



Le Service Public Partagé

Un nouvel horizon pour l'action publique

Préface



C'est l'histoire d'un manège de bois, perdu dans l'île d'Oléron. Un manège un peu particulier : il est sans moteur, et il faut le pousser à la force des bras pour que mouvement s'amorce, et que la magie opère. C'est l'exemple, poétique, d'un quasi Service Public Partagé. Mis en place par la commune du Château d'Oléron, ce manège permet d'égayer une petite place -ce qui est d'intérêt général ; mais pour qu'il fonctionne et faute d'une fréquentation qui pourrait justifier un emploi, il a besoin de la bonne volonté des citoyens qui souhaitent l'utiliser -ce qui en fait un service partagé.

La notion de Service Public Partagé (SPP) ne fait peut-être pas (encore) rêver les foules. Pourtant, elle recèle en elle le potentiel d'un nouvel élan du Service Public. De la même manière que l'économie privée voit ses frontières recomposées par l'atténuation de la limite entre bien privé et bien partagé (avec les plateformes qui permettent location de logements, partage de voiture, de jardins, de piscine, d'outils. . .), l'économie publique peut trouver un élan de créativité et d'efficacité dans l'utilisation des équipements, des savoir-faire, des savoirs, des envies. . . des citoyens.

Les Services Publics Partagés ne remplacent pas les services publics « conventionnels » : ceux-ci sont vitaux -la crise COVID nous l'aura rappelé, au sens premier du terme. Nous ne l'oublions pas, et l'objet n'est en aucun cas de demander leur démantèlement. Bien au contraire : les SPP pourraient

permettre de retrouver un esprit de conquête pour l'action publique, une ambition d'offensive là où partout elle semble en recul, et notamment dans les zones moins denses (périphéries, campagnes. . .), avec les conséquences sociales, économiques et environnementales que nous connaissons.

Au-delà de son intérêt propre, l'action publique est la seule à même d'initier la réduction du gâchis associé à nos surconsommations actuelles, nécessaires pour une transition écologique et solidaire, et que le secteur privé, seul, ne sait pas optimiser. Avec les SPP, les frontières se brouillent, mais tout se tient : les biens privés peuvent être utilisés à l'intérêt général, l'action publique retrouve un nouvel élan, et tout fonctionne mieux, en quantité et en qualité.

L'ambition de ce livre blanc (provisoire) est de poser cette notion, de l'offrir à la réflexion collective, afin de la travailler, de l'affiner, de la mettre au banc d'essai. . . Les mois qui viennent permettront cette phase, avec ce partage, des auditions, des appels à contributions. . . avant d'aller vers une conclusion des travaux du groupe, dont on espère qu'ils germeront d'une renaissance de l'action publique joyeuse et ambitieuse.

Thomas Matagne

Président et cofondateur d'Ecov

À l'initiative du groupe de travail sur les Services
Publics Partagés

Table des matières

I	Partie 1	
1	Définition(s)	15
1.1	Retour sur les principes du service public	15
1.1.1	Des principes stables dans le temps : les lois de Rolland	15
1.1.2	Ces principes ne sont pas figés dans le temps, ont été enrichis et complétés	16
1.1.3	Une interprétation fonctionnelle des services publics	17
1.2	Définition du Service Public Partagé	18
1.3	Termes connexes	20
1.3.1	Le concept de co-production	20
1.3.2	Économie collaborative vs économie des plateformes	23
1.3.3	Citoyens acteurs du service public (DITP)	24
1.3.4	Service Public Citoyen	24
II	Partie 2	
2	Une réponse aux enjeux actuels	27
2.1	Urgence écologique et sociale	27
2.2	Les services publics à l'ère du numérique	28

2.3	Évolutions des formes de l'État et de ses rapports avec la société civile	29
2.3.1	L'État – providence	29
2.3.2	Nouveau management public (NMP)	29
2.3.3	L'État plateforme	30
2.3.4	Un exemple d'évolution du rôle de la collectivité à l'échelle locale, partage d'expérience d'Etienne Chaufour	31
2.3.5	Des nouvelles exigences pour le service public	32



Partie 3

3	Apports du concept	35
3.1	L'éventail des services publics partagés	35
3.1.1	Type et étendue de l'apport des citoyens	35
3.1.2	Étape de l'action publique	36
3.1.3	Nature et degré du changement induit	37
3.1.4	Acteurs impliqués	38
3.2	Les promesses du Service Public Partagé	38
3.2.1	Maîtrise et meilleure utilisation des ressources	38
3.2.2	Amélioration de la qualité des services publics	39
3.2.3	Nouvel outil pour le service public	40
3.2.4	Un renforcement direct des principes fondamentaux du service public	40
3.3	Obstacles à leur déploiement	42
3.3.1	Culturels	42
3.3.2	Liés au manque d'information	42
3.3.3	Liés à l'absence de réel encadrement de ses initiatives	42
3.4	Risques à prendre en compte	43
3.4.1	Liés aux ressources	43
3.4.2	Liés à la mission de service public de l'État	43
3.4.3	Liés à la qualité du service	44
3.4.4	Une potentielle fragilisation de certains des principes du service public	44



Partie 4

4	Développer les SPP	49
----------	---------------------------	-----------

4.1	Quelle échelle de gouvernance pour les Services Publics Partagés ?	49
4.1.1	Une pratique très largement locale	49
4.1.2	Un engagement national nécessaire	50
4.2	La qualification de la responsabilité	51
4.2.1	Le cas de l'appel à la multitude	51
4.2.2	Le collaborateur occasionnel du service public	52
4.3	Porter les Services Publics Partagés	53
4.3.1	L'implication de la collectivité	53
4.3.2	La possibilité d'une indemnisation	54

V

Annexes

5	Sources Principales	59
6	Annexes	61
6.1	Annexe n°1 : L'avenir du service public est-il dans le partage ? Échange avec Pierre Bauby – compte rendu d'audition	61
6.2	Annexe n°2 : Les services publics à l'ère du numérique, par Aurélie Luttrin	63
6.2.1	De la définition des besoins des usagers	63
6.2.2	De l'organisation de la gouvernance des données et de son corollaire, l'indépendance technologique et juridique	64
6.2.3	De l'éthique à la déontologie	65
6.2.4	De la nécessaire évolutivité et adaptabilité des services publics	66
6.2.5	De la culture de l'achat et de l'innovation : éloge de la prise de risque ...	66
6.2.6	De l'impérieuse nécessité d'attirer des nouveaux talents et de faire évoluer le management	68
6.3	Annexe n°3 : Leçons pour la pratique	69
6.3.1	Engagement de l'administration	69
6.3.2	Engager la société civile	69
6.3.3	Mise en place d'un cadre	70
6.4	Annexe n°4 : Compte-rendu d'entretien avec Étienne Chaufour	71
6.4.1	Expérience avec les sapeurs-pompiers	71
6.4.2	Associations	72

6.5	Annexe n°5 : Notice sur le SPP dans les transports	73
6.5.1	Le covoiturage	73
6.5.2	Les Transports solidaires	73
6.5.3	Principes pouvant inspirer le SPP : l'exemple de la micro-mobilité	74
6.6	Annexe n°6 : Deux exemples de chartes pour la participation citoyenne	76

Synthèse

Le terme “Service Public Partagé” (ou SPP) qualifie un mode d'exécution des services publics, **qui fait intervenir les citoyens dans leur mise en œuvre et sans la contribution desquels ils ne pourraient fonctionner**. Il désigne une pratique dont il existe déjà de nombreux exemples : **sapeurs-pompiers volontaires, crèches parentales, systèmes de patient-experts, lignes de covoiturage...** Des exemples qui témoignent d'une vitalité de l'engagement civique. Cette logique s'incarne par ailleurs dans de nombreux autres pans de la vie publique, à commencer par l'engagement des élus municipaux par exemple.

Il s'agit donc d'un mode de délivrance à part entière des services publics, qu'ils soient exécutés par la puissance publique directement (régie) ou indirectement (délégués à un organisme externe par exemple).

Population générale, et professionnels des services publics apportent de manière combinée une contribution essentielle en termes de ressources, d'expertise, et/ou de disponibilité. Les Services Publics Partagés ne sauraient donc exister ni sans la puissance publique, ni sans la participation active des citoyens, participation qui ne fait pas l'objet d'une rémunération, mais peut être indemnisée.

Le groupe de travail, **constitué de parlementaires, élus locaux, juristes, chercheurs, membres de l'administration publique, entrepreneurs et acteurs privés** propose ce travail de définition afin de permettre aux services publics partagés de s'intégrer comme l'un des outils de l'action publique.

La notion de Service Public Partagé est construite notamment en mobilisant les apports de termes connexes : celui de co-production, les principes de l'économie du partage, de l'État plateforme, ou, plus simplement, ceux du service public. Par ailleurs, cette proposition s'insère dans un **contexte appelant à un renouveau de l'action publique** : urgences sociale et écologique, qui imposent de remplir des missions dans un environnement contraint. Par ailleurs, le développement du numérique facilite les échanges avec la société civile, tout en posant de nouveaux enjeux, notamment concernant la souveraineté numérique des administrations. Enfin, des contraintes propres au service public s'ajoutent également, notamment des **contraintes budgétaires, mais aussi une demande accrue en termes de personnalisation et d'efficacité des services publics**.

Dans ce contexte, le Service Public Partagé présente de nombreux intérêts. Les exemples examinés dans ce livre blanc témoignent d'un potentiel d'amélioration de la **qualité des services et de leur prise en compte des besoins spécifiques, de diminution des coûts et d'une meilleure utilisation des ressources**. Ils contribuent également au **développement du lien social par l'engagement civique des citoyens, et à la démocratisation** des services publics.

Ce rapport **identifie des potentiels risques liés au développement des Services Publics Partagés**. Ceux-ci peuvent en effet être perçus comme une externalisation des missions de l'État. Mal encadrés, ils peuvent également fragiliser les principes de continuité et d'égalité du service public. Ces risques, bien identifiés, **appellent à un engagement de la puissance publique afin de garantir le respect des principes du service public ainsi que le bon développement de cette approche**. Une clarification notamment du statut des citoyens-contributeurs pourrait par exemple permettre de lever une incertitude concernant la couverture des risques associés à la contribution.

Le groupe de travail

Les Services Publics Partagés, collaboratifs et coproduits par les citoyens et les pouvoirs publics constituent une nouvelle frontière pour l'avenir collectif. Notre groupe de travail artisanal, composé de parlementaires, élus locaux, juristes, chercheurs, membres de l'administration publique, entrepreneurs et acteurs privés, engage un travail de définition pour permettre à cette révolution démocratique d'atteindre son plein potentiel. Il est initié par l'entreprise de l'économie sociale et solidaire Ecov.



– **Aurélie Luttrin**
Présidente d'Eokosmo



– **Olivier Jacquin**
Sénateur de Meurthe - et
- Moselle



– **Jean-Marc Zulesi**
Député des Bouches-du-
Rhône



– **Thomas Matagne**
Président et cofondateur
d'Ecov



– **Etienne Chaufour**
Directeur Ile-de-France,
en charge de l'Education,
des Mobilités, et des So-
lidarités



– **Benoît Thirion**
Consultant en stratégie



– **Caitlin McMullin**
Maître de conférences à
l'Université d'Aalborg



– **Pierre Bauby**
Enseignant et chercheur
en sciences politiques

Qui est Ecov ?

Ecov est une start-up de l'économie sociale et solidaire (agréée ESUS) créée fin 2014 par Thomas Matagne, dédiée au développement de lignes de covoiturage dans les territoires péri-urbains et ruraux, sous forme de service public innovant et partagé. Ecov est financée par la Banque des Territoires et France Active. Ecov initie ce groupe de travail, dont l'activité est indépendante, afin de faire reconnaître à sa juste valeur le potentiel et l'intérêt du service public partagé, au-delà même du secteur de la mobilité. Claire Egnell a été la rapporteure de ce rapport intermédiaire au sein d'Ecov.



Partie 1

1	Définition(s)	15
1.1	Retour sur les principes du service public	
1.2	Définition du Service Public Partagé	
1.3	Termes connexes	

1. Définition(s)

Nous commençons par rappeler les principes fondamentaux du service public, pour proposer une définition du Service Public Partagé, avant de revenir sur des termes connexes. Cette étape nous permettra de dégager les principes essentiels de la notion émergente de Service Public Partagé, en mobilisant les apports de littérature développée autour de concepts proches.

1.1 Retour sur les principes du service public

1.1.1 Des principes stables dans le temps : les lois de Rolland

Commençons par revenir sur la notion de service public elle-même. Trois grands principes qui sont au cœur de la définition même des services publics sont dégagés par Louis Rolland dans les années 1930.

— Le principe de continuité

Il implique que les besoins des usagers soient régulièrement, continûment satisfaits selon Louis Rolland. Si l'administration n'agit pas ou agit mal, elle entraîne sa responsabilité. Ce principe de continuité n'a pas la même intensité pour tous les services : maximale pour les missions régaliennes (police, défense nationale) ; dans les autres cas, elle signifie que les usagers doivent avoir accès au service, avec un fonctionnement globalement satisfaisant.

— **Le principe d'égalité**

Selon la jurisprudence du Conseil d'État, l'égalité « régit le fonctionnement des services publics ». Il autorise toutefois des différenciations fondées sur des différences de situation des usagers (par exemple la tarification de services de transports entre des habitants et des non-résidents de l'Île de Ré).

— **Le principe de mutabilité**

C'est la conséquence de la finalité des services publics : la réalisation de l'intérêt général, qui est lui-même évolutif. Il évite la « pétrification intolérable des services publics » (Gaston Jèze). Il implique d'adapter le service au progrès technique ou économique, à l'évolution des attentes des usagers...

1.1.2 Ces principes ne sont pas figés dans le temps, ont été enrichis et complétés

Un rapport public du Conseil d'État de 1994 avance de nouveaux principes : transparence, participation, responsabilité, simplicité et accessibilité. Parmi ces exemples, les deux premiers semblent particulièrement intéressants pour une approche partagée du service public.

— **Le principe de transparence**

Ce principe est très présent en droit de l'Union Européenne. C'est à la fois un droit, une garantie et un levier de performance. Il concerne notamment la commande publique (marchés publics et concessions), l'évaluation des services publics. Récemment a été établi un baromètre des services publics. Enfin, ce principe concerne les algorithmes. Ces derniers sont ouverts par défaut, les usagers peuvent obtenir des informations sur la logique de fonctionnement de l'algorithme.

— **Le principe de participation**

Traditionnellement, les usagers du service public sont dans une situation de soumission passive vis-à-vis du service. Cependant, depuis Michel Rocard, la participation des usagers est devenue l'un des axes de la réforme des services publics. Les commissions consultatives des services publics locaux en sont un exemple.

