



Sylvie TROSA
 Essayiste et experte en management public comparé

L'intérêt général : une réalité introuvable ?

Mots-clés : gestion publique - intérêt général - participation des citoyens - coproduction

L'intérêt général implique à la fois autorité et écoute. Dépassant le modèle rationnel, il doit se construire en coproduction avec les agents publics et avec les citoyens¹.

La notion d'intérêt général est plus que jamais d'actualité à l'heure où il s'agit de restaurer l'autorité de l'État tout en ayant des services publics plus à l'écoute des citoyens voire co-construits avec eux. Mais comment être dans une position d'autorité et d'écoute à la fois ?

L'intérêt général peut être, soit vu de manière rationnelle comme un processus descendant à partir des objectifs nationaux, soit co-construit avec les citoyens. Si tel est le cas il devient un arbitrage entre la qualité des services et les contraintes qui lui sont imposées.

La notion d'intérêt général aujourd'hui ne possède pas de définition juridique sauf celle qui lui est donnée par le Conseil d'État lorsqu'il recherche une proportionnalité entre les intérêts particuliers et l'intérêt général. La Commission européenne cherche à être plus précise. Elle a produit un livre vert sur les services d'intérêt général en 2003, puis un Livre blanc en 2004. Elle s'appuie sur les principes suivants : permettre aux

pouvoirs publics d'être proches des citoyens ; atteindre des objectifs de service public au sein de marchés ouverts et concurrentiels ; assurer la cohésion et l'accès universel ; maintenir un niveau élevé de qualité et de sécurité ; garantir les droits des consommateurs et des usagers ; suivre et évaluer le fonctionnement des services ; respecter la diversité des services et des situations ; accroître la transparence ; assurer la sécurité juridique.

Dans cette vision large, plus managériale que juridique, la contribution de l'intérêt général au management des organisations publiques prend alors une nouvelle dimension, celle de la construction d'un sens partagé de l'action.

En matière d'intérêt général il faut tenir compte de deux dimensions : la rationalité et la réflexivité, en vue de construire un bien commun. On ne peut se passer de rationalité car il n'y aurait plus aucun référent, d'objectifs concrets à atteindre, ni de réflexivité car la rationalité est soumise à une interprétation collective et en construction.

¹ Cet article n'aurait pas été possible sans la contribution amicale de Bernard Perret et Annie Chemla Lafay.

L'interêt général et la rationalité

Les conceptions dominantes de la gestion et du management sont sous-tendues par l'idée de rationalité : des notions telles que la performance, l'efficacité ou la gestion par les résultats en sont profondément imprégnées. Si l'on se fonde sur sa définition la plus souvent citée – « évaluer une politique, c'est apprécier son efficacité en comparant ses résultats aux objectifs assignés et aux moyens mis en œuvre² » – l'intérêt général qui en découle est lui-même le plus souvent conçu comme un processus de rationalisation. Il y a cependant un impensé dans la définition qui vient d'être citée : elle présuppose que les objectifs sont stables, clairs et univoques. Or, quiconque a pratiqué les politiques publiques sait que c'est rarement le cas.

D'une manière plus générale, tous les discours « gestionnaires » sur l'action publique présupposent que le cadre de cette action est parfaitement défini. Ce que j'appelle ici « cadre » est volontairement très large : cette notion inclut l'ensemble des éléments qui participent à la définition concrète des actions qui doivent être mises en œuvre par les agents. Ils sont de nature à la fois normative (évaluation des problèmes à traiter, finalités, objectifs, valeurs, normes juridiques...) et cognitive – ou descriptive – (nature des actions réellement mises en œuvre, moyens mobilisés, identification des cibles et des mécanismes par lesquels la mesure est censée agir...). Cette occultation de tout ou partie du cadre est habituelle quand on parle de rationalité. Quand nous disons de quelqu'un qu'il est « rationnel », nous ne disons rien d'autre que ceci : il pense et agit dans un cadre de buts, de valeurs et d'assertions sur la réalité que nous comprenons et, dans une large mesure, partageons. Inversement, nous qualifions volontiers d'irrationnels des comportements dont nous ne percevons pas le cadre (c'est-à-dire les buts et/ou la représentation de la réalité sous-jacente). En d'autres termes, l'idée de rationalité est toujours relative à la donnée d'un cadre. Or, dans la vie réelle, ce cadre ne précède pas l'action : il en est pour partie le produit.

