

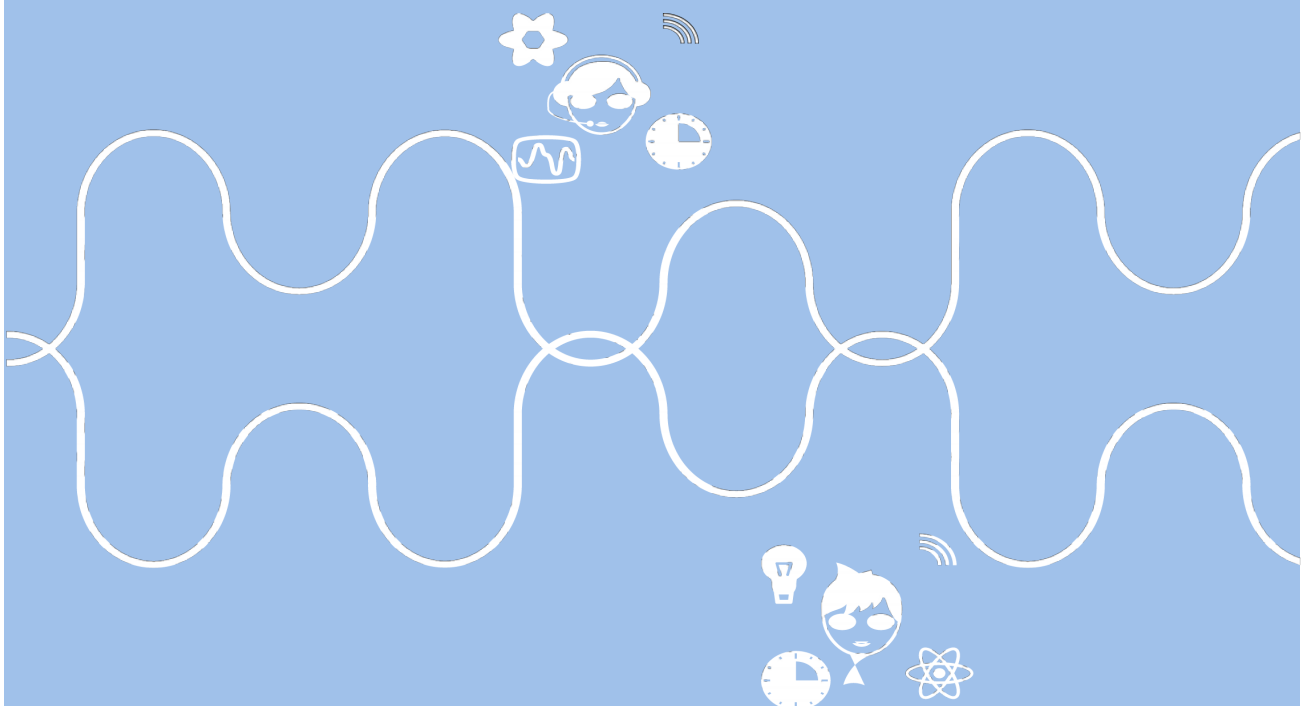
ZOOM
Action
Publique
TRANSITIONS

Questions
NUMERIQUES
2015



SOMMAIRE

1. COMMENT ABORDER CETTE ACTION PUBLIQUE EN TRANSITION	3
Les territoires des transformations de l'action publique	3
Les effets supposés du numérique sur l'action publique	6
Vers un changement de rôle de l'acteur public	7
II. DES MODELES 'SUR ETAGERES'	9
The "Big Society"	10
OpenGov et Etat-plateforme	11
New public management	12
Action publique innovante	13
Modèle administré	14
Modèle déconcentré	15
III. PISTES ET LEVIERS ACTIONNABLES	16
Sept leviers numériques	16
3.1. Investir en contexte d'incertitude	17
3.2. Open innovation publique	18
3.3. Fédérer autour de l'intérêt général	19
CONCLUSION	20



ANTICIPER L'ACTION PUBLIQUE DE DEMAIN

Les effets du numérique sur l'action publique sont-ils sous-estimés ? Sa prise en compte semble encore assez absente de la prospective publique, qu'il s'agisse d'envisager les évolutions des grandes missions de l'Etat, les transformations territoriales, les métiers des agents de demain et la forme des organisations publiques, les questions économiques ou les questions sociales de l'action publique.

Pour autant, le numérique n'est pas négligé par les acteurs publics qui lui consacrent des moyens : infrastructures très haut débit, TIC dans l'éducation, sécurité face au cyberterrorisme, innovation numérique, administration numérique et open data font l'objet de nombreux efforts mobilisant aussi bien les ministères que les administrations locales, et les années récentes ont vu la publication de différents rapports importants (Internet 2030 ; Les Territoires numériques de la France de demain ; La Transformation numérique de l'économie française ; etc.) auxquels s'ajoutent les travaux du CNNum et les récentes consultations qu'il a conduites. Mais il semble que les sujets numériques de l'action publique soient encore, la plupart du temps, envisagés en tant que sujets numériques plutôt que pour leur potentiel transformateur.

Le cycle de prospective collaborative de la Fing, « Questions Numériques », est consacré cette année aux *Transitions*, aux transformations systémiques et changements de paradigme. Au travers de plusieurs thématiques, il explore l'importance des changements à l'œuvre.

Le champ de l'action publique y est traité en tant que tel, mais aussi en relation avec la ville, le territoire, l'éducation, le travail et les organisations.

