

ERRATA

- O artigo de autoria de Paulo Cesar Delayti Motta, foi, na capa e nas páginas 1 e 3, indevidamente intitulado como “O Just-In-Time e o Mito das Ações Inovadoras”. Considerar como correto o título que se apresenta nas páginas 12 e 117 - “Ambiguidades Metodológicas do Just-In-Time”.
- A Introdução do artigo “Ville Compétitive et Qualité des Services Urbains”, de Henri Coing, está publicada na página 7 como Resumo. O texto correto do Resumo está a seguir:

“VILLE COMPÉTITIVE ET QUALITÉ DES SERVICES URBAINS”

RESUMO

Ce texte traite de la qualité des services urbains et de la relation entre ce thème et celui de la ville compétitive. Il part de l'idée qu'il y a un consensus autour du thème de la qualité des services, et que la relation entre compétitivité et services publics de base peut s'établir de deux manières: selon la première, les services sont perçus comme condition du développement; selon la seconde, ils sont vus comme facteur de compétitivité.

Pour expliquer l'émergence de la question de la qualité introduite par la logique libérale, le texte part de l'analyse des services urbains comme condition du développement, dans une logique plutôt d'offre que de demande, pour arriver au changement de cette logique autour des années 80, quand la concurrence croissante entre les pays, entre les villes, oblige à concevoir des services dont les coûts soient les plus bas possible, et dont les caractéristiques soient mieux adaptées à la demande diversifiée et changeante des entreprises.

Aujourd'hui, la qualité impose certaines transformations telles que: diversifier les services; passer d'une logique d'offre à une logique de demande; penser à une recombinaison des alliances et de nouvelles coalitions; et utiliser la qualité comme stratégie opérationnelle et comme stratégie de différenciation. Mais, le thème de la qualité de service ne débordera le contexte qui lui a donné naissance (l'élimination des monopoles) que si cette qualité devient l'objet d'un débat public, que si existent donc les moyens de l'information et de l'évaluation pluraliste.

- O artigo “A Privatização como Opção Administrativa: O Exemplo Polonês”, originalmente escrito em francês, foi traduzido para o português por Vital Péricles Amorim de Lima.

Revista Organizações & Sociedade, V.4, N.7, Dez/96

*Henri Coing**

Services urbains et développement

Commençons donc par la première formulation: les services urbains comme condition du développement. Ici, on ne parle pas de qualité, parce que ce qui est privilégié, c'est le développement.

Cette logique apparaît clairement dans certaines manières de financer les infrastructures. Par exemple, lorsqu'on procède à des investissements publics, basés sur l'impôt; cela signifie que l'infrastructure est perçue comme une condition du développement, comme un investissement pour l'avenir qu'il s'agit de préparer, d'anticiper collectivement; si le capital privé ne parvient pas à produire de telles infrastructures, trop capitalistiques et à rentabilité trop différée, on les produira à l'aide de capital dévalorisé; à l'aide d'argent public.

Le gouvernement anglais, si opposé dans les années 80 à tout investissement public dans ce domaine, refusa de subventionner le train à haute vitesse (TGV) reliant Londres au tunnel sous la manche. Pourtant, au bout de plusieurs années,

* Professeur et Directeur du D.E.A. *l'Urbanisme et ses Territoires* à l'Institut d'Urbanisme de Paris, chercheur au LATT/ENPC/Paris XII.

il dût reconnaître que sans lui cette ligne ne se ferait pas, et la subventionna. Pour la même raison, l'État de Floride vient de décider une subvention de près de 40% pour la construction du TGV Miami-Orlando.

C'est que les avantages collectifs tirés de telles infrastructures requièrent une décision collective, et une socialisation des coûts. C'est aussi ce qui explique une autre forme de financement, typique de cette logique: le financement par les bénéficiaires indirects.

Cette forme est classique dans les transports collectifs urbains: c'est aussi la participation des employeurs, comme par exemple en France (un système efficient de transport collectif élargit leur marché du travail), ou celle des commerçants, comme aux Etats-Unis (un métro élargit considérablement la zone de chalandise d'un commerce), ou encore celle des propriétaires fonciers et immobiliers comme en Colombie (leur propriété est valorisée par la proximité des infrastructures).

