

JUIN 2018

LE SERVICE PUBLIC CITOYEN

PAR **PAUL DUAN**

COORDONNÉ PAR
ARNO PONS
SIMON BERNARD
LOUIS MAGNES

GILLES BABINET

DIGITAL CHAMPION POUR LA FRANCE À LA COMMISSION EUROPÉENNE

CLÉMENT BERTHOLET

HAUT FONCTIONNAIRE, CO-AUTEUR DE
« UBÉRISONS L'ETAT, AVANT QUE D'AUTRES NE S'EN CHARGENT »

NATHALIE COLLIN

DIRECTRICE GÉNÉRALE ADJOINTE DU GROUPE LA POSTE

JÉRÔME FILIPPINI

CADRE DIRIGEANT DU SERVICE PUBLIC

PAULA FORTEZA

DÉPUTÉE LRM DES FRANÇAIS DE L'ÉTRANGER (AMÉRIQUE LATINE & CARAÏBES)

LAURA LÉTOURNEAU

RESPONSABLE DE L'UNITÉ INTERNET OUVERT À L'ARCEP, CO-AUTEURE DE
« UBÉRISONS L'ETAT, AVANT QUE D'AUTRES NE S'EN CHARGENT »

MICHEL LÉVY-PROVENCAL

PRÉSIDENT-FONDATEUR DE L'ÉCHAPPÉE VOLÉE ET TEDXPARI
ET CO-FONDATEUR DE L'AGENCE BRIGHTNESS

ROMAIN PIGENEL

CO-FONDATEUR DE FUTURS.IO, ANCIEN CONSEILLER DU PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE

CHRISTOPHE ROBERT

SOCIOLOGUE ET DÉLÉGUÉ GÉNÉRAL DE LA FONDATION ABBÉ PIERRE

SÉBASTIEN SORIANO

PRÉSIDENT DE L'ARCEP

VÉRONIQUE SAUBOT

PRÉSIDENTE DE FORCES FEMMES

ADNENE TROJETTE

HAUT FONCTIONNAIRE

MARYLÈNE VICARI

CO-FONDATRICE DU LIBERTÉ LIVING LAB

L'objet de cette note que nous vous invitons à découvrir nous concerne tous puisqu'elle aborde **l'adaptation des services publics à l'ère du numérique**. Bien entendu nous ne souhaitons pas proposer des solutions à la digitalisation de l'administration française (le programme «Action Publique 2022», lancé par le Premier ministre Edouard Philippe, répond à cette problématique de numérisation des services existants de l'État et des collectivités). Il nous semblait plus utile d'aller plus loin encore dans l'ambition de modernité et d'explorer **comment la technologie et ses paradigmes peuvent être mis plus seulement au service d'intérêts privés mais plus largement au service de tous**.

Le Professeur de droit public Léon Duguit qualifiait au début du XX^{ème} siècle le service public comme *« toute activité dont l'accomplissement doit être réglé, assuré et contrôlé par les gouvernants, parce qu'il est indispensable à la réalisation et au développement de l'interdépendance sociale et qu'il est de telle nature qu'il ne peut être assuré complètement que par l'intervention de la force gouvernante »*. Pour que cette définition de référence vive à plein dans ce nouveau monde, nous devons la conjuguer au temps des nouvelles technologies pour donner les moyens au service public de remplir efficacement sa mission au service de l'intérêt général. Si nous ne réussissons pas à redéfinir le sens de l'action publique, **nous ferons face au règne du « plus grand nombre » contre « le tous »**, du plateformisme californien contre l'universalisme européen, des puissances privées contre la puissance publique, des intérêts privés contre l'intérêt général.

Pour écrire cette note, aussi complexe qu'elle est essentielle, nous souhaitons nous rapprocher d'un profil de « doer », ayant auparavant été confronté aux logiques de l'État - plateforme, et sachant extraire de son action les enjeux politiques. Pour ces raisons, nous nous sommes rapprochés de **Paul Duan, fondateur de Bayes Impact, une ONG qui développe une vision citoyenne de la technologie au service du bien commun**. *Bayes Impact* est notamment à l'initiative de *Bob Emploi*, un exemple unique de plateforme open-source qui vise un impact sociétal de grande ampleur grâce à la technologie. Paul est un acteur citoyen résolument engagé. Nous avons sollicité Paul tant pour ses réussites que pour ses moments les plus délicats, ses doutes et ses rebonds, qui sont le quotidien de ceux qui entreprennent, exacerbant tant les compliments que les critiques. Avec Paul, la Fondation promeut ainsi le meilleur des forces de la Silicon Valley et en même temps des valeurs républicaines : apprendre de ses erreurs, continuer à innover et toujours chercher à servir le bien commun. A travers ce choix, **la Fondation Digital New Deal bénéficie notamment du retour d'expérience de Bob Emploi dans sa relation avec l'État et Pôle emploi – partenariat d'expérimentation politique permettant de redéfinir l'intérêt général grâce au prisme numérique**.

Cette note a été construite à l'image de la société qu'elle envisage : ouverte, participative et optimiste. Elle est et doit être suivie par **une aventure collective à laquelle nous vous invitons tous**. Parce que l'idée principale développée par Paul consiste à dire que nous devons collectivement participer à la défense de l'intérêt général, il nous a semblé cohérent qu'il soit soutenu dans sa démarche. **Nous avons ainsi associé en amont différentes personnalités à la réflexion**. Convaincus que l'État passe à côté de nombreux services que les citoyens sont prêts à offrir grâce à la force liée à l'usage des nouvelles technologies. Paul en a fait le cœur de sa proposition : **imaginer le chaînon manquant entre les forces vives administratives et associatives en créant le « Service Public Citoyen »**. C'est à cette réflexion que nous vous invitons à participer, en espérant que ce « digital new deal » entre État et citoyens soit utile au débat !

Olivier Sichel – fondateur & Arno Pons – délégué général



PAUL DUAN est un entrepreneur social de 25 ans. Depuis quelques années, il s'est donné **une mission : mettre la technologie au service de l'humain**, et non l'inverse. En tant que **fondateur et président de Bayes Impact**, il est l'un des pionniers dans l'utilisation des algorithmes et de la big data pour créer de l'impact social.

En 2014, Paul quitte ainsi son travail lucratif d'ingénieur dans la Silicon Valley pour lancer Bayes Impact, une organisation à but non lucratif. Peu après sa fondation, **Bayes Impact a été la première ONG à être admise au Y Combinator**, l'incubateur de startup le plus prestigieux au monde, permettant ainsi de créer un pont entre le monde de la startup et celui du monde de l'intérêt général.

Depuis, Paul a travaillé sur de **nombreux projets à travers le monde**, en aidant par exemple des instituts de microfinance opérant en Afrique à rendre leurs prêts plus accessibles ou en lançant une plateforme en ligne avec le département de la justice de Californie afin de collecter les données de violences policières dans plus de 800 agences de police.

Aujourd'hui, le projet principal de Bayes Impact est **Bob, une plateforme open source qui utilise l'intelligence artificielle et la data science afin de fournir des conseils personnalisés pour augmenter l'employabilité des chercheurs d'emploi**. En près d'un an, l'équipe de Bob a conclu un accord historique avec Pôle emploi et a conseillé plus de 140 000 chercheurs d'emploi. Le but de Bayes Impact dans les 5 prochaines années est de poursuivre sur cette lancée et d'amplifier à travers le monde ce grand mouvement "d'empowerment" des individus à travers la technologie et la création de nouveaux services publics ouverts et citoyens.

Avant de fonder Bayes Impact, Paul a été le **premier data scientist chez Eventbrite**, où il a élaboré des algorithmes pour la détection de fraude sur cette plateforme de ticketerie en ligne. Il a étudié les mathématiques, l'économie et les sciences politiques à Berkeley, à la Sorbonne et à Sciences Po.

Paul est un expert reconnu concernant la modernisation des gouvernements et l'amélioration des services publics par la technologie. Il est notamment **membre du comité Action Publique 2022**, groupe de réflexion sur la modernisation de l'action publique dirigé par le Premier ministre. Paul est classé par Forbes parmi les "30 personnalités de moins de 30 ans" qui révolutionnent les technologies numériques et est également le **fellow Ashoka le plus jeune de France**.

LE SERVICE PUBLIC CITOYEN

« Sitôt que le service public cesse d'être la principale affaire des citoyens et qu'ils aiment mieux se servir de leur bourse que de leur personne, l'État est déjà près de sa ruine. »

J.-J. Rousseau, *Du contrat social*¹

L'opportunité d'un monde numérique profitable à tous ne doit pas rester une image. Il existe pourtant un véritable danger, parce que le service public n'arrive pas à trouver sa place dans ce nouveau monde. Il peine à s'adapter, dépassé par les enjeux d'une mutation globale en constante accélération, et menacé par la concurrence des acteurs du numérique, qui ont su repérer et répondre aux nouveaux besoins. Parce qu'ils sont plus agiles, plus modernes, plus proches de l'utilisateur. Et alors? pourrait-on être tentés de dire. Qu'il s'efface ! Ce serait oublier le sens et la nécessité du service public. Il n'est pas limité aux institutions qui l'incarnent aujourd'hui. Il est un ensemble de principes qui garantissent l'équilibre social en préservant une équité entre tous et le libre arbitre de chacun, quand les intérêts privés ne le permettent pas. Pour cela, nous refusons de prendre sa disparition pour une fatalité.

C'est pourquoi nous proposons : le Service Public Citoyen.

¹ J.-J. Rousseau, *Du contrat social* [1762], Livre III, chapitre XV, in *Œuvres politiques*, Paris, Bordas, Classiques Garnier, 1989, p. 320.

Nous sommes les témoins d'une révolution, celle du numérique. Il n'est pas seulement question d'un virage économique, d'une évolution des usages. Il s'agit d'une mutation globale de la société, dont la pleine ampleur est encore difficile à imaginer. Pourtant, de ce brouillard se dégagent les lumières des nouvelles technologies et avec elles de formidables opportunités.

Les GAFAM², maintenant suivis par les BATX³ et NATU⁴, sont les leaders de ce monde numérique. Ce serait manquer de vision que de penser les acteurs du numérique comme de simples versions informatisées des acteurs traditionnels: les nouvelles technologies transforment fondamentalement la société et ses équilibres, et les ramifications s'étendent à des domaines que l'on pensait réservés au service public. Pourtant, les récents scandales autour de l'utilisation faite par Facebook de nos données, ou l'exemple d'Intuit – l'éditeur de TurboTax, le principal service de déclaration fiscale aux États-Unis – qui fait un important lobbying auprès des autorités américaines pour éviter une simplification de l'impôt, montrent que, dans ces nouveaux équilibres, il reste important de garantir le respect des principes du service public.

Le numérique, et notamment l'intelligence artificielle, est un formidable ressort pour l'ensemble de la société. À condition de s'assurer que l'on n'y perde pas au change. Des entreprises proposent des algorithmes prédictifs identifiant les risques de récidive, qui sont ensuite pris en compte dans les décisions de libération conditionnelle. Ces algorithmes se sont révélés être à risque de biais systématique, à l'encontre des minorités par exemple⁵. Est-ce vraiment le monde dont nous rêvons? Nous devons nous garder de ce monde à la *Black Mirror*⁶, et inventer les nouveaux équilibres de demain avant qu'ils ne nous soient imposés.

Face à ces mutations de la société, le service public peine à apporter seul une réponse à la hauteur des enjeux. Les réponses qu'il tente de formuler en s'ouvrant petit à petit à l'innovation sont encore insuffisantes. Elles restent trop souvent confinées à des gains d'efficacité plutôt qu'à la réalisation d'une vision de société nouvelle et participative, propre à répondre aux grands enjeux des transitions – numérique, écologique et sociale – d'aujourd'hui.

Pourtant, les nouvelles technologies offrent, pour la première fois, les moyens à tous d'agir à grande échelle et dans un laps de temps réduit. Il est désormais possible pour nous, citoyens, de les utiliser comme effet de levier pour agir directement sur les problèmes de société qui nous entourent. Oui, lorsqu'elles sont mal encadrées, elles sont un risque pour l'équilibre de notre société. Mais l'exemple de Wikipédia – aussi perfectible soit-il – montre que si nous les utilisons à bon escient, avec transparence et neutralité, elles sont également une opportunité inédite pour construire ensemble le monde dans lequel nous souhaitons vivre.

² Google, Apple, Facebook, Amazon et Microsoft.

³ Baidu, Alibaba, Tencent et Xiaomi.

⁴ Netflix, Airbnb, Tesla et Uber.

⁵ J. Angwin, J. Larson, S. Mattu, L. Kirchner,
« Machine Bias: there's software used across the country

to predict future criminals. And it's biased against blacks », *ProPublica*, 23 mai 2016.

⁶ Dans cette série de science-fiction, les technologies les plus innovantes dont nous pourrions rêver servent les aspects les plus sombres de la nature humaine.

C'est pourquoi nous proposons : le **Service Public Citoyen**.

Nous proposons l'émergence d'une nouvelle voie. Une voie qui combine les forces de l'innovation citoyenne et celles de l'État — entendu au sens large, incluant les collectivités locales et l'ensemble des institutions publiques — dans le cadre d'une alliance inédite. Cette alliance doit lever les blocages qui font que l'innovation technologique profite bien plus facilement aux intérêts privés qu'à l'intérêt général, en rendant possible la naissance de services publics par le Citoyen et pour le Citoyen.

Demain, à travers le Service Public Citoyen, chacun pourra contribuer à l'essor d'une nouvelle génération de services publics. Le Service Public Citoyen, c'est un cadre commun dans lequel nous pourrions répondre de façon collaborative aux besoins de la société, en créant des services qui mettent à profit l'innovation technologique tout en garantissant le respect des principes — adaptés au monde numérique — du service public.

Toutefois, afin que cette alliance ait la force requise pour rendre cela possible, nous devons faire évoluer la vision actuelle du service public et du rôle de l'État.

Cette vision nécessaire, nous l'avons traduite dans un cadre, qui vient non pas en remplacement de l'existant mais en complément, que nous appelons le Pacte Service Public Citoyen.

Ce pacte doit apporter un nouveau souffle au service public. Il doit lier les innovateurs de l'intérêt général et l'État dans le cadre d'engagements réciproques. Les premiers offrent les garanties du respect des principes du service public. Le second, dans un rôle non plus d'unique producteur de celui-ci mais surtout de garant et de facilitateur, met en retour à disposition ses infrastructures, ses données, son savoir-faire, ainsi que sa force de distribution et de financement.

