – de la lutte contre les discriminations⁸¹. S'ils tentent d'échapper à cette dernière logique, les services publics s'exposent au risque d'une surqualification de leurs recrues⁸².

Commentant ces contradictions, les experts plaident pour une crédibilisation de ces nouvelles activités aux yeux des clients/usagers comme des services employeurs. Un mot fait consensus dans le débat sur les emplois-jeunes : celui de professionnalisation, atout essentiel de la pérennisation de ces activités ou moyen de recyclage ultérieur sur le marché du travail (Labruyère 99). Ce qui passe bien entendu par la formation, mais comme le note C. Jacquier, dans un pays comme la France, de culture technico-administrative où le *front office* a du mal à être reconnu à sa juste valeur par le *back office*, les fonctions de médiation et d'interface relèvent d'un domaine encore trop peu codifié qui ne fait pas l'objet d'enseignements et de formations reconnus

80. Sur ces interrogations, cf. aussi Méhiri 99.

81. Comme le dit B. Laferrière, "nous allons chercher des gens qui par nature n'ont pas de qualification à la base, ne sont pas stables émotionnellement, connaissent mal les codes pour se présenter, etc. Le problème est mineur lorsqu'il ne s'agit que de quelques recrutements isolés, mais lorsqu'on passe à une échelle de l'ordre de plusieurs centaines (à la RATP), que deviennent nos critères ?" (Laferrière 99).

82. Ce que déplore S. Rosenberg (98b).

(Jacquier 99)⁸³. Dans le même opus consacré aux “métiers de la ville”, F. Godard entrevoit différents scénarios pour l’avenir des emplois-jeunes : l’internalisation par absorption au sein du service public ; l’externalisation de fonctions de “sas” destinées à offrir un point de passage non pérenne à une main d’œuvre non qualifiée ; l’externalisation par un pilotage confié au secteur associatif, qui présenterait l’avantage de la souplesse et la garantie du contrôle de ces emplois par le service public, mais qui reviendrait à faire des entreprises de services publics les employeurs de fait à travers les associations ; dernier scénario, celui d’une externalisation par le marché au-delà des seuls services publics (Godard 99).

Pour l’heure, l’autre interrogation majeure des chercheurs porte sur la valeur ajoutée par ces “nouveaux métiers” aux services publics. Sont-ils confinés à la périphérie des services dans des tâches subalternes ou bien induisent-ils une véritable mutation des organisations en étant susceptibles de requalifier le rapport de celles-ci aux territoires et à la diversité des usagers ? Entre le danger d’un expérimentalisme appelé à perdurer en marge des institutions et une reconnaissance institutionnelle des innovations produites par la médiation, les réponses se font encore incertaines, relevant davantage de la prospective que de l’observation assurée. On évoquera ici le regard pessimiste porté par S. Rosenberg sur les emplois-jeunes, occasion manquée, affirme-t-elle d’une qualification mutuelle des exclus et des institutions : aux questions fondamentales touchant au fonctionnement de la société, comme le rôle de l’école ou de la police, on répond par l’instauration de médiations à sens unique qui ne touchent pas au cœur du fonctionnement de ces institutions (Rosenberg 98a et 98b).

Ce commentaire éclaire l’incertitude des services lorsqu’il est question de “reconquête du territoire” comme il est annoncé à la RATP, ou de “gagner la bataille du territoire” comme le proclament les acteurs des Groupes locaux de traitement de la délinquance (Donzelot, Wyvekens 98). L’exigence de reter-

83. Plus généralement, l’attention portée à la relation de service ne met pas seulement en jeu la question de l’accueil, mais l’ensemble du processus de production de la prestation administrative. Le rapport entre front office (les agents au contact du public) et back office (l’organisation administrative en arrière-plan) est tout aussi décisif que le moment où se noue le contact avec l’usager. Pour I. Joseph, le prestataire de service doit dissocier et articuler une intervention technique consistant à traiter une panne et une intervention civile et contractuelle. Dans cette perspective, la relation de service se présente comme un ensemble d’opérations complexes, dépassant largement le strict cadre de la “prise en compte de l’usager” car engageant plusieurs dimensions de l’activité des services publics : tensions dans l’espace public, communication interne aux organisations, liens entre l’administration et son environnement, compétences plurielles de l’agent... (Joseph 88 ; Joseph 91).

ritorialisation a-t-elle pour fin de mieux servir le public ou de renforcer la protection des services contre les perturbations générées par la dégradation de certains espaces publics ? Cette interrogation s'adresse évidemment aux entreprises de transports publics, mais elle vise tout autant d'autres services publics (police, justice, école, travailleurs sociaux, Poste, EDF, etc.) (Coing 98).

Les réponses des chercheurs demeurent circonspectes. Les analyses de S. Body-Gendrot suggèrent que la police française ne fait pas de la reconquête du territoire un objectif primordial, contrairement à ses homologues américaine ou néerlandaise (Body-Gendrot 98). Les analyses de Monjardet sur l'ilotage vont dans le même sens (Monjardet 96). L'évaluation de la politique de la ville en Ile-de-France se demande, sans apporter de réponse tranchée, si les emplois-jeunes de la police reflètent une réorientation de l'institution vers la mise en place d'une authentique police de proximité ou s'il faut y voir un moyen supplémentaire d'autoprotection de l'institution (Gorgeon 98). A propos de la RATP, il est loisible d'observer une certaine disjonction entre le point de vue de l'institution, prompt à mettre en avant la dimension rationnelle des nouveaux "métiers" (Laferrière 99), et celui d'une association pourvoyeuse d'emplois-jeunes qui insiste sur leur fonction essentielle d'évitement des conflits avec les usagers, mais aussi des conflits sociaux internes à l'entreprise (cf. les mouvements de grève consécutifs aux agressions visant les agents) (Méhiri 99). On aurait alors affaire à une stratégie de protection des agents statutaires de la fonction publique par l'envoi "au front" de jeunes en position d'extériorité par rapport à l'institution, incapables par conséquent de l'inciter à gérer de l'intérieur les conflits territoriaux.

Si cette hypothèse s'avère fondée, il faut alors reconnaître la prédominance de motifs sécuritaires dans la mise en place de nouvelles formules de médiation et suivre l'interprétation proposée par E. Macé qui les assimile à des dispositifs de "traitement para-institutionnel du désordre" (Macé 97)⁸⁴ ou par S. Roché qui voit l'avènement d'une nouvelle catégorie de "professionnels de l'ordre

84. E. Macé distingue en réalité deux types de médiation. Un premier type vise la résolution infrajudiciaire de litiges entre deux parties : c'est la "médiation par conciliation" qui s'inscrit dans un projet "proto-institutionnel" de traitement à l'amiable des différents interpersonnels (cf. le développement des fonctions de médiateur à l'initiative des tribunaux ou des organismes logeurs). La médiation-conciliation est bornée par les normes du droit et virtuellement productrice de nouvelles normes (sur la médiation dans ses relations avec la loi, cf. aussi Munck 98). D'autres formes de médiation (interprètes dans certains tribunaux, tuteurs ou médiateurs dans certains collèges ayant à gérer l'échec scolaire, Grands Frères de la RATP...) s'apparentent au contraire à des "dispositifs de conformation" de certains usagers aux usages des organisations. A l'inverse du modèle précédent, l'institution ne considère pas qu'il y ait litige entre deux parties, mais que l'une des parties ne se comporte pas comme elle le devrait ; les médiateurs ne sont plus des tiers impartiaux, mais des dispositifs dérogatoires permettant le "traitement para-institutionnel du désordre". Pour une illustration du renouvellement de la conception classique du contrôle social dans les espaces publics, cf. le rapport du CNV sur "Les polices de la ville" (CNV 93).

en public” fonctionnant comme des organismes de veille, de réprobation douce ou de prescription-proscription des comportements de la vie quotidienne (Roché 99).

Vers une définition civique de la cohésion sociale et territoriale ?

Avec cette définition civique de la médiation, il est patent que le bénéfice de l’usager est loin de constituer la finalité unique de la modernisation en cours. Comme l’exprime B. Jobert, les services publics ne connaissent pas seulement l’usager-client ou le bénéficiaire, ils peuvent aussi se structurer autour d’autres définitions de leur public : ennemis, perturbateurs, gêneurs, irresponsables qu’il faut ramener à la raison pour défendre l’ordre et le bien publics (Jobert 92). Cette analyse pourrait conduire à reformuler “en creux” la finalité de cohésion sociale et territoriale assignée aux services publics. P. Tolila fait remarquer l’impossibilité de trouver, dans aucun document public, une définition de la cohésion sociale autrement que menacée (Tolila 95). La cohésion devrait-elle se définir alors comme l’absence de tensions dans la ville, rappelant l’idée de défense sociale héritée des philanthropes de la fin du XIX^{ème} siècle⁸⁵ ?

A cette lecture, on pourrait en opposer une autre montrant comment la spirale dépressive où sont entraînés certains territoires oblige les services publics à se poser en priorité la question de la revitalisation de ces espaces, par une inspiration comparable à l’idée nord-américaine d’*empowerment*. Ce que J. Donzelot décrit comme le passage d’une conception “prophylactique” (la défense sociale) à une approche “immunologique” de l’action publique (l’*empowerment*)⁸⁶. Mais cette façon d’en appeler à l’initiative des populations pauvres pour s’en sortir en s’aidant elles-mêmes semble assez étrangère à notre culture nationale. Dans un pays comme la France, on observe plutôt une mobilisation des institutions qui font corps pour se protéger des perturbations dans les espaces publics. N’était-ce pas au demeurant pour gérer les quartiers sensibles que de nouvelles formes de coordination des pouvoirs publics ont été inventées ? (Querrien 98)

Dans son évaluation des plates-formes de services publics, la coopérative ACADIE montre que l’enjeu de celles-ci n’est pas forcément le regroupement physique, mais plutôt la

85. Cf. en ce sens Murard 96.

86. J. Donzelot, intervention au séminaire sur La nouvelle question urbaine (Donzelot, Jaillet 99-00).

coordination horizontale des agents de services publics concourant à la production d'une culture commune. La fourniture de nouvelles prestations serait un objectif mineur de ce dispositif au regard de l'intérêt porté à la présence symbolique du service public pour réinscrire les quartiers dévalorisés dans l'unité de la ville. Cette présence symbolique passerait par la capacité des institutions à se distancier des habitants. Si l'on assiste à la délivrance d'une nouvelle prestation, celle-ci consisterait à expliciter aux usagers leurs droits et devoirs vis-à-vis des services publics (Béhar, Gorgeon 98). B. Jobert rappelle aussi que l'enjeu de bien des équipements de quartier est moins l'usage que les habitants en font que la volonté de marquer par un signe tangible l'intérêt du politique pour ceux-ci (Jobert 92). Pour M. Bonetti, les bâtiments publics constituent l'armature structurant l'espace public et symbolisant le mode d'intégration de ces quartiers à l'ensemble de la société, les organisations qu'ils abritent représentant un ensemble d'institutions porteuses de règles participant de l'organisation de la vie sociale. Cette régulation opérerait une double médiation, entre habitants d'une part, entre ceux-ci et la société d'autre part, et son absence conduirait au développement de la violence à l'instar de ce qui s'observe aux États-Unis (Bonetti 95).

