

## *Chapitre 1*

### **Transformer la fourniture des services publics**

*L'établissement de partenariats avec les citoyens et la société civile pour la fourniture des services publics apparaît aujourd'hui comme une approche novatrice pour transformer la fourniture de ces services en s'appuyant sur certaines tendances déjà présentes dans les pays membres de l'OCDE.*

*Ce chapitre décrit la raison d'être, la nature, la portée et les objectifs du travail de l'OCDE sur les partenariats avec les citoyens et la société civile pour la fourniture des services publics. Il présente aussi la méthodologie adoptée et fournit des précisions sur la collecte des données et les pays participant au projet.*

## Raison d'être de l'étude

Le rôle des services publics est déterminant pour le développement de sociétés plus prospères, équitables et inclusives. Aujourd'hui plus que jamais, les services publics ont vocation à protéger le bien-être de la société, tout en créant des conditions favorables au progrès économique et social (par exemple l'autonomisation des individus et des communautés, l'amélioration des conditions de santé et l'amélioration des résultats éducatifs). En période d'incertitude économique, les services publics peuvent aider à reconstruire les capacités et à restaurer la confiance du public dans les pouvoirs publics, en aidant les personnes qui ont perdu leur emploi à réintégrer la vie active (au moyen de l'éducation, la formation et la recherche d'un emploi). Les pays membres de l'OCDE s'efforcent actuellement de trouver les moyens d'améliorer l'efficacité et l'efficacités de la fourniture des services publics, tout en réduisant les inégalités dans l'accès à ces services et leur utilisation (OCDE, 2009b).

L'aptitude des pouvoirs publics à répondre à la demande sociale de services publics inclusifs et de haute qualité est remise en cause par des facteurs tout autant internes qu'externes et, en particulier, un contexte budgétaire et fiscal peu propice aux dépenses publiques, l'évolution des préférences et besoins individuels et sociaux et l'apparition de problèmes sociétaux nouveaux et complexes (par exemple, le vieillissement démographique, le changement climatique et le développement des maladies chroniques). Les pouvoirs publics ont conscience du fait que l'innovation peut aider à accroître les performances des services publics en termes de résultats, d'efficacité, d'équité et d'aptitude à répondre aux besoins des usagers. Ce rapport examine de quelle façon les approches innovantes de la fourniture des services peuvent aider à atteindre ces objectifs par le biais d'une participation active des citoyens et des usagers des services.

La question de la collaboration avec les citoyens et les usagers occupe une place croissante dans le débat plus général sur la transformation des services publics et le passage à de nouvelles formes de production et de prestation de ces services. Il s'agit notamment de passer d'une logique de prestation fondée sur l'offre à une logique fondée sur la demande, de modèles de production internes à des modèles de production externes (sous-traitance) et de relations du type « commande et contrôle » entre les acteurs à des relations basées sur des accords contractuels. Les instruments et mécanismes faisant appel au marché et reposant sur la concurrence (comme les appels d'offres publics et l'octroi de concessions publiques) permettent de mettre à profit les avantages comparatifs du secteur privé mais

le débat se poursuit sur leurs résultats effectifs en termes de qualité des services et de satisfaction des usagers. L'expérience montre que, même si de telles mesures contribuent à réduire le coût des services, ces économies peuvent être annulées ou inversées par les coûts de transaction plus élevés qu'entraînent la préparation et le suivi des contrats. La perspective à court terme, les comportements de recherche de rente et l'opportunisme, qui sont liés aux pratiques de marché, peuvent nuire à la réalisation des objectifs des services publics en termes d'équité, d'inclusion et de durabilité.

