

SEANCE 2. LES MUTATIONS DE L’ACTION PUBLIQUE ET DU SERVICE PUBLIC FACE A LA PARTICIPATION CITOYENNE

***Pierre Bauby, Enseignant et chercheur en Sciences Politiques,
Président de Reconstruire l’Action Publique***

et

Mihaela M. Similie, Enseignante et chercheure en Droit (LED, Paris VIII),

2016

Cette séance replace la démocratie participative dans le cadre des enjeux soulevés par les évolutions de l’action publique. Dans un souci de clarification, cette séance revient sur les différentes formes d’implication citoyenne dans la production des services publics. Une attention particulière est donnée à la notion de co-production des services et aux différentes formes qu’elle peut prendre, avec des facettes et des degrés d’implication qui varient fortement (co-gestion, co-participation, co-construction, co-prestation, co-évaluation, co-révision, ...). Le trait commun (essentiel) entre ces différentes formes de participation est le partage de responsabilités entre acteurs.

Afin de rendre compte de la richesse et de la diversité des processus de démocratie participative en Europe, nous avons recours au fur et à mesure de cette séance aux compétences et expériences de Karl-Heinz Lambertz (élu belge de la Communauté germanophone, Vice-président du Comité des régions de l’Union Européenne), Julie Ward (député britannique au Parlement européen), Cristian Pîrvulescu, professeur de science politique, représentant de la société civile roumaine au Comité économique et social européen.

TABLE DE MATIÈRES

Séance 2. Les mutations de l’action publique et du service public face à la participation citoyenne	1
1. Territorialiser l’action publique et les services publics	2
2. La prise en compte des diversités	3
3. Le rôle de la participation	6
4. Mettre en œuvre la panoplie des formes de participation : entre formes passives et actives	9
5. Focus sur la participation par le financement	13
Références	16

1. TERRITORIALISER L'ACTION PUBLIQUE ET LES SERVICES PUBLICS

LES MUTATIONS DE L'ACTION PUBLIQUE : DES ENJEUX MULTI-NIVEAUX

En France et en Europe, on parle d'action publique, de biens publics, de services publics, qui recouvrent une large gamme de domaines et de politiques publiques (de la sécurité et de la justice à l'eau et aux transports, en passant par l'éducation et la santé), ainsi que toute une série de diversités de formes et de modes d'organisation, dépendant des histoires, traditions et institutions de chaque Etat.

Partout en Europe, l'un des principaux critères permettant de considérer un service comme étant public ou d'intérêt général réside dans la compétence conférée ou assumée vis-à-vis du service par une autorité publique.

Partout, les objectifs et finalités de l'action publique et des services publics relèvent de 3 piliers : la garantie des droits fondamentaux de la personne ; les solidarités ou la cohésion territoriale, économique, sociale, environnementale, temporelle, générationnelle ; la prise en compte du long terme.

Ils ont comme finalités de répondre aux besoins des utilisateurs (usagers, citoyens, activités économiques et sociales, communautés, ...), de chaque collectivité, de la société.

Ils n'existent pas pour eux-mêmes, mais pour répondre au « vivre ensemble ».

Ils sont par nature évolutifs dans le temps et dans l'espace : c'est le principe fondamental de mutabilité.

C'est ce qui justifie la participation active – co-production - avec tous les acteurs pour répondre aux besoins et à leurs évolutions.

Traditionnellement, les responsabilités de définition, d'organisation, de prestation, d'évaluation des services publics étaient de la responsabilité d'un niveau, d'une autorité publique précise.

Ainsi, pour ce qui concerne les services publics locaux, la compétence des autorités publiques locales est en principe limitée dans l'espace (on parle ainsi de leur « compétence territoriale »). Toutefois, celle-ci demeure en général ouverte à l'ensemble des domaines permettant de répondre à l'intérêt général de la collectivité concernée (ce qu'on désigne en France par l'expression « clause de compétence générale »).

Toutefois, le fait qu'une compétence pour organiser et gérer un service public soit conférée ou assumée par l'autorité publique locale ne se traduit pas par l'exclusivité de son action dans le secteur ou dans le domaine du service public concerné. L'autorité publique locale responsable apparaît de plus en plus comme

une **autorité pilote** de l'organisation et de mise en œuvre d'une politique publique, une « **autorité organisatrice** » d'un service public.

Plus largement, les secteurs dans lesquels s'inscrivent les services publics locaux et l'action publique des collectivités territoriales recouvrent, dans la plupart des cas, des enjeux qui concernent différents niveaux : local, régional, national, européen, voire même parfois international ; des espaces d'intervention de plusieurs acteurs, notamment publics, mais aussi associatifs, d'économie sociale ou coopérative, privés.

L'action publique est de plus en plus confrontée à des **enjeux multi-niveaux**. Aucune activité ne peut plus relever que d'un seul niveau. L'action de chacun interfère et impacte celle des autres autorités et niveaux dans un contexte de décentralisation et d'autonomie locale réclamant de plus en plus de coopérations et partenariats (par exemple, dans le secteur de l'eau, les enjeux du grand cycle de l'eau et de l'économie circulaire). Ainsi, on voit se consolider une action et des coopérations multi-niveaux, du micro-local à l'europpéen, dans le contexte d'un changement de la fourniture centralisée des services à la prise en compte de la diversité, de l'expérimentation et des processus multi-acteurs.

L'enjeu est de territorialiser l'action publique et les services publics, de développer des partenariats et coopérations entre les niveaux et les acteurs et non pas les relations autoritaires.

2. LA PRISE EN COMPTE DES DIVERSITES

Les mutations de l'action publique : unité et diversité

Traditionnellement un **opérateur**, une administration, une entreprise, une régie, une entreprise publique, mixte ou privée avait la charge du service et était considéré comme « service public ». Ainsi, on affirmait que la SNCF ou EDF ou La Poste est un « service public », alors même que ce sont des entreprises ayant certaines missions de service public.

C'était alors l'opérateur qui était **responsable**, avec des « abonnés » ou des assujettis auxquels on délivrait, on octroyait, on rendait un service – dans une approche *top-down* **uniformisatrice**, qui se conjugait au principe français d'**égalité** : tout le monde sur le même plan. Ainsi, toutes les communes, quelle que soit leur taille, relevaient en France des mêmes lois.

Mais il existe en fait une **diversification** des situations, des besoins, des attentes, des aspirations. Prendre en compte ces évolutions, mettre en œuvre les adaptations qu'elles impliquent nécessite la **participation** de tous les acteurs au plus près du terrain (comme cela a été le cas, par exemple, par la création des comités de ligne lors de la mise en œuvre des TER en France).

S'impose également la nécessité de passer du modèle unique (pour tous les secteurs) à la prise en compte des spécificités de chaque secteur, tout en développant une approche plus globale (par exemple, le développement de l'approche multimodale dans le domaine des transports).