Dans la période récente, le discours politique qui assimile les services publics aux "garants du pacte républicain", paraît finalement glisser du registre de la production du lien social à celui de la production du lien civique, rabattue sur l'enjeu jugé prioritaire du rétablissement de la paix civile ou de l'intégration des populations immigrés⁸⁷. Aussi peut-on émettre l'hypothèse, en suivant P. Estèbe, qu'à travers le thème du "retour" de l'État républicain dans les années 90, ce dernier ne doit plus être entendu comme producteur d'interdépendance sociale, au sens de Duguit, mais dans le sens que Duguit prétendait justement reléguer en arrière-plan, celui d'une primauté des fonctions régaliennes, notamment de sécurité et d'intégration sociale, visant l'imposition de disciplines comportementales (Estèbe 99a). On peut toutefois douter que l'État dispose, même à travers ses services régaliens, des moyens opérationnels qui lui permettraient d'exhumer sa fonction de "puissance publique" autrement que par le symbole. Cette réhabilitation de la puissance publique pourrait s'inscrire en fait dans une filiation républicaine qui valorise la relation directe entre l'État et les citoyens, la présence – même symbolique – des services publics

87. Cette inflexion républicaine se perçoit nettement dans le vocabulaire du gouvernement Jospin qui fait de la "garantie du pacte républicain" son mot d'ordre, tenant l'insécurité pour un facteur essentiel de l'inégalité sociale. Au moment du Pacte de Relance pour la Ville, le gouvernement Juppé avait lui aussi évoqué la "restauration du pacte républicain" au nom d'une stratégie volontariste de reconquête des territoires "hors-droit". Ce discours faisait de la présence publique dans les quartiers "hors droit" le moyen privilégié d'une lutte contre l'appropriation "communautaire" des espaces publics.

devenant en elle-même une preuve de citoyenneté. Cette manière de donner un contenu plus civique que solidaire à la cohésion nationale paraît conforme à l'observation plus générale d'un repli de l'action publique sur sa fonction symbolique à proportion de l'impuissance du politique à peser sur les mécanismes qui provoquent l'éclatement de la ville.

Toute la difficulté de la lecture des évolutions actuelles du service public dans la ville tient à la coexistence et donc à la nécessité d'articuler, dans les recherches, les trois figures que l'on a identifiées (diversité, éclatement, rapprochement). Il paraît clair que de nouvelles conditions économiques ont conduit à la diversification du service public, à l'effondrement de son modèle unitaire. Or, ces mêmes évolutions économiques renforcent les tendances à la dissociation spatiale et le service public subit à son tour les conséquences de l'éclatement urbain, quand il ne les aggrave pas par son incapacité à trouver une cohérence dans ses modes de régulation. Les réponses politiques s'efforcent d'établir un compromis entre les exigences de la justice sociale et de la compétitivité, en d'autres termes à recoller les morceaux de la ville, mais elles manquent singulièrement de clarté ou bien paraissent subordonnées à un objectif d'un autre ordre, celui de la défense de l'État. Cette dernière dimension ouvre peut-être à la compréhension d'une certaine permanence – par delà ses vicissitudes – du modèle français de service public.



Références bibliographiques

- **ACADIE** (1997), *Évaluation de la politique de la ville en Haute-Normandie*. Rapport d'évaluation 1996, SGAR/Conseil Régional de Haute-Normandie.
- **ACTUALITÉS JURIDIQUES DROIT ADMINISTRATIF** (1996a), *La délégation de service public*, 9, septembre.
- **ACTUALITÉ JURIDIQUE DROIT ADMINISTRATIF** (1996b), *Administration de l'Éducation Nationale*, novembre.
- **AFFICHARD Joëlle, FOUCAULD Jean-Baptiste** de (dir.) (1992), *Justice sociale et inégalités*, Esprit.
- **AFFICHARD Joëlle** (1995), *Management public et traitement des usagers*, in A. David et alii (dir.), *Le Service public ? La voie moderne*, Colloque de Cerisy, L'Harmattan.
- **AFFICHARD Joëlle** (dir.) (1997), *Décentralisation des organisations et problèmes de coordination : les principaux cadres d'analyse*, L'Harmattan.
- **ANNALES DE LA RECHERCHE URBAINE** (1997), *L'école dans la ville*, 75, juin.
- **ASCHER François** (1994), *Métropolisation et services aux ménages : équipements centraux et services à domicile dans les zones métropolitaines*, in Joël Bonamy, Nicole May (dir.), *Services et mutations urbaines. Questionnements et perspectives*, Anthropos.
- **ASCHER François** (1996), *La métropolisation et les territoires de la démocratie*, Fondations, 3, mai.
- **ASCHER François** (1998), *La République contre la ville. Essai sur l'avenir de la France urbaine*, Éditions de l'Aube.
- **ASTIER Isabelle** (1997), *Souci d'insertion et revenu minimum*, Desclée de Brouwer.
- **AUCLAIR Élisabeth, DARTY François, MÉNARD François** (1998), *Les régies de quartier et la coproduction des services à l'habitat*, in M. Bonnet, Y. Bernard (dir.), *Services de proximité et vie quotidienne*, PUF.

- **BACHELET** Frank, **RANGEON** François (1996), *La politique de la ville ou les difficultés de l'interministérialité locale*, Politiques et management public, vol 14, 3, septembre.
- **BACHMANN** Christian, **LE GUENNEC** Nicole (1997), *Autopsie d'une émeute : histoire exemplaire d'un soulèvement de quartier*, Albin Michel.
- **BAGNANO** Arnaldo, **LE GALÈS** Patrick (1997), *Les villes européennes comme société et comme acteur*, in A. Bagnano, P. Le Galès (dir.), *Villes en Europe*, La découverte.
- **BALLAIN** René, **BENIGUI** Francine (dir.) (1995), *Loger les personnes défavorisées. Une politique publique sous le regard des chercheurs*, La documentation française.
- **BALLAIN** René, **BÉHAR** Daniel (1998), *Vingt ans après la réforme de 1977, refonder la politique du logement*, Fondations, 6.
- **BALLIGAND** Jean-Pierre, **RAYMONDIE** Olivier (1999), *La gestion déléguée des services publics locaux à l'heure européenne*, Rapport de synthèse du groupe d'étude, Institut de la décentralisation, novembre.
- **BALLION** René (1982), *Les consommateurs d'école*, Stock.
- **BANDT** Jacques de, **GADREY** Jean (dir.) (1994), *Relations de services, marchés de services*, CNRS-Éditions.
- **BARRÈRE** Anne, **MARTUCELLI** Danilo (1997), *L'école à l'épreuve de l'ethnicité*, Annales de la recherche urbaine, 75, juin.
- **BAUBY** Pierre, **BOUAL** Jean-Claude (1994), *Pour une citoyenneté européenne. Quels services publics ?*, Éditions de l'atelier.
- **BAUBY** Pierre, **BOUAL** Jean-Claude (1997), *La prise en compte de la notion de service public dans la construction européenne*, in P. Warin (dir.), *Quelle modernisation des services publics ? Les usagers au cœur des réformes*, La Découverte.
- **BAUTIER** Élisabeth (dir.) (1995), *Travailler en banlieue. La culture de la professionnalité*, L'Harmattan.
- **BAVOUX** Pascal (1997), *Des démarches territorialisées de services publics impulsées par l'État. Bref historique*, Les cahiers du DSU, CR-DSU, Rhône-Alpes, décembre.
- **BECKOUCHE** Pierre, **PFLIEGER** Géraldine (1999), *Enjeux territoriaux et action de l'État en Ile-de-France*, OEIL, Université Paris XII, mai.
- **BÉHAR** Daniel (1995a), *La question sociale et les services au public*, in *Politique de la ville : les services au public dans les quartiers*, Actes du colloque du 29 juin 1995, DIV, Les éditions d'ensembles, novembre.
- **BÉHAR** Daniel (1997), *Améliorer les services publics dans les quartiers : incertitudes d'une évidence*, Les

