



HAL
open science

Citoyen et consommateur au Royaume Uni: de John Major à Tony Blair

Marc Fourches

► **To cite this version:**

Marc Fourches. Citoyen et consommateur au Royaume Uni: de John Major à Tony Blair. 2005.
hal-01259262

HAL Id: hal-01259262

<https://uca.hal.science/hal-01259262>

Preprint submitted on 20 Jan 2016

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Marc Fourches

Université Blaise Pascal, UFR LACC

CRCEMC

Juillet 2005

**CITOYEN ET CONSOMMATEUR AU ROYAUME-UNI
DE JOHN MAJOR À TONY BLAIR**

Introduction

La conception de la citoyenneté de T.H Marshall repose sur une vision dynamique des sociétés humaines. Rappelons brièvement quels en sont les points fondamentaux. L'approche de Marshall est tout d'abord essentiellement évolutionniste. La citoyenneté passe donc par des phases successives qui, en Grande-Bretagne, correspondent aux trois derniers siècles. Ainsi, la citoyenneté civile du XVIII^{ème} siècle protège-t-elle le citoyen contre l'arbitraire du pouvoir par le jeu de la loi. Cette même citoyenneté civile est celle qui régit les obligations entre les individus et les entreprises grâce au contrat. Le XIX^{ème} siècle voit la montée en puissance des droits politiques. Le citoyen devient donc capable de modeler la loi qui le protège. Enfin, le XX^{ème} siècle voit l'extension de la citoyenneté vers les droits sociaux (éducation, santé, etc.). C'est cette dernière citoyenneté qui permet aux groupes défavorisés d'exercer pleinement les droits antérieurs.

On le voit, la vision de Marshall est attrayante par sa simplicité et sa logique temporelle. Elle est sans doute même trop séduisante. On peut ainsi avancer que la chronologie est plus complexe et surtout qu'elle ne rend compte que de l'évolution de la société britannique. Les critiques ont avancé que la vision de Marshall était surtout révélatrice d'une dynamique de la citoyenneté qui n'était applicable que le cas de la société britannique ou, à la rigueur, dans l'organisation du discours politique occidental (ROSANVALLON, 1992 : 18). Toutefois, si l'on fait abstraction de la dimension dynamique historique, on peut considérer que la typologie

marshallienne continue à offrir un outil d'analyse approprié à la lecture des évolutions affectant la société britannique contemporaine.

Je me propose de procéder à une analyse concise de l'évolution de la citoyenneté sociale dans le contexte de la transition entre le conservatisme de John Major et le neo-travaillisme blairiste au travers des exemples de la charte du citoyen et de ses avatars ultérieurs et de l'initiative de financement privé.

Depuis la formulation de l'approche marshallienne, de nouvelles conceptions politiques sont venues modifier la dimension de la citoyenneté.

À cet égard, le courant le plus puissant et celui qui a réussi durablement à s'inscrire dans une perspective est issu de la mouvance politique neo-libérale, plus communément appelée Nouvelle Droite aux Etats-Unis et au Royaume-Uni. Visant essentiellement la citoyenneté sociale, la Nouvelle Droite considère que l'État providence contribue à la création d'une culture de l'assistanat et que le citoyen, loin d'être incité à contribuer au dynamisme de la société, se voit offrir la possibilité d'exercer des droits sans obligations correspondantes. Le thatchérisme a été la traduction politique de cette idéologie.

Le thatchérisme et la citoyenneté sociale

Le thatchérisme est le fruit de la rencontre entre un mouvement idéologique de fond, visant à remettre en question les fondements des États bâtis sur un modèle keynésien, et d'une personnalité au caractère affirmé. Peter Riddell (RIDDELL, 1983:7) a écrit que le thatchérisme était plus un faisceau d'instincts qu'une position idéologique. Il faut voir dans ce jugement non pas une négation de la puissance idéologique qui sous-tend le thatchérisme, mais bien plutôt la description d'une pratique politique. Margaret Thatcher, elle-même, a toujours reconnu avoir été fortement influencée par un auteur comme Friedrich Hayek (THATCHER, 1995 : 50-1)¹

Margaret Thatcher a porté un ensemble de réformes qui ont modifié en profondeur l'équilibre de la société britannique. La privatisation de nombreux pans de l'économie a fait reculer le

¹ Keith Joseph, homme politique conservateur, membre de plusieurs gouvernements sous Macmillan, Heath et Thatcher, a joué un rôle considérable dans l'ascension politique de Margaret Thatcher. Il a entre autres, contribué à la création du *Centre for Policy Studies*, un think tank neo-libéral.

rôle de l'État dans la production de richesses et leur redistribution. Limité tout d'abord aux entreprises relevant essentiellement du secteur concurrentiel, ce processus s'est ensuite étendu à toutes les entreprises d'État, même celles constituant des monopoles naturels (MOORE, 1986 : 86-91). Parallèlement était organisée l'entrée du secteur privé dans les services publics demeurant dans le giron de l'État.