Quel que soit son objet (politique, programme, qualité d'un service...) l'action est généralement vue comme un outil de rationalisation des décisions. Une autre manière de comprendre son apport est de la considérer comme une démarche de réflexivité collective. Sa contribution au management des organisations publiques prend alors une nouvelle dimension, celle de la construction

d'un sens partagé de l'action. L'intelligence collective est ce qui résulte d'un processus de confrontation des analyses et des imaginaires. Ainsi comprise, elle entretient des liens étroits et évidents avec le management paradoxal, à savoir l'art de gérer les organisations dans un monde changeant, complexe et incertain³. Dans un tel contexte, les objectifs et les modèles d'action doivent être sans cesse reformulés pour tenir compte de la manière dont les agents redéfinissent leur projet professionnel en réaction aux signaux qui leur parviennent. Pour être utile au pilotage des actions, l'intérêt général ne peut se contenter de mesurer et de contrôler les performances obtenues par rapport à un référentiel donné ; il doit permettre d'instituer des pratiques argumentatives facilitant l'adaptation permanente de ce référentiel tout en garantissant la résilience des systèmes d'action et des fonctions essentielles de l'organisation.

L'action humaine est toujours, au moins pour partie, en interaction avec son propre cadre.

L'intérêt général dans la réflexivité

Le recours à la notion de réflexivité s'impose dans des contextes très divers, elle s'applique aussi bien aux processus qu'aux individus et aux collectifs. Il existe de nombreuses tentatives pour définir la réflexivité dans ces différents contextes (psychologie individuelle, sciences cognitives, sociologie, informatique...). Toutes renvoient à l'idée d'un retour sur soi et, de manière plus spécifique, d'un retour sur elle-même de l'activité cognitive. Réflexivité renvoie d'abord à réflexion, et donc à l'image du miroir.

En tant que compétence individuelle, la réflexivité désigne la capacité de prendre ses propres opérations de pensée pour objet de pensée. En sociologie, le concept de réflexivité permet de caractériser une tendance importante des sociétés « post-modernes ». La poussée de l'individualisme, la confrontation des cultures et la déstabilisation des identités acquises contraignent les individus à s'impliquer plus activement dans la construction de leurs propres cadres d'action et de pensée. Cette attitude critique génère une prise de distance vis-à-vis des promesses de la rationalisation « wébérienne » (progrès technique, société de consommation, standardisation des modes de vie et des rôles sociaux...). Antony Giddens et Ulrich Beck sont deux figures importantes de cette sociologie de la « seconde moder-

² Décret n°98_1048 du 18 novembre 1998 relatif à l'évaluation des politiques publiques.

³ Concept souvent associé à celui d'« organisation paradoxale », que résume la formule suivante : « Une entreprise dans laquelle il n'y a pas d'ordre est incapable de survivre mais une entreprise sans désordre est incapable d'évoluer ».

⁴ « Le capital social fait référence à des caractéristiques de l'organisation sociale telles que les réseaux, les normes et la confiance sociale, qui facilitent la coordination et la coopération en vue d'un bénéfice mutuel » (Bowling alone : America's declining Social Capital, *The Journal of Democracy*, January 1995).

⁵ La 5^e Conférence européenne de la qualité du service Public (5QC) a eu lieu du 20 au 22 octobre 2008 à Paris.

rité ». Giddens souligne le fait que l'individu contemporain mobilise plus intensément ses facultés intellectuelles pour réexaminer en continu le contexte et le sens de son action.

