Francis Ginsbourger, *Des services publics face aux violences. Concevoir des organisations source de civilité*

Jean Bastien

Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/travailemloi/3956>

DOI : 10.4000/travailemloi.3956

ISSN : 1775-416X

Éditeur

DARES - Ministère du Travail

Édition imprimée

Date de publication : 15 juin 2008

Pagination : 91-93

ISSN : 0224-4365

Référence électronique

Jean Bastien, « Francis Ginsbourger, *Des services publics face aux violences. Concevoir des organisations source de civilité* », *Travail et Emploi* [En ligne], 114 | avril-juin 2008, mis en ligne le 05 novembre 2010, consulté le 10 avril 2021. URL : <http://journals.openedition.org/travailemloi/3956> ; DOI : <https://doi.org/10.4000/travailemloi.3956>

Des services publics face aux violences. Concevoir des organisations source de civilité

Francis Ginsbourger

Éditions du réseau ANACT, 2008

Lu par Jean Bastien (***)

Les agressions de toutes sortes sont devenues le lot quotidien des agents des services publics, et l'explication habituellement retenue est d'y voir le produit d'un environnement sociétal de plus en plus violent (contre lequel la demande est de protéger les agents).

L'auteur élabore dans ce livre une autre hypothèse, qui ferait de cette violence le produit des organisations qui ont été mises en place ces dernières années dans le cadre de la modernisation des services publics.

Le matériau sur lequel il s'appuie pour cela provient d'interventions de conseil qu'il a menées entre 1998 et 2007 :

- pour évaluer des changements organisationnels, à différentes reprises, à la demande du comité d'établissement et de la CGT de la RATP bus ;
- dans le cadre d'une mission visant à préparer la négociation sur les 35 heures dans les établissements pénitentiaires, à la demande de l'administration centrale ;
- ou encore, pour organiser une concertation sur les services à l'enfance, sous l'égide du bureau des temps de la mairie de Paris.

Le parti qu'il adopte est de considérer, au plus près du terrain et sur le même plan, l'organisation du travail et le service rendu aux usagers. Il révèle l'importance des ressources que procure (ou non) la première pour faire face aux tensions pouvant dégénérer en violence à propos du second. Il conduit à reconnaître aux agents une compétence (et dans certains cas une volonté de compétence) dans l'appréhension de la qualité du service délivré et des moyens de l'obtenir, et, en tout cas, une conscience claire des ressources qu'ils doivent pouvoir mobiliser dans leurs interactions avec les usagers pour faire face à des situations tendues.

L'état de la question que fait l'auteur dans sa première partie consiste dans un balayage et une mise en perspective de ce qui a pu être écrit ces dernières années concernant la relation de service dans le service public, et donc une fois admis que « Le service public n'est pas défini par les institutions, mais par le service que les organisations remplissent au cours d'interactions avec les usagers. » (p. 21).

La modernisation des services publics s'effectue en recourant à des principes et des méthodes de gestion mises en application dans les entreprises privées, en particulier aux idées d'économies d'échelle, de contractualisation et d'objectivation, qui caractérisent surtout le modèle de l'organisation industrielle, quitte à y incorporer certains traits d'un modèle « marchand », explique l'auteur. Elle conduit à mettre l'accent sur les compétences « relationnelles » des agents, comme si celles-ci pouvaient être détachées de l'activité de travail et considérées indépendamment de son organisation, alors même que la demande s'intensifie et se diversifie les concernant, comme l'ont montré, par exemple, les travaux, que cite l'auteur, de F. Dubet sur le déclin de l'institution (1), de M. Raveyre et P. Ughetto sur l'hôpital (2) ou encore d'I. Joseph sur le métro (3).

« De telles évolutions sociétales auraient dû conduire à réorganiser les formes de relation entre agents et usagers, à rechercher de nouvelles formes conciliant massification et personnalisation. Les organisations de service au public n'ont pas su gérer cette tension entre le nombre et des « besoins hétérogènes ». » (p. 31). Si ce n'est, en développant des dispositifs spécifiques (et difficiles à maintenir dans le temps) visant à rapprocher de différentes manières les usagers des services publics, pour répondre à des demandes perçues comme « floues » et tâcher de réduire les incivilités, lorsque celles-ci avaient atteint un niveau jugé insupportable.

