

**« LES SERVICES PUBLICS »  
VUS PAR LES FONCTIONNAIRES  
ET LES HOMMES POLITIQUES RUSSES**

Yaroslav STARTSEV\*

La prestation de services publics est une activité qui doit être réglementée de manière exhaustive par le droit ; en somme, la nature juridique de cette activité est une partie de sa définition. L'analyse de la pratique de la formation et de la prestation des services publics en Russie prouve, néanmoins, que la réglementation juridique n'est qu'un aspect de l'activité de prestation de services par les administrations et que, même à ce titre, elle découle, dans une mesure tout aussi importante que de la doctrine juridique ou de l'influence des intérêts organisés, des idées que s'en font généralement, de manière spontanée, les fonctionnaires et les hommes politiques.

C'est en partie dû au fait que la pratique du développement des services publics correspond rarement aux notions traditionnelles du cycle de la politique publique (*policy cycle*) : l'élaboration de telles ou telles dispositions réglementaires fondamentales coexiste avec (pour ne pas dire « est en retard par rapport à ») l'activité quotidienne des organismes publics ; en même temps, diverses procédures de contrôle et d'évaluation sont réalisées, mais elles ne sont pas toujours fondées sur des critères cohérents. Cependant, aussi bien la pratique administrative que les modalités du contrôle quotidien influencent considérablement le contenu de l'activité. Il existe plusieurs causes à un tel décalage entre le développement doctrinal et institutionnel de la réglementation des services publics, d'une part, et, d'autre part, les idées bureaucratiques et politiques sur le contenu et les principes de la prestation de services – jusqu'à l'existence parallèle, disjointe de ces deux processus.

---

\* Professeur à l'Académie de la fonction publique de l'Oural.

Premièrement, les idées que l'on a sur ce que sont les services publics sont formées aux différents niveaux de la hiérarchie sous l'influence de considérations conjoncturelles : cela peut être un besoin de confort pratique dans l'exercice par les fonctionnaires de leurs activités ; des objectifs électoraux pour des hommes politiques ; des particularités de la culture professionnelle de certains dirigeants, etc. Deuxièmement, la transmission d'une génération à l'autre de modèles et habitudes de comportement au sein de l'appareil d'État joue un rôle extrêmement important ; dans le cadre de cette transmission, l'activité est régulée en pratique par une « connaissance tacite » communiquée via un contrôle hiérarchique quotidien, l'acquisition d'une expérience par observation, ainsi que par le contrôle social et via la culture organisationnelle des organismes bureaucratiques. Enfin, l'envergure et l'hétérogénéité de l'État russe engendrent une variété d'interprétations de la notion et du sens des services publics par différents acteurs, ce qui est dû à l'appartenance administrative de ces derniers ou aux différences d'optiques fédérales ou régionales.

Par conséquent, l'analyse des pratiques bureaucratiques quotidiennes et des idées qui en découlent et que l'on se fait des services publics, est intéressante au moins sous deux aspects. D'une part, cela permet d'identifier un facteur majeur, mais souvent sous-estimé, déterminant le niveau réel et la nature de la prestation des « services accordés par l'État ». D'autre part, c'est l'hétérogénéité des interprétations qui permet justement de déceler les « zones sensibles » de la réglementation juridique en vigueur – les problèmes qui font que le droit positif diverge, dans la plus grande mesure, de la pratique de fonctionnement des administrations.

Comme dans tous les cas, où il s'agit de « connaissance tacite », la question essentielle concerne les sources d'une telle étude. Dans le cadre du présent article, nous nous basons sur une analyse comparative des textes normatifs en vigueur ; des projets disponibles de textes officiels (projets de loi, de règlement administratif et d'autres actes juridiques) ; des propos de représentants de l'appareil d'État, où ils définissent leur perception des « services accordés par l'État » ; des articles et rapports émis par des fonctionnaires ; des informations figurant sur les portails de prestation électronique de « services accordés par l'État », ainsi que sur une série d'entretiens avec des fonctionnaires, des employés d'administrations publiques et des utilisateurs de « services accordés par l'État », de mai 2011 à février 2012, à Ekaterinbourg. Le but d'une telle étude consiste à déceler des convergences significatives permettant d'émettre des hypothèses sur les tendances de la perception bureaucratique des services publics.

Il convient également de préciser qu'en russe, le terme « services publics » est employé uniquement par les chercheurs et, occasionnellement, dans les propos de certains hommes politiques. Sinon, on emploie

essentiellement la notion, consacrée par la législation, de « services accordés par l'État et les collectivités locales ». Pour notre étude, nous envisagerons ces termes comme synonymes.

#### L'HÉTÉROGÉNÉITÉ ET L'INCOHÉRENCE DES INTERPRÉTATIONS DE LA NOTION DE « SERVICE ACCORDÉ PAR L'ÉTAT »

La position de différentes administrations, ainsi que d'autorités de différents niveaux, quant à l'activité précise intégrée dans la notion de « service public (accordé par l'État et les collectivités locales) », est souvent distincte. Les différences majeures concernent trois critères : quels sont au juste les organismes dont l'activité inclut la notion de services publics ; quel est le rôle de la contrainte étatique et quel est le rapport entre les notions de « services accordés par l'État » et de fonctions de l'État ; à quel point les listes des services accordés peuvent différer selon les régions.