Alors seulement, les services publics citoyens nés de cette alliance pourront prendre une envergure à la hauteur de nos enjeux de société. Et faire que l'idée d'un monde numérique profitable à tous ne reste pas une image.

LE SERVICE PUBLIC CITOYEN

I. REPENSER LE SERVICE PUBLIC COMME UNE ALLIANCE ENTRE LE CITOYEN ET L'ÉTAT	9
A. LES NOUVELLES TECHNOLOGIES, UNE OPPORTUNITÉ INÉDITE POUR LES CITOYENS DE SE RÉAPPROPRIER L'INTÉRÊT GÉNÉRAL	9
1. Le numérique baisse les barrières pour agir à l'échelle de la société	10
2. Les évolutions de la société requièrent l'essor d'une nouvelle génération de services publics	11
B. SAUVEGARDER LES PRINCIPES DU SERVICE PUBLIC, UNE NÉCESSITÉ À L'ÈRE DU NUMÉRIQUE	13
1. Nos services publics doivent répondre aux besoins de tous, et non du plus grand nombre	14
2. Pour défendre le service public, nous devons anticiper les potentiels biais des plateformes numériques	15
II. L'ENGAGEMENT DU CITOYEN : RÉPONDRE AUX BESOINS NOUVEAUX DE LA SOCIÉTÉ EN GARANTISSANT LES PRINCIPES DU SERVICE PUBLIC	17
A. DÉFINIR LES GRANDS PRINCIPES DU SERVICE PUBLIC CITOYEN	17
1. Les missions de cette nouvelle génération de services publics seront définies par les nouveaux besoins de la société	18
2. Un service public citoyen doit accomplir sa mission en respectant des principes de service public, mis à jour pour le monde numérique d'aujourd'hui	20
B. LES ENGAGEMENTS DU CITOYEN AU SEIN DU PACTE	22
1. Un service public citoyen doit s'engager à réduire les biais pouvant dévoyer sa mission	22
2. Quelle gouvernance pour garantir ces engagements ?	25
III. L'ENGAGEMENT DE L'ÉTAT : PERMETTRE ET GARANTIR LE SERVICE PUBLIC CITOYEN	27
A. CONFRONTER LE CADRE ACTUEL DU SERVICE PUBLIC AUX CONDITIONS NÉCESSAIRES À L'INNOVATION : ouvrir le service de l'intérêt général	27
1. Le cadre actuel du service public est trop restreint, alors qu'une alliance forte entre État et citoyens est nécessaire pour pérenniser les principes du service public dans la société de demain	28
2. Construire un cadre adapté au nouveau paradigme : de l'État producteur du service public à l'État garant de ses valeurs	30
B. FACILITER ET PROMOUVOIR LE DÉVELOPPEMENT D'UNE NOUVELLE GÉNÉRATION DE SERVICES PUBLICS : les engagements de l'État au sein du Pacte	34
1. Lever les barrières au développement des services publics citoyens via la mise à disposition des infrastructures et des données	34
2. Lever les barrières à leur passage à l'échelle via la distribution et les mécanismes de financement	38
CONCLUSION	42

I. REPENSER LE SERVICE PUBLIC COMME UNE ALLIANCE ENTRE LE CITOYEN ET L'ÉTAT

Les nouvelles technologies sont un formidable levier d'innovation. Elles baissent la barrière à l'entrée qui rend difficile aux individus d'agir à l'échelle de la société. Appliqué à l'intérêt général, l'enjeu va bien plus loin qu'une simple digitalisation des services publics en vue de gains d'efficacité. Elles donnent aux citoyens l'opportunité inédite de créer une nouvelle génération de services publics par eux et pour eux : les services publics citoyens.

Elles entraînent aussi une réflexion nécessaire sur la nature du service public, de plus en plus remis en cause par la puissance croissante des plateformes numériques. Nous pensons que, dans ce nouvel équilibre, doivent perdurer les principes du service public, afin d'éviter qu'il crée des laissés-pour-compte ou soit le règne des intérêts privés sur l'intérêt général. C'est pourquoi nous devons anticiper les biais du numérique et en prévenir les faiblesses afin de pouvoir profiter du meilleur tout en se prémunissant du pire.

A. LES NOUVELLES TECHNOLOGIES, UNE OPPORTUNITÉ INÉDITE POUR LES CITOYENS DE SE RÉAPPROPRIER L'INTÉRÊT GÉNÉRAL

Longtemps, peu de gens ont eu les moyens de répondre aux enjeux de société à grande échelle. Sauf à être Coluche, capable de mobiliser les foules et créer de nouvelles institutions comme les Restos du Cœur, ou avoir les ressources d'un grand philanthrope. La technologie est venue casser cette barrière à l'entrée. Chacun peut désormais devenir acteur — à l'instar des citoyens qui s'engagent aujourd'hui dans les différentes réserves citoyennes ou comme pompier volontaire — et non plus simple consommateur, en utilisant le numérique comme effet de levier pour agir de façon systémique.

1. LE NUMÉRIQUE BAISSÉ LES BARRIÈRES POUR AGIR À L'ÉCHELLE DE LA SOCIÉTÉ

Cette idée, elle est à l'origine de Bayes Impact⁷. Bayes Impact est une ONG ayant pour but de mettre la technologie au service de la société en construisant des services pour répondre à des problématiques d'intérêt général. En tant qu'ingénieur dans la Silicon Valley, je trouvais dommage que la puissance des algorithmes soit surtout utilisée pour faire cliquer des internautes sur des publicités. Ces technologies sont avant tout un incroyable effet de levier, qui permet à un petit nombre d'individus d'en toucher un grand nombre ; c'est cette force qui a permis aux géants du web de créer, à en croire la légende, des services dénombrant des milliards d'utilisateurs à partir d'une chambre d'étudiant⁸.

Appliquées aux problèmes d'intérêt général, ces technologies peuvent aussi être le moyen pour les innovateurs de l'intérêt général d'agir à une échelle inédite. Wikipédia a ainsi pu révolutionner la façon dont les connaissances sont partagées dans le monde, et les rendre accessibles à un niveau global. L'âme collaborative de Wikipédia explique à la fois son attractivité et assure la qualité de son contenu. L'un des tout premiers articles de l'encyclopédie en 2002 disait simplement : « *une pomme est un fruit* »⁹. Fin 2017, Wikipédia était le cinquième site le plus visité dans le monde¹⁰. Khan Academy, une plateforme de cours en ligne gratuite et à but non lucratif, a pu délivrer plus d'un milliard de leçons à travers le monde. Salman Khan, son fondateur, a débuté en donnant des cours de tutorat à son cousin, avant de se rendre compte de l'énorme popularité des contenus qu'il créait¹¹.

A cette révolution numérique s'ajoute une autre révolution qui a profondément changé nos vies : celle des données¹² et de l'intelligence artificielle. Cette révolution a permis de fournir des services toujours plus personnalisés, à l'aide d'algorithmes de *machine learning*, et ce à une échelle massive. C'est ce qui permet à Netflix ou Spotify de générer des playlists pour chacun de leurs millions d'utilisateurs. Et ce qui fait que Facebook et Google ont pu changer si profondément nos modes d'accès à l'information¹³. Jusqu'à présent, cette révolution a surtout profité aux intérêts privés, et n'a pas encore pris sa pleine mesure dans le domaine de l'intérêt général. Ces mêmes techniques y ont pourtant toute leur place : répondre de façon personnalisée aux besoins de chaque individu, cela n'est-il pas le sens même du service public ? C'est ce que nous essayons de faire au sein de Bayes Impact avec l'une de nos plateformes, Bob, un service indépendant, gratuit et open source utilisant les algorithmes pour

⁷ Bayes Impact a été créée en 2014 à San Francisco, et a depuis mené des projets aux États-Unis et en France, dans des domaines comme l'optimisation des parcours de santé, la réduction des violences policières, ou l'emploi.

⁸ J. A. Vargas, « The face of Facebook », *The New Yorker*, 20 septembre 2010.

⁹ <https://fr.wikipedia.org/w/wiki.phtml?title=Pomme&oldid=18085>

¹⁰ Wikipédia arrive juste derrière Google (1er), Youtube (2ème), Facebook (3ème) et Baidu (4ème). Classement réalisé par le site Alexa : <https://www.alexa.com/topsites>.

¹¹ R. Adams, « Sal Khan: the man who tutored his cousin and started a revolution », *The Guardian*, 23 April 2013.

¹² À ces deux révolutions s'ajoute aujourd'hui celle de la blockchain, dont le potentiel reste encore difficile à estimer pleinement aujourd'hui. Mais qui pourrait renforcer la nécessité de cette réflexion sur l'adaptation du service public à l'ère du numérique.

¹³ Sans préjuger des conséquences parfois négatives développées plus tard dans cette note.

un diagnostic et des conseils personnalisés aux personnes en recherche d'emploi. Ces conseils sont produits par des algorithmes utilisant les données du marché du travail, les contributions des utilisateurs, et des parcours historiques des chercheurs d'emploi, à travers un partenariat avec Pôle emploi.¹⁴

C'est en apprenant de ces expériences, de ce qui a marché et de ce qui reste à faire, que s'est dessinée la nécessité d'apporter une vision qui se traduit par l'essor d'une nouvelle génération de services publics: le Service Public Citoyen.

2. LES ÉVOLUTIONS DE LA SOCIÉTÉ REQUIÈRENT L'ESSOR D'UNE NOUVELLE GÉNÉRATION DE SERVICES PUBLICS

Le service public de demain ne ressemblera pas à celui d'aujourd'hui. L'avènement de l'ère numérique n'est pas simplement une affaire de digitaliser l'école ou Pôle emploi. Ce ne serait qu'une optimisation à la marge — certes importante — mais ce serait s'arrêter devant l'arbre qui cache la forêt: si l'on veut éviter la disparition du service public face à la concurrence de l'innovation privée, nous devons repenser son organisation.

Airbnb a pu ainsi capitaliser sur les besoins des individus de voyager à un moindre coût, en les mettant directement en relation avec les personnes souhaitant louer leur logement pour générer des revenus supplémentaires. C'est cette capacité de penser l'innovation en rupture qui a fait la force des nouveaux acteurs du numérique. Ils repartent des problèmes des individus et imaginent des solutions nouvelles, *via* des méthodes d'expérimentation constante, en faisant souvent fief de l'existant — quoique parfois de manière excessive et sans se préoccuper des externalités sociétales ainsi créées. Appliqués aux domaines d'intérêt général, avec la même indépendance mais avec plus de bienveillance, ces mêmes outils pourraient être de fantastiques leviers à disposition des citoyens souhaitant agir sur la société autour d'eux. Le fait que n'importe qui au sein de la multitude puisse créer de nouveaux services doit être le moteur de cet écosystème d'innovation sociale.

Ces forces de l'innovation ne sont pas seulement une menace pour le service public. En utilisant ces mêmes forces au service de la société, le Service Public Citoyen est avant tout une opportunité pour les citoyens de créer et de contribuer à de nouveaux services publics, davantage adaptés à notre nouveau monde numérique de plus en plus décentralisé et désintermédié.

¹⁴ Fin 2017, nous avons pu ainsi apporter une aide à plus de 130 000 personnes en l'espace d'un an. Notre ONG ne comptait à l'époque que sept salariés. Nous devons à l'utilisation de la technologie comme effet de levier cette démesure entre le nombre d'employés et celui des bénéficiaires du service.

D'une part, ils rendent possible la création d'une nouvelle génération de services, plus portés sur l'empowerment. C'est-à-dire des services qui permettent aux citoyens de s'aider eux-mêmes et entre eux. À l'inverse d'une organisation *top-down* dans laquelle l'État et les administrations publiques sont les seuls producteurs de services publics et placent le Citoyen dans une situation de simple consommateur de ces services. Tim O'Reilly, théoricien d'une vision plus ouverte du rôle de l'État avec le gouvernement 2.0, fait l'analogie entre notre conception du rôle de l'État et celui d'un distributeur de boissons : les citoyens insèrent des sous dans la machine (en payant des impôts), et en obtiennent des services en retour. Et, lorsque la machine ne délivre pas l'objet attendu, le citoyen ne peut pas faire grand-chose sinon faire une pétition ou protester — l'équivalent de secouer le distributeur¹⁵. Dans une société désintermédiée, l'enjeu de l'autonomisation de chacun prend une place de plus en plus centrale. Y apporter une réponse est essentiel pour éviter une marginalisation croissante d'une partie de la population.

En repartant des besoins des individus, la technologie offre des pistes de solutions. Les Wikipédia et Khan Academy de ce monde, plus que de simples versions digitales de matériaux pédagogiques, sont des outils de démocratisation de la connaissance qui placent l'initiative de la recherche et du partage du savoir directement entre les mains des utilisateurs : les citoyens. De même, notre vision à travers Bob n'est pas de se substituer aux services publics de l'emploi, mais d'apporter une aide complémentaire à chaque individu pour qu'il soit pleinement acteur de sa recherche d'emploi en redistribuant l'information directement entre ses mains, et contribuer à terme à faire bénéficier d'autres individus de son expérience. Cette tendance de fond, qui appelle une nouvelle génération de services qui offrent aux individus les moyens d'agir eux-mêmes, touche de façon transversale l'ensemble de la société, qu'il s'agisse de l'emploi, de l'éducation, ou de la santé.

D'autre part, ces nouveaux services et ces initiatives citoyennes transcendent les frontières. Wikipédia est construite aussi bien par des Français que des Coréens, des Kenyans ou des Brésiliens. La force de ces plateformes vient également du nombre d'utilisateurs permis par leur échelle globale. C'est cette force qui permet aux citoyens du monde entier de bénéficier de services communs, en plus d'offrir un vivier de talents et de contributeurs bien plus important que s'il était circonscrit à un seul territoire. Singa, un mouvement citoyen international visant à créer du lien entre personnes réfugiées et citoyens — du pays d'accueil et plus largement du monde — en est une brillante illustration. Leurs initiatives tel Comme à La Maison les mettent directement en réseau et, à l'instar d'un Airbnb (l'aspect mercantile en moins et l'intérêt général en plus), permettent aux uns d'offrir un hébergement aux autres. Et plus encore : un lien humain et l'espoir d'une nouvelle vie¹⁶, au-delà des problématiques de statut administratif.

¹⁵ T. O'Reilly, « Government as a platform », *Innovations: Technology, Governance, Globalization*, Volume 6, Issue 1, Winter 2011, p. 15.

¹⁶ A. Merchin, « Alice Barbe : " Pour les réfugiés, nous créons de manière artificielle des amitiés qui deviennent essentielles" », *M le magazine du Monde*, 31 mai 2017.