L'action humaine est toujours, au moins pour partie, en interaction avec son propre cadre. Elle a un caractère intrinsèquement réflexif. Le recours à la notion de réflexivité s'impose dans des contextes très divers, elle s'applique aussi bien aux processus qu'aux individus et aux collectifs. Il existe de nombreuses tentatives pour définir la réflexivité dans ces différents contextes (psychologie individuelle, sciences cognitives, sociologie, informatique...). Toutes renvoient à l'idée d'un retour sur soi et, de manière plus spécifique, d'un retour sur elle-même de l'activité cognitive. Réflexivité renvoie d'abord à réflexion, et donc à l'image du miroir.

Cette approche ne produit pas seulement des connaissances, mais aussi de nouvelles idées et une meilleure appréhension des problèmes. Sous

certaines conditions, elle permet en outre à ceux qui y sont associés de s'approprier les objectifs de la politique évaluée, de donner un surcroît de sens à leur travail, de renforcer leurs compétences et leurs motivations. C'est, plus largement, un processus de « mise en pouvoir » (*empowerment*) qui facilite l'implication et le partage des responsabilités entre les différents protagonistes publics et privés de l'action publique. Pour les fonctionnaires, c'est une occasion unique de prendre la parole avec une légitimité reconnue et d'être associés à la production des référentiels des politiques. Au-delà de ses effets sur les individus, l'intérêt général peut enfin participer à la dynamisation des réseaux d'acteurs constitués autour d'une politique. Il facilite ainsi l'accumulation de « capital social » au sens de Robert Putnam, c'est-à-dire des ressources sociales qui rendent les hommes capables d'agir collectivement en vue de leur bénéfice mutuel⁴.

La coproduction

La coproduction est à la fois l'optimisation des processus internes et la prise en compte des usagers. Cela peut consister en enquêtes de satisfaction jusqu'à des formes plus élaborées d'écoute et même à une conception des services publics élaborés avec les citoyens. On ne peut pas retenir une seule de ces approches, elles sont toutes des composantes de la qualité.

Aujourd'hui, le nombre croissant de situations complexes – du réchauffement climatique à l'obésité, en passant par l'analphabétisme et le racisme – interdit aux gouvernements de faire face seuls. Faire ensemble est devenu incontournable, parce que la société devient à la fois plus complexe (sous l'effet de la mondialisation), plus changeante (il faudrait 500 ans pour faire lire par une personne la production scientifique d'une année !) et plus exigeante (chaque usager veut faire valoir ses droits). Pour obtenir des résultats, les gouvernements ont besoin d'obtenir la participation active des citoyens.

Les défis lancés par la crise économique et budgétaire ne peuvent pas, eux non plus, être résolus par des décisions et des actions unilatérales. En cette période où les budgets sont sous contrainte, améliorer la qualité publique suppose de faire des agents publics et des citoyens les acteurs de la solution. Cette vision renouvelle le point de vue porté sur la qualité des services publics, qui devient le projet d'un partenariat durable avec les citoyens pour obtenir une

« Rêver, oser, réaliser », la démarche qualité du CPAS de Louvain

Le cas du Centre public d'action sociale (CPAS) de Louvain a été présenté à la cinquième conférence européenne sur la qualité des services publics⁵. Les 4 structures de séjour et de soins de ce centre accueillent, en 2005, plus de 500 personnes âgées. La situation se caractérisait par un cloisonnement entre les collaborateurs et un management peu adapté, ainsi que par un système qualité peu apprécié du personnel. Les points positifs pour le lancement du projet étaient la motivation de tous pour améliorer l'accueil des résidents et le soutien des dirigeants.

