

SEANCE 3. CONSOLIDER UNE GOUVERNANCE PARTICIPATIVE DE L'ACTION PUBLIQUE ET DES SERVICES PUBLICS

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

et

**Mihaela M. Similie, Enseignante et chercheuse en Droit (LED, Paris VIII),
2016**

En continuité avec la séance précédente, cette séance souligne la complexité des processus participatifs. Les interviews de trois acteurs européens permettent d'identifier d'une part les défis à relever pour la mise en place de processus participatifs efficaces, qui se fondent sur une écoute réelle des avis et des attentes citoyennes et qui aboutissent à une répartition des responsabilités entre acteurs. D'autre part, ils soulèvent aussi les limites de certains processus participatifs et les questionnements qu'ils peuvent susciter notamment autour du principe d'intérêt général. La séance resitue le rôle des élus et des techniciens dans le cadre de ces processus, mettant en avant la manière dont les processus participatifs peuvent renforcer la capacité des élus et des praticiens à prendre des décisions réussies et qui à terme bénéficient d'une plus grande légitimité.

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

TABLE DE MATIÈRES

Séance 3. Consolider une gouvernance participative de l'action publique et des services publics	1
1. Les clés d'une véritable consultation	2
2. La co-production de l'action publique et des services publics	3
3. La complexité du processus participatif.....	5
4. Le rôle des élus et des techniciens	6
5. La participation active n'est pas un état d'âme mais peut être un moyen d'efficacité et d'efficience gagnant-gagnant	8

Références 13
 Pour en savoir plus 14

1. LES CLES D'UNE VERITABLE CONSULTATION

Nous voulons aborder dans cette séance des questions sur la gouvernance participative de l'action publique et des services publics liées à la consultation, la co-production, le processus participatif, le rôle des élus et des agents publics.

Un des modèles théoriques les plus connus sur la participation est « l'échelle d'Arnstein »¹, qui va des formes de non-participation au contrôle citoyen, consistant dans la délégation de pouvoir et responsabilité aux citoyens, en passant par des degrés divers d'**action symbolique**.

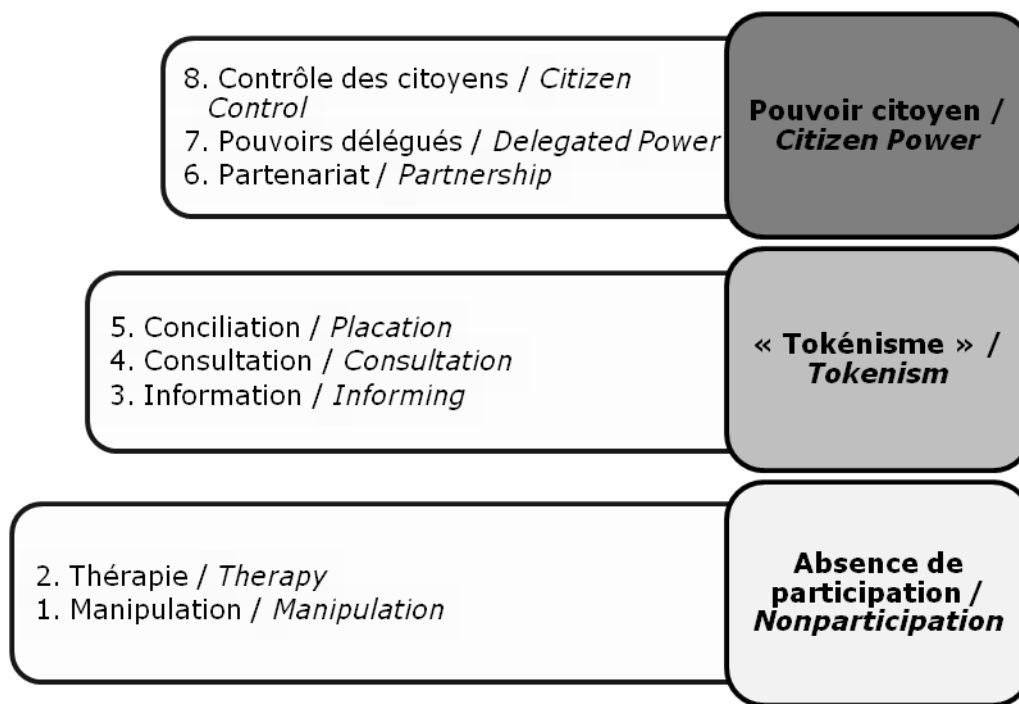


Figure 1. **L'échelle de la participation citoyenne.** Arnstein (1969), traduction et adaptation par les auteurs.

La **consultation** demeure encore la **forme la plus répandue** de participation des citoyens et utilisateurs à l'action publique. Dans ce cadre, les **autorités définissent** le sujet sur lequel l'avis des citoyens est demandé, **formulent** les questions et **gèrent le processus** de consultation.