Au-delà de ces principes intégrés à la définition française du service public, des évolutions et cadrages posés à l'échelle européenne peuvent être mentionnés. Ainsi, trois valeurs sont intégrées au protocole 26 sur les services d'intérêt

général, annexées aux traités sur l'Union Européenne :

- Le rôle essentiel et large pouvoir discrétionnaire des autorités nationales, régionales et locales pour répondre aux besoins des utilisateurs, à chaque niveau d'organisation de la vie collective,
- La reconnaissance de la diversité et des disparités au niveau des besoins, des préférences des utilisateurs, des situations géographiques, sociales ou culturelles différentes,
- Six objectifs que l'on retrouve dans tous les services publics : niveau élevé de qualité, de sécurité et quant au caractère abordable, l'égalité de traitement et la promotion de l'accès universel et des droits des utilisateurs, qui ne sont pas seulement des sujets.

Une proposition concernant le Service Public Partagé doit donc étayer son lien avec des besoins spécifiques et sa compatibilité avec une diversité d'enjeux, mais aussi l'essence commune des services publics.

1.1.3 Une interprétation fonctionnelle des services publics

Deux visions des services publics coexistent en Europe, et singulièrement en France :

- **Une vision organique** : le service public est assimilé à sa prise en charge par l'acteur public. L'organisation prime sur l'objet.
- **Une vision fonctionnelle** : le service public vise à remplir une mission, des obligations, et des finalités, lesquelles visent à satisfaire des droits ou des actions considérés comme essentiels pour l'individu ou la collectivité.

Le groupe de travail privilégie une approche fonctionnelle, puisque l'ambition est la finalité de l'action publique.

Dans ce contexte, les SPP s'inscrivent parfaitement dans une vision fonctionnelle du service public. L'essentiel repose dans la satisfaction du besoin des usagers. L'intervention de la puissance publique est justifiée par la nécessité de s'assurer du respect des principes du service public (analyse prolongée en **Annexe 2** : L'avenir du service public est-il dans le partage? Échange avec Pierre Bauby – compte rendu d'audition).

Les SPP s'inscrivent dans une vision spécifiquement française du service public, comme détaillé dans l'Encadré n°1 (Regard international sur le concept de Service Public Partagé en lien avec la notion spécifique de co-production, par

Dr. Caitlin McMullin). Le présent rapport s'efforce donc de proposer une vision des Services Publics Partagés cohérente avec ce contexte français, tout en tirant des enseignements d'expériences internationales.

1.2 Définition du Service Public Partagé

Nous appelons Service Public Partagé (ou SPP) des services publics qui font intervenir les citoyens dans leur mise en œuvre, et sans la contribution desquels ils ne pourraient fonctionner. Cette contribution peut intervenir à n'importe quelle étape : conception, réalisation, évaluation du service. Population et professionnels des services publics apportent une contribution essentielle en termes de ressources, d'expertise, et/ou d'actifs. Les Services Publics Partagés ne sauraient exister sans la puissance publique ni sans la participation active des citoyens.

De manière plus précise, il s'agit de services issus d'une **rencontre entre l'action publique et la participation active d'administrés**. Concrètement, ils cumulent les caractéristiques suivantes :

- Ils satisfont aux **critères classiques d'un service public** : ils répondent à un besoin d'intérêt général ; sont mis en œuvre à l'initiative (partagée ou non) de l'acteur public (critère d'initiative) et pilotés par ce dernier, et répondent aux conditions fixées par la jurisprudence administrative (continuité, égalité, mutabilité),
- Ils sont **conçus, assurés, contrôlés et/ou évalués avec la participation d'administrés, et ne pourraient fonctionner sans cette participation active de citoyens**. Les citoyens peuvent éventuellement être indemnisés, mais cette rétribution ne doit pas constituer un salaire.

Ces services coproduits **peuvent faire intervenir des acteurs non-gouvernementaux** (entreprises, associations. . .) pour leur organisation, dès lors que les deux critères précédents sont satisfaits.

Étude de cas n°1 : une approche qui a déjà fait ses preuves, les sapeurs-pompiers volontaires et les juges au tribunal de commerce

La notion émergente de Service Public Partagé traduit en fait une réalité déjà ancienne. L'exemple des sapeurs-pompiers volontaires l'incarne parfaitement. Ceux-ci comptaient en 2018 pour 79 % du total des pompiers (196

600 sur 249 700). Il s'agit donc de citoyens qui, en parallèle d'une autre profession, ou de leurs études, conservent une disponibilité permettant de répondre rapidement aux appels de leur centre de rattachement. 93 % des communes de moins de 5000 habitants dépendent uniquement de volontaires pour leur service de sécurité civile. Les volontaires assurent les mêmes missions que les pompiers professionnels, sont exposés aux mêmes risques, peuvent exercer des fonctions hiérarchiques de commandement de professionnels. Par ailleurs, ils sont soumis à des fortes exigences de formations continues, normes physiques, heures de gardes. . . Ces obligations sont moindres que celles des professionnels, mais ils ne bénéficient cependant pas des mêmes primes. Les pompiers volontaires reçoivent des vacances horaires, qui dépendent notamment des interventions réalisées. Les services départementaux d'incendie et de secours sont pour 58 % de leur budget par les conseils départementaux. Les communes et établissements publics de coopération intercommunale couvrent les 42 % restants. Ce système comporte de nombreux bénéfices :

- Assure un service public de proximité sur l'ensemble du territoire français, pour un coût largement réduit par rapport à un effectif entièrement professionnel,
- Induit un fort lien de solidarité entre la ville et les sapeurs-pompiers, qu'habitent les volontaires,
- Permet aux entreprises employant des sapeurs-pompiers volontaires d'avoir des secouristes sur leur lieu de travail.

Il est donc un exemple établi de service public reposant activement sur la participation de volontaires, mais aussi de la diversité des configurations possibles pour la prestation de services essentiels. (Voir l'Annexe n°8 pour un complément)

Les juges des tribunaux de commerce en sont également un exemple ancien. Il s'agit de "juges-consulaires", non professionnels. Ces anciens commerçants ou chefs d'entreprises apportent bénévolement leurs connaissances économiques et leur expérience de l'entreprise dans la résolution des litiges. Ils sont environ 3000, élus par leurs pairs, pour un premier mandat de deux ans, pouvant être renouvelé trois fois pour quatre ans. Ils reçoivent une formation initiale et continue. Ils règlent les litiges entre particuliers et commerçants, entre commerçants et sociétés commerciales, et les conflits sur des actes de commerce. Ils peuvent conclure des actions de prévention ou des procédures collectives. Ils prêtent serment et sont soumis aux valeurs

communes aux magistrats, telles que l'impartialité, le devoir de réserve, de loyauté, d'intégrité, de dignité, de diligence, ainsi qu'au secret professionnel.

1.3 Termes connexes

Nous allons ici évoquer quelques notions et travaux dont nous mobiliserons les conclusions et divers apports dans nos explorations autour des services publics partagés.

1.3.1 Le concept de co-production

Le terme de co-production est proposé par Elinor Ostrom à la fin des années 1970, pour expliquer pourquoi le taux de criminalité dans les quartiers a augmenté à Chicago lorsque les policiers de la ville ont quitté leurs rondes dans la rue pour patrouiller en voitures. Elle résume avec ce mot l'idée que les services publics sont coproduits par des employés rémunérés et une main d'œuvre non rémunérée. La police a besoin des échanges avec la population au cours de sa ronde autant que la population a besoin de la police. La sécurité est ici coproduite.

S'il n'existe pas de définition "officielle" de la co-production, il est possible d'en évoquer quelques-unes apportant des éléments intéressants (compilation d'après Nabatchi al., 2017), elles-même portant exclusivement sur la co-production de service public ou incluant d'autres types de services :

Brudney et England (1983) : "*La co-production consiste en l'implication ou la participation des citoyens (plutôt que la réactivité bureaucratique) dans la fourniture de services publics... La co-production découle d'une coopération volontaire de la part des citoyens (plutôt que du respect des lois ou des ordonnances municipales) et implique des comportements actifs (plutôt que passifs)*" (p. 63).

Bovaird (2007) : "*La fourniture de services par le biais de relations régulières et à long terme entre des prestataires de services professionnalisés (dans n'importe quel secteur) et des utilisateurs de services ou d'autres membres de la communauté, où toutes les parties contribuent de manière substantielle aux ressources*" (p. 847).

Bovaird et Loeffler (2016) : "*La co-production consiste à ce que les services publics et les citoyens fassent un meilleur usage des actifs et*

des ressources de chacun pour obtenir de meilleurs résultats ou une meilleure efficacité " (p. 1006).

Le tableau ci-après, repris dans de nombreux travaux, place la co-production dans la zone intermédiaire critique où les connaissances des utilisateurs et des professionnels sont combinées pour concevoir et fournir des services. Sont donc exclus dans cette définition restreinte du champ de la co-production la consultation ordinaire ou la gestion des services par les seuls citoyens, sans participation de la puissance publique.

		Concepteur du service		
		Professionnels	Professionnels et usagers	Usagers
Prestataire de service	Professionnels	Service public traditionnel	Professionnels comme uniques prestataire d'un service co-construit	Professionnels seulement prestataires d'un service conçu par les usagers
	Professionnels et usagers	Usagers et professionnels co-prestataires d'un service conçu par des professionnels	Co-production complète	Usagers prestataires d'un service avec un aide restreint de la part de professionnels
	Usagers	Usagers seuls prestataires d'un service conçus professionnellement	Usagers prestataire d'un service co-conçu	Service communautaire auto-organisé

Figure 1.1 – Le champ de la co-production (traduit d'après Bovaird, 2007)

Nous nous appuyerons tout au long de nos recherches sur la littérature scientifique produite autour de ce concept de co-production, dans le cadre d'étude d'exemples français ou internationaux portant spécifiquement sur la co-production de service public. Il est en effet à noter que le terme de co-production est comparativement moins étudié et cité en France, par la recherche et dans le cadre de politiques publiques, que dans d'autres pays, notamment anglo-saxons (McMullin, 2018).

Encadré n°1 : Regard international sur le concept de Service Public Partagé en lien avec la notion spécifique de co-production, par Dr. Caitlin McMullin

La co-production est développée dans les années 1970. Ce concept se place du point de vue de professionnels qui transforment leurs pratiques pour inclure des usagers dans la prestation de services. S'il concerne à l'origine le service public exclusivement, il a été élargi à l'associatif dans certaines définitions. Comment replacer cette approche du service public dans le contexte français? On relève en France une difficulté de réconcilier leur vision du service public, universel, égal, protégé par la puissance publique, avec celle de co-production. Au contraire, dans les pays anglo-saxons, où le Nouveau Management Public (développé en 1.3.2) a eu une plus grande influence, le rôle de la puissance publique comme protecteur de l'intérêt général est moins appuyé. Ainsi, nous pouvons revenir sur les opportunités et obstacles à la co-production dans plusieurs contextes :

- **Angleterre** : La co-production souffre dans ce contexte d'un manque de financement et de l'austérité publique. Demeure cependant une forte volonté politique permettant de développer des expérimentations. . . La co-production y attire la droite et la gauche par une rhétorique axée sur la diminution du coût des services et l'amélioration de la participation citoyenne. Il existe cependant des critiques de cette tendance comme d'un moyen pour le gouvernement de faire passer la responsabilité de prestation de services publics aux citoyens. La co-production est prise en charge de manière différenciée entre l'Angleterre et le reste du Royaume-Uni. Le gouvernement écossais développe une approche propre avec l'avantage de soutiens et de financement.
- **Quebec** : Son secteur associatif est traditionnellement engagé dans le plaidoyer. L'action communautaire, organisée autour du mouvement de l'"action communautaire autonome", financée par l'État, mais indépendante de ce dernier, est fortement développée à l'échelon local. Ce mouvement est investi de deux missions : produire une offre de services dans différents secteurs (santé, services sociaux, consommation, environnement. . .), et porter un plaidoyer libre auprès du gouvernement. Le gouvernement reconnaît ainsi la proximité des associations communautaires avec leur communauté, et ainsi la connaissance de leurs besoins. Cette reconnaissance se traduit donc par une certaine autonomie et capacité d'action. Cela veut dire que la notion de Service Public Partagé fait partie de l'ADN du service public québécois.

1.3.2 Économie collaborative vs économie des plateformes

Nous allons ici évoquer les développements de pratiques de production de biens ou de services, permis notamment par la technologie. Ces pratiques recouvrant une très grande diversité, nous allons ici évoquer l'économie collaborative, ou du partage, que nous différencions de l'économie des plateformes, à la demande. En voici une définition large :

“économie collaborative : ensemble des pratiques et modèles économiques basés sur la mise en réseau de ressources, visant à échanger et à partager des biens, services, compétences, connaissances, informations et infrastructures techniques entre particuliers ainsi qu'à limiter les intermédiaires entre producteurs et consommateurs.” (Marc Assen, 2018)

La **décentralisation et la technologie sont donc au cœur de l'économie collaborative**, qui fait l'objet de nombreuses propositions normatives, concernant par exemple l'inclusion ou non d'activités marchandes.

Nous la différencions donc de l'économie des plateformes, ou “à la demande”, telle qu'incarquée par l'activité de l'emblématique Uber. Celles-ci relèvent en effet davantage de “l'économie des services à la demande” (Jourdain, Leclerc Millerand, 2016). L'économie collaborative, contrairement aux plateformes de type Uber, repose ainsi sur la création de liens sociaux et de confiance entre les différents utilisateurs (Marc Assen, 2018). L'économie collaborative porte aussi sur la mutualisation des ressources (contrairement du “à la demande”)

L'économie collaborative est donc génératrice de valeurs, axée sur des principes de réciprocité, de solidarité, d'économie des ressources, et permet une symétrie entre les utilisateurs. Au contraire, l'économie des plateformes, avec une approche extractrice de valeurs, induit une individualisation utilitaire des participants, répartis dans des rôles distincts et fixes (Cardon, 2019). Nous observons enfin pour l'économie de plateforme des effets pervers : précarisation de l'emploi (ou “uberisation”) par l'exploitation d'auto-entrepreneurs, extraction de la valeur créée par le collectif, effacement de dynamique de coopérations au profit d'une professionnalisation des rapports entre les particuliers (Peugeot et al., 2015 citent par exemple la mise en place de réservation automatique par Blablacar). . .

Dès lors, une reprise des pratiques de production par la mise en réseau via la technologie pour les inscrire dans une démarche de service public semble inséparable d'une réflexion sur leur encadrement.