Prendre en compte la diversité des situations et besoins implique d'**organiser systématiquement l'expression des besoins et de leurs évolutions**, en concevant les diversités comme des atouts et non des handicaps.

Dans la pratique, la participation directe est plus développée au niveau local qu'infranational ou national ; elle dépend des secteurs, étant plus développée dans les secteurs des services sociaux ; mais d'autres secteurs sont aussi concernés (par exemple dans le domaine des déchets, de la sécurité locale, etc.). L'action publique et les services publics ont **besoin de la participation** de tous les acteurs.

L'action publique, le service public sont toujours **territorialisés**, étroitement liés à chaque territoire et à ses spécificités ; ce lien est variable dans le temps et dans l'espace. Cela se retrouve dans la compétence d'organisation conférée ou assumée par une autorité publique.

On est amené aujourd'hui à déterminer au cas par cas, pour chaque service, pour chaque situation, le « **territoire pertinent** » le plus adapté, celui au niveau duquel va être déterminée l'organisation du service.

Ce territoire pertinent détermine en principe le niveau de l'« **autorité organisatrice** », qui a la responsabilité de l'organisation et du fonctionnement d'un service public. Mais elle n'agit pas de manière exclusive ou autoritaire, mais promeut des coopérations et partenariats, même si elle a la responsabilité *in fine* des **décisions stratégiques**

Les secteurs des services publics sont l'espace d'intervention de plusieurs autorités et acteurs situés aux différents niveaux. L'action de chacun interfère et impacte celle des autres réclamant de plus en plus de coopérations et de partenariats.

Dans tous les cas, la « participation » des acteurs de la société peut exister :

- en « amont du service », pour le co-concevoir, le co-définir, le co-construire, le co-organiser – en développant toutes les formes d'expression des besoins, des attentes,
- ou en « aval du service » - en particulier en matière d'évaluation,
- ou encore « en continu » - pour prendre en compte l'évolution des besoins et aspirations, organiser l'expression et le traitement des « plaintes » et plus généralement en développant la « participation » dans la « régulation ».

La gestion des services publics a connu au cours des dernières décennies un développement de **partenariats publics-privés** (PPP), avec la délégation de la gestion de certains services publics à des opérateurs de statut privé (qu'il s'agisse d'économie sociale ou coopérative ou de groupes privés) – ce que l'on appelle les « PPP contractuels » - ou la création d'entités mixtes pour la gestion des services publics – « PPP institutionnels ».

Mais la participation à la production ou à la gestion des services publics, la co-conception ou la co-production recouvre une approche de **gouvernance** de ces

services qui va **au-delà d'un PPP** contractuel ou institutionnel entre une autorité et un opérateur de service. Dans le processus participatif les citoyens et habitants sont les principaux acteurs pour évaluer et décider avec les techniciens, les agents publics et les élus le développement du territoire dans lesquels ils vivent¹.

Cela peut être également considéré comme l'expression de « la combinaison de systèmes ouverts et fermés qui caractérise aujourd'hui nos administrations publiques »².

Toutefois, dans la production des services publics l'expression de la société civile³, des citoyens et usagers a été souvent **ignorée, mise en doute** même, leurs pensées individuelles étant souvent considérées comme étant moins précises, voire inadéquates ou peu pertinentes, ou marquées par le « consumérisme », par rapport à celle de l'administration et de l'expertise des opérateurs ou des technocrates, considérée comme plus objective ou plus stratégique. Par ailleurs, l'implication des acteurs privés dans les politiques publiques a été critiquée par le manque apparent de légitimité démocratique de leur action⁴.

En fait, l'objectif doit être **une gouvernance partenariale, multi-niveaux et multi-acteurs**.

Eclairage : Enquête OCDE de 2010 concernant le développement de la co-production et ses déterminants

Une enquête OCDE⁵ a indiqué que pour la majorité des Etats membres de l'Organisation qui ont adopté la co-production, les objectifs ont d'abord été le développement de l'implication des utilisateurs (71%), puis l'amélioration de la qualité du service (60%), avant le meilleur rapport qualité/prix (55%), ainsi que l'accroissement de la confiance dans les autorités publiques (48%) ; l'accroissement de la productivité (35%) et la réduction des coûts (23%) viennent loin derrière.

Toutefois, l'enquête permet d'observer qu'en dépit d'une importance accrue donnée au rôle central de l'utilisateur, la co-production reste en cours de développement dans les pays de l'OCDE.

1 URBACT, 2006. European Handbook for Participation. Participation of inhabitants in integrated urban regeneration programmes as a key to improve social cohesion. URBACT p. 5.

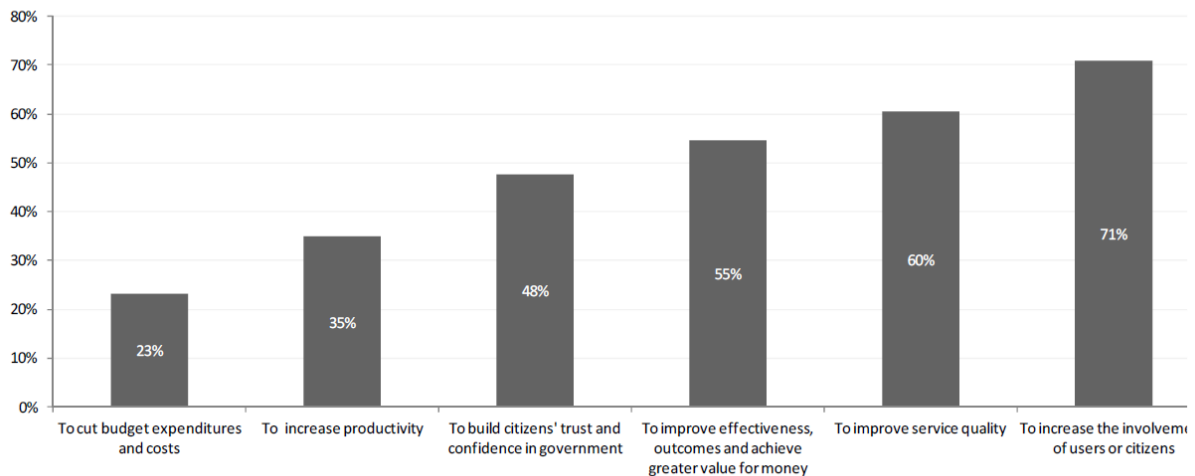
2 Braibant G., 2002. « [Le passé et l'avenir de l'administration publique](#) », *Revue française d'administration publique*, 2/2002 (n°102), p. 213-221

3 En latin, le mot 'civilis' signifie citoyens, ceux qui vivaient dans les 'cités' (du grecque 'polis', où il y a plus de 2 400 ans a été inventé l'agora pour l'exercice de la démocratie participative).

