

Chapitre 2

Fourniture des services publics: de nouvelles formes de partenariat avec les citoyens

Ce chapitre examine l'évolution de différentes théories et pratiques de la participation des citoyens à la fourniture des services et leur lien avec la réforme du secteur public. Il propose également une définition provisoire de la co-production et présente le contexte et les principaux éléments moteurs de l'action publique, ainsi que les composantes essentielles d'un cadre analytique.

La co-production rend le système plus efficace, plus efficace et mieux apte à répondre aux besoins de la communauté. Plus important encore, elle humanise les services sociaux en les rendant plus fiables, mieux appréciés et, d'une manière générale, mieux à même de jouer un rôle transformateur pour les usagers. (Phil Hope, ancien ministre d'État chargé des services sociaux, Royaume-Uni, mars 2009) (Boyle et Harris, 2009)

Ce chapitre examine l'évolution de différentes théories et pratiques de la participation des citoyens à la fourniture des services et leur lien avec la réforme du secteur public. Il propose également une définition provisoire de la co-production et présente le contexte et les principaux moteurs de l'action publique, ainsi que les composantes essentielles d'un cadre analytique.

Origine des termes et définitions

Depuis la fin de la Deuxième Guerre mondiale et la création de l'État-providence, les gouvernements ont vu leur rôle s'étendre. Dans le même temps s'est renforcée la professionnalisation des services publics, qui sont fournis par un personnel rémunéré travaillant directement pour les pouvoirs publics ou bien pour des organismes du secteur privé sous contrat ou des organisations du secteur associatif. Les acteurs du secteur associatif ont peu à peu accru leurs capacités à fournir les services publics, bien qu'ils s'appuient encore souvent sur le travail de bénévoles.

Pendant les dernières décennies, les pouvoirs publics ont noué des relations avec des acteurs non gouvernementaux, en particulier des organisations du secteur privé, afin de renforcer l'efficacité, la qualité des services et la satisfaction des usagers. Des systèmes innovants de fourniture des services publics – introduits en s'appuyant sur les idées de la Nouvelle gestion publique – ont offert une alternative aux systèmes traditionnels de commande et de contrôle reposant sur une relation hiérarchique entre l'autorité gouvernementale (le mandant) et l'organe de fourniture des services (le mandataire), public ou privé (comme dans les équipements publics). L'introduction de dispositifs fondés sur le marché a ouvert la voie à de nouvelles formes de partenariats avec des acteurs non gouvernementaux basés sur des accords contractuels en tant que mode principal d'interaction entre les agents (par exemple, la prestation extérieure de services ou la sous-traitance) et sur la concurrence en tant que mécanisme essentiel pour assurer l'allocation efficace des ressources et la satisfaction des clients (par exemple au moyen d'appels d'offres concurrentiels pour les marchés publics).

Les systèmes de fourniture des services publics reposant sur la concurrence ont fait l'objet de critiques vigoureuses au fur et à mesure qu'augmentaient les données montrant leur incapacité à fournir une valeur ajoutée pour les pouvoirs publics et pour les citoyens. Le risque existe, en effet, que les bénéfices obtenus grâce à la réduction des coûts – par exemple au moyen des marchés publics – soient annulés par les coûts de transaction plus élevés dus à la durée de préparation des contrats, aux obligations de surveillance de l'application des contrats et aux tâches administratives correspondantes. D'autre part, les mécanismes concurrentiels n'associent pas systématiquement efficacité et objectifs de qualité des services et ne prennent pas non plus en compte la manière dont les services pourraient être améliorés du point de vue de l'utilisateur. Les comportements de recherche de rente et l'opportunisme peuvent aussi mettre en danger les relations contractuelles et entraîner des coûts supplémentaires pour les budgets publics. Bref, bien que cela permette des gains d'efficacité, laisser jouer les forces du marché dans la fourniture des services peut se révéler inapte à faire advenir le changement nécessaire pour répondre aux enjeux complexes qui se posent aujourd'hui aux services publics (en particulier, améliorer la satisfaction des usagers, la qualité, la confiance et l'inclusion).

Parallèlement aux dispositifs axés sur le marché sont aussi apparus des partenariats contractuels non concurrentiels pour la fourniture des services, afin de mettre à profit les nouvelles ressources, aptitudes et capacités existant au sein du secteur public. Ces partenariats permettent de synthétiser les apports de différentes entités publiques qui joignent leurs ressources et compétences spécifiques en vue de l'amélioration des services et peuvent déboucher sur de nouveaux dispositifs de gouvernance commune (par exemple sous forme de commissions/accords municipaux conjoints) (Valkama et Anttiroiko, 2009) exigeant des relations de longue durée et un degré de confiance élevé. Ces formes de fourniture des services (par exemple, co-approvisionnement, capitaux d'amorçage, partenariats locaux) s'appuient sur la capacité des partenariats volontaires à susciter une approche transformationnelle de l'amélioration des services, à libérer les compétences propres à divers secteurs et à encourager la confiance mutuelle (Entwistle et Martin, 2005).

De nouvelles formes de partenariat se sont ouvertes en dehors de l'administration du secteur public aux citoyens et aux usagers des services dans le cadre des discussions sur la réforme et l'innovation (Pollitt et al., 2006). Le terme de co-production sert à désigner les approches fondées sur la collaboration dans lesquelles des citoyens ou des usagers des services établissent des partenariats avec des professionnels des services en vue de la conception et de la fourniture d'un service public. En impliquant les individus et la société civile, la co-production s'éloigne du modèle d'un

mandant-agent unique, qui est généralement celui des accords contractuels, et s'appuie sur la contribution volontaire d'individus travaillant avec ou remplaçant les prestataires de services traditionnels. Comme le remarquent Leadbeater et Cottam (2007) :

...pendant la dernière décennie, la discussion sur la réforme des services publics s'est focalisée pour l'essentiel sur la fourniture des services, dans le but d'améliorer l'efficacité de la chaîne de valeur du secteur public, en prenant pour modèle la fourniture fiable de service dans le secteur privé. Cependant, les biens publics complexes ne peuvent être fournis à leurs usagers de la même façon que Fed Ex livre un colis. De tels biens doivent être co-crés.

