



Action Publique

RECHERCHE & PRATIQUES

N°6



L'ÉDITORIAL

Avec ce sixième numéro, *Action publique. Recherche et pratiques* intègre dans ses pages la *Note réactive*, une publication historique de l'IGPDE rédigée et signée par un chargé d'études de l'institut. Cette *Note réactive* a pour objet de décrire une réforme récente ou une pratique innovante de gestion publique dans un pays particulier. Sa conception a également évolué, car l'IGPDE va désormais chercher les informations à la source en contactant les experts étrangers en charge de ces réformes afin de vous faire bénéficier de leurs retours d'expérience.



Virginie Madelin
Directrice générale
de l'IGPDE

En agrégeant dans cette revue les publications en gestion publique de l'IGPDE, nous souhaitons contribuer à une action publique fondée sur les faits. Pour cela, les publications scientifiques, l'expérience des organisations publiques et celle des praticiens sont autant de données que nous souhaitons porter à votre connaissance.

Rendre utile et rendre compte de la recherche scientifique

Dans *L'Analyse comparative*, Ines Mergel, professeure de gestion publique, offre à la fois un éclairage théorique et des exemples concrets de méthodes collaboratives mises en œuvre par les directions du numérique de différentes administrations publiques en Europe. Elle rend compte de la complexité des politiques publiques en décrivant de nombreuses manières de mettre en œuvre des démarches de co-production de l'action publique.

La recherche peut ainsi apporter au praticien des connaissances factuelles et descriptives d'un apport considérable pour identifier précisément à quoi peut correspondre la mise en place des objectifs généraux d'une politique publique, ici de co-production et de co-création. Toutefois, la recherche scientifique n'est pas la seule source de preuves utile au praticien, et elle peut

aussi s'enrichir de connaissances procédurales visant à expliquer comment des objectifs spécifiques sont mis en œuvre.

Nourrir une action publique fondée sur les faits

À cet effet, les données organisationnelles recueillies au niveau local sont des sources très riches sur les contextes de conception de politiques publiques, et c'est l'objet de la *Note réactive* d'en rendre compte. Dans ce numéro, celle-ci présente un outil d'inclusion numérique développé par l'Agence de la modernisation administrative portugaise qui vise

à favoriser l'utilisation des services administratifs par des usagers non coutumiers des démarches numériques. Le retour d'expérience de praticiens de cette agence vient compléter la présentation de cette démarche innovante en précisant les défis rencontrés dans sa mise en œuvre.

Comme à chaque édition, *L'Article* met en avant un dialogue entre recherche et pratique avec une analyse du droit à l'erreur de Jacques Chevallier, professeur émérite de droit public, accompagné d'un entretien vidéo où ce dernier échange avec Édouard Marcus qui était chef du service juridique de la fiscalité à la DGFIP au moment de la rédaction de l'article. En croisant leurs regards sur la loi pour un État au service d'une société de confiance et sur la mise en place du droit à l'erreur, ils contribuent à tisser des liens entre des expertises qui ne se croisent pas assez souvent.

Enfin, nous rendons désormais compte de l'actualité de la gestion publique en France et à l'international *via* notre compte Twitter @igpde_gp. Nous y traitons de sujets présents dans l'actualité des réformes en France et des expériences européennes et étrangères. N'hésitez pas à nous suivre !

Bonne lecture !

Directrice de la publication :

Virginie Madelin, directrice générale de l'IGPDE

Rédacteur en chef :

Marcel Guenoun, directeur de la Recherche à l'IGPDE

Coordonnateur de la publication :

Jean-Gabriel Plumelle, chargé d'études à l'IGPDE

Comité de rédaction :

Nadine Bernet, correctrice à l'IGPDE

Jean Dezert, chargé de veille et de recherche en gestion publique comparée à l'IGPDE

Edoardo Ferlazzo, chargé d'études et de diffusion des savoirs à l'IGPDE

Jean-Gabriel Plumelle, chargé d'études à l'IGPDE

Mise en page :

IGPDE

Traduction française :

Les traductions de l'anglais vers le français ont été réalisées par le centre de traduction des ministères économiques et financiers

Si vous souhaitez recevoir par courriel la revue *Action Publique. Recherche et pratiques*, rendez-vous sur le site <https://www.economie.gouv.fr/igpde-editions-publications> pour vous inscrire à notre liste de diffusion.

Publication trimestrielle en accès libre – ISSN 2647-3135

✉ recherche.igpde@finances.gouv.fr

🐦 [@Igpde_Gp](https://twitter.com/Igpde_Gp)

📺 youtube.com/igpde

La revue *Action Publique. Recherche et pratiques* est réalisée en partenariat avec :

l'université Paris Dauphine

l'Institut International
des Sciences Administratives

Dauphine | PSL 
UNIVERSITÉ PARIS

HOUSE OF
PUBLIC AFFAIRS

IIAS  **IISA**
International Institute
of Administrative Sciences Institut International
des Sciences Administratives

La co-crédation de valeur publique par les directions du numérique : une comparaison internationale

Par Ines Mergel

La transformation numérique de l'État a acquis une importance croissante au sein des agendas gouvernementaux durant la dernière décennie. En Europe, des directions du numérique rattachées aux niveaux hiérarchiques les plus élevés de l'administration ont émergé pour impulser et mettre en œuvre la transformation numérique dans leur pays. Bien que ces directions soient généralement rattachées aux niveaux fédéral, national ou central de l'appareil administratif,

leurs procédures concernent aussi bien l'État central que l'échelon municipal ou local. Au moyen d'une approche comparative entre plusieurs pays européens, cet article traite de la manière dont ces directions du numérique procèdent pour co-crédier de la valeur publique, tant pour les usagers internes qu'externes.