L'établissement de partenariats avec les usagers et les citoyens apparaît aujourd'hui comme un moyen important d'innover dans la fourniture des services publics, en s'appuyant sur certaines tendances déjà présentes dans les pays membres de l'OCDE (par exemple, l'orientation vers le client, la personnalisation des services). Dans cette optique, les services publics fonctionnent plus efficacement lorsqu'ils sont conçus et fournis en partenariat avec les citoyens, afin de mettre à profit l'intérêt, l'énergie, les souhaits et les connaissances propres de ces derniers. Les dispositifs fondés sur la collaboration plutôt que sur la concurrence et le ciblage des citoyens et des organisations de la société civile constituent à cet égard des éléments essentiels (Cabinet Office, 2009). La co-production repose sur la participation directe d'usagers individuels et de groupes de citoyens à la planification et à la prestation des services publics. Ce terme générique englobe toute une gamme de notions plus spécifiques – comme la co-conception, la co-création, la co-prestation, la co-gestion, la co-décision, la co-évaluation et le co-examen (Pollitt et al., 2006) – qui correspondent aux différentes étapes et formes de participation et de contribution des citoyens. Un exemple de co-production avec les citoyens est lorsque les pouvoirs publics publient des informations pouvant être ensuite utilisées par ces mêmes citoyens pour améliorer les services existants ou mettre en place des services nouveaux (par exemple, en combinant l'information sur les bars locaux et les données sur la criminalité pour leur permettre de choisir un parcours plus sûr vers leur domicile) ou lorsqu'ils s'associent à des citoyens ou à des groupes de bénévoles pour surveiller l'état matériel d'infrastructures ou de services publics, ou encore pour améliorer la sécurité dans un quartier.

### Encadré 1.1. *ParkScan* : la co-surveillance des jardins publics locaux (États-Unis)

*ParkScan* est un projet de la Commission des jardins publics de la ville de San Francisco. Ce projet, qui repose à la fois sur des bénévoles motivés et des moyens technologiques d'utilisation facile, vise à aider la municipalité, le public en général et les défenseurs des jardins publics à communiquer de façon plus efficace. Les bénévoles répartis dans plusieurs jardins publics de toute la ville évaluent au moyen d'une note l'état du jardin dont ils s'occupent, ce qui permet d'obtenir des résultats mesurables. Les groupes de jardins apprennent à se servir des technologies mobiles pour assurer le suivi du jardin dont ils ont la charge. Les observateurs bénévoles se servent d'une série uniforme de critères pour noter l'état du jardin à l'aide de petits ordinateurs tenant dans la main et d'appareils photo numériques. Leurs observations et leurs priorités aident les organes de gestion à définir les mesures à prendre pour obtenir des progrès mesurables dans l'entretien des jardins. *ParkScan* s'est étendu peu à peu à de nouveaux jardins publics dans un processus visant à couvrir l'ensemble de la ville. Les citoyens peuvent aussi formuler individuellement des commentaires sur leur jardin local en se servant du site Internet de *ParkScan*. Sur ce site sont publiées des photographies montrant l'état des jardins « avant » et « après » les mesures prises.

Le projet *ParkScan* est un exemple d'intervention combinant usage des TIC et rôle des membres de la communauté. Il a permis de mobiliser des citoyens et des associations locales afin d'assurer la fourniture de services pour lesquels les fonds manqueraient si la municipalité devait rémunérer des professionnels. Il peut donc être considéré comme une solution de rechange. Il permet aussi de recueillir des données pouvant être utilisées par des professionnels pour la gestion des jardins publics. Il commence à donner des résultats mesurables dans les jardins qui donnent lieu à un suivi régulier et son adoption à l'échelle de toute la ville est la preuve de sa réussite. Comme d'autres formes de co-production reposant sur la participation des citoyens, le projet *ParkScan* montre les avantages de la transparence, le public pouvant observer les résultats manifestes de l'action des pouvoirs publics sur le site Internet de la municipalité. L'approche utilisée a d'abord donné lieu à une expérience pilote dans un jardin et les résultats positifs obtenus à un coût supplémentaire réduit ont permis son extension et son intégration à la gestion des jardins publics et la fourniture d'un service durable.

Source : [www.parkscan.org](http://www.parkscan.org).

Bien que la co-production ne soit pas un concept nouveau – elle fait déjà partie des procédures standards d'une gamme étendue de services, notamment dans le domaine de la santé et de l'éducation – le présent rapport vise à mieux comprendre les potentialités offertes par la co-production en tant que source d'innovation, c'est-à-dire de modalités nouvelles ou

fortement améliorées de prestation des biens et services publics (OCDE, 2011). La co-production transforme la relation entre usagers et prestataires de services, en permettant aux premiers de mieux s'approprier et de mieux contrôler les services. Elle aide à mieux faire coïncider les performances du système avec les aspirations et les besoins des citoyens. La co-production peut ainsi conduire à de meilleurs résultats en termes de réduction des coûts de production (par exemple, en permettant d'économiser les frais d'hospitalisation grâce à des soins préventifs mieux adaptés), de satisfaction des usagers (par exemple, en leur offrant des services plus personnalisés ou en leur donnant plus de choix et un plus grand contrôle sur les services) et de développement des capacités pour faire face à des problèmes sociétaux complexes (par exemple, le traitement de l'obésité qui requiert à la fois une intervention professionnelle et des changements comportementaux).