- cahiers du DSU, CR-DSU, Rhône-Alpes, décembre.
- **BÉHAR** Daniel (1998a), *Entre intégration des populations d'origine étrangère et politique de la ville : existe-t-il une discrimination positive à la française ?*, Hommes et migrations, 1213, mai-juin.
 - **BÉHAR** Daniel (1998b), *Le territoire et la nouvelle question sociale : incertitude des politiques publiques*, Quaderni, 34, hiver.
 - **BÉHAR** Daniel (1999), *Les fausses évidences de l'impératif territorial*, in E. Heurgon, N. Stathopoulos (dir.), Cerisy. Les métiers de la ville. Les nouveaux territoires de l'action collective, Éditions de l'Aube.
 - **BÉHAR** Daniel, **ESTÈBE** Philippe (1995), *La puissance publique et le lien social*, in Services urbains et gestion locale. Enjeux et perspectives de recherches 1985-1993, Plan Urbain.
 - **BÉHAR** Daniel, **ESTÈBE** Philippe (1996), *Le pacte de relance pour la ville*, Esprit, mars.
 - **BÉHAR** Daniel, **ESTÈBE** Philippe (1998), *Vers un État sans territoire ?*, in L'État de la France, La découverte.
 - **BÉHAR** Daniel, **GORGEON** Catherine (1998), *Évaluation de l'appel à projets plates-formes de services publics*, ACADIE/DIV, mars.
 - **BERRY** Michel (1983), *Les technologies invisibles*, CRG.
 - **BERTOLOTTO** Fernando, Joubert Michel (dir.) (1998), *Adaptation des services publics. Santé*, Dossier thématique de l'Instance d'évaluation de la politique de la ville en Ile-de-France, octobre.
 - **BIALÈS** Christian (1996), *Dictionnaire d'économie et des faits économiques et sociaux contemporains*, Éditions Foucher.
 - **BLIN** Anne-Véronique, **ROUSSELOT** Loïc (1998), *Action sociale et innovation. La normalisation entre service public et service de proximité*, in M. Bonnet, Y. Bernard (dir.), Services de proximité et vie quotidienne, PUF
 - **BODIGUEL** Jean-Luc, **ROUBAN** Luc (1991), *Le fonctionnaire détrôné ? L'État au risque de la modernisation*, Presses de la FNSP.
 - **BODIGUEL** Jean-Luc (1999), *Rapport général de synthèse*, in H. Pauliat (dir.), La cohésion territoriale et les services publics en Europe. Interprétation et portée de l'article 7D du traité d'Amsterdam, Pulim.
 - **BODY-GENDROT** Sophie (1998), *Les villes face à l'insécurité*, Bayard.
 - **BODY-GENDROT** Sophie (1999), *De nouveaux emplois dans des quartiers sûrs au siècle prochain ?*, in E. Heurgon, N. Stathopoulos (dir.), Cerisy. Les métiers de la ville. Les nouveaux territoires de l'action collective, Éditions de l'Aube.
 - **BOITEAU** Claudie (1999), *Les conventions de délégation de service public : transparence et service public local*, Éditions locales de France.

- **BOLTANSKI** Luc, **THÉVENOT** Laurent (1991), *De la justification*, Gallimard.
- **BOLTANSKI** Luc (dir.) (1992), *Innovations et pratiques locales dans l'administration*, GSPM/EHESS.
- **BONETTI** Michel (1995), *Lenjeu de la gestion urbaine*, Annales de la recherche urbaine, 68-69, septembre-décembre.
- **BONNET** Michel, **BERNARD** Yvonne (dir.) (1998), *Services de proximité et vie quotidienne*, PUF
- **BORZEIX** Anni et alii (1993), *EDF-GDF Bonjour. L'interaction agent-client à l'accueil*, CNRS-PIRTTEM/EDF
- **BOUAL** Jean-Claude (1997), *Le débat européen sur les services publics et les réseaux*, in C. Quin, G. Jeannot (dir.), *Un service public pour les européens ? Diversité des traditions et espaces de convergence*, METL/La documentation française.
- **BOURDIEU** Pierre, *La démission de l'État*, in P. Bourdieu (dir.), *La misère du monde*, Seuil.
- **BOURDIN** Alain (1998a), *Gouvernance, appartenances sociales et gestion des services urbains*, Annales de la recherche urbaine, 80-81, décembre.
- **BOURDIN** Alain (1998b), *Le gouvernement des villes institue autant qu'il coordonne ou les limites des théories de la gouvernance*, in N. May et alii (dir.), *La ville éclatée*, Éditions de l'Aube.
- **BOURDIN** Alain (2000), *Les services à la mobilité : structuration de la vie quotidienne et des déplacements*, in M. Bonnet (dir.), *Mobilité et territoires*, PUCA.
- **BOURETZ** Pierre (1997), *Sur la philosophie politique de l'égalité*, in Conseil d'État (1997), *Sur le principe d'égalité*, Rapport public 1996, Études & Documents 48, La documentation française.
- **BOUSQUET** Richard (1999), *Insécurité : nouveaux enjeux. L'expertise et les propositions policières*, L'Harmattan.
- **BOUVEAU** Patrick (1998), *Évaluation de la politique de la ville, L'école. Formes et logiques de l'action scolaire*, ANALISE/PRIF, août.
- **BRACHET** Philippe (1994), *Le partenariat de service public : avec usagers, élus et professionnels*, L'Harmattan.
- **BRACHET** Philippe (1995), *Du commandement au management. L'administration française entre souveraineté et service public*, Publisud.
- **BRAVO** Jacques (dir.) (1999), *Rapport final de l'Instance d'évaluation de la politique de la ville en Ile-de-France*, janvier.
- **BROCCOLICHI** Sylvain (1995), *Orientations et ségrégations nouvelles dans l'enseignement secondaire*, Sociétés Contemporaines, 21.
- **BROCCOLICHI** Sylvain, **ZANTEN** Agnès van (1997), *Espaces de concurrence et circuits de scolarisation*, Annales de la recherche urbaine, 75, juin.

- **BRUSTON** André (1991), intervention in Plan Urbain, RATP, DRI, La relation de service dans le secteur public, tome I.
- **BUI-TRONG** Lucienne (1998), *Les rapports des jeunes avec l'autorité policière*, Ville École Intégration, 112, mars.
- **CACHAU** Jérôme (1999), *Vers la ville virtuelle... Une problématique européenne*, in E. Heurgon, N. Stathopoulos (dir.), *Cerisy. Les métiers de la ville. Les nouveaux territoires de l'action collective*, Éditions de l'Aube.
- **CAMUS** Agnès, **CORCUFF** Philippe, **LAFAYE** Claudette (1993), *Entre le local et le national : des cas d'innovation dans les services publics*, Revue française des affaires sociales, 3.
- **CASCALÈS** Michèle (1997), *La reconnaissance des échelons territoriaux dans la réforme de l'État*, Revue administrative, 297, mai-juin.
- **CASCALÈS** Michèle (1999), *Comment s'élaborent les contrats de plan 2000-2006*, Pouvoirs locaux, 40, mars.
- **CAVALLIER** Georges (dir.) (1999), *Nouvelles recommandations pour la négociation des contrats de ville de la nouvelle génération (2000-2006)*, Rapport au Ministre délégué à la Ville, mai.
- **CHALAS** Yves, Dubois-Taine Geneviève (dir.) (1997), *La ville émergente*, Éditions de l'Aube.
- **CHALAS** Yves, **GAUDIN** Jean-Pierre, **GENESTIER** Philippe (1998), *Intégrer au quartier, intégrer par le quartier : l'échelle du développement social urbain en question*, CES/PCA.
- **CHAPUT** Yves (dir.) (2000), *Clientèle et concurrence : approche juridique du marché*, Litec.
- **CHARLOT** Bernard (dir.) (1997), *Violences à l'école ; état des savoirs*, Armand Colin.
- **CHATY** Lionel (1997), *L'administration face au changement. Projets de services et centres de responsabilité dans l'administration française*, L'Harmattan.
- **CHAUVIÈRE** Michel, **GODBOUT** Jacques (dir.) (1992), *Les usagers entre marché et citoyenneté*, L'Harmattan.
- **CHEVALLIER** Jacques (1978), *L'idéologie de l'intérêt général*, PUF.
- **CHEVALLIER** Jacques (1992), *Regards sur l'administré*, in M. Chauvière, J. Godbout (dir.), *Les usagers entre marché et citoyenneté*, L'Harmattan.
- **CHEVALLIER** Jacques (1997), *Le service public*, PUF.
- **CHOPART** Jean-Noël, **GUILLOTEAU** Laurence (1993-1994), *Les professionnels au contact direct du public*, compte-rendu du séminaire organisé par la MIRE.
- **CHOPART** Jean-Noël (1997), *Les professions sociales : de la certitude professionnelle au modèle de la compétence*, in P. Warin (dir.), *Quelle modernisation des services publics ? Les usagers au cœur des réformes*, La Découverte.
- **CLAVAL** Paul (1994), *Réseaux, densités et effets de seuil*.

- Quelques réflexions sur l'aménagement*, Communication au Groupe Réseaux 2010, Commissariat Général du Plan.
- **CLOSETS** François de (1989), *Le pari de la responsabilité*, Commission Efficacité de l'État du Commissariat Général du Plan, La documentation française.
 - **CNFPT** (1995), *Politique de la ville et services des villes*.
 - **COING** Henri (1997), *La notion de service public*, in M. Gariépy, M. Marié (dir.), *Ces réseaux qui nous gouvernent*, LHarmattan.
 - **COING** Henri (1998), *Services urbains et ville : nouveaux enjeux*, Sociétés contemporaines, 32.
 - **COLOOS** Bernard (1995), *La production et la gestion de l'habitat*, in F. Ascher (dir.), *Le logement en questions. L'habitat dans les années quatre-vingt dix : continuité et ruptures*, Éditions de l'Aube.
 - **COMMISSARIAT GÉNÉRAL DU PLAN** (1993a), *Pour un État stratège garant de l'intérêt général*, Commission "État, administration et services publics de l'an 2000" présidée par C. Blanc, La documentation française.
 - **COMMISSARIAT GÉNÉRAL DU PLAN** (1993b), *Les services publics et l'accueil des populations défavorisées. Évaluation de la politique d'accueil*, La documentation française.
 - **COMMISSARIAT GÉNÉRAL DU PLAN** (1993c), *Villes, démocratie, solidarité : le pari d'une politique*, Rapport du Groupe "Villes" présidé par F. Geindre, La documentation française.
 - **COMMISSARIAT GÉNÉRAL DU PLAN** (1994), *La France de l'an 2000*, Rapport au Premier ministre de la Commission présidée par A. Minc, O. Jacob/La documentation française.
 - **COMMISSARIAT GÉNÉRAL DU PLAN** (1997), *Cohésion sociale et territoires*, Rapport du groupe présidé par Jean-Paul Delevoye.
 - **CONAN** Michel (1996), *La coproduction des biens publics*, CSTB.
 - **CONSEIL D'ÉTAT** (1994), *Service public, services publics : déclin ou renouveau*, Études et documents, 46, La documentation française.
 - **CONSEIL D'ÉTAT** (1997), *Sur le principe d'égalité*, Rapport public 1996, Études & Documents, 48, La documentation française.
 - **CONSEIL D'ÉTAT** (1999), *L'intérêt général*, Rapport public 1998, Études & Documents, 50, La documentation française.
 - **CONSEIL NATIONAL DES VILLES** (1993), *Les polices de la ville*.
 - **CONSEIL NATIONAL DES VILLES** (1997), *Rapport général*.
 - **CORCUFF** Philippe, **LAFAYE** Claudette (1992), *Éclairages locaux sur les transformations des services publics. A la croisée des niveaux micro et*

