

15e colloque international de la revue « Politiques et management public »

L'action publique au risque du client ?
« Client-centrisme » et citoyenneté

Que reste-t-il de la ligne jaune entre l'utilisateur et le client ?

Michel Chauvière
directeur de recherche au CNRS
CERSA, université Paris 2
mchauviere@noos.fr

session 16 : la co-production administration-usagers

Résumé : Depuis plus d'une vingtaine d'années s'opère un basculement du mode de légitimation de l'action publique, qu'elle soit politique, administrative ou déléguée. En survalorisant les besoins, le contentement mais aussi les compétences des bénéficiaires ou destinataires de l'intervention, on voudrait tout à la fois gagner en efficacité, en qualité et en équité. Mais comment qualifier ce bénéficiaire/destinataire en aval de l'action et quelles sont ses nouvelles relations directes et/ou indirectes avec l'administration ?

La distinction entre l'utilisateur et le client a été quelques temps entretenue et validée par différents travaux. Mais cette distinction n'est plus aussi simple. De nombreuses observations conduisent à penser que la ligne jaune entre l'utilisateur et le client est en train d'être dépassée et même effacée. Ainsi, plusieurs lois récentes ont introduit dans leurs énoncés le souci de l'utilisateur, de son bien être, de sa satisfaction, en contrepartie le plus souvent d'une norme de participation voire de co-production pour tous, plus ou moins explicite, au nom de la citoyenneté. Mais ces lois n'ont pas clairement établi ni refondé la ligne de démarcation entre les deux types d'acteurs en aval. D'aucuns considèrent même qu'elles ont accéléré la dilution de l'utilisateur dans le client

La contribution s'attache à développer cette problématique, puis à analyser de la loi 2002-2, dite de rénovation de l'action sociale et médico-sociale, qui contient justement deux ensemble distincts : l'un sur les droits des usagers, l'autre sur les nouvelles relations entre les opérateurs privés associatifs et l'administration, sous couvert de modernisation. Elle révèle notamment le lien qui rapproche l'affirmation des droits des usagers, le renforcement des obligations d'évaluation et le durcissement des contraintes administratives sur les opérateurs.

On y fait finalement l'hypothèse que l'utilisateur n'est peut-être qu'une « catégorie provisoire ou transitionnelle » dans un processus déjà bien engagé de révolution des fondements de l'action publique, dont le modèle implicite est désormais le client, mais qui ne peut être négociée en ces termes pour des raisons conjoncturelles, de valeurs partagées et de culture des agents.

Dans l'action publique, ce qui se passe de l'autre côté des rapports sociaux de production de services, c'est-à-dire du côté des bénéficiaires, des destinataires ou encore des « créanciers », n'est pas bien facile à qualifier, à problématiser et, par voie de conséquence, à évaluer. En l'espèce, la distinction de l'utilisateur et du client ne paraît plus aussi tranchée qu'elle semblait l'être au début des années quatre-vingt dix. Quelques auteurs, aventurés sur ces terrains encore neufs, pouvaient alors penser, avec une certaine empathie voire un souci démocratique, l'utilisateur dans une référence principale à la citoyenneté ou à la participation ou encore à la co-production, valorisant notamment le degré d'implication active - présumée ou désirée - de celui-ci dans la conception, voire dans la production effective de l'offre (Sapin, 1983 ; Chauvière & Godbout, 1992 ; Julien, 2005). Leurs observations portaient alors presque exclusivement sur des services publics ou assimilés, le service rendu étant le plus souvent soit gratuit soit tarifé ; il ne s'agissait à leurs yeux que de biens le plus souvent immatériels, non stockables et d'un jeu social organisé hors concurrence (Jeannot, 1998), du moins jusqu'à la généralisation des appels d'offres pour les délégations de service public. Dans l'ouvrage collectif co-dirigé avec Jacques T. Godbout en 1992, sauf exception, la plupart des auteurs raisonnaient ainsi. Si bien que nous avons alors proposé d'aller vers une « sociologie des rapports sociaux d'usage » pour mieux caractériser et surtout rassembler les enjeux et luttes spécifiques observables de l'autre côté des rapports sociaux de production.

Dans l'esprit des mêmes, par effet de contraste, le client tout comme le consommateur ne pouvait être que celui qui acquiert des biens matériels ou des services payants, selon un prix dépendant d'un marché pleinement concurrentiel. Cette situation, plus familière que celle de l'utilisateur, l'aurait, par définition, exposé à tous les risques de ce type de transaction commerciale. On parle alors de rapports marchands et, partant de ce type d'analyse, l'ouvrage collectif cité pouvait évoquer une tension entre les deux références, notamment en titrant : « Les usagers, entre marché et citoyenneté »¹.

Sans aucun doute, cette distinction, alors considérée par plus d'un, notamment en France, comme une sorte de ligne jaune ou de ligne de démarcation, reste heuristique. Elle conserve en outre une utilité certaine, ne serait-ce que parce que maints acteurs et groupes d'acteurs continuent de s'y référer plus ou moins explicitement pour organiser et légitimer leurs stratégies individuelles ou collectives. Cependant le départ n'est plus aussi assuré. En même

1 J'y développais, à titre personnel, les conclusions d'une enquête empirique sur plusieurs années auprès d'un ensemble de mouvements familiaux (CSF, CSCV), issus de la matrice de l'action catholique spécialisée, notamment de la JOC, ayant valorisé et organisé une défense des familles populaires dans leurs dimensions « consommatrices et usagères ». Voir « De la sphère privée à la sphère publique. La construction sociale de l'utilisateur par un mouvement familial durant les années quarante et ses contradictions » pp. 93-120, in (Chauvière, Godbout, 1992).

Cette approche de terrain trouve des prolongements dans : « Champ familial. Des usagers aux rapports sociaux d'usage », in Philippe Warin (dir.), *Quelle modernisation pour les services publics ? Les usagers au cœur des réformes*, Paris, La Découverte, pp. 221-242.