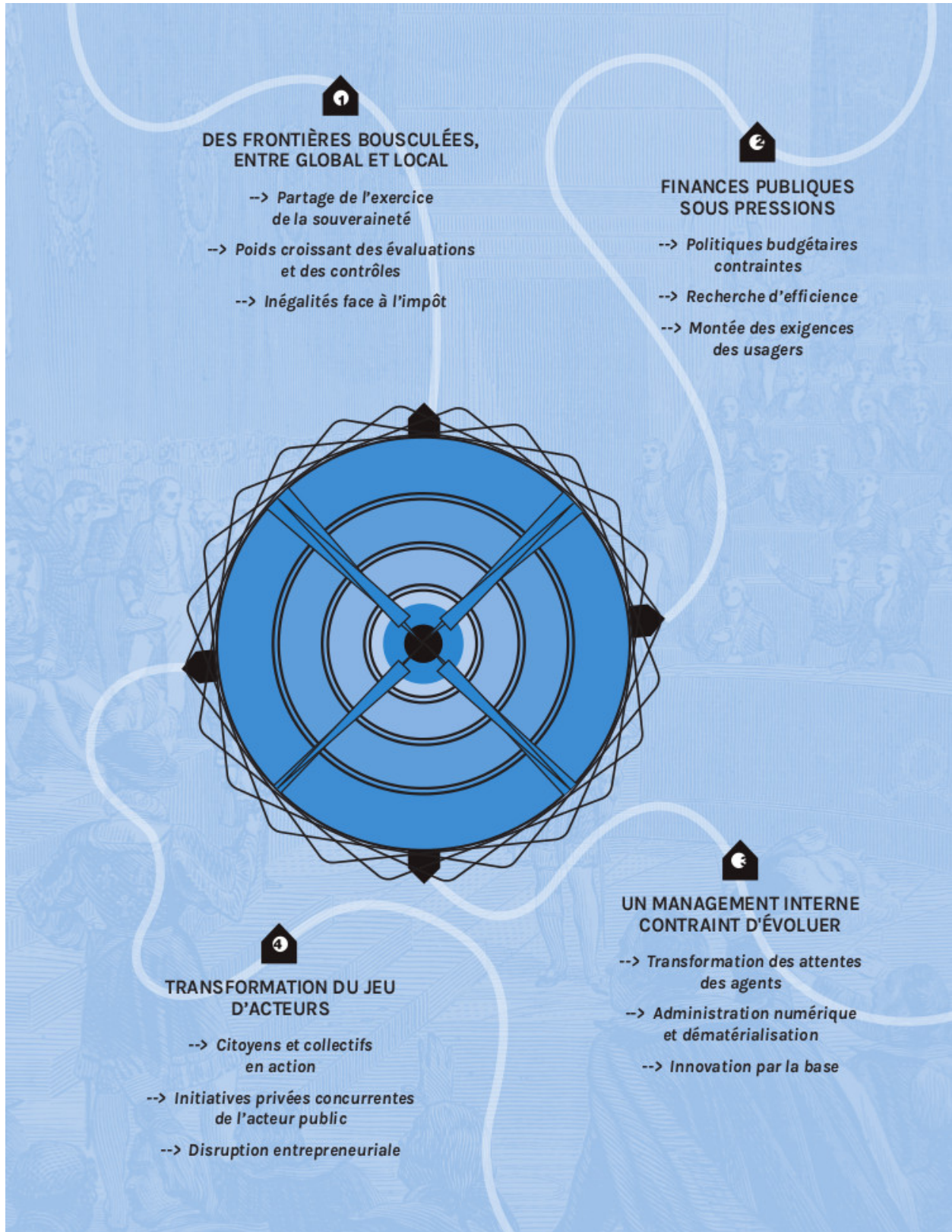
Il apparaît comme particulièrement riche. Le jeu d'acteurs s'ouvre considérablement, les modèles serviciels s'imposent, les organisations rigides s'avèrent inadaptées et menacées, les modèles économiques se transforment, de nouvelles dynamiques sont à la fois déstabilisantes et fertiles.

Le présent document prend appui sur ces travaux pour esquisser un diagnostic, imaginer des horizons et comprendre quels peuvent être les choix des acteurs publics et les perspectives d'une réinvention des modalités de l'action publique dans un monde traversé par le numérique.

1. COMMENT ABORDER CETTE ACTION PUBLIQUE EN TRANSITION

Nous proposons plusieurs angles pour aborder cette transition :

Les territoires des transformations de l'action publique



Il existe des dynamiques qui ne viennent pas du numérique mais que le numérique peut amplifier. L'action publique est en pleine transformation, nous pouvons déjà le constater sous plusieurs angles :

- **International-local** : une incertitude en matière de souveraineté, en matière de pertinence de politiques à périmètre national, dans un monde où beaucoup de frontières sont tombées, en matière fiscale et en matière de compétition mondiale. Au-delà de la mondialisation des échanges et de la recherche de gouvernance européenne ou mondiale sur de nombreux sujets, le caractère extraterritorial ou a-territorial d'activités économiques et financières qui échappent aux cadres fiscaux et sociaux nationaux accentue la perte de maîtrise des Etats. A l'autre extrême, un grand nombre de décisions se prennent à des échelles locales où les Etats n'ont plus de lien direct avec les citoyens ni de capacités d'agir directement.
- **Management, organisations** : une certaine tension entre des formes d'organisation classiques, décrites comme archaïques - les organisations publiques très codifiées, hiérarchisées et pyramidales - et des formes d'organisation émergentes, plus mobiles, plus modulaires et plus poreuses. Les organisations publiques, elles-mêmes, et les champs sur lesquels elles interviennent, sont confrontés à toutes les dérégulations du monde¹. Cette rigidité se retrouve dans la description même des carrières publiques, construites sur des décennies et structurées par les succès de fin d'études, dans une société où les trajectoires deviennent plus fluides et plus discontinues. Elle s'incarne aussi dans la taille même des projets et leur durée², dans les conditions de la maîtrise d'ouvrage publique confrontée à une technicité écrasante sur le plan juridique, économique, technologique, et aux procédures publiques (marchés publics).
- **Argent** : une contraction des budgets et une réduction des marges de manœuvre poussent dans des sens opposés :
 - des externalisations et des rétrocessions au privé, sous couvert de meilleur rentabilité
 - des replis vers les fonctions régaliennes
 - des mutualisations qui permettent d'éviter que des dizaines d'administrations dépensent de l'argent en parallèle sur des projets identiques
 - la délégation d'une part croissante du travail aux usagers ("digital labor" public)

Ces questions d'argent sont aussi celles du modèle social français et européen, de ses capacités de distribution et de répartition, de la solidarité nationale sur fond de montée des inégalités, de segmentation de la société, de transformation démographique.

¹ Par exemple, les autorités organisatrices des transports qui ne peuvent organiser que les opérateurs de mobilité évoluant en monde organisé.

² On peut notamment penser aux "grands projets" informatiques, qui se sont souvent avérés des "tunnels" coûteux et dépassés.