¹ Arnstein, S. R., 1969, « [A Ladder Of Citizen Participation](#) ». *Journal of the American Institute of Planners* 35, n° 4 (1 juillet 1969): 216-224. doi:10.1080/01944366908977225. [Aussi disponible en accès libre.](#)

Dans la plupart des cas, la consultation est **facultative et non contraignante** pour les autorités publiques. En même temps, tant qu'elle **ne se résume pas à un exercice formel**, elle peut être un outil pour une meilleure performance des services publics et un facteur de légitimation de l'action publique. Pour cela, une série de conditions doivent être remplies, qui tiennent entre autres aux acteurs, aux moyens et aux instruments, à la prise en considération par les autorités publiques de l'expression participative.

Le **processus participatif** implique des **acteurs** dont les **connaissances, compétences et aptitudes** sont différentes. Leur information mutuelle est donc essentielle pour permettre le dialogue, l'échange, la contribution du chacun et le travail en commun, et pour réduire la dissymétrie entre les différentes parties.

L'**information** provenant des autorités publiques porte sur les procédures de participation, les politiques et actions publiques concernées, les droits et 'pouvoirs' des 'participants' et doit être transparente, claire, suffisamment complète et détaillée, accessible et disponible dans le temps, neutre, partagée en temps réel.

L'information doit permettre à chacun la **construction d'une capacité d'action** en tant qu'acteur collectif, une **réappropriation de l'intérêt collectif**.

Mais il s'agit aussi de **permettre aux citoyens de produire eux-mêmes et de diffuser** la connaissance et les données sur l'espace commun, la société et les services publics.

On voit ainsi se développer les démarches 'Open Data' pour rendre l'accès aux données publiques ayant vocation à être accessibles. Les sites Internet publics se sont développés également, ainsi que les points et documents d'information et autres moyens d'information.

Pour permettre une **consultation efficace**, des moyens et instruments appropriés doivent être définis et garantis et les règles de consultation et ses objectifs doivent être clairs.

Enfin, les **autorités publiques doivent arbitrer et prendre en compte** l'expression de la participation consultative.

2. LA CO-PRODUCTION DE L'ACTION PUBLIQUE ET DES SERVICES PUBLICS

Traditionnellement, les services publics se réalisaient par des **prestations fournies** des opérateurs **aux** citoyens et utilisateurs. En général, la prestation des services publics était réalisée essentiellement par les autorités ou entités publiques ou par des opérateurs privés commerciaux ou des organisations sans but lucratif.

La participation du secteur privé prend, en général, la forme d'un contrat, mais des partenariats institutionnels existent également. Ces modes d'organisation et de gestion des services restent dominants en Europe, quoique des différences existent entre les pays, territoires, et secteurs.

Par exemple², dans le domaine de **l'eau** et de **l'assainissement**, dans la plupart des États membres de l'UE, les services sont gérés par des autorités publiques. En moyenne, les opérateurs privés fournissent l'eau et l'assainissement à environ un quart de la population européenne. Dans deux pays seulement, plus de la moitié de la population est desservie par des entreprises privées : en France, par la gestion déléguée, héritage du XIX^e siècle, et en Angleterre et au pays des Galles, où les infrastructures et la gestion ont été privatisées dans les années 1980. Cependant, des changements importants ont eu lieu en Europe au cours des vingt dernières années. En parallèle avec l'augmentation progressive des standards de qualité, les autorités publiques ont fait un appel croissant aux opérateurs privés pour fournir technologies de pointe et des services de base dans ce domaine. Néanmoins, dans certains cas, les services d'eau ont été remunicipalisés.

La remunicipalisation des services locaux de base à Bergkamen (Allemagne)³

En Allemagne, dans le cas de la ville de Bergkamen (51 000 hab.), en Rhénanie-du-Nord-Westphalie, jusqu'en 1966, seul le service d'assainissement était fourni en gestion publique. Tous les autres services publics de base étaient, depuis une longue période, « prestés » par des entreprises privées sur la base d'appel d'offres. En 1995, la ville a décidé de municipaliser l'électricité (avec début de la distribution en 1996), le gaz (avec début de la distribution en 1999), le chauffage urbain (avec début de la distribution en 2003) et la fourniture de l'eau (avec début de la distribution en 2010), ainsi que le nettoyage des rues en 2002 et la collecte des déchets urbains solides en 2006. Une entreprise publique multiservice a été constituée avec les municipalités de Kamen (qui a apporté 42 % du capital) et de Bönen (qui a apporté 16 % du capital). Aujourd'hui, cette entreprise dessert la région et fournit les services d'eau, d'électricité, de gaz naturel et de chauffage urbain (y compris la participation à la production d'énergie – gaz, énergie thermique, énergie éolienne produite par des unités offshore, énergie solaire), ainsi que des services liés aux loisirs (piscine, sauna). Par la filiale GSWcom, les services de télécommunication sont assurés (téléphonie, Internet, avec début de l'opération en 1999). Pour la maintenance du réseau d'eau, un accord a été conclu avec l'ancien fournisseur d'eau pour établir une entreprise PPP. Les profits obtenus des activités économiques ont permis à la municipalité de financer des activités sociales, culturelles, sportives ou autres et de couvrir les pertes des services de loisirs. Selon le maire de la ville de Bergkamen, quand il s'agit de décider du mode de gestion des services locaux, il est important « de se concentrer sur les intérêts concrets des citoyens » et de s'assurer que chaque municipalité décide de manière transparente et démocratique du mode de gestion des différents services. Selon la maire, si « la fourniture municipale des services publics est souvent le meilleure mode », il faudrait également tenir compte du fait que « la municipalisation est une décision entrepreneuriale, en particulier dans des marchés libéralisés » ; du capital financier est nécessaire ainsi que du personnel expérimenté. La municipalité assume aussi la responsabilité de sa mauvaise gestion et des risques, aléas, grèves et décisions non populaires.