Le contenu de la notion de « services accordés par l'État et les collectivités locales » est défini différemment par différentes administrations, en fonction des organismes dont les activités sont comprises dans la définition. Selon la position plutôt solidaire du Ministère du développement économique, il peut s'agir, dans le cadre de la présente notion, uniquement de services accordés par des organes de l'État et des autorités municipales ; ainsi, les services des organismes du secteur public forment un groupe à part, non réglementé par les actes juridiques relatifs aux « services accordés par l'État et les collectivités locales ». Les représentants du Ministère se réfèrent à la loi fédérale n° 210-FZ « Sur l'organisation de la prestation de « services accordés par l'État et les collectivités locales », dont l'article 2 dispose que l'interprétation intégrale de la notion est « « service accordé par l'État », dispensé par les organes fédéraux du pouvoir exécutif, les fonds publics extrabudgétaires, les organes exécutifs des sujets de la Fédération de Russie, ainsi que par les collectivités locales, lors de l'exercice de certaines compétences étatiques déléguées par des lois fédérales et des lois des sujets de la Fédération de Russie (ci-après – « service accordé par l'État ») ». Cependant, cette référence au fondement textuel est très conventionnelle : en vertu de l'article 69.1 du Code budgétaire de la Fédération de Russie, « les subventions budgétaires à la prestation de « services accordés par l'État et les collectivités locales » (réalisation de travaux) concernent :

- la garantie de l'exercice par les établissements publics de fonctions, notamment de prestation de « services accordés par l'État et les collectivités locales » (réalisation de travaux) aux particuliers et/ou personnes morales ;
- l'allocation de subventions aux établissements budgétaires et autonomes, y compris de subventions de remboursement des frais standards

de prestation de « services accordés par l'État et les collectivités locales » (réalisation de travaux) aux particuliers et/ou aux personnes morales ;

- l'allocation de subventions aux organisations non commerciales qui ne sont pas des établissements d'État (ou municipaux) ; y compris dans le cadre de contrats (accords) de prestation de « services accordés par l'État et les collectivités locales » (réalisation de travaux) à des particuliers et/ou personnes morales par les organisations susmentionnées... ». Ainsi, du point de vue du Code budgétaire, les « services accordés par l'État et les collectivités locales » incluent non seulement l'activité des administrations (y compris des autorités municipales), mais aussi l'activité des établissements publics, des établissements budgétaires et autonomes ; la prestation de services publics par des organisations non commerciales est également prévue.

En fait, l'incohérence de la législation reflète les divergences dans la définition de la notion entre le Ministère du développement économique et le Ministère des finances, auteurs respectifs de la loi fédérale n° 210 et du Code budgétaire.

La pratique de la rédaction de la liste des « services accordés par l'État » au niveau régional démontre que les deux interprétations ont des alliés : la liste des « services accordés par l'État et les collectivités locales » figurant sur les sites officiels des autorités inclut aussi bien le sens « étroit » (services accordés par des administrations) que « large » du terme (services des administrations et organismes du secteur public).

Le problème suivant est de déterminer à quel point la notion de service public est liée au recours à la contrainte étatique et, par conséquent, à quel point elle est démarquée de la notion de fonction de l'État. Dans la majorité des cas, les fonctionnaires ne voient pas de différence entre les notions de « tâche publique » et de « service accordé par l'État » : souvent ces termes sont employés comme synonymes, aussi bien dans les documents que sur les sites officiels des autorités, ou bien sous forme du terme composé de « service (fonction) »<sup>1</sup>. Dans le même temps, en décrivant leur propre activité, les fonctionnaires emploient également le terme de « services et fonctions réalisés par l'État », ce qui suppose une hétérogénéité et un niveau hiérarchique identique de ces notions. Par exemple, le responsable de l'administration des douanes de l'Extrême-Orient souligne, lors de l'élaboration d'un règlement douanier en 2007, qu'il est nécessaire de distinguer les « services accordés par l'État » et les fonctions de l'État. Cela étant, il n'avance pas de critères de distinction, mais « synonymise » régulièrement la notion de « service » avec d'autres, en mentionnant,

---

<sup>1</sup> « Services accordés par l'État » : portail des « services accordés par l'État et les collectivités locales ». <http://www.gosuslugi.ru/>

notamment, « des règlements administratifs pour une procédure (service) concrète »<sup>2</sup>.

Enfin, les textes réglementaires du Président et du Gouvernement de la Fédération de Russie interprètent la prestation de services en tant qu'aspect – ou groupe – de fonctions de l'État ; pour ce qui est des « fonctions de l'État de fourniture de services » les règlements administratifs peuvent aussi bien reprendre cette formule que distinguer les « fonctions de l'État de prestation de services » des « fonctions de l'État de contrôle et d'inspection ».