4 Directorate-General for Regional and Urban Policy, [Second State of European Cities Report](#), 2010, RWI, Difu, NEA, PRAC. p. 122.

5 OCDE, Public Governance and Territorial Development Directorate, Public Governance Committee, 2011. [Gouvernement at a Glance 2011](#), GOV/PGC(2010)22/FINAL, 30 March 2011, p.254.

50.1 Reasons for partnering with citizens in public services delivery (2010)



Source: 2010 OECD Survey on Innovation in Public Services

Figure 1. **Les raisons de la mise en place de partenariats avec les citoyens dans la fourniture de services publics.** OCDE (2011), p.256

3. LE ROLE DE LA PARTICIPATION

Depuis quelques décennies, le **thème de la participation** s'est fait une place dans les stratégies des actions et politiques publiques au niveau international, européen et/ou national, et s'expérimente dans la production et la gestion des services publics, notamment au niveau local.

On a vu ainsi qu'au début des années 1990, l'Organisation des Nations Unies a promu la participation au centre de ses programmes d'assistance technique dans le domaine social et économique, comme « un mode de vie (...) une condition impérative de survie », exigeant « implication, influence et contrôle »⁶. Ensuite, dans la même décennie, l'OCDE, la Banque Mondiale⁷, ont introduit l'idée participative dans leurs actions, politiques et/ou analyses.

Au niveau européen, dans le Livre blanc sur la gouvernance européenne de 2001 [COM(2001) 428 final], la participation apparaît comme l'un des principes de gouvernance avancés par la Commission européenne. « Dans un système à plusieurs niveaux, le véritable enjeu est d'établir des règles claires pour l'exercice partagé - et non séparé - des compétences ; seule cette vision sans exclusive peut assurer au mieux la défense des intérêts de tous les États membres et de tous les citoyens de l'Union. »

Dans les analyses prospectives de « Global Europe 2050 », la démocratisation du pouvoir (nouveaux réseaux participatifs, acteurs non-étatiques, médias) est considérée comme l'un des facteurs pour la renaissance de l'UE.⁸

*La **Charte européenne de l'autonomie locale** élaborée dans le cadre du Conseil de l'Europe contient plusieurs références à l'importance de la participation directe des citoyens. Son préambule indique que le texte de la Charte lui-même repose sur « le droit des citoyens de participer à la gestion des affaires publiques », qui « fait partie des principes démocratiques communs à tous les*

6 United Nations Development Programme (UNDP), 1993. [Human development report](#).

7 Banque Mondiale, 1996. [The World Bank participation sourcebook](#). Washington, IBRD, 280 p.

8 Rossetti Di Valdalberi D., European Commission, DG RTD, *Global Europe 2050: An EU Renaissance?*, 7th European Conference on Sustainable Cities and Towns, Genève, 17 Avril 2013.

Etats membres du Conseil de l'Europe ». L'article 3, paragraphe (2) de la Charte fait référence aux assemblées de citoyens, aux référendums ou à toute autre forme de participation directe des citoyens, indiquant que le concept de l'autonomie locale contenu dans la Charte ne porte pas préjudice au recours à ces procédures. L'article 5 énonce un autre principe, selon lequel « pour toute modification des limites territoriales locales, les collectivités locales concernées doivent être consultées préalablement, éventuellement par voie de référendum là où la loi le permet ». Néanmoins, la Charte ne contient aucun principe ni règle plus spécifique sur les formes et les exigences de la participation directe des citoyens aux niveaux local et régional, même si ces formes sont en vigueur d'une manière ou d'une autre dans tous les Etats membres.

Les gouvernements nationaux s'intéressent aussi de plus en plus à l'idée participative et aux valeurs des pratiques participatives, notamment aux processus de consultation dans la prise des décisions.

*Au **Royaume-Uni**, par exemple, la Loi sur l'administration locale de 1999 avait réglementé la nouvelle obligation de consultation des parties prenantes, non seulement des usagers, des citoyens et professionnels mais aussi des autres résidents, des travailleurs habitants dans d'autres collectivités, des touristes et des représentants des organisations de volontaires et locales. Dans certaines communes des mécanismes de consultations existaient déjà pour certains secteurs. La « Local Government, Economic Development and Construction Bill »⁹ de 2009 demande aux autorités locales de promouvoir la démocratie, de faciliter les pétitions et d'impliquer le public dans la gouvernance publique.*

*Par ailleurs, une **enquête européenne** concernant les initiatives « Villes intelligentes » a montré que plus de la moitié des villes de plus de 100 000 habitants et 90% de celles ayant plus de 500 000 habitants ont mis en œuvre ou proposé des démarches participatives. Cette étude réalisée pour le Parlement européen¹⁰ conclut que l'inclusion et la participation active des citoyens, des représentants de la ville et de la communauté économique locale dans un environnement participatif facilitateur et stimulant et par des processus permettant la coordination, la coopération, l'échange et l'information sont des facteurs importants de réussite de ces programmes.*

Dans certains cas, la participation est promue dans les pays comme prémices et condition même des processus **de réforme de l'administration publique**.

Le processus de co-production peut engager une **diversité d'acteurs** par leurs connaissances, ressources matérielles et financières et leur travail :

- des citoyens ou des habitants (ex. pompiers ou personnes de sécurité volontaires, la fourniture des données et documents aux autorités et opérateurs, la communauté comme promotrice des changements de style de vie – économies d'eau et d'énergie, utilisation du vélo ou du transport collectif, faire du sport),
- des usagers du service (ex. parents, patients, donneurs de sang, passagers, volontaires finançant les soins ou la formation d'autres personnes, des mères conseillant d'autres mères, familles),
- des organisations de la société civile (ex. organisations sans but lucratif intervenant directement dans la prestation du service ou indirectement

⁹ UK, 2009, *Local Democracy, Economic Development and Construction Act 2009*

¹⁰ Manville C., Cochrane G., Cave J., Millard J. et al., 2014, *Mapping Smart Cities in the EU*, EU Parliament, Directorate general for internal policies – Policy Department A: Economic and scientific Policy. Bruxelles, p. 52.

pour conseiller des usagers pour lesquels l'accès au service public est devenu plus complexe).

Les acteurs sont devenus de plus en plus éduqués et les **nouvelles technologies d'information** leur permettent d'être mieux informés et de rechercher plus de renseignements sur les services existants et la satisfaction de leurs besoins. Leurs attentes vis-à-vis des autorités et services publics sont **plus exigeantes** mais leur **implication** dans les processus participatifs existants est variable. Par ailleurs, certaines enquêtes ont montré que l'intérêt de participation semble être assez varié également.