Ines Mergel est professeur d'administration publique au département de politiques et administration publique de l'université de Constance en Allemagne. Elle est membre élue de la National Academy of Public Administration (Washington DC, États-Unis). Ses travaux portent sur les thématiques de gouvernance digitale telles que la transformation digitale, le gouvernement agile et l'approche design orientée utilisateur.

Le déficit d'investissement à long terme, l'échec de projets informatiques coûteux, les retards accumulés dans la modernisation des administrations et la nécessité de mettre en œuvre des changements de grande ampleur pour faciliter les efforts de transformation numérique ont été quelques-uns des facteurs amenant la création de directions du numérique dans plusieurs administrations européennes. Constituées comme des unités informatiques extérieures aux directions traditionnelles des systèmes d'information, les directions du numérique sont apparues comme un troisième acteur intermédiaire entre services centraux et services décentralisés en charge des systèmes d'information.

Dans leur travail de transformation numérique, les directions du numérique ont également développé des

moyens pour créer de la valeur publique, qu'il s'agisse de valeur économique, administrative, démocratique ou citoyenne. Elles se sont ainsi attachées à déployer des activités de co-production qui peuvent être divisées en plusieurs étapes de : 1. Co-crédation/co-mise en service, 2. Co-conception, 3. Co-mise en œuvre/co-gestion, 4. Co-prestation et 5. Co-évaluation. Chacune de ces étapes présente des difficultés particulières pour les directions du numérique.

Afin de comprendre en quoi les directions du numérique contribuent à co-crédier de la valeur publique, une démarche qualitative a été menée *via* la réalisation d'études de cas dans plusieurs pays. Les cas étudiés décrivent les directions du numérique créées au Royaume-Uni (*Government Digital Service*), en Italie

(*Team Digitale*), en Belgique (DG Transformation digitale du BOSA), en France (DINSIC — Direction interministérielle du numérique et du système d'information et de communication de l'État¹), en Espagne (*Secretaría General de Administración Digital*)

et au Danemark (Autorité danoise des entreprises — Erhvervsstyrelsen). Les cas sélectionnés dans cet article sont issus d'entretiens préalables avec des experts et d'un suivi des politiques publiques en la matière.

Les directions du numérique : création et contexte

La plupart des directions du numérique ont été créées au cours des dix dernières années dans le prolongement des efforts de transformation numérique déjà entamés par l'administration. Il convient de noter, toutefois, que la direction du numérique mise en place au Royaume-Uni n'est pas née d'une structure existante ; elle a volontairement été créée *ex nihilo* et a même été installée dans un quartier de Londres qui abrite généralement des start-up. D'autres directions du numérique ont émergé à partir d'entités existantes, comme le BOSA en Belgique, initialement créé en 2001 puis réorganisé en 2017. En Espagne, la direction du numérique actuelle, créée en 2016, trouve son origine dans un rapport de la Commission pour la réforme des administrations publiques (CORA) de 2013, qui soulignait la nécessité pour la Direction centrale des systèmes d'information de jouer un rôle de pilotage des politiques publiques et de coordination.

Toutes ces structures sont rattachées aux niveaux hiérarchiques les plus élevés de l'administration et s'inscrivent dans le cadre des efforts de transformation numérique des administrations nationales, fédérales ou centrales. À titre d'exemple, en Espagne, le *Secretaría General de Administración Digital* (secrétariat général de l'administration numérique) est rattaché au secrétariat d'État à la fonction publique, qui fait lui-même partie du ministère de la Politique territoriale et de la Fonction publique ; au Royaume-Uni, le GDS fait partie du *Cabinet Office* (services du Premier ministre) ; au Danemark, l'Autorité danoise des entreprises est chapeautée par le ministère de l'Industrie et du Commerce ; en Italie, la *Team Digitale* est rattachée à la présidence du Conseil des ministres et en France, la DINSIC est un service du Premier ministre. Les hauts niveaux hiérarchiques auxquels sont rattachées ces directions témoignent clairement

de l'autorité centrale qui leur est conférée. Les financements consacrés à ces directions dépendent de la taille du pays, de l'importance accordée aux efforts de transformation numérique et des missions qui leur sont confiées, mais ils oscillent entre 10 et 80 millions d'euros par an.

Les directions du numérique ont été créées pour des raisons diverses, qui sont d'ordre politique ou technologique — étant entendu toutefois que les deux sont généralement fortement imbriqués. Certaines directions ont expliqué que les échecs des grands projets informatiques, l'explosion des dépenses informatiques, les retards accumulés dans la modernisation de l'admini-

stration et l'agacement des agents publics face à des technologies et des services obsolètes avaient abouti à un faible taux de satisfaction des citoyens à l'égard des services publics, aussi bien physiques que dématérialisés. D'autres directions ont évoqué la nécessité de redonner à l'administration des moyens et des compétences techniques, qui pendant des années avaient été fournis par des prestataires de services ou des consultants informatiques externes. Il était donc

“ *Les directions du numérique ont été créées pour des raisons diverses, qui sont d'ordre politique ou technologique* ”

nécessaire de disposer d'une structure de gouvernance informatique centralisée pour coordonner les efforts et mettre en œuvre les mesures de simplification et de normalisation qui permettraient au secteur public d'accomplir sa transformation numérique. La nécessité de disposer d'une structure de pilotage des politiques publiques justifie la création de ces directions numériques. Les besoins de coordination, d'interopérabilité, d'efficacité et d'efficacités sont également des raisons fréquemment invoquées pour la mise en place de ces directions. Cela est encore plus vrai dans des pays disposant d'un vaste territoire et d'une organisation administrative complexe. La mauvaise coordination freine alors les processus de modernisation.

1 NdT : le 29 octobre 2019, la DINSIC a été remplacée par la DINUM, la Direction interministérielle du numérique.

La création de valeur par les directions du numérique

Pour comprendre quelle valeur les projets de transformation numérique contribuent à créer, la littérature spécialisée permet d'identifier quatre différentes formes de valeur publique (Alford & O'Flynn, 2009).