Les fonctionnaires partent du fait qu'un des principaux critères des « services accordés par l'État et les collectivités locales » est leur prestation en vertu d'une demande faite par un particulier ou une organisation. Néanmoins, dans ce cas, une question n'est pas claire – celle des fonctions de l'État de contrôle et d'inspection que les fonctionnaires hésitent, dans la plupart des cas, à classer parmi les services ; ils emploient alors souvent des formules évasives : « services accordés par l'État » et fonctions de contrôle », « services accordés par l'État » et réglementation »<sup>3</sup>. Cependant, dans la pratique, les administrations définissent et organisent souvent l'activité de contrôle en tant que service. Ainsi, par exemple, la liste des « services accordés par l'État » proposés par le Ministère de la culture et figurant sur le portail officiel « gosuslugi.ru », inclut le service « activités régulières de contrôle du respect de la législation de la Fédération de Russie en matière de droits d'auteur et droits voisins » : audits réguliers effectués par le Ministère de la culture ayant pour « résultat du service » un procès-verbal d'audit et une prescription d'éliminer les violations<sup>4</sup>. Faire figurer le contrôle au nombre des services accordés créerait une situation paradoxale, quand non seulement le résultat du service aboutirait à une prescription au destinataire, mais aussi quand la non-réception ou la réception en retard d'un service serait sanctionnée par une amende (par exemple, le service du renouvellement et de la délivrance des passeports accordé par le Service fédéral des migrations). Cependant, le Ministère de la culture prépare un projet de règlement administratif de l'exercice par le Ministère de la culture

<sup>2</sup> A. SAFRONOV, « Le règlement administratif est l'avenir du système de gestion des services de douane accordés par l'État », *Bulletin de la filiale d'Extrême-Orient de l'Académie des Sciences de Russie*, 2007, n° 1, p. 111.

<sup>3</sup> Cf., par ex. : Programme-type pour un sujet de la Fédération de Russie « Réduction des barrières administratives, optimisation et amélioration de la qualité de prestation de « services accordés par l'État et les collectivités locales », y compris sur la base de centres multifonctionnels de prestation de « services accordés par l'État et par les collectivités locales » pour les années 2011-2013 », [www.ako.ru/ELPRAV/Tipovaya\\_programma\\_subekta.doc](http://www.ako.ru/ELPRAV/Tipovaya_programma_subekta.doc)

<sup>4</sup> « Services accordés par l'État » : Activités régulières de contrôle du respect de la législation de la Fédération de Russie en matière de droits d'auteur et droits voisins, [http://www.gosuslugi.ru/ru/card/index.php?poid\\_4=5551&soid\\_4=11476&toid\\_4=12088&info\\_4=0&rid=229](http://www.gosuslugi.ru/ru/card/index.php?poid_4=5551&soid_4=11476&toid_4=12088&info_4=0&rid=229)

de la Fédération de Russie de la fonction de l'État de contrôle et d'inspection de l'activité des organismes accrédités par l'État et réalisant la gestion collective des droits d'auteur et droits voisins<sup>5</sup>. Mais le même Ministère de la culture définit la même activité (par exemple, la remise du certificat de film national) tantôt comme un « service accordé par l'État » (portail des « services accordés par l'État »), tantôt comme une fonction (règlement administratif correspondant).

En somme, la distinction entre les services et les fonctions semble être importante principalement pour le Ministère du développement économique et pour le Gouvernement en général ; le Ministère des finances est orienté, dans une plus grande mesure, vers une démarcation entre « services », au sens large du terme, et, en opposition, « travaux »<sup>6</sup>. Au niveau des exécutants, l'approche de leurs propres activités en tant que « services (fonctions) » non-différenciés semble dominante, malgré leur différenciation, dans certains cas, presque intuitive. À notre avis, là, le problème majeur est que l'égalisation des services et fonctions en tant qu'aspects d'activité qui s'appuient, dans la même mesure, sur la contrainte, prive de tout sens le traitement du consommateur de services en tant que « client » – il n'est que l'objet de l'action de l'État.

Enfin, les fonctionnaires ne sont pas unanimes pour décider à quel point la liste des « services accordés par l'État » doit être fixe et univoque. C'est là que les différences interrégionales sont particulièrement notables : malgré un échange d'expérience permanent entre les régions et malgré les recommandations fédérales, les registres des services accordés par les pouvoirs publics des sujets de la Fédération de Russie peuvent différer sensiblement. Selon les représentants des organes du pouvoir des sujets de la Fédération de Russie, ils seraient contraints de « réglementer par anticipation plusieurs services et fonctions »<sup>7</sup>. À leur tour, les organes fédéraux du pouvoir exécutif ont une attitude plutôt bienveillante vis-à-vis d'une telle variété. En fait, cela signifie que les services publics sont perçus non pas comme un système permanent d'obligations de l'État, mais comme

---

<sup>5</sup> Cf. projet du règlement :

[http://www.economy.gov.ru/wps/wcm/connect/economylib4/mer/about/structure/depreulatinginfluence/doc20110829\\_010](http://www.economy.gov.ru/wps/wcm/connect/economylib4/mer/about/structure/depreulatinginfluence/doc20110829_010)

<sup>6</sup> M. KOTIOUKOV, Directeur du Département de politique budgétaire dans la sphère sociale et la science du Ministère des Finances de la Russie. *Principaux axes de la politique budgétaire de la Russie dans le domaine de l'éducation nationale*, Conférence dans le cadre des cours de formation permanente des responsables des organismes de l'éducation nationale des sujets de la Russie, Moscou, Académie de l'Économie nationale et de la fonction publique près le Président de la Fédération de Russie, sept. 2012. – non publiée.

