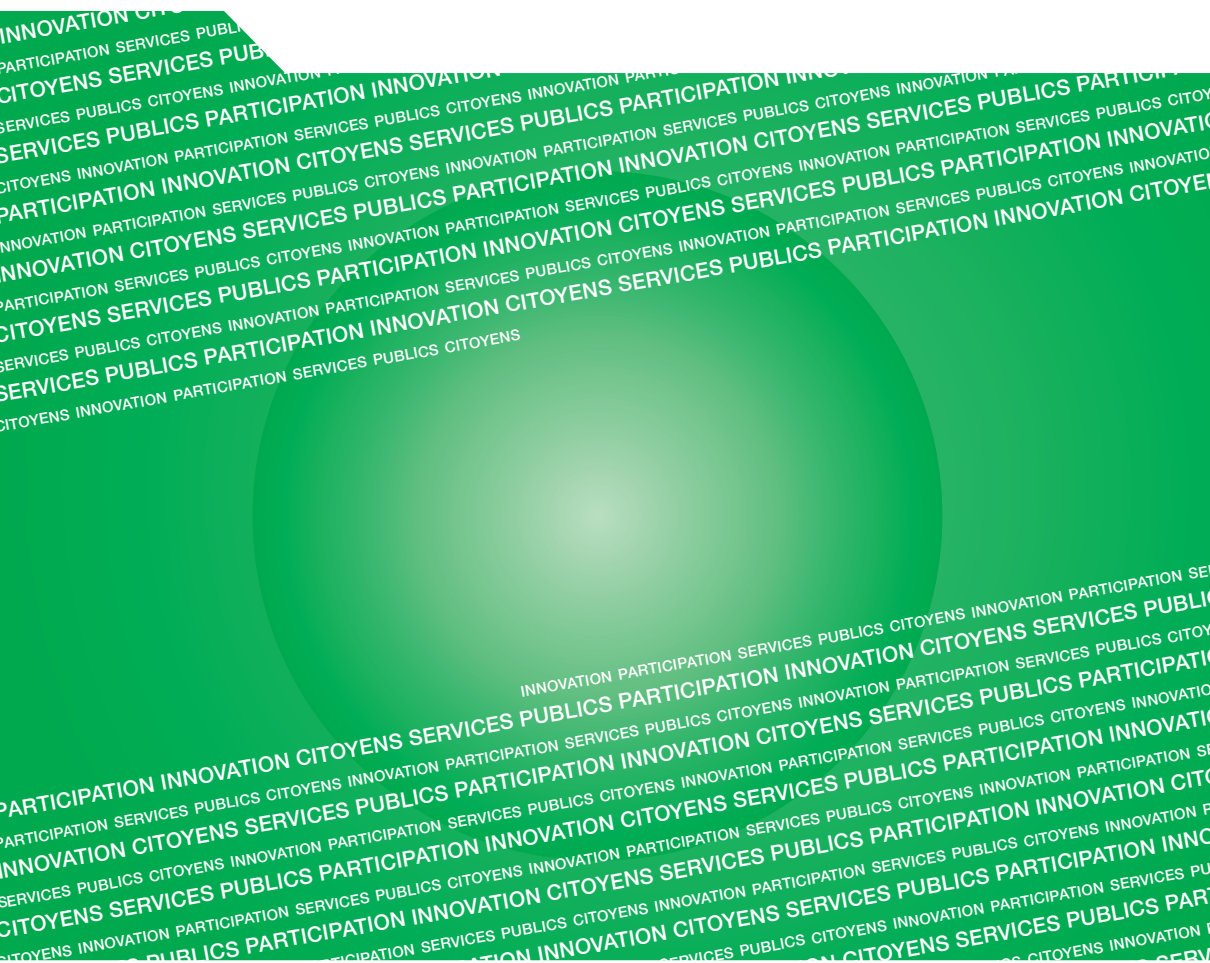
Examens de l'OCDE sur la gouvernance publique

Ensemble pour améliorer les services publics

PARTENARIAT AVEC LES CITOYENS ET LA SOCIÉTÉ CIVILE



OCDE

Examens de l'OCDE sur la gouvernance publique

Ensemble pour améliorer les services publics

PARTENARIAT AVEC LES CITOYENS ET LA SOCIÉTÉ CIVILE

OCDE
DES POLITIQUES MEILLEURES POUR UNE VIE MEILLEURE

Cet ouvrage est publié sous la responsabilité du Secrétaire général de l'OCDE. Les opinions et les interprétations exprimées ne reflètent pas nécessairement les vues de l'OCDE ou des gouvernements de ses pays membres.

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.

Merci de citer cet ouvrage comme suit :
OCDE (2014), *Ensemble pour améliorer les services publics : Partenariat avec les citoyens et la société civile*, Examens de l'OCDE sur la gouvernance publique, Éditions OCDE.
http://dx.doi.org/10.1787/9789264168237-fr

ISBN 978-92-64-11885-0 (imprimé)
ISBN 978-92-64-16823-7 (PDF)

Collection : Examens de l'OCDE sur la gouvernance publique
ISSN 2226-5953 (imprimé)
ISSN 2226-5961 (en ligne)

Les corrigenda des publications de l'OCDE sont disponibles sur : *www.oecd.org/editions/corrigenda*.

© OCDE 2014

La copie, le téléchargement ou l'impression du contenu OCDE pour une utilisation personnelle sont autorisés. Il est possible d'inclure des extraits de publications, de bases de données et de produits multimédia de l'OCDE dans des documents, présentations, blogs, sites Internet et matériel pédagogique, sous réserve de faire mention de la source et du copyright. Toute demande en vue d'un usage public ou commercial ou concernant les droits de traduction devra être adressée à *rights@oecd.org*. Toute demande d'autorisation de photocopier une partie de ce contenu à des fins publiques ou commerciales devra être soumise au Copyright Clearance Center (CCC), *info@copyright.com*, ou au Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC), *contact@cfcopies.com*.

Avant-propos

À la Réunion ministérielle du Comité de la gouvernance publique de l'OCDE sur l'administration innovante et ouverte de 2010, les ministres ont reconnu l'importance de s'appuyer sur l'expertise et la créativité des citoyens et de la société civile pour promouvoir un secteur public plus efficient, plus efficace et plus innovant assurant la prestation de services publics de meilleure qualité sans augmentation des coûts. En 2009, le Comité de la gouvernance publique a lancé un projet biennal sur l'innovation dans la prestation des services publics qui a recensé et cartographié les pratiques de pointe en matière de prestation des services publics ainsi que les éléments moteurs, obstacles et clés du succès pour leur mise en œuvre.

Le présent rapport porte sur des approches novatrices de la prestation des services publics fondées sur des partenariats que les pouvoirs publics forment avec les citoyens, les usagers et les organisations de la société civile. Ces approches – dénommées co-production – peuvent apporter des réponses créatives qui permettent aux pouvoirs publics de fournir des services publics de meilleure qualité en période de restrictions budgétaires. Si la co-production et la participation des citoyens sont encore à un stade initial dans de nombreux pays, les premiers efforts semblent déboucher sur des réductions des coûts, une amélioration de la qualité du service et une meilleure satisfaction des usagers. Ce rapport recense les risques que pose la participation des citoyens et des usagers à la prestation des services, et les obstacles qu'il faut surmonter pour que ces modèles fonctionnent. Un engagement politique au plus haut niveau, une capacité adéquate du secteur public, et des incitations financières homogènes constituent les principales clés du succès. En conclusion, le rapport propose une liste récapitulative provisoire des mesures à mettre en place pour soutenir la mise en œuvre dans les pays, et donne des indications sur les activités complémentaires qui pourraient être entreprises.

Le rapport s'appuie sur les résultats d'une étude préliminaire des pratiques nationales dans 22 pays membres de l'OCDE, au Brésil, en Égypte, en Russie et en Ukraine. Les membres du Groupe d'experts sur une administration innovante et ouverte ont participé à la mise au point de

l'enquête en fournissant une première cartographie des pratiques de co-production existantes dans différents secteurs de services publics. Le rapport examine également 58 exemples de pratiques de co-production couvrant 10 catégories de services publics. Il fait la synthèse des débats qui ont eu lieu entre les représentants des gouvernements et les spécialistes de la question à la réunion d'experts « Bâtir en place une administration ouverte et innovante pour améliorer les politiques et la prestation des services » (Paris, 8-9 juin 2010) et à l'Atelier international « Création de services pour les communautés rurales : le rôle de la coconception et de la coprestation » (Londres, 11-12 juin 2009).

Le rapport a été préparé par Marco Daglio de la Direction de la gouvernance publique et du développement territorial de l'OCDE, en collaboration avec Irene Payne.

Remerciements

Le Secrétariat tient à remercier les pays membres de l'OCDE et les pays non membres qui ont apporté une contribution au rapport en formulant des observations sur le plan général du rapport, en répondant à l'enquête et/ou en communiquant des exemples de pratiques de co-production. Ce rapport n'aurait pas été possible sans leur contribution et leur adhésion à ce projet.

