



Service Public 2.0

Article à paraître dans *Sociétal* 2014, mars 2014

Et si l'avenir de notre administration publique, aujourd'hui à bout de souffle, passait par une plus grande implication des citoyens dans la production du service public ? Une proposition loin d'être utopique, si l'on regarde de près les chiffres de l'engagement bénévole en France et les exemples de réalisation étrangers.

Paradoxe ou opportunité de l'époque : nous avons aujourd'hui face à nous d'un côté un problème en quête de solution et de l'autre une solution quête de problème. Toute la question est de savoir si les deux vont se rencontrer.

Le problème en quête de solution, c'est l'épuisement de notre modèle d'administration publique. Alors que nous allons bientôt atteindre notre quarantième année de comptes publics déficitaires, les aspects économiques et financiers du problème sont bien connus. De même que ses aspects sociaux : les trappes à chômage, pauvreté et décrochage scolaire qui se sont peu à peu installées au cœur du dispositif. Mais ces difficultés persistantes ne sont que des symptômes d'une cause plus profonde : l'épuisement politique du modèle, politique au sens étymologique du terme, au sens de la manière dont nous nous organisons pour déterminer et gérer l'intérêt général et la vie de la cité. Insensiblement, au fur et à mesure que notre administration s'est professionnalisée, modernisée, sophistiquée, le bien commun, en principe affaire de tous, s'est transformé en bien public, à la charge des fonctionnaires ; les citoyens, en principe co-responsables de la « *res publica* », se sont transformés en usagers, voire en clients, en tous cas en consommateurs. De fil en aiguille, ils sont devenus consuméristes, toujours plus demandeurs de rapidité, d'ergonomie, de personnalisation du service rendu sans toujours s'interroger sur leur propre part de l'équation. Et si les responsables politiques et administratifs échouent, depuis tant d'années, à mener les réformes maintes fois décrites pour rétablir l'équilibre financier et l'efficacité du dispositif, c'est, en large part, parce qu'ils sont confrontés à une demande insatiable pour plus de service, plus de prestations, à laquelle ils finissent par céder. Remédier à cela suppose de (re)donner au citoyen un rôle de co-producteur, co-responsable des biens publics.

Face à ce défi, nous avons une « solution en quête de problème » : c'est le bouillonnement actuel d'initiatives relevant de l'économie collaborative, de l'entraide, du partage, de l'échange ou du don, porté par l'esprit contributif, la connectivité et moyens organisationnels offerts par le web 2.0.

L'argument que nous voudrions plaider ici est le suivant : les conditions sont aujourd'hui réunies pour activer, au service de la réinvention de la sphère publique, cette volonté d'engagement des citoyens pour le bien commun.

Un immense réservoir de générosité et d'engagement

Au-delà des discours alarmistes sur l'individualisme, le délitement du lien social et le repli sur soi dont souffrirait la société française, regardons un instant les chiffres :

- En 2013, 20,9 millions de Français, soit 40 % de la population, participent à des actions bénévoles¹. 12,7 millions le font dans le cadre d'une association, 4,2 millions dans le cadre d'autres organisations (syndicats, Églises, par exemple) et 9,7 millions en dehors de tout cadre institutionnel, sous forme d'entraide de voisinage. Ces chiffres sont en nette hausse par rapport à l'enquête précédente, en 2010 : ils représentent 2,6 millions de bénévoles supplémentaires (+14 %) et un taux d'engagement en hausse de 4 points (de 36 % à 40 % de la population).
- En 2013 toujours, selon une autre enquête², « 75 % des Français ont eu plusieurs conversations avec leurs voisins au cours du mois précédent l'enquête. [Au cours de ce même mois,] 65 % se sont rendu au moins un petit service entre voisins, comme surveiller des enfants, faire les courses, garder la maison, prêter des outils de jardinage ou de ménage. »

Autrement dit, en France, comme dans le reste du monde, existe un immense potentiel de générosité, de solidarité et d'engagement au service de causes désintéressées.

Au-delà de la France, voici encore quelques chiffres pour résumer cet état d'esprit de l'époque en un exemple emblématique : Wikipedia. En novembre 2011, la célèbre encyclopédie collaborative comptait, toutes éditions confondues, 31,7 millions de contributeurs de par le monde, dont 270 000 actifs sur une base mensuelle. En avril 2008, une étude économétrique estimait à 100 millions d'heures-hommes l'effort fourni pour constituer l'encyclopédie en son état à cette date³.