*Ainsi, une **enquête** dans quelques Etats européens dont les résultats ont été publiés en 2008¹¹ a montré qu'une petite partie des citoyens souhaitaient s'engager dans une certaine forme d'activité organisée sur une base régulière et que les citoyens non actifs (retraités, femmes) sont plus à même d'être des co-producteurs et d'avoir le potentiel de participer à la production des services.*

Ainsi, si les personnes âgées sont à l'origine de plus de demandes de services sociaux, elles sont plus intéressées à s'investir dans leur production.

En même temps, l'organisation historique et actuelle des services publics montre que dans de nombreux domaines **l'utilisateur assure en partie la production** effective des services publics tant que les **résultats** attendus ne peuvent pas être atteints sans que les personnes concernées fassent un certain travail ou adoptent un certain comportement.

*Par exemple, la guérison d'une personne **malade** s'appuie le plus souvent sur le comportement des patients (curative et de plus en plus en amont, préventive) et l'instruction des élèves ne peut pas réussir sans leur implication et souvent de celle de leur famille ; il en est de même du tri sélectif des **déchets** qui implique la participation de tous les habitants. Plus généralement, les services sont soutenus par des contributions financières des usagers et surtout par l'apport du contribuable aux budgets publics et aux fonds de sécurité et d'assistance sociale. Dans beaucoup de domaines la performance des services publics dépend de la conduite, des connaissances, expériences et motivations des usagers.*

L'enjeu est donc d'**encourager la participation financière** des acteurs qui peut être un bon investissement pour les services publics par des mécanismes incitatifs et intégratifs mobilisant des ressources variées.

Si l'idée participative n'est pas *une création actuelle*, elle s'impose actuellement dans de **nouveaux contextes** de l'action publique et des services publics.

11 Löffler E., Parrado S., Bovaird T., et Van Ryzin G. (dir.), 2008, "*If You Want to Go Fast, Walk Alone. If You Want to Go Far, Walk Together*": *Citizens and the Co-production of Public Services*. Paris: French Ministry of the Treasury, Public Accounts and Civil Service, on behalf of the Presidency of the EU. p. 6.

4. METTRE EN ŒUVRE LA PANOPLIE DES FORMES DE PARTICIPATION : ENTRE FORMES PASSIVES ET ACTIVES

Les formes de participation peuvent être représentées sous la forme d'une **échelle graduelle** assise sur les principes d'ouverture, d'accessibilité, de transparence et d'information des habitants et utilisateurs.¹²

Traditionnellement, le dialogue avec les citoyens se réalisait par **communication** et **consultation** ou **concertation** sur une politique ou un projet prédéfinis. Ainsi, la consultation apparaît encore comme l'une des formes de participation les plus pratiquées. Elle s'inscrit souvent dans une approche visant à promouvoir la participation **avant la prise de décision** publique ou collective (programmes et plans territoriaux transversaux ou sectoriels, décisions concernant l'organisation et la gestion du service) et à mesurer la **satisfaction** vis-à-vis du fonctionnement des services et de leurs performances. Elle peut être organisée sous des **formes variées** : assemblées populaires, enquêtes publiques, réunions, débats et auditions publiques, panels de citoyens ou d'électeurs, conseils de quartier¹³, pétitions¹⁴, référendums consultatifs...

*Par exemple, en **Allemagne**, la participation est développée dans le domaine de la planification urbaine depuis la fin des années 1970, la loi sur les constructions de 1976 statuant que le public doit être consulté sur les projets de développement.*

Au niveau fédéral, le Comité de l'engagement civique du Bundestag traite depuis 2002 les aspects liés à la participation citoyenne.

Au cours des deux dernières décennies, de nouvelles opportunités de participation ont été reconnues aux citoyens et les pratiques participatives de consultation ainsi que de référendums se sont développées (comme par exemple le référendum sur l'eau à Berlin).

On trouve de plus en plus de pratiques des **formes** de participation qui promeuvent un **rôle plus actif** de la population dans l'organisation et la prestation des services : la co-conception, la co-création, la co-définition, la co-planification, la co-construction, la co-gestion, la co-mise en œuvre, la co-prestation, la co-production, la co-évaluation, la co-révision, ainsi que le traitement des plaintes, qui permet de faire apparaître des dysfonctionnements.

Derrière ces termes on retrouve des processus et pratiques différents tels que ceux assurant la **participation à la prise des décisions** par des référendums obligatoires¹⁵ et certaines initiatives citoyennes¹⁶, des forums participatifs de quartier, des contrats de quartier, des conseils de quartier ou contrats thématiques, des laboratoires territoriaux, des projets participatifs, des groupes

12 Pour des analyses des pratiques européennes : EUROPA (Association), Beck J. et Bonnafous M., 2013, *Perspektiven Lokaler Governance in Europa. Perspectives de gouvernance locale en Europe*. Dike-Verlag, Nomos-Verlag, Zürich/St. Gallen. Pour le cas français voir le chapitre critique de Christophe Bonnotte, « La démocratie participative locale : entre illusion et désenchantement », pp. 295-318.

13 Pour une analyse critique sur les pratiques à Paris, Anne-Lise Humain-Lamoure (2015) et plus largement, voir aussi l'interview avec Patrick Norynberg (auteur de *Une nouvelle ambition pour la démocratie participative. Un éventail de pratiques citoyennes*, Yves Michel, 2014), propos recueillis par Chloé Rébillard et publiés dans *Les Grands Dossiers des Sciences Humaines* 9/ septembre – novembre 2015 (N° 40).

14 Pour une étude récente du droit de pétition du Parlement dans les Etats membres de l'Union européenne voir l'étude réalisée par Tiago Tiburcio (2015) pour le département thématique "Droits des citoyens et affaires constitutionnelles" à la demande de la commission PETI du Parlement européen.

15 Pour une présentation sur le cas français, voir l'article de Joël Bernot (2015).

16 Au niveau européen, l'initiative citoyenne européenne a été introduite par le traité de Lisbonne. Pour une analyse récente de son mise en œuvre, voir l'étude réalisée par Marta Ballesteros et Sara Fiorentini (2015) pour le département thématique "Droits des citoyens et affaires constitutionnelles" à la demande de la commission PETI du Parlement européen.

de dialogue citoyen, des budgets participatifs, des coopératives, des financements collectifs de type *crowd funding*¹⁷, des centres citoyens, des réseaux d'information et échange, et toutes formes d'interaction entre le fournisseur et l(es) utilisateur(s).

Actuellement, nous ne disposons pas d'estimations concluantes du niveau de co-production, mais de plus en plus d'exemples existent dans la pratique des autorités publiques locales et des services publics locaux.