Ces dernières années, la **co-production** apparaît comme une **approche nouvelle**, non-conventionnelle de prestation des services publics, notamment au niveau local. Elle ouvre la voie à de nouvelles **expérimentations** et à une des

² Bauby, P. et Similie, M. M., 2014, Chapitre « Europe », dans CGLU, *L'accès aux services publics et l'urbanisation du monde. Rapport GOLD III*, Observatoire Mondial sur la Démocratie Locale et la Décentralisation, Bruylant., p. 262 – 322.

³ Résumé réalisé sur la base d'une présentation de Roland Schäfer, maire de la ville de Bergkamen, à la Conférence annuelle des autorités locales et régionales organisée par EPSU, Riga (Lettonie), 8 mai 2012.

innovations non centrée sur le service mais pensée essentiellement par et pour les bénéficiaires de ces services.

Elle part des **prémices** que l'implication citoyenne peut **faire la différence** en termes de résultats, de performance des services, de démocratie et d'implication civique des citoyens, de cohésion. Elle complète l'approche du service public presté essentiellement **POUR** les citoyens et utilisateurs/usagers par celle misant sur le partenariat **AVEC** ceux qui sont impactés par le service public et auxquels le service se trouve en interdépendance par les besoins d'intérêt général qu'il vise à satisfaire.

Dans le cadre de la co-production, les citoyens et utilisateurs/usagers ne sont plus seulement des bénéficiaires d'une prestation ou des membres d'une collectivité, mais des co-producteurs qui peuvent ainsi **influencer le résultat** de la prestation et les bénéfices individuels et collectifs.

Ainsi, les exemples de co-production dans la sphère des services publics locaux incluent, outre ceux déjà mentionnés, des personnes qui ramassent volontairement des ordures ménagères ou la neige des trottoirs, qui participent à l'entretien propre de l'environnement public, des volontaires dans des services sociaux⁴ ou de sécurité, etc.

Plus généralement, dans le contexte de la crise, on a vu se développer des formes de financement collectif et des initiatives citoyennes de participation au développement urbain. Ainsi, en Espagne, les laboratoires citoyens (laboratorios ciudadanos) de Madrid et de Barcelone se sont créés de manière ouverte et auto-gérée et tentent de réinventer des modèles sociétaux et d'innovation face à la crise économique que traverse le pays.

Un outil au service de la participation est également le **traitement des plaintes** des utilisateurs, car elles permettent de faire apparaître des dysfonctionnements dont le management des opérateurs et les autorités publiques n'avaient pas forcément connaissance et donc de mettre en œuvre une meilleure efficacité ou efficience, une amélioration de l'action publique ou du service.

3. LA COMPLEXITE DU PROCESSUS PARTICIPATIF

Le processus participatif engage l'action publique dans des **démarches plus complexes** que celles qui ont été développées traditionnellement.

En ce qui concerne les **procédures** et les **moyens**, la pratique révèle que, derrière une philosophie partagée de l'intérêt pour la participation et en particulier la co-production, il n'y a pas d'approche unique de mise en œuvre ; les moyens sont divers, voire inédits. Ils s'inscrivent dans l'environnement culturel, politique, social, institutionnel, dans les traditions nationales et locales et dans les spécificités sectorielles. Ils s'adaptent à la nature des problèmes à résoudre et aux ressources disponibles. Ils peuvent être formels ou informels, institutionnalisés ou non, contraignants ou facultatifs, d'une importante, intensité, fréquence et portée variables, initiés par l'autorité ou par les acteurs.

⁴ Voir par exemple, en France, la démarche participative temporaire d'Angers : Le Gall, S., 2015, « [Travailler autrement pour changer la relation à l'usager](#) » dans *La Gazette des communes*, 12 janvier 2015, pp. 22, 23.

Les autorités publiques peuvent utiliser un **nombre élevé de formes** possibles pour organiser et partager les responsabilités entre acteurs. Pour elles, l'enjeu est de choisir parmi une multitude d'options la meilleure manière de partage des responsabilités avec d'autres acteurs.⁵

Voir la [fiche de cas sur l'exemple irlandais de co-gestion](#) et celle sur [la création des écoles libres au Royaume-Uni](#).