<sup>7</sup> *La prestation de « services (fonctions) accordés par l'État » sous forme électronique*, Interview sur Internet de Galina Zoteeva, responsable-adjoint de l'Administration du Gouverneur de la région d'Astrakhan, Système d'informations juridique « Garant », [http://5-25.ru/garant/internet\\_actions/detail.php?ID=2994](http://5-25.ru/garant/internet_actions/detail.php?ID=2994)

une gamme conjoncturelle d'actions orientée sur la demande ou les moyens de l'État dans un cas concret.

À notre avis, la conséquence majeure de ces dissonances dans la définition des services publics est que le critère de classement de telle ou telle activité en tant que service public reste vague aussi bien pour le législateur que pour l'exécutant. D'où l'ambiguïté des principes : pourquoi cette activité doit-elle être réalisée par l'État et sous quel régime juridique : ce service (la prestation du service) est-il d'intérêt commun (ce qui exige l'application des prérogatives de l'État) ou d'intérêt individuel (ce qui exige d'assimiler les administrations et les établissements à d'autres prestataires de services).

### LE PROBLÈME DE LA CONTEXTUALISATION DE LA NOTION DE SERVICES PUBLICS

Bien que l'hétérogénéité des interprétations de la notion soit principalement liée à la volonté d'adapter la catégorie relativement nouvelle de « service public » au format habituel de l'activité (idéologèmes néolibéraux pour le Ministère du développement économique ; forme de classification budgétaire et héritage du terme, consacré législativement jusqu'en 2009, de « services budgétaires » pour le Ministère des finances ; formes et axes d'activité traditionnels pour certaines administrations et pour les autorités régionales), le niveau de contextualisation de la notion reste extrêmement faible. Dans la plupart des cas, surtout au niveau des exécutants, le service public est perçu non pas comme un aspect du fonctionnement de l'État, intégré à un système achevé, mais comme une sorte de chose en soi.

Il s'avère que cette catégorie, dans sa perception bureaucratique habituelle, n'a rien à voir avec des notions telles que « le bien commun », « les prérogatives de l'État » ; il n'y a aucune certitude quant au destinataire précis du service et au statut du destinataire qui en découle (avant tout, ses droits et obligations), ainsi qu'au contenu et au résultat du service.

Cette tendance se manifeste de manière flagrante au niveau des procédés mentaux débouchant sur une définition des services publics. Nous n'avons pas réussi à trouver des exemples de raccordement de cette notion, dans le contexte bureaucratique, à des catégories plus générales de droits, d'intérêt ou de prérogatives, de rapport entre intérêt commun et contrainte. Au contraire, pour les fonctionnaires « un service c'est ce qui peut être calculé en unités, standardisé, marqué comme fait une fois réalisé »<sup>8</sup>. Dans

---

<sup>8</sup> M. KOTIOUKOV, *op. cit.*

le contexte de l'orientation de la gestion publique sur le résultat final, les diverses administrations sont tenues d'indiquer, dans les règlements administratifs et autres documents, le résultat final de la prestation du service. Naturellement, il s'avère que ce résultat n'est pas la réalisation ou l'obtention d'un droit, ce n'est pas non plus un changement ou une acquisition de statut, mais la délivrance d'un document d'une forme définie. Vladimir Poutine donne le ton à une telle approche en réduisant, lors de ses interventions, y compris lors de réunions de travail, la prestation des services publics à « la remise de divers documents et attestations »<sup>9</sup> ; et on observe cette tendance à absolument tous les niveaux de la verticale administrative. Une pareille formalisation débouche sur une logique interne et une justification bureaucratique de la situation, où un représentant d'un organe du pouvoir exécutif répond à une réclamation (à la place d'une attestation payante, le demandeur en a reçu une autre) : « le service a été réalisé, si bien qu'aucun remboursement n'est prévu ; si vous voulez obtenir une autre attestation, déposez une nouvelle demande et payez un nouveau service »<sup>10</sup>. Dans ce cas, le « service accordé par l'État » ne se réduit même pas à la remise d'un document de type défini, mais à l'ensemble des coûts de main-d'œuvre dûment pris en compte, c'est-à-dire à l'exécution d'une procédure, comme dans le cas susmentionné du responsable de l'administration des douanes de l'Extrême-Orient.

Déterminer qui est le destinataire des « services accordés par l'État et les collectivités locales » est également une chose peu évidente. D'une part, le système bureaucratique russe entend que « le service a toujours un destinataire extérieur en la personne des citoyens, personnes morales, entrepreneurs individuels »<sup>11</sup>, ce qui est conforme aux dispositions de l'article 2 de la loi n° 210-FZ « Sur l'organisation de la prestation de « services accordés par l'État et les collectivités locales » prévoyant que le service « est accordé sur requête des demandeurs » qui sont des particuliers et des personnes morales. Cependant, cette perception exclut entièrement de la notion de « services accordés par l'État et par les collectivités locales » toute activité de l'État axée sur la prestation de biens indivisibles et, par conséquent, adressée à un groupe indéterminé de personnes. En d'autres termes, le demandeur est assimilé au destinataire du service (naturellement, exception faite des représentants légaux). Par ailleurs, la tournure « services à la population » est extrêmement répandue – notamment, dans le cadre des

---

<sup>9</sup> Cf., par ex., 26 sept. 2011 : Le Président du Gouvernement de la Fédération de Russie V. Poutine a tenu une réunion sur la prestation de « services accordés par l'État » à la population, <http://premier.gov.ru/events/news/16554/>

<sup>10</sup> Interview 3.