La technologie permet à des citoyens du monde entier de contribuer ensemble à des enjeux de société communs. Cette vision offre des opportunités inédites, ne serait-ce qu'à l'échelle européenne: un Croate pourrait créer des contenus apportant un soutien à un Allemand en recherche d'emploi, un Espagnol et un Norvégien pourraient bénéficier mutuellement de leurs conceptions respectives de l'éducation en contribuant à une plateforme d'orientation scolaire. Reste à leur donner l'opportunité de le faire, dans le respect des valeurs de la société de chacun. On pourrait imaginer, demain, une Europe où la contribution commune aux services publics citoyens serait le pilier d'une identité européenne retrouvée.

B. SAUVEGARDER LES PRINCIPES DU SERVICE PUBLIC, UNE NÉCESSITÉ À L'ÈRE DU NUMÉRIQUE

Les opportunités ouvertes par les nouvelles technologies, d'autres les ont vues avant nous ; ces forces du numérique, d'autres les ont utilisées avant nous. Les nouveaux acteurs du numérique n'ont pas attendu pour exploiter l'effet de levier qu'offrent les technologies. Ils n'ont pas attendu, non plus, pour s'engouffrer dans les espaces créés par ces nouveaux besoins de société, comme autant de nouveaux marchés.

Face à ces nouveaux rapports de force, chaque société doit réintroduire une réflexion profonde sur les principes et la raison d'être du service public.

Cette réflexion ne doit pas être réactionnaire face au numérique. L'être est la meilleure façon de se faire dépasser. Il faut une réflexion qui l'embrasse et en comprenne finement ses enjeux, pour pouvoir anticiper les nouvelles problématiques qu'il soulève, et proposer une vision nouvelle pour y répondre. Le Service Public Citoyen est l'opportunité de mener à bien cette démarche. Parce que les nouvelles technologies peuvent — et doivent — servir à réinventer la façon dont nous répondons aux enjeux d'intérêt général.

Si la démarcation entre ces services *au* public et les services publics est de plus en plus floue, on aurait tort de vouloir faire disparaître les seconds en faveur des premiers. Non pas parce que les concepteurs de ces services, les Facebook, Google et autres LinkedIn, ont forcément des mauvaises intentions¹⁷. Bien au contraire, les entrepreneurs de la Silicon Valley affichent souvent une conviction que ce qui crée de la valeur économique contribue nécessairement à l'intérêt général. Mais il est important d'aller plus loin, et de s'interroger sur la raison d'être du service public : il joue un rôle particulier qu'il est important de sauvegarder, car il apporte des garanties nécessaires à l'équilibre de notre société.

¹⁷ Sans se prononcer sur le fond, notons que le code de conduite de Google a d'ailleurs longtemps eu pour devise « *don't be evil* », ce qui illustre bien cette façon de penser.

1. NOS SERVICES PUBLICS DOIVENT RÉPONDRE AUX BESOINS DE TOUS, ET NON DU PLUS GRAND NOMBRE

Une première raison est qu'il existe une différence importante entre adresser les besoins du plus grand nombre et ceux de tous. Le service public est fondé par essence sur cette distinction. C'est sur cette différence majeure que Barack Obama a fondé en octobre 2016 la justification de pourquoi les États – Unis ne pourraient jamais être dirigés comme une société de la Silicon Valley. « *Parce que la démocratie est un désordre. Parce que c'est un grand et varié pays avec beaucoup d'intérêts et de disparités de point de vue. Une partie du travail gouvernemental est de traiter de problèmes avec lesquels personne ne veut traiter.* »¹⁸ Il est beaucoup plus difficile de créer un service qui profite à tous, même – surtout ! – les publics qui ne sont pas rentables ou qui en ont le plus besoin, que de créer un service destiné à un public précis et choisi stratégiquement en fonction de la désirabilité de ses caractéristiques en tant que consommateurs.

L'innovation dicte, par nature, une logique économique: elle demande un investissement considérable, sans retour immédiat, dans l'espoir d'une création de valeur supérieure sur le long terme. Puisque cet investissement initial a un coût et un risque élevé associé, il n'est viable que si le retour sur investissement à la clé est nettement supérieur à la mise de départ. C'est pourquoi l'innovation a tendance à se concentrer sur les marchés profitables. Dans le monde des start-up, l'une des premières questions des investisseurs est d'ailleurs de demander la taille du « *Total Addressable Market* »: la taille de l'opportunité de revenus existant sur un marché spécifique¹⁹. Aussi, compte tenu de l'enjeu, il est compréhensible qu'une entreprise, lorsqu'elle lance un service, cible les populations pour lesquelles ses services sont le plus susceptibles de générer du profit. Une entreprise qui se comporterait différemment ne serait-elle pas d'ailleurs critiquée par ses investisseurs?²⁰

LinkedIn est à ce titre une bonne illustration de la différence entre ce qu'est un service pour le plus grand nombre et ce qu'est un service pour tous. Le service proposé est d'une très grande utilité pour bon nombre de métiers: les spécialistes du marketing, de la comptabilité, les juristes. Une quantité de métiers a désormais comme point commun de disposer du même lieu de rencontre. Une plateforme sur laquelle il est possible de partager ses derniers exploits professionnels, son état d'esprit, ou encore trouver un emploi ou une formation. Toutefois, ce service est essentiellement concentré sur les cols blancs et professions libérales. Pourtant, le marché de l'emploi ne s'arrête pas à ces métiers-là. Ce n'est pas un problème lorsque les plateformes comme LinkedIn viennent en complément de l'existant. Mais, de plus en plus, ce sont ces plateformes qui ont vocation à dominer le marché.

¹⁸ A. Glaser, « President Obama explains the difference between Silicon Valley and the real world », *recode.net*, 17 oct. 2016.

¹⁹ G. Kettani, et A. Villemeur. « Le capital-risque: un financement efficace de l'innovation sur le long terme », *Revue d'économie financière*, vol. 108, no. 4, 2012, p. 93.

²⁰ Ce constat est partagé par d'autres mouvements qui remettent en question le paradigme selon lequel l'objet unique de l'entreprise est de maximiser la valeur actionnariale: c'est notamment le cas du mouvement des B Corporations ou, en France, des réflexions actuelles sur les « entreprises à mission ».

Accepter la disparition d'une forme de service public de l'emploi à l'ère où le numérique remet son existence en question, ce serait pourtant prendre le risque de vivre dans une société où certaines catégories de la population ne sont plus desservies. Ce qui toucherait, en particulier, les personnes plus éloignées de l'emploi qui représentent un segment généralement moins profitable.

De manière plus générale, un obstacle évident aux prétentions d'universalité des plateformes internet est la fracture numérique²¹. Tous aujourd'hui n'ont pas accès à Internet, ou l'aisance nécessaire avec les nouvelles technologies. Une société commerciale n'a pas forcément à s'en préoccuper. Un service public doit prendre en compte ces considérations, et tâcher d'y apporter une réponse, en fournissant des alternatives.

Alors, lorsque la main invisible du marché ne touche pas spontanément toutes les populations, c'est là qu'intervient le service public. Et pour combiner à la fois les principes et les garanties du service public avec les atouts des services issus de l'innovation citoyenne et privée, c'est là qu'intervient : le Service Public Citoyen.

2. POUR DÉFENDRE LE SERVICE PUBLIC, NOUS DEVONS ANTICIPER LES POTENTIELS BIAIS DES PLATEFORMES NUMÉRIQUES

Une deuxième raison est qu'il faut préserver l'intérêt général de potentiels biais. L'une des principales forces des services introduits par les sociétés du numérique est qu'ils s'appuient sur des technologies exploitant la force des données. Or, ces technologies que nous proposons de mettre au service de l'intérêt général, comportent aussi un risque de biais. Ce risque, nous devons l'accepter et le comprendre afin de ne pas subir ces biais et d'adapter l'utilisation des algorithmes aux exigences d'un service public.

Considérons l'utilisation de Yelp par la ville de San Francisco²². Yelp, comme TripAdvisor ou bien d'autres, est une application sur laquelle tout un chacun peut laisser un avis sur un restaurant, un magasin, un centre sportif ou bien encore une boîte de nuit. La ville a commencé à utiliser les avis pour mieux allouer ses ressources d'inspection sanitaire, en exploitant les données de Yelp pour identifier les restaurants ayant reçu de mauvaises notes, ou des avis mentionnant certains mots-clés laissant suggérer des problèmes d'hygiène. Une première lecture de cet usage tend à nous faire dire que là encore l'idée est bénéfique !

²¹ Selon le baromètre 2017 des usages numériques publié par le Centre de recherche pour l'étude et l'observation des conditions de vie (Crédoc), 7 millions de français, soit 12% de la population âgée de 12 ans et plus ne se connectent jamais internet. Parmi ces personnes, huit sur dix (81%) ont 60 ans ou plus. Les non internautes ont un niveau de vie plus faible (34% appartiennent à la catégorie des bas revenus et 34% aux classes moyennes inférieures. Voir : CREDOC, *Baromètre du numérique*, 17ème édition, novembre 2017, p. 54 et 55.

²² K. Hickey, « Cities tap Yelp to improve health inspection process », *gcn.com*, 2 mars 2015.

Le service qui en résulte risque pourtant d'être incomplet, voire biaisé, de par le fonctionnement des sociétés sur lesquelles il s'appuie. C'est là une autre limite de l'adéquation entre intérêt général et intérêt privé. Yelp opère dans les contraintes de son modèle économique. Dans cette recherche de fonds, elle est libre d'agir comme bon lui semble, en monnayant, par exemple, plus ou moins directement, un meilleur classement. Les pratiques de Yelp ont d'ailleurs souvent fait l'objet de controverses, certains arguant que les commerces ayant souscrit à l'offre *premium* disposeraient d'un traitement de faveur lorsqu'il s'agit de voir certains commentaires négatifs effacés. Certains vont même plus loin, et reprochent à Yelp de se servir de ces commentaires comme mécanisme de pression pour inciter les commerçants à payer²³.

Que ces accusations soient fondées ou non²⁴, de telles pratiques – déjà questionnables lorsqu'il s'agit simplement d'intérêts économiques – sont évidemment bien plus embêtantes lorsqu'elles se répercutent sur un service public. Ainsi, l'utilisation des données de Yelp dans la conduite d'inspections sanitaires, certes une excellente idée afin d'accroître l'efficacité du service²⁵, risquerait d'avoir pour effet secondaire de le rendre plus laxiste avec les clients payants de Yelp ! De même et de façon plus innocente, les données de Yelp seront naturellement biaisées pour contenir plus d'avis sur les commerces fréquentés par son audience, plutôt jeune et connectée. Cela veut dire que ceux-ci auront une plus forte probabilité d'être inspectés, par rapport aux commerces ne ciblant pas les *millennials* !

Il n'est pas concevable qu'un service public puisse fonctionner sur une base aussi arbitraire. Nous avons pris ici l'exemple de Yelp, ces risques de biais s'appliquent à l'ensemble des grandes plateformes numériques. Et les conséquences de ces biais à grande échelle – ce qui est justement leur force – sont extrêmement importantes : c'est d'ailleurs précisément la source des débats actuels concernant l'influence politique de Facebook et l'utilisation qui est faite de ce pouvoir!²⁶

Evidemment, nous ne prétendons pas par-là que le service public et les institutions qui le portent aujourd'hui sont, simplement de par leur statut, exempts de tout biais et d'arbitraire. Cela met toutefois en lumière la différence cruciale : la gouvernance. En effet, aucun critère n'oblige Yelp à s'assurer de la neutralité de sa couverture, dès lors que ses opérations respectent la loi. Ce n'est pas le cas d'un service public, qui aurait au moins vocation à s'en préoccuper. Et si ce n'est de réussir à garantir l'absence totale de biais, au moins – en principe – d'être transparent sur les actions entreprises pour y remédier et sur son mode d'opération. Les biais sont inévitables, toute méthode en produit forcément. La question n'est pas de savoir s'il y en aura, mais comment ils sont gérés, particulièrement dans une ère où le numérique et les algorithmes prennent une place croissante dans notre société.

²³ J. Hudson, « Is Yelp an extortion racket? », *theatlantic.com*, 29 mars 2010.

²⁴ Yelp a remporté une *class action* à ce sujet en 2015 : J. Stempel, « Yelp wins dismissal of lawsuit over quality of its reviews », *Reuters*, 23 avril 2015.

²⁵ Certaines études évoquent un taux de correspondance de 82 % entre les données de Yelp et celles des services municipaux : M. Luca, « Where not to eat? Improving public policy by

predicting hygiene inspections using online reviews », *Conference on empirical methods in natural language processing*, Seattle, Washington, 18-21 oct. 2013.

²⁶ L'affaire Cambridge Analytica rappelle combien les données possédées par Facebook, entre autres, doivent être protégées compte tenu de l'utilité qu'elles peuvent avoir pour influencer par exemple une élection. Voir : M. Rosenberg, N. Confessore et C. Cadwalladr, « How Trump consultants exploited the Facebook data of millions », *The New York Times*, 17 mars 2018.

C'est là que le service public place une barre plus haute. C'est là que, pour ce qui est des services nouveaux, le Service Public Citoyen place cette même barre, à une hauteur digne de l'intérêt général.

II. L'ENGAGEMENT DU CITOYEN : RÉPONDRE AUX BESOINS NOUVEAUX DE LA SOCIÉTÉ EN GARANTISSANT LES PRINCIPES DU SERVICE PUBLIC

Le cadre que nous proposons de construire, sous le nom de Service Public Citoyen, doit permettre à tous de profiter du potentiel et de tous les bienfaits des nouvelles technologies et des forces de l'innovation, tout en protégeant les principes propres à garantir l'intérêt général. Il faut avoir l'innovation d'Uber, sans les valeurs d'Uber.

Des deux acteurs du Service Public Citoyen, les citoyens doivent être les premiers cités. C'est de la société civile que va partir l'impulsion à l'origine de cette nouvelle génération de services publics. Ce sont eux les premiers qui devront présenter les garanties nécessaires pour que cette innovation se fasse au profit de tous. C'est cet engagement du Citoyen qui rendra ensuite possible l'engagement réciproque de l'État.

A. DÉFINIR LES GRANDS PRINCIPES DU SERVICE PUBLIC CITOYEN

Les services publics de demain, plus que par leur critère organique, doivent être définis par la mission d'intérêt général qu'ils visent, ainsi que par les principes qu'ils s'engagent à respecter dans le cadre de leur mission. Ces principes doivent être ceux d'un service public à l'ère du numérique.