Voir également, s'agissant du même domaine empirique : Michel Chauvière, Bruno Duriez (1992), *La bataille des squatters et l'invention du droit au logement - 1945/1955*, Les cahiers du GRMF n° 7, 333 pages. Contribution particulière (avec B. Duriez) : « Les squatters entre loi morale et droit positif : l'évolution des conceptions » pp. 259-288 ; Bruno Duriez, Jean Nizey, Michel Chauvière (2002), *La solidarité en actes. Services collectifs et expression des usagers dans le Mouvement populaire des familles. 1940-1955*, Les Cahiers du GRMF, n° 11, 2002, 442 pages. Contribution particulière : « L'organisation, la représentation et la défense des usagers : une vision collective », pp. 313-359

temps qu'ils sont devenus foisonnants, les mots pour le dire (dire ce qui se passe de l'autre côté des rapports de production) ont beaucoup perdu de leur force et les différences d'approche en sont plus difficiles à percevoir et à fonder. Une nouvelle donne semble même s'être installée que les mots « marchandisation des services publics » tendent à recouvrir en en masquant certainement une partie des enjeux. En outre, pour rester dans la cas français, l'abondante production législative et réglementaire de ces dernières années qui, dans son affichage, prétend mettre l'utilisateur au centre de l'action publique, n'a pas toujours été très soucieuse de le bien distinguer du client. Tout au contraire, on voit fleurir de plus en plus fréquemment, dans le langage courant et même dans la recherche académique, le mot composé « usager-client ». Enfin, la voie de l'objectivation des besoins à grand renfort d'observatoires en tous genres, sacrifiant à une sorte de néo-positivisme, la nécessaire recherche du contentement ou de la satisfaction des usagers/clients ainsi que la valorisation de leurs compétences propres (dites quelquefois « profanes »), sont régulièrement présentées par les réformateurs de l'action publique comme étant de nature tout à la fois à gagner en efficacité, en qualité, en équité et en démocratie. Or, ce type de consensus qui progresse dans l'opinion publique jette aussi le trouble chez certains acteurs, surtout chez les professionnels habitués à d'autres références, à d'autres jeux et alliances, aussi légitimes mais conjoncturellement en repli.

Partant de ces quelques éléments problématiques, je voudrais dans cette contribution développer davantage le cadre général de la distinction des usagers et des clients, puis évoquer les lois françaises les plus récentes et notamment la loi de janvier 2002-2, dite de rénovation de l'action sociale et médico-sociale, qui se caractérisent par différents glissements de sens et de pratiques entre usager et client, avant de conclure en examinant quelques conséquences de cette situation pour les professionnels et les personnes concernées, de l'autre côté des rapports sociaux de production.

1. Une terminologie foisonnante

S'agissant des services, matériels et/ou immatériels (souvent relationnels), publics ou privés faisant quelquefois fonction de service public, on constate une abondante terminologie pour désigner les personnes visées². Et, sauf cas particuliers, celles-ci tendent à reprendre progressivement à leur compte les mêmes termes, à vrai dire les mêmes représentations de leur place dans la division sociale du travail. Ce qui pourrait être interprété comme une sorte de dépendance à l'égard des producteurs ! Quoi qu'il en soit, chaque domaine a développé des appellations propres, qui parfois recyclent des signifiants très anciens.

Si l'on écarte provisoirement « usager », « client » et « consommateur », retenons tout d'abord quelques termes spécifiques au domaine administratif au sens large (administrations publiques et Sécurité sociale). On y trouve évidemment l'« administré », qui longtemps a été qualifié d'« assujéti » et qui devient le « sociétaire » dans certains groupements d'économie sociale, puis l'« allocataire » et l'« ayant-droit », le « bénéficiaire », le « destinataire », parfois aussi la « cible » (dans le langage stratégique), la « personne prise en charge » (comme dans la loi 2002-2), parfois même, selon un langage plus commun, l'« habitué (des guichets) », etc. Le monde du logement a aussi ses mots à lui : le « locataire », l'« habitant », le « résident » et moins communément le « résidant » (chez les compagnons d'Emmaüs), etc. Idem pour le monde scolaire, avec l'« écolier », le « collégien », le « lycéen », l'« étudiant », le « stagiaire », l'« apprenant », etc. Idem pour le monde médical avec le « malade », mais aussi le « patient », le « grabataire », l'« aliéné », l'« interné », la « personne handicapée », la « personnes âgées dépendante » et toute la série constituée à partir des différentes maladies identifiées. Idem pour la justice qui connaît toutes sortes de « justiciables » : le

² À vrai dire, aucun de ces mots n'évoque seulement un statut. Tous suggèrent plus ou moins un processus, une dynamique sociale, une force qui porte à l'action vers les personnes concernées (ou conation).

« contrevenant », le « prévenu », le « délinquant », le « criminel », le « détenu », etc., mais qui reconnaît aussi, depuis peu, une place pour les « victimes » dans le procès pénal. Idem encore pour le monde du transport où l'on trouve différentes déclinaisons du « voyageur » : le « conducteur », l'« automobiliste », le « grand voyageur », etc. Idem enfin pour le monde des technologies de l'information et de la communication (NTIC) qui a vu fleurir les « auditeurs », les « téléspectateurs », les « internautes », les « appelants » par opposition aux écoutants (en téléphonie sociale), etc. On pourrait facilement poursuivre cette recension.

2. Les bases classiques de la distinction des usagers et des clients/consommateurs
Revenons donc aux trois termes les plus couramment utilisés : « usager », « client » et « consommateur ».

D'où vient le mot usager ? Le Code civil français précise dès 1804 que l'usager est le titulaire d'un droit réel d'usage sur une chose ou un bien appartenant à autrui, qu'il ne peut ni céder ni louer (Titre III, « De l'usufruit, de l'usage et de l'habitation »). Dans le langage commun contemporain, le même mot désigne surtout l'utilisateur individuel d'un service ou d'un espace de statut public ou assimilé, parfois par délégation, souvent gratuitement ou bien alors selon un tarif encadré.

La différence avec le client ou le consommateur n'est pas toujours facile à établir. À Rome, cliens évoque le plébéien se plaçant sous la protection d'un patricien. Cette signification s'est prolongée durant des siècles dans certains métiers (« client d'un avocat » ou encore « client du service social »). À l'époque moderne, le terme client évoque surtout les rapports marchands, pour désigner l'acheteur de biens matériels ou de services payants. Le client est individualisé, solvable et plus ou moins fidélisé. Le consommateur, lui, voit sa définition enrichie par l'évocation de sa fonction économique spécifique. Individuellement, c'est surtout le client qui fait jouer, dans son intérêt, les règles de la concurrence, notamment pour réduire les prix du commerce. Alors que depuis un demi-siècle, collectivement, les consommateurs constituent une force organisée capable, dans certaines circonstances, de s'opposer aux intérêts des producteurs ou des commerçants (mouvements de consommateurs).