4. LE RÔLE DES ELUS ET DES TECHNICIENS

La **participation transforme** l'action publique et les services publics. Elle provoque un certain « **désordre créateur** »⁶ qui pose de nouveaux enjeux aux autorités publiques. Leur **responsabilité se complexifie** par le partage de leurs pouvoirs avec les autres acteurs de la société. Il en résulte un **changement de la nature** des relations des autorités et des opérateurs avec les utilisateurs des services : elles sont plus directes, plus interactives, plus interconnectées, voire interdépendantes.

Les **élus** possèdent une représentation, une autorité et des pouvoirs légitimes pour **décider** l'orientation des expertises et des ressources disponibles sous leur autorité dans l'organisation et le fonctionnement du service et dans le développement d'une approche participative. La **co-production** introduit d'autres variables dans les services publics et potentiellement elle élargit la palette des solutions possibles.

L'**expérience co-participative** peut conduire les élus à décider la création de nouveaux services publics ou à décider un nouveau mode de gestion des services. Pour les élus, la participation peut servir aussi d'outil d'évaluation des services et des politiques.

En même temps, le **rôle des élus** demeure essentiel et plus légitimé et éclairé par la participation pour organiser l'expression des besoins, mettre sur l'agenda la satisfaction des nouveaux besoins, faire des choix de mode d'organisation et de gestion, définir les modes de financement, arbitrer et hiérarchiser les priorités.

Les **praticiens** restent les **professionnels** avec des responsabilités importantes du service mais **le rôle des agents publics se redéfinit en partie** ; ils gèrent plus d'informations, doivent être plus attentifs et réactifs.

Non seulement les **acteurs publics** ne peuvent plus garder le monopole entier des informations qu'ils détiennent, mais ils ne détiennent pas le monopole de toutes les informations pertinentes pour l'action publique, ils ne sont pas omniscients. Nombre de problèmes et de risques peuvent échapper à l'expertise technocratique et pourraient se révéler par la participation. Les co-participants apportent des connaissances pratiques, de l'expérience directe et particulière en relation avec le service. Ils représentent le capital et les capacités existantes

⁵ Bourgon J. and Calleja R., 2015, *The New Synthesis in Action: A Retrospective of the NS Labs Conducted in 2013-2014 Based on Singapore's Experience*, *Public Governance International*, Ottawa.

⁶ Braibant G., 2002, « [Le passé et l'avenir de l'administration publique](#) », *Revue française d'administration publique*, 2002/2, n° 102, pp. 213-221.

dans la société qui peuvent être investis dans l'amélioration des services publics. Dans un contexte participatif, les utilisateurs s'impliquent non pas seulement comme consommateurs ou clients mais aussi en tant que citoyens membres d'une collectivité politique veillant à l'intérêt général.

Les professionnels agissent pour l'identification des problèmes publics qui peuvent être mieux résolus avec la co-participation et des étapes du processus politique et des services publics qui peuvent valoriser la co-participation ([voir l'expérience néerlandaise](#)). Ils identifient les potentiels partenaires dans la collectivité, leurs besoins et objectifs, ils assurent le suivi des dynamiques du processus co-participatif, les instruments, moyens et procédures.

Cela impose la construction d'une expérience et d'une **professionnalisation**⁷ adaptée des agents pour gérer les nouvelles formes, procédures et moyens participatifs définis par la collectivité, capables de garantir la primauté de l'intérêt général dans un contexte d'expression accrue des intérêts particuliers parfois différents ou des rapports de force contradictoires. L'objectif n'est pas seulement la satisfaction individuelle de chaque usager, mais tout autant celle de la collectivité. Ce n'est pas la domination des uns contre les autres mais la co-production de l'intérêt de tous. Ce n'est pas (tant) un transfert (donc une 'démission' des acteurs publics) mais un (certain) partage ou division du pouvoir, des ajustements dans les modalités d'exercice du pouvoir public et de gestion des ressources.

Il en résulte aussi de nouvelles tensions à maîtriser entre les approches individuelles et collectives avec le rôle essentiel des élus et des agents publics.

Les professionnels développent aussi une expertise dans l'utilisation des technologies d'information et de communication permettant une transmission et des dialogues interactifs avec les différentes cibles de l'action publique.

La participation ne doit pas entraîner une baisse de la qualité de l'administration publique, de la lenteur, de la paralysie, de l'incapacité de décider et d'agir. Les autorités publiques doivent non seulement construire une capacité d'action dans un environnement participatif mais ont un rôle essentiel pour permettre la diffusion de la participation et son incitation par une communication active et efficace sur les possibilités et procédures de participation et pour soutenir le développement des capacités et l'intérêt de participation des autres acteurs, la mise en réseau des acteurs, l'analyse, la dissémination et l'échange des résultats, de bonnes comme des mauvaises pratiques, qui sont souvent plus instructives.

Face à des capacités et des intérêts différents de participation des acteurs sociaux, les autorités publiques doivent veiller aussi à l'inclusion dans le débat de toutes les parties prenantes concernées, en particulier des exclus.