1.3.3 Citoyens acteurs du service public (DITP)

La délégation interministérielle de transformation de la fonction publique (DITP) publie en 2019 “Les citoyens acteurs du service public : quelles initiatives pour les associer davantage?”, rapport portant sur l’évolution des modèles d’organisation et de gestion des services publics, tendant à une plus grande inclusion de la société civile à tous les niveaux de leur déploiement.

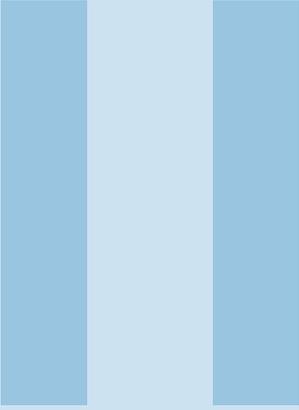
Il s’intéresse aux missions de service public reposant notamment sur la contribution active de la société civile dans leur élaboration et leur exécution. « La rémunération n’est pas l’objectif premier du “contributeur-citoyen” qui perçoit au mieux une indemnisation » (p.5). Ces approches sont décrites comme constituant notamment un levier pour « renforcer l’engagement citoyen et favoriser la recomposition du lien social comme des relations de solidarités entre citoyens » (p.5).

1.3.4 Service Public Citoyen

Le think tank Bayes Impact publie en 2018 “Le service public citoyen”, note portant sur l’adaptation du service public à “l’ère numérique”. Il définit ainsi son sujet :

« Le Service Public Citoyen, c’est un cadre commun dans lequel nous pourrions répondre de façon collaborative aux besoins de la société”, en créant des services qui mettent à profit l’innovation technologique tout en garantissant le respect des principes — adaptés au monde numérique — du service public. » (p.7)

Cette approche cherche donc également à développer la place du citoyen dans l’action publique. Elle se concentre cependant davantage sur le rôle du citoyen en tant que capable de faire émerger une innovation d’intérêt général, qui pourrait, à terme, être reprise et développée par la puissance publique. Ainsi, le Service Public Citoyen cherche à ouvrir l’innovation d’intérêt général aux citoyens, une étape du service public plus en amont que celle qui intéresse le Service Public Partagé. En effet, ce dernier s’intéresse davantage au rôle du citoyen comme co-producteur d’un service public. C’est dans cette collaboration entre société civile et pouvoirs publics pour l’exécution d’un service public que réside la spécificité du Service Public Partagé.



Partie 2

2 Une réponse aux enjeux actuels 27

- 2.1 Urgence écologique et sociale
- 2.2 Les services publics à l'ère du numérique
- 2.3 Évolutions des formes de l'État et de ses rapports avec la société civile

2. Une réponse aux enjeux actuels

La notion de Services Publics Partagés émerge dans un contexte appelant à un renouveau de l'action publique. Nous allons revenir sur certains de ses enjeux saillants.

2.1 Urgence écologique et sociale

L'urgence écologique est elle-même multiforme : elle concerne les **crises liées au dérèglement climatique, à l'effondrement de la biodiversité, à l'épuisement des ressources et à la pollution**. Celles-ci imposent de nouveaux devoirs à l'ensemble des sociétés. Plus particulièrement, les services publics devront être capables de remplir leurs missions dans un cadre contraint, à la fois par les ressources, mais aussi par un impératif de réduction de leur impact écologique. Ainsi, cette urgence invite à rechercher une meilleure utilisation des ressources et des infrastructures à disposition. Elle exige également un changement de comportement global et une mobilisation des efforts collectifs. Par ailleurs, cette urgence est également sociale. Celle-ci se manifeste, entre autres, **par un délitement du lien social, une population vieillissante, un nombre croissant de citoyens atteints de problèmes de santé de long terme, qui mettent sous pression les services de l'État, une perte de confiance envers les gouvernants...**

2.2 Les services publics à l'ère du numérique

L'ère du numérique **bouleverse profondément le contexte de développement des services publics**. Liée à l'exploitation des données et au développement de l'intelligence artificielle, elle se démarque, par rapport aux trois dernières, par son intensité, sa rapidité, son ampleur et son impact systémique. Nous allons revenir sur six enjeux redéfinis par ce contexte.

— La définition des besoins des usagers

La satisfaction des besoins des usagers est au cœur de la raison d'être du service public. Une fonction qui nécessite de connaître les besoins, ce qui implique d'agrèger les données les concernant et en avoir leur pleine maîtrise. La centralisation et l'exploitation de leurs données permettent en effet notamment la définition des besoins précis sur un territoire et de créer des services adaptés (ex : covoiturage, politique de télétravail).

— La gouvernance et l'indépendance des données comme des piliers de la souveraineté numérique

Il devient donc nécessaire pour les personnes publiques de construire la gouvernance de leurs données et leur indépendance technologique et juridique pour leur exploitation. Elles doivent opérer une stratégie de reprise de contrôle de leurs données tant sur le plan technologique que juridique. Ces données relèvent de leurs pouvoirs et doivent bénéficier d'une protection particulière. À ce titre, les personnes publiques peuvent être les tiers de confiance dans le stockage et l'exploitation des données des usagers des services publics et des données relevant de l'exploitation desdits services.

— De l'éthique à la déontologie

La gouvernance des données et l'indépendance juridico-technologique des services publics ne pourront se construire sans prédétermination d'un cadre éthique voire même de la rédaction d'une véritable déontologie pour uniformiser les pratiques, l'éthique relevant plus d'une démarche personnelle. L'exploitation des données nécessite, pour être réalisée sans dénaturation des principes fondamentaux et constitutionnels régissant le service public, une véritable réflexion sur les limites de leur exploitation. La puissance publique doit conserver la maîtrise des services publics faute de quoi, nous assisterons à une augmentation exponentielle des injustices sociales et une fragilisation des fondements de notre République.

— Culture de l'achat et de l'innovation

La satisfaction permanente des besoins des usagers nécessite une capacité d'innovation et d'anticipation. D'une part, cela implique une acceptation et un soutien de la part de l'acteur public de la prise de risque, de l'échec et de l'expérimentation, corollaires inévitables de l'innovation d'intérêt général. D'autre part, une revalorisation de la fonction d'acheteurs publics semble essentielle. Elle nécessite un socle de compétences sans lesquelles il sera très difficile pour une personne publique d'avoir une politique d'achat efficace, pour le développement de l'innovation.

2.3 Évolutions des formes de l'État et de ses rapports avec la société civile

Dans le cadre de demandes de performance et de qualité, adressées aux services publics, dans lesquelles l'utilisateur devient un référentiel central, les Services Publics Partagés redéfinissent les clivages traditionnels entre l'État et la société civile. Dans ce cadre, une évolution de ses modalités d'interaction avec celle-ci, destinée à permettre l'émergence de Services Publics Partagés, semble nécessaire. Nous allons évoquer trois de ces formes.

2.3.1 L'État – providence

L'État voit son rôle s'étendre à la suite de la seconde guerre mondiale, entraînant la création de l'État-providence. Son champ d'action s'étend (vagues de nationalisation, création de l'ENA...), on assiste à l'explosion des services publics sociaux (régime de protection sociale général), l'action publique adopte une position centrale dans l'économie nationale (planification économique, politique de redistribution des revenus...).

Cette construction centralisée, pyramidale et descendante de l'État, et de ses interactions avec la société civile fait l'objet d'une remise en cause.

2.3.2 Nouveau management public (NMP)

Le NMP est fondé sur l'idée que l'État doit être géré comme une entreprise (Ferlie et al., 1996). Ce modèle, inspiré du marché, positionne la population en consommateur de services publics, dans un cadre concurrentiel, entre les agents publics, et avec le secteur privé. Il s'axe sur la performance, la prestation extérieure de service et l'externalisation. Ainsi, les agents de l'État gagnent

une position de gestionnaire. (Sicilia, et al., 2016). D'origine anglo-saxonne, cette forme étatique a eu un impact en France à partir des années 1990, et ce malgré la persistance d'une forte culture de centralisation étatique (Sicilia, et al., 2016). L'application à l'État français des principes du nouveau management public fait l'objet de critiques, portant des techniques jugées à l'origine de la dégradation de certains services publics (hôpital public, enseignement. . .).

2.3.3 L'État plateforme

La forme étatique de l'État plateforme est proposée initialement par Tim O'Reilly en 2011. Il développe cette approche en s'inspirant des grandes plateformes numériques, posant donc un État mettant à disposition des ressources, infrastructures, des citoyens et des organisations de la société civile (entreprises, associations. . .). Cette nouvelle approche cherche à permettre à l'État de bénéficier de la « puissance créatrice de la multitude » (Colin et Verdier, 2012). La DITP le définit comme renforçant "la conception d'une autorité publique tirant son efficacité de la flexibilité de son administration et des synergies qu'elle est capable de développer avec son écosystème (partenaires institutionnels, entreprises privées, usagers...)."

Plus concrètement, la constitution d'un État plateforme vise, sur la base de services numérisés et d'une politique de la donnée, à **un fonctionnement plus efficace, souple et transparent via le partage des données et outils (APIs¹ notamment) entre administrations, entreprises et usagers.**

D'un point de vue technique, il peut se définir par trois éléments fondamentaux :

- Un système de partage des données, permettant une interopérabilité sécurisée entre administrations, mais aussi entre administrations et opérateurs de service et usagers ;
- Un moyen d'identification numérique, apportant la preuve numérique de l'identité d'un usager et sécurisant et vérifiant les transactions numériques ;
- L'accès aux services publics via un ou plusieurs portails.

Cette approche est incarnée en France de manière parcellaire. Certains outils ont été développés, sans réflexion globale autour de l'État plateforme. De plus, ils sont surtout centrés sur les administrations (plateforme de dématérialisation (Démarches-simplifiées.fr), compte permettant de centraliser les connexions (France Connect), API, facilitant la réutilisation des données déjà saisies par les usagers (« Dîtes-le nous une fois »)) et peu ouverts aux opérateurs privés et

1. Acronyme anglais qui signifie « Application Programming Interface » ; c'est un ensemble de définitions et protocoles qui facilite la création et l'intégration de logiciels d'applications.

aux usagers qui voudraient co-produire le service. La plateforme beta.gouv est également tournée vers les administrations publiques, proposant à des agents publics de faire évoluer des services numériques, “de l’intérieur”.²

2.3.4 Un exemple d’évolution du rôle de la collectivité à l’échelle locale, partage d’expérience d’Etienne Chaufour

La France fourmille de modèles ou d’associations apparaissant comme des services publics au sens fonctionnel de la notion, telle que la Croix Rouge, le Secours Populaire etc.

Dans les années 1970, les associations culturelles, humanitaires, de quartier de la ville de Juvisy sur Orge sont composées d’une grande majorité de bénévoles. Un grand nombre de services sociaux culturels de quartier sont permis par ces engagements. Ils sont également des éléments clés de développement du lien social, et ont souvent été à l’origine d’engagements en politique. Plus largement, ils sont générateurs de civisme, de diminution de l’abstention aux élections.

Une nouvelle génération d’élus a voulu intégrer cette vie associative aux services municipaux, avec pour ambition de leur donner une reconnaissance et des moyens à même de faciliter leur stabilisation. Cette démarche a cependant eu des effets pervers. En effet, elle a privé des associations de leur raison d’être, et de l’implication de bénévoles, diminuant ainsi une forme d’engagement citoyen historique. Certaines associations avaient des difficultés à renouveler leurs équipes et à se pérenniser au-delà de l’engagement de leur fondateur.

Ce constat impose de définir un positionnement de la part de la puissance publique qui ne dévitalise pas l’engagement bénévole mais permette de le soutenir. Ainsi, à Juvisy sur Orge ont pu être mis en place des systèmes de tutelles, par lesquels la mairie met à disposition d’associations des salariés ainsi que des subventions. Ce dispositif cherche à répondre à des problématiques freinant l’activité des associations : celle de la pérennisation économique et du renouvellement des équipes. La mise en place de ce système a donné lieu à certaines frictions, avec une minorité de membres vivant ce changement comme une prise de pouvoir. Ce système comporte également d’autres risques :

- Celui d’une remise en cause en cas de changement politique du côté de la mairie (changement de majorité.), ce qui est moins le cas du SP traditionnel,
- D’autres difficultés concernant la gestion d’activités non laïques.

2. "Notre approche" <https://beta.gouv.fr/approche>

Une approche de services publics partagés, qui instaure la participation citoyenne active comme condition sine qua non, peut donc apporter des solutions à des situations de difficultés notamment du côté du secteur associatif. Cela implique également de laisser les habitants explorer eux-mêmes des champs d'engagement, et porter, en collaboration avec les pouvoirs publics.

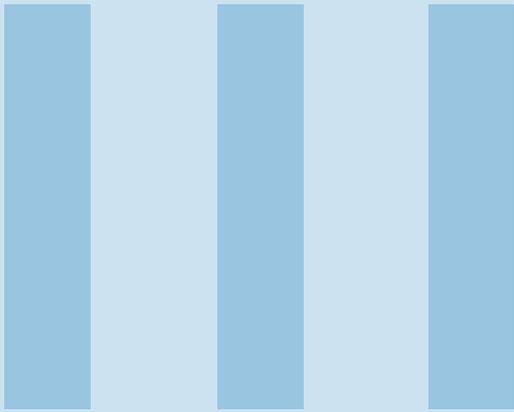
2.3.5 Des nouvelles exigences pour le service public

Par ailleurs, le service public est aussi confronté à des enjeux propres, que nous allons évoquer ici, d'après une synthèse réalisée notamment à partir de la littérature (DITP, 2019 ; OCDE 2016, Action publique Recherche et pratique, 2018, RISA, 2018). Le Service Public Partagé se présente aussi comme une réponse possible à ces nouvelles attentes.

Le service public fait face à plusieurs difficultés historiques, **notamment concernant l'augmentation de contraintes budgétaires, une concurrence accrue avec le secteur privé, ou encore une raréfaction de certains services publics** (transports en commun insuffisants dans certaines zones, places en crèches trop peu nombreuses. . .).

En outre, il se trouve confronté à de nouvelles contraintes. Il s'agit d'abord d'une **exigence supplémentaire d'efficacité des services**. Il existe aussi une forte attente de la population concernant **la qualité et la personnalisation des services publics**. Cette demande en matière de personnalisation traduit les changements d'usage enclenchés notamment par le développement de l'économie du partage et à la demande. Elle même se double d'une volonté de participation à la prestation de service. Nous observons ainsi par exemple une demande sociétale du développement de la démocratie participative, soutenue par 80 % de la population (Harris Interactive en 2017).