Cette participation des bénéficiaires indirects exprime d'une manière très claire cette logique fondamentale: les services collectifs créent des effets multiples de développement, en sont la condition et le moteur. C'est ce que les économistes appellent les externalités positives, identifiées depuis plus d'un siècle par A. Marshall.

De ce point de vue, les services, et la ville elle-même, sont un bien collectif, facteur de développement. Chaque service a en fait une double face: service spécifique pour les besoins des individus (évacuer leurs déchets par exemple), et bien collectif (propreté urbaine), condition globale d'un développement.

Tout responsable urbain pourrait reprendre à son compte ce propos tenu dans une ville touristique: "*le nettoyage de la plage est très coûteux pour la municipalité; nous savons exactement combien il nous coûte, mais nous ne savons pas en mesurer le bénéfice*"; et pourtant ce bénéfice est évident. Il valorise le site et conditionne son développement touristique: bien collectif, externalité positive, à l'intérieur d'un projet stratégique de développement.

Regardons un instant la politique de l'eau développée par la ville de Los Angeles durant un siècle: à travers un service public, et sur un financement public, elle a opéré d'énormes investissements pour amener l'eau depuis des vallées de plus en plus lointaines, et elle a toujours anticipé largement sur les besoins (Gottlieb, 1991). Il s'agissait de créer *a priori* les conditions pour le

¹ Un livre récent sur l'histoire de l'électricité en Colombie porte pour titre "*de la vela al apagon*" (de la bougie à la panne de courant).

développement de l'agriculture irriguée, et de l'urbanisation diffuse. Cette politique reposait donc sur une coalition entre agriculteurs, propriétaires fonciers et promoteurs immobiliers, en relation étroite avec le pouvoir municipal, et appuyé sur la légitimité technique donnée par les ingénieurs.

Un autre exemple est fourni par le *complexe postal-industriel* qui s'est créé au moment de la diffusion de masse du téléphone aux Etats-Unis. Ce complexe réunissait à la fois l'opérateur du service, les industriels fournisseurs d'équipements, les syndicats des travailleurs du secteur, les usagers et particulièrement les petits usagers bénéficiant des subventions croisées (Simon 1991).

De telles coalitions correspondent à une époque, elles se développent, se stabilisent, puis entrent en crise lorsque les intérêts jusque là convergents se mettent à diverger et quand d'autres acteurs interviennent dans le jeu. Les coalitions qui correspondent à cette première logique sont des coalitions de croissance. Elles ont comme objectif premier l'augmentation des capacités de production du service, son extension quantitative, l'accroissement de la couverture géographique, l'universalisation du service.

C'est une logique **d'offre** plutôt que de **demande**. On anticipe en permanence sur la demande, comme dans le cas de l'eau à Los Angeles, ou bien on court après une demande quantitativement non satisfaite. Une logique de quantité plus que de qualité. On vise à atteindre de nouveaux usagers, à répondre à de nouveaux usages. La priorité va à l'investissement, dans des unités de production toujours plus grandes, pour créer des économies d'échelle.

On unifie les normes, les niveaux de service, les tarifs, créant ainsi un nouvel espace économique homogène. On manifeste par contre peu d'intérêt pour une analyse fine de la demande, de sa diversité. Tout l'espace, et toute la population, sont traités comme potentiellement homogènes.

De même l'efficacité du point de vue de l'usage (l'efficacité énergétique de l'usage de l'électricité par exemple, ou la lutte contre les pertes en eau des réseaux, ou contre les usages irrationnels) n'est pas une préoccupation première. L'accent est mis sur l'élargissement des capacités de production, sur les performances technologiques.

Cela définit aussi un type d'entreprise: de très grande taille, intégrée verticalement, mobilisée autour de la croissance, de l'investissement, sa figure-clé est celle de l'ingénieur. Il raisonne *infrastructures* plus que *service*. Le rapport

de l'entreprise à l'utilisateur est assez lointain, distant, souvent arrogant. Ses critiques disent d'elle qu'elle est omnipotente et sourde.

Ces caractéristiques se retrouvent aussi bien dans les entreprises publiques que privées, aux USA par exemple. C'est dû à cette logique dominante la période, plus qu'à leur statut. Le tableau n°1 résume les caractéristiques de cette logique.