Le terme de co-production n'est pas nouveau : le sens et l'importance de ce terme ont évolué parallèlement à l'évolution des théories et des pratiques de la gestion publique. Ce qui est nouveau – et constitue l'axe de la présente étude – est l'attention apportée à ces formes de participation des citoyens et des usagers en tant que source d'innovation, à savoir la mise en œuvre de méthodes nouvelles et fortement améliorées de fourniture des biens et services publics.

Plusieurs pays membres de l'OCDE ont reconnu le potentiel novateur de la co-production pour améliorer de façon significative la fourniture des services publics et l'ont adoptée en tant qu'élément de la prochaine phase de réforme des services publics.

La stratégie de réforme du gouvernement australien « Rester en tête : plan pour la réforme du gouvernement australien » souligne la nécessité de développer de meilleurs modèles de partenariat avec la communauté et le secteur privé, afin de fournir des services d'un haut niveau de performance répondant aux besoins des citoyens. La *Déclaration pour un gouvernement ouvert*, publiée en Australie en juillet 2010, consacre également le principe de la collaboration avec les citoyens dans le domaine des politiques et de la fourniture des services.

Encadré 2.1. Origine et évolution du terme de « co-production »

Le terme de co-production est apparu pendant les années 70. Il désignait à l'origine principalement la participation directe des citoyens ou des clients à la production des services dans le secteur public et le secteur privé. Bien qu'ayant suscité un vif intérêt pendant les années 70 et 80, cette notion a été peu utilisée pendant les années suivantes car d'autres modèles de la réforme des services publics ont alors occupé le devant de la scène. La co-production n'a guère au début évoqué d'intérêt parmi les décideurs publics car elle était comprise essentiellement sous l'angle du bénévolat et donc comme faisant appel à l'altruisme, ce qui était assez peu compatible avec les principes du marché. L'accent mis sur cet aspect de la co-production a aussi conduit à ignorer d'autres modèles de co-production avec les clients et, par conséquent, les potentialités offertes par la collaboration avec les usagers comme moyen d'améliorer les services n'ont pas été pleinement explorées.

À partir des années 80, les modèles d'amélioration des services publics ont pris principalement une forme gestionnaire, l'accent étant mis sur le marché et la concurrence, le développement de la qualité et du choix et de nouvelles formes de gestion des performances. Les politiques ont eu pour ambition principale d'améliorer l'efficacité de la fourniture des services et de renforcer la qualité des services. Un aspect de la Nouvelle gestion publique a consisté à déplacer l'axe organisationnel des processus internes et des procédures administratives vers le traitement externe des clients. Ces modèles de réforme des services publics mettent l'accent sur la professionnalisation des prestations fournies aux clients et aux usagers dans un but d'amélioration de la qualité et de rentabilité.

Depuis les années 90, commentateurs et praticiens soulignent l'importance de la contribution des citoyens au domaine public, parallèlement aux approches plus répandues fondées sur le marché.

Source : Pestoff, V. et T. Brandsen (dir. pub.) (2008), *Co-production, the Third Sector and the Delivery of Public Services*, Routledge, Londres et New York ; Alford, J. (2009), *Engaging Public Sector Clients from Service Delivery to Co-Production*, Palgrave Macmillan ; Pollitt, C. (1990), *Managerialism and the Public Services: the Anglo American Experience*, Blackwell Publishers, Cambridge, Massachusetts ; Pollitt, C. (1993), *Managerialism and the Public Services: Cuts or Cultural Change in the 1990s*, Blackwell Publishers, Cambridge, Massachusetts.

Au Japon, le gouvernement soutient un « Nouvel espace public commun » dans le cadre duquel les pouvoirs publics, les citoyens, les organisations de la société civile, les entreprises privées et d'autres parties travailleront en collaboration afin de jouer un rôle plus actif dans la fourniture des services de la vie quotidienne comme l'éducation et les garderies d'enfants, les services de développement local, les services de soins pédiatriques et les services d'aide sociale (voir Encadré 2.2).

Encadré 2.2. « Nouvel espace public commun » : Promotion du soutien mutuelle et dynamique sociale (Japon)

La perspective que cherche à promouvoir le « Nouvel espace public commun » met en avant le soutien mutuel et la dynamique sociale. Dans la société ainsi conçue, chacun a sa place et son rôle à jouer. Les individus valorisent l'opportunité d'aider autrui et permettent ainsi à l'activité économique de se développer en générant de nouveaux marchés et de nouveaux services. Le fruit de cette activité bénéficie en retour à la société et la vie des individus s'en trouve améliorée. Il en résulte un cercle de développement vertueux pour la société.

La Table ronde sur le nouvel espace public commun organisée par le Premier ministre a publié à cette fin en juin 2010 une *Déclaration sur le nouvel espace public commun*. Le gouvernement a ensuite pris des mesures pour traduire dans les faits ces recommandations. Depuis octobre 2010, le Conseil pour la promotion du nouvel espace public commun, que dirige le Premier ministre, a pris la place de la Table ronde pour assurer le suivi de l'application des mesures gouvernementales et a formulé des propositions sur la base de ce suivi en novembre 2010. Le Conseil discute également des contrats ou accords publics à envisager entre pouvoirs publics et citoyens.

En décembre 2010, le cabinet gouvernemental a introduit la réforme fiscale FY2011 qui prévoit de nouveaux crédits d'impôt sur le revenu pour les dons versés au profit d'une organisation déclarée à but non lucratif, ainsi que des crédits d'impôt comparables pour les dons versés à une association ou une fondation reconnue d'intérêt public, un établissement éducatif, un organisme d'aide sociale ou une organisation fournissant des services de secours et de réhabilitation.

Source : OCDE (2010).

Au Royaume-Uni, le gouvernement de coalition envisage de développer une nouvelle relation entre l'État et les citoyens, en privilégiant la responsabilité individuelle et sociale sur le contrôle étatique ; cette approche met en valeur le rôle accru des citoyens et des organisations de la société civile dans la fourniture des services publics (voir Encadré 2.3).