- macrosociaux, in L. Boltanski (dir.), *Innovations et pratiques locales dans l'administration*, GSPM/EHESS.
- **CORCUFF** Philippe, **LAFAYE** Claudette (1993), *Les dilemmes de l'équilibre social. Une innovation locale dans le secteur HLM*, Revue française des affaires sociales, 3.
 - **CORCUFF** Philippe, **LAFAYE** Claudette (1996), *Tensions et redéfinitions dans une DDE*, in C. Grémion, R. Fraisse (dir.), *Le service public en recherche. Quelle modernisation ?*, La documentation française.
 - **COUTARD** Olivier (1998), *Le droit à l'eau et à l'énergie en France : à propos de quelques évolutions récentes*, in N. May et alii (dir.), *La ville éclatée*, Éditions de l'Aube.
 - **DAMON** Julien (1996), *La gare des sans-abri. Un miroir de la question sociale*, Annales de la recherche urbaine, 71, juin.
 - **DAMON** Julien (1998), *Affirmative action et discrimination positive*, note dactylographiée, PUCA.
 - **DAVEZIES** Laurent, **PRUD'HOMME** Rémy (1993), *L'économie du partenariat public/privé*, in C. Martinand (dir.), *L'expérience française du financement privé des équipements publics*, Economica.
 - **DAVID** Albert et alii (dir.) (1995), *Le Service public ? La voie moderne*, Colloque de Cerisy, LHarmattan.
 - **DEBARBIEUX** Éric (1996), *La violence en milieu scolaire*. 1. État des lieux, ESF
 - **DEBARBIEUX** Éric (1999), *Violence et ethnicité dans l'école française*, Revue européenne des migrations internationales, vol. 14, 1, juillet.
 - **DELARUE** Jean-Marie (1991), *Banlieues en difficultés : la relégation*, Syros.
 - **DÉLÉGATION INTERMINISTÉRIELLE À LA VILLE** (1999), *Les contrats de ville 2000-2006. Une ambition pour les villes*.
 - **DELCAMP** Alain, *Principe de subsidiarité et décentralisation*, in J. C. Némery (dir.), *Le renouveau de l'aménagement du territoire en France et en Europe*, Economica.
 - **DELFINI** Corrado, **DEMAZIÈRES** Didier (2000), *Le traitement de l'offre d'emploi à l'ANPE : diversité des logiques d'intermédiation*, Travail et emploi, 81, janvier.
 - **DEROUET** Jean-Louis (1992), *Le cas des zones d'éducation prioritaires dans l'Éducation Nationale*, in L. Boltanski (dir.), *Innovations et pratiques locales dans l'administration*, GSPM/EHESS.
 - **DESCHAMPS** Emmanuelle (1998), *Le droit public et la ségrégation urbaine (1943-1997)*, LGDJ.
 - **DODIER** Nicolas (1989), *Le travail d'accommodation des inspecteurs du travail en matière de sécurité*, in L. Boltanski, L. Thévenot (dir.), *Justice et justesse dans le travail*, PUF.
 - **DONZELOT** Jacques (1984), *L'invention du social*, Fayard.
 - **DONZELOT** Jacques (1999), *La nouvelle question urbaine*, Esprit, 258, novembre.

- **DONZELOT** Jacques, **ESTÈBE** Philippe (1994), *L'État animateur. Essai sur la politique de la ville*, Esprit.
- **DONZELOT** Jacques, **JAILLET** Marie-Christine (1997), *Les zones urbaines défavorisées*, Synthèse de l'étude pilote, CDSM/Plan Urbain.
- **DONZELOT** Jacques, **WYVEKENS** Anne (1998), *Magistrature sociale et souci du territoire. Les groupes locaux de traitement de la délinquance*, Cahiers de l'IHESI, 2^{ème} trimestre.
- **DONZELOT** Jacques, **JAILLET** Marie-Christine (dir.) (1999-00), *La nouvelle question urbaine*, compte-rendu du séminaire organisé par le PUCA.
- **DROUET** Dominique, **LORRAIN** Dominique (1991), *L'ingénierie des services urbains, structures et évolutions dans six pays européens*, Ministère de l'Intérieur, Collection études et recherches, La documentation française.
- **DUBET** François (1994), *Les mutations du système scolaire et les violences à l'école*, Cahiers de l'IHESI, 15.
- **DUBET** François, **LAPEYRONNIE** Didier (1992), *Les quartiers d'exil*, Seuil.
- **DUBET** François, **MARTUCCELLI** Danilo (1996), *A l'école. Sociologie de l'expérience scolaire*, Seuil.
- **DUBET** François, **MARTUCCELLI** Danilo (1998), *Dans quelle société vivons-nous ?*, Seuil.
- **DUMOULIN** Laurence, **DELPEUCH** Thierry (1997), *La justice : émergence d'une rhétorique de l'usager*, in P. Warin (dir.), *Quelle modernisation des services publics ? Les usagers au cœur des réformes*, La Découverte.
- **DUPUY** François, **THOENIG** Jean-Claude (1985), *L'administration en miettes*, Fayard.
- **DURAN** Patrice, **HÉRAULT** Bruno (1992), *L'administration à la découverte du politique : l'Équipement en décentralisation*, Annuaire des collectivités locales.
- **DURAN** Patrice, **THOENIG** Jean-Claude (1996), *L'État et la gestion publique territoriale*, Revue française de science politique, vol. 46, 4, août.
- **EIGLIER** Pierre, **LANGÉARD** Éric (1987), *Servuction. Le marketing des services*, Mc Graw-Hill.
- **ELBAUM** Mireille (1994), *Pour une autre politique de traitement du chômage*, Esprit, août-septembre.
- **EME** Bernard (1994), *Insertion et économie solidaire*, in J. L. Laille, B. Eme (dir.), *Cohésion sociale et emploi*, Desclée de Brouwer.
- **EME** Bernard, **GARDIN** Laurence, **GOUNOUF** Marie-France (1995), *Le travail, creuset de lien civil*, in Plan Urbain, *Les régies de quartier, expérience et développement. Regards de chercheurs*.
- **ESPRIT** (1998), *A quoi sert le travail social ?*, 241, mars-avril.

- **ESTÈBE** Philippe, **KIRSZBAUM** Thomas (1996), *L'intercommunalité entre optimum territorial et pouvoir local*, ACA-DIE/Plan Urbain.
- **ESTÈBE** Philippe (dir.) (1998), *Adaptation des services publics*, Dossier thématique de l'Instance d'évaluation de la politique de la ville en Ile-de-France, octobre.
- **ESTÈBE** Philippe (1999a), *L'usage des quartiers. Action publique et géographie dans la politique de la ville (1989-1998)*, Thèse Paris X.
- **ESTÈBE** Philippe (1999b), *Service public et différences sociales*, *Projet*, 260.
- **EYMARD-DUVERNAY** François, **MARCHAL** Emmanuelle (1994), *Les règles en action : entre une organisation et ses usagers*, *Revue française de sociologie*, vol. 35.
- **EYMARD-DUVERNAY** François, **MARCHAL** Emmanuelle (1996), *Les agents des services publics à l'épreuve des usagers*, in C. Grémion, R. Fraisse (dir.), *Le service public en recherche. Quelle modernisation ?*, La documentation française.
- **FAUROUX** Roger (1996), *Pour l'école*, Rapport de la commission présidée par R. Fauroux, Calmann-Lévy/La Documentation française.
- **FELKAY** Michel (1999), *Les interventions de la police dans les zones de cités urbaines*, L'Harmattan.
- **FITOUSSI** Jean-Paul, **ROSANVALLON** Pierre (1996), *Le nouvel âge des inégalités*, Seuil.
- **FLOCH'HLAY** Béatrice (1998), *Évaluation des services publics. D'une logique gestionnaire à une logique démocratique*, *Sciences de la société*, 43, février.
- **FORNEL** Michel de (1993), *Faire parler les objets. Perception, manipulation et qualification des objets de l'enquête policière*, *Raisons pratiques*, 4.
- **FOUCAULD** Jean-Baptiste de (1996), *Pour un service universel de l'information*, *Problèmes économiques*, 2464-2465.
- **FOURIER** Martine, **BA** Saada, **LAPLANCHE** Laurent (1996), *L'accueil des populations étrangères dans les services publics*, ADRI.
- **FRAISSE** Robert, **GUILLAUME** Marc (dir.) (1986-87), *Services publics et espaces collectifs : modèles de gestion et cultures d'entreprise*, Université Paris Dauphine.
- **FROMENT** Jean-Claude, **SAYAH** Jamil (dir.) (1998), *Le service public local. Des impératifs de la modernisation aux exigences de la démocratie*, PUG.
- **GADREY** Jean (1990), *Rapports sociaux de service : une autre régulation*, *Revue économique*, vol. 41, 1.
- **GADREY** Jean (1997a), *Service universel, service d'intérêt général, service public : un éclairage à partir du cas des télécommunication et du secteur postal*, *Politiques et management public*, vol. 15, 2, juin.
- **GADREY** Jean, **GALLOUJ** Faïz, **GHILLEBAERT** Edwige (1997b), *Analyser les prestations de cohésion sociale "hors cadre" des services publics et*