Tableau n° 1

Les Services Urbains Comme Condition Préalable au Développement (première logique)	
Insistance	Développement, production d'externalités positives La ville comme bien public
Financement tout ou partie,	Stratégie de long terme; financement sur fonds publics, en et par les bénéficiaires indirects Fortes subventions croisées
Alliances	Front développementiste Etat promoteur
Style de gestion	Gestion par l'offre. Logique d'infrastructures
Mot-clé	Extension du service
Rôle de l'utilisateur	Passif

Nouveau contexte

Les années 80 aux Etats-Unis illustrent bien le changement de logique que nous voulons décrire maintenant. Le diagnostic alors est sombre: forte inflation, crise du dollar, guerre du Vietnam, perte de compétitivité. On voit s'élaborer une stratégie de choc, de rupture, pour replacer le pays en position compétitive: il faut réduire les *frais généraux* du pays; à la logique keynésienne de régulation de la croissance par l'investissement et la redistribution. On substitue une logique où les services doivent être rendus au moindre coût. Ce sera la dérégulation, l'introduction de la concurrence là où régnaient les monopoles autrefois appelés *naturels*.

La crise des finances publiques à son tour engendre de nouvelles politiques de financement, visant à faire porter à l'utilisateur la totalité du coût, réduisant les

subventions directes. Dès lors il devient impératif de limiter ces coûts: productivité, efficacité, mais aussi actions pour limiter la croissance de la demande, par des tarifs progressifs, par la lutte contre l'usage inefficace de la ressource, pour réduire le besoin en investissement. L'objectif de productivité dans les services rejoint l'objectif de *productivité urbaine*, slogan de la Banque Mondiale dans les années 90 (BIRD, 1994).

En matière d'investissement, cela conduira à réviser les projets d'infrastructures, pour coller à la demande, au lieu d'anticiper sur elle. On pourrait illustrer ce point par une comparaison entre le quartier de La Défense à Paris, et celui des Docklands à Londres. Dans les deux cas il s'agissait de créer *ex nihilo* un centre d'affaires. A La Défense, l'État finança d'énormes infrastructures de transport collectif et de voirie, anticipant de vingt ans la demande, tandis qu'à Londres, le gouvernement paria que le surgissement de la demande provoquerait l'investissement en transport. Mais la Défense fut créée dans les années 60, et serait probablement impossible aujourd'hui, où l'horizon du raisonnement est revenu au court terme.

En outre, on critique les pratiques antérieures d'anticipation, en affirmant qu'elles ont souvent conduit à des sur-investissements, à des choix techniques disproportionnés, trop coûteux, à des niveaux de services inutilement élevés. On cite toujours la norme utilisée dès le début du siècle dans la distribution de l'eau à Buenos Aires, (600 litres par jour et par personne) qui anticipent trop sur la demande et souvent se trompent sur elle. On le voit par exemple, dans le débat actuel en Espagne sur le programme de barrages construit par F. Franco et ses successeurs, ou à Los Angeles autour de la politique de l'eau que nous avons décrite plus haut, qui conduisit à des sur-investissements et à des usages de l'eau anti-économiques.

Quant au financement par l'utilisateur, il importe maintenant de ne faire peser sur chacun que le coût exact du service dont il bénéficie. C'est la fin des subventions croisées, dont l'effet positif sur les ménages à revenu modeste était contrebalancé par une surcharge sur les consommations de services par les entreprises.

Le tableau n°2, comparant la structure des tarifs téléphoniques en Grande Bretagne et en France en 1995, montre bien le contraste entre le modèle antérieur, représenté par la France, et le nouveau modèle promu: on fait disparaître la surcharge supportée par les communications inter-urbaines et internationales, ce

qui oblige à relever fortement le prix de l'abonnement, et celui de la communication locale, et donc le prix du service pour les consommateurs modestes. La compétitivité, dit-on, est à ce prix.