<sup>11</sup> B. NOSKO, « Organisation et financement du système de prestation de « services accordés par l'État et par les collectivités locales » », *Finansovye issledovania*, 2009, n° 4, p. 17.



interviews que nous avons réalisées ; pour les interviewés c'est le moyen le plus habituel de qualifier leur activité<sup>12</sup>. C'est la « population » qui est, le plus souvent, impliquée dans le discours bureaucratique à titre d'objet de l'action et de contractant (et non pas les citoyens, par exemple, ou bien le peuple, ou encore moins la société). L. Fishman a analysé le décalage terminologique, dans le cadre duquel la société qui a affaire avec l'État, est perçue comme une « population » dépersonnalisée et manipulée arbitrairement : pratiquement, une telle approche « conteste l'existence d'une société et a donc affaire avec des groupes de population »<sup>13</sup>. Ainsi, l'imbrication de l'individualisation obligatoire des services et de la masse impersonnelle des destinataires, se manifeste ici également.

Enfin, c'est une contextualisation (spécifique à la bureaucratie de l'État) de la notion qui s'opère ; elle crée le champ cognitif de la catégorie « service accordé par l'État ». Le contexte est défini, d'une part, par la chaîne synonymique « services – tâches – procédures – utilités », où tous les termes désignent plutôt une activité centrée sur l'organisme (ou le fonctionnaire) la réalisant, indépendamment du contenu. D'autre part, une chaîne logique se forme qui décrit les étapes de cette activité : « demandeur – demande – service – résultat du service = document (attestation) » avec une vague idée du degré d'utilité des premiers maillons. Ce sont ces étapes qui sont également prévues par une majorité de règlements administratifs allant même jusqu'à définir (et on l'observe souvent) l'action comme un « service accordé par l'État » d'examen des demandes »<sup>14</sup>, quand c'est justement la procédure bureaucratique qui est définie comme contenu du service. Ainsi, le « service accordé par l'État et les collectivités locales » semble être une activité indépendante de production ciblée de documents en vertu de requêtes issues de représentants occasionnels d'une masse impersonnelle non différenciée.

---

<sup>12</sup> Interview 1, interview 2.

<sup>13</sup> L. FISHMAN, « Groupe de population et groupe social », in *Le rôle des partis politiques et des organisations sociales dans la formation des organes du pouvoir en vertu des intérêts de différents groupes de population*, Conférence internationale, Recueil d'articles, Ekaterinbourg, 2004, pp. 94-98.

<sup>14</sup> Cf., par ex., Amendements à la décision n° 734 du gouverneur de la région de Krasnodar, en date du 12 juillet 2011, « Sur l'approbation du règlement administratif sur la prestation par le département de l'exploitation forestière de la région de Krasnodar du « service accordé par l'État » relatif à l'examen des demandes de bail (sans enchères publiques), usufruit illimité, jouissance gratuite de cantonnements forestiers », [www.dlhkk.ru/govserproj.php?news=383](http://www.dlhkk.ru/govserproj.php?news=383)

### LA « JARGONISATION » BUREAUCRATIQUE DU LANGAGE RELATIF AUX SERVICES

La « jargonisation » des activités et faits liés à la notion de « services publics » est un autre aspect majeur de son existence bureaucratique. La formation d'un argot professionnel et l'intégration à cet argot de tels ou tels aspects de la réalité est une part importante de la culture professionnelle. En transposant les actions sous forme de jargon, les représentants de telle ou telle communauté professionnelle rendent cette activité habituelle, l'intègrent à un domaine où tout est clair et contrôlé, tout en formant parallèlement une vision professionnelle de la réalité « argotisée »<sup>15</sup>.

Compte tenu de ces remarques, l'analyse du jargon bureaucratique relatif à la prestation de « services accordés par l'État et les collectivités locales » permet, à notre avis, de déterminer quelles formes d'activité sont rendues courantes par les fonctionnaires et quel est le modelage implicite de leur activité en général.

Les principaux types d'expressions argotiques que nous avons inventoriées pendant les entretiens et en analysant les propos publics des fonctionnaires, sont, à proprement parler, des expressions argotiques, des abréviations employées spontanément, y compris des acronymes, des tournures toutes faites. La première tendance flagrante montre que l'activité perçue par l'interviewé ou l'intervenant comme une activité se rapportant aux « services accordés par l'État », est beaucoup moins « argotisée » que, par exemple, la description du traitement des documents ou les formes d'activité n'étant pas spontanément associées à la problématique des « services accordés par l'État ». Nous avons relevé les expressions argotiques ou tournures toutes faites suivantes :

- « électron » (passer par l'électron, passer à l'électron) – se rapporte à la prestation des « services accordés par l'État » sous forme électronique, principalement via Internet<sup>16</sup> ;

- « gosuslugi » [abréviation de *services accordés par l'État*] – pour désigner l'ensemble des « services accordés par l'État » ;

- « admreglamenti » [abréviation de *règlements administratifs*] – pour désigner les règlements administratifs sur l'exercice des fonctions de l'État et sur la prestation des « services accordés par l'État » (à la différence, par

---

<sup>15</sup> Cf. T. CHTCHEPANSKAÏA, *Ethnographie comparative des professions : pratiques quotidiennes et codes culturels (Russie, fin du XX – déb. du XXI s.)*, Saint-Petersbourg, « Naouka », 2010, pp. 254-266.