Certes, aucun usager n'échappe totalement à ces déterminations et enjeux, qu'ils soient individuels, collectifs ou globaux. Mais la référence économique n'est plus tout à fait seule. L'usage déborde le rapport marchand. D'abord parce que dans l'univers des usages sociaux, il s'échange surtout des biens immatériels, relationnels ou symboliques, où la question de la qualité du produit et éventuellement celle de son prix peut se poser d'une autre manière que dans le commerce des biens matériels. Parfois même, en l'absence d'échanges monétaires, la qualité fait fonction de prix. Deuxièmement, parce que ces biens immatériels-là sont le plus souvent fournis de manière monopolistique, à tout le moins faiblement concurrentielle, et toujours avec une certaine rareté sur le « marché », due à la faiblesse de l'offre, elle-même souvent liée au manque de financements (notamment publics). Ce qui ne permet aucun choix et encore moins d'imaginer l'usager mettant en concurrence les producteurs pour faire baisser les prix ou améliorer la prestation, comme dans l'univers de la consommation. Il n'y a guère de concurrence possible dans une file d'attente canalisée ! Cependant, cette distinction entre l'usager et le client (ou le consommateur) reste peu discernable dans de nombreux exemples mixtes (ainsi pour l'école, la télévision, Internet, les maisons de retraite ou les transports publics).

Pour parler de rapports sociaux dans le domaine des usages, il faut qu'existe tout à la fois quelque chose à échanger (en l'espèce un service) et des personnes impliquées dans cet échange. Comme dans la consommation ! Mais il y a aussi quelques différences importantes. Un service public ou d'intérêt général n'est pas facilement réductible à un produit ou à une marchandise avec un prix fixé par un marché. Malgré différents infléchissements actuels (OMC, AGCS et directive Bolkenstein...), bon nombre de services ne semblent pas être

facilement marchandisables ; du moins observe-t-on que divers groupes sociaux actifs tentent d'empêcher par tous les moyens cette évolution. De telles luttes sont notamment observables dans les secteurs social, sanitaire, culturel et éducatif, qui mettent en avant deux raisons essentielles. D'abord, s'agissant de droits créances sur une collectivité publique, ces groupes sociaux considèrent que la transaction entre le producteur de ce type de service (le plus souvent les pouvoirs publics en régie directe ou par la voie de la délégation) et celui ou celle qui le reçoit relève de la citoyenneté et doit donc par voie de conséquence continuer de se faire hors commerce, dans des systèmes d'action relativement protégés, voire fermés. Mais aussi parce qu'à leurs yeux, il ne faut pas se tromper sur la qualité. Ces interventions resteraient en effet inséparables des valeurs, hors lucre, qui les ont portées historiquement et qui continue de faire au quotidien l'enjeu relationnel décisif dans tout service de ce type, quel qu'en soit le coût, qu'il s'agisse de compassion, de paternalisme, de fraternité ou de solidarité... Dans tous les cas, c'est donc le lien avec une institution publique ou privée assimilable, susceptible de fournir ce type spécifique de service, qui fait l'usager et non l'inverse. Dans tous les cas aussi, la qualité ne peut se réduire à une norme procédurale, plus ou moins incorporée. Si l'usager est un acteur économique comme un autre, il est aussi beaucoup plus qu'un acteur économique ordinaire. D'où l'importance de considérer les « rapports sociaux d'usage », comme mode de socialisation (Horellou-Lafarge, 1998).

3. Approches des rapports sociaux d'usage

Même si les frontières ne sont pas toujours faciles à tracer, le terme usager a connu une forte montée en fréquence ces dernières années et, pour certains, il serait même devenu le terme le plus générique. Pourtant trois approches au moins coexistent qui se disputent le domaine des usagers, de leurs droits spécifiques et des rapports sociaux liés à l'usage.

1. L'approche philosophique, tout d'abord. Elle est avant tout éthique et privilégie le niveau individuel. Elle s'intéresse tout spécialement au respect, à la reconnaissance de l'autre, qu'elle que soit sa situation, son symptôme, son origine, sa race, sa religion, sans discrimination. On dit quelquefois qu'il s'agit de « l'autre par lui-même » et non à partir de la représentation que l'intervenant a ou bien voudrait avoir de lui, de son problème ou des solutions à son problème et de ses raisons d'agir.

Cette approche n'est d'ailleurs pas très éloignée de la définition de la citoyenneté que nous partageons. La citoyenneté politique fait en effet de chacun d'entre nous, et donc de tous, la source égale de la légitimité publique que nous confions à nos représentants ou que nous exerçons quelquefois au plan local, en direct ou en co-responsabilité. Adossé à la citoyenneté, l'usager prolonge et met à l'épreuve celle-ci dans les différents domaines sensibles de la vie quotidienne, toutes les fois qu'un citoyen ordinaire se trouve en relation avec les services publics ou assimilés, hors marché.

Cette approche est éthique parce qu'elle engage le regard autant que les actes des intervenants de tous statuts à l'égard d'autrui, dans les cadres institutionnels préconstruits qui les mettent en relation. Elle rappelle que tout « autre » est un semblable en humanité et un égal en droit. Le point de vue de l'usager devient ainsi moralement opposable tant aux institutions qu'aux professionnels, surtout lorsque peuvent être constatées des discriminations explicites ou même discrètes à l'endroit des personnes. Cette rhétorique morale est aujourd'hui très développée et tend à recouvrir toute la question des usagers.

2. L'approche juridique ou socio-juridique n'est pas contradictoire, mais elle pose les problèmes différemment. Elle insiste beaucoup moins sur la relation humaine engagée dans tout service, public ou privé, et bien davantage sur les droits positifs des sujets (de droit) concernés, que ces droits aient été acquis ou octroyés. Elle veut vérifier l'effectivité des « droits à » et la capacité des usagers à en exiger leur mise en œuvre, y compris par la voie d'un recours contentieux (Informations sociales, 2002). Il est vrai que la période est

généreuse en droits créances de toutes sortes. Mais sans réels engagements de la part des autorités publiques, il est bien connu aussi que de tels droits s'enlisent ou se vident.

Autrement dit, pour prendre un seul exemple, le droit au logement ne loge pas ! C'est l'offre de logement qui loge, et encore à condition que des politiques publiques soutiennent de manière volontariste cette voie. Ce qui n'est pas toujours le cas.