Dans une perspective instrumentale, nous utilisons la notion de **valeur économique** pour mettre en lumière le volet « mesure de la performance » du débat sur la valeur publique. La valeur économique se concentre sur les indicateurs qui permettent de mesurer l'efficacité et l'efficacités des administrations dans leur prestation des services publics (Alford & O'Flynn, 2009) et la réalisation des objectifs visés par ces services. Dans les projets de transformation numérique, la valeur économique est directement liée à l'objectif global d'accroissement de l'efficacité et de l'efficacités dans la prestation des services publics. Au Royaume-Uni, des économies ont été enregistrées dès le début, lorsque le GDS a détecté la fraude commise par certains prestataires externes qui facturaient plusieurs fois le même service à l'administration, en vendant à chaque échelon administratif des licences valables pour l'ensemble de l'administration. Pour d'autres directions du numérique, c'est leur stratégie de simplification administrative qui leur permettra de réaliser des économies (BOSA, DBA, *Secretaría General de Administración Digital, Team Digitale*).

La simplification et les perspectives d'automatisation des tâches entraînent une réduction de l'utilisation du papier et une diminution du nombre d'interactions directes et personnelles entre les différentes parties prenantes et l'administration du fait de la réduction du nombre d'agents nécessaires pour réaliser des tâches élémentaires. En outre, ces agents peuvent être réaffectés à d'autres tâches qui peuvent être plus complexes, requérir des interactions entre différents organismes ou des interventions directes auprès des parties prenantes. D'après la DINSIC (France), l'initiative « La bonne boîte » a permis d'éviter 24 000 mois de chômage en 2016 grâce à la simplification des démarches de recherche d'emploi. Le site « Demarches-simplifiees.fr » fait état d'une réduction de 50 % des délais de traitement administratif. Pour cette même année, le BOSA (Belgique) indique, *via* son baromètre numérique (portail « Digital Dashboard »), que 32,5 millions d'euros d'économies annuelles cumulées ont pu être réalisées.

“ Dans les projets de transformation numérique, la valeur économique est liée à l'accroissement de l'efficacité et de l'efficacités dans la prestation des services publics ”

Les économies que les parties prenantes pourront réaliser grâce aux nouveaux outils devraient prendre la forme d'économies de temps, *via* la réduction du nombre d'interactions avec l'administration (DBA, *Team Digitale*). Grâce aux services numériques, un nombre accru de bénéficiaires pourront recevoir des prestations, et une quantité plus importante d'opérations pourra être effectuée en ligne, comme la délivrance de cartes d'identité électroniques ou numériques. Pour cela, il est impératif de mettre au point des outils qui aideront les agents publics à proposer des services personnalisés. Il est donc également nécessaire de concevoir des cursus et des formations qui permettront aux agents de s'approprier ces outils. Cependant, à ce stade de la transformation numérique des administrations publiques, la plus grande partie des économies attendues ne se matérialisera que dans le futur. De fait, pour le moment, des millions d'euros doivent encore être investis, mais les pouvoirs publics sont confiants quant à la possibilité de dégager la valeur attendue.

Pour ce qui concerne la création de **valeur administrative**, nous la plaçons dans une perspective procédurale. Cette valeur se réfère aux actes et procédures de l'administration elle-même. Elle inclut des valeurs telles que la réactivité dans la prestation des services, la responsabilité et la redevabilité (Bannister & Connolly, 2014).

La valeur administrative est créée au travers de la rénovation des processus administratifs internes qui sont directement liés à la prestation des services externes, *via* par exemple l'automatisation. En simplifiant non seulement l'accès aux services publics depuis l'extérieur, mais également les processus internes, cette rénovation allège la charge administrative qui pèse sur les agents publics. Les gains pourront se traduire par des corrections moins fréquentes des données transmises par les citoyens, une baisse du nombre de données manquantes et une diminution des interactions avec d'autres organismes publics liées aux hétérogénéités des processus de prestation des services (GDS, *Secretaría General de Administración Digital*).

La baisse de la charge administrative s'illustre, par exemple, en Espagne avec la création des guichets uniques, en Belgique avec la carte d'identité électronique, utilisée pour vérifier la correspondance des photos avec celles enregistrées et diminuer les cas d'usurpation d'identité ou avec le programme G-cloud d'infrastructure informatique partagée accessible à

toutes les administrations, ou encore en France, avec le projet « data.gouv.fr » qui vise à améliorer la qualité et l'efficacité de l'administration.

Dans une perspective sociétale, il est possible d'identifier la création de valeurs démocratiques et sociétales, qui se réfèrent par exemple à la primauté du droit, à la justice, à la liberté d'expression ou de religion ou aux questions d'égalité (Bozeman, 2009, 2019).

La principale **valeur démocratique** créée est l'accès accru aux services publics grâce aux efforts entrepris par les directions du numérique. En simplifiant l'accès aux services numériques, ces dernières augmentent le taux d'accès aux services publics, en particulier pour ceux qui en sont généralement exclus. Concrètement, cela veut dire deux choses : premièrement, les personnes porteuses d'un handicap qui ne sont physiquement pas en mesure de se déplacer dans une administration – soit à certains moments de la journée, soit en permanence – peuvent désormais accéder aux services par internet. Deuxièmement, en simplifiant l'accès en ligne et en améliorant la maîtrise des démarches administratives grâce à la simplification des procédures, l'accès est renforcé pour tous les citoyens, indépendamment de leurs connaissances ou de leurs compétences informatiques préalables (GDS, DINSIC).