- leur coût : le cas des relations de guichet à La Poste, Politiques et management public, vol. 15, 4, décembre.
- **GALLAND** Jean-Pierre (1997), *Services publics et territoires*, in C. Quin, G. Jeannot (dir.), Un service public pour les européens ? Diversité des traditions et espaces de convergence, METL/La documentation française.
 - **GAUDIN** Jean-Pierre (1992), *La ville dans les plis de l'usage*, in M. Chauvière, J. Godbout (dir.), Les usagers entre marché et citoyenneté, LHarmattan.
 - **GAUDIN** Jean-Pierre, **GENESTIER** Philippe, **RIOU** Françoise (1995), *La ségrégation : aux sources d'une catégorie raisonnement*, Recherche, 69, MELT-PCA.
 - **GAUDIN** Jean-Pierre (dir.) (1996), *La négociation des politiques contractuelles*, LHarmattan.
 - **GAUDIN** Jean-Pierre, **NOVARINA** Gilles (dir.) (1997), *Politiques publiques et négociation : multipolarités, flexibilités, hiérarchies : quelques courants contemporains de recherche*, CNRS Éditions.
 - **GAUDIN** Jean-Pierre (1998), *La gouvernance moderne, hier et aujourd'hui : quelques éclairages à partir des politiques publiques françaises*, Revue internationale des sciences sociales, mars, 155.
 - **GAUTRAT** Jacques (1996), *Les caisses d'allocations familiales confrontées à l'entrée en masse de nouveaux usagers*, in C. Grémion, R. Fraisse (dir.), Le service public en recherche. Quelle modernisation ?, La documentation française
 - **GIBERT** Patrick, **THOENIG** Jean-Claude (1993), *La gestion publique, entre l'apprentissage et l'amnésie*, Politiques et management public, 1, mars.
 - **GIRIN** Jacques (1995), *Les agencements organisationnels*, in F. Charue-Duboc (dir.), Des savoirs en action : contributions de la recherche en gestion, LHarmattan.
 - **GLEIZAL** Jean-Jacques (dir.) (1995), *Le retour des préfets ?*, PUG.
 - **GOFFMAN** Erwin (1968), *Asiles*, Éditions de minuit.
 - **GODARD** Francis (1999), *Les services et métiers de la ville : tenir la distance*, in E. Heurgon, N. Stathopoulos (dir.), Cerisy. Les métiers de la ville. Les nouveaux territoires de l'action collective, Éditions de l'Aube.
 - **GODBOUT** Jacques (1991), *Co-production et représentation de l'usager*, in Plan Urbain, RATP, DRI, La relation de service dans le secteur public, tome I.
 - **GORGEON** Catherine (dir.) (1998), *Adaptation des services publics. Police*, Dossier thématique de l'Instance d'évaluation de la politique de la ville en Ile-de-France, juin.
 - **GORZ** André (1993), *Métamorphoses du travail :*

- quête du sens, critique de la raison économique, Galilée.
- **GOTMAN** Anne (dir.) (1998), *Ville et hospitalité*, Séminaire du PUCA.
 - **GRAVEL** Nicolas, **MARTINEZ** Michel, **TRANNOY** Alain (1999), *La valeur marchande de la qualité de vie*, in D. Pumain, M.-F. Mattei (dir.), *Données urbaines 2*, Anthropos.
 - **GRÉMION** Catherine (1992), *Que reste-t-il des administrations déconcentrées ?*, in P. Muller (dir.), *L'administration française est-elles en crise ?*, LHarmattan.
 - **GRÉMION** Catherine, **MOUHANNA** Christian (1995), *Le sous-préfet à la ville*, LHarmattan.
 - **GRÉMION** Catherine, **FRAISSE** Robert (dir.) (1996), *Le service public en recherche. Quelle modernisation ?*, La documentation française.
 - **GRÉMION** Pierre (1976), *Le pouvoir périphérique. Bureaucrates et notables dans le système politique français*, Seuil.
 - **GROSJEAN** Michelle (1991), *La question dans les prestations de service. L'exemple du métro parisien*, in C. Kerbrat-Orecchioni (dir.), *La question*, PUL.
 - **GUENGANT** Alain, **JOSSELIN** Jean-Michel, **ROCABOY** Yvon (1995), *Densité et finances locales. Difficultés de la modélisation*, Annales de la recherche urbaine, 67, juin.
 - **HABERMAS** Jürgen (1990), *Écrits politiques*, Le Cerf.
 - **HATCHUEL** Armand (1990), *Les marchés à prescripteurs. Crise de l'échange et genèse sociale*, Communication au colloque "L'inscription sociale du marché", ADSE, novembre.
 - **HATCHUEL** Armand, **WEIL** Benoît (1992), *L'expert et le système : gestion des savoirs et métamorphose des acteurs dans l'entreprise industrielle*, Economica.
 - **HATCHUEL** Armand, **JOUGLEUX** Muriel, **PALLEZ** Frédérique (1996), *La création de produits dans les services publics : la dimension oubliée*, in C. Grémion, R. Fraisse (dir.), *Le service public en recherche. Quelle modernisation ?*, La documentation française.
 - **HATCHUEL** Armand, **PALLEZ** Frédérique (1997), *Services publics : la subversion par les nouveaux produits*, Revue française de gestion, 115, septembre-octobre.
 - **HEURGON** Edith, **BERTHAULT** Virginie (1999), *La RATP entreprise publique de réseau : les nouveaux services au cœur des territoires de projets et de partenariats*, in E. Heurgon, N. Stathopoulos (dir.), *Cerisy. Les métiers de la ville. Les nouveaux territoires de l'action collective*, Éditions de l'Aube.
 - **HIRSCHMANN** Albert O. (1972), *Face au déclin des entreprises et des institutions*, Éditions ouvrières.
 - **IGAS** (1996), *Rapport d'enquête sur l'implication des DDTEFP dans la politique de la ville*, mars.

- **INSTANCE D'ÉVALUATION DE LA POLITIQUE DE LA VILLE EN ÎLE-DE-FRANCE** (1999a), *Politique de la ville et politique de l'emploi*, Dossier thématique, janvier.
- **INSTANCE D'ÉVALUATION DE LA POLITIQUE DE LA VILLE EN ÎLE-DE-FRANCE** (1999b), *Politique de la ville et politique de l'habitat*, Dossier thématique, janvier
- **JACQUIER** Claude (1999), *Synthèse*, in E. Heurgon, N. Stathopoulos (dir.), Cerisy. Les métiers de la ville. Les nouveaux territoires de l'action collective, Éditions de l'Aube.
- **JAILLET** Marie-Christine (1993), *L'insertion par l'économique*, in Les enjeux de l'action, Évaluation de la politique de la ville, DIV/Plan Urbain/CDC.
- **JAILLET** Marie-Christine (1999), *Peut-on parler de sécession urbaine à propos des villes européennes ?*, Esprit, 258, novembre.
- **JAILLET** Marie-Christine, **ESTÈBE** Philippe (à paraître), *Les périurbains sont heureux*, Urbanisme.
- **JEANNOT** Gilles, **PÉRALDI** Michel (dir.) (1991), *L'envers des métiers : compétences politiques et pratiques professionnelles dans les DDE*, Techniques, territoires et sociétés, 15-16, novembre.
- **JEANNOT** Gilles (1991), intervention in Plan Urbain, RATP, DRI, La relation de service dans le secteur public, tome V.
- **JEANNOT** Gilles, **JOSEPH** Isaac (dir.) (1995), *Métiers du public. Les compétences de l'agent et l'espace de l'utilisateur*, CNRS Éditions.
- **JEANNOT** Gilles (1998), *Les usagers du service public*, PUF.
- **JEANNOT** Gilles (1999), *Débordement du social et spillover européen*, in E. Heurgon, N. Stathopoulos (dir.), Cerisy. Les métiers de la ville. Les nouveaux territoires de l'action collective, Éditions de l'Aube.
- **JOBERT** Arthur (1998), *L'aménagement en politique : ou ce que le "syndrome NIMBY" nous dit de l'intérêt général*, Politix, 42, avril/juin.
- **JOBERT** Bruno (1988), *La version française du corporatisme : définition et implications pour la modernisation de l'État dans une économie en crise*, in D. Colas (dir.), L'État et les corporatismes, PUF.
- **JOBERT** Bruno (1992), *Usagers et agents du service public : proposition pour l'approche d'un système complexe*, in M. Chauvière, J. Godbout (dir.), Les usagers entre marché et citoyenneté, L'Harmattan.
- **JOSEPH** Isaac (1988a), *La relation de service, les interactions entre agents et voyageurs*, Annales de la recherche urbaine, 39.
- **JOSEPH** Isaac (1991), *Coopération et justification. La prestation de service et les logiques d'usage*, in Plan Urbain, RATP, DRI, La relation

- de service dans le secteur public, tome I.
- **JOSEPH** Isaac (1992), *Le temps partagé : le travail du machiniste-receveur*, Sociologie du travail, 1, janvier.
 - **JOSEPH** Isaac (1998), *Le bien commun des villes*, in J. P. Sueur (dir.), *Demain la ville*, tome II, La documentation française.
 - **KAYSERGRUBER** Danièle, **STROBEL** Pierre (1996), *Service public, fin de siècle. Contraintes européennes et défi de la pauvreté*, in C. Grémion, R. Fraisse (dir.), *Le service public en recherche. Quelle modernisation ?*, La documentation française.
 - **KERGOAT** Jacques (dir.) (1998), *Le monde du travail*, La découverte.
 - **KIRSZBAUM** Thomas, **MÉVEL** Catherine (1993), *Politique de la ville et modernisation des services publics dans le département du Vaucluse*, Comité d'évaluation de la politique de la ville/Groupe thématique : requalification des services publics, mars.
 - **KIRSZBAUM** Thomas (1998), *Fonction de coordination des services de l'État et contractualisation dans la politique de la ville. Essai de synthèse des évaluations produites dans le cadre du XI^{ème} Plan*, CEDOV/Plan Urbain.
 - **KIRSZBAUM** Thomas (1999), *Les immigrés dans les politiques locales de l'habitat : variations locales sur le thème de la diversité*, Sociétés contemporaines, 33/34, janvier-avril.
 - **KIRSZBAUM** Thomas (2000), *La question de l'égalité en France et aux Etats-Unis. Essai de synthèse bibliographique des débats sur la discrimination positive et le multiculturalisme*, SKC/PUCA, janvier.
 - **LABRUYÈRE** Chantal (1999), *La professionnalisation des emplois de service*, in E. Heurgon, N. Stathopoulos (dir.), *Cerisy. Les métiers de la ville. Les nouveaux territoires de l'action collective*, Éditions de l'Aube.
 - **LACHAUME** Jean-François (1995), *La loi d'orientation pour le développement et l'aménagement du territoire du 4 février 1995 et le service public*, Revue française de droit administratif, 11 (5), septembre-octobre.
 - **LACOSTE** Michelle (1991), *L'agent, le client et l'ordinateur*, in Plan Urbain, RATP, DRI, *La relation de service dans le secteur public*, tome III.
 - **LAFERRIÈRE** Bernard (1999), *Les agents d'ambiance révélateurs de l'évolution du caractère relationnel des métiers du transport public*, in E. Heurgon, N. Stathopoulos (dir.), *Cerisy. Les métiers de la ville. Les nouveaux territoires de l'action collective*, Éditions de l'Aube.
 - **LAFORE** Robert (1992), *Droit d'usage, droit des usager : une problématique à dépasser*, in M. Chauvière, J. Godbout (dir.), *Les usagers entre marché et citoyenneté*, LHarmattan.
 - **LAFORE** Robert (1995), *L'ordre consensuel. Le droit des politiques sociales*, Le nouveau Mascaret, 37, septembre.