Tableau n° 2

Tarifs Téléphoniques 1995 - Grande Bretagne et France

Pays	location mensuelle de ligne	local	appel 3 minutes interurbain	international
Grande Bretagne	91	0,827	1,75	7,35
France	38	0,618	5,68	14,69

La concurrence croissante entre les pays, entre les villes, oblige à concevoir des services dont les coûts soient les plus bas possibles, et dont les caractéristiques soient mieux adaptées à la demande diversifiée et changeante des entreprises. Les *plans stratégiques* que l'on élabore pour rendre les villes compétitives sont surtout attentifs aux besoins des entreprises de pointe, et à ceux de leurs cadres et dirigeants: un aéroport efficace, les meilleures télécommunications, un bon climat et un environnement attractif, une bonne université, et des impôts réduits.

Le type de services qui se développe dans ce contexte est très spécifique: ce sont des services de haut niveau, et très diversifiés pour satisfaire une demande variée et exigeante. C'est dans ce contexte que surgit la question de la qualité.

La nouvelle thématique

a) Il faut d'abord diversifier les services.

Autrefois, les services urbains étaient pour l'essentiel des services simples et homogènes, dont le développement visait l'universalisation, et non la diversification: eau potable, électricité, téléphone, poste, répondaient bien à cette description.

L'évolution conjointe des besoins et des technologies crée un panorama complètement différent: les qualités de l'eau potable se diversifient en fonction des besoins des industries utilisatrices; la qualité du courant électrique nécessaire ne varie plus seulement en intensité, depuis que l'informatique a fortement accru ses exigences (le problème des micro-coupures par exemple, est devenu crucial); les services de télécommunications se diversifient tous les jours sous nos yeux -

internet, transmission de données à haut débit, téléphone cellulaire, services à valeur ajoutée; la *téléphonie de base* ne représente plus le coeur et le moteur de ces services; il en est de même pour les services postaux, tout comme pour les transports ferrés, pour l'élimination des déchets spécialisés, etc... Une des traductions les plus parlantes de ce phénomène s'observe dans la reconfiguration des *paquets de services* offerts aux clients (Sin-Oth Yu et al., 1995) base des nouvelles stratégies des entreprises de service.

Ce contexte réclame des entreprises d'un type différent de celles de la période précédente. Au lieu d'une tendance vers des entreprises de plus en plus grandes, totalement intégrées, on voit aujourd'hui se développer non seulement la désintégration verticale, mais aussi la création de petites entreprises spécialisées dans des services spécifiques. C'est évident dans les télécommunications, où naissent chaque jour des entreprises nouvelles sur toutes les niches de services spécialisés.

Mais on peut aussi bien l'observer dans un domaine complètement différent, celui du chemin de fer par exemple. Là où nous étions accoutumés à de grandes entreprises intégrées, on voit se développer aux États-Unis un grand nombre de petites entreprises (il en existe plus de 500, n'ayant en moyenne que 80 kms de lignes), beaucoup concernent des tronçons fermés par les grandes compagnies, faute de rentabilité. Ils sont repris par d'autres entreprises, qui développent les services terminaux, ceux de la relation directe avec la clientèle locale, ou de la connexion avec les ports et zones industrielles.

Elles agissent en relation étroite avec les grandes compagnies, mais font ce que ces dernières ne savent pas faire: une adaptation très flexible aux besoins spécifiques des clients. Dans de nombreux pays se développe ce type d'entreprises de second ou troisième rang, de propriété publique ou privée (elles sont 165 au Japon, le même développement s'observe en Allemagne, en Suisse...).

La diversification des services provoque une différenciation des entreprises, chacune avec des caractéristiques techniques, financières, organisationnelles, différentes. De même voit-on, dans le processus de désintégration verticale (typique des politiques de dérégulation) la même différenciation. En électricité par exemple, le savoir-faire lié aux infrastructures et à la production n'est pas le même que celui du transport, ni que celui de la distribution finale. Le modèle classique d'entreprise publique est en train d'éclater.

b) Passer d'une logique d'offre à une logique de demande

Prenons l'exemple de l'électricité: la courbe de demande s'est cassée dans les années 70, et avec elle la logique de croissance indéfinie. L'accroissement de la concurrence entre énergies a accru la préoccupation commerciale. Le souci de réduire les investissements conduit à optimiser les installations existantes, à augmenter l'efficacité énergétique des installations chez les clients, à offrir donc de nouveaux services de "energy management": audit thermique, logiciel de gestion énergétique, programmes conjoints producteur/client avec partage des économies réalisées.