En Belgique, cette valeur est créée par le simple fait de rendre disponibles des informations auxquelles les citoyens n'avaient pas accès auparavant. Comme le souligne l'un des partenaires interrogés :

« Nous voulons donner aux citoyens davantage de prise sur leurs choix et leurs événements de

vie. Et en effet, cette liberté, ces nouvelles possibilités peuvent être vues comme de la valeur que nous créons : de nombreuses personnes se réjouissent à l'idée de prendre leur retraite et veulent savoir si ce sera dans cinq ou dans trois ans ; cela les rassure de savoir de quoi l'avenir sera fait soit en termes de durée qu'il leur reste à travailler, soit en termes de pension qu'ils percevront, de manière à pouvoir mieux s'organiser. »

“ *La principale valeur démocratique créée par les directions du numérique est l'accès accru aux services publics* ”

Pour l'Espagne et l'Italie, la transformation numérique des services publics contribue aussi souvent à accroître la transparence et la redevabilité dans la prestation des services publics, ce qui fait qu'elle est perçue comme un facteur de démocratisation.

Enfin, dans une perspective individuelle, nous incluons les **valeurs citoyennes**, qui se concentrent sur la

manière dont la transformation numérique des services publics bénéficie aux citoyens. Ce type de valeurs comprend la transparence, le respect de la vie privée, la protection des droits civiques, mais aussi la satisfaction ressentie par les citoyens lorsqu'ils sont considérés comme partie intégrante du processus de prestation des services et participent aux délibérations et au dialogue dans le cadre de ce processus (Bryson, Crosby et Bloomberg, 2014). Grâce à leur facilité d'utilisation, les services numériques sont adaptés aux utilisateurs non chevronnés. Cette simplicité facilite les contacts entre les citoyens et l'administration (GDS, BOSA, DBA), ce qui contribue à accroître la transparence. La plupart des services numériques offrent de nouvelles possibilités de participation qui améliorent l'expérience des usagers et, par ricochet, la confiance et la satisfaction de ces derniers vis-à-vis de l'administration.

Les activités de co-création de valeur dans les directions du numérique

La littérature spécialisée sur les différentes activités de co-création de valeur fait état d'un grand nombre de chevauchements dans les définitions et l'application de cette notion. Certains auteurs mettent plus particulièrement l'accent sur la relation entre les citoyens et les prestataires de services publics, tandis que d'autres utilisent des concepts beaucoup plus larges et englobent un grand nombre d'activités et d'interactions entre les administrations et différentes parties prenantes.

À titre d'exemple, Brandsen et Pestoff (2006) proposent dans une première définition une acception relativement restreinte de cette notion :

« La co-production, dans l'usage relativement restreint que nous faisons de ce terme, se réfère à un mode d'organisation où les citoyens participent à la production des services dont ils bénéficient, au moins en partie. Ce terme peut aussi faire référence à la prestation autonome de services publics par les citoyens, sans intervention directe de l'État mais avec son soutien financier et un encadrement réglementaire. »

Plus tard, ces mêmes auteurs (2016) définissent la co-production comme « une relation entre un salarié d'une organisation et des (groupes de) citoyens, qui

requiert une contribution active et directe de ces derniers au travail de l'organisation ».

Bovaird et Loeffler (2016) proposent eux aussi une définition assez large de cette notion qui leur permet de mettre en exergue l'existence d'un lien entre les différentes parties prenantes :

« La co-production par les usagers et la communauté est définie comme suit : *le fait, pour les administrations, les usagers des services publics et les communautés, de faire le meilleur usage possible des points forts et ressources de chacun pour obtenir de meilleurs résultats ou une plus grande efficacité.* »

Nabatchi *et al.* (2017) décrivent quant à eux la co-production de manière plus générale :

« Plus précisément, nous définissons la co-production comme un concept global qui recouvre toute une gamme d'activités susceptibles d'être réalisées à n'importe quelle étape du cycle de production d'un service public, et selon lequel les agents publics et les citoyens ordinaires coopèrent pour produire ensemble des bénéfices. »

Enfin, Voorberg *et al.* (2015) confirment également dans leur étude systématique de la littérature existante que « co-production » et « co-création » sont utilisés de manière interchangeable dans la recherche comme dans la pratique. Pour clarifier ces notions, ces auteurs proposent donc les définitions suivantes :

« Schématiquement et pour simplifier, on distingue trois types de co-création (selon le niveau de participation des citoyens) dans le domaine de l'innovation sociale : a) les citoyens sont co-acteurs de la mise en œuvre des services publics : ce type de participation implique un transfert aux citoyens des activités de mise en œuvre qui étaient autrefois conduites par l'administration ; b) les citoyens sont co-concepteurs des services publics : la participation porte sur le contenu et les modalités de prestation des services ; et c) les citoyens sont initiateurs des services publics : ils prennent l'initiative de concevoir de nouveaux services. Par ailleurs, en nous appuyant sur cette distinction, nous souhaiterions réserver le terme « co-création » à la participation des citoyens aux étapes de l'initiation (co-initiation) ou de la co-conception. La co-production est considérée

comme la participation des citoyens à l'étape de la (co-)mise en œuvre des services publics. »

Dans la suite de cet article, les activités de co-production des directions du numérique sont divisées en cinq étapes : co-initiation/co-mise en service, co-conception, co-mise en œuvre, co-gestion et co-évaluation.

a) Co-initiation/co-mise en service

Sorensen et Torfing (2018) définissent la co-initiation comme un ensemble de processus où les citoyens coopèrent avec les agents publics pour identifier les problèmes et les besoins de la communauté puis élaborent un programme pour mettre au point une solution innovante. Cette étape initiale est également parfois dénommée co-mise en service. Elle se réfère à des activités dont le but, afin d'adapter les stratégies, est d'identifier les besoins en services publics, les résultats attendus et les usagers bénéficiaires, et de définir les priorités correspondantes. Bien que la signification du terme « mise en service » (*commissioning* en anglais) soit controversée, nous l'utilisons ici pour désigner la réflexion sur « le service à fournir, à qui et pour obtenir quels résultats » (Bovaird et Loeffler, 2012 ; Loeffler et Bovaird, 2019). Traditionnellement, la mise en service est vue comme une « mission essentielle du secteur public [qui doit être] menée

à bien par les responsables politiques et les hauts fonctionnaires » (Bovaird et Loeffler, 2012).