Du bien public au bien commun

De tels chiffres ne sauraient manquer d'attirer l'attention, surtout si on les met en regard de la crise de l'intérêt général, du civisme, du service public dont témoignent maints exemples par ailleurs. Ils suggèrent une réalité partagée entre, d'un côté, des institutions politiques et administratives, par définition chargées du bien public, qui peinent à accomplir leur mission et, de l'autre côté, des citoyens qui, en dehors du cadre institutionnel, contribuent au quotidien, par des multiples petits gestes, au bien commun.

Le distinguo entre bien public et bien commun est d'ailleurs, en soi, un changement de perspective fécond. Dans le sillage du Prix Nobel d'économie attribué en 2009 à Elinor Ostrom et Oliver Williamson pour leurs travaux sur le sujet, il a permis au cours des années

¹ Source : «La situation du bénévolat en France en 2013», Étude Ifop, France Bénévolat, 18 juin 2013, <http://www.francebenevolat.org/uploads/documents/3e656ec9e424ae9e724ba0187045eb04c5da478b.pdf>

² Source : « Les Français en quête de cohésion sociale. Baromètre de la cohésion sociale 2013 », Étude réalisée par le Credoc à la demande de la Direction Générale de la Cohésion Sociale, juin 2013, <http://www.credoc.fr/pdf/Rapp/R292.pdf>

³ Source : http://en.wikipedia.org/wiki/Wikipedia_community#Size

passées de renouveler profondément deux champs de réflexion majeurs : celui de l'économie de l'environnement d'une part, autour des enjeux de la gestion collective des ressources naturelles, et celui de l'économie de la connaissance d'autre part, autour des enjeux du logiciel libre, des open data et de la neutralité du net.

Et si l'on tentait à présent de réfléchir en ces termes au service public ?

Pour simplifier, disons que la différence entre un bien public et un bien commun est que le bien commun ne saurait exister sans une contribution active de ceux qui sont à la fois ses (co-)producteurs et ses consommateurs – à l'image des pâturages communaux du Moyen-Âge, qui constituent l'origine historique du concept, et qui ne pouvaient se maintenir que si les habitants du village contribuaient à leur entretien et s'accordaient à en faire un usage raisonnable.

Ce que l'on constate aujourd'hui, c'est que le service public, lorsqu'il est conçu et géré comme un bien public, c'est-à-dire produit par l'administration à destination des usagers – chacun bien cantonné dans son rôle de prestataire, d'une part, et de bénéficiaire, d'autre part – rencontre aujourd'hui des limites rédhibitoires.. Par un effet pervers, les efforts de l'administration pour améliorer son service se retournent contre elle : le service public, cette « *res publica* » dont nous devons tous être les garants, ce cadeau que chacun faisait à tous pour que nous puissions vivre ensemble, n'est plus qu'un droit acquis ; personne ne s'en sent plus (co)responsable, chacun ne songe plus qu'à en tirer le meilleur bénéfice en échange de la contrepartie qu'il estime avoir apportée pour solde de tout compte en payant ses impôts.

Si nous cessons de regarder le service public comme un bien public, si nous commençons à le considérer comme un bien commun, alors tout le raisonnement change. Chacun devient co-producteur du service, chacun doit s'engager concrètement, d'une manière ou d'une autre, et pas seulement en payant ses impôts, pour que le service soit efficacement rendu.

C'est possible: ils l'ont fait !

Ce renversement de perspective n'est pas une utopie ; c'est une réalité, ancienne et culturellement bien installée dans certains cas, tout juste en train d'émerger dans d'autres.

C'est une évidence culturelle aux États-Unis, c'est même quasiment la première chose que le voyageur verra en arrivant (ou plutôt ne verra pas, car il supposera que ce sont des agents publics qui viennent à sa rencontre) : la plupart des aéroports américains mobilisent de nombreux bénévoles pour accueillir et informer les visiteurs, les aider à remplir les formulaires d'immigration, les orienter vers le bon endroit pour récupérer leurs bagages⁴. Mais il en va de même dans les musées, les jardins publics et même les tribunaux, où de nombreuses fonctions sont remplies par des bénévoles.