1. LES MISSIONS DE CETTE NOUVELLE GÉNÉRATION DE SERVICES PUBLICS SERONT DÉFINIES PAR LES NOUVEAUX BESOINS DE LA SOCIÉTÉ

Pour identifier les missions devant faire l'objet d'un nouveau service public, il faut repartir d'un problème sociétal visé. Nous ne parlons pas, à ce stade, de solution. Ce serait dénaturer la caractéristique qui fait la force principale des acteurs de l'innovation : l'approche itérative, fondée sur des essais, des erreurs et l'apprentissage continu.

Wikipédia est né comme un projet secondaire à Nupedia, une encyclopédie fonctionnant sur un mécanisme strict de validation en plusieurs étapes (*peer review*), sans la dimension collaborative qui fait aujourd'hui la renommée de cette encyclopédie. Seuls 12 articles ont été écrits la première année²⁷. La création de contenu sur Nupedia s'étant révélée trop lente, Jimmy Wales et ses co-fondateurs décidèrent de créer une plateforme à côté, où chacun peut soumettre ses contributions sans mécanisme de vérification de contenu, pour servir de point de départ en vue d'une réintégration dans Nupedia. Cette plateforme secondaire était Wikipédia. La suite est désormais une partie de notre histoire.

Toutefois, même si le service proposé a changé drastiquement de modèle, la mission est restée la même : créer une encyclopédie universelle et gratuite, afin de mettre l'ensemble de la connaissance humaine à disposition de tous²⁸. La solution qui s'impose n'est que rarement celle qui était pressentie au départ. Résistons à la tentation de vouloir faire des jardins à la française, et proposons une méthodologie plus souple et plus en phase avec la réalité de l'innovation aujourd'hui.

Le sens du service public, avant tout, est de garantir l'équilibre de la société en fonction d'un contexte donné, et des préférences des citoyens.

Le service public de la santé n'a pas le même sens aux États-Unis qu'en France : c'est là un choix de société fait par les citoyens américains de privilégier ce qu'ils considèrent comme une liberté de choix²⁹, et par les citoyens français de privilégier la notion de solidarité dans la protection sociale³⁰. Devoir arbitrer entre sa santé et son portefeuille est, dans le premier cas, presque normal ; dans l'autre, c'est inconcevable. Ces préférences peuvent évoluer au fil du temps³¹, de même que les besoins peuvent évoluer en fonction du contexte.

²⁷ « Wikipedia », in *Wikipedia* : <https://fr.wikipedia.org/wiki/Wikip%C3%A9dia>.

²⁸ Les grands principes d'une encyclopédie universelle sur internet datent d'ailleurs d'avant Wikipédia, et se trouvent notamment dans un texte fondateur de Richard Stallman de 1999 : <https://www.gnu.org/encyclopedia/anencyc.txt>. Ses arguments nous amènent à nous demander s'il ne peut pas être considéré comme le pionnier avant les pionniers du service public citoyen.

²⁹ F. Galvis - Narinos et A. Montélimard, « Le système de santé des États-Unis », *Pratiques et Organisation des Soins*, Vol. 40, 2009/4, p. 310. C'est encore sur la liberté de choisir et la liberté individuelle que Donald Trump a fondé son combat contre la réforme de la protection sociale portée par son prédécesseur,

Barack Obama : « Obamacare : les alliés de Trump repartent à l'offensive », *Challenges.fr*, 23 juin 2016.

³⁰ M. Elbaum, « Protection sociale et solidarité en France. Évolutions et questions d'avenir », *Revue de l'OFCE*, vol. 102, no. 3, 2007, pp. 559-622.

³¹ Cela a par exemple été le cas aux États-Unis le temps de l'Obama Care : C. Prieur, « La réforme du système de santé américain », *Pratiques et Organisation des Soins*, vol. 42, no. 4, 2011, pp. 265-275. Voir également sur l'impact de l'évolution des besoins et préférences sur le développement du système de protection sociale en Chine : Z. Li. « Comment le développement de la Protection sociale est devenue une priorité des politiques publiques chinoises », *Regards*, vol. 45, no. 1, 2014, pp. 77-85.

Les évolutions de la société créent des tendances de fond qui bouleversent à la fois les préférences et les besoins en matière de service public. Ce sont ces évolutions qui entraînent l'émergence de nouveaux acteurs, et que le Service Public Citoyen a vocation à encadrer.

Prenons là aussi le cas de la santé. D'une part, le numérique a transformé les usages et préférences de la population. Considérons les sites comme WebMD et Doctissimo, qui proposent aux individus des contenus en ligne, des outils d'autodiagnostic, ou des communautés d'entraide. Plus que des sites d'information santé, ils étaient en réalité les précurseurs d'une redéfinition de la relation patient - docteur³². Une relation qui n'est plus purement verticale, puisque l'individu s'informe directement par ses propres canaux. Aux premiers signes de souffrance, le réflexe n'est plus systématiquement d'appeler son médecin, mais souvent de chercher sur internet ce que ses symptômes pourraient annoncer.

Plus largement, la santé devient de plus en plus une affaire de style de vie qu'une affaire purement médicale³³, où l'individu est pleinement acteur de sa santé. Pour s'en convaincre, il suffit de regarder la démultiplication des mouvements promouvant le bien-être, dans la vie comme au travail ; la prolifération constante de nouveaux régimes en matière de nutrition, qui se diffusent toujours plus rapidement par Internet ; ou encore le développement du *quantified self*, ce mouvement permis par les nouvelles technologies, où les individus mesurent régulièrement leurs indicateurs liés à leur santé, leur alimentation, ou leur pratique sportive, via des capteurs connectés ou tout simplement *via* leur téléphone mobile³⁴.

Ces nouvelles préférences, les acteurs du numérique les ont identifiées et en ont fait leur fonds de commerce. Et ce, souvent en laissant derrière eux les publics les plus défavorisés. **Le service public ne doit pas rester sur le banc de touche : les services publics citoyens doivent être une façon pour les citoyens de se réapproprier l'innovation dans un but d'intérêt général.**

D'autre part, les besoins changent également, portés par les évolutions démographiques et de mode de vie des individus. Aujourd'hui, dans les pays développés, les maladies chroniques prennent un poids prépondérant : aux États-Unis, sept des dix causes principales de mortalité sont des maladies chroniques. En termes économiques, elles représentent 86 %³⁵ des dépenses de santé. Il en va de même dans les autres pays de l'OCDE. L'allongement global de l'espérance de vie ne fait qu'accentuer cette tendance. Cela veut dire que la question, non seulement du soin, mais également de la *gestion de la santé au quotidien* va être de plus en plus cruciale !

³² R. Vize, « Technology could redefine the doctor - patient relationship », *theguardian.com*, 11 mars 2017. Voir également : S. Levingston, « How is the doctor - patient relationship changing? It's going electronic », *washingtonpost.com*, 27 avril 2015.

³³ D. D. Farhud, « Impact of Lifestyle on Health », *Iranian Journal of Public Health* 44.11, 2015, p. 1442-1444.

³⁴ V. Abrugar, « Self - Tracking for Health and the Quantified Self :

Re - Articulating Autonomy, Solidarity, and Authenticity in an Age of Personalized Healthcare », *Philosophy and Technology*, March 2017, Volume 30, Issue 1, pp 93-121.

³⁵ J. Gerteis, D. Izrael, D. Deitz, L. LeRoy, R. Ricciardi, T. Miller, J. Basu, *Multiple Chronic Conditions Chartbook*. AHRQ Publications n° Q14 - 0038, Rockville, MD: Agency for Healthcare Research and Quality, 2014.

Nous avons ici envisagé le domaine de la santé. Nous aurions pu tout autant prendre celui de l'éducation, fondamentalement bouleversée à la fois par les nouvelles technologies qui font émerger de nouvelles méthodes d'apprentissage³⁶, ainsi que par la prime croissante au besoin *d'apprendre à apprendre* dans nos sociétés en mutation accélérée. Ou encore celui de l'emploi, où il sera de plus en plus demandé aux individus d'être en mesure de gérer proactivement leur parcours au sein de carrières de moins en moins linéaires, remettant au passage en cause le caractère binaire de l'opposition chômage-activité sur laquelle se sont fondés nombre de services publics de l'emploi dans la seconde moitié du XX^e siècle³⁷.

Un service public citoyen doit d'abord identifier quelles sont les valeurs de l'intérêt général qui seront menacées dans ce nouvel équilibre. Ainsi, dans un monde où les sources d'information santé se multiplient, il aura notamment pour mission d'assurer que les individus, en particulier les plus fragiles, ne soient pas victimes de désinformation. Un service public citoyen doit ensuite reconnaître que ce nouvel équilibre n'apporte pas seulement des risques, mais présente également des opportunités de mieux satisfaire les besoins de la société : et si *l'empowerment* des individus et de leurs proches était l'une des réponses à la problématique des déserts médicaux ?

2. UN SERVICE PUBLIC CITOYEN DOIT ACCOMPLIR SA MISSION EN RESPECTANT DES PRINCIPES DE SERVICE PUBLIC, MIS À JOUR POUR LE MONDE NUMÉRIQUE D'AUJOURD'HUI

Reste à définir quels doivent, dès lors que le service public est ouvert à tous, être les principes qui guident les services publics citoyens pour garantir qu'ils exercent leur mission dans le respect des principes du service public.

Heureusement, nous n'avons pas besoin de partir de zéro : ces questions ont déjà été amplement traitées dans la littérature classique relative aux règles régissant les services publics traditionnels. Appuyons-nous sur ces travaux comme point de départ. À titre d'exemple, adaptons les lois de Rolland à l'ère du numérique !

Les lois de Rolland définissent trois grands principes propres au service public : la continuité, l'adaptabilité, et l'égalité³⁸. À ces principes se sont progressivement ajoutées d'autres règles, telles que la transparence et l'équale concurrence³⁹.

³⁶ E. Playfair, « Les promesses de l'apprentissage numérique », *Revue internationale d'éducation de Sèvres* 67, 2014, p. 53-61.

³⁷ L'ordonnance du 24 mai 1945 intitulée « Placement des travailleurs et contrôle de l'emploi » avait pour objectif de « coordonner efficacement les offres et les demandes d'emploi ». À sa création en 1967, les objectifs de l'Agence Nationale Pour l'Emploi étaient directement hérités de l'ordonnance de 1945. C'est ensuite que les objectifs de l'ANPE - devenu Pole Emploi - ont évolué. Voir : M. Muller,

« La naissance de l'agence nationale pour l'emploi. Institution et mission de service public », *Sociétés contemporaines* N°3, Septembre 1990, p. 20.

³⁸ L. Rolland, *Précis de droit administratif*, Paris, Libr. Dalloz, 11e éd., 1957. Voir également : L. Bezie, « Louis Rolland : théoricien oublié du service public », *RD publ.* 2006, 847.

³⁹ N. Foulquier et F. Rolin, « Constitution et service public », *Nouveaux Cahiers du Conseil constitutionnel* n° 37, Dossier : Le Conseil constitutionnel et le droit administratif, octobre 2012.

Quelle pourrait être la traduction de ces principes dans un langage propre à la société numérique? Loin de nous la prétention d'en proposer une liste exhaustive ou définitive. Tout au plus pouvons-nous proposer quelques pistes :

- **Le principe de transparence** pourrait se traduire par une obligation de rendre le code de la plateforme disponible en *open source*, l'algorithme explicable lorsque ses décisions jouent un rôle critique et, dans la mesure du possible et la limite du respect de la vie privée, les données jugées d'intérêt général en *open data*. Cette transparence aurait par ailleurs comme effet secondaire de favoriser l'amélioration de la qualité de service, et de lui donner un caractère participatif: en mettant en libre accès le code source, chacun pourra ainsi proposer des axes d'amélioration.
- **Le principe de continuité**, qui incite les services publics à être assurés avec des interruptions temporelles limitées, prend tout son sens avec le numérique, qui est par nature à même d'assurer un fonctionnement 24h/24 des services.
- **Le principe d'égalité**, appliqué à des services publics citoyens numériques, aurait pour corollaire des règles de neutralité et d'éthique des algorithmes, en créant des mécanismes d'identification et de résolution des biais algorithmiques découverts. Ces mécanismes joueront un rôle critique à l'ère de l'intelligence artificielle. Le principe d'égalité limiterait également les modèles économiques menant à un système à deux vitesses. Il pourrait, enfin, impliquer un devoir de la part des services publics citoyens de se préoccuper de leur accessibilité vis-à-vis de la fracture numérique. Et, le cas échéant, d'être complémentaires avec d'autres services publics en présentiel.
- **Quant aux principes de mutabilité et de concurrence**, l'existence d'un écosystème dynamique d'innovations sociales et de services publics citoyens y répondrait assez naturellement. Cet écosystème doit être ouvert, là où aujourd'hui les plateformes numériques cherchent souvent à garder leurs utilisateurs captifs. On pourrait ainsi envisager une obligation de portabilité des données pour qu'un usager puisse passer librement d'un service public (citoyen comme traditionnel) à un autre en fonction du service qui lui est le plus adapté !

Ces pistes ne sont que des débuts de réflexion de ce que pourraient être les grands principes du Service Public Citoyen à l'ère du numérique. Cette réflexion, qui doit appartenir à nous tous, nous invitons chacun à la poursuivre.

B. LES ENGAGEMENTS DU CITOYEN AU SEIN DU PACTE

Les engagements ont ensuite pour but de garantir que le service soit toujours adressé avec les exigences d'un service public — telles que nous les avons définies pour l'ère du numérique —, en se prémunissant des biais de fonctionnement qui pourraient nuire à cette mission. L'essentiel devient alors de se poser les bonnes questions.

1. UN SERVICE PUBLIC CITOYEN DOIT S'ENGAGER À RÉDUIRE LES BIAIS POUVANT DÉVOYER SA MISSION

Wikipédia est là aussi une bonne illustration. Assurer le fonctionnement et le développement du projet demande un certain investissement, propre à assurer la pérennité du projet. L'encyclopédie, qui est l'un des sites internet les plus visités au monde⁴⁰, pourrait sans problème générer des revenus colossaux par la publicité en ligne, comme le font bien d'autres. Pourtant, ils ont décidé d'opter plutôt pour un modèle bien plus contraignant, de donations uniquement. Pourquoi? Par rapport à la mission qu'ils se sont attribués, c'est-à-dire librement rassembler et diffuser la connaissance humaine, la neutralité est l'un des principes clé à respecter. Monétiser leurs contenus, bien qu'*a priori* tout à fait légitime pour une initiative privée comme la leur, présenterait un risque de biaiser leur fonctionnement, en les encourageant à être plus bienveillants sur les pages dédiées aux entreprises achetant des espaces. Ou encore, plus subtilement, en créant une incitation à promouvoir les pages ayant un meilleur rendement publicitaire, et les forçant en permanence à devoir arbitrer entre promouvoir les contenus jugés intéressants et les contenus plus rentables. Les contenus écrits de manière plus sensationnaliste et plus propices à attirer les clics des internautes pourraient ainsi être favorisés.