Toutefois, lorsqu'il y a co-production, la mise en service des services publics est effectuée à la fois par l'État et par des citoyens ordinaires, qui travaillent de concert.

La co-mise en service est généralement prospective par nature : elle est orientée vers le futur et s'intéresse aux activités qui pourraient être mises en œuvre ultérieurement (Nabatchi *et al.*, 2017).

Dans le cas des directions du numérique, l'étape de co-mise en service des activités de transformation numérique est : a) alimentée par les stratégies nationales de transformation numérique de l'administration, qui fixent les futures orientations à suivre par les directions du numérique que nous avons étudiées ; ou b) se nourrit d'activités de co-initiation délibérément conçues pour associer diverses parties prenantes de l'administration.

Le fonctionnement évoqué au : a) ci-dessus peut s'illustrer à travers le cas du *Government Digital Service* du Royaume-Uni, où la stratégie *digital by default* définit l'orientation à suivre par les administrations pour

“ *Lorsqu'il y a co-production, la mise en service des services publics est effectuée à la fois par l'État et par des citoyens ordinaires, qui travaillent de concert* ”

Quelques exemples de co-initiation/co-mise en service

La recherche a identifié un certain nombre d'activités de co-mise en service :

- co-planification d'une politique publique – par ex., participation délibérative, méthode de planification participative « Planning for Real », ateliers participatifs selon la méthode du forum ouvert ;
- co-définition des services prioritaires – par ex., système des « budgets individuels », budget participatif ;
- co-financement des services – par ex., collecte de fonds, redevances des usagers, hausses d'impôts consenties ;
- participation d'usagers des services et de représentants de la communauté aux commissions de mise en service et aux comités d'achat des prestations ;
- budget participatif pour définir les politiques publiques ou les budgets prioritaires ;
- personnalisation (mise en service au niveau individuel) ;
- financement participatif ;
- des agents publics et des citoyens coopèrent pour définir les priorités budgétaires de la communauté [...] ;
- les services de police travaillent avec les habitants d'un quartier pour identifier des zones prioritaires ou cibles pour la mise en place de mesures de sécurité de proximité ou de patrouilles de police [...] ;
- le personnel d'une école travaille avec des groupes de parents pour définir les priorités en matière d'éducation [...].

Source : Bovaird (2012), Loeffler et Bovaird (2019), Nabatchi *et al.* (2017).

rénover leurs services à l'aide des méthodes Agiles de développement informatique, de manière à ce que les services numériques deviennent accessibles en ligne par défaut, au lieu de constituer un mode de prestation « complémentaire » aux services hors ligne ou physiques existants. La co-mise en service peut également être régie par des accords de collaboration avec les administrations. C'est le cas par exemple en Belgique où le BOSA négocie des contrats dénommés « contrats à contenu politique », où sont débattus et définis les projets que le bureau chargé de

“ Les activités de co-conception se concentrent sur l'intégration des besoins des usagers au sein même du processus de conception de services numériques ”

la transformation numérique mettra en œuvre au cours des trois prochaines années.

Les autres directions du numérique en Italie, en Espagne, en France et au Danemark associent volontairement différentes parties prenantes aux premiers stades de la réflexion pour définir les besoins des usagers, qui serviront de base à toutes les futures activités de co-création. Cela peut prendre la forme de *hackathons*, d'ateliers ou de forums de discussion permettant de comprendre les attentes de chaque groupe d'utilisateurs. À titre d'exemple, l'administration centrale espagnole recourt à ces méthodes pour compléter les informations recueillies *via* les consultations publiques obligatoires qu'elle organise lors des premières étapes de co-création (méthode utilisée pour concevoir sa « Stratégie numérique pour une Espagne intelligente » en 2017, par exemple). Avant que l'administration n'entame l'élaboration d'une nouvelle loi, l'avis des citoyens et des autres parties prenantes doit être recueilli.

b) Co-conception

L'étape suivante est celle de la co-conception. Celle-ci vise à améliorer les processus pour obtenir les résultats souhaités (Loeffler et Bovaird, 2019). Ou encore, pour Nabatchi *et al.* (2017) :

« La co-conception se réfère aux activités qui intègrent “l'expérience des usagers et de la communauté” à la création, la planification ou l'organisation des services publics. Cette démarche “de l'extérieur vers l'intérieur” permet aux agents publics de mieux appréhender la manière dont les services pourraient être conçus pour satisfaire au mieux les besoins des citoyens et des communautés et leur apporter le maximum de bénéfices. À maints égards, cette approche reprend les notions traditionnelles de participation directe des citoyens [...]. “La co-conception peut être prospective (c'est-à-dire tournée vers l'avenir) ou concurrente (c'est-à-dire portant sur ce qui existe ou se produit déjà)”. Dans le cadre de ces activités, l'État et les citoyens ordinaires coopèrent par exemple pour rationaliser les procédures de demande de prestations sociales, améliorer le fonctionnement d'un site web de services de soins à destination des adultes ou encore faire en sorte que les travailleurs sociaux accompagnent directement des personnes âgées pour les aider à mettre en place des programmes d'aide communautaire à la vie quotidienne. »