Partie 3



3	Apports du concept	35
3.1	L'éventail des services publics partagés	
3.2	Les promesses du Service Public Partagé	
3.3	Obstacles à leur déploiement	
3.4	Risques à prendre en compte	

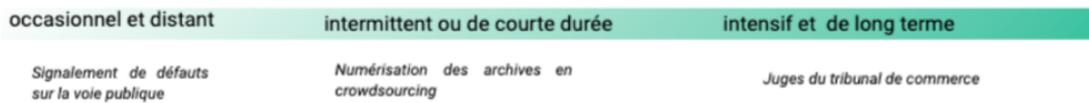
3. Apports du concept

3.1 L'éventail des services publics partagés

La définition retenue des SPP permet de qualifier un éventail relativement large de contributions de la société civile aux services publics. Ainsi, la contribution des citoyens à la production de service public est déjà une réalité pour de nombreux sujets, plus d'une centaine d'initiatives existent déjà en France (DITP, 2019) : crèches parentales (1 % des places en crèches), nettoyages collectifs de lieux publics organisés par la collectivité, signalement de défauts sur la voie publique, tri des déchets, dispositifs participatifs de surveillance de quartiers (présents dans 3 % des communes) . . . Enfin, certains services publics très ancrés dans la vie collective pourraient être classés comme Services Publics Partagés : sapeurs-pompiers volontaires (qui comptent pour 75 % des effectifs de pompiers), les juges-bénévoles des tribunaux de commerce, les sauveteurs de la Société Nationale des Sauveteurs en Mer... Pour évoquer cette diversité, nous proposons ici de revenir sur quelques variations possibles des services publics partagés (nomenclature proposée à partir de DITP, 2019 et OCDE, 2016).

3.1.1 Type et étendue de l'apport des citoyens

Cette première question porte sur la **participation demandée au citoyen**. Celle-ci peut être légère, occasionnelle et sans engagement : c'est le cas par exemple des dispositifs proposant de signaler les défauts détectés sur la voie



publique à une mairie par exemple, comme le permettent les applications mobiles FixMyStreet ou DansMaRue. Il peut être ponctuel, comme l'exemplifie le recours par l'administration australienne à la participation de masse pour numériser ses archives (voir Etude de Cas n°2). Enfin, cet engagement peut être intensif et de long terme. Ainsi, les juges-consulaires du tribunal de commerce sont des juges non professionnels et bénévoles engagés pour un mandat de deux à quatre ans. Ces anciens commerçants ou chefs d'entreprise mettant leurs connaissances économiques et leur expérience de l'entreprise au service de la justice doivent également suivre plusieurs formations, initiales et continues, prêter serment et sont soumis aux mêmes valeurs que les autres magistrats. Cette première distinction est significative, puisque l'intensité de l'investissement demandé aux citoyens est un paramètre qu'il est essentiel de prendre en compte au moment de la conception d'un Service Public Partagé. Les modalités notamment de recrutement de volontaires, d'indemnisation éventuelle, d'animation de communauté qu'il sera pertinent de mettre en place dépendent en effet largement de celle-ci. Enfin, **l'investissement demandé aux citoyens conditionne le régime juridique de partage de la responsabilité qu'il sera possible d'appliquer**, celui-ci variant dans le cas de Service Public Partagé reposant sur un appel à la multitude, par opposition à ceux dépendant de l'investissement d'un nombre restreint de citoyens.

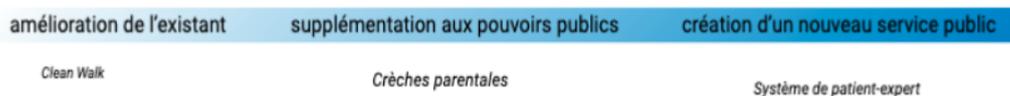
3.1.2 Étape de l'action publique



Ce second sujet **porte sur le moment de l'intervention de citoyens dans un service public**. En effet, ceux-ci peuvent apporter une contribution à l'étape de la planification ou de la conception de ces services, comme dans le cas de consultation du public pour l'attribution d'un budget pour une ville. Cette approche consultative de la participation de citoyens aux services publics peut exister aussi à l'étape de l'évaluation de ceux-ci. Plus proche de la notion de

co-production, les citoyens peuvent également participer plus directement à l'étape de la prestation, en produisant eux-mêmes, complètement ou pour partie, un service public, par la mise à disposition de temps, de compétence, de biens ou d'information. Cette étape de la prestation recoupe un éventail de possibilités d'implication lui aussi très large, notamment en fonction de la nature de la tâche demandée aux citoyens, elle inclut donc les dispositifs comme participations citoyennes, faisant dialoguer des citoyens volontaires avec la gendarmerie pour prévenir la délinquance dans un quartier ou une commune, comme les participants au programme d'observation météorologique de Météo France, partageant des données observables à leur localisation.

3.1.3 Nature et degré du changement induit



Un troisième thème **porte sur la nature et le degré du changement induit par la participation dans l'offre existante des services publics**. En effet, les Services Publics Partagés peuvent venir renforcer ou améliorer un service préexistant, comme pour les "clean walk", ou nettoyages collectifs de lieux publics organisés par la collectivité (comme dans le cas d'un "nettoyage de printemps", organisé annuellement par plusieurs collectivités en Alsace), venant participer au maintien de la propreté d'un lieu, en complément du nettoyage effectué par des professionnels. Les Services Publics Partagés peuvent également venir compléter un service public classique, comme c'est le cas des crèches parentales, qui offrent une option alternative aux crèches publiques (et privées). Cela n'implique pas forcément une mise en concurrence de ces deux approches du service public : les crèches parentales permettent en effet d'apporter des places supplémentaires, quand les crèches publiques sont en nombre insuffisant. Enfin, les Services Publics Partagés peuvent permettre de créer un nouveau service, qui ne pourrait pas exister sans la participation de citoyens portée par l'action publique. Le système de patients-expert en est un bon exemple. Il repose sur le partage de son vécu, de sa gestion d'une maladie, par un patient, dont l'expérience est considérée comme une forme d'expertise complémentaire à celle du personnel soignant. Les patients formés pour ce programme partagent leur expérience au personnel soignant comme aux autres patients, et fournissent

ainsi un service qui ne peut être obtenu autrement.

3.1.4 Acteurs impliqués



Enfin, nous pouvons distinguer différents types de Services Publics Partagés d'après le **statut donné aux contributeurs**. Nous avons jusqu'ici utilisé l'expression générique de « citoyen », mais il demeure intéressant de revenir ici sur cette diversité. Ainsi, dans le cas du covoiturage, les personnes participent en tant qu'elles sont elles-mêmes des usagers de la route. À l'autre extrémité du spectre, les participants à un Service Public Partagé peuvent être organisés en organisations de la société civile ou en association. Cette question du statut donné aux contributeurs est essentielle, puisqu'elle est structurante dans les échanges entre pouvoirs publics et contributeurs, ou encore celle du régime juridique partageant la responsabilité entre ces derniers. Nous développons ce sujet dans la suite de ce travail.

3.2 Les promesses du Service Public Partagé

Les avantages autour du Service Public Partagé sont de plusieurs ordres. Nous les avons relevés à partir des études réalisées sur la co-production ou d'autres procédés de collaborations entre pouvoirs publics et administrés, mais aussi des recherches et entretiens menés par ce groupe de travail.

3.2.1 Maîtrise et meilleure utilisation des ressources

Plusieurs exemples relevés de Service Public Partagé sont permis grâce à la mutualisation d'actifs ou d'efforts. Ainsi, le Service Public Partagé :

- permet d'optimiser l'emploi des ressources (matérielles, compétences...) des pouvoirs publics comme des usagers ;
- permet une diminution des coûts des services.

Étude de cas n°2 : Faire appel aux forces de la multitude : le programme d'observation météorologique de Météo France et la numérisation des archives australiennes

Mis en place en 2017, le programme d'observation météorologique de

Météo France permet aux citoyens de témoigner en temps réel des phénomènes météorologiques observés à leur localisation, pour construire une carte du ciel collaborative en temps réel. Cette observation crowdsourcée est particulièrement utile pour les certains phénomènes météo difficiles à anticiper ou très localisés.

En Australie, le recours au crowdsourcing pour numériser les archives nationales a permis à l'administration de réaliser une opération qui lui aurait demandé 210 ans avec ses seules ressources internes (d'après DITP, 2019). Ces deux exemples témoignent du potentiel d'une approche partagée du service public. En effet, la sollicitation de citoyens a permis la réalisation de projets qui n'auraient pas été possibles avec les seules ressources de la puissance publique.

3.2.2 Amélioration de la qualité des services publics

Outre la quantité, le Service Public Partagé peut avoir un effet d'amélioration sur la qualité. Le Service Public Partagé :

- peut aider à remédier aux lacunes des services publics (ex : covoiturage qui peut être déployé dans des zones insuffisamment desservies par le système de transport en commun classique),
- peut aider à les rendre plus inclusifs de l'expérience et du vécu de personnes marginalisées (DITP, 2019),
- peut aider à résoudre des problèmes individuels complexes et contribuer à améliorer le bien-être social et individuel.

Étude de cas n°3 : Système de "patients-experts"

Ce système repose sur le partage de son vécu, de sa gestion d'une maladie, par un patient, dont l'expérience est considérée comme une forme d'expertise complémentaire à celle du personnel soignant. Le patient expert aide à la compréhension et à la communication des patients et des équipes soignantes. Des associations, établissements d'enseignement supérieur et de santé proposent des formations destinées à des futurs patients-experts. La loi "Hôpital, patient, santé et territoire" de 2009 pose un cadre pour l'éducation thérapeutique du patient, qui permet l'essor des patients-experts. Le dispositif de "patients-expert" permet donc d'améliorer la qualité de la prise en charge des patients, tout notamment par une meilleure compréhension des spécificités propres à chaque vécu.

3.2.3 Nouvel outil pour le service public

Plus largement, le Service Public Partagé peut être le vecteur de développement de l'action publique en général. Le Service Public Partagé :

- peut compléter et renforcer les approches en matière de réforme et les outils de changement existants,
- peut permettre d'améliorer la gouvernance démocratique et de renforcer la confiance publique, raviver un sentiment d'appartenance et d'appropriation sociale dans les affaires publiques, renforcer les communautés locales et favoriser l'extension du capital social,
- constitue une nouvelle source d'innovation : l'intervention publique permet de développer des innovations différentes de celles portées par un secteur privé, qui a une exigence de rentabilité de court terme, en se recentrant sur l'intérêt général. La participation citoyenne met à disposition de cette innovation des ressources et des compétences nouvelles.

3.2.4 Un renforcement direct des principes fondamentaux du service public

Ces développements ne dénaturent pas les principes fondamentaux du service public. Certains aspects du Service Public Partagé permettent même de renforcer quelques-uns de ces principes, notamment :

— **Le principe de continuité**

Deux grands apports des Services Publics Partagés au principe de continuité peuvent être évoqués. D'abord, les Services Publics Partagés peuvent émerger là où l'offre de services publics est insuffisante. C'est le cas des crèches parentales (voir étude de cas n°4), qui offrent une alternative là où le nombre de places en crèche est insuffisant ou encore le covoiturage dans des zones trop peu dense pour déployer de manière efficace des transports en communs. De plus, les Services Publics Partagés sont un facteur de résilience. On peut s'appuyer sur les citoyens pour signaler des problèmes (via des applications dédiées ou les réseaux sociaux), les résoudre plus rapidement.

— **Le principe de mutabilité**

Les Services Publics Partagés répondent à des aspirations nouvelles des citoyens, qui ont émergé avec la digitalisation : ces besoins se sont d'abord fait sentir vis-à-vis des entreprises privées mais ils se diffusent aujourd'hui dans la relation aux services publics, avec une demande en faveur d'une dynamique de personnalisation et de co-construction des services.

— **Le principe de transparence**

La participation aux services publics des usagers contribue directement à leur transparence. L'ouverture des services publics « à la multitude », implique nécessairement d'associer les usagers à la définition et à l'évaluation de ces services.

— **Le principe de participation**

Assez naturellement, le Service Public Partagé peut être perçu comme le stade le plus avancé de l'association des usagers au service public.

Étude de cas n°4 : Les crèches parentales

Créées dans les années 1970, ces crèches reposent sur une forte implication des parents, qui peuvent y travailler au moins une demi-journée par semaine, comme c'est le cas des 30 crèches parisiennes. Ils en définissent le projet pédagogique. Elles comptent aujourd'hui pour 1 % des places en crèche en France (DITP, 2018). Elles sont gérées par les parents, avec le soutien de personnels qualifiés "petite enfance". Les coûts de la crèche sont les mêmes que ceux des crèches publiques. Trois financements sont généralement mobilisés :

- la CAF,
- la mairie,
- les participations familiales des parents, selon un barème défini par la CAF.

Les crèches parentales sont généralement des associations loi 1901 gérées par les parents, qui ont la responsabilité pénale et civile de la structure. Elles peuvent bénéficier d'un conventionnement avec la ville, et d'un agrément de département. Ainsi, la crèche parentale ne pourrait pas fonctionner sans l'implication du public, sans qui elle ne disposerait pas de suffisamment de ressources pour être autonome. Elle dépend aussi de l'implication des parents. Les crèches parentales remplissent un service public selon une approche partagée, venant de plus renforcer le principe de continuité, permettant de pallier le manque de place en crèche.

3.3 Obstacles à leur déploiement

Les études réalisées autour des initiatives de co-production de services publics, tout en mettant en évidence leurs intérêts, soulignent plusieurs obstacles à leur déploiement, notamment spécifiques au contexte français. Ces difficultés sont de trois ordres.

3.3.1 Culturels

Ces difficultés culturelles sont notamment :

- résistance au changement, et à une évolution par rapport à la vision classique française des services publics ;
- culture administrative française jacobine : contrôle hiérarchique et bureaucratique peu compatible avec des approches participatives, malgré des tendances inverses portées par l'ESS par exemple (McMullin, 2018).

3.3.2 Liés au manque d'information

Ce manque se manifeste par :

- absence de concept permettant d'englober une contribution des individus à la fois à la phase de conception et de prestation ou mise en œuvre du service public, usuellement envisagés en tant que respectivement "participation" et "volontariat" (Action publique, recherche et pratique, 2018) ;
- manque de connaissances des professionnels, notamment sur les manières de favoriser l'engagement des citoyens, ou sur les avantages potentiels de processus de co-production (Van Eijk, 2018) ;
- manque de visibilité sur les avantages des initiatives, qui peuvent se traduire par des améliorations qualitatives, difficilement quantifiables, ou des gains dans des services autres que ceux à l'origine du Service Public Partagé.

3.3.3 Liés à l'absence de réel encadrement de ses initiatives

Cela se traduit par :

- un manque de ressources propres mises à disposition ;
- un manque de cadre juridique clair, notamment pour gérer le partage de responsabilité entre citoyen et pouvoir public, qui est plus flou dans le cas de Service Public Partagé (Action publique, recherche et pratique, 2018) ;
- un paysage concurrentiel, brouillant la lisibilité des offres et l'impact de chaque initiative.
- un manque de coordination entre les différents niveaux de l'administration.