Cet engagement citoyen dans la production du service public est aussi une évidence culturelle en Scandinavie. Un exemple parmi d'autres : en Norvège, 95 % de la population

⁴ Voir par exemple ici le programme de volontariat de l'aéroport d'Atlanta : <http://www.atlanta-airport.com/Airport/Airport%20Volunteer/>

est formée aux premiers secours, de sorte que chacun, ou presque, est en mesure de prendre en charge un voisin ou un passant dans la rue qui serait victime d'un malaise⁵.

Et qu'en est-il de la France ? Notre tradition n'est certes pas si participative ; pour autant, nous avons historiquement quelques secteurs de l'action publique qui ont toujours reposé sur l'implication civique. Par exemple : les sapeurs-pompiers volontaires, dont le nombre, quoi qu'en diminution ces dernières années, représente encore, avec 195 000 personnes, près de 80 % des effectifs totaux de pompiers ; ou encore le don du sang, qui fait doublement appel aux citoyens, d'une part pour donner leur sang, d'autre part, par le biais des associations locales de donneurs de sang, pour organiser la logistique des collectes, accueillir les donneurs puis leur servir une collation en guise de réconfort après leur don, de manière à ce que les médecins et infirmières puissent se concentrer sur les tâches proprement médicales et para-médicales.

Il y a d'autres phénomènes qui, sans être un héritage historique, sont désormais bien installés dans notre paysage : le Téléthon, lancé en France depuis 1987 après avoir connu ses débuts aux États-Unis dans les années 1950, qui est en quelque sorte l'ancêtre du « *crowdfunding*⁶ » d'une mission de service public, en l'espèce la recherche sur les maladies génétiques ; ou bien encore l'association « Lire et faire lire », fondée en 1999 par l'écrivain Alexandre Jardin, aujourd'hui forte de 14 000 bénévoles qui, en partenariat avec les responsables des structures qui les accueillent, vont lire des histoires dans des crèches, des écoles ou des bibliothèques partout en France pour donner aux enfants le goût de la lecture.

Et puis il y a des phénomènes nouveaux, rendus possibles par la connectivité d'internet et les capacités de coordination inhérentes aux réseaux sociaux : typiquement, le co-voiturage, qui est en somme du transport collectif organisé par des individus, dont l'ampleur globale est difficile à cerner, mais dont on peut soupçonner l'importance en constatant que le leader national en la matière, BlaBlaCar, revendique déjà 600 000 utilisateurs par mois⁷.

Un dernier exemple enfin, désormais révolu mais qui donne à réfléchir : le service militaire. Il fut un temps où la défense nationale était, pour reprendre le distinguo terminologique expliqué à l'instant, un « bien commun », un service public co-produit par les citoyens, en l'espèce tous les jeunes gens qui accomplissaient leur service militaire et, éventuellement, des périodes ultérieures de réserve. On comprend aisément que la nature des menaces stratégiques qui peuvent mettre en danger la sécurité nationale ou justifier l'engagement militaire de notre pays ait évolué au point qu'une armée professionnelle soit désormais une réponse plus pertinente ; mais n'oublions pas que la mobilisation des citoyens dans le cadre du service militaire produisait bien plus qu'une simple contribution à l'effort de défense, elle produisait aussi de l'appartenance, de l'intégration, de la cohésion sociale.

⁵ Source : « Gestes de premiers secours : une responsabilité citoyenne », Commissariat général à la stratégie et à la prospective, note d'analyse n°321, février 2013 - www.strategie.gouv.fr/content/gestes-premiers-secours-na-321

⁶ Le *crowdfunding*, ou financement participatif, consiste à financer une entreprise ou un projet, qu'il soit de nature commerciale ou non-lucrative, par une multitude de contributions de montant unitaire modeste collectées auprès d'individus intéressés, généralement par l'intermédiaire d'internet.

⁷ Source : Le Figaro, 19 octobre 2013, « Djump in renouvelle le covoiturage citoyen » - <http://www.lefigaro.fr/societes/2013/10/19/20005-20131019ARTFIG00238-djump-in-renouvelle-le-covoiturage-citadin.php>

Il en va de même de toutes les formes de co-production du service public : au-delà de leur objet précis, elles créent une valeur supplémentaire en termes de civisme, de sentiment collectif, d'existence partagée. Et nous avons besoin de cela, tout autant que de l'efficacité du service rendu.

Comment s'y prendre ?

Alors comment faire pour aller plus loin que ces exemples épars qu'on vient de rappeler ? Autrement dit, comment faire pour utiliser la co-production du service public comme levier de réinvention de l'administration, et redonner souffle à un modèle dont l'épuisement financier et managérial est désormais évident ?