Par exemple, les exemples présentés dans la fiche d'étude de cas sur la « [Co-création du service des soins aux personnes âgées – municipalité de Fredericia \(Danemark\)](#) » et la fiche d'étude de cas « [Implication citoyenne et responsabilité sociale. Le projet SocialXChange dans l'arrondissement 6 de Bucarest \(Roumanie\)](#) ».

La définition même de certains des termes de la co-production n'est pas consensuelle, ce qui pourrait rendre moins facile leur application pratique (le rôle et le partage des responsabilités de chaque partie, les formes d'interaction, etc.). Toutefois, quelques **éléments de définition** sont communs :

- la « co-.. » ne désigne pas une fourniture du service impliquant deux ou plusieurs organisations, ni les pratiques contractuelles courantes¹⁸, mais des citoyens, habitants, **utilisateurs** ou autres acteurs de la société impliqués à la conception, évolution ou prestation du service public ;
- ils agissent toujours en **coopération**, en partenariat avec les professionnels du service ;
- la "co-" implique plus qu'une simple consultation ou implication des acteurs de la société; ceux-ci participant avec leurs ressources (temps, connaissances, effort, etc.) à la **réalisation du service**.¹⁹

L'intervention des acteurs de la société vise à définir, faire exécuter et fonctionner ou évaluer le service. Ils peuvent également prendre la **responsabilité de l'initiative** concernant le développement du service.²⁰ S'ils agissent toujours en coopération, en partenariat avec les professionnels du service, le rôle de chaque partie est plus ou moins reconfiguré. La 'particule' « co- » décrit, selon certains auteurs²¹, une **responsabilité partagée** entre les citoyens et l'autorité pour la production des résultats d'une valeur publique plus élevée.

La co-participation cherche une **implication individuelle** d'une manière qui **soutient l'action collective**. C'est un pas en avant par rapport aux formes simples de consultation des citoyens pour aller vers une **association plus profonde** et systématique des citoyens, habitants, usagers et organisations de

¹⁷ Voir par exemple la plateforme espagnole <http://www.goteo.org>

¹⁸ OCDE, Public Governance Committee (2011), p.254

¹⁹ « Co-production implies that citizens can play an active role in producing public goods and services of consequence to them ». E. Ostrom (1996), p. 1073.

²⁰ OCDE, Public Governance Committee (2011), p.254

²¹ Calleja R. et Marantz U., 2015, « [Co-creation and Co-production: Towards a Practical Approach](#) », *Public Governance International – NS Initiative*, March 2015, 13 p.

la société. Ces acteurs sont conviés à contribuer avec leurs propres ressources à la conception et la prestation des services.

Pour certains, la co-production est un terme générique qui pourrait comporter différentes dimensions telles que la co-conception, la co-création, la co-décision, la co-gestion, la co-prestation, la co-évaluation, la co-révision. Mais cela pourrait n'être qu'un paravent mis en avant par la bureaucratie.

Dans la pratique, il n'y a **pas de modèle** ou recette unique de co-participation. Les formes peuvent être plus ou moins innovantes ou traditionnelles et combinées au cas par cas. En général, les collectivités ont le pouvoir pour déterminer les formes, les champs et les procédures de participation. Toutefois, pour ce qui concerne les moyens formels obligatoires de participation, c'est souvent grâce aux procédures établies de manière sectorielle que l'implication citoyenne a été développée notamment en ce qui concerne la prise de décisions publiques.

*On peut ainsi citer les mécanismes développés sur la base de la **Convention d'Aarhus** dans le domaine de l'environnement ou la mise en œuvre de la **politique européenne de cohésion** avec notamment le principe du partenariat dans la gestion des fonds structurels (un des principes d'intervention de ces fonds depuis leur réforme en 1989 - pour les projets locaux, un partenariat horizontal et vertical) et une certaine orientation des fonds vers la création collaborative de services.*

*Une étude dans le secteur de **l'eau et de l'assainissement** publiée en 2011²² montre que le droit des consommateurs de participer aux processus de décision concernant les prix et les standards des services est garanti de manière variable dans les Etats étudiés²³. Contrairement à la plupart des pays étudiés, aux Pays-Bas la participation dans ces secteurs n'est pas réglementée par la loi. Dans la pratique, elle se développe de manière volontaire à l'initiative des entreprises publiques d'eau. D'autre part, dans la plupart des pays qui ont formalisé le droit de participer, le rôle des usagers est essentiellement consultatif. En effet, en Espagne seulement les usagers membres des commissions régionales de fixation des prix ont un rôle décisionnel plus décisif. Le rapport a également montré que c'est seulement en Angleterre et en Ecosse que le droit de recevoir un feedback est reconnu formellement par la législation. Dans les autres pays, cela reste plutôt à la discrétion des autorités locales et des opérateurs.*

Les pratiques de **participation contestataires** n'entrent pas dans le champ des pratiques de co-participation au sens strict mais **peuvent être des outils** potentiels à valoriser pour déterminer une action immédiate et mettre des bases pour des actions futures, y compris en termes participatifs.

*Un exemple en ce sens est celui de la crise des **déchets à Naples** déclenchée dans les années 1990, et qui a déterminé plusieurs contentieux supranationaux²⁴. Dans un premier temps, l'ampleur de la situation a conduit [la Commission européenne](#) à introduire successivement deux [recours en manquements](#) contre l'Italie en 2005²⁵ et 2008²⁶, à l'issue desquels la CJCE a constaté le non-respect par l'Italie des règles communautaires en termes de gestion des déchets ainsi que*

22 García Quesada, M., 2011, « [Water and sanitation services in Europe: do legal frameworks provide for "good governance"?](#) ». The UNESCO Centre for Water Law, Policy and Science, University of Dundee, United Kingdom.

23 Angleterre et Ecosse, Espagne, France, Italie.

24 Voir aussi le billet « [Protection de l'environnement : les juges européens érigent le service public de gestion des déchets en exigence conventionnelle \(CEDH, 2e Sect. 10 janvier 2012, Di Sarno et autres c. Italie\)](#) » du blog *Combats pour les droits de l'homme* (CPDH) écrit par Nicolas Hervieu en 2012.

