



Le service public de demain : des fonctionnaires, des algorithmes et nous

*A paraître en septembre 2015 aux Presses de
SciencesPo – Chapitre d'un ouvrage collectif sur
l'innovation publique*

Questionnaire à choix multiples

Supposons : vous êtes maire d'une petite ville ; face à une recrudescence des vols, cambriolages et autres incivilités, vous cherchez un moyen de renforcer la surveillance de l'espace public. Que faites-vous ?

- Vous embauchez quelques agents supplémentaires à l'effectif de la police municipale. Plus de présence sur le terrain, rien de tel pour dissuader les uns et rassurer les autres.
- Vous équipez la ville de caméras de vidéo-surveillance supplémentaires. Reliées à un poste de contrôle central, elles permettront aux agents d'agir ex ante, en interpellant les contrevenants à distance au moment où ils s'apprêtent à passer à l'action¹, ou à défaut ex post en facilitant l'identification des coupables.
- Vous mobilisez les habitants autour du dispositif « Voisins Vigilants² », afin que chacun participe à la sécurité de tous en ouvrant l'œil, en signalant les faits révélateurs de risque, en s'entraïdant entre voisins en cas d'incident.

Vous voici à présent ministre de la santé. Depuis des années qu'on en parle, le vieillissement de la population devient un enjeu de politique publique de plus en plus pressant ; il vous faut enfin élaborer une stratégie gouvernementale pour le maintien à domicile des personnes âgées. Quelle orientation préconisez-vous ?

- Vous créez une prestation « Dépendance ». Financée par des cotisations sociales additionnelles, elle permettra aux personnes âgées n'ayant plus leur pleine autonomie de recourir aux services d'aides-soignantes et/ou aides ménagères à domicile.
- Vous favorisez l'équipement des ménages en systèmes de domotique et de « e-health » afin de généraliser la surveillance et l'assistance à distance.
- Vous encouragez la création de solutions d'entraide susceptibles de rompre l'isolement des personnes âgées : habitat collaboratif³ ; échanges logement contre services entre étudiants et seniors⁴ ; réseaux collaboratifs micro-localisés⁵, qui coordonnent les diverses personnes composant, de près ou de loin, l'entourage d'une personne âgée (voisins, amis et connaissances, membres de la famille, bénévoles des

¹ Voir par exemple « A Cannel les caméras de surveillance vous parlent », BFM TV, 23 février 2015 - <http://bit.ly/191FxmC>

² <http://www.voisinsvigilants.org/>

³ « Demain, l'habitat participatif », FutureMag, Arte, 20 septembre 2014 - <http://www.futuremag.fr/nouvelle-economie/demain-lhabitat-participatif>

⁴ Voir par exemple <http://www.ensemble2generations.fr/>

⁵ Voir par exemple Tyze Personal Networks www.tyze.com

associations caritatives présentes dans le quartier, facteur, médecin traitant, assistante sociale de la commune, etc).

Troisième et dernière vignette : vous êtes à présent chef de bureau au ministère de l'éducation nationale ; le ministre vous demande des propositions pour améliorer l'apprentissage des langues étrangères à l'école. Que lui recommandez-vous ?

- Augmenter le nombre d'heures d'enseignement dédiées aux langues, ou alternativement dédoubler les classes afin que les heures disponibles se fassent en demi-groupes.
- Investir dans des outils de e-learning. Après tout, c'est la voie suivie par la Corée du Sud⁶, si brillante aux évaluations PISA, qui équipe ses écoles maternelles et primaires de robots humanoïdes, capables de dialoguer en anglais avec les enfants pour les exercer à l'expression orale.
- Mobiliser des bénévoles de différentes langues maternelles pour prolonger par des séances de conversation les cours dispensés par les professeurs⁷.

Plus de ressources ou plus d'ingéniosité

Que nous enseignent ces trois dilemmes imaginaires, si simplificateurs soient-ils ? Ils nous suggèrent que l'administration, pour répondre aux demandes qui lui sont adressées, pour remplir les missions qui lui sont assignées, a désormais pleinement le choix entre trois approches :