Encadré 2.3. « *Big Society* » : une nouvelle relation entre le citoyen et l'État (Royaume-Uni)

Le projet du gouvernement de coalition dirigé par David Cameron repose sur l'idée que la société peut jouer un rôle plus actif dans la résolution des problèmes économiques et sociétaux. Alors que les réductions budgétaires se poursuivent en affectant les services publics, le gouvernement prévoit d'accorder aux communautés locales des pouvoirs plus étendus et d'encourager les citoyens, les coopératives, les organismes de bienfaisance et les bénévoles à prendre une responsabilité plus grande dans la fourniture des services.

Le projet du gouvernement britannique découle de l'idée que le « *Big State* » doit cesser de fournir lui-même l'ensemble des services et d'en gérer tous les aspects depuis le centre, et qu'il doit se tourner au contraire vers des forces sociales aptes à participer à la fourniture des services et à obliger les pouvoirs publics à rendre des comptes. Pour ce faire, il doit décentraliser les pouvoirs jusqu'à l'échelon pertinent le plus bas et inciter une gamme étendue de fournisseurs et d'institutions civiques à offrir des services. Les services publics seront ainsi responsables devant les usagers – qui pourront faire entendre leur voix, choisir et bénéficier d'un renforcement du contrôle démocratique local – au lieu d'être simplement responsables administrativement vis-à-vis de l'échelon central. Le gouvernement s'efforcera de développer la responsabilité en renforçant la transparence et en partageant l'information sur divers aspects des services publics, afin que les usagers puissent évaluer les performances, demander des comptes aux prestataires et prendre des décisions mieux informées.

Les mesures incluses dans le projet de « *Big Society* » sont de nature très diverses et vont d'initiatives visant à renforcer les capacités locales à la promotion d'une plus grande responsabilité dans les services publics, en favorisant simultanément le développement d'une culture et de pratiques fondées sur la responsabilité. Elles comprennent notamment :

- La diffusion plus large des données locales sur la criminalité afin d'obliger les pouvoirs publics locaux à rendre des comptes en ce domaine et à donner aux communautés locales un plus grand rôle dans les décisions de planification locale.
- La création d'un service national de la citoyenneté dépendant du ministère de l'Éducation afin de favoriser le développement chez les jeunes d'un sentiment de responsabilité et de soutenir un état d'esprit propice aux initiatives locales.
- Le soutien d'organismes locaux et d'un programme de petites subventions en faveur d'organisations locales et de groupes de quartier dans les zones démunies afin d'identifier et d'améliorer les compétences des acteurs locaux à même d'accroître très fortement la capacité de ces communautés à résoudre elles-mêmes les problèmes locaux. Et,
- D'autres initiatives visant à soutenir le développement de normes sociales fondées sur la responsabilité individuelle et sociale, comme une journée nationale pour célébrer l'action locale, et la prise en compte des activités de bénévolat dans le processus d'évaluation des fonctionnaires.

Source : OCDE (2010).

Déplacer l'accent des activités et des extrants vers les résultats effectifs est au cœur du nouveau paradigme offert par la co-production, qui souligne le rôle de la participation des citoyens pour améliorer la qualité (Pollitt et al., 2006) :

Les résultats sont par définition co-produits. La sécurité, la lutte contre la corruption, la confiance ou un environnement sain exigent tous la collaboration active (ou passive) des citoyens ou des clients. Qu'il s'agisse de la surveillance des quartiers, du tri sélectif en vue de la collecte des déchets ou du développement de la confiance dans les grandes institutions, dans tous les cas la co-production est nécessaire.

De nombreux services publics existants comportent déjà un élément de co-production mais il devient aujourd'hui de plus en plus impératif de comprendre de quelle façon les gouvernements peuvent développer et guider les pratiques de co-production afin de favoriser l'innovation et de réduire les coûts. L'exigence de changement est particulièrement forte dans le domaine des services personnels comme les soins de santé et les services d'aide sociale, le vieillissement démographique pesant lourdement sur des ressources publiques limitées. Certaines études (Alford, 2009) ont mis en lumière la manière dont la méthode de co-production est appliquée en Australie, au Royaume-Uni et aux États-Unis. À la conception traditionnelle des consommateurs ou des clients des services publics envisagés comme des individus qui **reçoivent** les services qui leur sont fournis s'oppose l'idée que, dans de nombreux domaines de l'activité gouvernementale, les clients ont un rôle nécessaire à jouer pour **produire** les services. Tel est le cas, par exemple, des services de santé dans lesquels le traitement exige la collaboration active du patient. Cette collaboration prend une importance croissante dans la mesure où les pays s'orientent de plus en plus vers des approches préventives (en particulier dans le cadre de la lutte contre le tabagisme, le cancer et l'obésité) :

L'accent se porte de plus en plus vers les interventions de santé visant à prévenir les maladies. Celles-ci requièrent généralement la participation active des personnes visées, par exemple sous la forme d'exercices réguliers, d'un régime alimentaire sain et d'un style de vie équilibré. Les résultats recherchés, comme la réduction du nombre de personnes atteintes de cancer ou de maladie cardiaque, ne peuvent être obtenus si les clients ne font pas ce travail. (Alford, 2009).

On trouve dans la littérature spécialisée différentes définitions de la co-production. Ces définitions ont en commun l'idée que les citoyens et les usagers constituent potentiellement une ressource des services publics, idée particulièrement intéressante dans un contexte de diminution des ressources

publiques (Boyle et Harris, 2009). Elles comprennent notamment les éléments suivants :

- La co-production implique de travailler avec ou à la place des professionnels : dans les systèmes de co-production, les citoyens et les usagers participent plus directement aux services publics. Ils contribuent aux services au lieu d'en être simplement les bénéficiaires et prennent en charge certaines des activités dont s'occupaient précédemment des professionnels (Norman, 1984, cité dans Loeffler et Watt, 2009 ; Boyle et al., 2006).
- La co-production a pour but la création de valeur publique : un autre moyen de définir la co-production est de mesurer la contribution du partenariat entre citoyens ou usagers et professionnels des services (Alford, 2009 ; Loeffler, 2009). L'accent est mis sur les résultats et/ou la création de valeur publique. Certains auteurs soutiennent en outre qu'il existe des résultats en termes de valeur publique qui ne peuvent être obtenus autrement que par la méthode de co-production (par exemple, dans le domaine de l'éducation).
- La co-production exige l'établissement d'une relation régulière/de longue durée et un apport direct des citoyens/usagers : la co-production peut être définie au moyen des relations et valeurs sous-jacentes, ainsi que par les traits spécifiques des partenariats mis en place entre professionnels des services et citoyens/usagers (Bovaird, 2009 ; Loeffler et Watt, 2009).