Les autorités doivent non seulement saisir le besoin à satisfaire, le problème à résoudre, mais identifier les contributions attendues des autres acteurs (informations, actions, contributions matérielles) pour mieux cerner le rôle qu'ils

⁷ Par exemple, en France, une formation universitaire de niveau master dans l'ingénierie de la concertation a été créée à l'université Paris 1 sous la coordination du professeur Loïc Blondiaux. Voir : Denès L., 2015, « Les services à l'épreuve de la démocratie participative », *La Gazette des communes*, 3 août 2015, pp. 42-43.

souhaitent donner au processus participatif et aux différents acteurs et comment assurer la co-production.

Souvent, ce sont les autorités locales ou régionales qui déterminent le cadre de participation ou les règles les plus détaillées. La participation peut également leur donner un *feed back* sur les procédures suivies pour les rendre simples et flexibles. Il leur revient la décision de pondérer la mise en œuvre combinée des formes passives de participation, qui peuvent être préférées par certains, avec les formes actives de participation, réclamées par d'autres.

Par ailleurs, l'impact du processus peut dépendre beaucoup de la volonté du gouvernement central d'intervenir sur les standards concernant les services, ou leurs coûts. Le degré d'autonomie influe également sur la légitimité du processus participatif.

5. LA PARTICIPATION ACTIVE N'EST PAS UN ETAT D'AME MAIS PEUT ETRE UN MOYEN D'EFFICACITE ET D'EFFICIENCE GAGNANT-GAGNANT

De multiples résultats et co-bénéfices sont à attendre en termes d'intérêt général, d'action publique, d'information, d'acteurs, de services publics et territoires :

- **intérêt général** : vision partagée, objectifs clarifiés ;
- **action publique** : soutien, confiance, crédibilité, adhésion, appartenance ;
- **information** : renforcement des capacités de l'autorité locale avec des capacités, connaissances et/ou capacités complémentaires, confiance dans l'information reçue et les sources ;
- **acteurs** : dialogue, réseaux d'acteurs, lien social renforcé entre les individus, intégration de nouveaux résidents et approche interculturelle, limiter l'individualisation, cohésion, faciliter et soutenir la co-responsabilisation / devoir civique / collectivités inclusives / faciliter l'adaptation, la disponibilité et l'acceptabilité des attitudes, croyances et comportements⁸, revalorisation de la vie politique ;
- **services publics** : solutions à mesure/adaptées au contexte local et intégrées dans le supra-local, efficacité, développer de nouveaux services locaux impliquant les usagers dans de nouveaux usages de ces services et de l'espace local, informer plus largement sur les nouveaux services existants dans la collectivité (ex recyclages), redéfinition des priorités, répondre aux préférences, relever et clarifier les incertitudes, contraintes, tensions, relever l'impact des comportements, choix, construire ou améliorer les outils, référentiels, démarches, *toolkits* participatifs, appels à

⁸ Réduction de la consommation d'eau, d'énergie, des produits polluants, tri des déchets, compostage à domicile, revalorisation des déchets verts, plateformes de compostage,

projets existants pour évaluer et actualiser les politiques et stratégies publiques, droits, obligations et responsabilités des acteurs ;

- **territoire** : construire des capacités territoriales en mixant les acteurs, une nouvelle culture territoriale, repenser non seulement les résultats mais aussi les processus pour y arriver, cohérence entre multi-niveaux et multi-acteurs.

En même temps, il semble exister encore une compréhension et une évaluation limitées par les gouvernements des bénéfices et des coûts des schémas de co-production. Ainsi, dans une enquête OCDE⁹, 29% des répondants ont souligné qu'il manque des données concernant les bénéfices potentiels de la co-production.

D'autres études montrent que l'effet de la participation sur les processus décisionnels locaux ordinaires est plutôt modéré. Quoique des exigences formelles de consultation et participation soient définies, le degré d'implication civique véritable reste plus faible. Il est nécessaire d'élargir le spectre des informations quantifiables et harmonisées sur les partenariats entre l'administration publique et la société civile et son impact sur l'activité des autorités publiques et de leur performance.¹⁰

La participation doit être intégrée dans la production et la gestion des services publics non pas comme une fin en soi mais comme un moyen pour dépasser certains cadres normatifs ou prescriptifs en ouvrant l'espace de dialogue et offrir de nouvelles perspectives.

Dans le processus participatif de co-production, **l'implication civique** s'anime de deux façons principalement : par un désir d'implication des acteurs (*ex ante* ou *ex post*) et par la volonté de l'autorité publique (élus, agents publics, opérateur mandaté par l'autorité) de les faire participer.

D'un côté, c'est la volonté et l'intérêt des acteurs externes à l'administration et à l'opérateur du service à s'investir dans la co-production ou la co-gestion du service public. Les connaître, les prendre en considération et donner le *feed back* sur ce qui changera ou non deviennent ainsi des aspects essentiels dans toute démarche participative.