Cette forme de rationalisation, calquée sur le modèle industriel, reproduit la dévalorisation du travail, que l'auteur avait déjà pointée dans un livre précédent (4), en déniait aux agents et à leurs représentants toute compétence dans les questions portant sur l'organisation et la finalité du travail, et en leur imposant le respect de règles inadaptées, s'agissant d'activités de services, à la diversité des situations qu'ils rencontrent ou pire encore, en les laissant se débrouiller seuls avec les choix à opérer pour réaliser le service.

Ce faisant, « elle bloque les mécanismes d'innovation locale et d'adaptation de l'offre de services publics aux besoins émergents, à leur diversification, à l'individualisation des demandes ; elle pénalise l'exploration des nouveaux usages sociaux et, finalement, le nécessaire ressourcement des biens publics. » (p. 36).

Parallèlement, elle tient l'utilisateur soigneusement à l'écart de la définition de la prestation dont il

(1) Dubet François (2002), *Le déclin de l'institution, le travail sur autrui*, Paris, Éditions du Seuil.

(2) Raveyre Marie, Ughetto Pascal (2002), « On est toujours dans l'urgence : surcroît ou défaut d'organisation dans le sentiment d'intensification du travail ? » in *Les actes du colloque : organisation, intensité du travail, qualité du travail*, Centre d'études de l'emploi, CEPREMAP-LATTS.

(3) Isaac Joseph (2004), *Météor : ou les métamorphoses du métro*, Paris, Economica.

(4) Ginsbourger Francis (1998), *La gestion contre l'entreprise. Réduire le coût du travail ou organiser sa mise en valeur*, Paris, La Découverte.

(***) Cabinet Syndex.

est l'objet, quand de nombreux travaux, qui font autorité, consacrés à la relation de service (de J. Gadrey (5) à I. Joseph ou encore A. Hatchuel (6)) ont au contraire insisté sur l'importance de sa participation à la coproduction de celle-ci.

« Le professionnel et l'usager qui se font face lors de la rencontre de service sont confinés dans un rôle d'exécutants de prescriptions conçues en dehors d'eux » p. 39, ce qui offre alors un terrain propice à l'explosion de la violence, explique l'auteur.

Les interventions de celui-ci à la demande du comité d'établissement de la RATP bus (qui font l'objet de la deuxième partie) ont été l'occasion de critiquer une telle rationalisation, menée sous diverses formes. Elles vont toutefois enregistrer au fil du temps une évolution significative, et progressivement « contribuer à enrichir la problématique initiale des syndicalistes : il ne s'agit plus de se limiter à dénoncer l'intensification du travail, mais de contribuer à renouveler la critique en visant la mise en valeur et la reconnaissance de compétences. Comment ?

- En rendant visibles toutes les micro-actions que les machinistes réalisent pour améliorer la qualité du service [...].

- En défendant la compétence des collectifs de ligne, atome élémentaire de l'identité professionnelle des machinistes [...].

- En suggérant l'élargissement des prérogatives de centres bus ouverts sur le territoire et les usagers [...].

Et finalement [en imaginant], avec eux, une reconfiguration du métier de machiniste comme un métier de la relation de service qui reconnaît des compétences de civilité et leur fonction sociétale, une expertise « à la base » des mobilités sur l'espace public. » (p. 45).

L'intervention concernant les établissements pénitentiaires, que relate ensuite l'auteur, a été l'occasion, explique-t-il, de comprendre et de mettre en évidence pourquoi les surveillants rejettent avec autant de détermination des systèmes d'organisation du temps de travail, censés favoriser la fonction d'insertion des détenus, qui supposeraient une moindre rotation par rapport au système actuel en équipes alternantes et polyvalentes : « Les surveillants préfèrent se voir cantonnés dans des relations distantes et anonymes, ce qui leur permet de moduler, en marge et à l'abri de l'organisation formelle, des relations plus individualisées, mais dont ils conservent la maîtrise. [En effet] « la grande majorité des surveillants manque d'un « équipement identitaire » leur permettant de supporter un face à face prolongé avec les détenus. [En outre] « l'organisation en équipes alternantes et polyvalentes

[...] offre une souplesse qui permet de faire face aux aléas incessants, de redéployer en permanence l'équipe aux moments et sur les lieux où se manifestent des tensions critiques. » (pp. 85 et 86).

Qui décide de ce qui est bon pour l'usager ? Pas les agents, à qui l'on ne reconnaît pas cette capacité. Les institutions recourent plus volontiers à des enquêtes. Mais « Il en va des [évaluations] du service rendu à l'usager comme de l'expérimentation des nouvelles formes d'organisation en direction des agents. Les deux procèdent de représentations à distance des acteurs directement concernés. En outre, les deux sont traités séparément : d'un côté, le recueil du point de vue des usagers ou clients, de l'autre, celui des agents et parfois de leurs représentants dans des instances de dialogue social, jamais en commençant par un diagnostic partagé prenant en compte les deux versants de la relation de service. » (p. 103). L'orientation client, selon la manière dont elle est communiquée aux usagers, est alors de nature à accroître plutôt les incivilités.