Cet arbitrage, les fondateurs de Wikipédia l'ont jugé inacceptable. Il remettrait en cause la raison d'être du projet⁴¹. On notera d'ailleurs que cet arbitrage se pose de façon aigüe pour les médias d'aujourd'hui, et que cet engagement est tout aussi pertinent pour un service public citoyen de l'information. En pratique, si l'on devait demain formuler un Pacte Service Public Citoyen pour un projet d'encyclopédie en ligne, l'engagement principal serait ainsi d'assurer la neutralité de la plateforme en matière de contenus.

De même, un autre genre d'exemple, plus mondain mais tout aussi significatif, offre une illustration des mécanismes qui peuvent être mis en place pour réduire les biais.

⁴⁰ Fin 2017, Wikipédia arrivait juste derrière Google (1er), Youtube (2ème), Facebook (3ème) et Baidu (4ème). Classement réalisé par le site Alexa : <https://www.alexa.com/topsites>.

⁴¹ Pour une analyse des choix de gouvernance de Wikipédia, voir : B. Fallery, et F. Rodhain. « Gouvernance d'Internet, gouvernance de Wikipédia : l'apport des analyses d'E. Ostrom sur l'action collective auto-organisée », *Management & Avenir*, vol. 65, no. 7, 2013, p. 180 et s..

La ville de Boston a mis en place une application afin de détecter avec la contribution de ses habitants les nids de poule grâce à un accéléromètre et au signal GPS⁴². L'application est simple et fonctionne avec une grande efficacité. Après quelques temps d'expérimentation, certains quartiers se sont toutefois révélés bien mieux servis que d'autre. Il s'est avéré que le système privilégiait les zones où le taux d'adoption de l'application smartphone était le plus élevé, c'est-à-dire les zones à la démographie plus jeune et plus fortunée. Prendre ces données pour argent comptant, serait agrandir les écarts socio-économiques déjà existants, en contribuant à réparer plus rapidement les routes des zones plus favorisées !

La ville de Boston a — fort heureusement — des exigences de service public et a de ce fait identifié et géré de façon proactive ces biais. Son département de *New Urban Mechanics* travaille avec des chercheurs pour débiaiser ces effets⁴³, et surveille activement les caractéristiques des données collectées afin de rééquilibrer les éventuelles différences d'une zone à une autre. C'est à travers ce travail qu'elle est capable de s'assurer que l'innovation profite à tous, et ainsi tâcher d'avoir le meilleur des mondes.

Là où un service commercial, ou même une association à but non lucratif, n'aurait pas forcément eu d'incitation à assurer l'universalité de la collecte des données des nids-de-poule, le principe d'égalité de traitement a donné à la ville de Boston une exigence plus haute. C'est cette même exigence qui doit guider un service public citoyen. Un citoyen qui souhaiterait créer un service public citoyen dédié à la préservation de la qualité des routes aurait par conséquent la même exigence que celle qu'a eu la ville de Boston. Ainsi, le cadre du Pacte Service Public Citoyen qui le lierait à l'État, pourrait contenir dans l'un de ses articles une mention du type :

« Le service public citoyen visé en objet du présent Pacte s'engage à garantir le bénéfice de tous au dispositif prévu et à exercer tous les efforts raisonnables pour pallier les effets de distorsion que les modes de déploiement du service pourraient entraîner. »

En cas de non-respect de ces engagements, il perdrait alors les bénéfices du Pacte, c'est-à-dire le bénéfice des engagements réciproques de l'État qui font l'objet de la troisième partie de cette note.

Pourquoi tant d'exigence? On pourrait, à raison, arguer que les dispositifs formulant une certaine définition de l'intérêt général sont déjà nombreux et variés, qu'il s'agisse des règles régissant les associations à but non lucratif, les fondations reconnues d'utilité publique, ou des délégations de service public, pour ne citer que le droit français. Loin de nous l'idée de réinventer des concepts juridiques déjà complexes: au contraire, ceux-ci pourront constituer des pièces du puzzle que nous essayons de construire sous le nom de Service Public Citoyen, et fournir une définition plus précise de certaines de ses composantes.

⁴² J. D. Sutter, « Street Bump app detects potholes, tells city officials », *CNN*, 16 février 2012.

⁴³ K. Crawford, « The hidden biases in big data », *Harvard Business Review*, 1er avril 2013.

Il est nécessaire d'apporter des garanties de service public, parce que les services publics citoyens ont une vocation par nature plus systémique. D'une part, car les services publics de demain seront de plus en plus à l'initiative de la multitude. Il sera alors crucial d'assurer que les principes du service public se retrouvent dans ce nouvel équilibre. D'autre part, car l'effet de levier que représente la technologie implique que ces nouveaux services auront des ambitions d'opérer à l'échelle de la société, ce qui entraînera des problématiques nouvelles nées de notre dépendance aux services ayant le plus de succès, de même que la question se pose aujourd'hui pour les GAFAM⁴⁴. Ce n'est ni plus moins l'idée qu'un grand pouvoir implique de grandes responsabilités⁴⁵, appliquée aux forces de l'innovation.

Et, dès lors que le Pacte est le seul élément requis pour devenir un Service Public Citoyen, toutes les exigences requises d'un service public doivent s'y retrouver. La souplesse du cadre ne doit pas être réalisée au détriment de ses garanties.

Cette analyse que nous avons développée dans le cas de Wikipédia et des nids-de-poule à Boston peut ainsi se décliner dans bien d'autres cas d'usage. Voici quelques autres questions qui pourraient être pertinentes pour d'autres domaines de services publics citoyens potentiels :

- Comment s'assurer de la neutralité des recommandations faites aux chercheurs d'emploi et l'absence d'intérêt caché lorsqu'il s'agit de suggérer des formations professionnelles? Comment arbitrer entre des recommandations maximisant le bien-être de l'individu *versus* celles qui améliorent son employabilité, lorsque les deux ne sont pas entièrement corrélés?
- Comment garantir qu'un système d'orientation scolaire utilisant les données pour guider les choix des lycéens ne perpétue pas des biais de reproduction sociale?
- Comment éviter qu'un site d'information conduise à créer des bulles de filtre, en ne proposant aux lecteurs que les informations qui confirment leurs opinions initiales? Ou veut-on d'une société dans laquelle il n'existe pas de sources d'information fiable, parce que seuls les contenus les plus susceptibles de susciter une réaction de la part du lecteur sont mis en avant?⁴⁶

⁴⁴ Il suffit, pour s'en convaincre, de regarder les débats portant sur l'influence politique de Facebook et les ambitions présidentielles supposées de Mark Zuckerberg : Y. Abutaleb, « Facebook's political influence under a microscope », *Reuters*, 29 juin 2017 ; N. Bilton, « Mark Zuckerberg's political ambitions are grander than you think », *Vanity Fair*, 8 août 2017.

⁴⁵ Nous laissons à l'oncle de Peter Parker la genèse de cette phrase, et invitons Spiderman ou ses représentants légaux à nous contacter pour toute question concernant la protection des droits de propriété de son oncle.

⁴⁶ D'aucuns pourraient dire que c'est déjà le cas de notre société. Nous en protéger devrait être une des raisons d'être — aux côtés de celle de garantir l'accès de l'information à tous — d'un service public de l'information

En somme, il s'agit, pour chaque cas d'usage, de partir de la mission d'intérêt général puis de l'analyser en la passant au crible des principes du Service Public Citoyen, en repartant des lois de Rolland, pour définir les engagements spécifiques qui figureront dans le Pacte le concernant.

2. QUELLE GOUVERNANCE POUR GARANTIR CES ENGAGEMENTS?

Pour garantir le bon respect de ces engagements tout en conservant la souplesse du cadre Service Public Citoyen, il faut une gouvernance sur-mesure. Il n'existe pas de réponse toute faite. La question de la gouvernance dépend étroitement du domaine d'application. Les biais issus de la collecte des données ont un niveau de gravité différent s'il s'agit d'identifier des restaurants où mener prioritairement des inspections sanitaires, que lorsqu'il s'agit de prendre une décision de justice fondée sur l'estimation du risque de récidive.

Cette gouvernance dépend également de la taille et du niveau de maturité du projet: une structure trop lourde imposée trop tôt étoufferait l'innovation, en particulier dans ses débuts fragiles où l'agilité et la rapidité d'apprentissage sont les conditions de survie de l'initiative; pas assez, dans le cadre d'un service à forte affluence — et donc à forte influence — ne permettrait pas forcément d'assurer une garantie du respect des principes du Service Public Citoyen à la hauteur des enjeux.

Là aussi, il existe déjà bien des modèles de gouvernance de projets d'intérêt général, qui pourront répondre au moins aux questions de statut administratif des services publics citoyens. Sur le plan fonctionnel, trois axes de gouvernance nous paraissent particulièrement pertinents :

- **La mise en place de mesures d'impact systématiques :**
ces mécanismes, quoiqu'encore peu utilisés dans le domaine de l'innovation sociale en raison de leur difficulté de mise en œuvre, sont aujourd'hui en plein essor. La mesure d'impact est cruciale pour s'assurer que le service remplit bien sa mission d'intérêt général, et la rigueur de la mesure du résultat *a posteriori* pourrait être la contrepartie de la souplesse et des formalités allégées *a priori* du Pacte Service Public Citoyen.

- **S'assurer que le service de l'intérêt général reste un bien commun :** cette exigence transcende la simple distinction de statut. Nous pensons qu'il n'est pas nécessaire d'avoir une forme associative pour œuvrer à l'intérêt général, comme le prouve l'hybridation croissante des modèles de l'économie sociale. Des mécanismes de financement doivent pouvoir exister pour que les innovateurs sociaux puissent être rémunérés dans la conduite de leurs travaux, afin de ne pas dissuader les innovateurs désireux de contribuer à l'intérêt général de se plier aux exigences d'un service public citoyen. Une autre question nous paraît en revanche essentielle: celle de la *propriété* de la valeur créée. Dans le cadre d'un service public citoyen, il faut que les initiatives citoyennes puissent rester des *communs* au sens économique du terme, plutôt que d'appartenir à un actionnariat privé⁴⁷, bien qu'ils puissent être financés par les mécanismes n'impliquant pas de prise de participation. Cette exigence s'inscrit dans les normes constitutionnelles qui prévoient que « *Tout bien, toute entreprise, dont l'exploitation a ou acquiert les caractères d'un service public national ou d'un monopole de fait, doit devenir la propriété de la collectivité* »⁴⁸.
- **Assurer la transparence et l'auditabilité :** puisque nous accordons une place bien plus importante au mode de fonctionnement des services qu'à leur statut dans la définition du Service Public Citoyen, il est indispensable de s'assurer que ce fonctionnement soit transparent afin que son adéquation avec les principes du service public qu'il s'est engagé à respecter, comme la neutralité et l'égalité de traitement, puissent être aisément auditable. Cela *via* l'utilisation de l'*open source* et de l'*open data*, mais aussi de l'explicabilité des algorithmes utilisés dans le cadre de décisions ayant des conséquences importantes sur les individus ou présentant des risques de biais systématique.

⁴⁷ C'est pour cette raison que nous avons fait le choix de structurer Bayes Impact comme une organisation à but non lucratif dans tous les pays où nous opérons.

⁴⁸ Préambule de la Constitution du 27 octobre 1946, paragraphe 9.

III. L'ENGAGEMENT DE L'ÉTAT : PERMETTRE ET GARANTIR LE SERVICE PUBLIC CITOYEN

Le Service Public Citoyen, cette nouvelle voie qui synthétise au service de l'intérêt général le meilleur des forces de l'innovation et du service public, doit se faire avec et non contre l'État, les collectivités et les opérateurs. L'essor de cette nouvelle génération de services publics doit être à la hauteur de nos enjeux majeurs de société. Pour cela, nous avons besoin que l'État s'engage, dès lors que le Citoyen apporte les garanties suffisantes. À travers son infrastructure et ses ressources, ainsi que les garanties qu'il apporte, il détient les clés pour rendre réelle cette vision d'une ère numérique profitable à tous.

A. CONFRONTER LE CADRE ACTUEL DU SERVICE PUBLIC AUX CONDITIONS NÉCESSAIRES À L'INNOVATION : OUVRIR LE SERVICE DE L'INTÉRÊT GÉNÉRAL

Le cadre actuel limite le développement des services publics citoyens. D'abord, parce qu'ils ne bénéficient pas d'une alliance forte avec l'État alors que, pourtant, leurs engagements les restreignent aussi dans la liberté des modèles économiques. Ensuite, parce que le cadre actuel conçoit davantage son rôle comme celui d'un unique producteur que d'un garant. L'alliance avec le Service Public Citoyen est ainsi une opportunité pour l'État de réinventer sa mission.

1. LE CADRE ACTUEL DU SERVICE PUBLIC EST TROP RESTREINT, ALORS QU'UNE ALLIANCE FORTE ENTRE ÉTAT ET CITOYENS EST NÉCESSAIRE POUR PÉRENNISER LES PRINCIPES DU SERVICE PUBLIC DANS LA SOCIÉTÉ DE DEMAIN

Pourquoi parler d'État, alors que nous venons de décrire comment une nouvelle génération de services publics peut émerger de la société civile?

Les services publics citoyens, malgré la promesse qu'ils apportent pour répondre aux enjeux de la société d'aujourd'hui et de demain, n'ont pas dans le cadre actuel les outils et les ressources pour se développer à la hauteur de ces enjeux. Pour être compétitifs, il leur sera aussi nécessaire d'être capable de rivaliser en ambition avec les autres acteurs du numérique, qui, parce qu'ils ne se contraignent pas aux critères du service public, ont plus de facilité à dominer les marchés. LinkedIn, pour reprendre notre exemple, n'a pas à se préoccuper des populations moins connectées ou plus éloignées de l'emploi. Et est, dès lors, libre de mettre tous ses investissements au service des audiences à même de générer les meilleurs rendements financiers.