- **LAFORE** Robert (1999), *Services publics sociaux et cohésion sociale*, in S. Decreton (dir.), *Service public et lien social*, LHarmattan.
- **LAMARCHE** Thomas (1998), *Développement du marketing et recomposition du service public*, Sciences de la société, 43, février.
- **LANDRIEU** Josée (1998), *Ville éclatée : de nouvelles perspectives de régulation sociale*, in N. May et alii (dir.), *La ville éclatée*, Éditions de l'Aube.
- **LANDRIEU** Josée (1999), *Les services dans la ville de demain : les enjeux de la territorialité*, in E. Heurgon, N. Stathopoulos (dir.), *Cerisy. Les métiers de la ville. Les nouveaux territoires de l'action collective*, Éditions de l'Aube.
- **LANGÉARD** Éric, **PHILIPPE** Jean (1991), *L'ordinateur au guichet : le cas de l'ANPE*, in Plan Urbain, RATP, DRI, *La relation de service dans le secteur public*, tome IV.
- **LANGLAIS** Jean-Louis et alii (1991), *Les services publics de proximité dans les quartiers en difficulté*, IGAS/IGA, juillet.
- **LANGOUËT** Gabriel, **LÉGER** Alain (1994), *École publique ou école privée. Trajectoires et réussites scolaires*, Fabert, 1994.
- **LAPEYRONNIE** Didier (1999), *Contre-monde. Imitation, opposition, exclusion*, Annales de la recherche urbaine, 83/84.
- **LARCHER** Gérard (dir.) (1999), *L'avenir des espaces périurbains*, Rapport d'information 292 (98-99), Commission des affaires économiques du Sénat.
- **LASCOUMES** Pierre (1997), *Rendre gouvernable : de la traduction au transcodage*, in J. Chevallier (dir.), *La gouvernabilité*, PUF-CURAPP.
- **LASCOUMES** Pierre, **LE BOURHIS** Jean-Pierre (1998), *Le bien commun comme construit territorial : identités d'action et procédures*, Politix, 42, avril-juin.
- **LAVILLE** Jean-Louis (1994), *Les enjeux de l'économie solidaire*, in J. L. Laville (dir.), *L'économie solidaire. Une perspective internationale*, Desclée de Brouwer.
- **LAVILLE** Jean-Louis (1996), *Service public social et modernisation de la gestion*, in C. Grémion, R. Fraisse (dir.), *Le service public en recherche. Quelle modernisation ?*, La documentation française.
- **LAVILLE** Jean-Louis (1997), *De la sociologie des organisations à la sociologie des institutions ? L'exemple de la modernisation du service public social*, Cahiers lillois d'économie et de sociologie, 29, 1^{er} semestre.
- **LAVILLE** Jean-Louis (1998), *Les services solidaires : une autre construction des services de proximité*, in M. Bonnet, Y. Bernard (dir.), *Services de proximité et vie quotidienne*, PUF.
- **LE CLAINCHE** Michel (1994), *La place des services publics dans la politique de la*

- ville, *Revue française d'administration publique*, 71, juillet-septembre.
- **LEFÈVRE** Christian (1998), *Gouvernance, institutions et territoires : les gouvernements métropolitains dans les pays occidentaux*, in N. May et alii (dir.), *La ville éclatée*, Éditions de l'Aube.
 - **LE GALÈS** Patrick (1995), *Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine*, *Revue française de sciences politiques*, vol 45, 1.
 - **LEGAY** Agnès, **MONTCHATRE** Sylvie (2000), *LANPE à l'épreuve du local*, Travail et emploi 81, janvier.
 - **LENOBLE** Jacques, **BERTEN** André (1990), *Dire la norme. Droit politique et énonciation*, LGDJ/Story Scientia.
 - **LIPSKY** Michael (1980), *Street-level bureaucracy : dilemmas of the individual in public services*, Russel Sage Foundation.
 - **LOLIVE** Jacques (1999), *La montée en généralité pour sortir du Nimby : la mobilisation associative contre le TGV Méditerranée*, *Politix* 39, juillet-septembre.
 - **LORRAIN** Dominique (1993a), *Après la décentralisation. L'action publique flexible*, *Sociologie du travail*, 3.
 - **LORRAIN** Dominique (1993b), *Les services urbains, le marché et le politique*, in C. Martinand (dir.), *L'expérience française du financement privé des équipements publics*, *Economica*.
 - **LORRAIN** Dominique (1995), *France : le changement silencieux*, in D. Lorrain, G. Stroker (dir.), *La privatisation des services urbains en Europe, La découverte*.
 - **LORRAIN** Dominique (1996), *Services publics et participation des citoyens*, *Annuaire des collectivités locales*, vol. 16.
 - **LORRAIN** Dominique (1998), *Administrer, gouverner, réguler*, *Annales de la recherche urbaine*, 80-81, décembre.
 - **LOUIS** François (1994), *Décentralisation et autonomie des établissements*, Hachette.
 - **MACÉ** Éric (1997), *Les contours de la médiation : institution, conciliation, conformation. A propos d'un dispositif de "médiation" de la RATP*, *Revue française des affaires sociales*, 2, avril-juin.
 - **MADIOT** Yves (1995), *Vers une territorialisation du droit*, *Revue française de droit administratif*, 11(5), septembre-octobre.
 - **MADIOT** Yves (1997), *Service public et aménagement du territoire*, *Actualité juridique droit administratif*, 20 juin.
 - **MAGUER** Annie, **BERTHET** Jean-Marc (1997), *Les agents des services publics dans les quartiers difficiles*, DGAFP, La documentation française.
 - **MAGUER** Annie (1999), *Catégorisations institutionnelles et spontanées dans les services publics*, *Mouvements*, 4, mai-juillet.
 - **MARCHANDET** Éric, **ROCHETTE** Bernard (1998), *Le territoire du réseau. Les enseignements d'un téléservice de sécurité municipale*,

- in M. Bonnet, Y. Bernard (dir.), *Services de proximité et vie quotidienne*, PUF
- **MARCOU** Gérard (1997), Introduction, in G. Marcou, F. Rangeon, J.-L. Thiébault (dir.), *La coopération contractuelle et le gouvernement des villes*, LHarmattan.
 - **MARCOU** Gérard, **RANGEON** François, **THIÉBAULT** Jean-Louis (dir.) (1997), *La coopération contractuelle et le gouvernement des villes*, LHarmattan.
 - **MARTENS** Albert, **VERVAEKE** Monique (dir.) (1997), *La polarisation sociale des villes européennes*, Anthropos.
 - **MARTINAND** Claude (dir.) (1995), *La régulation des services publics. Concilier équité et efficacité*, Eska.
 - **MATHEU** Michel (1995), *Service public, services publics : de quoi s'agit-il ?*, Communications & stratégies, 20, octobre-décembre.
 - **MAY** Nicole et alii (dir.) (1998), *La ville éclatée*, Éditions de l'Aube.
 - **MÉHIRI** Mounira (1999), *Partenaires pour la ville à Saint-Denis : un nouvel acteur pour développer les services et les emplois pour la ville*, in E. Heurgon, N. Stathopoulos (dir.), *Cerisy. Les métiers de la ville. Les nouveaux territoires de l'action collective*, Éditions de l'Aube.
 - **MÉLIN-SOUCRAMANIAN** Ferdinand (1997), *Le principe d'égalité dans la jurisprudence du Conseil Constitutionnel*, Economica.
 - **MERLEY** Nathalie (1998), *Conception et administration du territoire en France métropolitaine*, Presses universitaires d'Aix-Marseille.
 - **MERRIEN** François-Xavier (1998), *De la gouvernance et des États-providence contemporains*, Revue internationale des sciences sociales, 155, mars.
 - **MILLON-DELSOL** Chantal (1992), *L'État subsidiaire*, PUF.
 - **MINC** Alain (1988), *La machine égalitaire*, Grasset.
 - **MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR (2000)**, *Les services publics en milieu urbain*, Synthèse des diagnostics établis par les préfets, janvier.
 - **MOISAN** Catherine, **SIMON** Jacky (1997), *Les déterminants de la réussite scolaire en zone d'éducation prioritaire*, INRP.
 - **MONJARDET** Dominique (1995), *L'ilotage a-t-il une place dans les tâches policières*, in G. Jeannot, I. Joseph (dir.), *Métiers du public. Les compétences de l'agent et l'espace de l'utilisateur*, CNRS Éditions.
 - **MONJARDET** Dominique (1996), *Ce que fait la police : sociologie de la force publique*, La découverte.
 - **MONJARDET** Dominique (1997), *La police : professionnalisme et modernisation*, in P. Warin (dir.), *Quelle modernisation des services publics ? Les usagers au cœur des réformes*, La Découverte.