25 CJCE, 3e Ch., 26 avril 2007, Commission des Communautés européennes contre République italienne, Aff. C-135/05.

26 CJCE, 4e Ch., 4 mars 2010, Commission européenne contre République italienne, Aff. C-297/08.

de protection de l'environnement et de la santé. Dans un autre contentieux, initié par 18 ressortissants italiens, la Cour européenne des Droits de l'Homme (CEDH) a déclaré le 10 janvier 2012²⁷, que la crise des déchets qui a touché Naples constitue une violation des droits de l'homme. Cette crise du non-ramassage des déchets, qui a atteint son summum en 2008, a obligé les gens à vivre « dans un environnement pollué par l'empilement des poubelles » a déclaré la CEDH. Invoquant le droit à la vie et le droit au respect de la vie privée et familiale, les requérants se sont plaints qu'en s'abstenant d'adopter les mesures appropriées pour assurer le bon fonctionnement du service public de collecte des déchets et en appliquant une politique législative et administrative inadaptée, l'Etat a nui gravement à l'environnement de leur région et mis en danger leur vie et leur santé. Ils ont reproché aux autorités publiques de n'avoir pas informé les intéressés des risques liés au fait d'habiter dans un territoire pollué. La Cour juge qu'il y a eu à cet égard violation de l'article 8 de la Convention (droit au respect de la vie privée et familiale) mais pas, comme le soutiennent les requérants, à l'égard du devoir d'information de la population. La Cour a constaté également l'« absence, dans l'ordre juridique italien, de voies de recours effectives qui leur auraient permis d'obtenir réparation d[u] préjudice » justifiant ainsi la condamnation de l'Italie pour violation de l'article 13 (droit à un recours effectif).

La **nécessité d'une certaine formalisation** des formes de participation fait consensus. Toutefois, la pratique montre qu'elle ne suffira pas. Si la participation répond exclusivement à des objectifs formels, ne s'inscrit pas dans les **enjeux de la gouvernance** des services publics et ne donne pas assez de temps à l'expression, il existe un risque réel d'affaiblir ou de faire disparaître l'intérêt de participer.

A priori, il n'y a pas de supériorité d'une certaine forme de participation sur une autre. En général, les formes les plus actives de participation se **combinent** avec des formes de participation consultative et interfèrent avec les différentes dimensions de la gouvernance (cohérence trans-sectorielle de l'action publique, coordination et collaboration multi-niveaux, transparence, responsabilité, etc.). En pratique, ils doivent être conçus dans leur intégralité, dans une **approche intégrée**. Le choix est fonction du service concerné et des besoins, objectifs et la capacité des personnes consultées. En outre, les initiatives ne doivent pas être trop disparates entre les services et les départements sinon il sera difficile d'assurer la coordination effective et l'exploitation appropriée des ressources. La coordination permet également d'éviter la fatigue participative de la population (par exemple, demander une fois une information pour l'utiliser à plusieurs occasions et non pas la demander plusieurs fois pour l'utiliser une ou quelques fois).

Le **numérique** est un outil très efficace mais sous-exploité pour développer la participation. D'autre part, l'accès à l'Internet et aux technologies de communication reste inégal, ainsi que les compétences d'utilisation des nouvelles technologies d'information et de communication. Il faut donc maintenir les formes non électroniques de dialogue pour ne pas créer d'exclusions, les nouvelles technologies de l'information et de la communication n'étant pas en mesure de remplacer le contact humain et le débat public²⁸.

*Les **nouvelles technologies** restent actuellement plus au service de l'accomplissement des missions traditionnelles de l'administration publique qu'au*

27 CEDH, 10 janvier 2010, n° 30765/08, aff. di Sarno et autres c. Italie.

28 Braibant G. (2002).

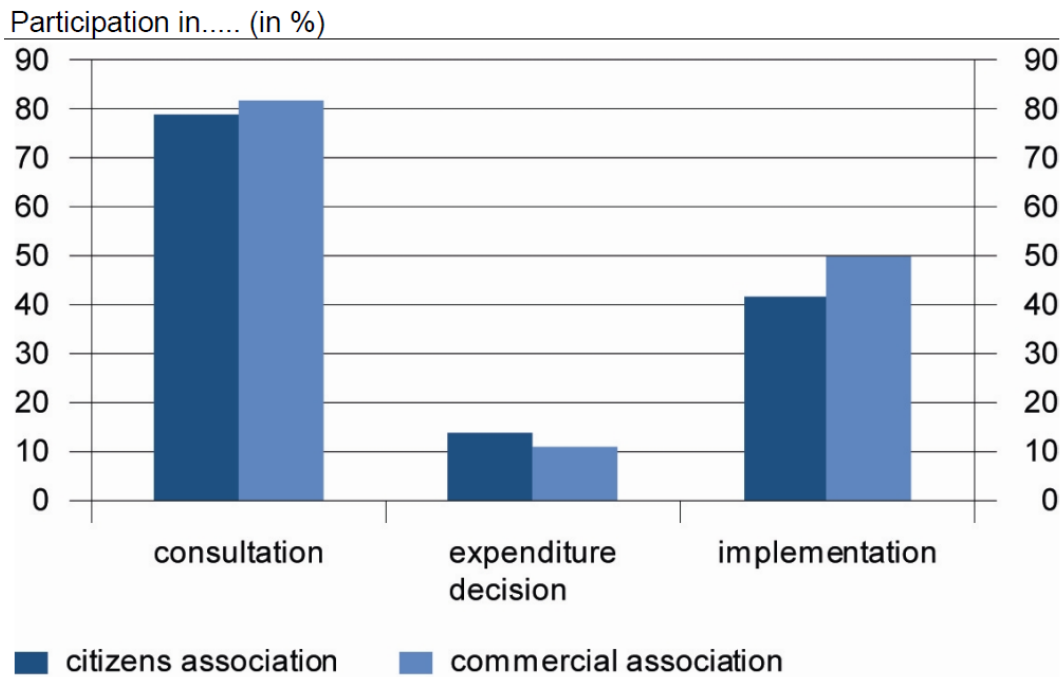
service de la participation. Des enquêtes européennes ont relevé que les services publics électroniques les plus populaires en Europe sont ceux fournissant des services administratifs (déclarations d'impôts, changements d'adresse etc.). Ils font gagner du temps à l'utilisateur, de ressources et simplifient le processus de délivrance. Néanmoins, un usage plus sophistiqué de l'e-gouvernance ne semble pas avoir encore émergé (par exemple pour l'interaction directe avec les représentants des élus et pour le vote électronique).²⁹

5. FOCUS SUR LA PARTICIPATION PAR LE FINANCEMENT

En Europe, en principe, c'est l'autorité locale qui reste compétente pour les décisions concernant les **engagements financiers** de la collectivité territoriale.

Des enquêtes européennes³⁰ ont montré que la majorité des villes concernées impliquent souvent les entrepreneurs, les associations des habitants, les associations commerciales, les chambres de commerce et les syndicats dans la phase de planification et mise en œuvre des politiques publiques mais beaucoup moins dans le processus de décision de nature financière.

Figure 47
Involvement of citizens' associations and commercial associations in policy matters



Own calculation based on survey among cities taking part in Urban Audit City Panel; 28 observations.

Figure 2. **L'implication des associations de citoyens et commerciales dans les affaires publiques.** Directorate-General for Regional and Urban Policy (2010), p. 121.

29 European Commission, DG Communication Networks, Content and Technology, 2012, *Digital Agenda for Europe Scoreboard 2012*, Luxembourg: Publications Office of the European Union.