Il ne semble pas que les conservateurs soient arrivés au pouvoir en 1979 avec la vision précise d'une citoyenneté spécifique ou, si cette vision existait, elle n'était pas mise en avant publiquement, l'essentiel du programme politique affiché portant sur la restauration de l'économie par la destruction d'un pouvoir syndical jugé exorbitant.

Pourtant, ces projets laissent transparaître une conception de la société où les corps intermédiaires (syndicats, collectivités locales, etc.) voient leur capacité régulatrice réduite au profit d'un État central fort, fixant quelques principes souples, et d'une relation contractuelle entre individus et entreprises. Le rôle de l'État est alors recentré sur ses fonctions dites régaliennes traditionnelles (police, forces armées, etc.) et se désengage du champ économique, laissant libre cours aux forces du marché². En ce sens, on peut parler d'une érosion de la citoyenneté sociale au sens de Marshall, puisque l'individu est amené à prendre en charge tout ou partie des risques, des choix et des dépenses. Se dessine alors une société où la citoyenneté civile joue un rôle déterminant puisqu'elle guide les relations contractuelles. L'exemple du système de pensions illustre parfaitement cette évolution. La retraite d'État (*state pension*), a toujours été d'un niveau très faible. En 1979, le gouvernement travailliste de James Callaghan décide de créer un deuxième "étage", appelé SERPS (State Earnings Related Pension Scheme), qui vise à améliorer le niveau des retraites publiques. Opposé à ce système, le gouvernement Thatcher ne l'abolira cependant pas. Il le rendra moins attractif et créera en revanche les conditions pour le développement des plans de retraite individuels privés. Or, ces plans de retraite, sont bien des contrats entre particuliers et assureurs. Il relèvent donc de la citoyenneté civile.

C'est sans doute dans le domaine économique que ce mouvement apparaît avec le plus de clarté. L'individualisation du contrat de travail et la suppression des obstacles à la libre détermination du salaire dans les années 80 et 90³ participe de cette tendance. De plus en plus,

² Les forces du marché (*market forces*) sont une figure imposée de la rhétorique conservatrice des années 1980.

³ Rappelons qu'en 1992 le gouvernement Major supprime les dernières instances qui avaient le pouvoir de fixer un salaire minimum dans quelques secteurs. Il faudra attendre 1999 pour voir apparaître un salaire minimum national.

on considère que la relation contractuelle entre le salarié et son employeur doit prendre le pas sur les garanties collectives, qu'elles soient issues de la négociation ou de la loi.

Parallèlement, le processus de privatisation et de développement d'un actionnariat populaire se donne pour mission de concilier les intérêts du consommateur et de l'actionnaire⁴. Ainsi est organisé le reflux de l'État régulateur au profit d'un marché censé trouver naturellement le point d'équilibre entre des intérêts divergents.

Dans la fin des années 80, la silhouette du citoyen selon les conservateurs se dessine avec plus de précision. Dans un discours prononcé en 1988 à Tamworth, Douglas Hurd, alors *Home Secretary*, définit le concept de citoyen actif (*active citizen*). Il s'agit alors de mettre en exergue un individu économiquement autonome et acceptant volontairement un certain nombre d'obligations envers la collectivité (*community*) auquel il appartient⁵ (HILL, 1994 : 19). En ce sens, sa liberté dépend plus d'une indépendance économique vis à vis de l'État que de droits garantis par ce même État (FAULKS, 1995). On peut donc voir une mise en forme plus théorique d'une conception du citoyen découlant des politiques menées depuis le début des années 1980, telles que l'élargissement de l'accès à la propriété par la vente des logements sociaux. D'ailleurs, ce sont ces domaines qui ont vu apparaître la notion même de charte dès 1979⁶. Dans sa littérature électorale publiée avant les élections générales de 1979 qui allaient amener Margaret Thatcher au 10 Downing Street, le Parti conservateur prévoyait en effet deux chartes, une pour les parents d'élèves et l'autre pour les locataires du secteur social (*parent's charter et tenant's charter*) (CONSERVATIVE PARTY 1979 /§ 5) Seule cette dernière charte sera adoptée en 1980, bien avant la charte du citoyen de 1991.

Le retrait du pouvoir de Margaret Thatcher en 1990 ne va pas modifier fondamentalement cette évolution. Bien au contraire, le nouveau Premier ministre conservateur va faire du citoyen une des pierres angulaires de sa politique. En 1991, le gouvernement annonce la mise en œuvre d'une charte du citoyen (*Citizen's Charter*), à vocation générale, qui sera suivie de plusieurs autres chartes couvrant différents secteurs (santé, éducation, etc.)

⁴ Ibid.

⁵ Il ne faut pas voir dans cette formulation une quelconque démarche communautariste : *community* ne signifie pas une communauté organisée sur des bases religieuses, ethniques ou d'orientation sexuelle.