- **MONJARDET** Dominique (1999), *Réinventer la police urbaine*, Cahiers de l'IHESI, 37, 3^{ème} trimestre.
- **MULLER** Pierre (1992), *Le modèle français d'administration face à la constitution d'un espace public européen*, in P. Muller (dir.), *L'administration française est-elles en crise ?*, LHarmattan.
- **MUNCK** Jean de, **LENOBLE** Jacques (1996), *Droit négocié et procéduralisation*, in P. Gérard et alii (dir.), *Droit négocié, droit imposé*, FUSL.
- **MUNCK** Jean de (1998), *De la loi à la médiation*, in Collectif, *France : les révolutions invisibles*, Calmann-Lévy.
- **MURARD** Numa (dir.) (1995), *Pauvres et citoyens ? Faites vos preuves !*, Plan Urbain.
- **MURARD** Numa (1996), *Le service public social ; une modernisation sans finalités*, in C. Grémion, R. Fraisse (dir.), *Le service public en recherche. Quelle modernisation ?*, La documentation française.
- **NÉMERY** Jean-Claude (1999), *Services publics et recomposition des territoires*, in H. Groud (dir.), *Mutations du service public et territoires*, LHarmattan.
- **NOBLET** Pascal (1998), *Égalité et discrimination positive. Le cas de la France et des États-Unis*, *Revue française des affaires sociales*, décembre.
- **OBLET** Thierry (à paraître), *En quête de ville. Politiques urbaines et développement de la démocratie*, Éditions de l'aube.
- **OCQUETEAU** Frédéric (1998), *La sécurité privée en France. État des lieux et questions pour l'avenir*, Cahiers de l'IHESI, 2^{ème} trimestre.
- **OFFNER** Jean-Marc (1993), *Les effets structurants du transport : mythe politique, mystification scientifique*, *L'espace géographique*, 3.
- **OFFNER** Jean-Marc (1995), intervention in H. Coing, J. M. Offner (dir.), *Privatisation des services urbains. Les notions de régulation et d'équité territoriale dans le contexte des privatisations : quelles orientations donner à la recherche ?*, *Compte-rendu de la journée du LATTs*, mai.
- **OFFNER** Jean-Marc (1996a), *La ville au risque des réseaux urbains*, in P. Genestier (dir.), *Vers un nouvel urbanisme. Faire la ville, comment ? Pour qui ?*, *La documentation française*.
- **OFFNER** Jean-Marc (1996b), *Politique de la navigation à vue*, *Urbanisme*, 289, juillet-août.
- **OGIEN** Albert (1986), *Ordre de la désignation. Les habitués dans les services hospitaliers*, *Revue française de sociologie*, vol. 27, 1.
- **ORGOGOZO** Isabelle, **SERIEYX** Hervé (1989), *Changer le changement : on peut abolir les bureaucraties*, Le Seuil.
- **ORTIZ** Laure (1994), *Espace et efficacité de l'action, le mythe de*

- l'optimum dimensionnel*, in J. C. Némery (dir.), *Le renouveau de l'aménagement du territoire en France et en Europe*, Economica.
- **OUTIN** Jean-Luc, **RAMAUX** Christophe (1997), *L'intermédiaire de l'emploi : entre technicien et clinicien*, METIS/DARES.
 - **PALLEZ** Frédérique (1995), *Création de produit et modernisation du service public*, in A. David et alii (dir.), *Le Service public ? La voie moderne*, Colloque de Cerisy, LHarmattan.
 - **PAULIAT** Hélène (dir.) (1999), *La cohésion territoriale et les services publics en Europe. Interprétation et portée de l'article 7D du traité d'Amsterdam*, Pulim.
 - **PAYET** Jean-Paul (1997), *Collèges de banlieue. Ethnographie d'un monde scolaire*, Armand Colin.
 - **PÊCHEUR** Bernard (1991), *Valoriser les hommes et les femmes du service public dans le cadre de la politique de la ville*, DGAFP, février.
 - **PERNICE** Ingolf et alii (1998), *Le service public dans le traité d'Amsterdam : évaluation d'une réforme (les conséquences de l'article 7D du Traité d'Amsterdam)*, Institut international de Paris La Défense/Ministère de l'Équipement.
 - **PETTITET** Sylvain (1995), *Évolution des rapports entre la commune et les associations dans la gestion des services publics locaux*, Sociologie du travail, 1.
 - **PICARD** Paul (1991), *L'amélioration du service public dans les quartiers*, Rapport au ministre de la Ville et de l'Aménagement du territoire, juillet.
 - **PISIER-KOUCHNER** Évelyne (1972), *Le service public dans la théorie de l'État de Léon Duguit*, LGDJ.
 - **PITOIS-PUJADE** Marie-Laurence (1999), *Séminaire d'administration comparée : la gestion des ressources humaines, élément de performance des administrations publiques*, ENA/Promotion Averroès.
 - **PLAN URBAIN, RATP, DRI** (1991), *La relation de service dans le secteur public*, 5 tomes, tome I : Actes du séminaire (1989-1990) ; tome II à V : Actes du colloque de janvier 1991 : A quoi servent les usagers ?
 - **PLAN URBAIN** (1994), *Les régies de quartier, expérience et développement. Regards de chercheurs*.
 - **PLICHON** Antoine (1993), *Le désenclavement des quartiers*, in supplément Habitat 6, Cahiers de l'IAURIF, octobre.
 - **POIRET** Christian, **RUDDER** Véronique de (1999), *Affirmative action et discrimination justifiée : vers un universalisme en acte*, in P. Dewitte (dir.), *Immigration et intégration ? L'état des savoirs*, La découverte.
 - **POUPEAU** François-Mathieu, *Edf ou la permanence d'un "compromis républicain". Le système de distribution électrique français entre État et collectivités*

- locales, de la nationalisation à la mondialisation*, Thèse CSO.
- **QUIN** Claude, **JEANNOT** Gilles (dir.) (1997), *Un service public pour les européens ? Diversité des traditions et espaces de convergence*, METL/La documentation française.
 - **RACHLINE** François (1996), *Services publics, économie de marché*, Presses de la FNSP.
 - **RACHLINE** François (1997), *Le dispositif de la gestion déléguée*, Revue française de gestion, 115, septembre-octobre.
 - **RAWLS** John (1987), *Théorie de la justice*, Seuil.
 - **RELIEU** (1991), *Que fait la police ? Organisation temporelle de l'action et définition de la situation*, in Plan Urbain, RATP, DRI, La relation de service dans le secteur public, tome IV.
 - **RENOUARD** Jean-Marie (1992), *Les relations entre la police et les jeunes : la recherche en question*, Etudes et recherches, IHESI, février.
 - **REVUE FRANÇAISE D'ADMINISTRATION PUBLIQUE** (1991), *Gestion publique, gestion privée*, 59, juillet-septembre.
 - **REVUE FRANÇAISE D'ADMINISTRATION PUBLIQUE** (1992), *L'avenir de l'État dans une économie de marché*, 61, janvier-mars.
 - **REVUE FRANÇAISE D'ADMINISTRATION PUBLIQUE** (1996), *La décentralisation du système éducatif*, 79, juillet-septembre.
 - **REVUE FRANÇAISE DE DROIT ADMINISTRATIF** (1997), *La gestion déléguée du service public*, 3.
 - **REVUE FRANÇAISE DE GESTION** (1997), *Public-privé*, 115, septembre-octobre.
 - **RICORDEL** Pascal (1997), *La gestion publique locale : partenariat et performance. Une étude empirique sur 20 communes-centres d'agglomérations françaises*, Revue d'économie régionale et urbaine, 3.
 - **ROCHÉ** Sébastien (1999), *Les règles d'hospitalité et les professionnels de l'ordre en public*, Les cahiers du DSU, CR-DSU, Rhône-Alpes, 22, mars.
 - **ROSALÈS-MONTANO** Sylvie (1993), *Tarifcation des transports urbains et précarité financière*, in Actes du séminaire Déplacements et liens sociaux, CETUR.
 - **ROSANVALLON** Pierre (1995), *La nouvelle question sociale. Repenser l'État-providence*, Seuil.
 - **ROSENBERG** Suzanne (1995a), *Le service public ou l'état de la société*, in Services urbains et gestion locale. Enjeux et perspectives de recherches 1985-1993, Plan Urbain.
 - **ROSENBERG** Suzanne (1995b), *Faut-il réinventer la poudre ou bien creuser le sillon ?*, Annales de la recherche urbaine, 68/69, septembre-décembre.
 - **ROSENBERG** Suzanne (1997), *Transformation du service public. Et si les habitants avaient leur mot à dire ?*, Les cahiers du DSU, CR-DSU, Rhône-Alpes, décembre.
 - **ROSENBERG** Suzanne (dir.) (1998a), *Adaptation des services publics. La Poste*, Dossier

- thématique de l'Instance d'évaluation de la politique de la ville en Ile-de-France, septembre.
- **ROSENBERG** Suzanne (1998b), *Qualification mutuelle des exclus et des institutions : un mode de reconstruction de la société*, Ville, école, intégration, 113, juin.
 - **ROUBAN** Luc (1991), *Le client, l'usager et le fonctionnaire. Quelle politique de modernisation pour l'administration française ?*, Revue française d'administration publique, 9, juillet-septembre.
 - **ROUBAN** Luc (1994), *Le pouvoir anonyme. Les mutations de l'État à la française*, Presses de la FNSP.
 - **ROUBAN** Luc (1997a), *La crise du service public en France : L'Europe comme catalyseur*, Cultures et Conflits, 28, hiver.
 - **ROUBAN** Luc (1997b), *La fin des technocrates ?*, Presses de la FNSP.
 - **ROUSSEAU** Marie-Paule (1993), *Régulation par un contrat ou mise en concurrence ?*, in C. Martinand (dir.), *L'Expérience française du financement privé des équipements publics*, Economica.
 - **ROUSSEAU** Marie-Paule (1998), *De l'électeur au consommateur de services publics locaux*, Urbanisme, 2999, mars-avril.
 - **RUI** Sandrine (1997), *L'entrée en concertation une expérience démocratique ?*, Écologie politique, 21, automne/hiver.
 - **SADRAN** Pierre (1994), *Sur les ambiguïtés d'un couple : déconcentration et décentralisation*, in J. C. Némery (dir.), *Le renouveau de l'aménagement du territoire en France et en Europe*, Economica.
 - **SANTEL** Gilbert (1998), *La modernisation de l'administration territoriale de l'État*, rapport au Ministre de la fonction publique, de la réforme de l'État et de la décentralisation, octobre.
 - **SAOUDI** Messaoud (1998), *La police et les minorités : étude comparative France-Angleterre*, Thèse de droit public, Université Lyon 2.
 - **SÉMINAIRE CHERCHEURS-DÉCI-DEURS** (1991), *Loi d'orientation pour la ville*, METL.
 - **SERVOIN** François (1998), *La présence des services publics en milieu rural*, in J. C. Froment, J. Sayah (dir.), *Le service public local. Des impératifs de la modernisation aux exigences de la démocratie*, PUG.
 - **SILICANI** Jean-Ludovic (dir.) (1999), *La réforme de l'État*, Rapport de séminaires de la promotion Valmy, Tome I, ENA, La documentation française.
 - **SIMBILLE** Jocelyne (1994), *La politique de la ville : fruit et ferment du renouveau du service public*, Sciences de la société, 31.
 - **STOFFAES** Christian (1995), *Services publics. Questions d'avenir*, Commissariat Général du Plan/Odile Jacob.