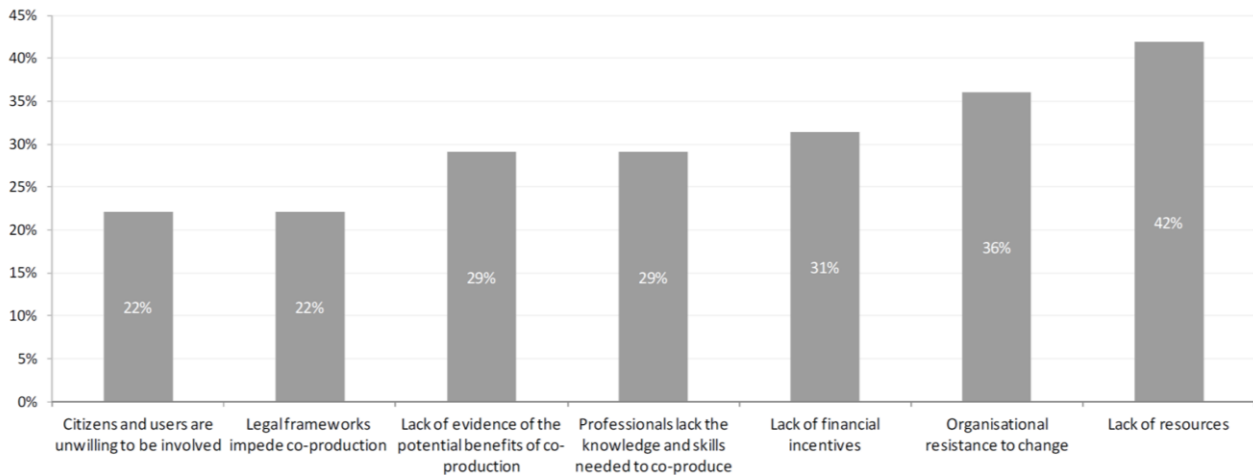
D'autre part, le leadership, l'engagement et la volonté d'impliquer les usagers et les citoyens apparaissent comme les premiers leviers pour une participation effective et une réelle responsabilité (*accountability*).

⁹ OCDE, Public Governance and Territorial Development Directorate, Public Governance Committee, 2011, [Government at a Glance 2011](#), GOV/PGC(2010)22/FINAL, 30 March 2011, p. 254.

¹⁰ Directorate-General for Regional and Urban Policy, [Second State of European Cities Report](#), 2010, RWI, Difu, NEA, PRAC., p.123.

Une enquête auprès des gouvernements des pays de l'OCDE¹¹ a montré que de fréquentes barrières à l'adoption de la co-production comme modalité de fourniture des services publics prennent la forme d'une réduction des ressources (42%), des résistances organisationnelles au changement (36%) ou d'un manque d'incitations financières (31%).

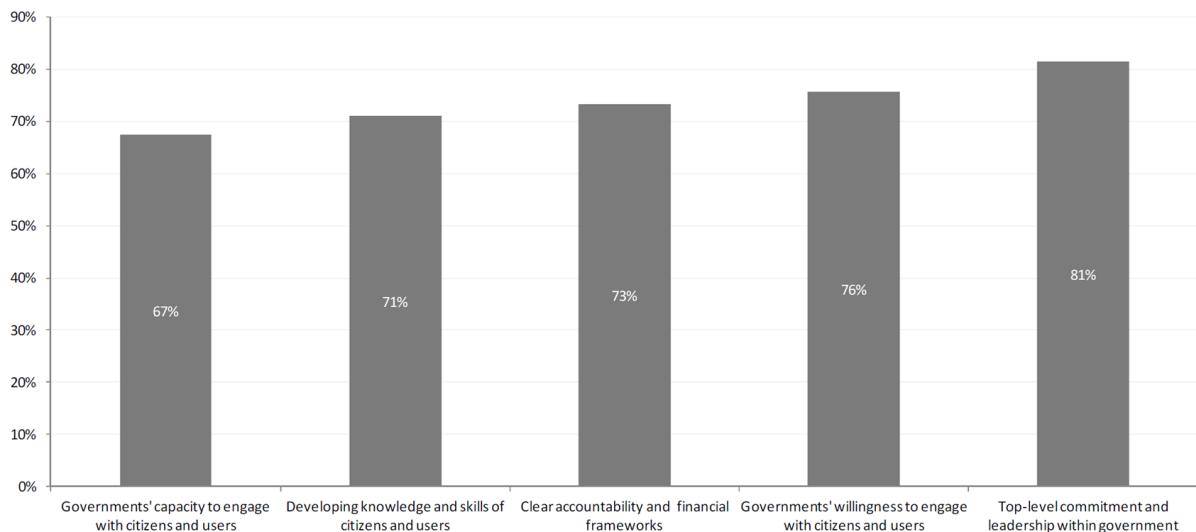
50.2 Barriers to partnering with citizens in public services delivery (2010)



Source: 2010 OECD Survey on Innovation in Public Services

Figure 2. **Les barrières à des partenariats avec les citoyens dans la fourniture des services.** OCDE (2011), p.256

50.3 Factors leading to effective partnership with citizens in public services delivery (2010)



Source: 2010 OECD Survey on Innovation in Public Services

Figure 3. **Les facteurs menant à des partenariats effectifs avec les citoyens dans la fourniture de services publics.** OCDE (2011), p.257

¹¹ OCDE, Public Governance and Territorial Development Directorate, Public Governance Committee, 2011, p. 254.