Outre l'examen des potentialités qu'offre la co-production pour améliorer les services publics, ce rapport cherche à analyser les risques et les limites du recours à la co-production. Travailler en commun avec les citoyens et les organisations de la société civile aux fins de la prestation des services implique de partager les bénéfices, les coûts, les risques et les responsabilités dans la perspective de meilleurs résultats. Cela ouvre de nouvelles opportunités mais soulève aussi des enjeux importants pour les pouvoirs publics. Les enjeux incluent notamment le problème de la responsabilité des pouvoirs publics en cas de partage ou de transfert aux citoyens de certaines compétences et de certains risques. La possibilité de fraude ou de malversations pourrait apparaître, en particulier en cas de dévolution de budgets aux usagers. Le risque existe aussi que les citoyens les moins aptes à faire entendre leur voix ou ceux qui « veulent mais ne peuvent » s'abstiennent de participer ; cela pourrait avoir pour effet de réduire la capacité de la société à contribuer à la prestation des services au lieu de la renforcer. Il importe aussi de bien comprendre ce qu'il doit advenir de certaines fonctions et responsabilités (par exemple, en matière de définition des critères et normes de qualité et de contrôle de leur application) lorsqu'un service est coproduit. Enfin, la durabilité financière de la co-production est une question importante qui exige une meilleure compréhension des coûts et bénéfices réels de ces dispositifs de collaboration, tant pour les pouvoirs publics que pour les citoyens.

De nombreux pays membres de l'OCDE ont conçu des approches visant à assurer la participation des citoyens et des usagers à la fourniture des services publics ; ces approches vont de la simple interaction (par exemple, sous forme d'un retour d'information sur la qualité des services) à une consultation plus active lors du processus de décision. La co-production ne se réduit pas à une simple consultation publique ; elle désigne une

association plus étroite et plus systématique des citoyens et des usagers qui ne sont pas seulement consultés mais participent à la création des services. Cependant, pour classer les différentes formes de co-production, il est nécessaire de prendre soigneusement en compte le contexte où se développent les pratiques de participation à l'intérieur de chaque pays. La participation des citoyens et des usagers n'a pas atteint le même niveau dans tous les pays et une pratique apparaissant comme novatrice dans un contexte particulier peut être ailleurs déjà complètement entrée dans les normes. Par exemple, le développement des capacités de participation locales et l'utilisation des technologies pour faire participer les citoyens ou obtenir un retour d'information des usagers ne constituent pas des méthodes absolument nouvelles et sont aujourd'hui intégrées à la pratique de plusieurs pays membres de l'OCDE, mais elles sont considérées comme novatrices dans d'autres pays. En outre, certaines formes simples de participation à la prestation des services peuvent être considérées comme un premier pas important en vue de formes de co-production plus complexes.

Ce rapport privilégie les expériences de co-production au sein de la communauté des pays membres de l'OCDE, en reconnaissant cependant que certaines formes de participation des citoyens et de la société civile à la prestation des services existent dans les pays en développement et dans les pays émergents. Bien que les leçons de ces expériences puissent être utiles aux pays en développement, l'impact de ces pratiques – par exemple, du point de vue des capacités des organisations du secteur public – dans un contexte de développement nécessitera un examen plus approfondi.

## Objectifs et contenu de l'étude

Ce rapport a pour but de :

- présenter un cadre analytique utile pour comprendre de quelle façon les pouvoirs publics peuvent faire participer les citoyens, les usagers et les organisations de la société civile à la fourniture des services publics;
- fournir une première cartographie des pratiques de co-production existant dans différents secteurs des services publics ;
- identifier les pratiques potentiellement aptes à devenir d'importantes sources d'innovation; et
- tirer les leçons des politiques mises en œuvre dans ce domaine.