La dérégulation enfin incite vigoureusement les producteurs de service public à avoir une connaissance plus fine de leur clientèle, à étudier leur profil de consommation, leur capacité économique, et à mesurer précisément les coûts et la rentabilité de chacun. On voit se multiplier les études de segmentation de la clientèle, et l'usage des systèmes d'information géographique pour élaborer un "micro-marketing". Bref on passe d'une logique d'infrastructures, et d'offre, à une logique de gestion par la demande, une logique de service.

c) Cela implique une recombinaison des alliances

Les coalitions antérieures se défont. Aux États-Unis par exemple, on a parlé de la *seconde coalition électronique* pour décrire ce processus dans les télécommunications.

Cette nouvelle alliance rassemble les grands usagers du secteur des transports aériens (systèmes de réservation), des banques et assurances, des communications et de l'électronique; ce sont ceux qui porteront la demande nouvelle; les petits utilisateurs, et les syndicats, sont sur la défensive. Les grands utilisateurs cherchent à s'affranchir des mécanismes de péréquation et prônent la dérégulation complète. Les mouvements de consommateurs luttent également contre les monopoles - à cause des augmentations de prix - et appuient l'introduction de la concurrence.

C'est pays par pays et secteur par secteur qu'il faut analyser cette recombinaison des alliances, et voir surgir de nouvelles coalitions qui joueront un rôle essentiel dans la redéfinition des services publics.

d) La qualité comme stratégie opérationnelle et comme stratégie de différenciation

C'est dans ce contexte que se développent les thèmes du niveau de service, et de la qualité de service. L'attention plus grande apportée à la diversité des

demandes engendre une diversification de l'offre, et l'étude de la satisfaction des besoins spécifiques des clients: mesure de cette satisfaction, engagements contractuels envers le client.

Il s'agit d'un changement substantiel. C'est l'obligation de résultat qui s'impose, là où dominait la seule obligation de moyens. Parfois, c'est le client lui-même qui va imposer ses normes de qualité au fournisseur: certification, ISO 9000, etc. La qualité devient objet de négociation. Il y aura alors évaluation continue par les deux parties, sur la base d'une série d'indicateurs définis en commun, et le fournisseur devra reconnaître que le point de vue de l'utilisateur est irréductible à celui du fournisseur, que l'évaluation doit nécessairement être pluraliste.

L'entreprise n'est plus seulement, ni même d'abord, une structure de production. Elle est devenue une entreprise de service; le client en vient à faire partie du processus de production, il y est associé. Ce qui renvoie d'ailleurs à la définition classique du service comme co-production entre le fournisseur et le client. Cette notion, commune dans la littérature sur les services, s'est répandue plus récemment dans les services publics, même dans ceux où l'interaction paraît moins évidente; les producteurs d'électricité ont coutume de dire que la qualité du courant fourni dépend autant du client que d'eux-mêmes. Résumons les caractéristiques de cette seconde logique dans le tableau n° 3.

Tableau n° 3

Les Services Urbains, Clés de la Compétitivité (seconde logique)	
Insistance	Services efficaces (relation coût/bénéfice) Services différenciés (segmentation de la demande)
Financement	Services auto-financés, ou <i>partenariat public-privé</i> sans subventions croisées
Alliances	Gros usagers Nouveaux fournisseurs de service
Style de gestion	Gestion par la demande Adoption du modèle d'organisation des entreprises de service
Rôle de l'utilisateur	Co-production du service
Mot-clé	Qualité

Qualité des services et contrôle démocratique

Il est donc évident que le thème de la qualité de service apparaît tardivement dans les services publics. Il y est introduit par la logique libérale, et tout particulièrement par la dérégulation et l'introduction de la concurrence. C'est bien en effet l'élimination des monopoles, et des subventions croisées, qui crée une concurrence sur les segments les plus rentables de la demande, ceux qui ont le pouvoir d'achat le plus élevé, les plus fortes consommations, les besoins les plus diversifiés, et de fortes exigences de qualité. C'est sur ce segment que la logique de la qualité va prendre tout son essor. Pour le client de base, au contraire, à consommation plus faible et plus homogène, on reste largement dans la logique du service standardisé, et du client passif. Quant au client marginal, celui qui risque à chaque instant d'être exclu du service soit par sa localisation, soit par son faible revenu, il est plutôt perçu comme une charge. Or c'est pour lui que les services collectifs sont les plus indispensables, car il n'a pas de solution alternative.