La **co-production ne suppose pas d'effacer les pratiques ou les approches pertinentes du passé** mais de les adapter dans une nouvelle approche participative qui elle-même sera dosée en fonction des particularités des services. La participation vise à produire une réelle différence dans la manière dont les services publics réalisent leurs missions¹².

Il s'agit d'identifier les enjeux qui tiennent non seulement aux aspects techniques mais qui ont en particulier une détermination sociale et économique. La participation permet ainsi une prise de conscience plus importante des **besoins et préférences des utilisateurs** des services publics (Protocole n°26 sur les services d'intérêt général du Traité de Lisbonne).

En outre le droit de participer ne doit pas se transformer en obligation, ni exclure le droit de se déconnecter¹³.

Communiquer la volonté de participation tant à l'intérieur qu'à l'extérieur du service, spécifier clairement les objectifs, tenir compte de la volonté de participation des utilisateurs, permettre leur expression et écoute, faciliter les initiatives de participation de bas en haut, permettre l'interférence entre la technocratie interne et externe à l'administration et la participation des utilisateurs.

La capacité locale de participation ne peut pas se construire efficacement sans **mise en pratique effective, régulière et dans le temps** permettant une mise en relation de tous les acteurs assortie d'un processus d'information, d'investigation, de communication, de feed-back, de compréhension, d'apprentissage et d'adaptation collective aux circonstances en changement continu. L'exercice participatif peut rendre les acteurs plus attentifs et réactifs aux problèmes collectifs, peut faciliter la construction des réseaux civiques, renforcer l'identité collective, transformer et renouveler les politiques et pratiques locales.

Non seulement les ressources humaines, mais aussi financières, et le temps de l'action publique se trouvent impactés par les pratiques participatives. La gestion interne de l'organisation doit s'adapter ainsi la gestion inter-organisationnelle avec ses interdépendances. Evaluer les objectifs et les coûts de la participation et de la non-participation peut être un outil de légitimation des démarches participatives.

En outre, il faut faire attention aux généralisations et tenir compte des spécificités historiques, culturelles, sociales, économiques et politiques qui peuvent constituer des freins aux transferts d'expérience.

Les agents publics eux-mêmes devraient pouvoir avoir un rôle participatif plus important leur permettant d'intervenir dans les décisions politiques et de gestion¹⁴.

¹² Certaines études considèrent que les pratiques de co-création semblent être plutôt des solutions de niche, ou une autre option, que des activités qui peuvent être universellement valables (Lember V., Tönurist P., et Kattel R., 2015 ;Boyle D. et Harris M., 2009). D'autres études insistent sur la nécessité et l'inévitable co-production dans la gestion des nombreux services. La question n'est pas tant s'il faut utiliser la co-production mais comment (Alford J., 2015).

¹³ Braibant G., 2002.

La co-production s'inscrit dans une **gouvernance participative de l'action publique et des services publics** à développer, que l'on peut représenter sous la forme d'un cercle de démarches continues et interactives :