3.4 Risques à prendre en compte

Enfin, certains risques liés au déploiement de Service Public Partagé sont à considérer, afin de pouvoir anticiper. Certaines des difficultés ne sont pas propres au caractère partagé du service public, ainsi le cas de rupture d'égalité du fait d'accès inégal à un service public numérique se pose également pour les services publics ne faisant pas appel aux citoyens. Là encore, il est possible de classer ces risques en plusieurs catégories.

Ces risques **ne sont pas dirimants. Ils appellent cependant à l'implication de la puissance publique**, pour veiller à éviter ces potentielles dérives.

3.4.1 Liés aux ressources

Ces difficultés liées aux ressources sont par exemple :

- une possible augmentation des coûts de transaction ou une réduction des économies d'échelle, ce qui apporterait un gain global d'efficacité économique limité à nul. D'une manière générale, si les gains de long terme peuvent être plus importants, le coût initial est souvent plus élevé (Ostrom, 1996) ;
- les gains peuvent être captés par un autre service que celui à l'origine de la co-production, ce qui peut rendre les gains potentiels difficiles à évaluer, ou décourager les initiateurs ;
- le Service Public Partagé peut constituer une charge de travail supplémentaire pour l'administration : les applications de signalement des défauts sur la voie publique augmentent le nombre de signalements, les professionnels du service public doivent être en mesure de les prendre en charge.

3.4.2 Liés à la mission de service public de l'État

Par exemple, le Service Public Partagé :

- peut être perçu comme un abandon de ses responsabilités, un désengagement de la part de la puissance publique ;
- peut être perçu comme une externalisation démesurée des missions de l'État ;
- perte de la part de la puissance publique de sa perspective globale des services publics en cas de fragmentation excessive ;
- risque de scepticisme ou de défiance de la part des citoyens, si le succès espéré n'est pas rencontré, ou si la réduction des coûts est vue comme l'unique motivation derrière la mise en place d'un Service Public Partagé ;
- mise en concurrence avec le secteur associatif ou d'initiatives privées

d'intérêt général ; remise en cause du travail des agents publics.

3.4.3 Liés à la qualité du service

Ils sont notamment des :

- risque de fraudes et d'irrégularité ;
- risque de nivellement de la qualité des services ;
- les citoyens-acteurs peuvent être non représentatifs de la population dans son ensemble. Cela peut conduire à une attention captée par des groupes particuliers ;
- risque concernant la pérennité de services publics assurés par un groupe de citoyens, qui peut se renouveler insuffisamment, dont l'engagement peut s'essouffler par exemple, ce qui peut mettre à mal le principe de continuité ;
- risque de rupture d'égalité du service public, lié à une difficulté supplémentaire à garantir un service public homogène, due à une répartition inégale des ressources (notamment numériques), disponibilités et compétences dans la population, ce qui contribuerait à accroître les disparités entre les territoires ;
- risques de dérives par "zèle", manque de formation et/ou biais de la part des volontaires (exemple des systèmes de participation à la sécurité locale comme l'initiative privé "Voisins vigilants" ou publique "Participation citoyenne").

3.4.4 Une potentielle fragilisation de certains des principes du service public

Nous avons mentionné plus haut comment le Service Public Partagé peut contribuer à renforcer les principes fondamentaux du service public. Il faut toutefois être attentif au fait qu'ils peuvent, par certains aspects, les fragiliser. C'est le cas par exemple des principes suivants :

— **Le principe de continuité**

La dépendance des Services Publics Partagés à la présence de volontaires peut menacer ce principe, dans le cas où il manquerait ces volontaires, et si la prestation d'un service ne repose que sur cette approche. Il y a donc un risque concernant la pérennité de services publics assurés par un groupe de citoyens, qui peut se renouveler insuffisamment, dont l'engagement peut s'essouffler par exemple.

— **Le principe d'égalité**

En principe tous les usagers doivent bénéficier des mêmes prestations. Or, sans encadrement, il n'y a pas de garantie que les prestations offertes par les usagers eux-mêmes soient de qualité homogène.

———

IV

Partie 4

4	Développer les SPP	49
4.1	Quelle échelle de gouvernance pour les Services Publics Partagés ?	
4.2	La qualification de la responsabilité	
4.3	Porter les Services Publics Partagés	

4. Développer les SPP

4.1 Quelle échelle de gouvernance pour les Services Publics Partagés ?

4.1.1 Une pratique très largement locale

Les services publics partagés observés se déploient largement à une échelle subnationale. Parmi ceux présents sur l'ensemble d'un territoire national, l'échelle d'action et d'organisation pertinente demeure souvent locale (par exemple Voisin Vigilant, présent dans 1 % des communes de France).

D'un point de vue pratique, cette observation s'explique par plusieurs raisons :

— **La nature même des Services Publics Partagés**

Demandant une participation citoyenne, leur déploiement ne peut être généralement assuré qu'à condition d'une connaissance fine des besoins individuels et collectifs, et des usagers concernés, ainsi qu'une capacité à échanger directement avec ces derniers.

— **Un grand nombre des conditions nécessaires au déploiement de Services Publics Partagés que nous avons relevées impliquent une forte présence sur le terrain**

Il est par exemple nécessaire d'adapter les modalités de participation à une population donnée. La capacité à bien communiquer et mobiliser des citoyens autour d'un Service Public Partagé est également centrale dans sa réussite

(voir Annexe 3 : leçons pour la pratique).

— **L'échelle locale est souvent l'échelle la plus pertinente pour explorer des innovations dans les pouvoirs publics**

Le local est ainsi un point de départ permettant de tester plusieurs configurations à petite échelle, avant de répliquer ses succès, forts des leçons retenues sur un territoire plus large. Il est également plus facile, pour certains Services Publics Partagés, de lancer des expérimentations à l'échelle d'un territoire, particulièrement quand sa réussite dépend de la mobilisation d'une masse critique de volontaires.

4.1.2 Un engagement national nécessaire

Le déploiement à large échelle de Services Publics Partagés semble devoir passer par un engagement national. L'étude de l'OCDE sur la co-production le prouve : parmi les facteurs propices à la co-production, celui de l'"engagement et leadership au plus haut niveau des pouvoirs publics" est cité dans 84 % des cas étudiés, ce qui en fait le facteur le plus important (OCDE, 2016). De plus, l'échelon national peut être parfois bloquant : ainsi, l'OCDE note que formation et engagement des professionnels des services publics dans les démarches de co-production font partie des obstacles les plus régulièrement cités.

Cet engagement semble donc essentiel, à au moins deux niveaux. D'abord pour garantir la mise à disposition des ressources nécessaires. Elles permettent aux Services Publics Partagés un niveau d'engagement et une qualité correspondant à celle attendue des services publics. Cet engagement est également central **pour assurer le maintien et le respect des principes du service public**. Ce rôle de la puissance publique est absolument central pour garantir la persistance des principes du service public dans une approche partagée, et veiller aux éventuelles dérives évoquées plus haut dans le document. Cette fonction peut être assurée par le développement de méthodes d'accompagnement, le recours à des tiers de confiance, la mise en place de charte ou de label.

Ainsi, le Ministère de la Transition Écologique (MTE) propose déjà une "charte de la participation du public"¹ (voir **Annexe 6**). Elle propose des principes pour tout projet incluant la participation du public (cadre clair, état d'esprit construction, inclusion, encouragement de l'initiative citoyenne...). À l'étranger, en Écosse, suite à la mise en place du Community Empowerment (Scotland) Act

1. "La charte de la participation du public", MTE, 2021
https://www.ecologie.gouv.fr/sites/default/files/Charte_participation_public.pdf

en 2015, ont été établis des National standards for Community Engagement.² Les principes définis sont repris et adaptés par des chartes portant sur des projets spécifiques (comme par exemple la charte de Border Care Voice³, sur la co-production de soins avec des personnes ayant souffert de problèmes de santé mentale). Ces exemples sont cependant généralement simplement incitatifs, et ne se calquent pas sur les principes du service public. De plus, ils portent souvent sur une seule des étapes d'une possible intervention citoyenne (consultation sur la conception d'un service public par exemple). Ainsi, la charte proposée par le MTE porte sur la participation du public à la seule étape de l'élaboration d'un projet qui le concerne.

Enfin, cet engagement permet de **rechercher une coordination entre les échelles**. Dans ce cadre, la coordination entre les échelles de décision, au moins au niveau national, est clé. Cette coordination passe par plusieurs éléments :

- Le déploiement d'un cadre juridique clair de partage de la responsabilité, entre citoyens et État, et entre les différents échelons des pouvoirs publics intervenant dans un Service Public Partagé donné ;
- Le maintien d'une approche nationale des Services Publics Partagés, permettant la cohérence des initiatives entre elles ;
- La garantie de déploiement à large échelle des expérimentations concluantes sur un territoire restreint. Plus généralement, la facilitation des partages d'expériences entre les échelons locaux.

4.2 La qualification de la responsabilité

4.2.1 Le cas de l'appel à la multitude

En premier lieu, la question du partage de la responsabilité légale semble particulièrement importante dans le cas de services qui brouillent les frontières entre public et privé et donc ne pourraient pas correspondre aux classifications juridiques habituelles. Cependant, cette question se pose de manière différenciée au sein des Services Publics Partagés.

En effet, nous avons défini dans le spectre des Services Publics Partagés une grande variété d'engagements possibles de la part des citoyens, dont la contribution peut être occasionnelle et ponctuelle, jusqu'à être intensive et de longue durée. Nous observons que la question de la qualification de la responsabilité se

2. "National standards for Community Engagement", <http://www.voicescotland.org.uk/media/resources/NSfCE20onlineoctober.pdf>

3. "Co-production charter", Border Care Voice, <https://www.borderscarevoice.org.uk/wp-content/uploads/2019/03/BCV-Co-Production-Charter.pdf>

pose de manière différenciée pour les Services Publics Partagés reposant sur un appel à la multitude, pour lesquels il est nécessaire de conserver une légèreté du processus de participation pour les citoyens, par rapport à ceux fonctionnant par l'engagement intensif ou de longue durée d'un petit groupe de citoyens. En effet, les exemples que nous avons passés en revue de ces derniers indiquent que les participations sont généralement rattachées à un régime juridique spécifique (statut de magistrat consulaire pour les juges du tribunal de commerce, statut propre pour les sapeurs-pompiers volontaires, voir aussi étude de cas n°1. . .).

Dans le cas de Services Publics Partagés reposant sur un appel à la multitude, il est cependant plus difficile de définir un cadre juridique, dans la mesure où la flexibilité et la légèreté des modalités d'engagement est souvent clé pour permettre la participation d'un plus grand nombre de citoyens. Une procédure de participation trop lourde pourrait en effet décourager une partie des potentiels volontaires, un effet qui est incompatible avec les services dont la réussite dépend de l'implication d'un grand nombre. Cependant, cette indétermination du statut du citoyen-contributeur peut être potentiellement source de problème, notamment concernant la couverture des risques associés à la contribution.

4.2.2 Le collaborateur occasionnel du service public

Enfin, nous allons ici revenir sur une notion juridique existante, pouvant concerner le Service Public Partagé. La notion de collaborateur occasionnel du service public est une théorie jurisprudentielle permettant d'indemniser les personnes victimes d'un dommage alors qu'elles participent, de manière occasionnelle, à l'exécution d'un service public. Cette jurisprudence administrative a donc été créée pour permettre d'indemniser les personnes qui subissent des dommages au cours de l'exécution d'un service public. La responsabilité administrative est engagée même en l'absence de faute de la part de l'administration. Ce principe de responsabilité sans faute permet de protéger une catégorie de personnes ne bénéficiant d'aucun régime législatif de réparation des accidents du travail (Dalloz, 2019). Le Conseil d'État propose un commentaire⁴ de la jurisprudence autour de la notion de collaborateur occasionnel du service public. Il précise les conditions de la responsabilité pour risque des personnes publiques à l'égard des collaborateurs occasionnels du service public :

— **L'existence d'un service public ;**

4. "Les grands arrêts de la jurisprudence administrative" (17e édition), en 2009, commentaire de la décision du Conseil d'Etat, 22-11-1946 n° 74725.

- **La collaboration effective de la victime à ce service.** La responsabilité pour risque ne peut bénéficier qu'aux personnes ayant collaboré de manière effective et directe, et pas seulement ayant eu l'intention de collaborer, à son exécution. Ainsi, un simple usager du service public en est exclu. Sont exclues également les personnes qui collaborent en tant que membre d'un organisme auquel le service a été confié. Cependant, l'existence d'une rémunération pour la collaboration n'exclut pas la responsabilité pour risque ;
- **L'origine de cette collaboration**, qui doit venir d'une manifestation de volonté d'autorités publiques, à l'exception de cas d'urgence.

De ces critères, il résulte que la participation de citoyens à des Services Publics Partagés pourrait, dans le cas où celle-ci n'est pas couverte par un autre régime de responsabilité spécifique, faire l'objet d'une qualification de collaborateur occasionnel de service public. Cependant, tous les collaborateurs occasionnels de service public ne participent pas à un Service Public Partagé. En effet, le collaborateur peut être rémunéré dans certaines situations, comme dans celle d'agents recenseurs recrutés à titre temporaire et hors contrat, et ne sont pas des bénévoles agissant de façon temporaire et gratuite.

Cette notion permet donc de garantir une couverture d'éventuels dommages subis par les contributeurs d'un Service Public Partagé, notamment dans le cas de Services Publics Partagés reposant sur un appel à la multitude (voir 4.2.1.). Dans la pluralité des configurations d'organisation de Service Public Partagé, la notion de collaborateur occasionnel du service public permet donc une couverture en cas d'absence d'autres cadres. L'assurance fournie par cette notion pourrait par ailleurs être renforcée par l'inclusion explicite des Services Publics Partagés non couverts par d'autres régimes, dans la notion de collaborateur occasionnel de service public. Il s'agit en effet d'une notion créée par la jurisprudence dont l'application demeure incertaine pour chaque cas. Ce régime fait donc reposer la responsabilité sur l'administration à l'origine du service public. Cette dimension est également à prendre en compte. En effet, cela peut constituer pour les plus petites collectivités un risque dissuasif, qu'il faudra arriver à couvrir (fonds national, assurance privée...)

4.3 Porter les Services Publics Partagés

4.3.1 L'implication de la collectivité

Les Services Publics Partagés génèrent des externalités négatives et positives. Ils permettent de réaliser une prestation de service public en mobilisant une

ressource nouvelle, ce qui, dans de nombreux exemples, notamment développés dans l'étude de cas n°2 (appel à la multitude), rendent possible une réduction des coûts, la réalisation de projets qui auraient été impossibles sans cela.