Ces conceptions de la co-production pourraient être appliquées à différents domaines et types de services. Les divers modèles en jeu signalent une évolution vers une plus grande participation des citoyens et des usagers. Comme l'écrit un commentateur, la co-production concerne la manière dont les services « fonctionnent avec les usagers et non ce qu'ils leur font » (Cummins et Miller, 2007). Les différences d'approche reflètent la diversité des services publics : **quels sont les acteurs** impliqués, **à quelle étape** et **l'étendue** de leur apport respectif.

L'OCDE définit la co-production dans les termes suivants :

Mode de planification, de conception, de fourniture et d'évaluation des services publics s'appuyant sur un apport direct des citoyens, des usagers des services et des organisations de la société civile.

Cette définition provisoire englobe une gamme très étendue de pratiques, de la simple contribution à la fourniture des services (par exemple, un retour d'information sur les services) à l'établissement de relations approfondies et durables avec les usagers des services. Elle

différencie également la co-production des partenariats contractuels de type classique établis avec des prestataires du secteur privé (comme la sous-traitance) dans la mesure où elle renvoie à une invitation non définie et non spécifiée au public de contribuer aux services, par opposition à un accord contractuel avec une ou plusieurs entités spécifiques chargées de remplir certaines fonctions bien définies.

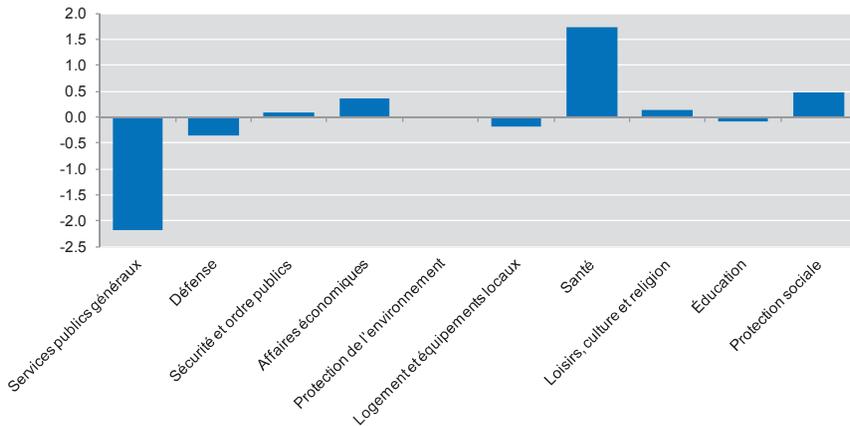
Bien que la participation volontaire soit un élément essentiel de l'idée de co-production avec les citoyens et les usagers, le volontariat ne constitue pas la seule forme d'interaction entre les différents partenaires impliqués dans la co-production. Les partenariats établis avec des organisations de la société civile aux fins de la fourniture des services peuvent impliquer des accords de type contractuel ou semi-contractuel, par exemple dans le cas des partenariats entre pouvoirs publics et associations locales en vue de services éducatifs ou de formation.

Les arguments en faveur de la co-production

L'idée de partenariat avec les citoyens en vue de la production et de la fourniture des services publics suscite un intérêt croissant en tant que moyen d'améliorer l'efficacité des services et de réduire les coûts. Étant donné que d'autres facteurs peuvent entrer en jeu, cette section présente une vue d'ensemble des avantages potentiels de la co-production en s'appuyant sur les publications spécialisées existantes, les pratiques nationales et les résultats d'une enquête sur la co-production dans les pays membres de l'OCDE.

La co-production peut aider à mieux utiliser les ressources et à maîtriser le coût des services. La co-production peut offrir une nouvelle approche permettant de fournir plus (ou autant) avec moins, en mettant à profit les ressources individuelles et en réduisant le besoin de services coûteux. Par exemple, le nombre croissant de personnes âgées dans les pays membres de l'OCDE pèse fortement sur le financement public des soins de santé (OCDE, 2009a)¹. La part des ressources consacrées à certaines activités de service a connu une augmentation importante pendant les dix dernières années, en particulier dans le domaine des soins de santé et de la protection sociale, et l'extension du modèle de services existant est devenue d'un coût prohibitif (voir Figure 2.1).

Figure 2.1. **Évolution de la structure des dépenses**
en % du PIB (2000-2008)



Source : OCDE (2009), *Panorama des administrations publiques 2009*, Éditions de l'OCDE, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264061675-fr>.

La co-production peut aider à renforcer l'efficacité des services. Certains pays ont introduit la co-production dans des domaines spécifiques, avec pour objectif explicite de réduire les dépenses incombant aux budgets publics en améliorant la satisfaction des usagers (par exemple, l'Australie et le Royaume-Uni pour les services d'aide sociale et les États-Unis pour les services de santé). Dans le secteur de la santé, de nouvelles formes de fourniture des services visent à améliorer les résultats des services et à réduire les coûts en permettant aux usagers d'exercer un contrôle plus grand sur les résultats des services et de recevoir le soutien de professionnels des services (voir Encadré 2.4).

La co-production peut aider à remédier aux lacunes des services. Ces lacunes, ainsi que les mauvais résultats des services, ont un coût élevé pour la société (par exemple, sous forme d'abandon de la scolarité ou de récidive dans la délinquance). Le modèle de co-production centré sur l'individu, qui repose sur l'apport des clients des services, peut donner de bons résultats pour réduire à la fois les lacunes des services et le coût qui leur est associé pour les budgets publics. Dans le domaine de la lutte contre la délinquance juvénile, les mesures prises pour inciter des jeunes à promouvoir le respect de la légalité a ouvert la voie à la réinsertion sociale de jeunes délinquants (voir les exemples présentés au Chapitre 3). Des systèmes de soutien entre pairs ont aussi été mis en place dans les écoles pour remédier aux écarts de résultats et promouvoir une plus grande inclusion et participation.