⁶ Le manifeste de 1979 prévoyait deux chartes, une pour les parents d'élèves et l'autre pour les locataires du secteur social (*parent's charter et tenant's charter*). *The Conservative Manifesto 1979*, § 5) Seule cette dernière charte sera adoptée en 1980, bien avant la charte du citoyen de 1991.

Ce qui est remarquable dans cette charte de 1991 et dans l'ensemble des chartes sectorielles produites à la même période, c'est le décalage entre le titre et le contenu. Sous un intitulé évoquant un texte fondateur de droits, on trouve un ensemble de dispositions rappelant les règles de service après-vente. Il s'agit pour un client de faire valoir ses droits vis-à-vis d'un service public. La charte du patient (révisée une première fois en 1995) établissait une distinction entre ce qui relevait du droit ("*you have a right...*") et ce qui relevait de la satisfaction du souhait ou du ("*you can expect...*"). Par exemple, le patient a le **droit** d'avoir un médecin traitant. "Les autorités sanitaires locales trouveront un médecin traitant à tout patient sous deux jours ouvrés."⁷ (DoH, 1995). Avoir un médecin traitant est un droit absolu. Le respect d'un délai de deux jours n'a pas la même force. Il s'agit d'une indication d'un délai raisonnable. La charte mettait également en place un système de recours pour les patients qui considéraient que leurs droits n'avaient pas été respectés.

Le citoyen n'est donc qu'un individu qui doit donc se comporter comme un acteur économique vis-à-vis des services offerts par la collectivité. Mettre l'accent sur la qualité d'un service public n'était certes pas une nouveauté, mais l'initiative de John Major réduit implicitement le citoyen à un consommateur.

On remarquera toutefois que le lien consommateur-citoyen n'est pas une pure création conservatrice. Des instances "citoyennes" comme les Citizen's Advice Bureaux ont depuis longtemps joué un rôle dans la protection du consommateur. Créées à la fin des années 30, ces structures, animées par des bénévoles, informent et conseillent les particuliers pour toutes sortes de litige (conflits de voisinage, crédits, etc.) 12 % de leur activité sont liés à la consommation (NACAB, 2000).

Quelques questions théoriques

Ce développement pose un certain nombre de problèmes théoriques. En premier lieu, la notion même de consommateur doit être définie. Dans le droit de la consommation, seul peut être considéré comme consommateur le non-professionne. Par exemple, la loi sur les clauses abusives de 1977 (UNFAIR CONTRACT TERMS ACT 1977) considère qu'une personne agit en qualité de consommateur si elle ne contracte pas dans le cadre d'une activité professionnelle ("*...in the course of a business..*"). Remarquons toutefois que les décisions de

⁷ Dans le système public de santé (NHS), l'inscription auprès d'un médecin traitant est obligatoire pour bénéficier des soins.

justice sont assez souvent en faveur de l'acheteur lorsque le bien est acquis par un professionnel dont ce n'est pas l'activité principale (HARVEY AND PARRY : 1996, p 7)

En général, les chartes s'adressent à des individus sans qu'une distinction soit faite entre le professionnel et le particulier. En deuxième lieu, et ce point est sans doute essentiel, le consommateur peut être l'acheteur d'un bien ou service ou celui qui en fait usage⁸. Cette extension n'allait pas de soi puisqu'il a fallu un jugement de la Chambre des Lords en 1932 (DONOGHUE VS STEVENSON (1932) AC 562, HL). Dans le cas d'un service public, cette notion est-elle pertinente ? Prenons l'exemple de l'éducation. Qui doit-on considérer comme un "consommateur" d'éducation ? L'élève ? Le parent d'élèves ? D'autre part, peut-on considérer que l'éducation n'est qu'un simple service à la personne, qui n'engage que le fournisseur et le "consommateur" ? Les critiques de l'approche consumériste soutiennent que "la qualité, la nature et le champ de l'éducation relèvent du bien commun et dépassent donc l'usager isolé" (HILL, 1994 : 200)⁹. Par conséquent, seul un organisme public responsable devant ses mandants est à même d'arbitrer ce conflit d'intérêts.

Un autre débat essentiel porte sur la nature du lien entre le citoyen-consommateur et le fournisseur de service. Les chartes mettent l'accent sur le concept de réactivité (*responsiveness*)¹⁰. Ainsi, la charte du patient (*Patient's charter*) de 1992 se devait "d'améliorer la qualité des soins dispensés aux patients par la reconnaissance de l'importance de l'identification des besoins des patients et leur prise en compte" (DYKE, 1998 : 10). Il s'agit donc de répondre très précisément aux demandes faites par le citoyen-consommateur et ce avec une certaine rapidité. Cette prise en compte est l'un des éléments essentiels du programme et constitue souvent l'un des critères essentiels de l'évaluation des services publics. La promotion de la qualité de la relation entre l'usager et pourvoyeur du service est toujours un objectif louable, mais ce qui est remarquable c'est que cette dimension opérationnelle est considérée comme la pierre angulaire de la politique de modernisation des services publics. Les autres aspects (nouvelles technologies, redistribution des moyens, modifications organisationnelles) n'apparaissent que comme de simples outils au service de l'objectif premier de satisfaction du citoyen-consommateur.