Cependant, comme expliqué plus haut, d'autres exemples indiquent aussi que la mise en place de Services Publics Partagés peut diminuer les économies d'échelle, augmenter les sollicitations. Aussi, certaines municipalités ont dû faire face à une charge de travail accrue, suite à la mise en place d'application de signalement de défauts sur la voie publique par exemple (DITP, 2018).

Si une meilleure optimisation des ressources (financières, humaines et matérielles) peut être mise en avant comme l'un des bénéfices majeurs des Services Publics Partagés, la question de leur soutien par les pouvoirs publics demeure cruciale. Par ailleurs, même les initiatives de SPP les moins coûteuses demandent un investissement de la part de la collectivité afin de garantir leur bon développement, notamment la mise en place d'éventuelles innovations.

De plus, l'innovation permise par le Service Public Partagé peut permettre des économies à des postes éloignés de celui du service visé. Ce problème de comptabilité peut rendre difficile la mise en évidence de ces bénéfices, et donc la justification budgétaire des Services Publics Partagés (Boyle et Harris, 2009).

Cette question doit donc inciter à mettre en place un suivi spécifique autour des économies et dépenses réalisées grâce au déploiement de Services Publics Partagés. Ces informations semblent en effet nécessaires pour fonder le développement d'initiatives de Services Publics Partagés, mais aussi de mettre en avant des circuits de financements potentiels, à partir des économies identifiées.

4.3.2 La possibilité d'une indemnisation

Si nous précisons que la participation de la part de citoyens ne peut faire l'objet d'une rémunération (à l'instar d'un salarié ou d'un agent public qui travaille), il reste possible de distribuer une indemnisation. Le fondement de l'indemnisation n'est pas le temps de travail, mais la couverture partielle ou totale des frais engagés par le citoyen pour participer au SPP. Il s'agit ici de ne pas décourager la participation au SPP et de favoriser la mutualisation des actifs privés mobilisables pour le SPP.

Par ailleurs, cette indemnisation peut prendre une forme indirecte. Ainsi, les collectivités, fixant la taxe ou redevance d'enlèvement des ordures ménagères peuvent décider de rendre une part de cette taxe modulable en fonction de la quantité et/ou de la nature des déchets produits. Ce dispositif constitue

ainsi une forme d'indemnisation récompensant un effort réalisé par les citoyens, participant au service public de la gestion des déchets.

Étude de cas n°5 : le covoiturage régulier comme un transport collectif

Le covoiturage est défini en ces termes par l'article L3132-1 du code des transports :

« Le covoiturage se définit comme l'utilisation en commun d'un véhicule terrestre à moteur par un conducteur et un ou plusieurs passagers, effectuée à titre non-onéreux, excepté le partage des frais, dans le cadre d'un déplacement que le conducteur effectue pour son propre compte. Leur mise en relation, à cette fin, peut être effectuée à titre onéreux. »

Ainsi, sauf dans le cas d'une exception prévue pour les trajets de très courte distance (prévue à l'article Article L1231-15 du code des transports), il est précisé que l'indemnisation perçue par le conducteur ne peut dépasser les frais engagés dans le trajet effectué. Par ailleurs, l'indemnisation peut être versée par le passager comme par un acteur tiers.

Ecov, entreprise de l'économie sociale et solidaire, déploie et opère des lignes de covoiturage pour le compte des collectivités. Les citoyens participant à ces lignes peuvent être indemnisés (comme le prévoit le cadre général du partage de frais en cas de covoiturage). Dans le cas des lignes, la collectivité peut mettre en place deux indemnités différentes. D'une part, un conducteur qui embarque un passager perçoit un indemnité (de l'ordre de 10 ct€/km). D'autre part, indépendamment de l'embarquement des passagers, un conducteur qui propose ses sièges libres peut percevoir une indemnité. Ce dispositif permet d'engager les conducteurs à offrir leurs sièges libres dans les conditions définies par la collectivité, et ainsi d'assurer sur les lignes une fréquence de passage suffisante pour garantir un départ des passagers en quelques minutes (comme un bon transport collectif). Cette indemnisation siège libre est faite directement de la collectivité au citoyen, au titre de sa participation active au SPP constitué par la ligne. Ainsi, la collectivité a le moyen d'inciter à la "socialisation" des sièges libres qui circulent sur son territoire, et trouve un moyen de répondre aux enjeux de mobilité dans les zones trop peu denses pour être équipées de transports collectifs.



Annexes

5	Sources Principales	59
6	Annexes	61
6.1	Annexe n°1 : L'avenir du service public est-il dans le partage ? Échange avec Pierre Bauby – compte rendu d'audition	
6.2	Annexe n°2 : Les services publics à l'ère du numérique, par Aurélie Luttrin	
6.3	Annexe n°3 : Leçons pour la pratique	
6.4	Annexe n°4 : Compte-rendu d'entretien avec Étienne Chaufour	
6.5	Annexe n°5 : Notice sur le SPP dans les transports	
6.6	Annexe n°6 : Deux exemples de chartes pour la participation citoyenne	

5. Sources Principales

Méthodologie

Ce livre blanc (version intermédiaire) a été rédigé à partir de trois sources principales. Il provient d'abord des apports des membres du groupe de travail composé de parlementaires, élus locaux, juristes, chercheurs, membres de l'administration publique, entrepreneurs et acteurs privés... Ces contributions ont été intégrées directement dans le rapport ou restituées dans leur entièreté sous forme d'encadrés ou en annexes.

Il inclut également des contributions recueillies par le biais d'un questionnaire, et d'entretiens. Ce type de contributions par un public concerné par ses conclusions, vise à être étoffé dans la version finale de ce rapport.

Enfin, ce travail s'appuie sur des sources issues de la littérature scientifique et grise, autour de notions proches des Services Publics Partagés, que nous présentons dans la section "Termes connexes", mais aussi des recherches directes, menées notamment autour d'exemples de Services Publics Partagés. Les sources principales sont citées tout au long du rapport et dans la bibliographie principale.

Bibliographie principale

Cardon, Dominique. « Économie du partage, économie des plateformes ». Hors collection, 19 mai 2019, 301-9.

Carola van Eijk, Trui Steen Bram Verschuere (2017) Co-producing safety in the local community : A Q-methodology study on the incentives of Belgian and Dutch members of neighbourhood watch schemes, *Local Government Studies*, 43 :3, 323-343, DOI : 10.1080/03003930.2017.1281803

DITP. "Les citoyens acteurs du service public : quelles initiatives pour les associer davantage?", Étude, avril 2019

Duan, Paul. "Le Service public Citoyen", *Digital new deal*, juin 2018 Mc-Mullin, Caitlin. « Coproduction and the Third Sector in France : Governmental Traditions and the French Conceptualization of Participation ». *Social Policy Administration* 53, no 2 (2019) : 295-310. <https://doi.org/10.1111/spol.12482>.

Ministère de la Transition écologique. « La charte de la participation du public ». Consulté le 28 juillet 2021. <https://www.ecologie.gouv.fr/charte-participation-du-public>.

OCDE. Ensemble pour améliorer les services publics : Partenariat avec les citoyens et la société civile, Examens de l'OCDE sur la gouvernance publique, Éditions OCDE, 2014. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264168237-fr>

Ostrom, Elinor. « Crossing the Great Divide : Coproduction, Synergy, and Development ». *World Development* 24, no 6 (1 juin 1996) : 1073-87. [https://doi.org/10.1016/0305-750X\(96\)00023-X](https://doi.org/10.1016/0305-750X(96)00023-X).

Pollitt, Christopher, G. Bouckaert, et Elke Löffler. Making quality sustainable : co-design, co-decide, co-produce and co-evaluate. Ministry of Finance Finland, 2006. <https://lirias.kuleuven.be/retrieve/521075>.

Revue Internationale des Sciences Administratives 2016/1 (Vol. 82).

6. Annexes

6.1 Annexe n°1 : L'avenir du service public est-il dans le partage ? Échange avec Pierre Bauby – compte rendu d'audition

Cette Annexe présente la restitution d'un échange organisé dans le cadre des travaux sur le Service Public Partagé avec Pierre Bauby, enseignant et chercheur en sciences politiques, spécialiste des services publics et auteur de plusieurs ouvrages sur le sujet ("Service public, services publics", "L'eupéanisation des services publics" . . .). Il s'agit ici de revenir sur quelques points de repères à partir de la situation en France et en Europe. Il n'existe pas de définition unique des services publics qui fasse autorité. Il existe en Europe une diversité des concepts, des histoires et des situations, qu'il convient de prendre en compte. Deux visions des services publics coexistent en France et en Europe.

- Une vision organique assimilant le service public à sa prise en charge par un opérateur public ;
- Une vision fonctionnelle, mettant plutôt l'accent sur les missions, obligations et finalités du service public renvoyant à des droits considérés comme essentiels.

Dans ce contexte, les Services Publics Partagés relèvent d'une conception fonctionnelle du service public. Les services publics en eux-mêmes regroupent une grande variété de services, qui peuvent mettre ces deux conceptions en tension. Les services publics peuvent être administratifs, régaliens ou de réseau, marchands ou hors marché, nationaux ou locaux, effectués par un opérateur

public, mixte, privé ou associatif... Il existe cependant au milieu de cette diversité une essence commune, qu'il est possible de trouver dans tous les pays européens. Les autorités publiques ont été amenées à considérer que certaines activités ne pouvaient pas relever seulement du droit de la concurrence, et des règles de marché, mais devaient relever de normes et de règles spécifiques, autour de trois objectifs fondant leur légitimité :

- Celui de répondre aux droits de chaque habitant d'accéder à des biens et des services essentiels ;
- Celui de mettre en œuvre des rapports de cohésion et de solidarité aux différents niveaux, qui ne relèvent pas du droit commun des règles de marché et de concurrence ;
- Celui de préparer l'avenir et de garantir une durabilité.

Ces trois objectifs fondent un service public n'existant pas pour lui-même, mais pour répondre aux besoins. À ce titre, il est donc évolutif dans le temps et l'espace, pour s'adapter à l'évolution des besoins et des localités. Autour de ces objectifs communs, se placent également trois catégories de valeurs communes, qui fondent l'unité des services publics en Europe. Ces trois valeurs sont intégrées dans le protocole 26 sur les services d'intérêt général, annexées aux traités sur l'Union Européenne. Elles sont les suivantes :

- Le rôle essentiel et le large pouvoir discrétionnaire des autorités nationales, régionales et locales pour répondre aux besoins des utilisateurs, cette réponse au besoin se définit à chaque niveau d'organisation de la vie collective ;
- La reconnaissance de la diversité et des disparités au niveau des besoins, des préférences des utilisateurs, situations géographiques, sociales ou culturelles différentes,
- Six objectifs que l'on retrouve dans tous les services publics : niveau élevé de qualité, de sécurité et quant au caractère abordable, l'égalité de traitement, promotion de l'accès universel et des droits des utilisateurs, qui ne sont pas seulement des sujets.

Ainsi, une proposition concernant le Service Public Partagé doit étayer son lien avec des besoins spécifiques et sa compatibilité avec une diversité d'enjeux, mais aussi l'essence commune des services publics.

6.2 Annexe n°2 : Les services publics à l'ère du numérique, par Aurélie Luttrin

La quatrième révolution industrielle, que nous vivons, bouleverse tout sur son passage. Liée à l'exploitation des données et au développement de l'intelligence artificielle, elle se démarque, par rapport aux trois dernières, par son intensité, sa rapidité (elle se déploie à une vitesse exponentielle dans un monde aux multiples facettes et interconnecté), son ampleur (elle induit un changement de paradigme sans précédent dans le monde économique, politique, social mais aussi sur le plan individuel) et son impact systémique (cette révolution implique une transformation en profondeur des institutions, des entreprises et de la société dans son ensemble). Nous vivons une époque charnière où de nombreux choix (technologiques, éthiques, politiques, sociaux et écologiques) vont devoir être faits pour poser les nouvelles fondations de notre société, de notre humanité.

Tout comme l'écrivait Alexis de Tocqueville dans son ouvrage, *De la démocratie en Amérique*, "il faut une science politique nouvelle à un monde tout nouveau". Nous allons ainsi devoir bâtir une science politique nouvelle, poser les jalons d'un monde nouveau pour nous et les générations futures. Le service public n'échappe pas à cette refonte car, pour la première fois, il joue sa survie et va devoir relever de nombreux défis pour garantir la pérennité de l'intérêt général.

6.2.1 De la définition des besoins des usagers

Le service public se définit comme une activité d'intérêt général exercée directement par une personne publique ou directement sous son contrôle.

Il doit respecter trois principes dont deux ont valeur constitutionnelle :

- Le principe de continuité selon lequel le service public doit fonctionner de manière normale et régulière (CC, 25 juillet 1979, Droit de grève à la radio et à la télévision) ;
- Le principe d'égalité des usagers devant le service public qui implique une obligation de neutralité et de non-discrimination à leur égard ;
- Le principe de mutabilité qui implique que l'organisation et le fonctionnement du service évoluent au regard des besoins des usagers, de l'intérêt général et s'adaptent aux évolutions techniques.

La satisfaction des besoins des usagers est l'ADN du service public. Affirmer qu'il faut placer les besoins de l'utilisateur au centre de la stratégie du service public peut relever d'une tautologie mais force est de constater que, dans les faits, cette assertion ne relève pas de l'évidence.

Même si les Français sont à 67 % plutôt satisfaits des services publics, il n'en reste pas moins que la majorité constate une dégradation de la qualité des services publics depuis 10 ans, les crises sanitaire, économique et sociale que nous vivons ayant renforcé ce sentiment concernant certains services publics. L'enjeu de ces prochaines années va donc être de pérenniser la raison d'être du service public à savoir la satisfaction des besoins des usagers. Mais pour ce faire, encore faut-il connaître leurs besoins et pour les connaître, il devient nécessaire d'agréger les données les concernant et en avoir leur pleine maîtrise.

6.2.2 De l'organisation de la gouvernance des données et de son corollaire, l'indépendance technologique et juridique

Ce deuxième enjeu est crucial puisque sans la pleine maîtrise par la personne publique des données concernant lesdits services publics, il ne peut y avoir de service public.

Nous sommes dans une nouvelle ère où le pouvoir réside dans la maîtrise de la donnée. Il faut prendre conscience que notre monde physique produit un jumeau numérique en croissance exponentielle. Chaque jour, avec nos smartphones, nos ordinateurs, nos objets connectés, les différents capteurs installés dans nos entreprises, réseaux, immeubles d'habitation, nous générons, au niveau mondial, 2,5 trillions d'octets de données. En cinq ans, la quantité de données générées et échangées à travers le monde a été multipliée par sept. C'est ainsi que soixante secondes d'internet produisent 41 millions de messages sur whatsapp, 1,39 millions d'appels vocaux et vidéos, 347 222 stories sur Instagram. . . .