Ce rapport constitue un premier pas en vue d'une compréhension plus approfondie de la co-production en tant qu'outil d'innovation. Ces nouveaux modèles en sont encore à leurs débuts et de nombreuses approches expérimentales ont été utilisées ou sont en cours d'application dans les pays membres de l'OCDE. Le rapport reconnaît que l'on sait encore assez peu de choses sur le potentiel novateur, les risques et les opportunités qui sont liés à ces approches. Le débat porte principalement sur les acteurs qui doivent participer à la co-production (usagers individuels, citoyens, secteur associatif) et sur l'étape où les pouvoirs publics devraient encourager la co-production (planification et conception, co-fourniture et co-création ; co-examen et co-évaluation) (Pestoff et Brandsen, 2008). Toutefois, on ne dispose pas actuellement de données suffisantes sur ce qui fonctionne ou pas et sur les résultats qu'il est possible d'atteindre en termes d'efficacité des services et de rentabilité.

Ce rapport fournit aux pays membres de l'OCDE un aperçu détaillé des potentialités et des enjeux de la collaboration avec les citoyens dans la prestation de services axés sur l'utilisateur. Les approches de type collaboratif pouvant constituer une source d'innovation, il représente une contribution au travail de synthèse transversal sur l'innovation dans la fourniture des services publics. Bien que cette question soit abordée dans d'autres contextes, le modèle de la co-production n'a pas reçu ailleurs une attention aussi détaillée.

Le rapport est organisé comme suit. Le chapitre 1 présente la raison d'être de l'étude, ses objectifs et l'approche méthodologique adoptée pour recueillir les données. Le chapitre 2 examine l'évolution des théories et des pratiques de participation des citoyens à la fourniture des services et la manière dont celle-ci s'inscrit dans la réforme du secteur public. Ce chapitre 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. Le chapitre 3 applique le modèle analytique aux approches de la co-production mises en œuvre dans les pays membres de l'OCDE. Il s'agit ainsi de mesurer l'ampleur et l'intensité de la contribution des citoyens et des usagers aux services publics et d'identifier les diverses formes de co-production et les services qui y recourent. Le chapitre 4 recense les principaux facteurs de réussite pour assurer la participation effective des citoyens et des usagers à la fourniture des services, ainsi que les enjeux clés qui se posent lors de la mise en œuvre. Ce chapitre aborde la question des compétences et des capacités qu'il sera nécessaire aux pouvoirs publics de développer pour assurer le succès des initiatives en ce domaine. Il présente aussi des données sur les bénéfices et les coûts de la participation des citoyens et des usagers, en s'appuyant sur l'analyse d'exemples nationaux. Le chapitre 5 résume les

principales conclusions de l'étude et fournit une liste de contrôle aux fins de la conception de systèmes de participation efficaces, axés sur l'utilisateur et le citoyen, ainsi que des indications sur l'orientation potentielle du travail de suivi.

## Méthodologie

Le rapport s'appuie sur :

- Les recherches documentaires de certaines universités et administrations publiques visant à recenser et analyser les données disponibles sur la participation des citoyens à la fourniture des services, ainsi que les théories et cadres conceptuels sous-jacents.
- Une enquête exploratoire sur des pays membres et non membres de l'OCDE conçue afin de recueillir des données quantitatives et qualitatives initiales sur l'expérience de chaque pays en matière de participation des citoyens à la fourniture des services. Cette enquête visait à obtenir l'avis des fonctionnaires de l'administration centrale (ou fédérale) sur le développement actuel de la co-production. Bien que l'étude reconnaisse l'importance du point de vue des usagers des services et des citoyens sur la co-production, cet aspect échappe au cadre de ce travail.
- Des exemples de pratiques nationales permettant de cartographier les approches actuelles et d'identifier les bonnes pratiques dans différents domaines de services et à différents niveaux de gouvernement. Les exemples ont été sélectionnés à partir des formulaires descriptifs envoyés par les pays et de l'étude de la documentation existante.

On trouvera à l'Annexe A un aperçu général de la contribution des pays à ce rapport. Sur les 26 pays ayant répondu au questionnaire, 16 ont également fourni des exemples nationaux.

L'enquête exploratoire de l'OCDE visait à recueillir des données initiales ainsi que le point de vue des fonctionnaires des administrations centrales sur certains aspects essentiels touchant à la participation du public à la fourniture des services, et notamment : les éléments moteurs et les facteurs de demande, les approches de la co-production, les partenaires impliqués, le degré d'intégration de la co-production aux pratiques des pouvoirs publics en tant que moyen de fourniture des services, les obstacles et les risques, et les facteurs susceptibles de renforcer l'efficacité. Bien que le rôle et l'apport des différents échelons gouvernementaux à la fourniture des services – ainsi que le contexte régional (urbain ou rural) – soient



évidemment des éléments importants à prendre en compte dans l'analyse de la co-production, les pays ont décidé, aux fins de cette première étude, de restreindre le champ de l'enquête à l'échelon national (ou fédéral).