Encadré 2.4. Services autogérés d'aide sociale (Royaume-Uni)

Les services autogérés se sont développés pour répondre aux besoins intensifs d'un petit groupe d'usagers handicapés des services sociaux. Les résultats positifs obtenus dans plusieurs programmes pilotes ont conduit à l'adoption de ce type de service dans une centaine de collectivités locales du Royaume-Uni. Les usagers auto évaluent leurs besoins à l'aide d'un système simple, cette évaluation est approuvée par un professionnel, puis un budget leur est alloué. Les usagers des services gèrent leur propre plan de soins et deviennent les commanditaires des services. Les professionnels du secteur public, dont le rôle est transformé, aident les usagers à faire leur choix.

Les usagers établissent en conséquence une relation approfondie, au jour le jour, avec les services et prennent eux-mêmes les décisions en tenant compte à la fois de leurs ressources propres, des ressources de leur famille et de celles de la communauté locale. La gestion des risques s'effectue grâce à la fourniture d'un soutien professionnel et au développement de nouvelles formes de suivi budgétaire. Ce modèle implique d'importants changements et un réseau en ligne a été créé afin de permettre aux acteurs concernés d'échanger idées, informations et expériences. Des organisations du secteur associatif fournissent informations et soutien aux usagers.

La seule évaluation des services autogérés réalisée à ce jour fait apparaître un degré de satisfaction très élevé parmi les usagers et montre que 86% des détenteurs de budget dans l'échantillon pris en compte ont pu accéder à une nouvelle forme d'aide existant au niveau local qu'ils n'avaient jamais utilisée auparavant. Les données des programmes pilotes menés au Royaume-Uni indiquent une réduction globale des coûts de l'ordre de 10 à 15% par rapport aux services de type classique.

Source : Leadbeater, C., J. Bartlett et N. Gallagher (2008), *Making it Personal*, Demos, Londres.

La co-production peut aider à résoudre des problèmes complexes et contribuer à améliorer le bien-être social et individuel. La nature et l'ampleur des défis auxquels sont confrontés les gouvernements les amènent de plus en plus à reconnaître qu'ils ne peuvent faire face seuls aux grands défis du XXI^e siècle. Certains problèmes mondiaux – comme le changement climatique et la pénurie d'eau (voir Encadré 2.5) – ainsi que divers problèmes de santé et de mode de vie – comme l'obésité, les pathologies chroniques et d'autres troubles pouvant conduire à l'exclusion sociale (par exemple la dépression) – soumettent à dure épreuve les ressources publiques (OCDE, 2009b)². La fourniture de services cloisonnés de type classique, aussi efficace soit-elle, ne permettra pas de résoudre ces problèmes qui affectent directement la qualité de vie des individus. Leur solution exige un changement de comportement, aussi bien de la part des professionnels que des usagers des services, et une mobilisation des efforts collectifs.

Encadré 2.5. Améliorer l’approvisionnement en eau : le Projet São Francisco (Brésil)

Au Brésil, des pouvoirs publics, des organismes publics et des organisations de la société civile et du secteur privé ont établi un partenariat afin d’améliorer l’approvisionnement en eau dans la région nord-est du Brésil. Le Projet São Francisco est une initiative nationale visant à distribuer l’eau du rio São Francisco dans les bassins hydrographiques de la région nord-est du Brésil, de manière à fournir d’ici 2025 une eau potable à 12 millions de personnes dans les états de Pernambouco, Paraíba, Ceará et Rio Grande do Norte.

Des organisations de la société civile participent aux programmes sociaux et environnementaux inclus dans le projet. Elles sont associées aux décisions concernant certaines questions sociales, comme les décisions de relogement des familles affectées, et participent au suivi du bien-être et de la satisfaction des citoyens pendant et après l’exécution du projet. La population rurale directement touchée par le projet s’est initialement montrée réticente au changement ; cependant, le processus de co-production a permis le dialogue et la définition de priorités.

En conséquence, les citoyens concernés par le projet ont accès à des services de santé et d’éducation, à une infrastructure d’assainissement et à une aide technique en vue du développement de cultures irriguées sur leurs terres. Les conditions de vie des familles déplacées se sont améliorées suite à la relocalisation. Dans les communautés indigènes, des mesures sont prises pour développer les compétences artisanales traditionnelles et améliorer ainsi le revenu des familles. Le projet a pour effet de modifier les formes d’organisation du travail dans la région, en rendant possible le développement économique et social des communautés concernées.

Source : Informations fournies par le ministère de l’Intégration nationale du Brésil.

La co-production peut compléter et renforcer les approches en matière de réforme et les outils de changement existants. L’accent mis actuellement sur le partenariat avec les citoyens en tant que moyen potentiel de poursuivre la transformation des services publics est en partie la conséquence du nivellement de l’impact des autres modèles, notamment des gains d’efficacité obtenus grâce à l’introduction de la concurrence et à l’établissement de partenariats avec le secteur privé. Les approches fondées sur le partenariat avec les citoyens peuvent, cependant, être complémentaires et/ou soutenir d’autres approches de l’amélioration des services (par exemple, l’utilisation des nouvelles technologies dans l’administration publique).

La co-production peut permettre d'améliorer la gouvernance démocratique et de renforcer la confiance publique. La participation des citoyens à la fourniture des services est aussi conforme aux orientations, développées depuis une vingtaine d'années, qui visent à favoriser une citoyenneté démocratique active plus étendue. Les gouvernements des pays membres de l'OCDE s'efforcent de résorber le déficit démocratique et de travailler en relation plus étroite avec les citoyens. Ils recourent, pour ce faire, à toute une gamme d'approches et d'activités différentes : de la diffusion d'informations (par exemple, les sites Internet de l'administration publique pour les citoyens) à l'organisation de consultations (par exemple, pour recueillir le point de vue des citoyens ou un retour d'information des usagers des services) et à la participation (par exemple, pour contribuer à certaines décisions sur des politiques ou sur l'utilisation des ressources au moyen de réseaux en ligne ou de réunions locales) (OCDE, 2009c). Bien qu'elle n'en relève pas directement, la co-production pourrait contribuer à la mise en œuvre des orientations visant à favoriser la participation des citoyens à la vie publique.