Dans les directions du numérique, les activités de co-conception se concentrent sur l'intégration des besoins des usagers au sein même du processus de conception de services numériques innovants ou rénovés. Les directions du numérique appliquent différentes méthodes pour recueillir ces informations auprès de leurs futurs usagers. Elles peuvent par exemple utiliser des méthodes ethnographiques pour étudier la manière dont les usagers (internes ou externes) pourraient rechercher des informations afin d'accéder à un service. Au Royaume-Uni, le GDS utilise des techniques de recherche participative, d'entretiens avec les pilotes des processus et de cartographie du parcours utilisateur pour obtenir une vue d'ensemble. Les usagers sont aussi bien des citoyens (usagers externes) que des agents publics (usagers internes). Dans le même esprit, l'Autorité danoise des entreprises organise des ateliers pour élaborer des profils utilisateurs et des personas (représentation fictive d'un utilisateur type) et construit des parcours utilisateurs pour mettre au point ses futurs services numériques. En Belgique, le BOSA recourt à des méthodes similaires : il organise des sessions dénommées « réunions d'ambassadeurs » et utilise des nuages de mots collaboratifs et des retours d'expérience à partir de maquettes papier ou de maquettes conceptuelles afin de faire correspondre le plus possible la plateforme aux besoins des citoyens. Grâce à ces techniques, les directions du numérique peuvent construire des maquettes ou des prototypes sur lesquels elles obtiennent des retours d'expérience qui serviront à l'étape du développement. En Espagne, le *Secretaría General de Administración Digital* associe des organes de gouvernance partenaires, des agents publics et des citoyens (mais assez peu d'usagers directs, qui sont généralement représentés par des associations, des mandataires ou des intermédiaires) à l'étape de la conception des services. Les instances spécialisées jouent un rôle important dans la

Quelques exemples de co-conception

La recherche a identifié un certain nombre d'activités de co-conception :

- consultation des usagers ;
- laboratoires d'innovation publique ;
- cartographie de l'expérience utilisateur ;
- réorganisation de sites web à destination de certains publics cibles ;
- forums de revitalisation des quartiers et des communautés.

Source : Bovaird et Loeffler (2012), Loeffler et Bovaird (2019).

co-conception des services, de même que les experts informatiques et juridiques.

c) Co-mise en œuvre et co-gestion

Dans la littérature spécialisée, la co-gestion fait référence à un dispositif en vertu duquel, par exemple, des organisations du tiers secteur produisent des services en coopération avec l'État (Brandsen & Honingh, 2016 ; Brandsen & Pestoff, 2006). Brandsen et Honingh montrent que cette étape marque le début de la mise en œuvre d'un service. Ils établissent une distinction entre services fondamentaux et services complémentaires, auxquels les citoyens peuvent participer (Brandsen & Honingh, 2016).

Dans les directions du numérique, la co-mise en œuvre implique souvent des prestataires externes de services informatiques qui conçoivent des services sur la base de maquettes et de prototypes soumis lors des étapes précédentes de co-conception. Nous qualifions cependant leur intervention d'activités de sous-traitance. Les usagers sont associés à cette étape par le biais de tests utilisateurs ou de tests d'utilisabilité, notamment au GDS (Royaume-Uni). En outre, le BOSA belge sous-traite ses activités de développement informatique au secteur privé.

L'Espagne et l'Italie, quant à elles, associent leurs départements informatiques à ces activités de co-mise en œuvre. En Espagne, les départements informatiques sont composés de fonctionnaires qui sont généralement essentiellement des informaticiens dotés de connaissances juridiques et administratives sommaires ; néanmoins, certains départements informatiques de l'administration centrale ont lancé des projets visant à adapter les outils informatiques aux usagers de l'administration et aux autres parties prenantes. La *Team Digitale* italienne dispose d'une large communauté de développeurs (dénommée « Developers Italia ») qui crée de nouveaux logiciels, mais qui autorise également les développeurs appartenant à d'autres administrations de réutiliser les outils ainsi créés : tous les acteurs – développeurs, prestataires, fonctionnaires, citoyens – peuvent collaborer pour améliorer un code de base commun et personnaliser le service souhaité à l'aide d'une démarche open source. À l'instar de l'approche italienne, la France a mis en place la plateforme « démarches simplifiées » pour permettre à toutes les administrations de réutiliser les formulaires existants et de les adapter à leurs objectifs propres.

d) Co-prestation

La co-prestation est définie par Brandsen & Pestoff (2006) de la manière suivante :

« La co-production, dans l'usage relativement restreint que nous faisons de ce terme, se réfère à un mode d'organisation où les citoyens

participent à la production des services dont ils bénéficient, au moins en partie. Ce terme peut aussi faire référence à la prestation autonome de services publics par les citoyens, sans intervention directe de l'État mais avec son soutien financier et un encadrement réglementaire. »

Nabatchi *et al.* (2017) soulignent quant à eux le fait que les citoyens ou usagers d'un service public doivent nécessairement être impliqués, sans quoi ils ne peuvent bénéficier du service. Ils définissent la co-prestation comme :

« Des activités conjointes de l'État et des citoyens ordinaires visant à fournir directement des services publics et/ou à améliorer la prestation des services publics [...]. La co-prestation, qui correspond largement à la vision traditionnelle de la co-production, est parfois considérée comme inhérente à la prestation de certains services (comme les soins de santé et l'éducation) et se

“
Les activités de co-prestation se concentrent principalement sur la transition entre services physiques et services numériques
”

concentre souvent sur l'amélioration de la qualité et de l'efficacité [...] »

Au sein des directions du numérique, les activités de co-prestation se concentrent principalement sur la transition entre services physiques et services numériques, en mettant l'accent sur l'acceptation par les usagers

du nouveau canal disponible et sur leur disposition à passer d'un mode de prestation à un autre, comme le confirment le GDS britannique et le *Secretaría General de Administración Digital* espagnol.

Pour la plupart des services numériques, le principal indicateur de mesure de l'efficacité de la transformation numérique est l'utilisation du service numérique. Le taux d'utilisation est l'élément clé à prendre en considération dans les interactions

avec les parties prenantes. De même, pour la *Team Digitale*, la participation active des citoyens est essentielle pour conclure à la mise en œuvre réussie d'un service. À titre d'exemple, le SPID est un outil qui permet d'accéder à des services de soins, tels que des comptes rendus médicaux ou le dossier patient informatisé, et qui peut améliorer la qualité des services fournis.