- **Jeu d'acteurs** : un nombre croissant d'autres acteurs interviennent dans des champs d'intérêt général. Petites et grandes entreprises, acteurs associatifs, "social business" :

- certains y sont conviés par l'acteur public lui-même en tant qu'investisseurs, opérateurs, prestataires ;
- d'autres s'y attaquent pour les convertir en marchés ordinaires, ou s'y trouvent confrontés sans se préoccuper de leur spécificité ;
- d'autres enfin y interviennent pour prendre en charge l'intérêt général à leur échelle³.

Les citoyens sont en position paradoxale : l'érosion de la participation démocratique les éloigne de choix publics toujours plus experts ; les réseaux et les données leur donnent des moyens de contrôle et d'expression. La servicialisation fait d'eux, en tant qu'usagers, des acteurs importants de la production des services, de leur amélioration ; mais tend à une individualisation qui banalise la relation de service et la détache de la légitimité démocratique.

Les organisations publiques, les mécanismes de l'action publique et les décideurs politiques semblent en difficulté pour appréhender les échelles et l'imbrication :

- des temps (accélération, mais aussi nécessité de prendre en compte le temps long)
- des échelles (du microlocal/microsocial à la planète)
- de la complexité du réel et des sujets

Ces difficultés pourraient voir l'affaiblissement de la puissance publique, dont le rôle est déterminant sur ces mêmes dimensions, dans un monde qui a besoin de long terme autant que de réactivité, de continuité entre les échelles, d'une approche inclusive des enjeux collectifs.

Envisager une action publique en transitions, c'est prendre en compte les raisons pour lesquelles, sur ces différents champs, le système actuel est conduit à évoluer.

Ces évolutions peuvent être progressives ou plus brutales, actionner de nombreux leviers économiques, organisationnels, législatifs, techniques, politiques.

C'est dans ce paysage d'ensemble annonciateur de changements systémiques qu'interviennent les leviers numériques.

³ Comme les coopératives d'énergie, des acteurs de l'éducation populaire, de nombreuses ONG.

Les effets supposés du numérique sur l'action publique

Les attentes de l'action publique à l'égard du numérique - tels que les projets et investissements, les discours et les intentions les révèlent - sont paradoxales. Il s'agit de moderniser et d'optimiser l'existant, de faire la même chose mais mieux, de façon plus transparente et plus efficiente. Et d'autre part, d'introduire des transformations profondes : on suppose que le numérique propose des formes plus horizontales, "pair à pair", distribuées... Certaines de ces approches parient sur des dispositifs techniques pour pallier les coûts et les imperfections de l'humain, d'autres parient sur la mise en capacité.

L'e-administration, la dématérialisation sont supposées simplifier et démocratiser l'accès aux ressources, aux informations, aux procédures. Dans les premières années, ce qui semblait être une nouvelle offre de services était en réalité entièrement conçu dans l'intérêt de l'administration, il s'agissait d'abord de faire déclarer et payer ; en baissant les coûts pour l'acteur public. C'est ensuite, progressivement, une logique servicielle qui s'est déployée : les administrations, les villes, les établissements scolaires et universitaires ont mis en place des comptes en ligne et des dispositifs serviciels, des environnements de services et de relations multicanaux structurés par le numérique, transformant l'utilisateur en client.

Dans de nombreux cas, le numérique a déjà apporté des améliorations substantielles, allégeant et simplifiant les procédures, renforçant l'accès à l'information. Dans certains cas, on observe cependant ou également une souffrance des usagers et des agents publics, l'inquiétude d'une déshumanisation de la relation acteur public/citoyen, un risque d'accroissement des inégalités, voire une stigmatisation des usagers non-numériques, à l'œuvre dans certains pays. L'accès à certains droits devient parfois plus difficile en ligne, nécessitant des connaissances et des compétences supplémentaires pour l'utilisateur.

Quand le numérique n'est pas actionné comme un outil au service des agents, mais comme substitution au rôle des agents, il devient un auxiliaire de la réduction des effectifs publics. L'appropriation par les agents publics eux-mêmes, en tant que dispositif qui enrichirait leurs missions et apporterait un meilleur service, en devient naturellement difficile.

Le numérique est aussi un champ très important d'innovations par la base, illustré par l'abondance d'initiatives, y compris dans les ministères et les administrations les plus normatives (finances, gendarmerie, etc) : logiciels d'initiative locale, innovations de service, enrichissement de l'information...

Les acteurs publics et politiques affirment de toutes parts attendre un enrichissement de la relation au public, aux usagers et aux citoyens. Mais ils restent encore dans une position de maîtrise des canaux de communication. Par exemple avec le recours croissant aux grandes concertations en ligne, qui seraient peut-être, comme le dit Laurence Monnoyer-Smith (CNDP), "une fuite en avant", préservant les modèles traditionnels de l'action publique derrière un "masque numérique".

De ces mêmes attentes, naît, depuis quelques années, un engagement de la part des acteurs publics français dans les voies de l'Open Gov et de l'Open Data. Une dynamique d'Open Data d'abord portée par des acteurs territoriaux est maintenant au coeur d'une logique nationale qui débouche sur l'Open Government Partnership et la feuille de route portée par Etalab. Pour

Simon Chignard (Etalab), “de l’ouverture des données on attend des bénéfices démocratiques (meilleure transparence de l’action publique, participation citoyenne, réponse à la crise de confiance vis-à-vis des élus et des institutions), mais aussi la création de valeur économique par le développement de nouvelles activités à partir des données ouvertes.” Or ces espérances sont aujourd’hui en tension avec les écueils de l’Open Data (appropriation des données par les acteurs privés, sans bénéfices pour les citoyens...) que l’on peut pourtant anticiper.

Vers un changement de rôle de l’acteur public

Le numérique outille de nouveaux entrants, redistribuant les rôles et déstabilisant les acteurs publics et économiques traditionnels dans les différents champs de la société. Ce nouveau jeu d’acteurs est d’autant plus ouvert qu’il se situe au niveau mondial, mais aussi local. Brouillant les frontières, il soulève des enjeux majeurs de souveraineté.