Il faut travailler sur deux fronts. D'abord repenser l'organisation de l'administration selon un modèle de « plate-forme », dont le but est de faciliter l'engagement des citoyens. Cela consiste essentiellement à analyser les processus concourant à l'accomplissement d'un service déterminé pour y distinguer des tâches unitaires qui peuvent être facilement confiées à un tiers, puis mettre au point le dispositif de coordination qui va permettre de distribuer lesdites tâches à des volontaires et à s'assurer que le tout reste cohérent.

Les tâches dont on parle ici, susceptibles d'être externalisées à des citoyens de bonne volonté, représentent généralement une toute petite fraction des processus de service, disons 5 à 10 % de la valeur, et plutôt en bout de chaîne qu'au cœur du dispositif. Ces quelques pourcents font pourtant la différence dans la qualité du service rendu, l'accompagnement des bénéficiaires, l'adaptation aux particularités locales – comme le dernier kilomètre en logistique, marginal en termes de distance parcourue, mais essentiel en termes de performance du service.

Repenser tous nos processus administratifs pourrait sembler une tâche herculéenne. Mais outre le fait qu'on ne vise nullement à l'exhaustivité, la France pourra bénéficier en la matière de l'expérience de nombreux pays étrangers, à la culture plus participative. Il est inutile de tout réinventer, une simple transposition suffit.

Par exemple, pensons au maintien à domicile des personnes âgées ou des personnes convalescentes en sortie d'hôpital. Une ONG canadienne, *Plan Institute for Caring Citizenship*⁸, a déjà mis au point un modèle organisationnel et un outil informatique adéquat pour pouvoir agréger la bonne volonté des voisins, parents, bénévoles associatifs qui accepteraient de contribuer d'une manière ou d'une autre (rendre visite, faire des courses, accomplir de petites tâches ménagères, etc.) en complément des soins médicaux ou infirmiers qui restent, eux, assurés par des professionnels. Ce dispositif a déjà été transposé au Royaume-Uni sous le nom de *SharedLivesPlus*⁹. Le principe est toujours le même : identifier les mille et une fonctions non médicales à remplir pour qu'une personne âgée qui n'a plus toute son autonomie puisse rester chez elle, les distribuer auprès d'un nombre de volontaires suffisant pour que personne n'ait à porter une responsabilité qui aille au-delà de ses disponibilités, articuler toutes les contributions en sorte que le médecin, ou la personne

⁸ Site Internet : www.institute.plan.ca

⁹ Site Internet : www.sharedlivesplus.org.uk

référente, ait une vue d'ensemble lui permettant de piloter le dispositif et que, en dépit de la multiplicité des intervenants, la continuité soit assurée auprès de la personne bénéficiaire.

À ce travail d'ingénierie organisationnelle s'ajoute un deuxième volet : le travail sur la motivation des bénévoles. Susciter et maintenir dans la durée l'envie des citoyens de s'investir, de contribuer, est un défi en soi. Les statistiques de l'engagement bénévole et des pratiques d'entraide informelle, qu'on a rappelées en introduction de cet article, montrent que la France dispose, contrairement aux idées reçues, d'un terreau fertile pour cela. Mais rien n'est jamais acquis. Là encore, les exemples étrangers et les innovations en cours dans notre pays nous montrent plusieurs pistes à explorer – depuis la « *gamification* », consistant à rendre la participation amusante, sympathique ou gratifiante sur le plan émotionnel, jusqu'aux monnaies sociales, par lesquelles une collectivité peut choisir de reconnaître et de rémunérer l'engagement citoyen, certes pas en monnaie sonnante et trébuchante mais en quasi-monnaie, échangeable localement contre des prestations déterminées¹⁰.

À titre d'exemple, la ville de Sèvres, près de Paris, a mis en place un dispositif nommé CitéGreen, qui incite les habitants à mieux recycler leurs déchets : le poids des déchets recyclés, déterminé par un pesage intégré aux véhicules de collecte, permet aux habitants de gagner des points qui sont ensuite utilisables dans les services publics locaux – pour aller à la piscine ou s'inscrire à la bibliothèque. Dans d'autres villes, on trouve des banques de temps, où les habitants qui donnent une heure de leur temps pour telle ou telle tâche d'intérêt général (soutien scolaire à des enfants en difficulté, ou visite à des personnes âgées par exemple) pourront à leur tour bénéficier d'une heure d'un autre service qui leur serait utile (du baby-sitting par exemple) ou d'un tarif privilégié sur un service municipal (un trajet en bus, par hypothèse).