Quand nous savons que nous avons trois fois plus d'objets connectés que d'êtres humains sur Terre, nous nous apercevons du phénomène suivant : notre monde physique voit l'apparition de son jumeau numérique. Ainsi tout comme chaque immeuble connecté produit des données retraçant son mode de fonctionnement, ses dysfonctionnements, chaque être humain connecté produit un jumeau numérique représentant sa vie, le moindre de ses secrets inavouables et inavoués, ses forces et ses faiblesses. Elon Musk, fondateur de TESLA, prédit que « dans 25 ans, il y aura plus de nous dans le cloud que dans notre corps ».

Ces jumeaux numériques sont l'objet de toutes les convoitises et les services publics n'échappent pas à cette frénésie.

Nous assistons à une course à la captation de données, que ce soit de la part des géants du numérique américains (GAFAM : Google, Apple, Facebook, Amazon, Microsoft) ou chinois (BATX : Baidu, Alibaba, TenCent, Xiaomi),

ou de la part d'autres sociétés issues ou non de l'économie traditionnelle (les concessionnaires – transports, eau, déchets – banques, assurances, grande distribution. . . .). Pourquoi une telle frénésie ? Tout simplement parce que la donnée est désormais LA matière première indispensable pour avoir le pouvoir. Les professionnels de la donnée que sont les géants du numérique l'ont compris depuis de nombreuses années et bien avant tout le monde. C'est par la donnée que nous pouvons construire tous les outils nécessaires (algorithmes, intelligence artificielle) pour développer, contrôler et maîtriser une entreprise, un secteur de l'économie, toute l'économie, des individus, tous les individus, un pays. Ainsi la pérennité des services publics réside dans la construction de la gouvernance de leurs données et de leur indépendance technologique et juridique pour leur exploitation.

Gouvernance et indépendance sont les piliers de la souveraineté numérique. Les personnes publiques doivent opérer une stratégie de reprise de contrôle de leurs données tant sur le plan technologique que juridique. Ces données relèvent de leurs pouvoirs et doivent bénéficier d'une protection particulière. Les personnes publiques doivent être les tiers de confiance dans le stockage et l'exploitation des données des usagers des services publics et des données relevant de l'exploitation desdits services. Sans cette gouvernance, il ne pourra pas y avoir de service public effectif.

6.2.3 De l'éthique à la déontologie

La gouvernance des données et l'indépendance juridico-technologique des services publics ne pourront se construire sans prédétermination d'un cadre éthique voir même de la rédaction d'une véritable déontologie pour uniformiser les pratiques, l'éthique relevant plus d'une démarche personnelle.

L'exploitation des données nécessite, pour être réalisée sans dénaturation des principes fondamentaux et constitutionnels régissant le service public, une véritable réflexion sur les limites que nous ne voulons pas dépasser pour conserver le respect de l'être humain et de ses droits fondamentaux.

Nous sommes le pays des Droits de l'Homme, restons-le en anticipant les évolutions technologiques et leurs dévoiements potentiels. La 4ème révolution industrielle ne sera un levier de croissance qui si nous anticipons et empêchons les dérives qui pourraient conduire à des dictatures algorithmiques qui seraient maîtrisées par des multinationales monopolistiques mettant ainsi en danger les démocraties et les droits des populations.

Les algorithmes et l'intelligence artificielle sont créés par des êtres humains. Ils

ne seront que ce que nous souhaitons qu'ils soient. Faisons en sorte qu'ils soient le reflet de nos idéaux politiques, valeurs républicaines et porteurs de l'intérêt général. Pour ce faire, l'élaboration d'un code de déontologie de l'intelligence artificielle et de l'algorithme paraît nécessaire pour uniformiser les pratiques et donner un cadre clair aux secteurs public et privé.

6.2.4 De la nécessaire évolutivité et adaptabilité des services publics

Les usagers de la 4ème révolution industrielle sont biberonnés aux plateformes et à la satisfaction immédiate des besoins. Les usagers n'ont plus le temps d'attendre et réagissent très vite au moindre dysfonctionnement.

Le service public doit s'adapter à cette évolution des mœurs et grâce à la technologie, doit pouvoir anticiper au mieux les besoins des usagers.

Sans une stratégie construite autour de cette mutabilité croissante, le service public risque de disparaître et de se faire remplacer par des géants du numérique ayant la capacité de créer des services idoines. Nous le constatons déjà aux Etats-Unis avec les premières écoles Amazon qui ont été créées pour pallier les dysfonctionnements du système éducatif américain mais aussi pour créer une future main-d'œuvre acquise à la cause du groupe.

Une entreprise ne peut gérer en toute autonomie un service public car une entreprise, du fait de sa raison d'être (faire le maximum de bénéfices), n'a pas pour objectif de servir l'intérêt général.

La puissance publique doit conserver la maîtrise des services publics faute de quoi, nous assisterons à une augmentation exponentielle des injustices sociales et une fragilisation des fondements de notre République.

6.2.5 De la culture de l'achat et de l'innovation : éloge de la prise de risque

Pour être dans la satisfaction permanente des besoins des usagers, il faut être dans l'innovation et l'anticipation, ce qui implique deux changements profonds de mode de fonctionnement : prendre des risques et avoir une véritable culture de l'achat public.

Innover nécessite d'être ouvert à la prise de risque. Pas d'innovation sans test, sans échecs.

Pourquoi les Etats-Unis et la Chine sont-elles des puissances aussi avancées dans le domaine de l'exploitation des données et de l'intelligence artificielle ? Tout simplement parce que l'échec fait partie du processus de réussite et n'est pas une ignominie à sanctionner. Le fameux « test and learn » est le mantra des géants du numérique et de leurs États respectifs. La puissance publique

ose et soutient l'échec, le guide, l'encadre pour atteindre les objectifs qu'elle s'est fixée. Pas d'action timorée dans le domaine de l'intelligence artificielle mais une alliance forte entre la puissance publique, les centres de recherche, les investisseurs et les chefs d'entreprise. Les administrations de ces États n'hésitent pas à financer l'expérimentation.

En France, l'expérimentation est le plus souvent financée par des entreprises qui viennent tout juste d'être créées et à qui on demande, avant de se lancer dans la phase achat public, de financer elles-mêmes leurs fameuses preuves de concept (POC pour les intimes). Arrêtons le massacre des POC gratuits qui ne font qu'avantager les entreprises qui ont déjà une assise financière et qui ne sont pas automatiquement des chantres de l'innovation. Ces POC gratuits ne font que conforter un système bien établi qui empêche toute nouveauté d'émerger puisqu'il opère une sélection par la trésorerie et non par l'innovation. Si les services publics veulent être à la pointe de l'innovation, ils vont devoir financer cette dernière et par la même occasion partir à sa recherche en développant une véritable culture de l'achat public.

Un acheteur public est un peu le mouton à cinq pattes. Il doit avoir une maîtrise du cadre juridique, une connaissance des enjeux techniques et technologiques du secteur considéré, analyser les besoins de la personne publique dont il dépend et assurer une veille constante de la puissance publique du marché en rencontrant les représentants des sociétés concernées. Fin négociateur, il ne doit pas craindre d'entrer en confrontation pour défendre les intérêts de la personne publique.

La fonction d'acheteur public nécessite d'être revalorisée. Trop souvent cantonnée aux catégories B ou C, elle relève en réalité de la catégorie A. Elle nécessite un socle de compétences pointues sans lesquelles il sera très difficile pour une personne publique d'avoir une politique d'achat efficace. L'acheteur public est la cheville ouvrière de la performance du secteur public.

C'est lui qui va également insuffler l'innovation. C'est lui qui ne va pas hésiter à challenger les cocontractants et faire appel à de nouvelles solutions en phase avec les besoins de la population. Mais il ne pourra le faire que si, en amont une véritable stratégie d'innovation est mise en place au sein de la structure qui l'emploie et si on lui donne les moyens d'expérimenter.

Ne perdons pas à l'esprit le fait que les citoyens ne reprochent jamais à une personne publique d'avoir tenté de répondre à ses besoins. En revanche, ils reprochent toujours à la personne publique de ne rien faire pour répondre à ses besoins. L'immobilisme et la peur de l'échec sont les grands ennemis de la

survie des services publics.

6.2.6 De l'impérieuse nécessité d'attirer des nouveaux talents et de faire évoluer le management

Les défis que doit relever le service public ne pourront l'être sans des femmes et des hommes avec les compétences idoines, animés par l'intérêt général. Le service public va devoir attirer des nouvelles générations et garder leurs talents actuels. Pour ce faire, un autre type de management doit être appliqué pour fédérer les équipes et encourager l'innovation sans peur de sanctions en interne. De même, vont très vite se poser les problématiques autour du traitement des fonctionnaires et de leur statut. Le service public aura besoin en masse de data scientists, de data analysts et d'autres nouveaux profils qui, jusque-là n'existaient pas dans la fonction publique. Quand on sait qu'un data scientist, au sortir de l'école, gagne aux alentours de 50 000€ par an, nous décelons très vite la problématique salariale au sein de la fonction publique. Nous ne pourrions attirer des pépites en leur proposant des CDD, des perspectives d'évolution limitées et parfois un management inadapté avec un présentiel obligatoire quand en face des tapis rouges leur seront déroulés au sein du secteur privé. Conserver les talents du service public et en attirer de nouveaux, tel est le défi ultime que devra relever le service public pour garantir sa survie.

Les enjeux du service public à l'ère du numérique sont donc profondément humains. Les solutions sont d'une déroutante simplicité : elles sont en chacun de nous et relèvent de notre volonté et de notre capacité à œuvrer ensemble, dans une cohérence collective pour sauver l'intérêt général. La technologie n'est rien sans l'humain. A nous de savoir quelle société nous voulons construire. L'avenir du service public est entre nos mains et ne nécessite finalement aucune usine à gaz. Volonté, méthode et pugnacité, tels sont les ingrédients pour pérenniser les fondements de notre démocratie.

6.3 Annexe n°3 : Leçons pour la pratique

À partir de la littérature consultée, il nous est possible de mentionner des bonnes pratiques pouvant en permettre le développement. Cette synthèse est réalisée à partir de plusieurs sources : DITP, 2019 ; OCDE, 2016 ; Van Eijk, 2017), mais aussi des entretiens et recherches propres menées par ce groupe de travail.

6.3.1 Engagement de l'administration

Il est indispensable au bon développement des Services Publics Partagés. L'étude de l'OCDE réalisée en 2016 indique que les deux facteurs les plus propices à la co-production sont un engagement au plus haut niveau des pouvoirs publics, ainsi qu'une volonté de ces derniers de travailler avec la société civile (deux facteurs cités dans respectivement 84 % et 79 % des cas examinés par l'étude).

— Bonnes pratiques

L'administration peut ainsi prendre un rôle de facilitateur, permettant la coordination des différents acteurs et la mise en place administrative des projets. Elle pourrait ainsi développer une méthode d'accompagnement. Une démarche pédagogique ciblant les professionnels des services publics est également nécessaire, l'engagement de ces derniers ne pouvant être tenu pour acquis. Enfin, le recours à un tiers de confiance peut permettre de garantir le respect des principes du service public, et des éventuels engagements pris par l'autorité organisatrice.

6.3.2 Engager la société civile

En parallèle de l'engagement de la puissance publique, la capacité à mobiliser la société civile est clé.

— Bonnes pratiques

Cette mobilisation peut passer par une communication simple, reposant sur des plateformes accessibles et conviviales. L'implication des citoyens et usagers dès l'élaboration des projets permet de garantir leur engagement, tout en permettant au projet d'être en adéquation avec eux. Cette communication doit tenir compte de l'hétérogénéité des contributeurs, notamment concernant leurs motivations et modalités d'engagement.

La constitution d'un groupe restreint très engagé peut fournir un appui de poids

aux acteurs publics, s'il veille cependant à ne pas exclure de fait du service produit des populations non représentées dans ce cercle. Une réflexion autour de la pérennisation de cet engagement, au-delà de l'implication initiale est également nécessaire.

Proposer des contributions adaptables aux possibilités de chaque citoyen permet aussi de favoriser leur engagement. En effet, standardiser à outrance les possibilités de participation risque de ne pas permettre de répondre aux attentes des différents contributeurs. Notamment, l'ajout d'éléments obligatoires doit être considéré avec précaution.

Cette contribution peut enfin être favorisée par la mise en place d'incitations. Enfin, la pédagogie envers les usagers, notamment concernant les avantages à attendre des services publics partagés, pour eux-mêmes et au-delà des réductions des coûts pour l'administration, peut favoriser cet engagement.

6.3.3 Mise en place d'un cadre

La mise en place d'un cadre propre d'accompagnement des Services Publics Partagés est indispensable à leur bonne mise en place, permettant notamment de répondre aux exigences que génère l'implication et la participation de la société civile chez les citoyens.

— Bonnes pratiques

Ce cadre doit notamment permettre la mise à disposition de ressources financières propres.

Il doit également permettre de cadrer précisément la répartition du risque entre les différentes parties prenantes des Services Publics Partagés..

Enfin, l'établissement de critères permettant de garantir la qualité des services produits avec la participation de la société civile semble essentiel à la réussite d'un projet de Services Publics Partagés. Cette qualité, qui permet déjà de répondre aux exigences du service public, permet également de répondre aux attentes supplémentaires de la part des citoyens.

6.4 Annexe n°4 : Compte-rendu d'entretien avec Étienne Chau-four

Cette Annexe est le compte-rendu d'un entretien mené avec Étienne Chau-four. Il a notamment été conseiller général du département de l'Essonne, maire de Juvisy sur Orge et président du SDIS 91 (Service départemental d'incendie et de secours).

6.4.1 Expérience avec les sapeurs-pompiers

Chaque pays dispose de son propre système de sécurité civile. L'Allemagne sépare la gestion des feux de la gestion de l'aide à la personne. Sa Technisches Hilfswerk (Agence fédérale pour le secours technique), organisme de secours en cas de désastre repose très largement sur des bénévoles. Le recours à un système de volontariat dans le système français compte pour 80 % de l'effectif total des sapeurs-pompiers, une proportion qui est bien plus importante dans les zones rurales. Certaines zones sont en revanche couvertes par des pompiers totalement professionnalisés (la brigade de sapeurs-pompiers de Paris ou le bataillon des marins-pompiers de Marseille).