La co-production peut renforcer les communautés locales et favoriser l'extension du capital social. La co-production contribue à étendre le capital social grâce à l'implication de la communauté locale et à la participation des citoyens. Elle renforce également la confiance et l'adhésion à des valeurs communes, qui sont au fondement d'une citoyenneté active. La participation des citoyens peut conduire à une amélioration de la qualité de vie dans les communautés locales, par exemple lorsque des habitants et des organisations de la société civile reprennent des équipements locaux menacés, tels que jardins ou bibliothèques, et les réorganisent sous forme d'espaces plurifonctionnels servant à certaines activités d'aide ou de soins, au développement des capacités et à la formation, ou à l'organisation de manifestations culturelles locales.

Acteurs

Les pratiques de co-production peuvent faire appel à toute une gamme d'acteurs non gouvernementaux différents comme partenaires de la fourniture des services. Certaines approches privilégient les usagers individuels, d'autres les citoyens, d'autres encore les organisations du secteur associatif, et enfin d'autres plusieurs de ces catégories d'acteurs à la fois (Bovaird, 2009). Les analystes des politiques diffèrent entre eux sur la question de savoir si la co-production doit impliquer des individus ou des groupes, ainsi que sur la contribution du secteur associatif. À l'origine, l'idée de co-production portait sur le rôle des individus et des groupes de clients dans la production des services (Pestoff et Brandsen, 2008). Dans certains pays comme le Royaume-Uni, l'emploi du terme s'est élargi et

englobe le rôle du secteur associatif dans la fourniture des services ; en Europe continentale, le terme sert à désigner « la participation croissante, sous une forme organisée, des citoyens à la production des services d'aide sociale qui s'adressent à eux » (Pestoff et Brandsen, 2008). Cette dernière définition se rapproche de la conception de la co-production existant aux États-Unis.

Le secteur associatif – ou la société civile en général – a beaucoup contribué à mettre en évidence le besoin de changement et de collaboration avec les pouvoirs publics pour faire naître de nouvelles relations et de nouveaux réseaux aptes à mobiliser les usagers et les communautés locales, en vue de la création de nouveaux types de modèles de services. Par exemple, *In Control*, une association pour handicapés du Royaume-Uni, a fait campagne pour un meilleur contrôle des usagers sur les services s'adressant aux handicapés adultes et travaillé en partenariat avec les pouvoirs publics à l'échelon national et local pour développer des services d'aide sociale autogérés. Aux États-Unis, des organisations du secteur associatif fournissent en ligne des informations détaillées aux usagers souffrant de troubles mentaux, afin de les aider à choisir les services les mieux adaptés à leur cas.

Pour certains auteurs, la co-production doit nécessairement impliquer le secteur associatif, cette notion désignant une entreprise collective (Boyle et al., 2006). Les modèles de co-production doivent partir du fait que les services publics ne constituent pas uniquement des transactions individuelles se traduisant par la fourniture de prestations à des usagers individuels mais un bien commun qui est source de création de valeur publique. Une telle approche conduit généralement à mettre l'accent sur les aspects sociaux de la co-production et l'importance du renforcement des capacités locales et sur son impact social plus général.

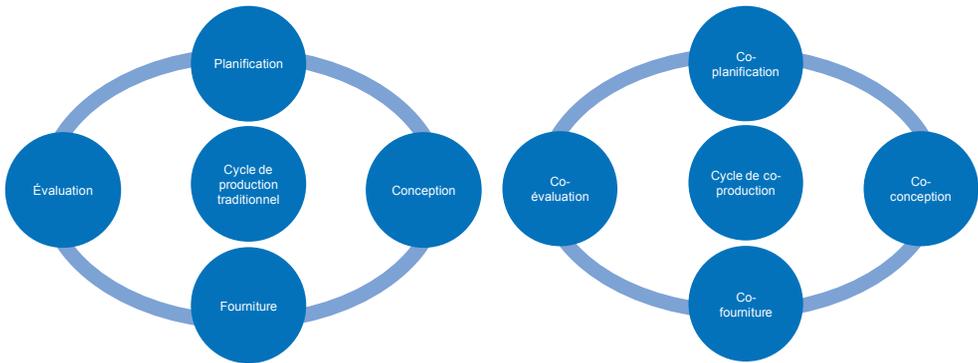
Étapes de l'action publique

Les interprètes de l'action gouvernementale ont cherché à préciser la notion de co-production, afin de prendre en compte les différentes étapes du processus de définition des politiques et de fourniture des services. Ils ont proposé des descriptions différentes des activités conjointes correspondant à chacune des étapes du cycle d'élaboration et de mise en œuvre des politiques publiques.

Le processus de fourniture des services publics peut être représenté comme un cycle à plusieurs étapes : planification, conception, fourniture et évaluation. Divers commentateurs ont souligné la nécessité de revoir cette approche traditionnelle et de concevoir un modèle prenant en compte les activités menées conjointement avec les citoyens et les usagers. Le modèle

reproduit dans la Figure 2.2 est tiré des travaux présentés lors de la Quatrième Conférence sur la qualité des administrations publiques dans l'Union européenne. L'analyse des pratiques nationales amène à conclure que la collaboration avec les citoyens à chacune des étapes de la planification et de la fourniture des services est indispensable pour parvenir à une amélioration durable de la qualité des services.

Figure 2.2. **Passage d'un modèle traditionnel de fourniture des services à un modèle reposant sur l'activité conjointe des citoyens et des usagers**



Source : Pollitt, C., G. Bouckaert et E. Loeffler (2006), « Making quality sustainable : co-design, co-decide, co-produce, co-evaluate », Scientific rapporteurs, 4QZ Conférence.

Si l'on classe les activités conjointes par étape ou par fonction, il apparaît que la notion de co-production avec le secteur associatif recouvre en fait trois types différents de co-activité (Pestoff et Brandsen, 2008), qui reprend la typologie établie par Osborne et McLaughlin, 2004) :

- La co-gouvernance : le secteur associatif participe à la planification et à la fourniture des services publics.
- La co-gestion : les organisations du secteur associatif produisent les services en collaboration avec l'État.
- La co-production : les citoyens produisent, au moins en partie, leurs propres services.