Le rapport a été préparé sous la direction de Rolf Alter et la supervision de Christian Vergez et de Janos Bertok. Lia Beyeler et Karine Ravet ont assuré un soutien administratif tout au long du projet. Stephane Jacobzone a participé à la mise au point définitive du projet, et Melissa Peerless et Kate Lancaster ont assuré le contrôle éditorial. Ozlem Atasever et Emma Cantera ont effectué les recherches de base et l'analyse des données. Nous remercions les nombreux experts qui nous ont fait partager leurs connaissances pour ce rapport. Des remerciements particuliers à John Alford, Elke Loeffler, Joanne Caddy, Christian Bason, Nick Jones, Tim Anderson, Stephen Dodson et Matthew Horne pour leurs éclairages et réactions à divers stades de la préparation du rapport.

Des remerciements sont dus aux nombreux collègues de la Direction de la gouvernance publique et du développement territorial qui ont formulé des observations et fait part de leurs réactions : Daniel Trinka, Greg Bounds, Elsa Pilichowski, Henrik Frykman, Betty-Ann Bryce, Teresa Curristine, Mario Marcel, Aziza Akhmouch, Claire Charbit, Monica Brezzi, Yih-Jeou Wang, Raffaele Trapasso, Barbara Ubaldi, Alessandro Bellantoni, Lee Mizell, Natalia Nolan, Virginia Tortella, Zsuzsanna Lonti et d'autres collègues que nous remercions ici tout particulièrement pour leur contribution.

Table des matières

Résumé **11**

Chapitre 1 Transformer la fourniture des services publics **15**

Raison d'être de l'étude 16
Objectifs et contenu de l'étude 20
Méthodologie 22
Bibliographie 25

Chapitre 2 Fourniture des services publics : de nouvelles formes de partenariat avec les citoyens **27**

Origine des termes et définitions 28
Les arguments en faveur de la co-production 36
Acteurs 40
Étapes de l'action publique 41
Nature et degré du changement prévu 43
Type et étendue de l'implication des acteurs non gouvernementaux 44
Notes 46
Bibliographie 47

Chapitre 3 Étude des pratiques de coproduction des services publics par pays **49**

Cartographie des approches de co-production dans les pays participants : vue d'ensemble 50
Liens avec la typologie de l'OCDE en matière de co-production 56
Conclusions 92
Bibliographie 94

Chapitre 4 Le partenariat avec les citoyens en matière de service public : réussite et défis **95**

Tour d'horizon 96
Facteurs propices à la co-production 97
Obstacles et risques 100
Faire face aux répercussions en termes financiers et de coût 103
Bibliographie 109

Chapitre 5 Mise en œuvre de la co-production des services publics : bilan et perspectives 111

Paver la voie du changement 112
Liste d'actions à mener 114
Prochaines étapes 116

Annexe A Vue d'ensemble de la contribution des pays aux travaux de recherche 119

Annexe B Catégories de services couvertes par l'étude 121

Bibliographie 123

Tableaux

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) 24
Tableau 3.1. Catégories de services à laquelle font référence les exemples de co-production cités dans l'enquête (par pays) 54
Tableau 3.2. Principales constatations en matière de co-production de services publics 58
Tableau 4.1. Clés du succès de la co-production des services publics avec les citoyens et les organisations de la société civile 100
Tableau 4.2. Obstacles et risques liés à la co-production des services publics avec les usagers et les organisations de la société civile 102
Tableau 4.3. Impact de la co-production des services publics avec les citoyens et les OSC 106
Table 5.1. Feuille de route pour l'établissement de partenariats fructueux avec les citoyens et les organisations de la société civile dans la production des services publics 113

Figures

Figure 2.1. Évolution de la structure des dépenses 37
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..... 42
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..... 45
Figure 3.1. Demandes de partenariats avec les citoyens et les OSC pour la prestation de services publics 52
Figure 3.2. Raisons sous-tendant l'établissement de partenariats avec les citoyens et les OSC pour la prestation des services publics 52
Figure 3.3. Co-production de services publics : étapes et partenaires 53
Figure 4.1. Facteurs propices à la co-production 99
Figure 4.2. Facteurs faisant obstacle à la co-production..... 102
Figure 4.3. Coûts de la co-production..... 104
Figure 5.1. Liste des points à vérifier pour la co-production 115

Encadrés

Encadré 0.1. Vue d'ensemble des résultats : principales caractéristiques de la co-production..... 13
Encadré 1.1. ParkScan : la co-surveillance des jardins publics locaux (États-Unis)..... 18
Encadré 2.1. Origine et évolution du terme de « co-production » 31
Encadré 2.2. « Nouvel espace public commun » 32
Encadré 2.3. « *Big Society* » : une nouvelle relation entre le citoyen et l'État 33
Encadré 2.4. Services autogérés d'aide sociale (Royaume-Uni) 38
Encadré 2.5. Améliorer l'approvisionnement en eau : le Projet São Francisco (Brésil)..... 39
Encadré 3.1. Initiative d'évaluation civique (Italie) 61
Encadré 3.2. Citizen Corps (États-Unis)..... 62
Encadré 3.3. Sécurité collective à Porirua (Nouvelle-Zélande)..... 64
Encadré 3.4. Programme de partenariat pour la sécurité collective à Madisonville (États-Unis)..... 65
Encadré 3.5. Tribunaux des jeunes sur la base du dollar-temps (États-Unis)..... 66
Encadré 3.6. Le système *Health Buddy* (Pays-Bas)..... 69

Encadré 3.7. Budgets autogérés pour les adultes souffrant de maladie mentale (États-Unis) 72
Encadré 3.8. *Parent Know How* (Royaume-Uni) 74
Encadré 3.9. Administration municipale favorable aux entreprises (Finlande)..... 77
Encadré 3.10. Solutions de co-production pour améliorer la communication des données des entreprises (Nouvelle-Zélande)..... 79
Encadré 3.11. Accueil familial : co-production de services de logement et de prise en charge dans les zones rurales (France) 81
Encadré 3.12. *Worcester Neighbourhood Conditions Tracking* (États-Unis)..... 82
Encadré 3.13. Projet Oasis de la ville de Séoul (Corée) 84
Encadré 3.14. Réseau de suivi de *Citizen Lake* (États-Unis) 85
Encadré 3.15. Programme des jeunes ambassadeurs et jeunes entraîneurs (Royaume-Uni) 87
Encadré 3.16. Conversation communautaire (États-Unis)..... 89
Encadré 3.17. Programme national de mentorat par les pairs (Royaume-Uni et Australie)..... 90
Encadré 3.18. Éducation participative (Chili)..... 90
Encadré 3.19. La voix des jeunes dans la conception des services et des politiques : le Parlement national des jeunes (Irlande) 91
Encadré 4.1. Mobiliser les réseaux sociaux pour résoudre efficacement les problèmes : conférences *Eigen Kracht* aux Pays-Bas..... 98

Résumé

Le présent rapport analyse les partenariats que les pouvoirs publics forment avec des citoyens et des organisations de la société civile afin d'innover et de fournir des services publics améliorés. Ces approches peuvent apporter des réponses créatives qui permettent aux pouvoirs publics de fournir de meilleurs services publics en période de restrictions budgétaires. Leur mise en œuvre comporte des risques que les pouvoirs publics doivent prendre en compte pour que celle-ci soit efficace.

- **Repenser les modes traditionnels de prestation des services publics dans un nouvel environnement socio-économique**

Les administrations publiques fournissant des services publics sont actuellement confrontées à des tensions budgétaires ainsi qu'à de nouvelles exigences et priorités politiques dans un contexte de sociétés vieillissantes et plus diverses. Des situations budgétaires difficiles imposent aux pouvoirs publics des contraintes sans précédent, compromettant leur capacité de maintenir les modèles traditionnels de prestation des services. La complexité des problèmes sociétaux (par exemple, le vieillissement démographique, le changement climatique et le développement des maladies chroniques) pose de nouveaux défis aux administrations publiques qui doivent faire plus en dépensant moins. La recherche de méthodes efficientes, efficaces et viables d'organisation et de prestation des services publics offre la possibilité de repenser les modèles traditionnels et de redéfinir les frontières entre l'État et le marché et entre l'État et la société.

Les pouvoirs publics se tournent vers les citoyens en qui ils voient des acteurs favorables à l'innovation et au changement. L'importance de définir de nouvelles approches novatrices pour bâtir un secteur public plus efficient et plus efficace est à l'ordre du jour des réunions ministérielles d'aujourd'hui[1]. Par rapport aux solutions existantes impliquant le secteur privé, ce qui est nouveau aujourd'hui c'est qu'on cherche systématiquement à associer étroitement les citoyens de façon à transformer la relation entre les usagers et les prestataires – on parle de « co-production » – garantissant ainsi le contrôle et l'appropriation des services par l'usager.

- **Assurer ensemble une meilleure prestation des services publics**

En associant les citoyens et les organisations de la société civile en tant que partenaires à la conception, la production et la prestation des services publics, on répond mieux aux attentes des usagers et on peut espérer réduire les coûts. Une récente enquête de l'OCDE, sur laquelle ce rapport s'appuie, a recensé de nombreux exemples de co-production pour de nombreuses catégories de services, à tous les niveaux d'administration. Bien que la co-production en soit encore à un stade initial dans de nombreux domaines, elle est déjà systématiquement intégrée dans des secteurs tels que la santé et les services sociaux. Dans ces secteurs, des programmes pilotes ont permis de tirer un meilleur parti des ressources et de mieux répondre aux attentes des usagers. La reconfiguration des partenariats entre les pouvoirs publics, les particuliers et les collectivités pour la prestation des services publics nécessitera de nouvelles évaluations. Ces évaluations devront en particulier, quantifier les économies potentielles et repérer les effets non voulus qui pourraient entraîner un transfert des coûts et des responsabilités sur les usagers et les citoyens. À cet égard, il serait nécessaire d'élaborer des études de cas reposant sur un concept plus large des coûts et des avantages.