Inversement, le concept de responsabilité ("*accountability*") envers les citoyens n'apparaît pas clairement. C'est que cette responsabilité porte en elle une notion politique que la vision

⁸ Cette extension n'allait pas de soi puisqu'il a fallu un jugement de la Chambre des Lords en 1932 (Donoghue vs Stevenson (1932) AC 562, HL).

⁹ NEEDHAM (2003) offre une critique approfondie de l'approche consumériste de la citoyenneté.

¹⁰ La traduction de *responsiveness* est sources de quelques difficultés. Réactivité ne permet pas de rendre totalement compte de la dimension qualitative rattachée à ce terme.

consument tend à vouloir éliminer. La responsabilité que l'on voit mise en avant relève de la responsabilité civile ou pénale (réparation d'un préjudice causé à un individu ou sanction de l'auteur du comportement fautif). Les services publics doivent d'ailleurs mettre en place, un premier niveau de gestion des recours, qui peut consister en la formalisation de procédures ou la création d'un médiateur indépendant. L'implication de la justice peut se faire ultérieurement.

Parallèlement, on chercherait en vain une réciprocité des obligations de la part de l'utilisateur-consommateur. Ce déséquilibre apparent montre clairement le type de relations qui est en jeu. Le consommateur n'a pas de devoirs vis-à-vis du service public parce qu'il est un client. Il paie directement ou indirectement et retire donc des droits de cette transaction. Cette asymétrie sera particulièrement mal ressentie par les personnels médicaux, concernés par la charte du patient, en particulier dans deux domaines où l'insatisfaction est forte : le non respect des rendez-vous et la montée de la violence verbale ou physique (DYKE, 1998 : § 10.1).

La mise en exergue des droits du consommateur s'accompagne de la mise en place d'un ensemble de labels ("*chartermarks*") et de palmarès (*league tables*) dont l'objectif affiché est de fournir au citoyen consommateur des éléments pour guider son choix. En théorie, les meilleurs sont clairement répertoriés et le citoyen-consommateur peut exercer un choix ou faire pression sur l'institution défaillante pour qu'elle procède à des améliorations. La logique sous-tendant cette approche est que les services publics qui ne répondent pas à certains critères de qualité, pourront être sanctionnés par le gouvernement ou le citoyen-consommateur lui-même.

Les palmarès ne vont pas sans poser de redoutables problèmes de méthodologie. Sur quels critères en effet les classements sont-ils effectués ? Dans le système éducatif, à la suite des réformes conservatrices, les parents peuvent consulter les indicateurs de performance de l'école de leurs enfants . À l'origine, ces indicateurs restaient somme toute sommaires, portant sur des résultats bruts de réussite aux examens ou d'absentéisme. À l'évidence, cette approche demeurait insuffisante puisqu'elle ne tenait aucun compte de la structure de la population scolaire (est-elle favorisée ou privilégiée ?). Il faudra attendre 1998 pour qu'un embryon d'évaluation de la valeur ajoutée par l'établissement soit inclus dans les tableaux de performance¹¹ afin d'affiner quelque peu les résultats bruts.

¹¹ La valeur ajoutée permet de prendre en compte les caractéristiques de la population d'une école donnée et de mesurer les progrès faits par les élèves. <http://www.dfes.gov.uk/performance/vap_98/docC.htm>, consulté le

Par ailleurs, pour qu'un tel système soit cohérent, il faudrait que les parents disposent d'un choix absolu de l'école de leurs enfants. Ce n'est pas le cas dans le secteur public. Les parents ne peuvent exprimer qu'une préférence et, éventuellement, faire appel en cas de refus.

En conclusion, la charte du citoyen et ses clones sectoriels s'articulent autour d'une conception réductrice du citoyen ramené à un individu qui interagit avec un service public et organisant ce service public en fonction des intérêts exclusifs de cet individu.