Hier encore central, administrateur, organisateur, le rôle de l’acteur public est aujourd’hui en pleine mutation. Les relations entre acteurs publics, opérateurs (publics, de droit privé, associatifs, etc), corps intermédiaires et usagers, sont bousculées par une nouvelle donne, la **multiplication d’acteurs non traditionnels**.

- Des acteurs numériques mondiaux — comme les GAFAs — s’autosaisissent de domaines de compétences de plus en plus larges. Ils sont aujourd’hui incontournables dans la plupart des champs de la société. Ils sont rejoints par des acteurs — parfois de taille plus modeste — porteurs de propositions “disruptives” : jouant la carte de la dérégulation, inventant de nouveaux modèles, mettant les anciens à l’épreuve, quitte à provoquer d’importantes déstabilisations.
- À une échelle différente, des acteurs sociaux numériques se mobilisent. Ils vont imaginer des dispositifs — qui vont potentiellement s’articuler avec ceux qui existent déjà — afin de répondre à un besoin, à un nouvel usage. Ces acteurs peuvent être guidés par la production de “biens communs”, par leurs passions, par des logiques d’entrepreneurs et d’innovateurs sociaux...
- A l’échelle des usagers, des communautés actives se constituent et se mobilisent. Elles sont porteuses d’une structuration horizontale, efficace dans certains champs de l’action publique. Elles se créent entre pairs partageant des aspirations ou des problématiques communes (patients, enseignants,...), s’enrichissent par de nombreuses formes collaboratives. Toutefois, les “usagers des administrations”, dans leurs diversités de revendications, ne se constituent pas comme tels.

Cette multiplication d’acteurs potentiels est le fait de causes multiples, au premier rang desquelles la mondialisation et la libéralisation de nombreux secteurs hier administrés par les Etats ou des oligopoles d’opérateurs nationaux. Elle a été fortement renforcée par le numérique, et notamment par la formidable distribution d’outils puissants à un très grand nombre d’acteurs (micro-informatique, web, ressources informationnelles et data, etc). La montée des logiques de plateforme a ainsi baissé les barrières et favorisé les croisements.

Certains acteurs endossent cette position de plateforme, qui devient une nouvelle position de pouvoir.

Ces évolutions semblent devoir mener à un **affaiblissement** de la place des grands acteurs structurants d'hier. Une **incertitude**, un doute, se sont insinués au sein même de l'État et des acteurs publics sur le rôle que ces nouveaux entrants peuvent jouer demain. Notamment parce que certains acteurs vont avoir des stratégies clairement disruptives qui vont faire violence aux anciens modèles. Il nous a semblé au fil de nos travaux collectifs que de nombreux participants publics avaient intériorisé cet affaiblissement avec un fatalisme prématuré.

Il n'y a pas lieu, entre autres, de céder à la croyance d'un chaos engendré par cette disruption : les acteurs numériques se soumettent à des processus normatifs, la naissance d'Internet, qui s'est développée sur de nombreux standards, en est une manifestation.

L'exemple du champ de la santé est significatif : si nous ne l'avons pas traité spécifiquement, il a plus d'une fois eu valeur d'exemple. Dans ce domaine où le rôle des acteurs était stable, fermé, institutionnel (administrations de la santé) et vertical (la relation patients-médecins et professionnels de santé), le monde est aujourd'hui plus ouvert, davantage d'acteurs sont en présence.

L'expertise des patients, qui s'exprime à présent sur des réseaux sociaux et forums (Doctissimo, etc.), rassurante pour les patients eux-mêmes, peut être importante pour la recherche médicale, pour la prévention, pour l'information-santé. Les individus mobilisent une grande diversité de tactiques pour s'occuper de leur santé au quotidien comme de leurs pathologies chroniques ou de leurs maladies orphelines. Ils font appel à leurs communautés, mais également à des intermédiaires entre eux et les professionnels : certains patients captent leurs propres données, introduites par le Quantified Self, ou utilisent des services de comparaison, de conseils. D'autres produisent leurs propres prothèses, outillés par les makers et nouveaux lieux de fabrication. D'autres vont tirer bénéfice des objets connectés, des textiles intelligents, des capteurs, souvent actionnés par des opérateurs marchands indépendants.

Ces dynamiques mettent-elles pour autant en danger les acteurs institutionnels de la santé ? Les voient-ils comme des menaces ? Craignent-ils de ne pas pouvoir réguler ce nouveau paysage ? La tension et la nervosité sont parfois manifestes. En 2012, le site Fourmi Santé s'est appuyé sur les données du site Ameli.fr pour proposer un service de comparaison des honoraires des médecins. La réaction de l'acteur public à cette initiative a été l'envoi de mises en demeure par la Caisse Nationale d'Assurance Maladie (CNAM) et la demande de retrait des liens hypertextes vers le site Ameli.fr, empêchant Fourmi Santé de fournir ce service aux usagers, et retardant ainsi une logique d'innovation par le bas.

Dans la plupart des champs où l'acteur public était central, la donne change. Les espaces démocratiques et de gouvernance voient une multiplication des espaces de débats, d'initiatives de collectifs de citoyens plus ou moins informels, profitant des réseaux et plates-formes d'échanges numériques disponibles ; l'éducation, structurée au plus près par son ministère, voit émerger des startups "edtech", des réseaux d'enseignants innovants, des créateurs de ressources libres, des serious games, des lieux d'éducation collaboratifs, des cursus sans diplômes ; la ville, quant à elle, devient plus servicielle, elle

délègue à des opérateurs de services des domaines que les acteurs traditionnels avaient pour habitude d'assurer, d'autres se saisissent eux-mêmes de ces domaines en actionnant des modalités collaboratives, qu'ils soient dans une logique de nouvelle verticalité, bousculant les modèles parfois avec violence — Uber se saisit de la mobilité, AirBnb du "tourisme" — ou de biens communs — Open Street Map utilise les contributions de ses utilisateurs pour constituer une cartographie libre du monde ; les acteurs traditionnels du travail et de la formation sont aussi confrontés à ce nouveau paysage (changement des lieux de travail/tiers lieux, production du travail par le client/digital labor, transformations du dialogue social, individualisation des parcours...).

Ce nouveau jeu entretient des tensions et incertitudes. Il est difficile pour tous ces acteurs de se positionner face au pouvoir public et économique encore très centralisé. Il est tout autant difficile pour les acteurs publics et économiques "traditionnels" de prendre une position vis-à-vis d'eux.