Pour l'analyste, différentes questions surgissent. Comment ces droits créances sont-ils pensés, énoncés et créés ? Comment sont-ils mis en œuvre, quelles sont leur effectivité et leur opposabilité réelles, sachant que l'accès aux droits n'est pas le droit réalisé ? Comment les personnes concernées peuvent-elles effectivement et efficacement s'en saisir ? Comment résoudre les contradictions éventuelles entre normes (ainsi entre respect de la vie privée et sécurité dans les institutions) ? Comment faire évoluer ces droits vers plus de justice sociale collective et pas seulement individuelle ? Quels sont, en regard de ces droits, les devoirs qui y sont attachés, à commencer par le devoir de citoyenneté pour tous et le devoir de réciprocité, notamment à l'égard des professionnels ? Qui contrôle in fine cette dialectique entre droits et devoirs ?

3. L'approche sociologique, enfin. Elle part d'une observation différente, plus distanciée. S'il existe des rapports sociaux d'usage, notamment ceux liés à l'usage des services publics immatériels et/ou relationnels, on ne peut les comprendre qu'en se rappelant qu'ils sont complémentaires des rapports sociaux de production de ces mêmes services. Mais ce n'est jamais une complémentarité simple et facile à réguler. Autrement dit, l'usager-roi n'existe pas, il est lui aussi un acteur socialement construit et situé, pris comme tout autre dans des rapports sociaux variés et inégalement déterminants sur ses choix. S'il est aujourd'hui usager de ceci et demain de cela, il est aussi possiblement producteur de ceci comme de cela, avec une grande circularité dans les rôles sociaux.

Ce sont là trois topiques majeures décelables dans l'univers complexe des rapports sociaux d'usage. Ce qui n'empêche pas ce champ de fonctionner comme tout autre : avec des acteurs reliés entre eux, avec du juridique, plus précisément avec des normes, des droits et des devoirs, mais aussi avec des ressources matérielles et surtout financières. Dans l'esprit du service public et dans l'intérêt des usagers, un service social, s'il donne lieu à transaction, doit rester tarifé selon un prix ne correspondant pas forcément aux coûts de la production. Mais dans l'évolution actuelle, la norme de la vérité des prix, rapportés à un marché parfois imaginaire, l'emporte de plus en plus jusque dans l'action administrative, par raison économique et citoyenne sans aucun doute, mais aussi par souci de socialisation libérale des usagers solvables ou artificiellement solvabilisés par voie redistributive. C'est évidemment une transformation tout à fait importante qu'il faut essayer de mieux comprendre.

4. L'usager dans la production législative récente du secteur sanitaire et social

Dans l'abondante production législative de ces dernières années, plusieurs lois concernent directement la question des usagers. On trouve notamment la loi d'avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations, puis trois autres lois au début de l'année 2002, avant le changement gouvernemental d'avril : celle du 2 janvier 2002 rénovant l'action sociale et médico-sociale ; celle du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité et celle du 4 mars 2002 relative aux droits des malades et à la qualité du système de santé, dite aussi loi Kouchner. Puis, plus récemment, les lois du 18 janvier 2005, dite de programmation pour la cohésion sociale, et celle du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées. C'est beaucoup en quelques années seulement !

Deux de ces textes, la loi de janvier et celle de mars 2002, affichent la même volonté explicite du législateur de mettre l'usager au cœur de l'action. Leur comparaison montre cependant certaines divergences.

Le premier texte (loi de rénovation) est d'origine administrative, même s'il a été discuté avec les associations concernées qui l'ont amendé (Bauduret & Jeager, 2002) ; le second (loi Kouchner) a été en partie préparé par un collectif d'associations, tout en correspondant assez bien au réformisme administratif de l'époque. Parmi les associations concernées dans ce cas, on trouve d'abord des associations de malades du SIDA (comme AIDES) mais aussi l'union nationale des associations familiales (UNAF), l'union nationale des amis et familles des malades psychiques (UNAFAM) et quelques autres³. Par delà des traditions culturelles tout à fait opposées, ce rapprochement entre milieux homosexuels et milieu familial pour défendre les malades est en lui-même un événement, qui n'a pas d'équivalent dans le cas de la première loi !

Le premier texte (loi de rénovation) ne consacre aux usagers proprement dits que 7 articles sur 87, sachant que le reste concerne surtout le renforcement du contrôle administratif et le développement de la nouvelle gestion publique, forcément au nom des usagers. Le second est plus équilibré et la partie administrative met en avant l'idée de résultat de l'action plutôt que de normes prétendument au service des usagers. En somme, dans la loi de rénovation, passés les quelques articles centrés les droits des « personnes prises en charge ou accueillies », le reste se situe au deuxième et même au troisième degré par rapport à ces personnes. D'où des marges d'interprétation et de dérive. Quand on fait une analyse textuelle, le mot usager n'est en réalité que fort peu employé comme tel dans l'écriture de la loi, alors qu'il est abondamment utilisé dans les commentaires publics (Matho & Janvier, 2002). Ce déséquilibre révèle certains implicites du texte et notamment le peu d'autonomie de ce référentiel et sa part d'enrôlement au service d'un contrôle administratif renforcé.

La première loi ne connaît que des usagers individuels et la participation, qui marque la volonté affichée des pouvoirs publics de consolider leur citoyenneté, reste surtout interne aux établissements et services, notamment dans le cadre du Conseil de maison. C'est une forme de participation allégée, censée n'avoir à tout moment qu'un seul objectif : l'optimisation des intérêts bien compris des ressortissants, comme s'il s'agissait de clients à satisfaire. La seconde loi différencie au contraire les droits individuels des malades : accès au dossier et transparence des décisions, etc., de leurs droits collectifs de type co-gestionnaire via certaines organisations habilitées (par les pouvoirs publics, évidemment, sauf celles auto-légitimées qui ont été à l'initiative de la loi !). Dans ce cadre, les malades-usagers peuvent espérer avoir accès à d'autres enjeux comme la gestion de l'hôpital, voire son développement. Ce qui reste certes interne, mais permet d'espérer peser sur la politique de l'institution ; ce droit peut ainsi déboucher à l'extérieur dans des actes publics.

Au demeurant, l'un et l'autre de ces textes, comme bien d'autres du même genre, ont inoculé le même poison : le soupçon en général et le soupçon de malveillance de la part des intervenants, des soignants et des institutions, en particulier. Et, pour traiter les difficultés qui pourraient éventuellement survenir, outre les formes contingentes de co-gestion, la plupart renvoient plutôt à la régulation contentieuse (RDSS, 2004).