- **La co-production pose de nouveaux défis en matière de responsabilité**

Impliquer les citoyens et les acteurs du secteur de l'économie sociale (par exemple les organisations à but non lucratif) en tant que partenaires pour la production et la prestation des services publics opère un transfert de pouvoirs entre les prestataires de services publics et les usagers. Ce transfert remet en question les valeurs et les pratiques institutionnelles du secteur public et a de réelles implications sur le plan de la responsabilité. Le personnel du secteur public, abandonnant le rôle de producteur pour celui de conseiller, devra acquérir de nouvelles connaissances et compétences, ce qui entraînera des coûts de formation et de gestion du changement. Compte tenu des contraintes de ressources, on sera peut-être amené à créer des mandats non financés, ce qui empêcherait une co-production efficace. De nouvelles recherches sont nécessaires pour mieux quantifier les coûts et les avantages attendus de la mise en place de la co-production.

- **Engagement, capacité et incitations sont les clés du succès**

Le succès des pratiques de co-production repose sur un bon dosage entre *leadership*, capacité (technologie, soutien des pairs, par exemple) et incitations (reconnaissance, récompenses, par exemple), de façon à garantir que tous les acteurs souscrivent au processus de changement et à produire de la valeur. L'ajustement des incitations financières et le suivi attentif des flux financiers peuvent améliorer l'efficience et le sens des responsabilités,

en particulier lorsque les usagers conçoivent et assurent eux-mêmes les services. L'ouverture, la liberté d'expérimenter et la gestion du risque contribuent aussi au succès de la co-production. Pour aider les pays à planifier et organiser la co-production, le présent rapport contient une liste récapitulative préliminaire des mesures à mettre en place, notamment dans le domaine de la planification, du choix des instruments appropriés, de l'implication des partenaires et de la mobilisation des ressources.

Encadré 0.1. **Vue d'ensemble des résultats : principales caractéristiques de la co-production**

Le présent rapport a analysé 58 pratiques de co-production dans un ensemble de 10 catégories de services publics. À la suite de ces travaux préliminaires, la situation en matière de co-production peut être récapitulée comme suit :

- La co-production intervient à différents stades du processus d'élaboration des politiques, de la planification à l'exécution et à la révision des politiques. Les caractéristiques diffèrent selon les services, l'implication étant la plus prononcée au stade de la prestation des services dans le cas de services aux personnes et davantage à celui du suivi et du réexamen dans le cas de services généraux comme la protection de l'environnement.
- La majorité des exemples laisse apparaître que la co-production a un caractère additionnel, quelques services commençant à être assurés à titre de substitut, souvent sous l'impulsion ou avec l'appui d'organisations de la société civile. Cela est conforme à l'analyse de la documentation. Lorsqu'il existe des éléments de substitution, ceux-ci sont généralement complémentaires du soutien des professionnels.
- Comme cela était prévisible, les usagers tendent à être coproducteurs de services aux personnes comme la santé et les services sociaux, et les citoyens apportent une contribution aux services qui sont assurés au niveau des collectivités. Même dans certains services aux personnes comme la santé, les citoyens et les organisations communautaires jouent un rôle en tant que coproducteurs. Les services comportant des éléments de substitution sont ceux qui présentent les réductions de coûts les plus importantes.

Encadré 0.1. **Vue d'ensemble des résultats : principales caractéristiques de la co-production** *(suite)*

- La plupart des modifications des services pourraient être définies comme étant de nature progressive, avec des ajouts ou la modification de services existants et non une transformation radicale. Le secteur de services où semblent se produire des changements fondamentaux et des substitutions est celui de la protection sociale, avec l'apparition de services sociaux autonomes, dans lesquels les usagers passent commande eux-mêmes des services dont ils ont besoin. Ces systèmes reposent sur un dosage entre changements démographiques et changements sociétaux. Du point de vue des pouvoirs publics ces changements présentent davantage de risques en termes de perte de contrôle, de résistance probable de professionnels et de probité. Ces risques peuvent être gérés en développant l'information et l'appui pour de nouveaux types de rôles professionnels, en recueillant des informations, notamment des informations en ligne destinées aux usagers, auprès des organisations du secteur de l'économie sociale et en obtenant leur appui, ainsi qu'en contrôlant les budgets. Les services de santé utilisent également la technologie pour donner aux usagers davantage de contrôle, mais un grand nombre des pratiques analysées en sont à leur début.
- Les exemples de changements profonds semblent concerner des programmes pilotes nouveaux ou des éléments de ces programmes, de sorte que les résultats ont encore un caractère préliminaire ; toutefois, certains services de santé et certains services sociaux commencent à intégrer des modes de prestation très différents. La plupart des exemples de changement intégré examinés dans le rapport concernent des modifications des services ou des changements progressifs, et non des transformations radicales.

Note

1. L'amélioration de la performance des administrations publiques sans augmenter les coûts a été au cœur de la réunion du Comité de la gouvernance publique au niveau ministériel, qui s'est tenue à Venise en novembre 2010.

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'efficience et l'efficacité 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'efficience, 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.

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'usager. 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'usager 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 », Rapporteurs scientifiques, 4QZ Conférence.

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 efficient, 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'efficience, 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 efficiente 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 élevé 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 efficience 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'usager. 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'efficience, 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 Antiiroiko, 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'efficience 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-créés.

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'efficience 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'organisateurs 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.

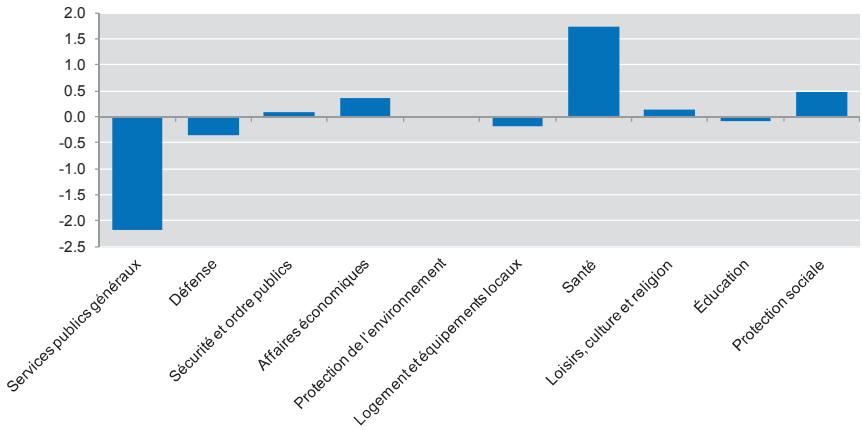
Les arguments en faveur de la co-production

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 XXIe 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'efficience 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.

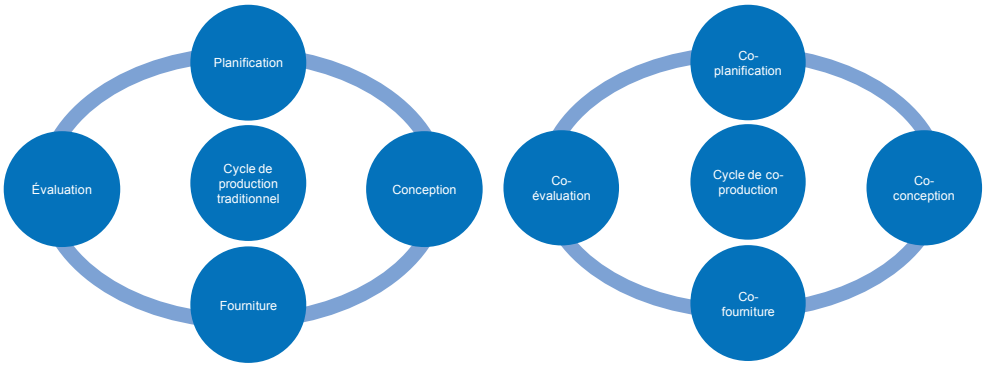
Étapes de l'action publique

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.