New Labour et le citoyen consommateur

C'est devenu un cliché de dire que, dans beaucoup de domaines, la continuité est forte entre les gouvernements Thatcher et Major et leur successeur travailliste. Si on peut contester cette affirmation pour ce qui est du cadre institutionnel du pays, de nombreux aspects de la politique économique du gouvernement Blair viennent à l'appui de cette opinion. Sous l'égide de Tony Blair, le Parti travailliste, alors qu'il se trouvait encore dans l'opposition, a procédé à des révisions profondes de son fond idéologique. Ces changements se sont traduits par la médiatisation du concept de neo-travaillisme (*New Labour*) par le parti lui-même. L'objectif était alors de se démarquer des idées et de la pratique travaillistes traditionnelles, que les dirigeants considéraient comme les causes principales des échecs électoraux antérieurs. Lorsque les travaillistes arrivent au pouvoir en 1997, ils décident de relancer la charte du citoyen tout en procédant à un certain nombre de modifications. En premier lieu, l'intitulé est transformé en "*Service First*". On peut penser qu'il s'agit là d'une façon de se démarquer quelque peu d'un programme critiqué pour sa rigidité. Le programme est également élargi par l'introduction d'un système destiné à identifier les attentes du public par la consultation d'un échantillon de la population ("*People's Panels*").

L'ensemble de ce dispositif sera consolidé dans le Livre Blanc *Modernising Government* publié par le gouvernement (*CABINET OFFICE Cmnd 4310, 1999*). Globalement, les principes ayant présidé à la mise en œuvre de la charte du citoyen par les gouvernements conservateurs se retrouvent dans la politique neo-travailliste. On remarquera toutefois que le terme même de *citizen's charter* disparaît du paysage. On ne trouve guère que les

01/10/03. On remarquera que ce concept de valeur ajoutée relève de l'analyse économique. Ce n'est sans doute pas un hasard.

"chartermarks", labels de qualité décernés aux services publics pour leur adhésion aux principes gouvernementaux, qui puissent rappeler la philosophie d'origine.

Des concepts confus....

L'étude du discours officiel sur la modernisation des services publics laisse apparaître une certaine confusion quant à la signification des termes utilisés. On trouvera, çà et là, "citoyen" (*citizen*), "consommateur" (*consumer*), "client" (*customer* ou *client*), voire, plus rarement, "usager" (*user*). Par exemple, lors de son discours du 16 octobre 2001 sur la réforme des services publics, Tony Blair insistait sur le consommateur en expliquant que l'objectif était de

placer le consommateur au premier rang. Ainsi, les services publics répondent à la demande de l'utilisateur et ne sont pas le simple reflet des besoins des prestataires ou de la bureaucratie. En outre, nous donnons aux services beaucoup plus de liberté pour qu'ils évoluent en fonction de ce que les usagers veulent. Les consommateurs doivent donc savoir qu'ils bénéficieront toujours d'une qualité minimale de service quel que soit leur lieu de résidence. Le personnel doit pouvoir adopter de nouvelles méthodes de travail et introduire plus de flexibilité pour répondre aux intérêts de l'élève, du patient ou de la victime. Dans la mesure du possible, le consommateur ne doit pas se retrouver face à un seul prestataire.¹² (BLAIR, 2001b)

Ici le consommateur est synonyme d'utilisateur et recouvre l'élève, le patient ou celui qui vient porter plainte. On le voit, les termes sont pratiquement interchangeables. Certaines des idées développées par Blair se retrouvent dans d'autres sources, avec cette fois-ci le terme de citoyen utilisé en lieu et place de l'utilisateur ou du consommateur. Qu'on en juge par ce passage du livre blanc précédemment cité : "Nous fournirons des services publics pour répondre aux besoins des citoyens et non pour satisfaire les intérêts des prestataires."¹³ On le voit, le parallèle est frappant et dénote, par delà la critique implicite du fonctionnement des services publics, une assimilation du citoyen au consommateur. Le rapprochement avec le discours conservateur est saisissant. John Major, Premier ministre conservateur de 1990 à 1997,

¹² "...to put the consumer first. We are making the public services user-led; not producer or bureaucracy led, allowing far greater freedom and incentives for services to develop as users want. So consumers should know that they will get certain minimum standards wherever they live. Staff should be able to work in new ways and be employed on a more flexible basis to meet the interests of pupil, patient or victim of crime. And wherever possible, the consumer should not be left with only one choice of provider. "

¹³ "we will deliver public services to meet the needs of citizens, not the convenience of service providers".

déclarait en 1991 : " Trop longtemps nous avons accordé trop de poids aux intérêts des producteurs de services publics et trop peu à ceux des consommateurs" (FAULKS, 1995)¹⁴

En outre, on remarquera que, fréquemment, le citoyen est associé à l'entreprise au sein de formules comme "citizens and businesses". Ce rapprochement est à mon sens révélateur d'une conception réduite de la citoyenneté. Derrière ce dipôle se cache en effet l'utilisateur du service public. La juxtaposition des deux termes reflète donc une complémentarité de l'individuel, le citoyen, et du collectif, l'entreprise. Pourtant, "citoyen" et " entreprise" n'appartiennent pas au même registre et il faut voir dans cette formulation une preuve supplémentaire de la confusion entre citoyen et consommateur.