De même, les forces du privé ont plus de liberté dans leurs modèles économiques. Ils ne sont pas soumis à la contrainte de la neutralité : c'est ce qui limite Wikipédia qui ne peut monétiser ses contenus sans risquer de les biaiser⁴⁹, mais ne limite pas un Facebook qui peut mettre des publicités qui leur donnent de fortes incitations à maximiser l'engagement des utilisateurs à tout prix, quand bien même cela signifie favoriser les publications les plus tapageuses⁵⁰. C'est cette perspective de retour financier massif qui encourage les fonds d'investissement à assumer le risque intrinsèque à l'innovation, et doter les projets de start-ups prometteuses de millions en capital - risque.

Les innovateurs d'intérêt général désireux d'inscrire leur travail dans le cadre d'un service public citoyen partent ainsi avec un désavantage de ressources. De là, résulte un déséquilibre des forces qui favorise les nouveaux acteurs moins préoccupés par les principes du service public.

Sans une alliance entre l'État et les Citoyens, les porteurs des principes du service public seront désavantagés dans les nouveaux rapports de force du monde numérique. Ensemble, dans le cadre du Service Public Citoyen, ils doivent mettre à profit leurs forces respectives afin d'atteindre leur objectif commun : l'intérêt général.

⁴⁹ B. Fallery, et F. Rodhain. « Gouvernance d'Internet, gouvernance de Wikipédia : l'apport des analyses d'E. Ostrom sur l'action collective auto-organisée », *Management & Avenir*, vol. 65, no. 7, 2013, p. 180 et s..

⁵⁰ O. Solon, « Facebook won't block fake news posts because it has no incentive », *The Guardian*, 15 novembre 2016.

C'est cette alliance qui permet d'imaginer, d'une part, un écosystème dynamique de services publics citoyens capables de rivaliser d'ambition avec les géants du numérique, et proposer un vrai modèle d'innovation technologique au service de la société ; et d'autre part, de redonner du sens au rôle de l'État et à l'engagement des agents publics.

Une telle relation entre l'État et les services publics citoyens est difficile à envisager compte tenu du cadre actuel. L'État, aujourd'hui, est conçu comme ayant le monopole de la création des services publics, que ce soit au sein d'une administration, par délégation ou marché public. Le modèle de création et d'exercice du service public s'est progressivement ouvert. Cette ouverture reste insuffisante parce qu'elle est dépendante de l'initiative de l'État.

Il est, avec les délégations de service public par exemple, difficile d'envisager en l'état actuel de bénéficier d'une délégation alors que la mission d'intérêt général n'a pas été envisagée par l'État. Si ces délégations se sont multipliées⁵¹ dans le but d'améliorer l'offre de service public en France, leur cadre limitent leur utilisation pour ouvrir plus largement le service de l'intérêt général. A cela s'ajoute la problématique liée aux lourdeurs administratives, qui rendent les délégations de service public plus adaptées aux grands chantiers d'infrastructure qu'aux projets d'innovation numérique.

Le Service Public Citoyen n'est ni une création de l'État, ni une concession. Il est, et doit rester, la propriété des citoyens, sans quoi il perd ce qui fait sa force et son sens.

Saluons par ailleurs les mouvements récents visant à mettre plus d'innovation interne au sein du gouvernement, en donnant des leviers d'actions plus grands à des petites équipes agiles. Aux États-Unis, le programme *Presidential Innovation Fellows*⁵², lancé en 2012, a pour principe de sélectionner des innovateurs de la société civile en les intégrant pour une courte période de six mois au sein du gouvernement. Les projets qui en sont sortis, tels *Blue Button* ou *Innovative Contracting Tools* ont eu des impacts significatifs comparés à l'investissement initial ; plus encore, ils contribuent à un changement progressif de culture au sein de l'administration. En France, les Startups d'État permettent à des agents de la fonction publique ayant identifié un point de friction de participer à un programme d'intrapreneuriat au sein d'un incubateur de l'État, afin de produire des projets numériques ayant vocation à être, à maturité, réintégrés au sein de leurs administrations. Ces initiatives sont une excellente première étape, et ont permis à quelques projets innovants et prometteurs⁵³ d'émerger au sein de l'administration.

⁵¹ La commande publique, qui regroupe les marchés publics, les délégations de service public et les contrats de partenariat, est aujourd'hui évaluée à presque 15 % du PIB. Les délégations de service public représentent en valeur plus de 100 milliards d'euros par an, soit environ 5 % du PIB dont environ la moitié consacrés pour les transports. Voir : S. Saussier, J. Tirole, « Renforcer l'efficacité de la commande publique », *Les notes du conseil d'analyse économique*, n° 22, avril 2015.

⁵² Ce programme a été proposé en France sur un modèle similaire, « Entrepreneurs d'intérêt général », que nous avons par ailleurs aidé à initier en 2017.

⁵³ On pourra notamment citer La Bonne Boîte, une « start-up d'État » incubée au sein de Pôle emploi utilisant les données des déclarations préalables à l'embauche pour aider à cibler les entreprises où il fait mieux faire des candidatures spontanées.

Mettre plus d'innovation à l'intérieur de l'administration, en donnant les moyens aux Citoyens et aux agents de l'État de participer à la construction du service public, n'est cependant qu'un début. Le cadre du Service Public Citoyen n'a pas pour seul but d'initier des innovations visant à stimuler l'administration avant d'y être réintégrées: l'enjeu est de l'ouvrir, à l'extérieur, à l'ensemble des Citoyens, afin que les forces de l'innovation puissent être pleinement mises au service de l'intérêt général.

2. CONSTRUIRE UN CADRE ADAPTÉ AU NOUVEAU PARADIGME : DE L'ÉTAT PRODUCTEUR DU SERVICE PUBLIC À L'ÉTAT GARANT DE SES VALEURS

Ce que nous proposons participe d'une évolution du rôle de l'État, non plus seul producteur du service public mais avant tout garant de ses valeurs.

L'État - plateforme, proposé d'abord aux États-Unis par Tim O'Reilly en 2011⁵⁴, est une première étape vers l'ouverture de la production du service public.

Le concept d'État - plateforme est fondé sur une analogie avec les plateformes numériques comme celles fournies par Apple ou Google avec leurs *AppStores*, dont la valeur dépend de l'écosystème d'applications qu'elles font vivre et non pas de la plateforme elle-même. Pour ce faire, elles concentrent leurs moyens sur la mise à disposition d'une *infrastructure*, sur laquelle les développeurs peuvent ensuite bâtir leurs services. Apple n'a pas besoin d'avoir l'idée de Snapchat ou Instagram pour en tirer de la valeur: il leur suffit de mettre à disposition les outils pour qu'elles existent, en donnant entre autres accès aux développeurs à l'appareil photo de l'iPhone pour créer de nouvelles applications de messagerie.

Appliqué à l'État, l'idée est séduisante: plutôt que d'avoir une approche descendante de la production des services publics, où la volonté de construire des cahiers des charges parfaits et prédéfinis se heurte à la réalité du développement de grands projets informatiques, pourquoi ne pas plutôt créer les briques pour que quiconque puisse créer de nouveaux services en les assemblant? La France a fait plusieurs avancées en ce sens en développant par exemple FranceConnect, un système de gestion d'identité unifié pour se connecter sur de plus en plus de services en ligne gouvernementaux. Ainsi qu'en ouvrant, à travers la mission Etalab, une quantité croissante de données⁵⁵ comme les données du marché du travail — dont se sert Bob pour générer des recommandations de stratégie de recherche d'emploi — ou celles des adresses postales *via* la Base Adresse Nationale, elle-même le fruit d'une collaboration exemplaire entre l'État et la société civile⁵⁶.

⁵⁴ T. O'Reilly, « *Government as a platform* », *Innovations: Technology, Governance, Globalization*, Volume 6, Issue 1, Winter 2011, p.13 - 40.

⁵⁵ En particulier, via des API (*Application Programming Interface*), qui permettent d'accéder à ces données aisément de manière

automatisée, ce qui rend plus facile la création d'applications informatiques s'en servant.

⁵⁶ La Base Adresse Nationale, inaugurée en 2015, est constituée par un partenariat comprenant des acteurs publics comme l'IGN et Etalab, mais aussi une OpenStreetMap, une association, et le groupe La Poste.

La vision de l'État-plateforme est cependant incomplète. En effet, si elle indique comment créer une infrastructure sur laquelle il est possible de construire de nouveaux services, elle ne dit rien sur ce qui doit être construit par-dessus, ni par qui ces services doivent être créés, ni quels principes ils doivent respecter !

Dès lors que la production du service public est ouverte à de nouveaux acteurs, l'État doit jouer un rôle fondamental : celui de garant et de facilitateur afin de s'assurer que, dans ce nouvel équilibre, soient respectés les principes du service public.

Prise pour argent comptant, et sans réflexion sur quel nouvel écosystème de services publics nous souhaitons faire émerger, la vision de l'État-plateforme seule pourrait mener tout autant à un renouveau du service public qu'à un désengagement de l'État à l'égard de celui-ci — notamment si ces transformations sont principalement motivées par des pressions budgétaires. En cela, l'État-plateforme est une superbe fondation sur laquelle construire, bien qu'il reste une vision avant tout technique, qui doit être complétée d'une vision sociétale. C'est cette vision que nous proposons d'apporter avec le Service Public Citoyen.

Ce nouveau rôle de l'État comme garant des principes du service public citoyen doit également créer un cadre de confiance autour de l'innovation citoyenne, dans lequel celle-ci est perçue comme un allié du service public et non comme une menace. Sinon, la construction de ces nouveaux services se fera en opposition au système existant, créant ainsi de nombreuses résistances, alors qu'elle doit être réalisée non pas en remplacement mais **en complément** !

Prenons l'exemple du domaine de l'emploi. Par nature, ses enjeux laissent une place centrale à la question des données, qu'il s'agisse des données des offres d'emploi, des métiers, des formations, ou des profils des demandeurs. Pôle emploi a d'ailleurs été l'un des premiers à enclencher une politique d'ouverture de ses données, allant de plus en plus sur le modèle d'une plateforme d'innovation ouverte⁵⁷. Cette ouverture est bénéfique. Elle favorise l'innovation. En matière de recherche de formation ou d'accompagnement des personnes par exemple. Elle peut toutefois entraîner des effets pervers si l'utilisation qui en est faite est peu scrupuleuse⁵⁸, *a fortiori* lorsque ces nouveaux services peuvent avoir vocation à se généraliser. Elle entraîne également une remise en question profonde du métier des conseillers.

Ce sont ces deux effets qui créent des craintes vis-à-vis de l'arrivée des nouveaux acteurs. C'est pourquoi, lorsque nous avons approché Pôle emploi en 2016 dans l'idée d'obtenir l'accès aux données anonymisées des profils historiques des demandeurs d'emploi pour construire les algorithmes du projet qui allait devenir Bob, l'engagement au caractère non lucratif, d'intérêt général, et open-source du service que nous cherchions à créer fut crucial. Cet engagement a permis à Bayes Impact et Pôle emploi, deux organisations que pourtant tout semble séparer, de se retrouver autour de valeurs communes et de conclure ainsi une convention d'échange de données inédite. Sans l'avoir complètement intellectualisé à l'époque,

⁵⁷ Pôle emploi a notamment lancé en 2015 l'Emploi Store, un portail d'applications dédiées à l'emploi, avec l'ambition d'émuler les AppStores d'Apple ou de Google.

⁵⁸ Par exemple, Pôle emploi pointe la multiplication d'offres d'emploi frauduleuses : « Pôle emploi : quand les offres d'emploi sont des arnaques », *LePoint.fr*, 14 novembre 2011.

c'est cet engagement qui a permis de créer la confiance nécessaire à la création de Bob. C'est ce qui nous motive aujourd'hui à le formaliser, afin que cette confiance ne se fasse plus de façon *ad hoc*, mais soit intégrée au sein d'un cadre plus large afin de pouvoir être répliquée.

Appliqué à lui-même, ce nouveau cadre est pour l'État le moyen de repenser son action en lui redonnant du sens. L'Autorité de Régulation des Communications Électroniques et des Postes (ARCEP) a engagé une démarche intéressante en ce sens: elle a en 2017 publié un court manifeste, où elle se définit comme « architecte et gardien des réseaux d'échange »⁵⁹. L'ARCEP part du postulat suivant lequel les réseaux d'échanges comme internet ou les réseaux mobiles sont avant tout des infrastructures de liberté. Compte tenu de leur importance pour la société, elle se donne pour rôle de les construire lorsqu'ils ne sont pas assez développés, au regard de la fracture numérique et de l'accès à internet. Ensuite, plutôt que de se les approprier, elle les ouvre à tout type d'acteur, à condition qu'il respecte les règles, faute de quoi les infrastructures construites perdraient leur sens initial: la liberté.

La démarche suivie par l'ARCEP de se reposer les questions fondamentales du sens de sa mission pour en définir son manifeste peut servir d'inspiration pour aider chaque autorité et service public à repenser leur action. De la même façon que nous décrivions la manière dont les services publics citoyens doivent partir de leur mission, en se posant la question des besoins de société auxquels ils répondent. Ce travail de questionnement sur le « pourquoi » de l'action publique est particulièrement important à une ère où ses agents sont de plus en plus bousculés et remis en question, à la fois par les nouveaux acteurs et les nouvelles technologies comme l'intelligence artificielle, sans pour autant être aidés en retour à retrouver du sens et de la fierté à leur action⁶⁰. Cette action reste pourtant absolument fondamentale pour la société. Ce n'est dès lors pas surprenant que la transformation du service public et la question de l'évolution des métiers puissent être perçues comme un risque de démantèlement du service public, plutôt que de le voir comme une opportunité de réinventer ensemble le service de l'intérêt général !

Loin d'être simplement une menace, les nouvelles technologies sont une opportunité pour les agents du service public de libérer des ressources pour faire ce qu'ils sont parmi les mieux placés à faire: remettre le lien humain au centre de notre société. Et par exemple de libérer leurs énergies pour que les instituteurs, à une ère où le numérique désintermédie l'apprentissage et où la question de l'orientation est de plus en plus prégnante, puissent se consacrer pleinement à inspirer les générations futures; ou pour que les conseillers du service public de l'emploi – à une époque où le marché du travail se transforme de façon de plus en plus rapide, allant vers plus de flexibilité mais aussi parfois plus de précarisation – puissent continuer à aider ceux qui auraient été laissés sur le bord de la route à devenir les maîtres de leurs parcours.

⁵⁹ Manifeste de l'ARCEP, janvier 2018.