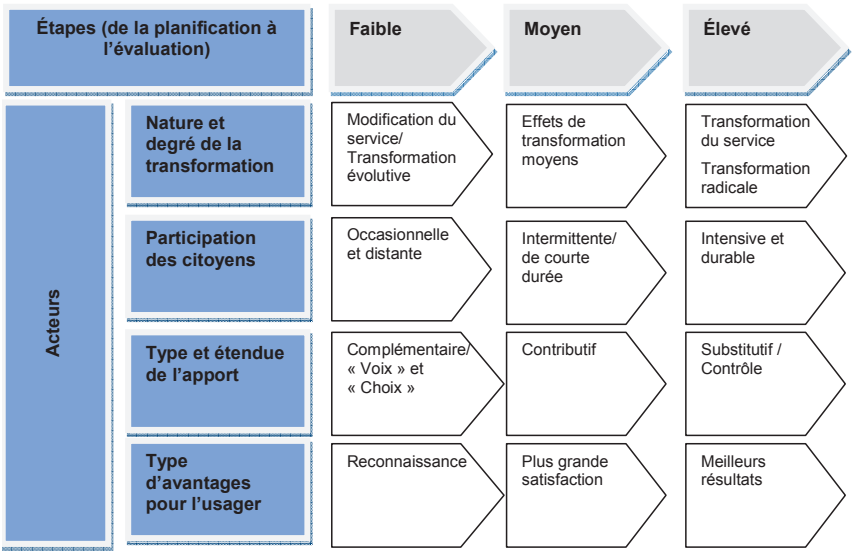
Certaines études récentes établissent aussi une distinction entre co-production complémentaire et co-production substitutive (Loeffler, 2009). En deux mots, il s'agit ainsi de différencier les pratiques de co-production dans lesquelles les citoyens/usagers prennent la place des professionnels de celles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

Chapitre 3

Étude des pratiques de co-production des services publics par pays

Ce chapitre, s'appuyant sur les exemples recueillis lors d'une enquête préliminaire de l'OCDE, dresse une première cartographie des partenariats avec les citoyens et les OSC pour la prestation de services dans les pays membres de l'OCDE. Il applique les modèles analytiques développés au Chapitre 2 à une série d'exemples et de pratiques de pays et identifie : l'ampleur et la portée de la contribution des citoyens et des usagers dans les pratiques nationales observées ; les types de systèmes de co-production utilisés en fonction des services ; les bénéfices tirés, notamment en termes d'efficacité et de réduction des coûts ; les obstacles rencontrés ou susceptibles d'être anticipés par les pays et la manière de les contourner ; ainsi que les pratiques de pointe.

Cartographie des approches de co-production dans les pays participants : vue d'ensemble

Ce chapitre dresse une première cartographie de l'implication des citoyens dans la prestation de services dans les pays membres de l'OCDE, en s'appuyant sur les exemples recensés lors d'une enquête préliminaire menée par l'OCDE et intitulée « *Innovation in Service Delivery: Working Together with Citizens for Better Outcomes* » (Innovation dans la prestation de services : collaborer avec les citoyens pour parvenir à de meilleurs résultats). Il applique les modèles analytiques développés au Chapitre 2 à un éventail d'exemples et de pratiques de pays aux fins d'identifier l'ampleur et la portée de la contribution des citoyens et des usagers dans les pratiques de pays observées ; les types de systèmes de co-production utilisés en fonction des services ; les bénéfices tirés, notamment en termes d'efficacité et de réduction des coûts ; les obstacles rencontrés ou susceptibles d'être anticipés par les pays et la manière de les contourner ; ainsi que les pratiques de pointe.

Les travaux préparatoires au présent rapport sont de nature exploratoire et nécessiteront davantage de temps pour pouvoir dresser un tableau détaillé de la co-production. Toutefois, l'analyse proposée dans ce chapitre permet de présenter un positionnement initial de la co-production en tant que pratique de prestation de services et de repérer les nouvelles tendances.

La connaissance et l'utilisation de la co-production demeurent limitées au niveau national. Si les différentes études témoignent du recours de longue date à la co-production en tant que forme d'implication dans la prestation de services, les résultats de l'enquête montrent cependant que la majorité des pays n'en est encore qu'au stade de la « prise de conscience » et de « l'utilisation » de la co-production à ce niveau. Cette constatation n'est pas surprenante compte tenu du fait que beaucoup, si ce n'est la plupart, des exemples de co-production recensés l'ont été à l'échelon local.

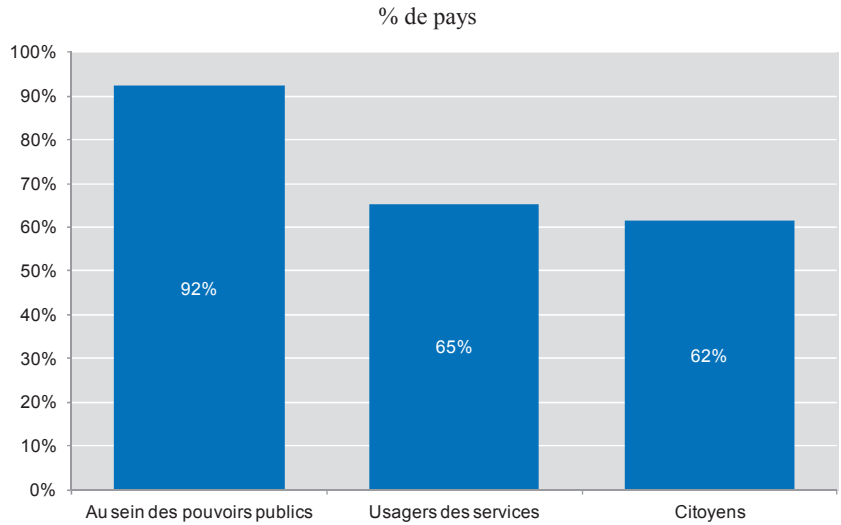
Bon nombre des pratiques en matière de co-production n'en sont encore qu'au stade pilote et rares sont celles dont l'intégration a été initiée. En dépit de l'attention accrue portée aux pratiques centrées sur les usagers, la co-production en tant que forme de prestation de services demeure en phase de développement : 85 % des pays ont une certaine expérience de la co-production dans une ou plusieurs catégories de services publics, mais peu (15 %) ont achevé l'expérimentation de cette approche et intégré ces modèles dans la prestation de certains services publics. La grande majorité des réponses fournies par les pays fait référence à des cas où l'implication de différents partenaires dans diverses catégories de services se limite à une

simple remontée d'informations sur la qualité ou le fonctionnement les services (91 % des exemples cités évoquent un simple « écho ») et ne témoigne pas de formes plus élaborées de co-production (59 % des exemples cités font état d'éléments de « contrôle » – les citoyens décidant ou assurant la prestation d'un service).

Pour les autorités centrales, ce sont les pouvoirs publics, et non les citoyens ou les usagers des services, qui sont les véritables moteurs de la co-production. Une grande majorité de pays a fait savoir que la demande en termes de co-production émane des pouvoirs publics et non des citoyens ou des usagers. Les pouvoirs publics sont sensibles aux implications positives en termes de réduction des coûts et de partage des responsabilités pour la prestation. Cependant, les études *ad hoc* laissent entrevoir que les points de vue des citoyens et des organisations de la société civile peuvent différer grandement de ceux des professionnels des services ; dans la pratique, de nombreux exemples d'initiatives partent de la base et émanent de la société civile (par exemple, l'initiative *FixMyStreet* au Royaume-Uni). Les discussions des études de cas menées lors des sessions de formation ont également souligné les difficultés rencontrées par les professionnels des services dans l'identification des pratiques de co-production. De nombreuses formes de co-production (par exemple, les mères de famille s'occupant des enfants malades en appui du traitement médical administré par des professionnels) sont considérées comme allant de soi par les professionnels des services et ne sont relevées qu'en cas de défaut de contribution de l'usager.

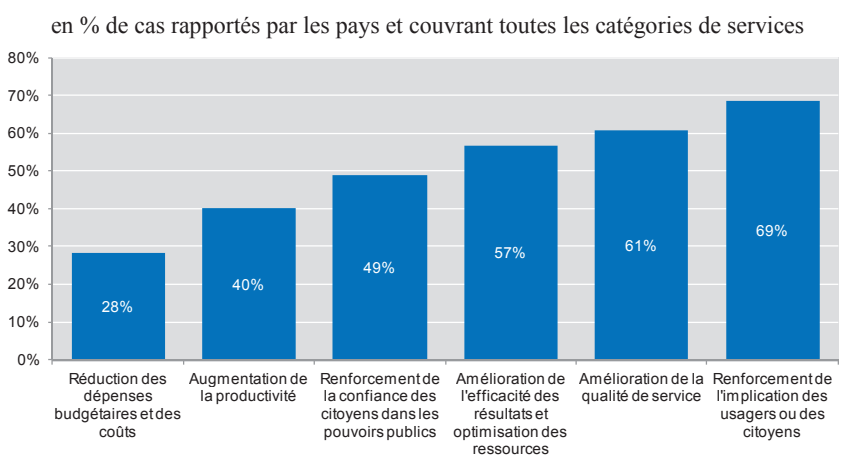
La co-production est principalement perçue comme un facteur contribuant à un engagement plus fort des usagers et à une amélioration des extrants et des résultats des services, et moins comme un facteur de réduction des coûts. Les résultats de l'enquête montrent que, dans la grande majorité des cas rapportés par les pays et couvrant toutes les catégories de services (69 %), le recours à la co-production est motivé par la volonté de parvenir à une meilleure implication *per se* des citoyens et des usagers. Certains pays ont adopté des approches collaboratives de la prestation de services, composantes essentielles d'une nouvelle philosophie de la gouvernance fondée sur une plus grande autonomisation des individus et des communautés et un rôle restreint de l'État dans l'économie (voir Encadré 2.3 sur la *Big Society*). Fait intéressant en période de tensions budgétaires accrues et de demande grandissante de services publics, ces approches ne sont pas présentées comme des moyens de réduire les coûts mais davantage comme des outils d'amélioration des extrants (par exemple, la qualité des services) et des résultats des services et d'optimisation des ressources.