Ce n'est d'ailleurs qu'à de rares moments qu'on peut voir une dissociation entre le consommateur et le citoyen. Il est admis que les deux peuvent ne pas avoir les mêmes intérêts¹⁵, mais cette vision n'apparaît qu'épisodiquement dans le discours. Ainsi, Tony Blair remarquait que "des services publics à l'abandon et démoralisés dégradent la qualité de vie de la population, alors même qu'elle s'enrichit. On peut s'en trouver mieux en tant que consommateur et s'en trouver moins bien en tant que citoyen" (BLAIR, 2001a). Cette approche reste toutefois l'exception. On ne peut donc que constater une faiblesse et une absence de cohérence de la vision du citoyen dans le champ spécifique des services publics.

...qui témoigne de la prévalence d'une conception technicienne.

Ce manque de clarté peut surprendre de la part d'un gouvernement qui a fondé une partie de son action sur une approche théorique de l'exclusion sociale et dont la politique de dévolution repose sur une vision volontariste des niveaux d'intervention de la puissance publique. Il semble que l'accès aux services publics ne soit traité que comme une question technique, ne relevant pas d'un choix politique. En d'autres termes, la modernisation des services publics doit s'effectuer en favorisant l'efficacité, ou ce qui est perçu comme l'efficacité. Cette dépolitisation apparaît clairement dans la mise en œuvre de la *Private Finance Initiative (PFI)*¹⁶. Ce programme visant à intégrer le secteur privé dans les missions de service public a

¹⁴ "For too long we have given excessive weight to the interests of the producers of public services and too little to those of the consumer"

¹⁵ "Run-down and demoralised public services reduce people's quality of life, even though they may be getting richer. They are better off as consumers, but worse off as citizens". Speech by the Rt Hon. Tony Blair : 24 April 2001 : *Improving your local environment*

¹⁶ L'"initiative de financement privé (PFI) fait partie d'un ensemble plus vaste de partenariat public-privé (*Public Private Partnership*).

été lancé dès 1992 par le chancelier conservateur Norman Lamont. Il permet d'accorder des concessions à des entreprises privées pour la construction de locaux, voire la gestion de certaines activités. Dès 1997, les travaillistes ont indiqué leur volonté de poursuivre dans cette voie¹⁷ (LABOUR MANIFESTO, 1997). Cette volonté affichée de pragmatisme se retrouve dans le Livre Blanc précédemment cité. Il est clairement indiqué que "le gouvernement ne commettra pas l'erreur de préférer le secteur privé au secteur public ou vice-versa de façon rigide" (CABINET OFFICE, 1999 : § 4.10)¹⁸

On le voit, la fourniture de services publics n'est perçue que dans un cadre technique. Il s'agit, comme dans la relation consommateur-fournisseur d'obtenir le meilleur rapport qualité du service/prix.

Une approche qui s'inscrit dans un contexte général

Le consommateur occupe une place de choix dans le discours politique travailliste. La défense instinctive des intérêts consuméristes vis-à-vis de l'entreprise n'est d'ailleurs guère surprenante dans une tradition politique de gauche. Il s'agit là du prolongement d'une conception morale qui s'articule autour de l'asymétrie des rapports entre le fournisseur et le consommateur et d'une certaine défiance envers l'entreprise. Dans cette optique, le consommateur est toujours à la merci de producteurs ou de vendeurs peu scrupuleux et doit donc être protégé par la loi. Toutefois, force est de constater que la justification du discours a changé de nature et que c'est le bon fonctionnement de l'économie compétitive qui sous-tend la protection du consommateur. Cette dimension apparaît clairement dans le Livre Blanc sur la protection du consommateur de 1999 (DTI, 1999 : §1.1-1.2) . L'introduction fait un lien très clair entre les exigences du consommateur et la compétitivité de l'économie, citant un des spécialistes de cette question, l'économiste Michael Porter¹⁹ (DTI, 1999 : §1.1-1.2). Ainsi, le consommateur est bien plus un acteur économique à part entière dont il faut valoriser le rôle pour assurer le bon fonctionnement de l'économie qu'une victime potentielle à protéger contre la rapacité des entreprises ou contre ses propres insuffisances.

¹⁷. On remarquera que le passage portant sur la PFI est inclus dans la rubrique "entreprise" et non pas dans les sections portant sur les services publics.

¹⁸. "This Government will not make the mistake of rigidly preferring private sector delivery over public sector delivery, or vice versa. Instead, we will develop an approach based on the straightforward idea of best supplier, retaining an open mind about which supplier, public, private or partnership, can offer the best deal".