Ce dernier trait, n'est interprétable qu'en référence au contexte. Nous ne sommes plus dans le cadre du compromis entre la social-démocratie et le christianisme social qui, depuis les débuts du XXe siècle, rendait possible l'existence semi-autonome de ces secteurs mixtes d'action collective. Nous ne sommes plus non plus dans le cadre du compromis fordiste qui, après la seconde guerre mondiale, avait rendu possibles et légitimes la Sécurité sociale et les conventions collectives. Le néo-libéralisme devenu hégémonique impose aujourd'hui non seulement une économie sélective de moyens (ce qui passe par la réduction de la masse salariale, des gains de productivité partout et une gestion renforcée pour plus de performance,

³ Voir la contribution de Pierre Lascoumes dans ce même volume.

dans ces secteurs comme ailleurs), mais aussi d'autres façons de faire, de conduire la démocratie et notamment, face à la libéralisation des échanges, une judiciarisation renforcée. À cet égard, contrairement à ce qui a été souvent défendu, les lois de 2002 ne contrarient guère les processus de fond qui traversent nos sociétés post-modernes ; elles ne protègent pas contre les risques de la marchandisation jusque dans le secteur public et assimilé. En accompagnant ces processus par une référence appuyée aux droits des usagers, au mieux, elles ouvrent quelques maigres espaces de liberté, à condition que les bénéficiaires s'en saisissent et qu'ils soient respectés par les pouvoirs publics et les marchés. Ce qui n'est pas acquis. Les expériences connues sont encore trop peu nombreuses et le plus souvent mises en œuvre sous pressions administratives, ce qui ne permet guère de les évaluer. Au pire, elles accélèrent les processus de marchandisation des services et des procédures en cours avec un alibi de taille : le service des usagers. Comme on devrait désormais s'en persuader, considérés comme des agents économiques rationnels, ceux-ci ne chercheraient par définition que le meilleur pour eux-mêmes, et chacun pour soi, face à la maladie, à la dépendance ou même à la responsabilité parentale. Ce qui vaut sans doute pour les situations les plus chroniques (handicap, personnes âgées...), mais reste à prouver, dans les domaines d'origine régaliennne (protection de l'enfance, tutelle, violences urbaines, crises psychiatriques, etc.). Malgré la rhétorique des droits de l'utilisateur, nous sommes ainsi parfois assez loin de la citoyenneté et du partage délibératif des problématiques sociales et du choix des solutions. Tout pousse en effet à en faire des clients ou des consommateurs soucieux avant toute autre considération d'économiser leur temps et leur argent, et invités à penser désormais les choix collectifs selon le même type de raisonnement.

Mais comment comprendre le souci affiché de responsabiliser les bénéficiaires, de soutenir les projets personnels et le faire savoir ? Est-ce aider les personnes, criminaliser les victimes ou dédouaner la société ? De toute évidence, nous sommes aussi dans le cadre d'une nouvelle mise en forme des problèmes sociaux. Nous passons en effet de la philosophie politique de la solidarité sociale, garantie par l'État et mise en œuvre par des institutions et des professions par délégation, à celle de l'égalité des chances et des accès, à défaut, à celle de l'équité ou d'absence d'iniquité. C'est là un objectif destiné à être partagé par tous les individus (« participants parce que citoyens »), par tous les acteurs de la société civile, sans exclusive, tous étant légitimes a priori, mais aussi par l'État lui-même. Ce dernier ne serait plus ni le garant ni l'ingénieur de la mise en forme et du traitement des problèmes sociaux, mais seulement l'un des animateurs de cette noble cause, pour quelques temps encore le mieux doté en ressources.

Comme le notent avec pertinence Anne-Laure Bazin et Serge Ebersold (2005) : « Ce mode d'analyse situe les inégalités sociales dans les freins à la participation et à la réalisation de soi qu'occasionne l'inaccessibilité de la société et non dans les inégalités de condition induites par une déficience, une particularité ou un trouble. En associant le handicap à une restriction de participation, les pouvoirs publics (dans le prolongement des préconisations de l'ONU, de l'OMS et de l'Union européenne) situent explicitement les difficultés que connaissent les personnes ayant un problème de santé dans les obstacles qui les empêchent de se réaliser, d'être et de se penser activement au regard de la société. À l'injustice d'une société génératrice d'insécurité sociale, ils substituent les iniquités d'une société qui entrave la liberté d'action individuelle par manque d'accessibilité. »

Pour le dire autrement, l'archaïque protection sociale doit désormais céder la place à un nouveau modèle d'action. Celui-ci privilégiera les potentiels d'autoprotection (résilience, empowerment), à protéger par une obligation générale d'égalisation des chances et la promesse d'une meilleure activation des dépenses sociales. Il s'agit en définitive que l'individu se défende par lui-même dans sa lutte pour la participation à la vie économique, sociale et politique, qu'il soit capable de faire face seul aux contraintes qui ne sont en réalité

que les siennes. S'il respecte ces conditions, il pourra être accompagné ou aidé, dans certaines limites.

Ainsi, à la figure du citoyen qu'il convient de protéger contre des risques sociaux extérieurs à lui, au nom de la conscience collective et du devoir de solidarité, se substitue celle de l'usager responsable, entrepreneur de son devenir, « héros de son quotidien ». Plus que de responsabilité, il s'agit là d'une norme d'implication personnelle, devenue condition de l'accès aux ressources. Le passage du RMI au RMA, les stratégies de réussite scolaire (qui deviennent « consolidation scolaire » sur le marché), les représentations de la cohésion sociale dans la loi Borloo... vont dans ce sens.

Cet usager-là est conçu individuellement et très secondairement en usager collectif. D'ailleurs ces droits ne sont pas des acquis des luttes des usagers ou si peu, exception faite sans doute du domaine du handicap (Chauvière, 2003). La finalité de ces droits habilement concédés et orchestrés est d'abord idéologique et normative : faire advenir tout un chacun au statut intériorisé d'usager actif (non pas au sens militant mais en référence à sa responsabilité économique). Cette individualisation des modes de gestion entrave l'élaboration d'une vision collective du problème, notamment par communauté de destin, qu'il s'agisse de la recherche d'un emploi, du traitement des troubles de santé ou autres difficultés de la vie. Les problèmes sociaux prennent ainsi un caractère plus personnel, plus événementiel et plus subjectif qu'existential et politique (sauf scandales médiatisés et réglés dans l'urgence). Sur cette base, nos contemporains croient pouvoir mieux objectiver les besoins sociaux, les spécifier, les chiffrer, les évaluer, les gérer mais aussi anticiper leur survenance (De Gaulejac, 2005).