Figure 3.1. **Demandes de partenariats avec les citoyens et les OSC pour la prestation de services publics**



Source: Étude de l'OCDE « Innovation in Public Services : Working Together with Citizens for Better Outcomes », 2010 ; 22 pays membres de l'OCDE ainsi que le Brésil, l'Égypte, la Fédération de Russie et l'Ukraine ont répondu à l'enquête.

Figure 3.2. **Raisons sous-tendant l'établissement de partenariats avec les citoyens et les OSC pour la prestation des services publics**



Source: Étude de l'OCDE « Innovation in Public Services : Working Together with Citizens for Better Outcomes », 2010 ; 22 pays membres de l'OCDE ainsi que le Brésil, l'Égypte, la Fédération de Russie et l'Ukraine ont répondu à l'enquête.

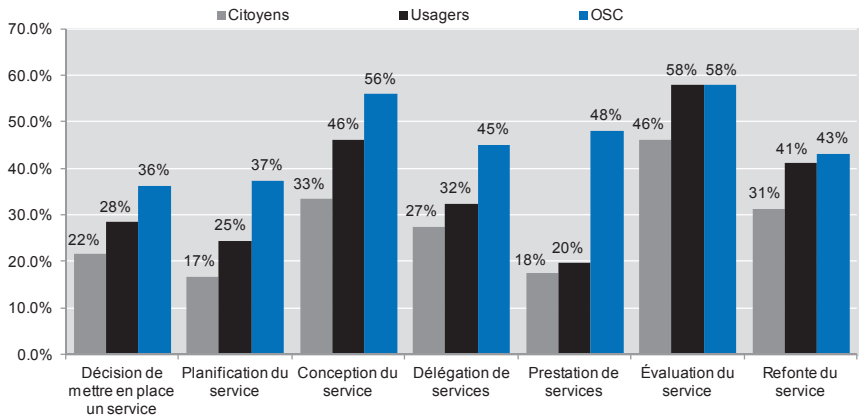
On observe des pratiques de co-production avec les usagers et les citoyens dans toutes les catégories de services publics des différents pays étudiés, mais l'éventail de données disponibles est relativement restreint.

Les exemples de co-production concernent le plus souvent les catégories des services publics généraux, de la protection sociale, des affaires économiques et de l'éducation. Tant les pratiques citées par les pays que les recherches documentaires témoignent d'activités de co-production importantes dans ces domaines. Comme indiqué dans la section consacrée à la méthodologie, les résultats de l'enquête ne permettent toutefois pas de tirer des hypothèses générales quant à l'étendue des pratiques de co-production dans une quelconque catégorie particulière de services d'un pays donné ; ils font référence à des exemples concrets ou connus, rapportés dans un département ou un ministère particulier, et non à l'étude d'un vaste échantillon représentatif d'unités de prestation de services.

Si des pratiques de co-production sont identifiées à différents stades de l'activité des pouvoirs publics (depuis la décision de mettre en place un service jusqu'à la restructuration et l'évaluation d'un service) et impliquent un large éventail de partenaires (citoyens, usagers, OSC, secteur privé), la fréquence des cas rapportés varie pour ces deux dimensions. Les exemples de pratiques de co-production les plus fréquemment cités associent les usagers et les OSC à la conception et l'évaluation des services.

Figure 3.3. **Co-production de services publics : étapes et partenaires**

en % de cas rapportés par les pays, toutes catégories de services confondues



Source: Étude de l'OCDE « Innovation in Public Services : Working Together with Citizens for Better Outcomes », 2010 ; 22 pays membres de l'OCDE ainsi que le Brésil, l'Égypte, la Fédération de Russie et l'Ukraine ont répondu à l'enquête.

Tableau 3.1. **Catégories de services à laquelle font référence les exemples de co-production cités dans l'enquête (par pays)**

	Services publics généraux	Défense	Ordre public et sécurité	Affaires économiques	Protection de l'environnement	Logements et aménagements à usage collectif	Santé	Loisirs, culture et religion	Éducation	Protection sociale
Autriche	✓									
Canada							✓			
Chili					✓				✓	✓
République tchèque	✓									
Estonie			✓	✓	✓			✓	✓	✓
Finlande			✓	✓			✓		✓	✓
France	✓									
Hongrie	✓		✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Irlande										✓
Italie	✓						✓			✓
Japon	✓		✓					✓	✓	
Luxembourg	✓									
Mexique			✓	✓	✓					✓
Pays-Bas	✓			✓	✓	✓				✓
Norvège	✓	✓		✓			✓		✓	✓
Pologne										✓
Portugal	✓		✓	✓					✓	

Tableau 3.1. **Catégories de services à laquelle font référence les exemples de co-production cités dans l'enquête (par pays)** *(suite)*

	Services publics généraux	Défense	Ordre public et sécurité	Affaires économiques	Protection de l'environnement	Logements et aménagements à usage collectif	Santé	Loisirs, culture et religion	Éducation	Protection sociale
République slovaque			✓	✓	✓	✓		✓	✓	✓
Slovénie	✓		✓	✓		✓	✓	✓		
Suède	✓	✓	✓	✓	✓				✓	✓
Turquie	✓						✓		✓	✓
Royaume-Uni	✓		✓	✓	✓	✓	✓		✓	✓
Fédération de Russie	✓		✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Brésil	✓		✓				✓			✓
Égypt	✓									
Ukraine	✓									
Total	18	2	12	12	9	6	10	6	12	16

Source: Étude de l'OCDE « Innovation in Public Services : Working Together with Citizens for Better Outcomes », 2010; 22 pays membres de l'OCDE ainsi que le Brésil, l'Égypte, la Fédération de Russie et l'Ukraine ont répondu à l'enquête. Des informations détaillées relatives au type de services inclus dans chaque catégorie de services sont proposées en Annexe B. Ce tableau répertorie uniquement les catégories pour lesquelles les pays ont fourni des exemples de co-production dans leur réponse à l'enquête. Des expériences de co-production ont peut être également été menées dans d'autres secteurs de services ; elles n'ont toutefois pas été évoquées dans les réponses fournies par les pays.

Liens avec la typologie de l'OCDE en matière de co-production

Cette section analyse de manière plus détaillée des pratiques en matière de co-production. Elle applique le cadre analytique élaboré ci-dessus à un ensemble de 58 pratiques de pays, recensées à partir de la recherche documentaire et des réponses à l'enquête de l'OCDE. Après une présentation des principales constatations, la section aborde les éléments caractéristiques de la co-production pour chaque catégorie de services et énonce quelques exemples de bonnes pratiques.

Vue d'ensemble des résultats : principales caractéristiques de la co-production

En se fondant sur l'analyse exploratoire de 58 pratiques de co-production mises en place dans 10 catégories de services publics, menée dans le présent rapport, il est possible de dresser le tableau suivant :

- La co-production intervient à différents stades du processus, depuis la planification jusqu'à l'exécution et la révision. Les caractéristiques diffèrent selon les services, l'implication étant la plus prononcée au stade de la prestation de services aux personnes et davantage à celui du suivi et du réexamen dans le cas de services généraux comme la protection de l'environnement.
- La majorité des exemples laisse apparaître que la co-production a un caractère additionnel, quelques services commençant à être assurés à titre de substitut, souvent sous l'impulsion ou avec l'appui d'organisations de la société civile. Cela est conforme à l'analyse de la documentation. Lorsqu'il existe des éléments de substitution, ceux-ci sont généralement complémentaires du soutien des professionnels.
- Comme il était prévisible, les usagers tendent à être co-producteurs de services aux personnes comme la santé et les services sociaux, les citoyens apportant une contribution aux services assurés au niveau des collectivités. Même dans certains services aux personnes comme la santé, les citoyens et les organisations communautaires jouent un rôle en tant que co-producteurs. Les services comportant des éléments de substitution sont ceux qui présentent les réductions de coûts les plus importantes.

- La plupart des modifications des services pourraient être définies comme étant de nature progressive, avec des ajouts ou la modification de services existants, et non une transformation radicale. Le secteur de services où il semble se produire des changements fondamentaux et des substitutions est celui de la protection sociale, avec l'apparition de services sociaux autonomes, dans lesquels les usagers passent commande eux-mêmes des services dont ils ont besoin. Ces systèmes reposent sur un dosage entre changements démographiques et changements sociétaux. Du point de vue des pouvoirs publics, ces changements présentent davantage de risques en termes de perte de contrôle, de résistance probable des professionnels et de probité. Ces risques peuvent être gérés en développant la formation et l'appui pour de nouveaux types de rôles professionnels, en recueillant des informations, notamment des informations en ligne destinées aux usagers, auprès des organisations du secteur de l'économie sociale et en obtenant leur appui, et en contrôlant les budgets. Les services de santé utilisent également la technologie pour donner aux usagers davantage de contrôle, mais un grand nombre des pratiques analysées en sont à leur début.
- Les exemples de changements profonds semblent concerner des programmes pilotes nouveaux ou des éléments de ces programmes, de sorte que les résultats ont encore un caractère préliminaire ; toutefois, certains services de santé ou sociaux commencent à intégrer des modes de prestation très différents. La plupart des exemples de changement intégré examinés dans le rapport concernent des modifications des services ou des changements progressifs, et non des transformations radicales.