- **STOFFAES** Christian (dir.) (1997), *Services publics comparés en Europe : exception française, exigence européenne*, Rapports de séminaires de la promotion M. Bloch, tome I, ENA, La documentation française.
- **STROBEL** Pierre (1993), *L'usager, le client et le citoyen : quels rôles dans la modernisation du service public ?*, Recherches et prévisions, 32, juin.
- **STROBEL** Pierre (1995), *Modernisation du service public : quelles perspectives de recherche ?*, in A. David et alii (dir.), *Le Service public ? La voie moderne*, Colloque de Cerisy, L'Harmattan.
- **STROBEL** Pierre (1997), *L'angoisse du liquidateur derrière le guichet*, in A. Obadia (dir.), *Entreprendre la ville. Nouvelles temporalités, nouveaux services*, Éditions de l'Aube.
- **SUEUR** Jean-Pierre (1998), *Demain la ville*, Rapport présenté au ministre de l'emploi et de la solidarité, février 1998.
- **Tanter** Annick, **Toubon** Jean-Claude (1999), *Mixité sociale et politiques de peuplement : genèse de l'ethnisation des opérations de réhabilitation*, Sociétés contemporaines, 33/34, janvier-avril.
- **TAPIE-GRIME** Muriel (1997), *Le Nimby, une ressource de démocratisation*, Écologie politique, 21, automne/hiver.
- **TERNY** Guy (dir.) (1994), *La gestion des services publics locaux dans l'Europe de demain*, Litec.
- **TOLILA** Paul (1995), *La cohésion sociale menacée : enquête sur une inquiétante étrangeté*, Le Banquet, 6, 1^{er} semestre.
- **TOULEMONDE** Bernard (1999), *L'enseignement et la cohésion sociale : un système en panne ?*, in S. Decreton (dir.), *Service public et lien social*, L'Harmattan.
- **TROM** Danny (1999), *De la réfutation de l'effet NIMBY considéré comme une pratique militante : notes pour une approche pragmatique de l'activité revendicative*, Revue française de science politique, vol.49, 1, février.
- **VALLEMONT** Serge (1995), *Trente-trois propositions pour rendre plus efficace l'administration territoriale de l'État*, Rapport du Comité pour la réorganisation et la déconcentration des administrations, avril.
- **VELTZ** Pierre, **ZARIFIAN** Philippe (1994), *De la productivité des ressources à la productivité par l'organisation*, Revue française de gestion, 97, janvier-février.
- **VERDEIL** Véronique (1998), *L'équité territoriale*, Espace géographique, 3.
- **VIVERET** Patrick (1989), *L'évaluation des politiques et des actions publiques*, Rapport au premier ministre, La documentation française.
- **VOISARD** Jacques, **LAVALLARD** Françoise (1995), *La présence de la fonction publique au sein de la population : évolution des effectifs de la fonction publique*

- d'Etat de 1980 à 1990 et de la fonction publique territoriale de 1988 à 1991, Petits cahiers du GERI.
- **WARIN** Philippe (dir.) (1997a), *Quelle modernisation des services publics ? Les usagers au cœur des réformes*, La Découverte.
 - **WARIN** Philippe (1997b), *Usagers et réformes du service public*, in P. Warin (dir.), *Quelle modernisation des services publics ? Les usagers au cœur des réformes*, La Découverte.
 - **WARIN** Philippe (1997c), *Les services publics : modernisation, découverte de l'utilisateur et conversion libérale*, in P. Warin (dir.), *Quelle modernisation des services publics ? Les usagers au cœur des réformes*, La Découverte.
 - **WARIN** Philippe (1999), *La citoyenneté de guichet. Quelques éléments de définition et de discussion*, in S. Decreton (dir.), *Service public et lien social*, L'Harmattan.
 - **WELLER** Jean-Marc (1997), *Le guichet interactif. Ce que les bureaucrates font lorsqu'ils répondent au téléphone*, Réseaux, 82/83.
 - **WELLER** Jean-Marc (1998), *La modernisation des services publics par l'utilisateur : une revue de la littérature (1986-1996)*, Sociologie du travail, 3.
 - **WELLER** Jean-Marc (1999), *L'Etat au guichet : sociologie cognitive du travail et modernisation administrative des services publics*, Desclée de Brouwer.
 - **WIENER** Céline (dir.) (1991), *L'évolution des rapports entre l'administration et les usagers*, Economica.
 - **WIEVIORKA** Michel (dir.) (1992), *La France raciste*.
 - **WIEVIORKA** Michel (1999), *Violences urbaines : de l'analyse à l'action*, in Prévention et sécurité. Agir au quotidien dans les villes, Rencontres nationales des acteurs de la ville, Montpellier 17 et 18 mars 1999, Les éditions de la DIV.
 - **ZANTEN** Agnès van (1996), *Fabrication et effets de la ségrégation scolaire*, in S. Paugam (dir.), *L'exclusion. L'état des savoirs*, La découverte.
 - **ZÉMOR** Pierre (1995), *La communication publique*, PUF
 - **ZÉMOR** Pierre, **JULLIEN** Pierre (1995), *Les services de proximité d'intérêt collectif dans les quartiers d'habitat social*, Rapport du groupe de réflexion constitué à l'initiative de l'UNFOHLM.



Table des sigles

AJDA	Actualités Juridiques Droit Administratif
ANPE	Agence Nationale Pour l'Emploi
CAF	Caisse d'Allocation Familiale
CGP	Commissariat Général du Plan
CNV	Conseil National des Villes
CJCE	Cour de Justice des Communautés Européennes
CNFPT	Centre National de la Fonction Publique Territoriale
CSTB	Centre Scientifique et Technique du Bâtiment
DDASS	Direction Départementale des Affaires Sanitaires et Sociales
DDE	Direction Départementale de l'Équipement
DDTEFP	Direction Départementale du Travail, de l'Emploi et ???
DIV	Délégation Interministérielle à la Ville
DRI	Délégation à la Recherche et à l'Innovation
DSU	Développement Social Urbain
ENPC	École Nationale des Ponts et Chaussées
FIV	Fonds Interministériel des Villes
IAURIF	Institut d'Aménagement et d'Urbanisme de la Région Ile-de-France
IGAS	Inspection Générale des Affaires Sociales
LOV	Loi d'orientation pour la ville
NIMBY	<i>Not In My Backyard</i>
NTIC	Nouvelles Technologies de l'Information et de la Communication
PAGSI	Programme d'Action Gouvernemental pour la Société d'Information
PRV	Pacte de Relance pour la Ville
PUCA	Plan Urbain Construction Architecture
RCB	Rationalisation des Choix Budgétaires
RFG	Revue Française de Gestion
RFAP	Revue Française d'Administration Publique
ZEP	Zone d'Éducation Prioritaire

Plan Urbanisme Construction Architecture
Directeur de la publication : Olivier Piron
Directeur de la rédaction : Claire Gillio
Communication : Josette Marie-Jean-Robert
Arche de la Défense – Pilier Nord
92055 La Défense Cedex
Tél. : 01 40 81 24 53 – Fax : 01 40 81 63 78

En vente au CSTB :
4, Avenue du Recteur Poincaré – 75782 Paris Cedex 16
Tél. : 01 40 50 28 28
ou par correspondance au : 01 64 68 84 36
100 F – 15,25 €

Achévé d'imprimer
Février 2001
Le Clavier
Dépôt légal n°143

Modernisation des services publics et éclatement de la ville

Cette recherche examine les productions scientifiques récentes consacrées aux mutations des rapports entre les services publics et la ville. Face à un champ d'expertises d'une grande densité, c'est autour de trois figures de la recomposition/désagrégation – la diversification, l'éclatement et le rapprochement – du rapport classique entre le service public et la ville qu'a été organisée cette exploration bibliographique. Pour chacune de ces trois figures, les mutations à l'œuvre ont été analysées sous trois angles distincts, mais interdépendants, celui du marché (la répartition des biens publics), de la norme (la production des règles) et du pouvoir (l'exercice de l'autorité). L'intérêt, mais aussi la difficulté, de lire les évolutions actuelles du service public dans la ville tient à la coexistence et à la nécessité d'articuler, dans les recherches comme dans l'action publique, les trois figures identifiées.

PLAN URBANISME
CONSTRUCTION ARCHITECTURE

Arche de la Défense - Pilier Nord

92055 La Défense cedex

Téléphone : 01 40 81 24 53

Télécopie : 01 40 81 63 78

E-mail : Josette.Marie-Jean-Robert@equipement.gouv.fr

ISBN 2 11 08 56 30-0

Collection "Recherches" n° 124

Prix 100 F – 15,25 €



Ministère de l'Équipement,
des Transports et du Logement