La thématique de la qualité est donc très sélective. Le risque est évident qu'elle signifie et manifeste une coupure croissante, entre les espaces à demande intense, diversifiée, de haute qualité, et les espaces banaux, entre les clients privilégiés, objets de tous les soins, et les clients ordinaires, beaucoup moins intéressants par leur consommation modeste et standard, ou pire encore, les clients marginaux à haut coût de transaction et faible solvabilité. C'est cette tendance que traduit le tableau n° 4, élaboré par S. Graham et S. Marvin:

Tableau n° 4
Utility Dualization: cherry picking and social dumping

Feature	Focus of cherry picking	Focus of social dumping
Objective	Increase profitability by concentration on most lucrative customers	Ease out of service unprofitable and marginal customers, so improving overall competitiveness and profitability
Spatial	Hot spots e. g. the City of London	Ghettos e. g. inner cities, rural areas
Customers	Large commercial users	Poor, elderly, etc.
Nature of service	Choice and competition	Trapped or disenfranchised
Service measures	Cost, quality	Prepayment, debt, disconnection
Cost	Downwards	Increases
Impact	More competitive in hot spots	Societal costs: switching out of people from their means of social and economic participation, plus public health risk

Source: S. Graham and S. Marvin, 1994

Le thème de la qualité est-il irrémédiablement subordonné à cette logique de la ville efficiente et de la dérégulation? Je pense que cette évolution n'est pas inéluctable, et ceci pour deux raisons.

Tout d'abord parce que la privatisation et la rupture des monopoles s'accompagnent de la mise sur pied de nouvelles régulations. Qu'il s'agisse des modèles anglo-saxons de commissions indépendantes, ou des modèles de la gestion déléguée, comme la concession par exemple, les cahiers de charges et les règles du jeu qui sont définies, comportent toujours aujourd'hui des obligations de résultat explicites, notamment en matière de qualité de service². Il en est de même des nouveaux contrats liant les entreprises publiques à leurs tutelles (en France et au Brésil par exemple). Et la définition de ces obligations est une opportunité essentielle de débat public.

Ensuite parce que la crise que connaissent beaucoup d'entreprises de service public a mis en péril leur crédibilité auprès de leurs clients - et plus profonde est cette crise, plus grave est la perte de confiance, voire de légitimité de ces entreprises. C'est toute la relation de service entre fournisseur et client qui est ébranlée, ce qui entraîne souvent des effets profondément négatifs sur le service lui-même (dégradations des installations, défauts de paiement, crise ouverte des relations clients-agents de l'entreprise, blocage des projets d'investissement). Les entreprises sont alors contraintes de reconstruire la relation de service sur d'autres bases, et notamment en prenant à l'égard de leurs usagers des engagements de qualité.

C'est ainsi que la plupart des entreprises de services urbains en France, qu'elles soient publiques ou privées, ont adopté ces dernières années des Chartes définissant leurs obligations et leurs engagements envers leurs clients. Ce processus peut être poussé très loin, et l'expérience de la municipalité de New York dans les années 70 est intéressante de ce point de vue. La réduction des ressources l'obligea à une redéfinition profonde de l'organisation des services, et de leur contenu lui-même. Celui-ci fut négocié à la fois avec les employés municipaux et avec les habitants concernés, les nouveaux objectifs se traduisant par des batteries

² Prenons le cas de l'eau. Il suffit de regarder les contrats de concession signés ces dernières années dans le domaine de l'eau en Amérique Latine - et ailleurs - pour y trouver quantité d'obligations de résultat et de qualité qui ne figuraient nullement autrefois dans les cahiers des charges des entreprises publiques. De même, les règles édictées par les commissions régulatrices, en matière de garantie de pression et de continuité de service, si elles étaient généralisées, signifieraient, pour beaucoup d'habitants de quartiers populaires d'Amérique Latine, une amélioration spectaculaire.

d'indicateurs de qualité, objet d'une évaluation tripartite (Conan 1996). De même, les multiples expériences américaines de planification intégrée des ressources ("*integrated resource planning*", pour le secteur de l'électricité et de l'eau), ou celle des "*stormwater masterplans*" pour l'assainissement pluvial, ont introduit dans le débat sur la planification des investissements en infrastructures une large gamme d'acteurs jusque là exclus de la décision sur les services urbains.