- 1) Renforcer le dispositif « tel quel », sans altérer fondamentalement le modèle organisationnel ni les processus de travail déjà éprouvés, simplement en en démultipliant la portée par la mobilisation de moyens supplémentaires : plus de policiers dans les rues, moins d'élèves par classe, plus d'infirmières dans les hôpitaux, moins de dossiers à traiter par magistrat.
- 2) Investir dans la technologie – le numérique, l'automatisation des processus, l'intelligence artificielle, l'internet des objets, etc - pour améliorer la productivité des agents, accélérer les procédures, augmenter leur fiabilité, ou encore diminuer les coûts : mettre des radars automatiques le long des routes, permettre la déclaration de revenus en ligne, dématérialiser les feuilles de soins, substituer le bracelet électronique à la peine de prison.
- 3) Mobiliser les citoyens ou les usagers pour qu'ils deviennent co-producteurs du service public : développer le co-voiturage comme alternative ou complément au transport public, faire appel à la « réserve citoyenne » pour seconder les professeurs dans les écoles, aux pompiers volontaires pour intervenir dans les secours d'urgence, aux amateurs de nature pour mener à bien des campagnes d'observation de la bio-diversité.

Le débat sur la réforme de l'Etat a longtemps été prisonnier de la première approche, comme si plus de service voulait toujours dire plus de moyens, comme si, symétriquement, moins de moyens impliquait toujours moins de service. Mais ce que l'on constate depuis plusieurs années, en France et à l'étranger,

⁶ <http://edition.cnn.com/2010/TECH/innovation/10/22/south.korea.robot.teachers/>

⁷ Solution inspirée cette fois de l'exemple brésilien du *Speaking Exchange* de CNA, réseau d'écoles de langues qui a passé un partenariat avec une maison de retraite des environs de Chicago afin que ses étudiants puissent pratiquer l'anglais en conversant par Skype avec des retraités américains, volontaires pour cet échange et encadrés par les consignes du professeur – voir <http://www.cna.com.br/speakingexchange/>

ce sont des exemples de plus en plus nombreux et divers des deux autres approches, où la question n'est plus quantitative - faire plus ou moins - mais qualitative - faire autrement, en s'appuyant tantôt sur l'innovation technologique, tantôt sur l'innovation sociale et managériale, et le plus souvent sur une combinaison des deux.

Ce que nous voudrions montrer ici, ce sont d'une part les promesses de ces formes d'innovation dans l'action publique, tant du point de vue des usagers et du service qui leur est rendu que du point de vue des fonctionnaires et de l'accomplissement de leur mission ; d'autre part les défis à relever pour que ces promesses se matérialisent.

La promesse d'un meilleur service pour l'utilisateur

Du point de vue de l'utilisateur, la promesse de cette action publique « augmentée » par l'innovation technologique et sociale, qui est en train d'émerger sous nos yeux, ce sont les « 4P », dont le principe fut formulé au début des années 2000 par le Dr Elias Zerhouni, alors directeur des National Institutes of Health américains, pour décrire ce qu'était appelée à devenir la médecine au XXI^{ème} siècle : personnalisée, prédictive, préventive et participative⁸. Ces « 4P » décrivent un horizon d'évolution du service public qui s'applique bien au-delà du secteur de la santé.

Plus personnalisée, l'action publique tend déjà à le devenir dans bien des domaines : lorsque Pôle Emploi distingue différents niveaux d'accompagnement des chômeurs en fonction de leur degré d'autonomie face à la recherche d'emploi⁹ ; lorsque le ministère de la justice réforme la politique pénale de manière à permettre une individualisation des peines¹⁰ ; lorsque les opérateurs de transport public offrent aux usagers un service « de porte à porte », permettant de planifier son trajet en combinant divers moyens de transport, éventuellement gérés par divers opérateurs, en une solution sur mesure¹¹. Il y a dans tous ces exemples beaucoup de technologie : entretiens par internet pour les usagers les plus autonomes de Pôle Emploi, bracelets électroniques pour les condamnés placés sous surveillance électronique, algorithmes d'optimisation de trajets des opérateurs de transports. Il y a aussi beaucoup de collaboratif : l'intégration sur la plate-forme de Pôle Emploi d'offres d'emploi venus de sites externes, l'intervention d'associations de réinsertion auprès des personnes condamnées à des peines alternatives à la prison, le co-voiturage désormais intégré dans les schémas de déplacements urbains. Et ce n'est qu'un début.