Et toutes les variantes sont possibles autour de ces principes simples, à la base de toutes les monnaies sociales : définir les types de contribution qu'on entend valoriser, reconnaître et enregistrer les comportements contributifs ainsi définis lorsqu'ils se manifestent, offrir en contrepartie accès à des gratifications sous forme d'autres services, de tarifs privilégiés, éventuellement de reconnaissance symbolique.

Changer d'état d'esprit

Pour amorcer la mutation vers un service public participatif tel qu'on vient de l'esquisser, il nous faudra – au-delà de toute initiative organisationnelle prise ici ou là – un changement d'état d'esprit. De la part des citoyens (vous et moi), qui doivent cesser de penser que le service public est une évidence, un droit acquis, une prestation qui doit leur être livrée sur simple demande. De la part aussi des fonctionnaires, qui doivent accepter l'idée que l'exécution du service public n'est pas le monopole des personnes publiques, ni même de leurs délégataires, qu'elle est l'affaire de tous, et qu'il est de leur responsabilité d'organiser l'action administrative pour accueillir et valoriser la prise de responsabilité par les usagers, même si cela bouleverse les habitudes et les rapports de pouvoir.

¹⁰ Pour plus de détails sur ces aspects, voir la note « Service Public 2.0 » publiée par l'Institut de l'Entreprise en juillet 2013 - http://www.institut-entreprise.fr/fileadmin/Docs_PDF/travaux_reflexions/nouveaux_enjeux_nouveaux_modeles/service_public_2.0_web.pdf

Ce changement d'état d'esprit, auquel nombre de citoyens et de fonctionnaires sont prêts, encore faut-il l'articuler politiquement. A cet égard, l'exemple nous vient des Pays-Bas, avec le discours prononcé par le roi Willem-Alexander en septembre 2013, à l'occasion de la présentation au Parlement du budget 2014 : « "L'État providence classique se transforme lentement mais sûrement en une société de participation", a déclaré le roi lors de ce discours adressé aux deux chambres du parlement. Willem-Alexander a assuré que le passage à une société de participation est particulièrement visible dans les secteurs de la sécurité sociale et des soins de santé sur le long-terme. "L'État providence classique de la deuxième moitié du XXe siècle est parvenu à des réglementations sur ces terrains qui sont devenues intenable dans leurs formes actuelles¹¹".»

Une dernière anecdote illustrera mieux que maints discours théoriques la transformation à accomplir pour aller en ce sens.

Avez-vous remarqué comment on enseigne l'éducation civique dans différents pays ? En France, le programme consiste essentiellement en des cours magistraux, éventuellement complétés par quelques recherches personnelles des élèves, expliquant le cadre juridique et institutionnel de la citoyenneté (la constitution, l'organisation des pouvoirs publics, les modes de scrutin, les droits fondamentaux, etc). Dans le système international, conduisant au B.I. (baccalauréat international), c'est, sous le nom de « community action service », un quota d'heures de service à accomplir chaque année par les élèves dans le domaine de leur choix, généralement encadré par l'école : par exemple des lycéens suffisamment capables en ces matières iront initier à l'anglais ou à l'informatique des élèves de l'école maternelle voisine, participer à une opération de nettoyage des chemins forestiers, ou collecter des fonds pour une association caritative.

Autrement dit, d'un côté la citoyenneté est une affaire de procédures à connaître, de l'autre une affaire d'engagement concret pour la collectivité. Tel est en effet le chemin que nous avons à parcourir pour faire exister un service public participatif.

Achevé de rédiger le 21 octobre 2013

Elisabeth Grosdhomme Lulin est directeur général de Paradigmes et caetera, société de conseil spécialisée dans la prospective et l'innovation qu'elle a fondée en 1998.

elulin@paradigmes.com

www.paradigmes.com

Twitter : @ParadigmesEtc

Facebook : Paradigmes et caetera

Google+ : Paradigmes et caetera

¹¹ Source : L'Express, 18 septembre 2013 – « Pays-bas: le roi Willem-Alexander annonce la fin de l'État providence » - http://www.lexpress.fr/actualite/monde/europe/pays-bas-le-roi-willem-alexander-annonce-la-fin-de-l-etat-providence_1282784.html