¹⁹ "A stiff upper lip is not good for upgrading the economy"

Des problèmes persistants

Nous avons déjà évoqué quelques unes des interrogations qui entouraient la mise en œuvre de la charte du citoyen et de ses déclinaisons sectorielles. La poursuite d'une politique de "clientélisation" de l'usager ne va pas sans faire apparaître de nouveaux questionnements. En premier lieu, la délégation de service public entraîne une fragmentation de la responsabilité. Cette critique déjà formulée à l'encontre des politiques conservatrices s'applique encore aux résultats obtenus par le New Labour (RHODES, 2001 : 104-6) . La multiplication des interlocuteurs (gouvernement central, collectivités locales, agences diverses, entreprises déléguées, instances éventuelles de régulation) dilue la chaîne des responsabilités ; il est donc beaucoup plus difficile au citoyen-consommateur de faire valoir les droits qui lui sont reconnus. Par ailleurs, les collectivités locales, qui furent l'une des cibles favorites des politiques conservatrices, se sont vues sommées de se moderniser, en intégrant dans leur fonctionnement des indicateurs de performance et des objectifs, dans la droite ligne de la charte du citoyen. Parallèlement, les municipalités méritantes peuvent être récompensées par un label (*beacon*) accordé par une commission indépendante. En d'autres termes, le contrôle technocratique "indépendant" s'accroît sur les gouvernements locaux. De plus, l'utilisation de panels pour définir quels sont les besoins de la population tend à délégitimer les instances représentatives. Ces dernières n'ont plus à faire remonter les demandes des citoyens, puisque celles-ci sont connues par d'autres canaux. Leur rôle s'en trouve donc diminué.

Cette vision, parce qu'elle s'intègre de façon cohérente dans une politique macro-économique, sans montrer une conception claire de la citoyenneté, témoigne qu'un mouvement de bascule a eu lieu, transférant un pan de la citoyenneté sociale vers la citoyenneté civile. La citoyenneté civile au sens de Marshall relève de la liberté de l'individu. Elle régit en particulier le contrat. Or la mise en exergue du consommateur traduit l'accroissement du rôle du contrat. Ce qui définit le consommateur, c'est bien le contrat qu'il passe pour la fourniture d'un bien ou d'un service. D'autre part, le discours sur le citoyen-consommateur fait très souvent appel à la notion de choix. On peut discuter de la réalité de cette liberté de choix. Mais, les deux aspects essentielles de l'approche consumériste, contrat et liberté, sont à l'évidence issus de la citoyenneté civile. La confusion entre citoyen et consommateur n'est pas la seule preuve de

cette extension de la citoyenneté civile au détriment de la citoyenneté sociale. Le grignotage se traduit par la préférence marquée accordée à l'entreprise et une asymétrie des relations entre le fournisseur de service et le client. "*Reducing burdens on businesses*" est devenu un passage obligé de tout discours économique sur la consommation (DTI, 1999 : §1.3-§4.2). En d'autres termes, il convient d'éviter toute réglementation qui aurait pour conséquence de faire peser une charge trop lourde sur les entreprises. Or, on constate que le discours sur les services publics reprend à son compte ces idées. "[Dans la définition de nos politiques], nos décisions s'appuieront sur une évaluation rigoureuse des avantages potentiels de chaque mesure envisagée, son coût et l'ensemble de la réglementation affectant les entreprises. Au cours de ce processus, les entreprises et toutes les parties concernées auront l'occasion de s'exprimer" (DTI, 1999 : §2.6). Certes, les services publics peuvent bénéficier de ces allègements de la réglementation, mais ceci touche surtout à la capacité à faire appel au secteur privé (externalisation, affermage) (DTI, 1999 : §4.6). D'autre part, on constate que les intérêts des entreprises sont tout particulièrement pris en considération dans le programme de *Private Finance Initiative*. La capacité du citoyen à exercer un contrôle, même indirect, sur les projets entrant dans le cadre de la *PFI* dépend de l'accès à l'information. Dans son rapport sur la construction de nouvelles écoles utilisant la *PFI*, l'Audit Commission reconnaissant que cette asymétrie d'information entre l'acheteur et le vendeur pouvait casser le fonctionnement du marché²⁰ (AUDIT COMMISSION, 2003 : §7.1), ce que le chroniqueur du Guardian, George Monbiot, résume ainsi :

L'initiative de Financement privé a été en d'autres termes remaniée pour faire ce que les entreprises veulent. Mais en devenant responsable devant le secteur privé, le programme semble avoir sacrifié sa responsabilité envers les citoyens. En effet, alors que le financement public d'infrastructures publiques peut en principe être soumis au contrôle des électeurs, les détails des projets financés par le privé sont gardés avec autant de zèle que s'il s'agissait de secrets militaires²¹ (MONBIOT, 2000 : 88)

Ainsi, le citoyen se voit éloigné des processus de prise de décision et ne peut espérer qu'exercer un recours en qualité de consommateur.

²⁰ "asymmetry of information" where 'sellers' and 'buyers' do not have access to equal information, which can lead to a breakdown in the market."

²¹ "The Private Finance Initiative, in other words, has redesigned until it does precisely what business wants. But in becoming accountable to the private sector, the initiative appears to have sacrificed accountability to the public. Whereas the public financing of public infrastructure can, in principle, be scrutinized by the electorate, the details of privately financed deals are guarded almost as fiercely as military secrets."