Plus prédictive et plus préventive, l'action publique le devient également, au fur et à mesure que la collecte massive de données et la sophistication de leur traitement (le *big data* et les algorithmes) permettent de nourrir une intelligence artificielle *ad hoc*. On observe cette mutation en matière de police, avec les pratiques de *predictive policing* en voie de déploiement aux Etats-Unis mais aussi en Allemagne, en Suisse, en Angleterre, consistant à anticiper, de manière finement géo-localisée, la probabilité d'occurrence d'incidents et à positionner des forces de police de manière préventive sur les lieux concernés. Même tendance en matière de sécurité civile, avec les outils de prédiction de catastrophes naturelles (typiquement la modélisation du risque d'inondation) qui permettent de

⁸ On retrouvera notamment l'exposé des « 4P » dans la leçon inaugurale de la Chaire d'innovation technologique prononcée par le Dr Zerhouni le 20 janvier 2011 au Collège de France : « Les grandes tendances de l'innovation biomédicale au XXI^e siècle » - <http://books.openedition.org/cdf/434>

⁹ « Comment Pôle Emploi va individualiser le suivi des chômeurs », L'Expansion.com, 10 mai 2012 - <http://bit.ly/1bfkNK3>

¹⁰ « La réforme pénale adoptée par le Parlement », Ministère de la justice, Communiqué de presse du 17 juillet 2014 - <http://bit.ly/1rtYXFD>

¹¹ Voir par exemple <http://www.bruxellesmobilite.irisnet.be/>

déclencher à bon escient les mesures de confinement, voire de déplacement des populations¹². Même approche encore en matière de régulation du trafic automobile, afin de prévenir la congestion urbaine¹³, ou bien, plus inattendu, cette expérimentation d'analyse prédictive pour anticiper le risque de maltraitance des enfants¹⁴.

Enfin, l'action publique de demain sera plus participative, comme l'on montré les quelques exemples cités dans les vignettes introductives à cet article. Voisins Vigilants, *Speaking Exchange*, *Tyze*, mais aussi le co-voiturage ou encore la science participative témoignent de ce mouvement massif d'implication des citoyens dans la co-production du service public.

La promesse d'un travail plus gratifiant pour les agents

Du côté des fonctionnaires, cette action publique nourrie d'innovation technologique et de contribution citoyenne est une immense promesse d'efficacité et d'efficacités dans l'accomplissement des missions.

Là encore, des exemples de plus en plus nombreux nous montrent comment l'utilisation du numérique aide les agents à mieux cibler leurs interventions, leur évite de disperser leurs efforts, leur permet d'aller plus rapidement à l'essentiel. En matière d'assiette et de recouvrement de l'impôt, le *redditometro* italien, ou encore la procédure belge de *data mining* contre les carrousels de TVA, illustre comment le recoupement intelligent des données facilite la détection des fraudes et la conduite des vérifications *ad hoc*¹⁵. En matière de police aux frontières, c'est l'exploitation des « *passenger name records* », dont la mutualisation dans le cadre européen est revenue à l'ordre du jour après les attentats terroristes de ce mois de janvier¹⁶. En matière éducative, de multiples start-ups sont en train de développer des solutions « EdTech » à l'usage des enseignants, comme par exemple *BranchingMinds* qui propose d'équiper les professeurs des écoles avec des outils d'aide à l'identification des difficultés d'apprentissage des jeunes enfants, permettant ensuite de générer des exercices et approches pédagogiques adaptées à chaque cas¹⁷.

Voilà pour l'apport des technologies. Quant à l'innovation sociale, à la mobilisation des citoyens comme « auxiliaires » des fonctionnaires pour co-produire le service public, le récent appel du Président de la République à la constitution d'une « réserve citoyenne » en renfort des enseignants, en est l'illustration¹⁸. Mais notons que la mise à contribution des citoyens peut prendre des formes beaucoup plus légères : en témoigne ainsi la démarche de la ville de San Francisco qui, pour optimiser la programmation des missions d'inspection sanitaire des restaurants, exploite les évaluations laissées par les clients sur les nombreux sites comme TripAdvisor ou Yelp ; une analyse sémantique des commentaires permet de faire ressortir les établissements qui attirent de manière répétée des

¹² Voir par exemple <http://www.bulletins-electroniques.com/actualites/76773.htm>

¹³ Voir par exemple le programme Optimod de la métropole de Lyon : www.optimodlyon.com

¹⁴ <http://www.londoncouncils.gov.uk/capitalambition/ventures/childsafety.htm>

¹⁵ « Big data: en matière de contrôle fiscal, la France va devoir mettre les bouchées doubles », Samuel-Frédéric Servière, 15 mai 2014 - <http://www.ifrap.org/etat-et-collectivites/big-data-en-matiere-de-controle-fiscal-la-france-va-devoir-mettre-les-bouchees>

¹⁶ « Échanger les données des voyageurs pour mieux lutter contre le terrorisme », Caroline Piquet, Le Figaro, 13 janvier 2015 - <http://www.lefigaro.fr/actualite-france/2015/01/12/01016-20150112ARTFIG00303-echanger-les-donnees-des-voyageurs-pour-mieux-lutter-contre-le-terrorisme.php>

¹⁷ <http://www.branchingminds.com/>

¹⁸ <http://www.education.gouv.fr/cid86145/la-reserve-citoyenne-de-l-education-nationale.html>

remarques négatives sur leur hygiène, et donne ainsi des indices aux inspecteurs dans leur cartographie des risques à surveiller¹⁹.