Quel encadrement, quel encouragement, quel accompagnement, quel "lâcher-prise", quel contrôle ? L'acteur public est-il en train de manquer le coche, est-il en train de se faire dépasser par des acteurs qui s'octroient de nouvelles compétences, "barbares", prédateurs, hacktivistes ? Ces changements sont-ils une bonne ou une mauvaise nouvelle pour l'acteur public, s'agit-il d'une perte de pouvoir ? Va-t-on assister à une lutte pour celui-ci ou à une collaboration autour de ces nouveaux enjeux ?

Déjà, quelques acteurs publics ont vu l'intérêt de discuter et de coopérer avec ces nouveaux partenaires, particulièrement ceux aux logiques de biens communs (ex. : Brest Métropole a choisi de verser ses fonds de carte à Open Street Map et bénéficie ainsi de l'amélioration par la communauté) et vice versa (Démocratie Ouverte, la communauté française de l'OpenGov travaille avec Etalab), mais aujourd'hui la ligne directrice reste généralement verticale, non anticipatrice, dans une logique de contrôle "après coup" de la part de l'État (ex. : la régulation d'Uber). L'acteur public donne le plus souvent l'impression de se battre à reculons...

II. DES MODELES 'SUR ETAGERES'

Pour envisager les transitions de l'action publique, nos exercices collaboratifs ont pris appui sur un petit choix de "modèles", propositions documentées, parfois déjà mises en œuvre, ou plus spéculatives, et qui apportent des réponses aux nécessités d'évolution énoncées ci-dessus. Ces modèles donnent au numérique une place variable, secondaire ou centrale. Ils racontent une diversité de relations de pouvoir, de relations aux citoyens, au réseau, à la valeur. Ils sont ici à titre d'appuis.

The “Big Society”

Apparu dans le programme du parti conservateur britannique à l'occasion des élections de 2010, la 'Big Society' encapsule l'idée d'une société qui – à travers ses corps intermédiaires ou ses individus – prend en charge elle-même une partie importante de ses problèmes, coproduit certains services publics, assume certaines formes de solidarité, substitue une action de proximité – perçue comme plus efficace, plus pertinente – à l'action nationale.

Références et citations clés

"The big society is a society in which individual citizens feel big: big in terms of being supported and enabled; having real and regular influence; being capable of creating change in their neighbourhood."

[What Is the Big Society?](#) The Big Society Network

"Nous voulons donner aux citoyens, aux communautés et aux collectivités locales les capacités et l'information dont ils ont besoin pour se rencontrer, résoudre les problèmes auxquels ils font face et construire la Grande-Bretagne qu'ils veulent. (...) Nous n'aurons une société plus juste et plus productrice d'opportunités pour tous, qu'au moment où les gens et les communautés auront reçu plus de pouvoir et accepté plus de responsabilités."

[Building the Big Society](#), Cabinet Office, 2010

OpenGov et Etat-plateforme

(Wikipedia) “Le gouvernement ouvert est une doctrine de gouvernance qui vise à améliorer l'efficacité et la responsabilité des modes de gouvernance publique. Elle établit que les citoyens ont le droit d'accéder aux documents et aux procédures de leurs gouvernements afin de favoriser une transparence et une responsabilisation accrue et de donner aux citoyens les moyens nécessaires pour contrôler, superviser et prendre part aux décisions. La démocratie ouverte vise [aussi] à promouvoir (...) la collaboration avec les composantes de la société civile (...) Cette doctrine est fortement inspirée de la philosophie du mouvement du logiciel libre.”

→ Par rapport à la démocratie participative, l'OpenGov est beaucoup plus orienté vers l'efficacité et la transparence de l'action publique, ainsi que vers l'ouverture des données et des systèmes numériques des administrations. Elle s'étend jusqu'à l'idée du “Government as a Platform” (Etat-plateforme), c'est-à-dire d'un Etat qui s'emploie délibérément à permettre à d'autres de fournir des services qu'il fourn(ssai)t également — ces autres pouvant être des citoyens, ou des entreprises.

Portée par l'administration Obama depuis son premier mandat, cette vision a acquis une stature internationale avec la mise en place de l'Open Government Partnership, initiative à laquelle la France contribue activement et pour laquelle les 65 pays membres élaborent début 2015 leurs “feuilles de route”.

Références et citations clés

“Citizens are connected like never before and have the skill sets and passion to solve problems affecting them locally as well as nationally. Government information and services can be provided to citizens where and when they need them. Citizens are empowered to spark the innovation that will result in an improved approach to governance. In this model, government is a convener and an enabler rather than the first mover of civic action.

(...) How does government become an open platform that allows people inside and outside government to innovate? How do you design a system in which all of the outcomes aren't specified beforehand, but instead evolve through interactions between government and its citizens, as a service provider enabling its user community?”

Tim O'Reilly, “[Government as a platform](#)”, 2013

New public management

Face à un état-Providence perçu comme 'obèse', le 'nouveau management public' - concept né dans les années 1970 - préconise l'application au secteur public de méthodes de gestion du secteur privé. Les citoyens sont considérés comme des consommateurs de services publics auxquels on doit rendre le meilleur service au moindre coût. Les services administratifs (ou les entreprises) chargés de la réalisation opérationnelle des politiques ont besoin de disposer d'une liberté suffisante dans l'affectation des ressources à leur disposition.

Références et citations clés

"Il s'agit d'améliorer l'adaptabilité, des méthodes et outils, aux problèmes rencontrés. Il convient de glisser du « standardisé » maladroitement adapté au secteur public au « sur mesure ». Le NMP n'est pas un outil miracle, il s'apparente plutôt à un processus de long terme qui exige du temps, de la mesure et de la détermination. Le management privé, s'il peut être un exemple dont on peut s'inspirer dans le secteur public, ne doit pas pour autant être survalorisé ou sacralisé. La finalité du NMP n'est pas de faire disparaître les services publics mais de les perfectionner."