L'étude cherche principalement à comprendre comment les pouvoirs publics peuvent « travailler en collaboration » avec d'autres, notamment sous l'angle de la participation des usagers des services, de citoyens individuels qui ne sont pas des usagers et de groupes de citoyens appartenant ou non à une organisation de la société civile ou du secteur associatif. L'étude n'aborde pas la question des autres types de dispositifs de collaboration avec des organisations du secteur privé.

La situation en matière de participation du public à la fourniture des services variant probablement selon le type de services, l'enquête visait à recueillir des informations sur plusieurs secteurs d'intervention : services publics généraux, défense, sécurité et ordre publics, affaires économiques, protection de l'environnement, logement et équipements locaux, santé, éducation, loisirs, culture et religion, et protection sociale (pour plus de détails, voir Annexe B). En plus des questions à caractère général, les répondants étaient invités à fournir des précisions sur chaque catégorie de services dans laquelle une ou plusieurs pratiques de co-production ont été recensées au niveau national. L'enquête n'a pas été conçue afin d'offrir une vue d'ensemble détaillée de toutes les pratiques de co-production existant à tous les niveaux administratifs pour chaque catégorie de service. Elle visait à fournir une première cartographie des pratiques significatives à l'intérieur des pays membres de l'OCDE comme point de départ pour des recherches ultérieures. Les résultats de l'enquête ne sont donc pas représentatifs de la situation dans l'ensemble des pays pris en compte.

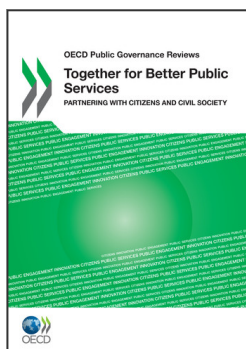
Outre remplir le questionnaire d'enquête, les répondants étaient invités à fournir des exemples de pratiques de co-production dans différents domaines de services et à différents niveaux de gouvernement en se servant de formulaires descriptifs *ad hoc*. Un certain nombre de ces modèles ont été reçus et examinés pour chaque pays et en tout 58 exemples nationaux de co-production – recueillis à la fois à partir des réponses des pays et de l'étude de la documentation existante – ont été sélectionnés et analysés (voir Tableau 1.1).

**Tableau 1.1. Vue d'ensemble des exemples nationaux de partenariat avec les citoyens ou les organisations de la société civile pour la fourniture des services publics examinés dans le rapport (par catégories de services)**

	Services généraux	Défense	Sécurité et ordre publics	Services de santé	Protection sociale	Affaires économiques	Logement et équipements locaux	Protection de l'environnement	Loisirs, culture et religion	Éducation
Nombre d'exemples	11	1	4	5	11	5	9	6	1	5
Niveau de gouvernement	national : 7 local : 1 fédéral/ régional : 2 national et local : 1	national	local : 2 national : 1 fédéral (État) : 1	national : 2 local : 2 fédéral (État) : 1	national et local : 4 national : 3 fédéral : 3 local : 1	local : 4 national : 1	local : 8 local et fédéral : 1	national : 2 local : 2 national et local : 1 fédéral : 1	national	local : 3 national : 2

## *Bibliographie*

- Cabinet Office (2009), « Power in people's hands : learning from the world's best public services », Strategy Unit, Royaume-Uni.
- OCDE (2009a), *Panorama des administrations publiques 2009*, 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>.
- OCDE (2011), *Innovation in Public Service Delivery : Context, Approaches and Challenges*, non paru.
- Pestoff, V. et T. Brandsen (dir. pub.) (2008), *Co-production, the Third Sector and the Delivery of Public Services*, Routledge.
- Pollitt, C., G. Bouckaert et E. Loeffler (2006), « Making quality sustainable : co-design, co-decide, co-produce, co-evaluate », Rapports scientifiques, 4QZ Conférence.



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), « Transformer la fourniture des services publics », dans *Together for Better Public Services: Partnering with Citizens and Civil Society*, Éditions OCDE, Paris.

DOI: <https://doi.org/10.1787/9789264168237-4-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](mailto: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](mailto:info@copyright.com) ou du Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC) [contact@cfcopies.com](mailto:contact@cfcopies.com).