Quelques défis managériaux à relever

Tous ces exemples dessinent de belles promesses. Mais entre les promesses et la réalité, il y a souvent un écart. L'administration a-t-elle réellement les compétences, les modèles managériaux, les savoir-faire stratégiques nécessaires à la mise en œuvre de telles innovations ? Il y a, de toute évidence, un ensemble de défis à relever :

- Développer les savoir-faire d'ingénierie, dans tous les sens du terme : ingénierie organisationnelle pour repenser les processus de l'action publique de manière à pouvoir y intégrer la contribution des usagers ; ingénierie informatique pour imaginer l'architecture numérique pertinente en soutien au travail des agents et au service des usagers. Ce sont des compétences encore peu présentes dans l'administration, mais qui peuvent s'acquérir, par formation interne ou recrutement externe. Le travail accompli au sein du SGMAP par les missions Etalab en matière informatique et Futurs Publics en matière de design organisationnel en est une parfaite illustration.
- Réfléchir au modèle économique de ces nouvelles formes d'action. Qui fera quoi ? Qui supportera quels coûts et quels risques ? Qui engrangera les bénéfices ou, pour le dire de manière plus adaptée à l'action publique, qui profitera des externalités positives et, éventuellement, arrivera à en internaliser une part ? Ces questions se posent avec une acuité renouvelée parce que les modèles que nous avons décrits imposent de facto à la fois de la sous-traitance et de la sur-traitance²⁰ : sous-traitance, typiquement, de toutes sortes de tâches de développement et maintenance informatique ; sur-traitance de tâches à valeur ajoutée, fondées sur l'exploitation des données publiques, la mise en relation des usagers/citoyens ou encore l'échange de services entre eux. En fonction de ses compétences techniques, de ses capacités financières, du type d'interactions qu'elle voudra instaurer avec son environnement (entreprises, acteurs sociaux, citoyens), l'administration formulera des choix différents de partage entre gestion directe, sous-traitance et sur-traitance. L'important est que ces choix soient délibérés, explicites, et non faits par défaut, sans en avoir pesé les enjeux
- Réfléchir au modèle social attaché à ces mutations – tout spécialement à l'impact quantitatif et qualitatif sur l'emploi public. Les innovations que l'on vient d'esquisser laissent entrevoir la possibilité qu'une part des tâches aujourd'hui exercées par des agents publics le soient demain par des automates ou par des citoyens bénévoles ; elles emportent donc un potentiel de diminution, ou de moindre progression, de l'emploi public. Comment ce potentiel sera-t-il actualisé ? Est-ce que des postes seront supprimés ou au contraire de nouveaux services développés avec les ressources devenues disponibles ? Si des postes sont supprimés, les dépenses évitées seront-elles affectées à des économies ou seront-elles en partie redistribuées aux agents restants sous forme d'augmentations de rémunération ? Voilà pour l'aspect

¹⁹ <https://hbr.org/2015/02/city-governments-are-using-yelp-to-tell-you-where-not-to-eat>

²⁰ Cf. « Interview d'Henri Verdier : « Nous assistons à une transformation économique majeure », Without Model, 9 novembre 2012 : « Nous entrons de plus en plus dans une économie de la surtraitance : au lieu de sous-traiter des fournisseurs, on designe des «API», des flux de données sortantes, des conditions générales d'utilisation, etc. On laisse des gens exercer leur créativité sur ces ressources. Et on captera une partie de leur valeur ajoutée s'ils réussissent. » - <http://www.withoutmodel.com/louis-david-benyayer/interview-dhenri-verdier-cap-digital/>

quantitatif. Quant au qualitatif, un agent public qui sera désormais assisté de robots, d'automates, d'algorithmes et autres dispositifs d'intelligence artificielle aura besoin de nouvelles compétences pour en faire le meilleur usage ; un agent public qui devra orchestrer la participation de bénévoles à la production du service public devra développer des talents de *leadership* inédits jusqu'alors.