<sup>16</sup> Interview 1 ; cf. *Les « services accordés par l'État » sous forme électronique. Problèmes et pratique du Service fédéral des migrations*, Interview sur Internet de Mikhaïl Tiourkine, premier adjoint du directeur du Service fédéral des migrations.  
<http://www.garant.ru/action/interview/250930/>

exemple, de l'expression « règlement de service » qui n'est pas abrégée) ;

- « résultat du service » – pour désigner la confirmation matérielle de la prestation de tout « service accordé par l'État » ; la plupart du temps, il s'agit d'un document réclamé par le demandeur ;

- « *servisy* » (services) – comme synonyme de l'ensemble des services accordés par l'autorité ou toutes les autorités de la région<sup>17</sup> (par ailleurs, on comprend aussi les « *servisy* » (services) comme la totalité des actions ou procédures pouvant être réalisées via le site Internet des « services accordés par l'État ») ;

- désignation habituelle des textes juridiques réglementant la prestation de « services accordés par l'État », selon leur numéro (« 210<sup>e</sup> FZ » [FZ – acronyme russe pour « loi fédérale »], « 679<sup>e</sup> arrêté », « 26<sup>e</sup> ordonnance », etc.). Ici, il faut souligner qu'une telle citation abrégée des intitulés des textes juridiques est, en général, propre au langage des fonctionnaires, mais, cela faisant, les fonctionnaires retiennent uniquement les numéros des lois, arrêtés et ordonnances auxquels ils ont constamment affaire dans leurs activités quotidiennes (ce qui, en réalité, exclut d'éventuels problèmes de communication : plusieurs lois fédérales portent le numéro 210, mais, dans un contexte concret, seule l'une d'entre elles peut être concernée, car entièrement déterminée par ce contexte).

En outre, les fonctionnaires emploient, bien sûr, dans leurs propos, des expressions d'argot ou des tournures de jargon bureaucratique de nature plus universelle : « l'activ' » (activité d'un employé), « les autonomes » (établissements autonomes introduits récemment par la loi), « agencer » (organiser), « les *sujetionnelles* » (relatif aux compétences des sujets de la Fédération de Russie), « les réglos » (pour les lois et règlements), etc., de même que des abréviations courantes.

Il est clair que l'argot des fonctionnaires, y compris relatif aux « services accordés par l'État », devrait être analysé plus en détail quantitativement et qualitativement ; dans le même temps, nos observations sont intéressantes au moins à titre d'hypothèses.

D'une part, on observe une faible « jargonisation » des sujets se rapportant aux services publics, comparés, par exemple, à l'organisation du secrétariat ou aux aspects techniques de l'activité de fonctionnaires concrets. À notre avis, cela témoigne du peu d'accoutumance du phénomène et de son manque d'usage par les fonctionnaires. Dans le même temps, certaines abréviations éventuelles, mais n'étant pas employées de fait, se heurtent à la résistance évidente des fonctionnaires : par exemple, l'emploi de

---

<sup>17</sup> Cf., par ex. : Rapport d'activités du Bureau (Agence) de l'état civil de la région de Kaliningrad, pour la période allant du 28 septembre 2010 au 1<sup>er</sup> septembre 2011 – 05.09.11, <http://www.zags.gov39.ru/getNews.jsp?myID=231> ; La région d'Astrakhan en passe d'avoir un gouvernement électronique et une société informatisée, <http://special.astrobl.ru/news/21880>

l'expression argotique « *gossouslougui* » [abréviation de *services accordés par l'État*] (ou de l'expression « services à la population ») s'oppose à la réduction de l'expression au simple mot « services ». En guise de réponse à des questions directes, les fonctionnaires soulignent que leur activité est une activité d'État (sociale, administrative) « et que ce n'est pas n'importe quels services »<sup>18</sup> : là, il s'agit manifestement de la volonté de rehausser symboliquement le statut professionnel<sup>19</sup>, volonté avec laquelle la perception traditionnelle des « services » comme activité dépendante, médiocre, ne s'accorde pas (le refus des interviewés d'employer spontanément le terme « agent administratif » est une tendance du même genre : ils préfèrent qualifier leurs collègues et s'attribuer le titre de « spécialistes », « responsables » ou, à la limite, « fonctionnaires »).