Les volontaires ne sont pas des bénévoles, ils ont la capacité d'intervenir en urgence, permis par un accord avec leur éventuel employeur. Ils reçoivent une forme de défraiement, dépendant notamment des interventions réalisées. Cette rémunération peut donner lieu à des cas de volontaires reposant exclusivement sur cette indemnité pour leur rémunération, et cumulant des postes dans plusieurs centres. C'est une exception à laquelle il faut être attentif, qui crée une dépendance à un engagement qui peut être stoppé en cas de problème physique par exemple.

Ce schéma, ancien, permet une bonne couverture du territoire. Il implique de trouver un bon équilibre entre volontaires et professionnels, notamment concernant le partage des interventions. Une première expérience en tant que volontaire peut aussi être un point d'entrée pour la préparation des concours professionnels. Il permet notamment :

- d'assurer un service public de proximité sur l'ensemble du territoire français, pour un coût largement réduit par rapport à un effectif entièrement professionnel,
- un fort lien de solidarité entre la ville et les sapeurs-pompiers, qu'habitent les volontaires,
- aux entreprises employant des sapeurs-pompiers volontaires d'avoir des secouristes formés sur leur lieu de travail.

Il est donc un exemple établi de service public reposant activement sur la participation de volontaires, mais aussi de la diversité des configurations possibles pour la prestation de services essentiels. Dans ce cas, le service public est dissocié de la fonction publique.

6.4.2 Associations

La France fourmille de modèles où des associations apparaissent comme des services publics : la Croix Rouge, le Secours populaire. Les associations culturelles, humanitaires, de quartiers, sont composées d'une grande majorité de bénévoles. Un grand nombre de services sociaux culturels de quartiers sont permis par ces engagements. Ils sont également des points clés de développement du lien social, les bénévoles s'engageant dans leur lieu de résidence. Ces engagements associatifs constatés à Juvisy ont souvent été à l'origine d'engagements en politique, il est aussi générateur de civisme, de diminution de l'abstention aux élections.

Un développement intéressant a pu être observé dans la ville. Des générations de militants associatifs ont voulu, une fois arrivés aux postes élus de Juvisy, intégrer cette vie associative aux services municipaux. Cette démarche a cependant eu des effets pervers. Tout d'abord elle a privé des associations de leur raison d'être, et les a privées de l'engagement de bénévoles, diminuant ainsi une forme d'engagement citoyen historique.

D'un autre côté, on peut aussi observer des cas d'associations qui se trouvent à dépendre de l'engagement de leur fondateur, qui peinent à renouveler leurs équipes et à se pérenniser. Il est donc nécessaire, pour faire face à ces problèmes, de trouver un équilibre avec soutien de la part de la puissance publique qui ne dévitalise pas l'engagement bénévole. Ainsi, à Juvisy ont pu être mis en place des systèmes de tutelles, par lesquels la mairie met à disposition d'associations des salariés ainsi que des subventions. La mise en place de ce système a donné lieu à certaines frictions, avec une minorité de membres vivant ce changement comme une prise de pouvoir. Ce système comporte également d'autres risques :

- celui d'une remise en cause en cas de changement politique du côté de la mairie (changement de majorité.), ce qui est moins le cas du SP traditionnel ;
- d'autres difficultés concernant la gestion d'activités non laïques.

Ainsi, ce système mixte peut permettre de répondre à des problématiques freinant l'activité des associations : celle de la pérennisation économique et du renouvellement des équipes. Une approche de services publics partagés peut

apporter de précieuses garanties. Cela implique également de laisser les habitants explorer eux-mêmes des champs d'engagement, et porter, en collaboration avec les pouvoirs publics.

6.5 Annexe n°5 : Notice sur le SPP dans les transports

Nous allons ici nous intéresser plus précisément à des exemples de SPP dans la mobilité. Les exemples analysés s'attaquent à un enjeu d'accessibilité aux transports, notamment dans des zones peu desservies, insuffisamment denses pour que des offres de transports en commun puissent être déployées. Ces exemples de SPP proposent donc des alternatives, moins coûteuses pour les usagers ou/et la collectivité, reposant sur une implication citoyenne. Ceux-ci sont donc pertinents pour répondre à des enjeux sociaux mais aussi environnementaux : en effet, le secteur du transport représente 30 % des émissions françaises de gaz à effet de serre.

6.5.1 Le covoiturage

L'article L3132-1 du code des transports, définit le covoiturage en ces termes : « Le covoiturage se définit comme l'utilisation en commun d'un véhicule terrestre à moteur par un conducteur et un ou plusieurs passagers, effectuée à titre non onéreux, excepté le partage des frais, dans le cadre d'un déplacement que le conducteur effectue pour son propre compte. Leur mise en relation, à cette fin, peut être effectuée à titre onéreux. » Le conducteur peut recevoir une indemnisation de la part du passager, et/ou d'une collectivité dans le cadre de covoiturage organisé par celle-ci, et même dans le cas d'un trajet mis à disposition. Il peut être une compétence des Autorités Organisatrices de Mobilité, qui peuvent l'organiser (marché, délégation de service public), afin de garantir sa pertinence pour le territoire.

Ainsi, le covoiturage peut répondre à un service d'intérêt général, s'il s'intègre dans une offre de transport qu'il vient compléter, et qu'il est sous pilotage explicite de la collectivité.

6.5.2 Les Transports solidaires

Le transport solidaire met en relation des conducteurs bénévoles et des passagers, qui ne peuvent pas ou plus utiliser de véhicule personnel pour les trajets quotidiens. Il est déployé dans les territoires périurbains ou ruraux, insuffisamment desservis par les transports en commun. Le transport solidaire

se distingue du covoiturage en ce que le conducteur bénévole effectue le trajet à la demande du passager, et qu'il ne met donc pas à disposition l'un de ses sièges dans le cadre d'un trajet qu'il fait pour son propre compte. Les conducteurs reçoivent de la part de leurs passagers une indemnisation qui vise à couvrir l'intégralité du coût du trajet, afin que cette action bénévole ne pénalise pas le conducteur.

Les Buurt Bus néerlandais ou les Bürger Bus allemands offrent un autre exemple de transport solidaire. Ces services de transport régulier dans des zones peu denses reposent sur la participation de conducteurs bénévoles, permettant de réduire le coût pour la collectivité de service qu'il ne serait pas possible de déployer par une organisation classique. 170 lignes ont été mises en place aux Pays-Bas, mise en place cadrée par des critères stricts (de caractéristiques du territoire, de non-concurrence avec d'autres transports en commun existants, d'investissement minimal et de connexion avec le réseau de transport).

Ainsi, les transports solidaires peuvent donc répondre à un service d'intérêt général, avec une participation indispensable de la part de citoyens. Intégré dans un dispositif piloté par un acteur public, il peut faire l'objet d'une qualification comme service public.

6.5.3 Principes pouvant inspirer le SPP : l'exemple de la micro-mobilité

La micro-mobilité concerne, pour les distances courtes, des trajets individuels effectués avec des véhicules légers : trottinettes électriques, vélos, gyroroue, pouvant être utilisés en complément d'autres moyens de transport. Ces véhicules peuvent être vendus à leurs utilisateurs ou loués, par exemple en "free-floating" (mise à disposition de véhicule sans borne), par un opérateur de micro-mobilité. Il s'agit bien d'opérateurs strictement privés, ne remplissant pas de service public. Il peut être intéressant de s'attarder sur certaines pratiques qui mettent à contribution les utilisateurs, et qui pourraient être reprises pour être adaptées à un modèle de SPP. Cette démarche est également pertinente puisque, comme souligné par l'ADEME, l'enjeu concernant la mobilité en free-floating pour les mobilités est de parvenir à "capter la "valeur publique"" (p.80) de ces services, les réguler, et permettre leur éventuelle intégration harmonieuse au réseau de transport public (2019).

— Le co-financement de la flotte

L'opérateur français de micro-mobilité Pony propose des trottinettes électriques et des vélos en libre service. En plus des formules classiques de

location des véhicules, Pony propose à ses clients d'acquérir des trottinettes et des vélos, proposés ensuite à la location. Les gains sont partagés entre son propriétaire, qui en touche 50 pour cent, et l'opérateur de mobilité. Ce modèle permet, selon la start-up, d'être rentable sur tous ses trajets, et d'assurer sa viabilité financière. Il s'agit d'une sorte de crowdfunding d'un bien d'équipement partagé sur la voie publique (mais qui a la caractéristique -majeure- de générer un revenu rentable).

— **La répartition des véhicules**

Les pratiques de micro mobilité reposant sur une location qui permet de déposer le véhicule à plusieurs endroits peut entraîner des difficultés concernant une répartition uniforme de la flotte dans une ville donnée. Le système de Vélib' mis en place dans la ville de Paris rencontre ces difficultés : des bornes de retrait vides dans des zones de fort départ empêchent des usagers de bénéficier de ce service. Symétriquement, des bornes pleines dans des destinations populaires rendent impossible la restitution de véhicules dans ces zones. Pour pallier cette difficulté ont été mis en place des bonus sous la forme de minutes de location supplémentaires offertes. Un usager qui restitue un vélo dans une station vide, ou au contraire qui retire un vélo d'une station pleine se verra offrir 3 minutes bonus supplémentaires. S'il cumule les deux, il gagne 10 minutes additionnelles. Ce système fait donc ainsi reposer un segment du bon fonctionnement des Vélib' sur une participation des usagers, par un mécanisme d'incitation.

6.6 Annexe n°6 : Deux exemples de chartes pour la participation citoyenne



Figure 6.1 – Synthèse, National Standards for community engagement, p.9

Article 1 – La participation du public nécessite un cadre clair et partagé

» La nature du projet

La nature du projet et ses enjeux, ainsi que le besoin auquel il répond sont clairement présentés.

» Le porteur de projet / le décisionnaire

Le porteur de projet et le décisionnaire, s'il est différent, sont clairement identifiés, ainsi que leurs responsabilités propres et les contraintes auxquelles ils sont soumis.

» L'objet du débat

La ou les questions à débattre sont clairement explicitées.

» Les scénarios alternatifs

Le porteur de projet présente, lorsque c'est pertinent, un scénario alternatif ainsi que les variantes envisageables, le cas échéant, sur divers points du projet.

» Le rôle de la participation du public dans le processus décisionnel

À chaque étape du projet, le processus décisionnel est précisé, et notamment la place de la participation du public ainsi que le degré de participation du public prévu (de la consultation à la co-construction). Ces choix sont opérés par le porteur de projet après consultation de tous les participants.

» L'information du public

Le public a accès, dans les limites définies par la loi, à une information complète, transparente, sincère, pertinente et intelligible, tout au long de l'élaboration du projet, de sa conception à sa réalisation et à sa mise en œuvre.

» La reconnaissance des savoirs et de l'expertise

Les participants reconnaissent mutuellement et respectent :

- les expertises réalisées par le porteur de projet ;
- les savoirs des participants et leur expertise d'usage ;
- les expertises complémentaires et/ou alternatives à celles réalisées par le porteur de projet.

» Le tiers garantissant le processus participatif

Pour renforcer la qualité du dialogue et la confiance entre les participants, le porteur de projet fait appel à un tiers garantissant le processus participatif ou à des participants ayant cette fonction. Ce dispositif répond à un objectif de neutralité et d'impartialité sur la conduite du processus participatif. Il relève, autant que possible, d'un consensus entre les participants avant sa mise en place.

Le tiers garant ou les participants ayant cette fonction produisent un bilan qui résume la façon dont s'est déroulée la participation, relevant les points de convergence et de divergence résultant des débats. Ce bilan est remis au porteur de projet, ou au décisionnaire, au titre des éléments préparatoires à son choix final. Il fait l'objet d'une diffusion large auprès du public et est accessible au moins jusqu'à la mise en œuvre du projet.

» Le bilan du processus participatif et la reddition de comptes

Chaque étape du processus participatif donne lieu à un bilan du porteur de projet, qui explicite, en la motivant, la manière dont il a pris en compte ou non les contributions du public dans son choix final.

» La robustesse de la décision

Le respect des valeurs et principes de la Charte dans l'élaboration de la décision contribue à améliorer la légitimité et la robustesse de la décision prise au terme de ce processus décisionnel.

» La continuité de la participation

La participation du public intervient suffisamment en amont et tout au long de l'élaboration d'un projet. Au minimum, un retour régulier vers les citoyens est prévu au cours de la mise en œuvre du projet.

Article 2 - La participation du public nécessite un état d'esprit constructif

» L'état d'esprit

Chaque participant se doit d'agir dans un esprit d'écoute, de bienveillance, de respect, d'ouverture, de sincérité, de loyauté.

» L'acceptation des divergences

Les divergences de points de vue sont respectées comme un élément susceptible d'améliorer la qualité du projet.

» L'implication des participants

Avoir un débat de qualité suppose que ses participants s'approprient le sujet, argumentent leurs positions, prennent en compte l'intérêt collectif du projet, et aient une attitude constructive dans la façon de le discuter.

» La culture de la participation

Le porteur de projet forme ses chefs de projet aux principes de la participation du public.

Article 3 - La participation du public recherche et facilite la mobilisation de tous

» L'inclusion

La participation du public inclut tous les publics concernés, à travers une démarche pro-active pour associer les publics les moins disponibles ou les moins enclins à participer.

» La diversité

La diversité des publics garantit une plus grande qualité des débats et de la délibération.

» L'égalité

La participation du public garantit aux participants l'égalité de l'accès à l'information, à la parole, et à l'écoute.

» L'équivalence de traitement des points de vue exprimés

Il est porté une égale attention à la parole de chacun et les arguments avancés ne sont jugés que sur leur pertinence propre.

Article 4 - La participation du public encourage le pouvoir d'initiative du citoyen

» Les initiatives citoyennes

Le porteur de projet considère sérieusement, et argumente s'il ne les retient pas, les propositions des participants sur :

- des informations et expertises complémentaires existantes qu'ils souhaitent verser au débat ;
- des projets alternatifs ou variantes au projet proposé ;
- des suggestions de modification du processus participatif ;
- des demandes d'expertises complémentaires. Les parties s'entendent pour prioritairement chercher à co-construire le cahier des charges des études complémentaires qui apparaissent utiles, rechercher en commun une solution à leur financement et mettre en place un comité de suivi.

» Les outils

Le porteur de projet utilise des méthodes et des outils participatifs de qualité incarnant les valeurs et principes contenus dans cette Charte. Il cherche à les diversifier afin d'assurer la plus grande pluralité des publics ainsi qu'une meilleure qualité des débats. Il s'engage à la fois à accueillir le public mais aussi à aller à sa rencontre.

» La reconnaissance

Les bénéfices de la participation du public sont d'autant plus importants que le porteur de projet valorise les contributions du public au cours du processus et dans son bilan final.

Figure 6.2 – La Charte de la participation du public, MTE, 2021, p. 2-3