- Repenser la gestion des risques. Un service public massivement numérisé est un service public massivement exposé aux erreurs de programmation, aux pannes, au piratage et autres actes de malveillance. Ce n'est pas nouveau (toute technologie crée ses propres vulnérabilités), ce n'est pas non plus propre au service public (les entreprises privées sont sujettes aux mêmes risques). Simplement, le caractère essentiel de nombreux services publics et l'ampleur de leur audience accroissent l'impact potentiel de tout incident. Les fonctions de prévention et de contrôle des risques sont aujourd'hui très éclatées dans la plupart des administrations, entre des corps d'audit interne plutôt centrés sur la conformité, le haut-fonctionnaire de défense soucieux avant tout des failles de sécurité et des atteintes à la souveraineté, les départements informatiques préoccupés de la fiabilité technique. Il y a certainement un énorme effort de réingénierie de la fonction audit / risque / contrôle interne à accomplir pour que l'administration se mette au niveau des vulnérabilités auquel elle est désormais exposée.

Redéfinir le contrat social entre les citoyens et l'autorité publique

Au-delà de ces défis de gestion, restent quelques questions plus fondamentales, de l'ordre des principes du service public, du fonctionnement de la démocratie, du contrat social passé entre les citoyens et le pouvoir. J'en nommerai trois :

- Premièrement quel espace laissons-nous à la liberté individuelle dans ce nouveau contexte d'action publique ? Non seulement quelle protection des données personnelles – sujet bien identifié depuis la loi Informatique et Liberté, qui prend néanmoins une ampleur totalement nouvelle – mais aussi quel droit à la non-conformité, voire à la déviance ? Dans un contexte de co-production du service public, où les citoyens sont appelés au civisme, quelle place pour les individualistes, les introvertis, éventuellement les misanthropes ? N'y aura-t-il plus d'autre option, dans une société de contrôle social par les pairs et de surveillance numérique, que d'être bon camarade, voisin prévenant, bénévole engagé ? L'utopie sociale peut rapidement devenir la dystopie du « meilleur des mondes ». Il y aura là matière à redéfinir les frontières entre espace public et espace privé, individuel et collectif, citoyenneté et civisme, droits et devoirs de chacun à l'égard de tous.
- Deuxièmement, si le service public a vocation à devenir plus personnalisé, plus pertinent au regard des particularités de chaque situation, alors que deviennent les grands principes d'universalité, d'égalité des citoyens devant le service public. On passe insensiblement d'une légitimité de l'action publique assise sur ces valeurs républicaines à une légitimité fondée sur l'efficacité, touchant aux résultats obtenus : la légitimité de l'école ne sera pas d'avoir traité tous les élèves de la même manière mais d'avoir mené chacun au meilleur de ses capacités ; la légitimité du système judiciaire ne sera pas d'avoir infligé la même peine pour les mêmes délits mais d'avoir sanctionné chaque délinquant de la manière la plus propice à sa réinsertion dans la société. C'est un renversement de perspective substantiel, qui mérite d'être débattu en

tant que tel et qui, en tout état de cause, ne saurait être viable sans une discipline nouvelle d'évaluation des résultats de l'action publique.

- Enfin, si le service public a vocation à devenir plus participatif, alors ses contours ne seront plus entièrement définis par les institutions de la République, par la loi stipulant tels droits et tels devoirs, par les décrets déclinant sa mise en application, par les fonctionnaires chargés de son exécution – avec des mécanismes rigoureux de contrôle de conformité de chaque échelon au précédent. A la place, les citoyens co-producteurs du service vont inévitablement prendre part à la décision : ne serait-ce que parce qu'il y aura ici plus de bénévoles qu'ailleurs, ou bien parce qu'en tel endroit on se sera organisé de manière plus efficace, ou encore parce que chacun apportera sa touche personnelle au service (pensez par exemple à un système de co-voiturage, dont le confort et la fiabilité pourront varier selon les lieux, selon les périodes de l'année, et selon l'humeur de chaque conducteur). Autrement dit, le bien public, devenu bien commun, sera à géométrie un peu variable ; la solidarité nationale ne sera plus un absolu, mais un hybride entre de grands principes et des générosités individuelles qui viendront leur donner vie.

Au total, donc, de grands espoirs de renaissance du service public, à rebours d'un certain sentiment de sclérose et de paupérisation engendré par les tentatives successives de rationalisation des dépenses menées – avec plus ou moins de réussite – au cours des vingt dernières années ; mais aussi un appel à prendre l'innovation au sérieux, à en mesurer la portée stratégique, et à donner à la réinvention du service public sa dimension réelle, celle d'un projet proprement politique..

Achévé de rédiger le 18 mars 2015

elisabeth.grosdhomme@paradigmes.com
www.paradigmes.com