Une autre tendance se rapporte à l'original terme « *servisy* » (services). D'une part, son emploi est lié à une certaine synonymie des mots « *usluga* » et « *servis* » et nous renvoie, probablement, d'une façon ou d'une autre, à la métaphore de « l'État de services » (*Servisnoe gosudarstvo*). D'autre part, l'emploi du nouveau terme là, où il n'ajoute rien au contenu et où il n'est pas une abréviation ou une simplification phonétique (c'est-à-dire qu'il n'est pas lié au confort du langage), est peut-être dû principalement – sinon exclusivement – à la volonté de se distancer du terme initial, à savoir « *uslugi* » (services). « *Servisy* » (services) au pluriel est de toute évidence calqué sur l'anglais ; d'autre part, ce mot est, semble-t-il, sujet à la même évolution que le terme emprunté de « business ». L'évolution de la notion générale (business, « *servis* ») vers une pluralité de « *businesses* » et se « *servisy* » témoigne d'un usage plus fréquent de ce pluriel parcellaire, probablement au détriment de la signification initiale qui généralisait le terme. Ce n'est pas dans l'environnement bureaucratique que s'opère cette transformation – elle est réalisée, dans une grande mesure, par les médias, mais son usage, y compris dans les écrits des fonctionnaires, dans les documents officiels, semble très significatif. Si on compare avec l'expérience française, l'absence totale (comme, d'ailleurs, dans le discours juridique professionnel) d'une notion similaire à celle de « service public », c'est-à-dire d'une désignation ontologique et générale de l'activité de l'État en vue d'exercer telles ou telles fonctions ou d'accorder des services, saute aux yeux.

Enfin, employée dans le langage spontané et dans plusieurs documents, la perception du « résultat » du service en tant que document remis au demandeur, prouve qu'une telle interprétation est très répandue, ce dont nous avons déjà parlé.

---

<sup>18</sup> Interview 4.

<sup>19</sup> T. CHTCHEPANSKAÏA, *op. cit.*, pp. 205-214.

Les tendances décrites ont pour résultat de réduire les services publics à une remise localisée d'attestations, souvent – à l'émission de documents à l'aide de technologies informatiques (« électron »). On exige surtout de cette activité d'être réglementée et de figurer dans la liste des services et procédures : si on évalue les documents et les propos employés du point de vue de leur ordre du jour, ce dernier se réduit presque toujours à des questions de gestion (élaboration de registres), de contrôle (et, par conséquent, de conformité aux paramètres contrôlés) et aux formes de réalisation de cette activité à distance (« administration électronique » réduite à la réception de demandes et à l'envoi de réponses ou documents par voie numérique). Une telle focalisation de l'intérêt des fonctionnaires est assez courante et prévisible du point de vue de la plupart des théories sur la bureaucratie ; par ailleurs, cet état des choses définissant principalement le contenu réel des services publics, se trouve en forte rupture avec les aspects de ce phénomène décrits par la doctrine juridique et, dans un certain sens, par le droit positif.

## RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

### *Interviews*

Interview 1 : expert du Ministère de la protection sociale de la région de Sverdlovsk, 15 mai 2011

Interview 2 : adjoint d'un responsable de direction municipale de l'enseignement, 20 septembre 2011

Interview 3 : chef de département d'un organisme public, 2 février 2012

Interview 4 : expert en chef de la Direction du Service fédéral de protection des droits des consommateurs pour la région de Sverdlovsk, 16 février 2012

### *Lois et autres documents officiels*

Code budgétaire de la Fédération de Russie du 31.07.1998 n° 145-FZ.

Loi fédérale « Sur l'organisation de la prestation de « services accordés par l'État et les collectivités locales », n° 210-FZ, en date du 27 juillet 2010

Conception de la réforme administrative dans la Fédération de Russie, approuvée par l'ordonnance n° 1789-r du Gouvernement de la Fédération de Russie, en date du 25 octobre 2005

Conception de la réduction des barrières administratives et de l'amélioration de l'accessibilité des « services accordés par l'État » pour les années 2011-2013 », approuvée par l'ordonnance n° 1021-r du Gouvernement de la Fédération de Russie, en date du 10 juin 2011.

« Services accordés par l'État » : portail des « services accordés par l'État et les collectivités locales », <http://www.gosuslugi.ru/>

Projet de règlement administratif sur l'exercice par le Ministère de la culture de

la Fédération de Russie de la fonction de l'État de contrôle et d'inspection de l'activité des organismes accrédités par l'État et réalisant la gestion collective des droits d'auteur et droits voisins,

[http://www.ecoN°my.gov.ru/wps/wcm/connect/ecoN°mylib4/mer/about/structure/depregulatinginfluence/doc20110829\\_010](http://www.ecoN°my.gov.ru/wps/wcm/connect/ecoN°mylib4/mer/about/structure/depregulatinginfluence/doc20110829_010)<sup>20</sup>

Amendements à la décision n° 734 du gouverneur de la région de Krasnodar, en date du 12 juillet 2011, « Sur l'approbation du règlement administratif sur la prestation par le département de l'exploitation forestière de la région de Krasnodar du « service accordé par l'État » relatif à l'examen des demandes de bail (sans enchères publiques), usufruit illimité, jouissance gratuite de cantonnements forestiers »,

URL [www.dlhkk.ru/govserproj.php?news=383](http://www.dlhkk.ru/govserproj.php?news=383)

« Services accordés par l'État » : Activités régulières de contrôle du respect de la législation de la Fédération de Russie en matière de droits d'auteur et droits voisins,

[http://www.gosuslugi.ru/ru/card/index.php?poide\\_4=5551&soide\\_4=11476&toide\\_4=12088&info\\_4=0&rid=229](http://www.gosuslugi.ru/ru/card/index.php?poide_4=5551&soide_4=11476&toide_4=12088&info_4=0&rid=229)