Ces résultats sont résumés dans le Tableau 3.2.

Tableau 3.2. **Principales constatations en matière de co-production de services publics**

	Type de co-production		Co-producteurs				Étapes			Type de changement		Ampleur du changement	
	Additionnelle	Substitutive	Citoyen	Usager	OSC	OSP	Planification	Prestation	Contrôle/Examen	Progressif	Radical	Stade initial	Intégré
Services publics généraux	✓		✓	✓			✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Défense	✓		✓		✓		✓	✓		✓			✓
Ordre public et sécurité	✓		✓	✓	✓		✓			✓	✓	✓	✓
Services de santé	✓	✓	✓	✓	✓	✓		✓		✓	✓	✓	✓
Protection sociale	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓		✓	✓	✓	✓
Affaires économiques	✓		✓	✓	✓	✓	✓		✓	✓		✓	
Logement et aménagements à usage collectif	✓	✓	✓	✓	✓		✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Protection de l'environnement	✓	✓	✓		✓	✓	✓		✓	✓	✓	✓	✓
Loisirs, culture et religion	✓		✓					✓		✓		✓	
Éducation	✓		✓	✓			✓	✓		✓		✓	✓

Note: Les nombres les plus élevés de cas observés sont matérialisés par une case ombrée. L'acronyme OSC correspond à organisation de la société civile, et OSP correspond à organisation du secteur privé.

Analyse de la co-production dans les principales catégories de services publics

Services publics généraux

Les exemples traduisent la manière dont les pays ont recours à la co-production dans le cadre des services généraux. Cette approche concerne principalement la planification stratégique globale et l'allocation de ressources, ainsi que l'évaluation des services – en tant que moyen de recueillir l'avis des citoyens, de connaître leurs priorités ou de fournir des informations. S'agissant de cette catégorie de services, la plupart des exemples font référence à la contribution des citoyens durant les phases de planification et d'examen/évaluation des services et font appel à des outils Internet innovants. Ils montrent que la co-production avec les citoyens intervient à différents échelons de l'administration et que certaines de ces approches sont désormais des pratiques établies. Les impacts escomptés sont le renforcement des capacités de la communauté à agir et participer à la vie publique et la prestation d'une gamme de services plus large, avec peu ou pas de coûts supplémentaires. Ces exemples mettent en lumière les avantages financiers de la prestation de services fondée sur le bénévolat, qui diminue les coûts pour le budget de l'État. Cependant, les informations quantitatives font défaut.

Les approches collaboratives prennent des formes diverses selon le système de prestation de services et l'orientation de chaque pays. Les exemples collectés montrent que certains pouvoirs publics (par exemple, en Pologne et en Slovénie) insistent davantage sur le renforcement des capacités pour favoriser la contribution des citoyens plutôt que de chercher une participation plus active des citoyens à la prestation de services. D'autres, à l'instar du Canada, s'attachent à la remontée systématique d'informations de la part des citoyens et des usagers aux fins d'améliorer le système.

Les approches budgétaires participatives – qui ne sont pas novatrices en elles-mêmes – peuvent néanmoins comporter des aspects innovants, par exemple le recours aux TIC et à Internet. L'approche budgétaire participative mise en place par la ville de Cologne en Allemagne est un exemple de pratique intégrée de co-production au stade précoce de la planification des services. Grâce à ce mécanisme, les citoyens sont en mesure de participer au processus annuel d'élaboration du budget en proposant des priorités budgétaires, en les votant et en suivant en ligne leur mise en œuvre, après que l'administration ait pris les décisions finales. Les propositions et priorités formulées par les citoyens influent sur la structure

finale du budget. Cette approche est fondée sur une combinaison de contributions individuelles et collectives, le recours à des débats en ligne ou hors ligne pour discuter des priorités, et un processus d'agrégation des idées et de prioritisation. Elle est additionnelle en ce que les contributions des citoyens viennent compléter celles des professionnels et des représentants élus. Une démarche similaire de la budgétisation a désormais été adoptée par une autre ville allemande, Hambourg.

Certains pays ont mis en avant des approches innovantes axées sur la collaboration avec les usagers dans les phases précoces de conception et de développement des services. En 2009, les Pays-Bas ont opté pour le Web 2.0 afin d'offrir aux citoyens, aux développeurs et aux entreprises un espace de débat et de discussion sur la façon d'utiliser les données publiques en libre accès. Les intervenants étaient invités à prendre part à un concours, dont la gestion était externalisée et confiée à une organisation du secteur privé. En 2011, les pouvoirs publics ont mis en place un portail de données publiques en libre accès (*data.overheid.nl*) sur lequel les organisations gouvernementales peuvent enregistrer les sources de leurs bases de données ouvertes. Ce portail, qui applique une approche de bas en haut, est considéré comme le point de départ de la création de la politique néerlandaise en matière de données publiques en libre accès. Au Danemark, *Mindlab* – un département interministériel d'innovation impliquant des citoyens et des entreprises dans l'élaboration de nouvelles solutions pour la société, financé par les ministères des Affaires économiques et commerciales, des Impôts et de l'Emploi – applique des principes de conception participative et la cartographie des services pour associer les citoyens, les usagers et d'autres acteurs aux phases précoces de planification des prestations de services. *Mindlab* a par exemple, testé avec des usagers l'emploi de téléphones mobiles pour l'établissement des déclarations fiscales et recueilli leurs réactions et commentaires, ce qui a permis de modifier les projets du gouvernement et d'éviter de coûteuses erreurs. Il a développé des réseaux sociaux avec et pour des travailleurs migrants hautement qualifiés afin de les inciter à rester au Danemark.

L'Initiative d'évaluation civique en Italie est une forme intéressante de participation des citoyens à l'évaluation des services publics. Elle montre comment des approches collaboratives peuvent être mises en œuvre au stade final de l'évaluation des services comme moyen de promotion d'une participation plus large et d'une prestation de services plus inclusive. Le gouvernement central a pour rôle de faciliter l'activité, de veiller à la participation de toutes les parties prenantes (collectivités locales, agences, citoyens individuels), et de coordonner les extrants (voir Encadré 3.1).

Encadré 3.1. **Initiative d'évaluation civique (Italie)**

L'Initiative d'évaluation civique a été lancée en 2008 sous forme de projet pilote par le Département de l'administration publique en partenariat avec *Cittadinanzattiva* (association civique nationale). L'objectif du projet est de promouvoir la collaboration entre l'administration publique et les citoyens (usagers) dans l'évaluation des services publics. L'initiative adopte une perspective centrée sur l'usager pour élaborer des outils et des méthodologies d'évaluation qui sont ensuite appliqués aux situations réelles. Le but n'est pas de fournir une évaluation structurée (comme une inspection), mais d'associer les citoyens à une évaluation partagée, menée en partenariat avec les administrations et les associations civiques.

Dans la première phase du projet, des citoyens de municipalités sélectionnées ont participé à l'évaluation de services scolaires et de guichet (par exemple, information générale, paiement des impôts, services démographiques). La seconde phase du projet a démarré en 2009, plaçant l'accent sur la « qualité urbaine », dans le but d'évaluer les services dans les zones urbaines des municipalités locales (entretien de la voirie, éclairage public, déchets urbains, état des bâtiments publics). Les différentes dimensions des indicateurs appliqués lors du suivi effectué par les citoyens ont été choisies sur la base d'une approche participative faisant intervenir des experts, des représentants des administrations et des associations non gouvernementales, et des citoyens.

Les dimensions retenues ont été : la sécurité, l'accès et la fiabilité, l'information, la sociabilité, les transports et le trafic, la propreté, la gestion des déchets et la maintenance.

L'évaluation des conclusions préliminaires de l'Initiative, menée en juillet 2010, témoigne de l'atteinte de résultats positifs. Le programme a facilité la collecte d'une base factuelle en vue de la prise de décisions, favorisé le développement du réseau et les communications sociales, et renforcé la compréhension du public des problèmes quotidiens auxquels sont confrontées les administrations locales. L'initiative sera élargie pour en faire un outil participatif et civique largement accessible, aux fins d'améliorer les services et performances des administrations.

Source: d'après les informations fournies par le Département de l'administration publique, ministère de l'Administration publique et de l'Innovation, Italie.

Défense

L'utilisation de la co-production au sein des services de défense n'a pas grandement été évoquée dans l'enquête, si ce n'est par les États-Unis (voir Encadré 3.2). Cependant, plusieurs pays ont institué des possibilités de service civil dans leurs forces de défense, notamment la Finlande,

le Danemark, la Grèce, le Mexique et la Norvège. L'exemple américain montre que même un domaine aussi sensible peut tirer profit des ressources de la communauté et, dans certains cas, offrir une réponse politique meilleure que des services exclusivement professionnels.