Anne Amar, Ludovic Berthier, *Le Nouveau Management Public : Avantages et Limites*

"Le new public management consiste à appliquer des techniques de l'entreprise dans le secteur public, en utilisant de nouvelles modalités de production, comme la fixation d'objectifs, l'évaluation... Il a abouti à une dégradation de la qualité des services publics, ainsi qu'à un accroissement de l'inégalité d'accès à ces services. Dans le domaine de l'énergie, par exemple, la privatisation a débouché sur une complexité énorme de l'offre. Ce même constat commence à être fait à travers toute l'Europe, y compris par des prix Nobel d'économie et des instances officielles comme l'OCDE. Pire, le new public management a également détruit des valeurs : les services publics qui pré existaient n'étaient pas parfaits, mais de nombreux agents donnaient du temps et de la disponibilité pour palier à ces dysfonctionnements. Aujourd'hui, il n'existe plus de place pour ce type d'ajustements. Des notions comme celle de don et de gratuité sont devenues caduques."

Marjorie Jouen, interviewée par Stéphane Vincent, *Comment se débarrasser de l'ex-nouveau management public ?*

Action publique innovante

Face à un système administratif à bout de souffle et des dépenses publiques sous contraintes, ce modèle propose de nouveaux types de collaboration entre l'Etat, les entreprises et les citoyens.

Des outils pratiques sont mis à disposition des agents pour faciliter l'émergence d'idées nouvelles. Le citoyen n'est plus le simple consommateur du service, mais son co-producteur, devenant par la même occasion co-responsable de l'intérêt général.

Ce "service public 2.0" est un service public participatif, qui transpose au fonctionnement de la sphère publique l'état d'esprit collaboratif et les modes d'organisation en réseau désormais bien installés dans nos vies quotidiennes. Cette approche est aussi lisible au travers de l'essor international des laboratoires d'innovation publique à échelles nationale et locale (MindLab au Danemark, 27e Région et Futurs publics en France) qui donnent une place importante à l'utilisateur et à son expérience, à des processus d'innovation ouverte et d'amélioration continue, à des approches par le design et l'ethnographie, par le prototypage.

Références et citations clés

Ce modèle est décrit par Elisabeth Lulin dans la note 'Service public '2.0' pour un citoyen acteur du service public' (l'Institut de l'entreprise, 2013) : quatre conditions doivent être réunies, selon elle, pour une transition réussie de l'ancien au nouveau modèle : faire des pratiques participatives un réflexe auprès des citoyens et de l'administration, standardiser les outils informatiques permettant la coopération, définir un cadre juridique adéquat, et enfin, collecter et évaluer les "bonnes pratiques".

Modèle administré

L'état organise davantage l'activité de l'administration dans un but de rationalisation des structures et des processus, et peut notamment permettre une simplification radicale des échelons. L'administration peut intervenir pour corriger une fragmentation ou une dilution excessive (externalisations, décentralisation). Elle peut se caractériser par des fusions de structures, de systèmes d'information, un renforcement réglementaire ou sécuritaire.

Références et citations clés

“Une gouvernance étatique aurait le mérite d’offrir un cadre de référence universel qui favoriserait les économies d’échelle plutôt que les dédoublements comme c’est actuellement le cas et ce, tant au niveau technologique qu’administratif.”

Anne-Marie Croteau, Gouvernance, architecture et infrastructure technologiques
CEFRIO “Services électroniques aux citoyens et aux entreprises”, 2004

“Tocqueville, comme de Gaulle, avaient certes des attentes, des exigences, des griefs à formuler envers l’administration, mais ils avaient saisi son rôle déterminant, comme composante centrale de l’Etat en France, garante de sa continuité, par-delà les péripéties, aussi douloureuses fussent-elles, de l’histoire ; comme composante essentielle d’un Etat responsable de la vie de la Nation. (...)”

“Ces nouveaux acteurs [différentes autorités, agences ou opérateurs publics, les autorités de régulation] sont bien entendu le plus souvent légitimes et leur montée en puissance a répondu à un besoin identifié. Mais ils ont contribué à la fragmentation de l’espace administratif et, par contrecoup, à une moindre vision stratégique de l’Etat qui peine parfois à en assurer le pilotage”

Intervention de Jean-Marc Sauvé, vice-président du Conseil d’État, le 3 juillet 2012, lors des rencontres des Acteurs publics à Paris, *Enjeux et défis de l’administration en 2012*

Modèle déconcentré

L'état et les acteurs publics se réorganisent en réseau. L'état ne conserve que les missions régaliennes. Les pouvoirs sont transférés aux niveaux de décision les plus bas possibles, y compris aux citoyens, aux associations et aux entreprises. L'autonomie de chaque entité publique est plus forte et sa responsabilité plus élevée, la transversalité et le maillage sont renforcés. La république décentralisée tire parti de l'expertise des citoyens et des parties prenantes et les associe aux décisions.

Références et citations clés

“Si l'Etat en France parvient à décloisonner son administration et à fonctionner réellement en réseau, si les Etats européens parviennent à former eux-mêmes un « réseau d'Etats en réseau », ils n'auront aucune difficulté à sauvegarder et à renforcer le système de valeurs qui leur est propre et qui n'est pas exactement celui que produit naturellement la mondialisation des réseaux d'information sous l'emprise de la seule loi du marché.”

Pierre de la Coste, Vincent Bénard, L'Hyper-République, *Bâtir l'administration en réseau autour du citoyen*, janvier 2013

Cette liste de modèles n'est certainement pas exhaustive, elle est donc appelée à être complétée. Le travail avec ces modèles permet de les combiner, de les enrichir parfois, de les confronter aux enjeux. Décrits de façon très brève et à un niveau très général, ils ont avant tout ici une fonction heuristique.

III. PISTES ET LEVIERS ACTIONNABLES

Et si, au-delà de ces modèles déjà portés par certains acteurs, nous imaginions d'autres transitions possibles, et d'autres modèles pour demain ?

Sept leviers numériques

L'analyse des rôles possibles du numérique dans les transitions nous a amenés à la conviction qu'il n'y a pas "une" transition numérique, mais plutôt une "boîte à outils" numérique très riche.