La première vague de la démarche, entièrement conçue sur un mode de confiance, de motivation, de coopération et de soutien constructif, a consisté à faire travailler l'ensemble des collaborateurs à partir de quatre valeurs présélectionnées (droit des pensionnaires à la vie privée, respect de leur dignité, droit à l'autonomie et à la sécurité). Chaque salarié devait donner tous les quinze jours au moins un exemple concret de mise en œuvre d'une de ces valeurs. Classées puis sélectionnées par des groupes pilotes

de collaborateurs, chaque voix pesant du même poids, de la femme de ménage au directeur, « douze travaux » ont été sélectionnés parmi ces propositions, repérés comme « bonnes pratiques » puis généralisés. Ils ont donné lieu à une formation de tous les collaborateurs et d'un affichage public.

Fin 2005, une deuxième vague fait émerger de nouvelles valeurs, accompagnées d'audits internes. En 2007, l'étape suivante a consisté à impliquer les résidents, au moyen d'un sondage de satisfaction réalisé par des collaborateurs « neutres » (stagiaires de l'université). Les résultats très positifs des enquêtes ont été source de fierté pour l'ensemble des équipes. L'appropriation du projet par les salariés a été un facteur décisif de réussite pour cette démarche qualité. En effet, la qualité de service, lorsqu'elle est confiée aux agents eux-mêmes, donne du sens à leurs actions au quotidien. Même si la qualité, élément essentiel de l'intérêt général, n'est plus aujourd'hui une politique affichée comme prioritaire, les initiatives qualité demeurent et portent leurs fruits. ■

progression de leur bien-être quotidien sans augmenter les coûts du service public.

La question qui se pose désormais est celle de l'apprentissage à tous les niveaux d'une « gouvernance partagée ». Mais ce changement social peut être encouragé, il ne peut être dicté. Il nécessite la participation volontaire des agents publics et des citoyens, car à défaut les initiatives échoueront. Pour faire ensemble, il est indispensable de faire confiance. Cela suppose, pour les gouvernements eux-mêmes, d'oser faire confiance aux agents comme aux citoyens et de solliciter leur participation.

Pour donner du sens à l'action, s'appuyer sur les fonctionnaires pour améliorer l'intérêt général du service public

Parmi les caractéristiques des organisations hautement performantes (Woodbridge, 2007), on trouve l'engagement sur une vision et une mission clairement définies, la primauté de services de qualité pour le client et la légitimation de la mission des employés. Les fonctionnaires peuvent jouer un rôle important dans l'amélioration de la qualité dans le secteur public, en recherchant comment leur travail contribue à l'obtention des résultats les plus utiles aux citoyens et en explorant comment leurs actions peuvent améliorer les résultats du secteur public dans son ensemble.

Mais les démarches qualité participatives exigent un partage de la gouvernance, car elles ne peuvent se réaliser sans donner aux agents le pouvoir de bâtir collectivement la meilleure manière de faire pour rendre le service attendu. Ces démarches s'appuient sur les valeurs partagées et font confiance au sens du service des agents publics. L'implication des salariés encourage une nouvelle culture du service, fondée sur la confiance et sur l'amélioration permanente de la qualité.

Nous parlons là d'un réel engagement réciproque, et non des démarches de « participation obligatoire » entrées dans les pratiques de certains consultants pour la mise en place de l'« administration allégée » (le fameux *lean management*) dans des services publics français, comme des préfectures, des services hospitaliers ou des services territoriaux.