5. De l'usager au client dans la loi 2002-2

La loi adoptée en janvier 2002 peut donc apparaître comme le fruit d'un compromis entre deux séries signifiantes peu compatibles entre elles : d'une part, un fort mouvement de démocratisation avec des variations et, de l'autre, un mouvement non moins puissant de déplacement des frontières de l'action publique (Chauvière, 2004).

Sous le titre démocratisation, on rangerait par exemple : la politisation de l'action sociale et, à certains égards, sa territorialisation ; l'invention de nouvelles politiques réformistes requérant d'autres références, d'autres savoir-faire voire une mobilisation des bénéficiaires eux-mêmes ; ainsi que, mais sous réserve, l'imposition d'un mode de légitimation par aval, par le truchement du citoyen-usager, etc. Tout ceci est sans doute lié à un processus plus invisible : l'abandon progressif des régulations corporatistes (à base institutionnelle et/ou professionnelle) et la recherche d'autres modes de régulation de l'action publique, tant au plan central que local, mais en commençant par le local (expérimentation, acte II).

En tension avec cette première série recomposée, s'observe un net déplacement des frontières de l'action publique. On pourrait loger là, par exemple : la place laissée à la marchandisation du social, à commencer par les secteurs les plus solvables ou solvabilisés, avec une forte requalification des questions sociales ; l'adoption de référentiels et d'outils touchant à l'action transposés du monde marchand sans gros efforts d'adaptation (la mise en concurrence interne et externe, la compétence contre la qualification, etc.) ; ainsi que la régulation/évaluation du service rendu à la satisfaction individuelle de l'usager-client et/ou à la paix publique ; enfin, le renforcement sans égal du poids de l'administration sur les activités en régie directe ou déléguées, en application mécanique des compressions budgétaires, etc.

Dans la loi de janvier 2002, la référence aux principes d'égalité de tous les êtres humains, de nécessaire réponse aux besoins de chacun, d'accès équitable sur l'ensemble du territoire (et non pas égal, alors que c'est le point fort de notre modernité !), etc., marque évidemment une adaptation au plan des valeurs de référence. De même, l'affirmation, au chapitre des droits des usagers, que le droit des personnes doit primer sur le droit des structures et que l'institution n'est qu'une réponse parmi d'autres, l'essentiel étant dans « la

relation avec une personne citoyenne en difficulté », reste-t-elle une affirmation assez générale pour pouvoir s'appliquer à toutes les populations concernées par l'action sociale. Mais quid de la mise en œuvre de ces belles intentions ?

À n'en pas douter, reconnaître ainsi officiellement les droits des usagers constitue une obligation éthique et une avancée démocratique, mais à la condition que les personnes accueillies s'en saisissent les premières dans le sens voulu par le législateur. D'autant que le risque demeure que la mise en conformité avec ces nouvelles dispositions, sous contrôle de l'administration, ne serve surtout qu'à la légitimation des institutions, devenues des opérateurs, voire des experts qui les servent. C'est pourquoi on peut craindre que ce sursaut démocratique ne soit utilisé par les pouvoirs publics pour se dédouaner de leur responsabilité politique ; pire, qu'il ne soit subrepticement que le cheval de Troie de la marchandisation à bas bruit des établissements et des services. Si on n'y prend garde, le client individuel solvable n'est jamais bien loin derrière l'usager.

C'est en tout cas, avec ces questions qu'il faut examiner le kit évaluatif prévu dans ce texte, bien que les conditions de la mise en œuvre ne soient pas encore très claires.

La loi précise notamment :

- Les établissements et services procéderont à l'évaluation de leurs activités et de la qualité des prestations qu'ils délivrent, au regard des procédures, références et recommandations de bonnes pratiques professionnelles validées ; les résultats seront transmis tous les 5 ans aux autorités ayant délivré l'autorisation.
- Les mêmes font procéder, au cours des 7 années après autorisation (et au moins deux ans avant renouvellement) à une évaluation externe par des organismes habilités ; les résultats seront également transmis aux autorités ayant délivré l'autorisation.
- Un Conseil national de l'évaluation sociale et médico-sociale est créé, composé des représentants de l'État, des collectivités territoriales, des organismes de protection sociale, des usagers, des institutions, des professionnels et de personnes qualifiées, qui est notamment chargé de valider, ou éventuellement d'élaborer, puis de diffuser les outils et instruments formalisant les procédures, références et recommandations de bonnes pratiques professionnelles applicables selon les catégories d'établissements ou de services, ainsi que de donner un avis sur les organismes habilités à pratiquer l'évaluation externe.

Bon nombre d'observateurs et d'acteurs ont vite compris que l'objectif de cette loi était est aussi de passer d'une obligation de moyens à une obligation de résultats. Manière de dire qu'il faudra faire mieux avec moins. Or, la loi ne montre aucun souci du prix humain de toute cette inflation évaluative, quand elle vient s'ajouter au quotidien d'une activité de terrain qui, elle, n'est guère compressible. Gain de productivité, mais où sont les gains de productivité avec une personne sans domicile fixe dans la ville, avec un adolescent autiste rejeté par sa famille ou une personne âgée aussi grandement dépendante qu'isolée ?

Mal informé par ses services, le législateur ne semble pas vouloir se préoccuper de ce que le mot « résultat » veut dire dans un domaine comme celui de l'action sociale et médico-sociale, alors que l'article 2 en décrit très généreusement toutes les nobles missions ! Il est à craindre que le modèle implicite dans ce texte ne soit l'activité de service en vitesse de croisière, telle qu'on peut l'imaginer pour des personnes handicapées chroniques ou des personnes âgées dépendantes en institution, avec des pathologies stabilisées et un souci minimal de l'environnement. Mais quid de l'activité émergente, innovante ou expérimentale, caractérisée par la gestion d'une bonne dose d'incertitude, moins d'ailleurs sur les objectifs que sur les moyens et l'impact à court terme de l'action entreprise ? Quid des lieux de vie, tellement dérogoratoires pour mieux offrir une solution dans des cas « extrêmes » ? Quid de l'insertion, quand on sait que bon nombre d'initiatives sont hors travail, bénévoles, associatives, y compris chez les professionnels ? De même, comment évaluer le partenariat, puisque dans cette mutualisation des ressources, il y a effacement de la part de chacun ? Dans tous les cas,

en institution comme au domicile, comment évaluer le temps nécessaire à une prise en charge, à une aide, à une écoute quand l'autre ne joue pas le jeu et ne respecte pas le temps qui lui est si généreusement offert pour se confier ou simplement répondre aux questions qui lui sont posées ? L'utilisateur a aussi le droit de se taire !