⁶⁰ Toujours dans le domaine de l'emploi, le « Pôle emploi bashing » est d'ailleurs un thème qui revient très souvent dans les esprits des agents Pôle emploi, et contribue à créer un climat de dé-

fiance délétère à tous. Voir: J. Bassères, « Pôle emploi: pour que cesse le "service public bashing" ! », 12 novembre 2015, et « Contre le "bashing", Pôle emploi défend son bilan », *L'Express*, 21 janvier 2016.

Répondre à cette question du sens de sa mission dans un monde en mutation est loin d'être simple. La démarche est critique — comme le montre, dans un autre domaine, le grand travail de transformation de La Poste opéré depuis quelques années. C'est pourquoi elle doit partir avant tout des agents, qui sont doublement intéressés à la fois en leur qualité de serviteurs de l'État et de citoyens.

Cette nouvelle vision de l'État garant des principes peut se repenser ainsi :

- D'abord, en encourageant les services publics de l'État à repartir du « pourquoi » de leur action et de la vision de la société qu'ils souhaitent promouvoir, afin de redéfinir leurs missions en tenant compte des nouveaux équilibres du monde numérique.
- Ensuite, à travers le prisme de ces missions, de réinventer les métiers de la fonction publique d'une façon qui a du sens, et de définir, parmi ces missions, lesquelles seront mieux servies par leur action ainsi réinventée, lesquelles doivent être préservées⁶¹, et lesquelles bénéficieraient davantage de l'émergence d'un écosystème d'innovation autour de services publics citoyens.
- Puis, en déterminant quelles sont les infrastructures qu'ils doivent construire et entretenir afin de faire émerger cet écosystème.
- Enfin, en devenant le garant des règles — les principes propres à défendre des valeurs — que doivent s'engager à respecter les exploitants de ces infrastructures lorsqu'ils créent de nouveaux services publics citoyens. Une réflexion devra être menée à ce titre concernant la responsabilité juridique des services publics citoyens et celui qui doit la supporter. L'État aura là aussi un rôle primordial à jouer.

⁶¹ On pourrait notamment citer l'exemple des décisions de justice utilisé en introduction de cette note.

B. FACILITER ET PROMOUVOIR LE DÉVELOPPEMENT D'UNE NOUVELLE GÉNÉRATION DE SERVICES PUBLICS : LES ENGAGEMENTS DE L'ÉTAT AU SEIN DU PACTE

Quels sont, concrètement, les engagements réciproques que peut prendre l'État? Partons des points de blocage principaux que rencontrent aujourd'hui les innovateurs de l'intérêt général, et voyons comment l'État pourrait aider à les lever afin de favoriser l'essor de cette nouvelle génération de services publics.

1. LEVER LES BARRIÈRES AU DÉVELOPPEMENT DES SERVICES PUBLICS CITOYENS VIA LA MISE À DISPOSITION DES INFRASTRUCTURES ET DES DONNÉES

Contrairement à ce que l'on pourrait penser, la barrière principale qui freine le développement initial des services publics citoyens n'est pas financière.

A ses débuts, l'innovation commence généralement petit. C'est là d'ailleurs une de ses forces principales. Cela permet aux équipes d'être agiles et de tâtonner, poussées par le besoin d'optimiser des ressources limitées. Les besoins initiaux en financement ont tendance à être modestes. C'est d'autant plus le cas dans l'innovation sociale où les porteurs de projets, motivés avant tout par un désir d'impact, commencent le plus souvent de façon bénévole et trouvent d'autres voies pour attirer à eux des élans de générosité. En cela, un service public citoyen ne nécessite dans l'amorçage financier ni plus ni moins que les mécanismes existant déjà dans le domaine de l'économie sociale ou associative. Cette tâche est loin d'être aisée et le besoin n'est pas nouveau. Tout au plus pouvons-nous encourager les mouvements allant vers davantage d'investissement dédié à l'innovation sociale, que ce soit de la part du public ou du privé. Ne serait-ce que pour rendre moins risqué et plus accessible le fait de pouvoir s'engager avec des personnes venant de situations plus diverses.

La question financière se pose surtout avec plus d'acuité plus tard, lorsqu'il s'agit de passer à l'échelle ou de pérenniser le modèle, et que les bonnes volontés ne suffisent plus.

La barrière principale à la création de services publics citoyens est une barrière d'accès.

Lorsqu'un citoyen identifie un point de friction de société et a une idée pour l'adresser, le premier obstacle est l'accès à l'infrastructure pour agir : les données, les utilisateurs et experts métiers, ou encore la mise en place d'un droit à l'expérimentation au sein du cadre réglementaire existant. C'est d'ailleurs pourquoi l'expression de ces frustrations dans nos sociétés se concrétise souvent par des protestations plutôt que par la production de solutions. Ces protestations se font, pour reprendre l'analogie de Tim O'Reilly, en secouant le distributeur de boissons.

Prenons le cas d'une personne souhaitant innover dans le cadre de la dyslexie à l'école. Elle peut proposer de créer une application rendant les contenus pédagogiques plus facilement lisibles par les élèves ayant des troubles de la lecture. L'enjeu est majeur. Les enfants dyslexiques ont significativement plus de chance de finir déscolarisés. Au Royaume - Uni, le coût pour la société est estimé à plus d'un milliard de livres sterling par an⁶².

Pour réaliser cette application, plusieurs sources de données seraient extrêmement utiles : la liste, voire le contenu numérisé, des manuels et autres matériaux pédagogiques figurant au programme, ou bien encore les statistiques sur les parcours des enfants dyslexiques. Ces données pourraient permettre d'identifier les parties du programme à cibler en priorité, ainsi que de mesurer, à terme, l'impact du service sur le décrochage. De même, pouvoir organiser des entretiens et tests utilisateurs auprès des élèves, de leurs parents, ou de leurs professeurs, rendrait possible le développement de l'application de manière agile et itérative. Enfin, en fonction de la solution retenue, le déploiement pourrait nécessiter qu'une école ou un rectorat accepte de faire l'expérimentation.

Le cadre actuel est peu adapté pour ce genre d'initiative, et a tendance à nécessiter de la part des innovateurs de l'intérêt général une force de lobbying conséquente pour pouvoir réaliser leur action. Ils sont alors poussés, à défaut, soit à renoncer, soit à agir de façon détournée. Le cadre actuel pénalise ainsi les initiatives qui auraient pu s'exercer dans le cadre d'un service public citoyen. Dans ce contexte, les seules initiatives capables d'obtenir la puissance de frappe nécessaire sont celles portées par des intérêts privés plus enclins à disrupter de façon moins bienveillante.

En effet, si les données publiques sont de plus en plus disponibles en open data dans nombre de pays⁶³, le mouvement n'est qu'à ses débuts et est loin d'avoir été adopté par toutes les administrations. Et, lorsqu'elles l'ont adopté, elles ont tendance à relever plutôt de données statistiques publiées dans un objectif de transparence de l'administration – un objectif certes important – plutôt que dans une réelle volonté de créer des services nouveaux ! C'est sans compter les données plus sensibles qui n'ont pas forcément vocation à être publiées de façon ouverte.

⁶² P. Curtis, « Dyslexia costs UK £1bn annually », *TheGuardian.com*, 24 septembre 2004.

⁶³ L'*open data* est notamment encouragé dans le cadre de l'Open Government Partnership. Lancé en 2011 et rejoint par la France en 2014, il encourage les États à plus de transparence de l'action publique, à leur co-construction avec la société civile, ainsi qu'à l'innovation démocratique.

C'est le cas de celles relatives aux parcours des étudiants, pour lesquelles il n'existe pas de cadre solide dans lequel elles peuvent être partagées pour des utilisations à but d'intérêt général⁶⁴.

Dans le cas de Bob, nous utilisons ainsi plusieurs sources de données pour créer les recommandations de stratégie de recherche d'emploi pour nos utilisateurs. Certaines n'ont pas de caractère sensible, comme les données du marché du travail, qui sont aujourd'hui en *open data*. Nous utilisons également des sources n'ayant pas forcément vocation à être ouvertes, comme les données anonymisées des parcours. L'accès à ces données n'avait auparavant été partagé qu'à des chercheurs en économie, jamais encore dans le but de créer un nouveau service indépendant. Les garanties que nous avons apporté de façon *ad hoc* au sein de la convention de partage de données qui nous lie à l'opérateur, pourraient, dans le cadre d'un Pacte Service Public Citoyen, être la base d'une procédure plus systématique.

Par ailleurs, si les administrations ont tendance à s'ouvrir de plus en plus, l'inertie reste forte lorsqu'il s'agit de proposer des innovations. En particulier lorsqu'elles viennent de l'extérieur, également lorsqu'elles proviennent d'agents du service public⁶⁵. Ces résistances peuvent s'expliquer par une culture administrative plus averse au risque ainsi que par des jeux d'acteurs, publics comme privés, qui entretiennent parfois des rentes au détriment des bénéficiaires. Cette frilosité se justifie lorsqu'il s'agit de sujets sensibles, bien qu'elle soit parfois excessive. Sa raison tient alors plus d'un certain sentiment de défiance à l'égard de l'innovation, pouvant être perçue comme une remise en question.

Ces défiances sont compréhensibles. Elles sont aussi surmontables, lorsqu'un climat de confiance se crée entre les différents acteurs. C'est ainsi que nous avons pu, avec l'appui de Pôle emploi, nourrir notre réflexion d'immersions en agence et de conversations avec de nombreux conseillers. Pour que cette confiance soit la norme et non une exception fragile, il faut un cadre afin de normaliser les collaborations entre la société civile et l'État, les collectivités et les opérateurs.

Allons de l'avant et installons à travers le Service Public Citoyen ce cadre de confiance !

⁶⁴ Une réflexion a été enclenchée récemment à ce sujet en France, à travers le concept de « données d'intérêt général ». Ces réflexions, sur lesquelles il faut construire, n'en sont cependant qu'à leurs débuts. D'une part, car il est difficile de définir en pratique les critères de ce qui constitue fonctionnellement une donnée d'intérêt général. D'autre part, le concept vise surtout des données dont l'ouverture ne pose que peu de problèmes, et ne permet pas de réguler l'utilisation de données plus sensibles.

⁶⁵ G. Khan, « Balancing on the tightrope: how government can embrace innovation in a high-risk world », PWC Digital Pulse, 28 août 2017.

Dans le but de favoriser la création de services publics citoyens, le cadre doit rendre possible l'engagement de l'État à :

- **Mettre à disposition les données utiles à l'innovation d'intérêt général**, en complément des données déjà ouvertes dans le cadre de l'*open data*, dès lors que les engagements pris par le Citoyen au sein de sa partie du pacte apportent les garanties suffisantes. Plutôt que de définir quelle donnée est intrinsèquement d'intérêt général, ce qui est en pratique très difficile, nous proposons de partir d'une *utilisation d'intérêt général* garantie dans le cadre d'un service public citoyen. Pour définir ensuite les modalités d'accès en fonction de la sensibilité des données, de la force des engagements de la partie Citoyen du pacte, et du bénéfice social espéré.
- **Fournir les efforts raisonnables pour créer un espace d'expérimentation pour chaque projet**, en aidant à construire des groupes d'utilisateurs pour tester les prototypes, ou de favoriser le partage d'expérience avec des experts métiers. Le cadre du Service Public Citoyen doit permettre à un projet ainsi identifié d'être considéré comme un allié de l'administration et du service public, et non comme un concurrent. Le cadre de cette collaboration doit être souple pour laisser la place aux essais, aux échecs, et aux tâtonnements successifs, qui font la force et l'agilité des projets innovants.

A travers ces engagements, l'État pourrait ainsi jouer pleinement son rôle de facilitateur de l'initiative citoyenne.

On pourrait d'ailleurs imaginer que, pour l'organiser, l'État crée des « comptoirs » pour que chaque citoyen puisse proposer un projet. Ce citoyen bénéficierait alors des mises en relation nécessaires, sans nécessiter de lobbying intensif de sa part, pour créer ces espaces d'expérimentation avec l'administration. L'État pourrait même aller plus loin et prendre un rôle actif d'animateur de cet écosystème d'innovation, en soumettant des *challenges* appelant la société civile à proposer des projets de services publics citoyens autour de problématiques sociétales identifiées. Des dispositifs récemment créés ambitionnent d'apporter déjà certaines de ces briques. C'est le cas en France avec la création de La France s'engage en 2016 et de French Impact en 2018. Ces dispositifs prennent une dimension tout à fait centrale dans une vision où l'initiative citoyenne est au cœur du service de l'intérêt général, comme celle que nous appelons avec le Service Public Citoyen.

2. LEVER LES BARRIÈRES À LEUR PASSAGE À L'ÉCHELLE VIA LA DISTRIBUTION ET LES MÉCANISMES DE FINANCEMENT

Faciliter la création des services publics citoyens n'est cependant que la première moitié du travail. Afin de s'assurer qu'ils puissent se développer à la hauteur de leurs missions d'intérêt général, l'État a un rôle crucial à jouer.

Aujourd'hui, peu de mécanismes existent pour que les innovations sociales puissent passer à l'échelle et se pérenniser financièrement. En résulte une forme de plafond de verre de l'impact social, qui, en dehors des grandes ONG historiques⁶⁶, limite ainsi l'envergure des projets ainsi que leur impact.

L'un des principaux obstacles au passage à l'échelle d'un service est la distribution. Dans la plupart des industries, la prospection des clients ou des fournisseurs est l'un des coûts majeurs à prendre en compte dans son modèle d'affaires. C'est d'autant plus vrai dans le monde numérique. Les coûts de production marginaux ont tendance à être extrêmement faibles⁶⁷. Le coût principal est par conséquent le coût d'acquisition client.

Ce n'est pas parce qu'un projet a une vocation sociétale que cette équation disparaît pour autant. Elle est au contraire encore plus importante. Dans le cadre d'un tel projet il n'existe souvent pas de revenu associé à l'aide d'un bénéficiaire supplémentaire. Là où, dans le privé, il est en théorie possible de dépenser en marketing ou en force de vente tant que la « valeur vie client » (*customer lifetime value*) excède le coût d'acquisition. Cette logique n'est souvent pas applicable dans le monde de l'impact social⁶⁸. C'est *a fortiori* le cas d'un projet d'innovation sociale s'inscrivant dans le cadre d'un service public citoyen, qui, de par la nature des engagements qu'il choisit de respecter, est également plus limité dans ses options de modèle économique.

La conséquence est qu'il n'existe que peu de mécanismes permettant à un service public citoyen de faire usage de ces outils. Ils jouent dès lors de nouveau à armes inégales avec les acteurs privés.