On peut distinguer ces trois types de co-activité sur la base :

- des acteurs impliqués : alors que la co-gestion désigne principalement l'interaction entre des organisations, la co-production renvoie au travail volontaire de citoyens à titre individuel ;

- de l'étape du cycle de l'action publique où a lieu l'interaction : la co-gouvernance se distingue à cet égard des deux autres types de co-activité, puisqu'elle concerne la formulation des politiques et les deux autres, leur mise en œuvre.

Nature et degré du changement prévu

Les approches de la fourniture des services fondées sur la participation peuvent aussi être caractérisées sur la base du degré envisagé de transformation des services. Les différentes formes de co-production peuvent être classées comme suit (Needham et Carr, 2009; Pestoff, 2007)³ :

- **Effets de transformation minimaux** : dans ce cas, le terme de co-production ne fait que décrire le fait qu'un service s'appuie sur un certain rôle productif des usagers (par exemple, les devoirs des enfants après l'école, la prise de médicaments par les patients ou le respect de la législation interdisant le dépôt d'ordures).
- **Effets de transformation moyens** : la contribution des usagers et des soignants est ici reconnue. La participation active est encouragée – ou même exigée – en tant que moyen d'améliorer les services et de favoriser le développement de relations entre professionnels et usagers, afin de permettre à chacun de mieux comprendre le point de vue de l'autre. La co-production ne modifie pas en profondeur les systèmes de fourniture des services. Un exemple en est la participation des usagers à l'évaluation de leurs besoins.
- **Effets de transformation maximaux** : la co-production se traduit par une relocalisation du pouvoir et du contrôle grâce au développement de nouveaux systèmes, dirigés par les usagers, de planification et de gestion de la fourniture des services et de gouvernance. Elle implique de nouvelles structures de fourniture institutionnalisant la co-production et non de simples possibilités de collaboration au cas par cas. Les budgets personnalisés et les « patients experts » sont des exemples de cette forme de co-production (voir Chapitre 3).

Type et étendue de l'implication des acteurs non gouvernementaux

Les différents niveaux de participation des citoyens, qui vont d'« occasionnel » à « durable », donnent lieu à des approches différentes, avec un degré d'influence variable. Le degré d'implication des usagers à la co-production peut être caractérisé comme suit (Pestoff et Brandsen, 2008) :

- occasionnel et distant ;
- intermittent (ou de courte durée) ; et
- intensif et durable (à long terme).

Les différents niveaux de participation des citoyens ont été définis dans les termes suivants (Hirschman, 1970) :

- « voix » – retour d'information ;
- « choix » – sélection d'un service à partir d'une liste d'options ;
- « contribution » – production d'une partie d'un service ; et
- « contrôle » – décision de fournir et commanditer un service.

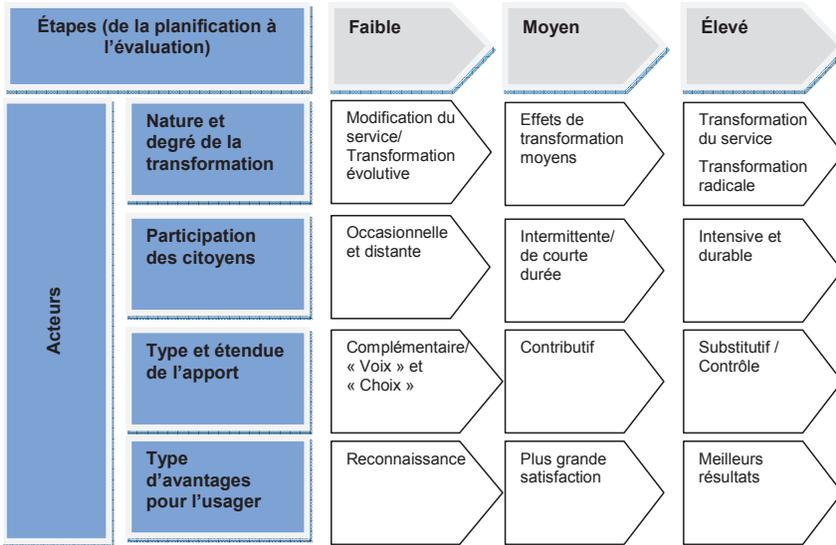
Certaines études récentes établissent aussi une distinction entre co-production complémentaire et co-production substitutive (Loeffler, 2009). En deux mots, il s'agit ainsi de différencier les pratiques de co-production dans lesquelles les citoyens/usagers prennent la place des professionnels de celles dans lesquels l'apport des citoyens/usagers vient s'ajouter à celui des professionnels.

En résumé, les éléments suivants doivent être pris en compte dans l'analyse de la co-production :

- acteurs : usagers, citoyens, organisations de la société civile ou du secteur associatif ;
- étapes : différentes phases du cycle de fourniture des services (planification, fourniture, évaluation) ;
- type d'apport : complémentaire ou substitutif ;
- étendue de l'apport : du simple retour d'information au contrôle effectif ;
- nature et degré du changement : de la modification à la transformation d'un service, du changement évolutif au changement radical.

Ce cadre d'analyse implique un continuum allant d'une participation superficielle et d'assez faible ampleur au contrôle des services, comme le montre la Figure 2.3.

Figure 2.3. **Nature et degré du changement lié aux partenariats avec les citoyens et les organisations de la société civile pour la fourniture des services publics**



L'assortiment de ces divers éléments dépend du type de services publics, des acteurs qui sont à l'origine du changement et de l'objectif poursuivi. Certains services personnels (comme les soins de santé et les services d'aide sociale) privilégient les usagers individuels et sont gérés ou soutenus par des organisations de la société civile ou du secteur associatif, tandis que d'autres services (comme la protection de l'environnement) peuvent nécessiter une mobilisation des citoyens et des organisations locales. Dans le cas des services visant à répondre à des enjeux majeurs comme le vieillissement démographique, les pouvoirs publics seront prêts à opter pour un changement profond ; dans d'autres situations, ils préféreront obtenir des apports nouveaux afin de modifier les services existants.