30 Directorate-General for Regional and Urban Policy (2010), p. 121.

Toutefois, comme dans d'autres territoires dans le monde, on voit se développer en Europe des pratiques de **budgets participatifs** ou de **financement collectif volontaire**.

C'est notamment en Allemagne³¹, France³², Espagne et Royaume Uni que l'outil semble avoir été utilisé³³, ainsi qu'au Portugal, où les électeurs sont consultés chaque année lors de la préparation du budget local sur les plans d'investissements jugés prioritaires.

Au Royaume Uni, en 2014, environ 20 autorités locales ont utilisé le budget participatif et dans les prochaines années la pratique pourrait se généraliser. En même temps, certains critiques considèrent que les budgets alloués sont trop faibles pour produire un changement réel. Il existe également le risque que les oppositions des groupes rivaux entravent le processus en votant l'un contre l'autre³⁴.

Dans les nouveaux Etats membres de l'Union européenne c'est notamment la Pologne qui se démarque récemment par les expériences des budgets participatifs.

Au niveau mondial, jusqu'en 2014, au moins 1 500 villes avaient utilisé cet instrument participatif³⁵.

Dans certains cas, des pratiques de financement participatif (*crowd sourcing and funding* / 'approvisionnement et financement par la foule') sont promues localement ou sont encouragées par le gouvernement national. En Europe, ces pratiques ou initiatives sont apparues dans le contexte de la crise actuelle et des politiques d'austérité qui ont induit une compression des budgets publics et a limité l'accès au financement du capital des services.

*Par exemple, en **Allemagne**, les organisations communautaires financent des initiatives et projets locaux par des donations et du travail volontaire. Elles sont devenues assez populaires dans ce pays et leur capital a augmenté ces dernières années (d'environ 30 millions € en 2004 à 180 millions € en 2010, avec environ 35 fondations communautaires ayant plus d'un million d'euros de capital).*

Elles soutiennent une large gamme de projets, en particulier dans le domaine de la jeunesse, de l'éducation, des projets sociaux et intergénérationnels (qui représentent jusqu'à 2/3 des dépenses en 2010), dans l'énergie et l'eau.

En Bavière, la municipalité de Wildpoldsried (la [fiche d'étude de cas](#)) assure une part importante de ses engagements dans la transition énergétique par la participation citoyenne.

La ville de Quickborn (20 000 hab.) est un exemple de financement via des prêts citoyens aux municipalités. Après un déficit budgétaire sévère en 2009, ce modèle de financement a permis à la ville de collecter 4 millions d'euros grâce à ses habitants (emprunt minimal : 5 000 euros), qui a bénéficié d'un taux de d'intérêt à 3 % et de travaux publics locaux (construction et rénovation de l'école et extension du poste d'incendie).

*Au **Royaume-Uni**, en 2013, le « Secrétaire d'État auprès du Conseil des ministres, a annoncé vouloir développer le modèle des Mutuals qui se caractérisent par le financement privé d'un organisme de services au public. Seules la police et l'armée ne pourraient, selon lui, être « mutualisées ».*

31 Pour le cas allemand voir notamment le portail du projet de l'Université Humboldt de Berlin dédié à ces processus participatifs <http://www.buergerhaushalt.org/en>

32 Par exemple, la [ville de Paris](#) a décidé d'affecter 5% du budget d'investissement au budget participatif. CHEVRIER C., 2015, « [Paris : le budget participatif, un outil pédagogique](#) », *La Gazette des communes*, 13 juillet 2015, p. 30, 31.

33 Pour une analyse des pratiques du budget participatif dans les pays d'Europe centrale et occidentale, voir l'article de Krenjova, J., Raudla, R. (2013).

34 European Urban Knowledge Network (EUKN), 2014, [Public Participation in the Deprived Neighbourhoods. Obtaining insights from European experiences](#), Policy Lab France, 1st December 2014.

35 Baiocchi, G., et Ganuza, E., 2014. « [Participatory budgeting as if emancipation mattered](#) », *Politics & Society*, 42(1), 29-50.

[Parmi les principaux] bénéfices attendus : réduction de l'absentéisme, augmentation de la satisfaction des usagers, réalisation de 16 milliards de livres d'économies annuelles dans le secteur technologique et développement plus rapide et plus efficace des solutions telles que les soins à distance.

Le Secrétaire d'État évoque toutefois les risques de ces démarches coopératives (résistance des fonctionnaires à cette forme de privatisation et multiplication de petites structures parfois redondantes et fragiles) et les obstacles pour envisager des projets d'ampleur ou à l'échelle nationale. »³⁶

Une étude récente³⁷ sur des cas de co-production dans le **monde**, essentiellement après l'année 2000, souligne le développement de ces pratiques essentiellement au niveau local. La majorité des cas étudiés ont vu une amélioration de l'efficacité du service, une augmentation de la capacité des autorités publiques, ainsi que de la confiance des citoyens. L'engagement citoyen et la satisfaction citoyenne sont également observés parmi les résultats. Toutefois, nous disposons de peu d'études analysant les effets transformateurs de la participation à long terme et à grande échelle.³⁸

On observe que la perception des **experts locaux** sur l'importance de la participation de la société civile varie dans le monde, selon les régions. Par exemple, des experts d'Amérique Latine, dont les pays sont connus pour leurs pratiques des budgets et des planifications participatifs, considèrent la participation comme le deuxième facteur le plus important, alors que dans les Etats arabes elle apparaît en cinquième position.³⁹

En Europe, certaines études⁴⁰ suggèrent une possible **classification** des pays européens du point de vue de leurs pratiques participatives : le groupe des pays du Nord-ouest de l'Europe, caractérisé par une plus forte pratique et culture participative, et les pays de l'Europe de sud et de l'est, où la pratique participative est en général assez réduite.

Ainsi donc, la **participation**, sous des formes très variées et inégales selon les pays et secteurs, apparaît comme une **nouvelle tendance structurante** dans les domaines de la définition, de l'organisation et de la prestation de l'action publique et des services publics. C'est une **opportunité** pour améliorer l'efficacité et l'efficience de l'action publique et des services publics, les **relégitimer** pour les citoyens et utilisateurs, répondre à leurs **raisons d'être**.

36 IGPDE – Bureau de la Recherche, *La veille internationale en brèves*, N° 38, Avril 2013, p.2

37 Tu V.X., 2015, "[Empowering citizens in public services: a systematic review of co-production cases](#)", Paper prepared for the 2015 IRSPM Conference, University of Birmingham, March 30th – April 1st 2015.

38 Voorberg, W. H., Bekkers, V. J., & 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.

39 Directorate-General for Regional and Urban Policy (2010), p. 96

40 Buizer, I. M., Elands, B. H., et al., 2015. *The governance of urban green spaces in selected EU-cities: Policies, Practices, Actors, Topics*. EU Project GREEN SURGE D6.1 EU FP7.