Pour rendre l'intérêt général durable, impliquer les citoyens

Il n'est pas rare aujourd'hui de voir des démarches qualité lancées à grand bruit, donnant lieu à un

L'ouverture du collège de Dyke House à la population locale

L'expérience menée au début des années 2000 au collège Dyke House, au Royaume Uni, est emblématique du développement de la co-conception dans les services publics locaux britanniques. Situé dans un bassin scolaire défavorisé d'Hartlepool, ville du nord-est de la Grande-Bretagne, ce collège présentait dans les années 1990 un bilan particulièrement négatif, avec des effectifs en chute libre, un absentéisme supérieur à la moyenne nationale, de mauvais résultats aux examens nationaux, des locaux fréquemment vandalisés et une faible motivation de l'équipe enseignante. L'innovation majeure de ce projet a consisté en une mise à disposition des installations du collège pour la population locale lorsqu'elles n'étaient pas utilisées par les élèves. Le collège s'est appuyé sur des partenaires pour concevoir les activités pour adultes. Pour ce faire, le conseil d'administration a accepté l'acquisition massive de matériel infor-

matique et la construction de nouveaux locaux. L'agence pour l'éducation permanente des adultes a organisé des cours du soir pour les habitants du quartier en matière de nouvelles technologies, en mathématiques, en anglais et en langues étrangères. L'autorité locale de santé a utilisé les locaux scolaires pour des cours destinés aux jeunes mères et des conférences de santé publique.

Le résultat de cette ouverture a été manifestement positif : les résultats des élèves ont fortement progressé, l'implication des équipes du collège a grimpé en flèche. La fierté collective est née et s'est maintenue durablement, car les actions ne reposaient pas sur les seuls salariés mais impliquaient les associations, les familles et les élèves. Lancé par une directrice engagée et dotée d'un leadership fort, ces bons résultats ont continué après son départ en retraite. ■

bénéfice immédiat en termes d'image. Mais souvent, le départ d'un responsable ou un changement gouvernemental entraînant d'autres priorités, elles se voient oubliées ou abandonnées. Conscients de cette difficulté, les trois rapporteurs scientifiques⁶ de la conférence de Tampere⁷ ont émis une hypothèse stimulante : et si le secret de la durabilité était dans le « faire ensemble » ? Car un fort niveau d'implication des parties prenantes concernées, en particulier usagers et citoyens, pourrait être la garantie de la « durabilité » de la recherche de qualité, ainsi que de la continuité de l'amélioration.

Ceci implique des changements pour les services publics, appelés à passer d'une organisation de service autocentrée vers une organisation en réseau, aux processus transparents et ouverte aux débats démocratiques. Il s'agit d'impliquer les parties prenantes à chacune des étapes du processus de création ou d'amélioration d'une prestation de service : conception, mise en œuvre, production, évaluation.

⁶ Les rapporteurs de la 4^e conférence européenne de la qualité étaient : Pr Geert Bouckaert, professeur de gestion publique, directeur de l'université catholique de Louvain, Belgique ; Dr Elke Loeffler, directrice Gouvernance internationale, Royaume-Uni ; Pr Christopher Pollit, professeur de gestion publique à l'université catholique de Louvain, Belgique.

⁷ La Finlande, pays organisateur en 2006 de la 4^e conférence européenne de la qualité dans les administrations, avait choisi pour thème : « Construire une qualité durable ».

Co-concevoir, s'ouvrir sur l'extérieur dès le début

La phase initiale de la mise en place d'un nouveau service est celle de la conception, qui constitue le moment créatif. Cette dimension d'innovation demande que les gestionnaires soient ouverts aux propositions nouvelles, d'où qu'elles viennent, y compris de la part des usagers. Ce moment modélise la suite : si l'on veut impliquer les personnels et les utilisateurs dans la mise en œuvre, il est nécessaire de les associer dès la conception.

Co-décider, sortir de l'unilatéralisme

On constate que les décisions prises de manière participative génèrent une satisfaction accrue. Cette forme de codécision assure des services publics réactifs, qui répondent mieux aux priorités fixées en concertation avec la communauté des habitants et développe chez ces derniers un fort sentiment de responsabilité et d'appartenance.

La « budgétisation participative » pratiquée à Porto Alegre, au Brésil, en est un exemple. Des démarches comparables existent en France (Paris, ville de Saint-Denis, Grenoble, région Poitou-Charente), en Italie (région du Latium) et en Espagne (ville de Séville).