Notes

1. Pendant les 35 dernières années, l'espérance de vie moyenne au-dessus de 65 ans dans les pays membres de l'OCDE a augmenté d'un peu plus de 4 ans pour les femmes et de près de 5 ans pour les hommes, pour atteindre respectivement 85.2 ans et 81.9 ans. Pendant la même période, la croissance annuelle moyenne réelle des dépenses de santé dans les pays membres de l'OCDE a atteint 4.1%. Les dépenses d'aide sociale ont également augmenté : 25 pays membres de l'OCDE consacrent au moins 20% de leur revenu intérieur net (RIN) aux dépenses sociales.
2. L'obésité est un problème répandu dans les pays membres de l'OCDE.
3. Ces travaux portent pour l'essentiel sur les services de santé et d'aide sociale.

Bibliographie

- Alford, J. (2009), *Engaging Public Sector Clients from Service Delivery to Co-Production*, Palgrave Macmillan.
- Boyle, D., C. Sherry et S. Burns (2006), *Hidden Work : Co-production by People Outside Paid Employment*, Fondation Joseph Rowntree, York, Royaume-Uni.
- Boyle, D. et M. Harris (2009), « The challenge of co-production : how equal partnerships between professionals and the public are crucial to improving public services », Discussion Paper, NESTA, Londres.
- Bovaird, T. (2009), « Breaking new ground in public service improvement : the role of co-design, co-commissioning, co-managing and co-delivery », exposé au Séminaire sur la gouvernance internationale, juin.
- Cummins, J. et C. Miller (2007), « Co-production, social capital and service effectiveness », Briefing Paper, OPM, Londres.
- Entwistle, T. et S. Martin (2005), « From competition to collaboration in public service delivery : a new agenda for research », *Public Administration*, 83(1) : 233-242.
- Hirschman, A.O. (1970), *Exit, Voice and Loyalty : Response to Decline in Firms, Organizations and States*, Harvard University Press.
- Leadbeater, C. et H. Cottam (2007), « The user generated state : public services 2.0 ».
- Leadbeater, C., J. Bartlett et N. Gallagher (2008), *Making it Personal*, Demos, Londres.
- Loeffler, E. (2009), « Opportunities and challenges for innovative service delivery », exposé à l'Atelier OCDE-CRC « Concevoir des services pour les collectivités rurales : rôle de la conception et de la prestation conjointes des services », juin, Paris.
- Loeffler, E. et P. Watt (2009), « Understanding the efficiency implications of co-production », document inédit, novembre.

- Needham, Catherine et S. Carr (2009), «Co-production: an emerging evidence base for adult social care», *Research Briefing 31*, Social Care Institute for excellence, mars, Londres.
- OCDE (2009a), *Panorama des administrations publiques*, Éditions de l'OCDE, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264061675-fr>.
- OCDE (2009b), *Panorama des statistiques de l'OCDE 2009 : économie, environnement et société*, Éditions de l'OCDE, <http://dx.doi.org/10.1787/factbook-2009-fr>.
- OCDE (2009c), *Focus on Citizens: Public Engagement for Better Policy and Services*, Éditions de l'OCDE, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264048874-en>.
- Osborne, S. et K. McLaughlin (2004), « The cross-cutting review of the voluntary sector : where next for local government – voluntary sector relationships ? », *Regional Studies*, 38(5) : 573-582.
- Pestoff, V. et T. Brandsen (dir. pub.) (2008), *Co-production. the Third Sector and the Delivery of Public Services*, Routledge, Londres et New York.
- Pollitt, C. (1990), *Managerialism and the Public services: the Anglo American Experience*, Blackwell Publishers, Cambridge, Massachusetts.
- Pollitt, C. (1993), *Managerialism and the Public Services: Cuts or Cultural Change in the 1990s*, Blackwell Publishers, Cambridge, Massachusetts.
- Pollitt, C., G. Bouckaert et E. Loeffler (2006), « Making quality sustainable : co-design, co-decide, co-produce, co-evaluate », Scientific rapporteurs, 4QZ Conférence.
- Valkama, P. et A.V. Antiirioiko (2009), « Organisational innovation in public services : competition and collaboration in Finnish public service delivery », exposé présenté à la Conférence sur « L'innovation pour une bonne gouvernance locale et régionale, un défi pour l'Europe », Enschede (Pays-Bas), 2-3 avril, www.europeanchallenge.eu/media/papers/ws3_Paper3_Valkama_Atiroika_Finnish_Public_Service.pdf.



Extrait de :

Together for Better Public Services: Partnering with Citizens and Civil Society

Accéder à cette publication :

<https://doi.org/10.1787/9789264118843-en>

Merci de citer ce chapitre comme suit :

OCDE (2014), « Fourniture des services publics : de nouvelles formes de partenariat avec les citoyens », dans *Together for Better Public Services: Partnering with Citizens and Civil Society*, Éditions OCDE, Paris.

DOI: <https://doi.org/10.1787/9789264168237-5-fr>

Cet ouvrage est publié sous la responsabilité du Secrétaire général de l'OCDE. Les opinions et les arguments exprimés ici ne reflètent pas nécessairement les vues officielles des pays membres de l'OCDE.

Ce document et toute carte qu'il peut comprendre sont sans préjudice du statut de tout territoire, de la souveraineté s'exerçant sur ce dernier, du tracé des frontières et limites internationales, et du nom de tout territoire, ville ou région.

Vous êtes autorisés à copier, télécharger ou imprimer du contenu OCDE pour votre utilisation personnelle. Vous pouvez inclure des extraits des publications, des bases de données et produits multimédia de l'OCDE dans vos documents, présentations, blogs, sites Internet et matériel d'enseignement, sous réserve de faire mention de la source OCDE et du copyright. Les demandes pour usage public ou commercial ou de traduction devront être adressées à rights@oecd.org. Les demandes d'autorisation de photocopier une partie de ce contenu à des fins publiques ou commerciales peuvent être obtenues auprès du Copyright Clearance Center (CCC) info@copyright.com ou du Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC) contact@cfcopies.com.