Encadré 3.2. **Citizen Corps (États-Unis)**

Suite aux graves événements du 11 septembre 2001, les autorités d'état et locales ont renforcé les possibilités pour les citoyens de prendre une part active à la protection de leur pays et de suppléer les équipes de premier secours au plan local. *Citizen Corps USA* a été créé pour faciliter la coordination des activités des bénévoles aux fins d'améliorer la sécurité, les capacités et l'état de préparation des communautés face aux situations d'urgence. L'initiative permet aux citoyens de prendre part à un vaste éventail d'activités visant à mieux protéger leurs familles, leurs maisons et leurs communautés contre les menaces liées à la criminalité, au terrorisme et aux catastrophes en tout genre. *Citizen Corps* est organisé sous forme d'un réseau national de conseils de *Citizen Corps* au niveau des états ainsi qu'au plan local et tribal. Leurs activités portent notamment sur la coordination de la participation des citoyens et des bénévoles aux interventions communautaires en cas de catastrophes en vue de soutenir les efforts locaux d'atténuation, de préparation, de réaction et de relèvement.

C'est un bon exemple de partenariat entre les pouvoirs publics et les citoyens, fondé sur une approche additionnelle de la prestation de services. Les citoyens forment une capacité de terrain susceptible de réagir aux urgences et de fournir des renseignements au plan local, alors que les pouvoirs publics assurent des activités de défense plus spécialisées et professionnelles. Le programme utilise les réseaux communautaires et table sur les points forts de la communauté pour atteindre ses objectifs clés. C'est un moyen de susciter l'engagement et l'appropriation de la part des citoyens, deux éléments indispensables d'une réaction efficace dans les situations d'urgence, mais aussi de réduire les coûts pour le budget de l'État, puisque fondé sur le principe du bénévolat.

Les pouvoirs publics jouent le rôle de catalyseur, de mobilisateur et de dispensateur de connaissances et de formation. Il s'agit d'un exemple de création d'une organisation dans le but de mobiliser le potentiel des citoyens et de développer l'implication et les capacités des communautés aux fins de les intégrer dans les services publics. Le programme est désormais en place dans l'ensemble des États-Unis.

Source: www.citizencorps.gov.

Ordre public et sécurité

En matière de sécurité collective et de justice des mineurs, certaines approches collaboratives de la prestation de services font intervenir citoyens

et usagers. Sur les 12 pays ayant répondu à l'enquête sur la co-production pour cette catégorie de services, la grande majorité a évoqué comme points positifs la confiance accrue que les citoyens accordent aux pouvoirs publics et le renforcement de leur participation. Quelques-uns espèrent parvenir à une réduction des coûts.

Tous les exemples construisent un capital social et semblent instaurer une approche axée sur la résolution des problèmes et des solutions plus pérennes aux problèmes sociaux. Les éléments factuels témoignent d'une plus grande efficacité du système de justice des mineurs et les rapports font état d'améliorations plus durables des programmes de sécurité collective au sens large, en raison d'une meilleure appropriation locale. Certains signes laissent entrevoir une diminution des coûts de ces modèles de prestation de services, sans qu'ils soient toutefois précisés.

La sécurité collective relève du bien public. Les exemples soulignent sa co-production avec les citoyens et les organisations de la société civile au plan local. La clé du succès de cette co-production est l'implication directe des organisations locales dans l'identification des problèmes, la mobilisation de l'action de la communauté et la mise en place des solutions.

Dans ce domaine, le partenariat pour la sécurité collective en Nouvelle-Zélande (voir Encadré 3.3) est un exemple mettant en lumière le recrutement par les pouvoirs publics d'individus ou de groupes de citoyens pour faire face à un certain désengagement de la communauté et prévenir les difficultés. Une approche similaire, fondée sur l'implication des communautés dans la mise en place de solutions aux problèmes de sécurité, a été développée à Madisonville aux États-Unis (voir Encadré 3.4). Les communautés initient le changement et travaillent en partenariat permanent avec des agences statutaires à la recherche de solutions (diminution de la criminalité). Dans ces deux exemples, la participation de la communauté renforce l'appropriation du problème et, par la même occasion, la probabilité de parvenir à des solutions durables. Contrairement à ce qui se passe à Porirua, le cas de Madisonville est un exemple de co-production additionnelle dans laquelle chaque partenaire apporte sa contribution. Le projet « Femmes de paix » au Brésil est un autre exemple dans ce domaine : il vise à autonomiser les femmes, en faire des médiatrices sociales au sein des communautés et des zones métropolitaines et des contributrices à la politique de sécurité publique locale aux fins de prévenir la violence contre les femmes et les jeunes. Dans le cadre de ce projet, initié par le ministère brésilien de la Justice, des femmes sélectionnées, suite à un appel public à candidature, ont participé à sa conception et ont été formées par des professionnels et des OSC à des questions relatives aux droits de l'homme, à la médiation dans les conflits et aux procédures juridiques et judiciaires.

Elles ont ensuite cherché à identifier les familles comprenant des jeunes et des femmes en situation de risque.

Encadré 3.3. **Sécurité collective à Porirua (Nouvelle-Zélande)**

Porirua était confrontée à un problème endémique de violence et de taggage dans toute la ville, qui a été résolu grâce au travail de « *Safer Porirua* », un partenariat multi-agences. Cette approche collaborative – initiée en 2006 – a impliqué les agences locales en charge de la sécurité collective (*Porirua Healthy Safer City Trust*), rassemblant des citoyens et des organisations locales, aux fins d'améliorer l'environnement et créer une ville plus sûre. Le système fait partie d'un plan d'ensemble et a permis de parvenir à des améliorations significatives dans les domaines prioritaires du partenariat. Deux ans après le lancement du programme, dans le respect des délais et du budget, Porirua s'est vue décerner le label international de « communauté sûre ».

Le programme combine des approches à la fois individuelles et collectives de la prestation de services, se fondant sur les connaissances et l'expertise de la communauté pour résoudre des problèmes délicats. Un exemple de cette approche communautaire a été le recrutement de « *graffiti grannies* », des femmes issues de familles impliquées dans des gangs qui ont formé le groupe d'action *Waitangarua* et ont été chargées par le Porirua *Safer Community Council* de nettoyer tous les graffitis. Comme elles connaissaient les jeunes auteurs de ces graffitis, elles ont été en mesure de les convaincre de procéder eux-mêmes au nettoyage. Un autre exemple de collaboration avec la communauté a été le programme *Streets Ahead 237*, lancé par un ancien membre du gang *Mongrel Mob* pour offrir aux jeunes une alternative à l'implication dans des gangs.

L'approche a été axée sur une décision consciente d'agir différemment ; l'autonomisation de la communauté a été jugée essentielle pour résoudre le problème, car elle accroît la probabilité de parvenir à des améliorations constantes et des changements durables. Elle a également facilité la mise en place de réseaux communautaires et le renforcement des capacités. L'entraide entre les jeunes a mis en lumière l'efficacité du traitement des causes profondes du problème, ainsi que des dommages visibles tels que le vandalisme par les graffitis. La co-production a eu un impact manifeste (accréditation internationale), et a été intégrée en tant que moyen de parvenir et de préserver les améliorations.

Le coût de cette approche de la prestation de services est relativement faible comparativement au traitement professionnel traditionnel du vandalisme et de la petite délinquance. Le travail communautaire se substituant aux services professionnels, les coûts ont toutes les chances de baisser et les ressources ainsi dégagées peuvent être allouées au développement de nouveaux services répondant à d'autres besoins de la communauté.

Source: www.pcc.govt.nz/Publications/Porirua--Safe-As!--City-Accreditation.

Encadré 3.4. **Programme de partenariat pour la sécurité collective à Madisonville (États-Unis)**

Une forte criminalité – y compris le trafic de drogue, les vols et la prostitution – empoisonnait la résidence Madison Villa à Madisonville, Kentucky. Bon nombre des personnes âgées vivant dans ce complexe ne se sentaient plus en sécurité chez elles et avaient perdu en qualité de vie du fait de la criminalité. Le conseil des résidents de Madison Villa, refusant de vivre plus longtemps dans la crainte, s'est adressé aux autorités de Cincinnati, leur demandant de les aider à rétablir la sûreté et la sécurité dans la résidence.

Le *Community Police Partnering Center* (CPPC), mis en place en 2002 pour établir des partenariats entre les quartiers de Cincinnati et le département de la police, a été appelé à l'aide pour régler les divers problèmes de délinquance et de troubles de l'ordre public. Son objectif est de favoriser la coopération et la confiance et de faire ainsi en sorte que quartiers et police collaborent à la résolution des problèmes communautaires. Un bilan CPTED (prévention de la criminalité par la conception environnementale) a été mené dans la résidence Madison Villa, et des recommandations d'améliorations ont été présentées au conseil des résidents.

La réussite du projet dans le rétablissement d'un environnement de vie sûr tient aux techniques efficaces mises en œuvre pour régler les problèmes et au partenariat étroit entre les groupes de quartier. Les résidents ont donné l'impulsion et les orientations pour les améliorations et ont, en toute circonstance, voulu être impliqués et engagés. La police a écouté les doléances des résidents, impliqué ces derniers dans les évaluations de sécurité de la zone, et pris des mesures en réponse aux conclusions, par exemple en mettant en place des patrouilles à pied. La direction de Madison Villa a procédé à des améliorations physiques portant sur l'éclairage, les espaces verts et la structure de la résidence.