En France, en particulier depuis les « années sida », des associations de malades ont été souvent associées à la mise en place des protocoles de soins dans les hôpitaux publics et ont fortement contribué à un changement de culture dans l'hôpital public.

Coproduire, un engagement permanent

La production en commun de services au public est complexe car elle implique un engagement permanent des différents acteurs dans un cycle qui peut être lui-même complexe. La participation à la production peut prendre deux formes très différentes, celle d'une sorte de libre-service ou celle d'une réelle production commune. Ainsi l'administration électronique qui permet aux usagers de télécharger des documents et de soumettre des informations s'apparente à du libre-service. Il en va autrement lorsque les uns aident les autres à produire le service : la qualité de l'environnement requiert la collaboration active (ou passive) des citoyens ou clients, comme c'est le cas par exemple pour le tri sélectif des déchets.

Un des principaux problèmes de la production concertée est la relation parfois difficile entre les agents publics et les volontaires. Ces derniers ne sont pas toujours pris au sérieux par les professionnels, ce qui peut générer chez eux de la frustration. De plus, les citoyens sont vite désabusés ou frustrés s'ils ne discernent pas clairement leur rôle et leurs responsabilités. Il faut que les citoyens aient confiance dans les institutions publiques, mais aussi que ces dernières fassent suffisamment confiance à l'intelligence et au sens de l'intérêt général des citoyens pour s'ouvrir réellement à la coproduction.

Des expériences d'aménagement urbain participatif à Dordrecht et Dortmund

À Dordrecht (Pays bas)⁸, la question de la participation des citoyens s'est posée à partir du constat d'un déséquilibre économique et social croissant entre les différents quartiers, associé à une confiance très faible des citoyens des zones défavorisées envers les processus de décision publique (25 % seulement s'en déclarent satisfaits). La participation a été initiée au sein de « rues expérimentales ». Les habitants ont été invités à se prononcer sur les restructurations à effectuer et un budget a été affecté à la mise en œuvre de leurs projets. Les citoyens ont été particulièrement sensibles à leur implication dans la prise de décision, davantage encore qu'à l'innovation dans les processus de prestation du service.

À Dortmund (Allemagne)⁹, à partir du constat de l'échec relatif du précédent plan urbain, sur lequel les citoyens portaient un regard souvent critique, la ville a fait le pari de la participation comme levier pour obtenir une meilleure qualité de l'aménagement du territoire. Le dialogue sur le plan urbain 2000-2004 a débuté par la mise en place d'une « boîte à idées ». Les thèmes de discussion couvraient des domaines aussi divers que l'économie, le logement, l'environnement, les commerces, la circulation, ou encore les zones à l'abandon. Il y a eu près de 120 réunions de quartiers avec 20 000 participants. La stratégie de la qualité, qui repose sur une

politique de partenariat entre la ville et des spécialistes de l'urbanisme, associe depuis les parties prenantes lors d'une réunion mensuelle à laquelle participent 80 à 100 personnes. La communication, volet essentiel de la démarche, est elle-même devenue participative : des randonnées sur les sites nouvellement aménagés attirent chaque année plusieurs centaines de personnes.

Dans ces deux exemples, la participation des citoyens a permis d'accroître la transparence et la qualité, ce qui a en retour amené des résultats positifs en termes d'acceptation de la politique menée et de confiance dans l'action publique. ■

⁸ Ce cas a été présenté en 2006 au Groupement européen d'administration publique (GEAP), à Rotterdam.

⁹ Ce cas a été présenté en 2008 à la 5^e Conférence européenne de la qualité du service public (SQC) à Paris.