Cette obligation de *rendre compte* est un élément fondamentalement nouveau dans le domaine des services publics qui tiraient leur légitimité de leur mission, non de leur usagers. "*Durant la période 1951-1980, la tendance à l'échelle mondiale fut à des entreprises de service de grande taille, de propriété publique ou privée: organisations lointaines et bureaucratiques, qui n'étaient pas réellement sous le contrôle du pouvoir législatif, qui ne rendaient des comptes ni aux usagers, ni au public en général, et qui en réalité ne rendaient compte à personne*" (Berrie, 1993). Un récent article sur l'entreprise française d'électricité, EDF, portait le titre suivant: "*Démocratie et service public: c'est pour quand?*" (Bonduelle, 1994)

Ce que les anglo-saxons appellent "*accountability*" recouvre trois niveaux: la nécessité d'ouvrir ses livres de compte, le fait de *rendre compte* de sa gestion à celui qui vous en a chargé, le fait enfin d'être *comptable* du service rendu, c'est-à-dire d'être tenu effectivement pour responsable de sa prestation, de sa qualité, de ses effets. A ces trois niveaux correspondent des degrés chaque fois plus élevés de responsabilité, qui au terme manifestent la dimension irréductiblement politique du service public.

C'est pour cette raison que le choix du mode de régulation est essentiel: à qui les entreprises de service doivent-elles rendre compte de la qualité de leur service?

À des commissions régulatrices?

Dans le modèle anglo-saxon, et surtout anglais, ces commissions d'experts indépendants ont été pionnières dans le développement de batteries d'indicateurs de qualité de service, et dans l'imposition d'objectifs, parfois ambitieux, dans ce domaine. Mais l'insistance sur l'indépendance de ces commissions (y compris à l'égard des pouvoirs publics), dont l'autorité dérive de leur seule expertise, le refus explicite (inscrit dans la loi de privatisation, en Angleterre) de prendre en compte des critères sociaux, ignore la dimension politique des services publics, et empêche de la prendre en compte dans l'évaluation.

Au pouvoir concédant?

Dans le modèle de la gestion déléguée, le prestataire de service agit pour le compte d'une autorité politique qui reste responsable de ces services et de leur qualité devant ses électeurs. Dans le modèle décentralisé, en outre, ce pouvoir concédant est un pouvoir local, municipal ou assimilé, et cette notion de responsabilité devient très concrète, elle est sanctionnée périodiquement par les élections. Il exerce donc une régulation globale et politique (Lorrain 1993).

À l'usager, au citoyen?

L'expérience française de gestion déléguée fait apparaître les limites et les risques de la régulation directe et exclusive par le maire. De récentes mesures ont cherché à y injecter des pratiques empruntées au modèle anglo-saxon, obligation de mise en concurrence, obligation de rendre compte, etc. Elles y ont ajouté la création de commissions locales de service public, similaires à celles créées en Colombie par la loi n°142. C'est affirmer le rôle crucial des usagers, dans la définition et le contrôle de la qualité des services. Et dans ce cas, au-delà de l'usager pointe le citoyen, qui s'intéresse à l'ensemble des services et à ce bien public qu'est la ville (alors que les "customer service committee" anglais sont sectoriels, ne concernent qu'un seul service), et le citoyen lui aussi peut dès lors s'affirmer, capable de revendiquer et de défendre le droit à des services collectifs.