En première analyse, nous avons qualifié 7 leviers :



l'optimal, qui tire parti des capacités de l'informatique et du numérique pour améliorer les performances des systèmes. Il fournit des outils de pilotage, des tableaux de bord : monitoring urbain, outils de décision et de gestion prévisionnelle, systèmes d'évaluation. Il met en place des processus structurants et permet le contrôle par l'architecture même des systèmes et l'accès aux données ;



le soft, le rôle déterminant des données et du logiciel dans la transformation de tous les secteurs d'activité ; il s'exerce notamment au travers de la dématérialisation, de l'abaissement des barrières que produit le partage de composants, de la programmabilité (des processus, des objets...), de la modularité qui permet une diversité d'assemblages, de la plasticité qui permet des versions successives rapides ;



l'ouverture, supposée vertueuse pour sortir de situations fermées, monopolistiques, opaques, figées. L'openness est ambivalente, vers les marchés et la marchandisation, vers la citoyenneté et les communs. Elle décrit aussi des organisations ouvertes, poreuses aux apports extérieurs, des possibilités d'innovation ouverte ;



le smart, les capacités de mesure et de traitement qui permettent à un système de s'autoréguler, d'anticiper les problèmes à venir et d'apprendre du passé (ville, bâtiments, réseaux de transport et d'énergie...) ;



l'agile, marqué par la capacité d'itérations fréquentes et de repositionnements. Il oriente vers une meilleure prise en compte des changements et des incertitudes, vers une adaptabilité plus forte aux clients, à la concurrence, aux opportunités ;



le disruptif, généralement fondé sur des technologies mûres plutôt que nouvelles et caractérisé par un bouleversement "par le bas" des modèles d'affaires et des chaînes de valeur : il est le point d'entrée des pure players dans de nombreux domaines ;



le capacitant, la distribution large de l'information et des capacités, voire du pouvoir. Il s'incarne dans la montée en puissance des amateurs, de l'expression, du hack, de la production collaborative, du pair à pair.

Ces différents leviers se combinent et s'articulent. Ils ne sont pas actionnés tous ensemble par un même acteur. Ils fournissent un large choix de stratégies actionnant le numérique pour suivre un chemin de transition.

La prise en compte de ces leviers nous conduit à formuler 3 pistes pour l'action publique.

3.1. Investir en contexte d'incertitude

Comment concilier une approche long-termiste et le fait que nous nous trouvons dans un monde incertain ? Le numérique semble accentuer l'accélération du monde, interdire la planification, condamner les grands projets. Il est aussi vecteur de continuités : l'internet a 45 ans, ainsi que les initiatives numériques dans l'éducation. Le web a plus de 20 ans, mais certains de ses services remontent au Minitel. Si de nombreux projets foisonnent, c'est parce qu'ils bénéficient de cadres structurants : les normes de communication, les standards ouverts du web, les plateformes. C'est aussi parce qu'ils sont portés par une diversité d'acteurs et résistent au départ du fondateur, aux changements de stratégie du monopole ou de l'oligopole ou à l'appropriation par un petit cercle : Linux et Apache existent depuis le début des années 90 et font tourner la majorité des serveurs web du monde. Cette articulation entre long terme et incertitude peut donc reposer sur :

- Des logiques de “plateformes”, cadres stables mais génératifs, dont le principe est de permettre à des initiatives inconnues d'advenir et de s'articuler avec l'existant. Les plateformes ne sont pas forcément technologiques. En revanche il est important qu'elles soient “ouvertes”, qu'elles permettent du vide donc de la place pour la nouveauté, qu'elles baissent la barrière pour les petits acteurs plutôt que de favoriser les plus puissants. Les acteurs publics sont bien placés pour structurer des plateformes, en élaborer les principes, en construire la gouvernance, en garantir la pérennité.
- Des approches d' “écosystèmes”, favorisant la diversité des acteurs et leur donnant les moyens d'être autonomes et de s'articuler entre eux. De telles approches reposent à la fois sur des modalités de norme et de régulation, sur des efforts de capacitation (formation, culture : un investissement de long terme dans le champ numérique est l'investissement humain), des environnements capacitants.
- Une vision modulaire permettant de consolider chaque élément du système sans entraver les dynamiques. Une telle vision parie sur de petites organisations autonomes, actionnées par des acteurs en situation de responsabilité. Elle prend aussi en compte des projets agiles, itératifs. L'un comme l'autre doivent être structurés par une vision et des principes d'action fédérateurs.
- Des infrastructures et équipements “souples”, partageables, reprogrammables : locaux, transports, moyens techniques. Des “très grands équipements” composés de façon modulaire. Une attention particulière à la réparabilité et à l'évolutivité.
- Une souplesse accrue dans l'affectation des temps et des lieux de travail des agents, des horaires pour les publics.

A défaut de pouvoir planifier, cette approche modulaire et évolutive permet d'accroître les marges de manœuvre. Outre la vision et les principes partagés, un point de continuité réside dans l'effort sur les compétences et l'adaptabilité des ressources humaines.

Cette piste peut se confronter à de nombreuses difficultés : nécessité politique et technique de sécuriser les budgets et affectation de moyens, culture classique des hauts décideurs et organisation des grands corps de l'Etat, meilleure visibilité politique des "grands projets", difficulté d'évaluation de performances (et lourdeur potentielle du reporting)...

3.2. Open innovation publique

Comment réinventer l'action publique avec un jeu d'acteurs fortement élargi et émancipé ? Certains de ces acteurs utilisent le numérique pour ses capacités disruptives face à tout modèle administré, comme on peut le voir dans l'économie collaborative dont les startups s'attaquent d'abord aux secteurs les plus régulés ; d'autres pour ses capacités de contre-pouvoir, outillant puissamment les contestations. Le numérique peut aussi permettre de construire des stratégies d'open innovation telles qu'en pratiquent de nombreuses grandes entreprises. Il s'agit dès lors de construire un environnement d'innovation propice :

- Favoriser l'innovation par les agents. Les premiers temps du web public en ont donné l'illustration ; et plusieurs ministères ou collectivités prêtent aujourd'hui attention aux "logiciels d'initiative locale". Le développement de communautés de pratiques va également dans ce sens. Les appstores publics, les forges publiques donnent des espaces de légitimité et de diffusion aux projets internes quand ils sont déjà numériques ; il est judicieux d'imaginer leur extension à des projets de nature moins numérique.
- Créer des conditions d'innovation ouverte. Les plateformes d'open data ouvrent à ce type de possibilités, quand elles sont assorties de médiations et d'incitations judicieuses ; elles ont déjà donné lieu à de nombreuses innovations associatives ou entrepreneuriales émanant de petites et grandes structures et enrichissant les services publics.
- Créer des environnements juridiques propices à l'innovation dans la sphère publique, aux expérimentations, preuves de concept, recherche et développement. Particulièrement, imaginer des environnements partenariaux entre acteurs publics et collectifs citoyens : aujourd'hui les marchés et partenariats public-privé ne trouvent pas leur équivalent dans le monde non-marchand, pour qui la subvention est la modalité couramment admise.
- Développer les environnements créatifs et innovants : labs publics et living labs, dispositifs de prototypage ; hackathons, remix ; forums ouverts et démarches participatives.