CONCLUSIONS

La démarche technique, fortement imprégnée des préceptes empruntés au monde de l'entreprise, témoigne d'une éviction de la politique, au sens de définition des choix. Seule reste la mise en œuvre opérationnelle, celle où le consommateur peut et doit intervenir pour la bonne marche du dispositif.

L'évolution des discours sur le citoyen et les pratiques semblent donc montrer une érosion de la citoyenneté sociale marshallienne. On peut même ajouter que la dilution de la responsabilité politique résultant de la fragmentation de l'appareil public et l'arrivée massive du secteur privé entraîne un affaiblissement de la citoyenneté politique. Peut-on dire pour autant qu'une citoyenneté consumériste soit en train d'émerger, constituant ainsi une quatrième dimension de la typologie de Marshall ? Sans doute pas. Le consommateur, individu lié à un fournisseur de bien ou de services par un contrat, relève de la citoyenneté civile. Ce qui apparaît donc, c'est un gonflement de la citoyenneté civile, conçue comme l'intégration de l'individu dans un ensemble de relations contractuelles simples avec diverses instances, aux dépens des citoyennetés politique et surtout sociale.

Ce rôle accru de l'individu, Giddens l'évoquait dans la "Troisième Voie" : "Dans une société providence positive, le contrat entre l'individu et l'État évolue puisque autonomie et développement personnel – le moyen d'étendre la responsabilité individuelle- deviennent l'élément essentiel"²² (GIDDENS, 1998 : 128). Pour Giddens, la responsabilité individuelle est la responsabilité de l'individu vis-à-vis de lui-même. Mais il ajoutait plus spécifiquement à propos des services publics : "La réponse adéquate [à la critique portant sur l'inefficacité de l'appareil de l'État] ne réside pas dans l'introduction des mécanisme du marché ou des quasi-marchés partout où l'on entrevoit la possibilité [...] il faut réaffirmer l'efficacité de l'État face au marché"²³ (GIDDENS, 1998 : 75)

Tout est une question d'équilibre.

"in the positive welfare society, the contract between individual and government shifts, since autonomy and the development of self -the medium of expanding individual responsibility- become the prime focus".

²³ "The appropriate response is not to introduce market mechanisms, or quasi-markets, wherever there is the glimmer of a possibility...it should also mean reasserting the effect of government in the face of markets"

RÉFÉRENCES

- AUDIT COMMISSION (2003), *PFI in schools: The quality and cost of buildings and services provided by early Private Finance Initiative schemes*, 2003,
- BLAIR A. (2001a) *Improving your local environment* (24 April 2001)
- BLAIR A. (2001b) *Prime Minister's speech on Public Service Reform* (16 October 2001).
- CABINET OFFICE (1999) *Modernising Government Cm 4310* (London, Stationery Office)
- CONSERVATIVE PARTY (1979) *The Conservative Manifesto 1979*
- DEPARTMENT OF HEALTH (DoH) (1995) *The Patient's Charter For England* (London, HMSO)
- DEPARTMENT OF TRADE AND INDUSTRY (DTI)(1999) *Modern markets: confident consumers*, Cm 4410 (London, Stationery Office)
- DYKE G. (1998) *Report on the new NHS Charter* (London, DHS)
- FAULKS K. (1995) "Redefining Citizenship: Public Order & the Politics of Exclusion" <www.psa.ac.uk/cps/1995/faul.pdf> consulté le 12 juillet 2003
- GIDDENS A. (1998) *The Third Way* (Cambridge, Polity Press)
- HARVEY B., PARRY D. (1996) *The Law of Consumer Protection and Fair Trading* (London, Butterworths)
- HILL D. M. (1994) *Citizens and Cities*. (Hemel Hempstead, Harvester Wheatsheaf)
- LABOUR PARTY (1997) *Labour Manifesto 1997*
- MONBIOT, G. (2000), *Captive State* (London, Macmillan)
- MOORE J. MP (1985) "The Success of Privatisation" in KAY J., MAYER C. & THOMPSON D. (1986) *Privatisation and Regulation : the UK Experience* (Oxford, Clarendon Press)

NATIONAL ASSOCIATION OF CITIZEN'S ADVICE BUREAUX (NACAB)(2000)
Annual Report 1999/2000 (London, Citizens Advice)

NEEDHAM (2003) *Citizens-consumers. New Labour's marketplace democracy* (London, The Catalyst Society)

RHODES R. (2001) , "The Civil Service" in SELDON A. ed (2001). *The Blair Effect* (London, LB)

RIDDELL P. (1983, rep. 1987) *The Thatcher Government*. (Oxford : Basil Blackwell)

ROSANVALLON P. (1992) *Le sacre du citoyen* (Paris, Gallimard)

THATCHER M. (1995) *The Path to Power* (London, HarperCollins)

WORKING PAPER