Quelques exemples de co-prestation

La recherche a identifié un certain nombre d'activités de co-gestion ou de co-prestation :

- des parents travaillent avec des enseignants et des écoles pour proposer aux élèves des activités complémentaires en classe ou en dehors du temps scolaire (cf. par ex. Pestoff, 2006) ;
- des étudiants aident leur université à organiser des journées portes ouvertes ;
- un conseil de la jeunesse forme de jeunes gens à devenir éducateurs afin qu'ils animent des séances d'éducation sexuelle dans les écoles ;
- co-gestion de services – par ex., gestion de centres d'animation et de loisirs par des organisations caritatives, gestion communautaire de biens immobiliers publics, supervision des écoles par des *school governors* bénévoles ;
- co-prestation de services – par ex., groupes de soutien (tels que les patients experts), dispositifs de soutien à la parentalité à domicile (*nurse-family partnerships*), livraison de repas à domicile, surveillance de quartier.

Source : Nabatchi *et al.* (2017:771), Bovaird & Loeffler, 2012:5 ; Loeffler & Bovaird, 2019.

e) Co-évaluation

Selon Nabatchi *et al.* (2017), la co-évaluation :

« se concentre sur le suivi et l'évaluation des services publics. Traditionnellement, les activités d'évaluation des résultats sont réalisées par des agents publics ou des conseillers externes ; toutefois, dans le cadre de la co-production, l'État et les citoyens ordinaires coopèrent pour évaluer la qualité des services, les problèmes rencontrés et/ou les points à améliorer [...]. La co-évaluation est généralement rétrospective par nature ; elle est tournée vers le passé et s'intéresse aux activités qui ont déjà eu lieu. Cependant, les résultats des exercices de co-évaluation peuvent être utilisés de manière prospective pour repenser ou améliorer des services ».

Dans les directions du numérique, les activités de co-évaluation sont intégrées, conformément aux principes de la méthode Agile, dans chaque activité de co-création : la participation continue des usagers à chaque étape du cycle de co-production permet des ajustements et des interventions rapides pour accroître la qualité des services et œuvrer à la satisfaction des usagers. Par conséquent, pour certaines directions du numérique interrogées, comme la *Team Digitale*, nous n'avons pas pu identifier d'étape spécifiquement dédiée

à la co-évaluation : il s'agit plutôt d'une fonction fluide intégrée à toutes les précédentes étapes du cycle de co-production.

Cependant, le fonctionnement de certaines directions que nous avons étudiées illustre la manière dont les activités de co-évaluation de la transformation numérique sont expressément prévues après la mise en œuvre des services publics numériques et pendant leur utilisation. Traditionnellement, des enquêtes publiques sont conduites auprès des citoyens pour recueillir leur avis. En France, la DINSIC a inséré un bouton « Je donne mon avis » sur les sites internet des administrations pour tester la satisfaction des citoyens sur près de 250 démarches administratives. En Espagne, une co-évaluation *ex ante* et une évaluation *ex post* sont menées sur les services publics numériques, et les parties prenantes jouent un rôle essentiel pour mesurer les effets économiques et sociaux (évaluations interne et externe : un exemple réussi de co-évaluation en Espagne concerne la possibilité pour les contribuables de choisir un certain nombre de jours durant lesquels l'administration fiscale ne peut leur envoyer de notifications électroniques, à partir d'une enquête de grande ampleur réalisée auprès de toutes les parties prenantes).

Nous pouvons citer également d'autres exemples particuliers d'activités de transformation numérique : le GDS, au Royaume-Uni, a mis en place un processus permanent de retour d'expérience et d'établissement de statistiques sur les usagers, qui permettent d'ajuster les services existants, voire d'ajouter de nouveaux modules aux services existants lorsque les usagers le demandent. En Belgique, le BOSA a mis en place un site de signalement des charges administratives www.kafka.be, géré par l'Agence pour la simplification administrative, qui permet aux citoyens de faire part de leurs expériences avec l'administration, de

“ Les activités de co-évaluation sont intégrées, conformément aux principes de la méthode Agile, dans chaque activité de co-création ”

Quelques exemples de co-évaluation

La recherche a identifié un certain nombre d'activités de co-évaluation :

- des résidents de logements sociaux travaillent pour le service d'inspection des logements de la Commission d'audit du Royaume-Uni en tant que conseillers (*tenant inspection advisor*) ;
- des habitants atteints de démence se déplacent dans leur quartier accompagnés d'agents publics pour évaluer leur facilité à s'orienter ;
- des parents coopèrent avec des inspecteurs des programmes d'éducation spécialisée pour évaluer les services fournis à leur enfant autiste ;
- la participation des usagers de services ou des résidents de logements sociaux à l'évaluation des services dont ils bénéficient ;
- les dispositifs d'évaluation en ligne des services publics par les usagers ;
- les dispositifs de plainte incitant les plaignants à devenir parties prenantes de la solution ;
- l'évaluation des services par les pairs (les usagers).

Source : Bovaird et Loeffler (2019).

signaler les problèmes rencontrés et de suggérer des améliorations. En France, la DINSIC effectue une co-évaluation des services publics à l'aide du « tableau de bord de l'observatoire de la dématérialisation des services publics et de sa qualité ». Par ailleurs, l'Autorité danoise des entreprises organise tous les quatre ans une réunion (dite « forum de coopération ») avec diverses autorités pour recueillir directement leur avis.

Difficultés de mise en œuvre des activités de co-production

D'après les cas étudiés, nous avons identifié plusieurs difficultés dans la mise en œuvre des activités de co-production de la transformation numérique.

L'élaboration d'un modèle de co-création des services publics numériques à la fois moderne et soigneusement planifié est une tâche extrêmement ambitieuse qui rompt radicalement avec le modèle ancien, plutôt passif, de prestation des services dans le secteur public.