Pourtant, l'État dispose à travers son infrastructure de service public d'une capacité de distribution importante. Cette capacité pourrait être l'un des moyens — à financement constant — de rééquilibrer le jeu, et donner aux services publics citoyens une force d'impact pouvant rivaliser avec les initiatives privées mieux capitalisées. Dans le cas d'un service public citoyen utilisant le numérique comme principal levier de déploiement, cette aide à la distribution pourrait à elle seule permettre d'aider à multiplier drastiquement son impact sociétal.

⁶⁶ Une anecdote parlante à cet égard : si l'on prend l'année moyenne de création des 10 plus grandes ONG américaines, leur date moyenne de création est 1903 ! Voir : The NonProfit Times 100, 2003.

⁶⁷ C'est justement cette caractéristique qui nous a amené à nous engager avec Bayes Impact : la conviction que, grâce à la

technologie, on puisse un jour aider des millions d'individus tout en gardant une taille d'équipe en comparaison très modeste.

⁶⁸ Cela est d'ailleurs également vrai même dans la plupart des projets sociaux ayant un modèle hybride, car leur modèle économique est souvent décorrélé de leur nombre de bénéficiaires et dépend plus de prestations complémentaires.

Reprenons le cas de notre personne souhaitant créer un service public citoyen dédié aux élèves ayant des troubles de la lecture. Quels seraient ses leviers de distribution aujourd'hui?

En l'absence d'une alliance avec l'État, compte tenu de ses contraintes économiques, ses options sont limitées. Elle pourrait dépenser des efforts conséquents pour sensibiliser les écoles et rectorats un par un, leur demandant d'engager des partenariats pour diffuser le service auprès de ceux qui en ont besoin. Certains refuseraient, d'autres accepteraient, en lui proposant de venir animer des ateliers auprès des élèves, le rendement est incertain. Même si ce coût n'est pas explicitement mesuré, il demeure réel et rend difficile le passage à l'échelle, à moins de pouvoir mobiliser à faible coût un réseau important d'animateurs d'ateliers. Elle pourrait aussi décider de passer plutôt par les associations de parents d'élèves, potentiellement plus réactives, bien que peu évidentes à activer de façon efficace car plus éparées. Finalement, elle pourrait recourir à des campagnes de communication ciblées dont le coût serait potentiellement modeste compte tenu de l'impact potentiel par bénéficiaire. Là aussi, le modèle économique qui serait compatible avec les principes du service public ne permettrait pas forcément de financer ces campagnes à un niveau capable de rivaliser avec les acteurs privés.

A défaut, elle pourrait se résigner à changer de modèle, et vendre sa solution aux éditeurs de manuels. En faisant cela, elle risquerait pourtant de perdre une forme de contrôle sur sa mission.

Dans le cadre d'une alliance à travers un Pacte Service Public Citoyen, l'État pourrait détenir l'une des solutions potentielles, en mobilisant plus largement les ressources de l'Education nationale pour aider le service ainsi né de cette alliance à atteindre plus aisément son public. Le Pacte pourrait ainsi fluidifier considérablement la création de tels partenariats qui aujourd'hui ne pourraient se nouer que suite à un lobbying conséquent et arbitraire, en créant des mécanismes normalisés pour déclencher des aides à la distribution. Ces mécanismes pourraient être automatiquement activés lorsque certains objectifs de moyens ou résultat — si la mesure d'impact est pertinente — sont atteints !

Cette solution faciliterait la conduite du changement, en créant un cadre identifié au sein duquel les services publics citoyens ainsi distribués ne seraient pas perçus comme concurrents mais plutôt comme complémentaires par les agents du service public. Dans les cas où une telle distribution poserait des problématiques d'aides d'État ou plus généralement de droit de la concurrence, ce pacte pourrait également fournir un mécanisme pour les régler.

L'autre obstacle majeur au passage à l'échelle que le Pacte pourrait aider à lever est la pérennisation du financement. Cette difficulté touche la quasi-totalité des projets ayant des ambitions d'échelle systémique.

Aujourd'hui, peu de mécanismes permettent de financer de manière pérenne des projets ayant un impact social à grande échelle. Ce qui rend le passage à l'échelle risqué, parce qu'augmenter ses objectifs d'impact ne veut pas forcément dire pouvoir augmenter sa pérennité financière. C'est même souvent l'inverse ! Cette difficulté de financement serait d'ailleurs vraie même si le succès de l'innovation était garanti. Dans le monde réel, l'innovation est par nature risquée⁶⁹. Là où dans le monde commercial le capital - risque finance ces paris, même pour des projets à l'utilité sociale discutable, ces mécanismes n'existent généralement pas dans le monde de l'innovation sociale.

C'est ce qui pousse les projets voulant servir l'intérêt général, à de rares exceptions près, soit à explorer des modèles hybrides, soit à modérer leurs ambitions. Si l'écosystème de l'innovation sociale devient de plus en plus dynamique, peu de projets ont eu la capacité d'atteindre une échelle systémique. Et une fraction encore plus petite ont pu le faire en conservant un fonctionnement propre à garantir des principes de service public tout en gardant l'indépendance qui fait la force de l'innovation privée.

Ce constat est dommageable. C'est précisément au service de la société que les forces de l'innovation seraient le plus bénéfiques !

Là aussi, l'État dispose de ressources pouvant apporter une partie de la solution. Cette solution doit renverser la logique actuelle de financement des projets d'intérêt général, et partir de l'impact social attendu. Car dans un mode de production de service public où n'importe quel Citoyen peut proposer de créer un service public citoyen, il ne serait pas réaliste de pouvoir les financer tous.

Pourtant, les sommes dont il est question sont dérisoires par rapport aux enjeux. Considérons, à titre d'illustration, le cas du coût du chômage. Simplifions le problème et ne prenons que les coûts financiers. Les estimations varient sur le coût réel d'un mois de chômage d'un individu pour la société : au coût de l'allocation chômage lui-même, s'ajoutent les coûts de gestion des services publics par qui il sera suivi, les coûts indirects de santé, le manque à gagner en termes de cotisations sociales... sans compter, évidemment, les enjeux humains, dont l'importance est primordiale mais que les chiffres ne traduisent pas. Prenons uniquement les coûts de l'allocation chômage moyenne, afin de faire l'hypothèse la plus conservatrice : en 2017 en France, elle s'élevait à un peu plus de 1 000 euros par mois⁷⁰.

Dans le cas d'une innovation sociale dont la visée serait de favoriser le retour à l'emploi d'une personne, l'accélérer ne serait - ce que d'un mois se traduirait à un coût évité pour la société d'au moins 1 000 euros. En intégrant tous les facteurs, ce coût serait bien supérieur. Au 4e trimestre 2017, la durée moyenne du chômage était de 353 jours⁷¹. La réduire d'un mois correspond à une réduction d'un mois sur douze. Un tel impact, bien que significatif, est somme toute plutôt réaliste dans son ambition.

⁶⁹ La sagesse populaire dans le milieu de l'innovation numérique veut ainsi que neuf start-ups sur dix échouent, mais que celles qui réussissent ont le potentiel de transformer l'industrie au point de compenser tout le reste.

⁷⁰ En juin 2017, le montant mensuel brut moyen atteignait les 1.190 euros. Voir : Pôle Emploi, *Statistiques, études et évaluations*, mars 2018, p. 1.

⁷¹ Statistiques et indicateurs Pôle Emploi, Durée du chômage au 4ème trimestre 2016.

Autrement illustré, si une action en faveur des personnes en recherche d'emploi coûte 10 euros à réaliser, il suffirait qu'elle réussisse à susciter cet impact sur une seule personne sur cent pour que cette action soit bénéfique à la société ! Dans le cas d'un service public citoyen numérique, une fois amortis les coûts de recherche et développement, ce ratio peut être extrêmement favorable. Le coût marginal de l'action est potentiellement très faible⁷².

Il s'agit là d'une hypothèse basse calculée de façon très schématique. Mais elle illustre bien l'opportunité inédite que présenterait l'émergence d'un écosystème de services publics citoyens capables de passer à l'échelle.

Des dispositifs permettant d'appliquer cette logique d'impact existent depuis peu, mais sont encore embryonnaires. On peut souligner l'existence des Contrats à Impact Social, permettant de financer les projets d'innovation sociale en fonction d'objectifs de résultat. Toutefois la lourdeur administrative et la difficulté de mise en pratique — en ce qui concerne notamment la mesure d'impact et la pérennisation au-delà de la phase d'expérimentation — limitent aujourd'hui leur potentiel. En France, des initiatives comme French Impact participent également de ce changement de logique de financement de l'impact social.

Nous pensons que le développement de ces dispositifs est à encourager. Ils recèlent en eux l'une des clés du financement d'une nouvelle génération de services publics citoyens. Là encore, nous ne proposons que de premières pistes. Ces pistes sont loin d'être exhaustives, et il nous incombe à chacun d'inventer les mécanismes propices à l'avènement de ce monde de demain profitable à tous.

Afin de favoriser le passage à l'échelle systémique des services publics citoyens, le cadre doit rendre possible l'engagement de l'État à :

- **Distribuer les services publics citoyens à travers ses infrastructures et les services publics traditionnels**, en fonction d'objectifs de moyens ou de résultat. Et faire ainsi bénéficier aux services publics citoyens de leur force de distribution, mobilisant alors un levier majeur pour leur passage à l'échelle et renforçant significativement l'innovation d'intérêt général.
- **Pérenniser le financement des services publics citoyens**, en particulier en privilégiant des logiques corrélant ce financement avec l'impact social ainsi créé.

⁷² Dans le cas de Bob, l'intégralité de notre action étant réalisée par des algorithmes, notre coût marginal est principalement le coût d'acquisition nécessaire pour atteindre un bénéficiaire supplémentaire : ce coût à ce jour n'excède pas plus de quelques euros ! Le succès de chaque projet d'innovation est loin d'être garanti, mais étant donné ces chiffres, qui ne prendrait pas ce pari ?

CONCLUSION

Le Service Public Citoyen, c'est la **réincarnation du service public comme moyen pour le Citoyen d'organiser sa société**, en repensant les définitions clés de service public et de mission publique, d'intérêt général et le rôle des fonctionnaires ainsi que celui des citoyens.

Ce n'est pas simplement un dispositif ou un moyen d'atteindre un objectif d'efficacité. C'est une vision nouvelle du service de l'intérêt général adaptée au contrat social tel que redéfini à l'ère du numérique. Au-delà d'un dispositif de démocratie participative, c'est une vision nouvelle de ce que nous envisageons comme une société participative. Une société dans laquelle le Citoyen et l'État créent, ensemble, les services publics de demain nécessaires à son équilibre.

L'alliance que nous proposons entre l'État et ses citoyens n'est pas seulement une opportunité unique offerte par la technologie. Elle est une nécessité, le sens de l'histoire, le moyen d'éviter que cette opportunité ne soit intégralement captée par des forces d'innovation portées par des intérêts privés.

Nous nous engageons dans cette nouvelle relation entre l'État et ses citoyens — qu'ils soient fonctionnaires, start-uppeurs, ou simplement dotés d'une volonté de servir l'intérêt général — avec la conviction que les principes du service public jouent un rôle majeur dans notre société, et qu'elles ne peuvent disparaître sur l'autel de l'évolution technologique. Nous avons la conviction que les nouvelles technologies et le service de l'intérêt général trouveront, avec le Pacte Service Public Citoyen, le cadre permettant de mettre les forces de l'innovation au service de tous. Le Pacte doit marquer le renouveau d'une relation apaisée et pleine d'espoir entre l'État et les citoyens, liés par la prise d'engagements nécessaires, justes et réciproques.

Et pour marquer davantage encore son ancrage dans son époque, cette nouvelle conception du service de public ne doit pas s'arrêter aux frontières des États. Nous rêvons d'un jour, prochainement, où les citoyens d'Europe et du monde entier, à travers le Service Public Citoyen, pourront collaborer ensemble à améliorer la vie des uns et des autres.

Cette vision d'une société dans laquelle chaque Citoyen peut participer à la construction du service public, en couplant l'innovation issue de la société civile avec les forces et les garanties de l'État et des collectivités, elle appartient à chacun.

Cette note est une invitation à construire une nouvelle forme de service de l'intérêt général. Un service propre à répondre aux grands enjeux des transitions — numérique, écologique et sociale — d'aujourd'hui. Nous sommes partis de l'existant pour identifier les besoins, les opportunités, et apporter une proposition de réponse.

La suite, nous vous invitons à l'écrire ensemble.

DIGITAL NEW DEAL FOUNDATION

LE THINK-TANK DE LA NOUVELLE DONNE

La Digital New Deal Foundation a pour vocation d'éclairer de la manière la plus complète possible les évolutions à l'œuvre au sein du phénomène de «digitalisation», dans l'acception la plus large du mot, et d'élaborer des pistes d'actions concrètes à destination des entreprises et des décideurs publics français et européens. Portés par l'expertise de leurs rédacteurs et leur insertion dans le débat public, les travaux de la Fondation pourront participer à l'élaboration d'une pensée française et européenne de la régulation digitale au service de la mise en place d'un cadre équilibré et durable.

Le Conseil d'administration

Les membres du Conseil d'administration de la Digital New Deal Foundation sont tous membres fondateurs. Ils sont issus d'horizons divers tout en étant en prise directe avec la transformation digitale des entreprises et des organisations. Forts de leur intérêt commun pour les questions numériques, ils ont décidé d'approfondir leurs débats en formalisant un cadre de production et de publication au sein duquel la complémentarité de leurs expériences pourra être mise au service du débat public et politique. Ils s'impliquent personnellement dans la vie de la Digital New Deal Foundation.

Un délégué général (Arno Pons) assure par ailleurs la coordination de l'ensemble des activités du think-tank et pilote avec le président fondateur (Olivier Sichel) les orientations stratégiques de la fondation.

CONTACT: contacte@thedigitalnewdeal.org | **SITE:** www.thedigitalnewdeal.org

Olivier Sichel

Président Fondation Digital New Deal
DGA Caisse des Dépôts

**Laurent Alexandre**

Fondateur de Doctissimo
et de DNA Vision

**Judith Rochfeld**

Professeure agrégée de Droit,
Panthéon Sorbonne

**Sébastien Bazin**

PDG AccorHotels

**Michel Combes**

PDG de Sprint

**Robert Zarader**

PDG Equancy

**Alain Minc**

Président AM Conseil

**Yves Poilane**

DG Telecom Paris Tech

**Nicolas Dufourcq**

DG de Bpifrance