En outre, il faut s'interroger sur le sens et la validité du critère de satisfaction, venant se substituer au critère hier encore dominant de destination. Entre destination et satisfaction, il n'y a sans doute pas que l'utilisateur tout seul, mais tout un ensemble d'autres enjeux économiques et philosophiques à débusquer. Ainsi, les problèmes que le législateur a rangés à l'article 5 derrière la phrase conservatoire « sous réserve des pouvoirs reconnus à l'autorité judiciaire et des nécessités liées à la protection des mineurs en danger », s'agissant de limiter le principe général de « libre choix des usagers ». Cette nouvelle frontière interne donne déjà lieu à des problèmes d'interprétation... Sans compter que le « libre choix » implique qu'il y ait un excès d'offres. Ce que n'est manifestement pas le cas.

En réalité, la plus grosse partie de ce texte concerne les procédures de création, d'autorisation et surtout de tarification des structures, où sont définis unilatéralement les nouveaux rapports entre les organismes gestionnaires et les collectivités publiques. Au-delà du contrôle, qui reste la mission principale des administrations de tutelle, elle procède beaucoup plus par report de la régulation sur tout un arsenal de moyens techniques de type schémas, aux niveaux national, régional et départemental, contrats d'objectifs et de moyens, dispositifs d'évaluation de la qualité, etc. Ce sont là des moyens faibles, flexibles et révisables, dont l'opposabilité n'est pas clairement démontrée. On doit donc les comprendre avant tout comme des mécanismes d'ajustement entre une administration contrainte et un secteur social sinistré. En définitive, cette loi ne semble pas vraiment taillée pour contrer le mouvement général de dépréciation professionnelle et de clientélisation territoriale (Chauvière, 2004).

6. Les apories de la participation et autres conséquences

La participation, comme ambition politique d'association des citoyens aux affaires publiques (ou des travailleurs à l'entreprise), fait, elle aussi, appel, surtout depuis que la décentralisation est couplée à la modernisation de l'État, à la notion de citoyen usager. Dépasant son caractère national, politique et abstrait, la citoyenneté se fortifierait de chaque implication positive supplémentaire dans la cité locale (action économique, développement urbain ou rural, écologie et développement, politique municipale...). En réalité, le débat démocratique s'est toujours nourri de ces ouvertures de la citoyenneté à la diversité des situations et des usages sociaux.

L'objectif de modernisation de l'État et des appareils administratifs s'affiche lui aussi au nom des intérêts bien compris des citoyens usagers. Non sans difficultés, malgré le médiateur de la République et quelques autres institutions, jusqu'à la haute autorité de lutte contre les discriminations (Halde), de création récente. Cependant, vu notre tradition administrative hiérarchique, le passage de l'administré assujéti à l'administré usager, catégorie vertueuse s'il en est, se fait globalement assez mal. De plus, la conception des fonctions régaliennes de l'État (justice, police...) rend difficile cette évolution en ce qui concerne les victimes d'infractions, a fortiori les inculpés et plus encore les délinquants. Les enjeux d'ordre public sont autres, du moins en l'état actuel des valeurs.

Au demeurant, dans tout le champ de l'action sociale, le souci de l'utilisateur, de son bien-être, de sa satisfaction est souvent imposé en contrepartie d'une norme de participation pour tous, plus ou moins explicite, au nom précisément de la citoyenneté modernisée. Or, il est à craindre qu'ils ne doivent se satisfaire au final que de simplement participer voire d'obtenir quelques ajustements à la marge, quelques corrections, si elles n'entraînent aucune implication financière.

Il faut aussi évoquer les conséquences du devoir de rendre des comptes tel qu'il s'est rapidement imposé à tout un chacun comme devoir de solidarité en période de crise, alors que c'est, selon les observations que nous pouvons faire, une obligation avant tout d'origine économique et gestionnaire. Les Anglais ont un seul mot pour tout cela : l'accountability qui associe l'obligation de rendre de comptes et celle de faire des économies. Si une telle orientation ne vaut que pour les producteurs, il faut se rappeler que les producteurs du secteur social ne sont ni libres ni autonomes, n'étant pas propriétaires des moyens de production. Ce qui limite logiquement leur pleine responsabilité, y compris au pénal. Mais la nouvelle gestion publique est en train de généraliser les contrats de prestations de service, ce qui change considérablement la donne. Cela devrait évidemment concerner au premier chef les usagers, s'ils ne se limitaient pas à la simple défense de leurs droits et intérêts individuels. Mais bon nombre de textes ne les voient pas ainsi.

Il existe également un devoir de réciprocité. Celui-là échappe en partie à la passion gestionnaire. On peut considérer en effet que l'utilisateur n'est jamais seul au monde avec son problème, vrai ou exagéré, mais qu'il existe au moins trois légitimités en interaction : celle de l'utilisateur, bien sûr (droit d'exiger), celle du décideur, évidemment (droit de sélectionner et de normaliser), mais aussi celle des techniciens, parce qu'ils ne peuvent accepter aucune position servile venant des deux autres (droit de clivité). Dans un système binaire, à tout besoin correspond une réponse, comme s'il ne s'agissait que de consommation de services et de qualité incorporée. Dans une approche plus dialectique, les besoins, malgré leur forte subjectivité, sont aussi des constructions sociales, dont l'urgence doit être soutenue autant que leur relativité critiquée. La vigilance s'impose donc et seuls des techniciens aguerris sont en mesure de ne pas prendre pour argent comptant toute demande et d'y répondre avec la clivité qui s'impose.

Enfin, il existe un devoir de citoyenneté pour tous, qui peut accuser la responsabilité des uns et relativiser la revendication des autres. Il faut donc constamment rappeler les conditions de la démocratie globale dans ces domaines où elle est régulièrement à l'épreuve. À commencer par la séparation des pouvoirs (qui fait notamment que la Justice a la mission délicate de contrôler les excès du politique, autrement dit de l'exécutif et de protéger les citoyens) ; puis en insistant sur l'importance de la délibération en amont et de la critique démocratique en aval (autre nom de l'évaluation) ; et enfin en rappelant l'importance d'opposer l'intelligence sociale collective à la concurrence aveugle et au marché autoréférencé.