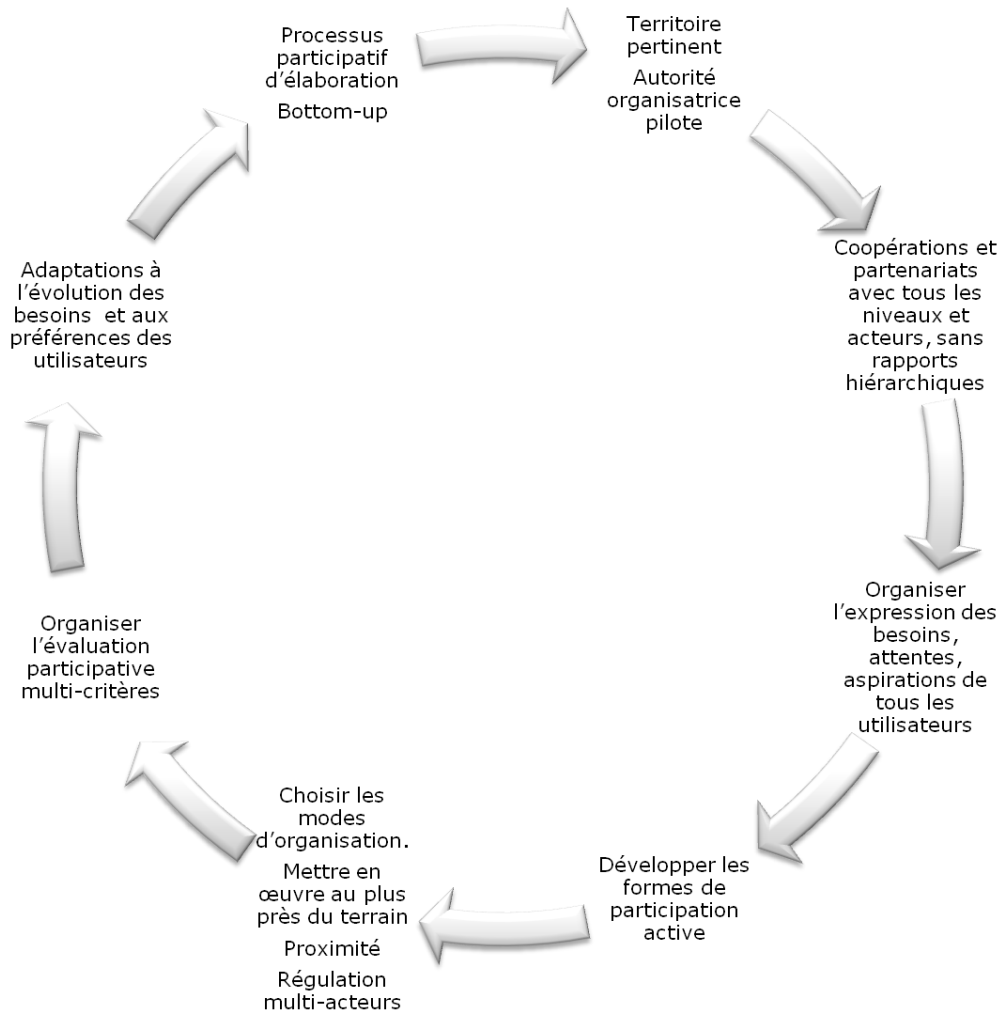


Figure 4. **Les démarches de la gouvernance participative de l'action publique et des services publics.** Bauby P. et Smilie M. (2016)

La participation n'est pas une fin en soi, mais un moyen pour améliorer l'efficacité et l'efficience de l'action publique et des services publics

¹⁴ Pardaudeau M., 2015, « De la participation interne à l'intelligence collective », *La Gazette des communes*, 26 janvier 2015, pp. 54-55.

REFERENCES

- Alford J., 2015, « [Co-production, publicness and social exchange : Extending public service-dominant logic](#) », *International Research Society for Public Management Conference 2015*, University of Birmingham, March 30 – April 1 2015. 23 p.
- Arnstein, S. R., 1969, « [A Ladder Of Citizen Participation](#) ». *Journal of the American Institute of Planners* 35, n° 4 (1 juillet 1969): 216-224. doi:10.1080/01944366908977225. [Aussi disponible en accès libre.](#)
- Bauby, P. et Similie, M. M., 2014, Chapitre « Europe », dans CGLU, [L'accès aux services publics et l'urbanisation du monde. Rapport GOLD III](#), Observatoire Mondial sur la Démocratie Locale et la Décentralisation, Bruylant., p. 262 – 322.
- Bourgon J. and Calleja R., 2015, *The New Synthesis in Action: A Retrospective of the NS Labs Conducted in 2013-2014 Based on Singapore's Experience*, [Public Governance International](#), Ottawa.
- Boyle D. et Harris M., 2009, "[The Challenge of Co-production : How Equal Partnerships between Professionals and the Public are Crucial to Improving Public Services](#)", *NESTA*, London, UK, 28 p.
- Braibant G., 2002, « [Le passé et l'avenir de l'administration publique](#) », *Revue française d'administration publique*, 2002/2, n° 102, pp. 213-221.
- Denès L., 2015, « Les services à l'épreuve de la démocratie participative », *La Gazette des communes*, 3 août 2015, pp. 42-43.
- Directorate-General for Regional and Urban Policy, [Second State of European Cities Report](#), 2010, RWI, Difu, NEA, PRAC. 191 p.
- Le Gall, S., 2015, « [Travailler autrement pour changer la relation à l'utilisateur](#) » dans *La Gazette des communes*, 12 janvier 2015, pp. 22, 23.
- Lember V., Tõnurist P., Kattel R., 2015, "[Can co-creation lead to smaller governments?](#)", *International Research Society for Public Management Conference 2015*, University of Birmingham, March 30 – April 1 2015. 21 p.
- OCDE, Public Governance and Territorial Development Directorate, Public Governance Committee, 2011, [Government at a Glance 2011](#), GOV/PGC(2010)22/FINAL, 30 March 2011, 360 p.
- Pardeudeau M., 2015, « De la participation interne à l'intelligence collective », *La Gazette des communes*, 26 janvier 2015, pp. 54-55.

POUR EN SAVOIR PLUS

- Ferran N., 2011, « [Les élus municipaux a l'épreuve l'offre participative: la fabrique d'un rôle politique](#) », communication à la [deuxième journée doctorale sur la participation du public et la démocratie participative](#), École des Hautes Études en Sciences Sociales, Paris, 18 octobre 2011. 23 p.
- Hall D., 2012, « [Re-municipalising municipal services in Europe. A background note for the EPSU conference in Riga, May 2012](#) », *EPSU.org*