Les choses se sont plutôt dégradées sur ce plan, explique l'auteur dans une (quatrième) partie plus théorique. Au cours de la dernière période, « Il s'est opéré un éclatement, une dissociation de trois dimensions [technique, organisationnelle et civile], auparavant intégrées dans les organisations et les métiers [...] la tendance à l'industrialisation des services peut [alors] se résumer ainsi : la part de l'activité déployée à exécuter les programmes techniques dans le cadre organisationnel imposé a conduit à réduire la part de l'activité dédiée à la relation de prescription mutuelle en situation [un concept que l'auteur emprunte à A. Hatchuel]. Le niveau de performances à atteindre a confiné [...] cette activité civile consistant à composer avec la diversité des usagers [...] La dissociation entre les trois dimensions de l'activité est allée de pair avec une évolution du partage du pouvoir et des responsabilités entre les institutions, les établissements, les métiers faits par les agents et enfin les usagers. » (pp. 111 et 112).

Cela dans le cadre d'un schéma dominé par la différenciation des usagers, qui fait porter un important travail d'organisation sur les établissements et leurs agents. « Les agents voient apparaître dans leur travail une dimension civile distincte des autres dimensions et qui s'en autonomise : celle qui consiste à composer avec la diversité des usagers et des usages. Mais la civilité n'est pas gérée comme telle, ni dans les programmes des institutions, ni dans les contenus techniques de formation, ni dans l'organisation des établissements : elle repose trop sur les agents eux-mêmes dont certains, ne parvenant pas à concilier toutes les dimensions de l'activité, en arrivent à des tensions trop fortes avec les usagers, source de violence de part et d'autre » (p. 113).

La dernière partie est consacrée à une expérience de concertation concernant les services à l'enfance organisée par le bureau des temps de la ville de Paris, où s'exprime l'intérêt de composer des diffé-

(5) Gadrey Jean (1996), *Services, la productivité en question*, Paris, Desclée de Brouwer.

(6) Hatchuel Armand (1990), « Relation de service et appareil gestionnaire, l'exemple de la station du métro », in *La relation de service dans le secteur public*, séminaire.

rentes parties : « Une fois passé le débat sur le bien-fondé de [...] positions inverses, ce qui étonne est l'importance des compromis opérés en situation pour concilier offre et demande, besoins et attentes des usagers d'un côté, contraintes pour le personnel de l'autre. Plus encore, une volonté s'affirme de transformer l'organisation du travail afin de mieux prendre en compte la diversité des demandes exprimées. Enfin, et cela est le plus essentiel au regard d'une problématique de la prescription, les participants aux tables [de concertation] conviennent généralement de l'enjeu de mettre en place, dans le cadre du temps de travail, des espaces-temps visant à écouter et à faire s'exprimer les demandes des parents. » (p. 117).

En conclusion, l'auteur tire de ces différentes expériences une préconisation, celle de laisser « les acteurs locaux prendre le temps de repartir de la complexité des situations élémentaires, des sources de tension, des enjeux qui s'y jouent pour les agents et les usagers, de réaliser des diagnostics partagés de l'activité et des problèmes qui s'y posent. » p. 135. Ce qui suppose, explique-t-il :

- de ménager des temps de réflexion sur l'activité en direction des usagers ;
- d'organiser des espaces de discussion et donc d'évoluer d'une organisation et d'un dialogue social verticaux, par corps, à une organisation et un dialogue sociétal territorialisés, dont seraient parties prenantes les divers prescripteurs d'un domaine d'usages ;
- enfin, d'élaborer des parcours professionnels, qui intègrent ces dimensions.

D'une explication de la montée de la violence à laquelle sont confrontés les agents des services publics, on est finalement passé à un problème plus général, celui de la mécompréhension des mécanismes qui permettent d'élaborer un bien public, face à des attentes de la part des usagers de plus en plus diversifiées, mécompréhension dont les effets délétères se font sentir de multiples manières. L'enjeu est ici celui de la revalorisation du travail, à laquelle ce livre pourra certainement contribuer, au moins autant que celui de la limitation de la violence, même si les deux ne sont pas sans lien, comme l'auteur nous le fait voir.