Au total, ces différentes normes en jeu conditionnent la possibilité pour l'utilisateur d'évaluer l'effectivité, la qualité et l'utilité du service fourni, quand celui-ci est public ou de type public (ou à l'inverse, le service qu'on se refuse à lui fournir comme promis ou exigible, la première figure de l'utilisateur étant souvent protestataire). C'est là en tout cas que se fondent et se limitent souvent les principaux modes d'action des usagers, qu'avec Hirschman (1970) on peut décrire ainsi : au premier degré, la prise de parole (voice) ou la défection (exit), mais aussi, au deuxième degré, les actions collectives, la participation, la négociation et, enfin, le droit de se mêler d'évaluer l'action, dans un climat de fidélité au système social (loyalty).

Conclusion

D'une certaine manière, l'utilisateur signe et entretient l'espoir d'un raisonnement et de services hors profit. Sinon, sans cette référence idéalisée, les évaluations et régulations des usages sociaux retomberaient vite dans les seules règles du marché et de la rentabilité des investissements. Si donc l'utilisateur, parce qu'il reste inséparable du citoyen, peut être l'occasion de cette prise de conscience, alors vive l'utilisateur, différencié du client et du consommateur, contre la marchandisation des activités de service à la personne !

Cependant, grâce à l'approche par les rapports sociaux d'usage, il apparaît que la question des usagers reste marquée par une tension entre régulation politique ou démocratique et régulation

marchande. Mais cette tension évolue. Faute de soutiens tangibles et de conviction politique, la ligne jaune est de plus en plus souvent transgressée, spécialement dans la dernière période ; ce qui engendre d'importantes confusions symboliques et pratiques pour les acteurs. En outre, l'observation de quelques mises en œuvre des lois prétendant mettre l'utilisateur au centre, montre d'autres traits. Un lien de plus en plus visible rattache notamment l'affirmation des droits des usagers, le renforcement des obligations d'évaluation (une aubaine pour les vendeurs de conseils et de kits évaluatifs – glissement typiquement marchand) et le durcissement des contraintes administratives sur les opérateurs (comme pour mieux les socialiser au raisonnement d'entreprise – dernier glissement de type culturel). C'est pourquoi, en conclusion, on doit aussi faire état de quelques hypothèses complémentaires. Tel que placé au cœur des réformes, l'utilisateur n'est peut-être après tout qu'une « catégorie provisoire ou transitionnelle » dans un processus déjà bien engagé de révolution des fondements de l'action publique, dont le modèle implicite est le client, mais qui ne peut être négociée en ces termes pour des raisons conjoncturelles, de valeurs partagées et de culture de résistance des agents publics et assimilés. D'autre part, tous ces droits si généreusement octroyés pourraient bien n'être qu'un leurre en même temps que l'argument d'un contrôle renforcé des professionnels et des institutions. Mais évidemment, tout dépend aussi de la manière dont usagers et professionnels vont s'en saisir, voire faire évoluer la loi.

Références bibliographiques

- Bauduret Jean-François, Jaeger Marcel, (2002), *Rénover l'action sociale et médico-sociale. Histoires d'une refondation (Pour comprendre la loi du 2 janvier 2002)*, Paris, Dunod, 322 pages.
- Chauvière Michel (2000), « Les usagers, ambiguïtés d'un nouveau paradigme pour l'action sociale », in Chantal Humbert (coord.), *Les usagers de l'action sociale. Sujets, clients ou bénéficiaires*, Paris, L'Harmattan, pp. 17-43.
- Chauvière Michel (2003), « Handicap et discriminations. Genèse et ambiguïtés d'une inflexion de l'action publique », in Daniel Borillo (dir.), *Lutter contre les discriminations*, Paris, La Découverte, pp. 100-122.
- Chauvière Michel (2004), *Le travail social dans l'action publique. Sociologie d'une qualification controversée*, Paris, L'Harmattan, 304 pages.
- Chauvière Michel, Godbout Jacques T. (dir.), (1992), *Les usagers entre marché et citoyen*, Paris, L'Harmattan, 332 pages.
- Bazin Anne-Laure, Ebersold Serge, *Le temps des servitudes. La famille à l'épreuve du handicap*, Rennes, PUR, 2005.
- Gaulejac Vincent (de), 2005, *La Société malade de la gestion. Idéologie gestionnaire, pouvoir managérial et harcèlement social*, Paris, Seuil, 276 pages.
- Hirschman Albert O., (1970), *Exit, Voice and Loyalty, Responses to Decline in Firms, Organizations and States*, Cambridge, Mass. Harvard University Press,. Version française (1972), *Face au déclin des entreprises et des institutions*, Paris, éd. ouvrières, 143 pages.
- Horellou-Lafarge Chantal (dir.), (1998), *Consommateur, usager, citoyen. Quel modèle de socialisation ?*, Paris, L'Harmattan, coll. Logiques sociales. Voir aussi (1999), *Les rapports marchands chez les penseurs du social*, Paris, L'Harmattan, coll. Logiques sociales, 320 pages.
- Janvier Roland, Matho Yves, (2002), *Mettre en œuvre le droit des usagers dans les établissements d'action sociale*, Paris, Dunod, 214 p., 1^{ère} édition 1999.
- Informations sociales (2004), « L'accès aux droits », CNAF, n° 120, décembre (numéro coordonné par Michel Borgetto).

Julien Anne, (2005), Déployer la qualité de service avec les personnels de front-office. La co-production revisitée, 1er journées de recherche en Marketing IRIS, IAE de Lyon,, 4-5 avril 2005.

Jeannot Gilles, (1998), Les usagers du service public, Paris, PUF, Que sais-je ?, n°3359, 126 pages.

Revue de droit sanitaire et social (2004), « L'application de la loi du 2 janvier 2002 rénovant l'action sociale et médico-sociale », Dalloz, octobre-décembre (sous la direction de Michel Borgetto).

Sapin Michel, (1983), La place et le rôle des usagers dans les services publics - Rapport au Premier ministre, Paris, La Documentation française.

Warin Philippe (dir.), (1997), Quelle modernisation des services publics ? Les usagers au cœur des réformes, Paris, La Découverte, (coll. Recherches).