26 septembre 2011 : Le Président du Gouvernement de la Fédération de Russie V. Poutine a tenu une réunion sur la prestation de « services accordés par l'État » à la population, <http://premier.gov.ru/events/news/16554/>

Programme-type pour un sujet de la Fédération de Russie « Réduction des barrières administratives, optimisation et amélioration de la qualité de la prestation de « services accordés par l'État et les collectivités locales », y compris sur la base de centres multifonctionnels de prestation de « services accordés par l'État et les collectivités locales » pour les années 2011-2013 »,

[www.ako.ru/ELPRAV/Tipovaya\\_programma\\_subekta.doc](http://www.ako.ru/ELPRAV/Tipovaya_programma_subekta.doc)

Rapport d'activités du Bureau (Agence) de l'état civil de la région de Kaliningrad, pour la période allant du 28 septembre 2010 au 01 septembre 2011 – 05.09.11, <http://www.zags.gov39.ru/getNews.jsp?myID=231>

La région d'Astrakhan en passe d'avoir une administration électronique et une société informatisée, <http://special.astrobl.ru/news/21880>

#### *Propos publics de fonctionnaires et interviews publiées*

*Les « services accordés par l'État » sous forme électronique. Problèmes et pratique du Service fédéral des migrations*, Interview sur Internet de Mikhaïl Tiourkine, premier adjoint du directeur du Service fédéral des migrations, <http://www.garant.ru/action/Interview/250930/>

M. Kotioukov, Directeur du Département de politique budgétaire dans la sphère sociale et la science du Ministère des finances de la Russie. *Principaux axes de la politique budgétaire de la Russie dans le domaine de l'éducation nationale* / Conférence dans le cadre des cours de formation permanente des responsables des organismes de l'éducation nationale des sujets de la Russie, Moscou, Académie de

---

<sup>20</sup> La préparation de cet article a nécessité la consultation de plus de 40 projets et textes approuvés de règlements administratifs ; la bibliographie mentionne uniquement ceux qui ont fait l'objet de renvois en bas de page.

l'Économie nationale et de la fonction publique près le Président de la Fédération de Russie, septembre 2012 – non publiée.

*La prestation de « services (fonctions) accordés par l'État » sous forme électronique*, Interview-internet de Galina Zoteeva, responsable-adjoint de l'Administration du Gouverneur de la région d'Astrakhan // Système d'informations juridique « Garant »,

[http://5-25.ru/garant/internet\\_actions/detail.php?ID=2994](http://5-25.ru/garant/internet_actions/detail.php?ID=2994)

S. Chypov, Dirigeant du Service fédéral d'accréditation. *Réforme des établissements budgétaires et prestation de « services accordés par l'État »*, Conférence dans le cadre des cours de formation permanente des responsables des organismes de l'éducation nationale des sujets de la Russie, Moscou, Académie de l'économie nationale et de la fonction publique près le Président de la Fédération de Russie, septembre 2012 – non publiée.

#### *Ouvrages et articles*

I. Bartsyts, Services publics et règlement administratif relatif à leur prestation, *Aperçu analytique de l'Institut de recherche scientifique et d'information de l'Académie de la fonction publique de Russie*, 2008, n° 1.

B. Nosko, Organisation et financement du système de prestation de « services accordés par l'État et par les collectivités », *Finansovye issledovania*, 2009, n° 4, pp. 17-24.

D. Povny, « La notion de « service accordé par l'État » dans le contexte de la réforme administrative », *Bulletin de l'Université d'État de Tchéliabinsk*, 2009, n° 7 (145), *Pravo*, n° 18, pp. 66-68.

N. Rebrova, M. Smoliar, « Organisation de la prestation de « services accordés par l'État et par les collectivités locales » dans la Fédération en Russie », *Finansovy journal* 2001, n° 2, pp. 50-64.

A. Safronov, « Le règlement administratif est l'avenir du système de gestion des services de douane accordés par l'État », *Bulletin de la filiale d'Extrême-Orient de l'Académie des Sciences de Russie*, 2007, n° 1, pp. 110-116.

L. Terechtchenko, « Services : accordés par l'État, publics, sociaux », *Journal Rossiiskovo prava*, 2004, n° 10.

L. Fishman, « Groupe de population et groupe social », in *Le rôle des partis politiques et des organisations sociales dans la formation des organes du pouvoir en vertu des intérêts de différents groupes de population*, Conférence internationale, Recueil d'articles. Ekaterinbourg, 2004, pp. 94-98.

V. Tchouïev, « Interactions administratives dans le cadre de la prestation de « services accordés par l'État » : aspects formels et informels », *Bulletin de l'Université technique d'État de Saratov*, 2007, t. 4, n° 1, pp. 204-209.

A. Chastitko, « Services publics et cadre organisationnel de leur prestation », *Bureau d'analyse économique : Bulletin analytique*, février 2004, n° 54.

T. Chtchepanskaïa, *Ethnographie comparative des professions : pratiques quotidiennes et codes culturels (Russie, fin du XX – déb. du XXI s.)*, Saint-Pétersbourg, « Naouka », 2010.

H. Collins, *Tacit and Explicit Knowledge*, Chicago, Londres, University of Chicago Press, 2010.