L'intégration des usagers à toutes les étapes du processus de co-production multiplie les interactions entre usagers internes et externes des services. Les agents publics ne sont plus de simples courroies de transmission des exigences en matière de création ou de rénovation d'un service public. Comme l'illustre la DINSIC en France, le passage d'un modèle d'offre de services à un modèle axé sur la demande est un véritable défi. Les

agents publics et les élus doivent être convaincus par ce nouveau modèle, et les citoyens doivent être désireux de s'impliquer dans la création des services publics numériques. Les personnes interrogées au Royaume-Uni ont évoqué à plusieurs reprises la difficulté d'insuffler un « état d'esprit numérique » au-delà des interactions ponctuelles avec le GDS. Quant à la DBA, elle considère qu'il existe un risque de résistance au changement au sein de l'organisation.

Autres difficultés importantes également citées par le BOSA et la DBA : l'insuffisance des financements consacrés à la modernisation de la prestation des services numériques et l'ampleur considérable de la tâche à mener. Cette question est directement liée au retard apparent des agents publics sur les enjeux du numérique et à leur manque de compétences en informatique et en gestion de projets. L'insuffisance de fonds ou – problème connexe – de temps est problématique, car elle retarde et relègue au

second plan la mise en place de ces nouvelles formes d'interaction.

Parmi les autres questions importantes évoquées figurent la nécessité de respecter la réglementation en vigueur et l'inertie des pouvoirs publics lorsqu'il s'agit de revoir les règles mal adaptées au nouveau paradigme de la transformation numérique. En Espagne, l'administration est parvenue à la conclusion qu'une stratégie unique d'implication des parties prenantes n'était pas indispensable : tous les projets de transformation numérique ne requièrent pas le même niveau et les mêmes modalités de participation des différents acteurs ; des adaptations sont nécessaires en fonction du projet, mais aussi du secteur et de l'échelon administratif concernés (local, régional, national). En outre, la DBA estime que la coopération entre les différents organismes et avec les parties prenantes extérieures pose des difficultés particulièrement difficiles à surmonter.

“ L'élaboration d'un modèle de co-création des services publics numériques est une tâche extrêmement ambitieuse qui rompt radicalement avec le modèle ancien plutôt passif ”

Synthèse

Dans l'ensemble, les directions du numérique peuvent être vues comme une nouvelle forme de gouvernance informatique, qui vient s'insérer entre la Direction centrale des systèmes d'information et les unités décentralisées chargées de la mise en œuvre des systèmes d'information au sein des administrations. Elles sont devenues indispensables pour traiter les questions de transformation numérique à une échelle bien plus vaste que ne le font les services informatiques traditionnels.

Elles se voient confier des activités de gestion de projet et de co-création d'un genre nouveau, pour garantir la prise en compte des usagers internes comme externes. À l'avenir, nous devons nous concentrer sur l'évaluation de leurs activités afin de mieux appréhender la question de savoir si ces directions du numérique sont en mesure d'élargir leur action au-delà des projets isolés et de modifier durablement la physionomie des administrations.

Décharge de responsabilité



Ce projet a reçu un financement du programme de recherche et d'innovation Horizon 2020 de l'Union européenne dans le cadre de la convention de subvention no 770356. Cette publication n'engage que son auteur, et l'Agence ne peut être tenue pour responsable de l'usage qui pourrait être fait des informations qui y sont contenues.

Bibliographie

Alford J. et O'Flynn J. (2009). Making sense of public value. *International Journal of Public Administration*, 32(3-4), 171-191.

Bannister F. et Connolly R. (2014). ICT, public values and transformative government: a framework and programme for research. *Government Information Quarterly*, 31(1), 119-128.

Bovaird T. et Loeffler E. (2012). We're all in this together: harnessing user and community co-production of public outcomes. Publication de l'université de Birmingham, Royaume-Uni.

Bozeman B. (2009). Public values theory: three big questions. *International Journal of Public Policy*, 4(5), 369-375.

Bozeman B. (2019). Public values: citizens' perspective. *Public Management Review*, 21(6), 817-838.

Brandsen T. et Honingh M. (2016). Distinguishing different types of co-production: a conceptual analysis based on the classical definitions. *Public Administration Review*, 76(3), 427-435.

Brandsen T. et Pestoff V. (2006). Co-production, the third sector and the delivery of public services: an introduction. *Public Management Review*, 8(4), 493-501.

Bryson J.M., Crosby B.C. et Bloomberg L. (2014). Public value governance: moving beyond traditional public administration and the new public management. *Public Administration Review*, 74(4), 445-456.

Loeffler E. et Bovaird T. (2019). Co-commissioning of public services and outcomes in the UK: bringing coproduction into the strategic commissioning cycle. *Public Money & Management*, 39(4), 241-252.

Mergel I. (2017). Digital service teams: challenges and recommendations for government, IBM Center for the Business of Government: <http://www.businessofgovernment.org/report/digital-service-teams-challenges-and-recommendations-government>

Mergel I. (2019). Digital service teams in government. *Government Information Quarterly*, doi: <https://doi.org/10.1016/j.giq.2019.07.001>

Mergel I., Edelman N. et Haug N. (en cours de publication). Defining digital transformation: results from expert interviews. *Government Information Quarterly*, xx(x), xxx-xxx.

Nabatchi T., Sancino A. et Sicilia M. (2017). Varieties of participation in public services: the who, when, and what of co-production. *Public Administration Review*, 77(5), 766-776.

Sørensen E. et Torfing J. (2018). Co-initiation of collaborative innovation in urban spaces. *Urban Affairs Review*, 54(2), 388-418.

Voorberg W.H., Bekkers V.J. et Tummers L.G. (2015). A systematic review of co-creation and co-production: embarking on the social innovation journey. *Public Management Review*, 17(9), 1333-1357.




recherche.igpde@finances.gouv.fr


[@igpde_Gp](https://twitter.com/igpde_Gp)


youtube.com/igpde