- Tirer parti des savoirs d'expérience des usagers (particuliers, entreprises) dans tous les domaines de l'action publique : aujourd'hui le numérique sert plus souvent à les mettre à distance et à limiter les contacts qu'à renforcer leur implication.
- Adresser des défis aux innovateurs numériques, faire appel à leur capacité à répondre aux principales questions de la société (environnement, éducation, santé publique, solidarité...) : stimuler une innovation ouverte d'intérêt général.

Cette piste est également exposée à différents obstacles : la technicité relative (l'open data est plus facile aujourd'hui pour les geeks que pour les citoyens ordinaires) ; la confusion qui peut naître du foisonnement, opposée à une vision du "jardin à la française" des services publics ; le risque de non-qualité (contre lequel des stratégies déclaratives peuvent prémunir) ; le risque de prédation par les grands acteurs numériques (que l'open data n'a guère vu se vérifier aujourd'hui) ; le risque d'épuisement ou de lassitude des innovateurs faute de modèle pérenne. L'une des questions clé est celle de la légitimation de telles stratégies et des projets qui en émanent par les grands décideurs de l'action publique. Une autre question est celle de l'existence d'une open innovation à la marge ou au contraire de son intégration dans les politiques publiques principales (open innovation inside).

3.3. Fédérer autour de l'intérêt général

Les logiques numériques sont puissamment à l'œuvre dans de nombreux domaines où les acteurs marchands s'implantent en complément des acteurs publics, mais aussi parfois à leur détriment, les réduisant à une position de régulation ou de subsidiarité des services que le marché ne rendrait pas. C'est un horizon possible pour la santé publique, l'éducation nationale, la recherche publique et de nombreux autres domaines ; et une conséquence possible de l'"ouverture". Le numérique peut, au contraire, outiller un renforcement de dynamiques d'intérêt général.

- Le mouvement des "communs" est aujourd'hui réactualisé et renforcé par les biens communs numériques. En mettant à contribution les producteurs de connaissance, de recherche (open science, digital humanities), de contenus de formation, de logiciels et applications, de cartographies collaboratives (open street map), il peut enrichir l'action publique dans de nombreux domaines en accompagnant des politiques sociales, culturelles, de développement économique, d'éducation et formation. Les communs permettent aussi de constituer et d'entretenir un socle de base d'actifs non-marchands, partagés par l'ensemble de la société.
- Dans l'économie collaborative, les entreprises mobilisent la contribution des clients et usagers pour produire les services ; cette possibilité est encore très rarement actionnée dans la sphère publique, alors même que les motivations des citoyens et usagers pourraient y être plus fortes. Des champs comme l'environnement, la solidarité, la santé sont propices au partage d'informations et de données ; mais aussi à la mobilisation des citoyens. Des domaines comme la recherche d'emploi ou la formation peuvent trouver un précieux renfort par des dispositifs "entre pairs".

- Des formes de construction coopérative, pouvant combiner les financements public, privé et participatif (microfinancement ou investissement), peuvent contribuer à de nombreuses innovations sociales.
- Le débat public sous toutes ses formes (consultation, concertation, codécision) peut s'enrichir des possibilités d'expression démocratique et de délibération que permettent les dispositifs numériques, outillées par des moyens de contre-expertise citoyenne et des ingénieries adaptées.
- La pédagogie de l'action publique, clé d'une citoyenneté active, peut être fortement outillée en ligne, comme le sont de nombreuses formes d'apprentissage dans tous les domaines de la société.

Le potentiel mobilisateur et collaboratif du numérique est facilement actionné par les acteurs et les publics les plus motivés et les plus experts, il risque constamment d'être discriminant pour la plus grande partie des citoyens, voire des agents publics et des acteurs de la société. L'enjeu d'une capacitation, d'un développement du pouvoir d'agir, est déterminant, s'agissant aussi bien de développer la "culture numérique" des acteurs de la société que d'utiliser les moyens numériques pour renforcer les capacités de chacun.

Les alliances entre l'acteur public et d'autres acteurs de la société ont aujourd'hui de nombreuses formes prén numériques, fondées sur les modes d'organisation et de distribution des pouvoirs les plus classiques. Elles sont assez éloignées des cultures de la participation et de la coopération, celles-ci étant radicalement absentes des formations des décideurs et agents publics.

En s'appuyant sur de telles énergies, l'acteur public construirait aussi une nouvelle approche de la confiance, une prise de risque qui s'avérerait probablement fertile à maints égards.

CONCLUSION

Les pistes de transitions présentées ici tirent parti de plusieurs "leviers numériques" et dessinent les contours d'une action publique de demain qui serait ouverte, agile, souple et capacitante.

Plus robuste en temps de crise par sa souplesse et son appel aux alliances, elle serait aussi plus mobilisatrice et susceptible de renforcer la légitimité démocratique et le consentement des citoyens. Responsabilisante, elle ferait l'effort d'impliquer l'ensemble de la société dans la réponse aux défis communs.

La conduite d'une telle stratégie suppose à la fois son appropriation politique et à haut niveau, sa traduction en nouvelles ingénieries publiques et sa diffusion entre pairs au travers de projets transversaux, de communautés de pratiques. La suite de nos travaux sur les transitions permettra de mettre ces pistes à l'épreuve de systèmes d'acteurs dans les différents champs thématiques et à différentes échelles.

Partenaires de « Questions Numériques » *Transitions* 2015



Partenaires associés



La Fing a le soutien de :