Le thème de la qualité de service ne débordera le contexte qui lui a donné naissance (l'élimination des monopoles), que si cette qualité devient l'objet d'un débat public, que si existent donc les moyens de l'information et de l'évaluation pluraliste. De ce point de vue, l'établissement de normes et d'indicateurs de qualité, et surtout leur diffusion publique, est un outil essentiel³

Faut-il que les habitants s'organisent au niveau local (comme dans les formules colombiennes ou françaises), au niveau régional, comme en Angleterre? C'est à tous les niveaux qu'il leur faut intervenir, celui de la ville, unité de la vie quotidienne, celui du pays, où se déterminent les règles du jeu générales⁴, voire à l'échelle internationale⁵. Aucun ne se suffit à lui-même, chacun rencontre des difficultés considérables: les commissions locales françaises ne marchent pas, les Conseils créés au Brésil par les municipalités pédistes rencontrent de fortes limites (Simões 1992) et aucun de ces niveaux d'organisation ne peut se passer de l'État lui-même, garant des droits.

Il existe déjà un phénomène irréversible, qui est l'irruption du client dans la production des services urbains (tout comme dans leur définition et leur évaluation). C'est ce que signifie l'émergence du mot "*Qualité de service*".

Mais cette tendance ne concerne qu'une fraction de la demande, et risque bien de creuser davantage l'écart entre une fraction de clients privilégiés, au profit desquels les entreprises de services urbains se réorganisent, et le citoyen des milieux populaires, petit consommateur non-stratégique. C'est l'irruption des citoyens-citoyens dans la gestion des services publics qui seule peut donner une nouvelle dimension à cette tendance et en limiter les dangers.

³ Même et surtout lorsque ces normes sont relativement basses. Le représentant du National Consumer Council expliquait lors d'un congrès que l'affichage de normes de qualité très modestes dans les hopitaux anglais avait suscité des protestations si vives qu'il avait fallu relever le niveau exigé de ces établissements: "*si le critère est si bas, il a pour effet d'exposer publiquement les faiblesses du système existant*" (Simpson 1994)

⁴ Le "*Public Utility Access Forum*" (PUAF) a été créé en Angleterre en 1989 pour participer à l'étude des besoins des consommateurs à bas revenus, dans les domaines de l'eau, de l'électricité, du gaz et des télécommunications; il a développé un modèle d'accessibilité aux services, avec une batterie d'indicateurs.

⁵ Il existe aujourd'hui un Forum Européen des acteurs sociaux sur les services d'intérêt général, et un projet de Charte Européenne des Services Publics.

Références

- BATISSE François 1994. *L'émergence des réseaux ferroviaires secondaires américains et japonais*. **Transports**, n° 363, janvier. février 1994, pp. 26-31.
- BERRIE W.C. et T.C. 1993. *Utility management ownership and accountability in the 90's*. **Utilities Policy**, vol. 3 n° 1, pp. 81-86.
- BIRD, 1994. *Infrastructures for development*.
- BONDUELLE A. 1994. *Démocratie et service public: c'est pour quand?* **Ecologie Politique**, n° 11-12, hiver, pp. 159-177.
- CONAN M. 1996. **Gestion dynamique de la productivité des Services Urbains**. Paris, Plan Urbain.
- GOTTLIEB R., FITZ-SIMMONS M. 1991. **Thirst for growth water agencies as hidden government in California**. The University of Arizona Press, Tucson.
- GRAHAM S. and MARVIN S. 1994. *Cherry picking and social dumping: utilities in the 1990s*. In: **Utilities Policy**, 4(2).
- LORRAIN D. 1993. *Les services urbains, le marché et la politique*. In: Martinand C. Ed. **Le partenariat public-privé**, Paris, Economica.
- SIMÕES J. A. 1992. **O dilema da participação popular: a etnografia de um caso**. São Paulo. ANPOCS/Marco zero.
- SIMON J. P. 1991. **L'esprit des règles, réseaux et réglementation aux Etats-Unis**. Paris: l'Harmattan.
- SIMPSON R. 1994. *Les relations services publics-usagers*. In: Bauby P. et Boual J. C. **Pour une citoyenneté européenne, quels services publics?** Paris, les Ed. de l'Atelier, pp. 72-75.
- SIN-OTH YU Abraham et al. 1995. *Oportunidades estratégicas da reconfiguração de pacotes de bens e serviços*. pp. 311-319. In: **Anais da XXX Assembléia do CLADEA**. São Paulo: USP.
- * Professeur et Directeur du D.E.A. *l'Urbanisme et ses Territoires* à l'Institut d'Urbanisme de Paris, chercheur au LATTs/ENPC/Paris XII.