REFERENCES

- Baiocchi, G., et Ganuza, E., 2014. « [Participatory budgeting as if emancipation mattered](#) », *Politics & Society*, 42(1), 29-50.
- Ballesteros M. et Fiorentini S., 2015, [Towards a Revision of the European Citizens' Initiative?](#), étude réalisée pour le département thématique "Droits des citoyens et affaires constitutionnelles" à la demande de la commission PETI du Parlement européen, 65 p.
- Banque Mondiale, 1996. [The World Bank participation sourcebook](#). Washington, IBRD, 280 p.
- Bernot J., 2015, « La pratique du référendum local depuis 2003 », *La Gazette des communes*, 27 juillet 2015, pp. 38-39.
- Bonnotte C., « La démocratie participative locale : entre illusion et désenchantement », in EUROPA (Association), Beck J. et Bonnafous M., 2013, [Perspektiven Lokaler Governance in Europa. Perspectives de gouvernance locale en Europe](#). pp. 295-318.
- Braibant G., 2002, « [Le passé et l'avenir de l'administration publique](#) », *Revue française d'administration publique*, 2/2002 (n°102), p. 213-221
- Buizer, I. M., Elands, B. H., Mattijssen, T. J. M., Jagt, A. P. N., Ambrose, B., Geroházi, E., et Santos, E., 2015. [The governance of urban green spaces in selected EU-cities: Policies, Practices, Actors, Topics](#). EU Project GREEN SURGE D6.1 EU FP7. 97 p.
- Calleja R. et Marantz U., 2015, « [Co-creation and Co-production: Towards a Practical Approach](#) », Public Governance International – NS Initiative, March 2015, 13 p.
- Chevrier C., 2015, « [Paris : le budget participatif, un outil pédagogique](#) », *La Gazette des communes*, 13 juillet 2015, p. 30, 31.
- Directorate-General for Regional and Urban Policy, [Second State of European Cities Report](#), 2010, RWI, Difu, NEA, PRAC. 191 p.
- EUROPA (Association), Beck J. et Bonnafous M., 2013, [Perspektiven Lokaler Governance in Europa. Perspectives de gouvernance locale en Europe](#). Dike-Verlag, Nomos-Verlag, Zürich/St. Gallen.
- European Commission, DG Communication Networks, Content and Technology, 2012, [Digital Agenda for Europe Scoreboard 2012](#), Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- European Urban Knowledge Network (EUKN), 2014, [Public Participation in the Deprived Neighbourhoods. Obtaining insights from European experiences](#), Policy Lab France, 1st December 2014.

- García Quesada, M., 2011, « [Water and sanitation services in Europe: do legal frameworks provide for "good governance"?](#) ». The UNESCO Centre for Water Law, Policy and Science, University of Dundee, United Kingdom.
- Hervieu N., 2012, « [Protection de l'environnement : les juges européens érigent le service public de gestion des déchets en exigence conventionnelle \(CEDH, 2e Sect. 10 janvier 2012, Di Sarno et autres c. Italie\)](#) », blog [Combats pour les droits de l'homme \(CPDH\)](#).
- Humain-Lamoure A-L, 2015, « [Une nouvelle étape pour la démocratie ?](#) », *Les Grands Dossiers des Sciences Humaines* 9/ septembre – novembre 2015 (N° 40), pp. 28-30.
- IGPDE – Bureau de la Recherche, [La veille internationale en brèves](#), N° 38, Avril 2013, 4p.
- Krenjova, J. et Raudla, R., 2013, "[Participatory Budgeting at the Local Level: Challenges and Opportunities for New Democracies](#)", *Administrative Culture*, Vol 14, No 1 p. 18-46
- Löffler E., Parrado S., Bovaird T., et Van Ryzin G. (dir.), 2008, "[If You Want to Go Fast, Walk Alone. If You Want to Go Far, Walk Together](#)": [Citizens and the Co-production of Public Services](#). Paris: French Ministry of the Treasury, Public Accounts and Civil Service, on behalf of the Presidency of the EU. 48p.
- Manville C., Cochrane G., Cave J., Millard J. et al., 2014, [Mapping Smart Cities in the EU](#), EU Parliament, Directorate general for internal policies – Policy Department A: Economic and scientific Policy. Bruxelles, 200 p.
- Norynberg, P., 2015, « [Les habitants au cœur de la démocratie](#) ». Propos recueillis par Chloé RÉBILLARD. *Les Grands Dossiers des Sciences Humaines* 9/ septembre – novembre 2015 (N° 40).
- OCDE, Public Governance and Territorial Development Directorate, Public Governance Committee, 2011, [Government at a Glance 2011](#), GOV/PGC(2010)22/FINAL, 30 March 2011, 360 p.
- Ostrom, E., 1996, « [Crossing the great divide: coproduction, synergy, and development](#) ». *World development*, vol. 24, no 6, p. 1073-1087.
- [Paris Budget Participatif](#), site officiel
- [Participatory budgeting in Germany](#), site officiel
- Rossetti Di Valdalberi D., European Commission, Directorate-General for Research and Innovation, 2012, [Global Europe 2050](#), Belgique, 164 p.
- Tiburcio T., 2015, "[The Right to Petition](#)", étude réalisée pour le département thématique "Droits des citoyens et affaires constitutionnelles" à la demande de la commission PETI du Parlement européen, 56 p.
- Tu V.X., 2015, "[Empowering citizens in public services: a systematic review of co-production cases](#)", Paper prepared for the 2015 IRSPM Conference, University of Birmingham, March 30th – April 1st 2015.

- UK, 2009, [Local Democracy, Economic Development and Construction Act 2009](#)
- United Nations Development Programme (UNDP), 1993. [Human development report](#).
- URBACT, 2006. *European Handbook for Participation. Participation of inhabitants in integrated urban regeneration programmes as a key to improve social cohesion*. URBACT
- Voorberg, W. H., Bekkers, V. J., & 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.

POUR EN SAVOIR PLUS

- Bauby P. et Similie M., 2016, « [Co-création du service des soins aux personnes âgées – municipalité de Fredericia \(Danemark\)](#) ». CNFPT, CITEGO.org
- Bauby P. et Similie M., 2016, « [Implication citoyenne et responsabilité sociale. Le projet SocialXChange dans l'arrondissement 6 de Bucarest \(Roumanie\)](#) ». CNFPT, CITEGO.org
- Bauby P. et Similie M., 2016, « [Financement communautaire et participation citoyenne pour assurer les services locaux de base. Municipalité de Wildpoldsried \(Allemagne\)che d'étude de cas](#) ». CNFPT, CITEGO.org