Co-évaluer, part essentielle de l'intérêt général, un cercle vertueux

Pour établir le bilan coûts/avantages de la mise en place d'un nouveau service, il est nécessaire de procéder à des évaluations. Mais la disponibilité des informations sur la performance ne suffit évidemment pas, à elle seule, à améliorer la qualité. L'évaluation de la performance doit s'inscrire dans le cadre d'une politique et d'une culture organisationnelle qui utilise de façon continue ces résultats pour améliorer le niveau de qualité.

En direction du personnel, les résultats des évaluations doivent être communiqués à tous. Mais pour que les évaluations servent à progresser, l'établissement préalable d'un climat de grande confiance est nécessaire, sous peine de dysfonctionnements si chacun craint d'être traité en « fautif ».

En direction du grand public, il est fréquent que les responsables publics et politiques soient

déçus. On constate en effet que les citoyens posent sans cesse les mêmes questions, malgré des campagnes d'information massives. Il ne faut pas en conclure que les citoyens se désintéressent de la chose publique : les études révèlent qu'il n'est pas un citoyen qui ne s'intéresse fortement à au moins une question d'intérêt public. L'enjeu ne consiste donc pas à fournir le plus d'informations possibles à tous les citoyens, mais plutôt à réussir à communiquer à chaque groupe les informations pertinentes sur la question qui le préoccupe, et ce par le média qu'il utilise habituellement.

Par l'évaluation, il s'agit, quel que soit l'outil choisi, de mesurer la pertinence et l'effectivité de la politique publique évaluée, qu'elle soit au niveau d'un petit service ou d'une grande administration. Le service rendu est-il en phase avec les attentes des usagers ? Corrige-t-il le problème identifié au départ ? Sinon, dans quel sens faire évoluer la politique et le service public pour mieux satisfaire les usagers ?

Coproduction et confiance : un défi démocratique

Il peut y avoir opposition entre deux visions de la coproduction : l'une qui partage avec les citoyens la responsabilité d'assurer l'intérêt général, l'autre qui vise à satisfaire au mieux et au plus près tous les besoins de chaque usager.

Le modèle « citoyen » postule que le service public aura pour partenaires des citoyens soucieux de l'intérêt général et non pas seulement du leur. En coproduisant le service public au côté des fonctionnaires, ces volontaires sauront inventer des solutions qui impliquent les autres, qui prennent en compte leurs besoins et sont issus de débats démocratiques.

Le second modèle, le modèle « consommateur » est modulaire. Il donne à chacun le choix entre différentes formes de service, utilise fortement les nouvelles technologies et traite les usagers du service public comme ceux des entreprises privées : l'usager devient le client roi.

Or, les valeurs des agents publics exigent qu'ils puissent être certains que leur action sert l'intérêt général, en plus et en même temps que les attentes de chaque usager. Car les services publics ont toujours, en plus de leurs missions propres, à assurer la cohésion sociale. Si le rapprochement avec les usagers donne aux fonctionnaires le sentiment d'être au service du particulier plutôt qu'« au service

du public », le sens de leur action en sera dévoyé et le :management par le sens, perdu.

De quels moyens disposent les gouvernements pour entraîner chez l'usager un comportement prenant en compte des intérêts plus larges que les siens propres ? Comment faire confiance sans avoir la certitude que le nouveau service ne va pas créer encore plus d'individualisme ?

Ces questions sont ouvertes et l'administration de demain dépend des réponses collectives que nous saurons y apporter.

Les limites de la coproduction et de la réflexivité

L'intérêt général ne peut se passer du modèle rationalisateur car personne ne peut renoncer à des objectifs clairs et pragmatiques qui peuvent être mesurés. Toutefois il faut prendre conscience que ce modèle ne traduit pas le réel mais en est une version idéale. Si l'intérêt général veut incarner plus d'autorité et d'ouverture aux citoyens à la fois il doit prendre en compte ces deux dimensions. Les initiatives citoyennes sont à prendre en compte sans nécessairement s'y plier, faute de remettre en cause le primat de la représentation nationale et du gouvernement. ■