Ces mesures ont abouti à un renforcement du sentiment de sécurité et de bien-être. Les services sont moins coûteux en raison des contributions bénévoles ou bon marché de la communauté, plus abordables que des prestations exclusivement professionnelles, mais des données plus précises à cet égard font défaut. Il s'agit d'un modèle additionnel de prestation de services ; sans la contribution de la communauté, la police n'aurait pas été en mesure d'assurer ce service et d'améliorer la situation. Les résidents continuent de jouer un rôle actif dans les évaluations de sécurité et le suivi régulier. Au final, le projet a non seulement permis de diminuer la délinquance et d'améliorer la sécurité à Madison Villa, il a également eu un impact positif au plan social, grâce à la mise en place de partenariats solides et au rétablissement de la confiance et de la fierté des résidents dans leur communauté, tout en renforçant les capacités et l'implication de cette dernière.

Source: www.lisc.org.

Les pratiques en matière de services dans le domaine de la justice des mineurs offrent des exemples de modèles de co-production davantage axés sur l'individu, nécessitant la contribution d'usagers individuels. Dans ce système, on retrouve certains éléments communautaires, tels que la création de jeunes formés et dotés de nouvelles compétences, leur permettant de rompre l'engrenage de la délinquance et de soutenir leurs pairs qui sont dans cette situation.

Encadré 3.5. **Tribunaux des jeunes sur la base du dollar-temps (États-Unis)**

Le Tribunal des jeunes sur la base du dollar-temps de Washington, D.C., est un exemple d'application du principe de co-production pour impliquer les jeunes dans l'amélioration de la justice des mineurs. Ce tribunal a été initié dans le contexte d'un programme de co-production lancé par Edgar Cahn et visant à introduire un cadre radicalement nouveau de protection sociale et de justice sociale qui fait des bénéficiaires de services des co-producteurs du changement.

Lors de la création de ce Tribunal en 2003, la moitié de la population majoritaire noire de moins de 35 ans était en prison, en liberté conditionnelle ou en probation. Le système de justice des mineurs était proche de l'implosion, forcé de juger irrecevables les premières et deuxièmes infractions en raison de la surcharge d'affaires. Le Tribunal pour mineurs a eu recours à la co-production basée sur le recrutement des jeunes délinquants eux-mêmes pour changer la situation. L'objectif du Tribunal pour mineurs sur la base du dollar-temps est de détourner les primo-délinquants de 13 à 17 ans du système de justice des mineurs et d'offrir une alternative sérieuse au traitement traditionnellement judiciaire des affaires de mineurs. Le système fait intervenir des jeunes en tant qu'avocats de bonne conduite. Cette approche a été intégrée dans la pratique : les jeunes primo-délinquants auteurs d'infractions non violentes sont traduits devant un jury composé d'adolescents, qui a le pouvoir d'imposer une sanction. Les accusés peuvent échapper à des poursuites officielles s'ils exécutent les sanctions imposées par leurs pairs.

Ces sanctions peuvent inclure la participation au tribunal en tant que juré, l'exécution de services communautaires, l'indemnisation des dommages causés aux biens, la rédaction d'une lettre d'excuse à la victime ou sa famille, la rédaction d'une dissertation sur des thèmes afférents à l'infraction, et la participation active à des services extérieurs tels que le conseil, le mentorat ou les programmes de prévention de la toxicomanie. Lorsqu'un jeune refuse de participer ou d'assumer la responsabilité de son propre développement personnel, le Tribunal des jeunes a le pouvoir de renvoyer le dossier devant les instances ou la Cour supérieure qui appliqueront la procédure judiciaire ordinaire.

Encadré 3.5. **Tribunaux des jeunes sur la base du dollar-temps (États-Unis)** *(suite)*

Il s'agit d'un exemple d'initiative de la société civile ou du secteur de l'économie sociale, menée en partenariat avec les pouvoirs publics. Le cœur du système est un modèle d'examen et de soutien par les pairs, les jeunes offrant leur temps gratuitement ou pour un coût minime. Ces contributions volontaires servent de substitut à des ressources professionnelles onéreuses qui peuvent ainsi être consacrées à des affaires plus complexes. En 2009, le tribunal des jeunes a traité plus de 740 dossiers les samedis et 483 jeunes ont été condamnés à siéger en tant que jurés pour juger leurs pairs. Cent soixante-quinze autres jeunes ont effectué plus de 2 700 heures de travaux d'intérêt général. Dans l'ensemble, il a été estimé que cette contribution a permis au district d'économiser plus de USD 19 000.

Cette approche est désormais intégrée au système judiciaire et donne des résultats bien plus probants que les approches traditionnelles ; en 2007, le Tribunal des jeunes a traité 80% des affaires de primo-délinquance. Sur l'ensemble des jeunes déférés avec ou sans succès devant le Tribunal des jeunes depuis janvier 2003, seuls 11% ont fait l'objet d'une nouvelle arrestation dans l'année qui a suivi leur première arrestation. Le Royaume-Uni a mis en place certains systèmes pilotes similaires, avec de jeunes délinquants ou d'autres adolescents impliqués dans le traitement des affaires de délinquance juvénile.

Source: www.tdyc.org.

Services de santé

Comme évoqué au Chapitre 1, il appartient aux pouvoirs publics de relever le défi de l'allongement de l'espérance de vie et de réorienter les services vers la prévention des maladies plutôt que leur traitement. À l'occasion de la mutation des services, les usagers deviennent des partenaires clés pour atteindre les résultats escomptés et réduire le coût des services de soins aigus et en institution, extrêmement onéreux. Certains pays considèrent désormais la co-production comme une absolue nécessité pour répondre aux défis de santé du 21ème siècle. Un rapport du *National Endowment for Science, Technology and the Arts* (NESTA) a observé que 60-70% des soins de santé concernent des affections de longue durée et a conclu que nous avons probablement atteint les limites de ce que le NHS peut réaliser sans co-production de la part de ses usagers (NESTA, 2008).

Un des éléments clés des divers modèles de co-production en matière de santé est la réduction du recours par les usagers à des experts, avec pour corollaire une diminution des coûts des services. Il s'agit pour l'essentiel d'approches à caractère substitutif dans lesquelles certains services précédemment dispensés par des professionnels sont désormais sous

le contrôle des usagers. Ces derniers sont soutenus et formés afin de mieux connaître certaines affections, gérer leurs propres soins au quotidien et limiter le nombre d'interventions de spécialistes. Le service professionnel commence à intervenir pour des fonctions plus spécialisées ou complexes ou en appui de la prise en charge par les usagers. Les ressources ainsi dégagées peuvent permettre de réduire les dépenses publiques ou être transférées sur d'autres priorités.

Ces approches mettent toutes l'accent sur la prévention, qui réduit la nécessité de services onéreux tels que les hospitalisations d'urgence ou les consultations externes. Certains pays recourent à la technologie et à des outils de prise de décision à domicile ou de surveillance de la santé pour réduire le recours aux experts et ainsi diminuer le coût des soins de longue durée (par exemple, la téléassistance aux États-Unis, ou les technologies d'assistance aux Pays-Bas, voir Encadré 3.7). Plusieurs de ces programmes, menés sous forme de pilotes, en collaboration avec des institutions universitaires, ont démarré à petite échelle puis ont été étendus après évaluation. Ils ont été développés par divers niveaux de gouvernement.

Associant la technologie à domicile (fournie par le secteur privé), l'autogestion par les usagers et un soutien professionnel ciblé, les systèmes de téléassistance ont démontré l'intérêt de la contribution des patients combinée à des TIC innovantes. Pour l'essentiel, les patients se prennent davantage en charge et requièrent moins de services professionnels et de soutien. Plusieurs expériences de téléassistance ont été menées dans divers états des États-Unis. L'évaluation a permis d'identifier des accroissements substantiels de productivité (le nombre de patients pris en charge par les infirmiers/ères passant de 7 à 17-20 par jour) et des réductions de coûts de l'ordre de USD 3 000 et USD 5 000 par patient. Ces résultats ont été obtenus grâce à la diminution de près de 90 % des consultations dans les services d'urgence et de 100 % des ré-hospitalisations. Les patients sont soutenus par des professionnels en cas de besoin, mais prennent eux-mêmes en charge leur suivi quotidien et gèrent leurs problèmes de santé. Leur qualité de vie s'en trouve améliorée et les épisodes aigus sont moins fréquents. Les essais préliminaires ont prouvé leur efficacité et aux États-Unis 50 000 patients recourent désormais à la téléassistance pour co-produire la prestation des services.

Encadré 3.6. **Le système *Health Buddy* (Pays-Bas)**

Le système *Health Buddy*, un partenariat avec le secteur privé, propose une technologie simple d'utilisation – un petit appareil appelé *Health Buddy* – installée au domicile des personnes. Il propose des outils en ligne d'aide à la décision et peut inviter les patients à suivre et contrôler leur état de santé, veiller à la prise des médicaments ou du traitement, faciliter les changements de mode de vie tels que le suivi d'un régime alimentaire et établir le contact avec un professionnel de santé. Il permet également aux patients d'accéder à leur propre dossier médical et de contacter des professionnels de santé en cas de besoin. Toutes les données saisies par les patients sont compilées et classées sur la base d'un code de couleur : vert, ocre ou rouge en fonction du niveau de risque. Ces données sont accessibles à titre confidentiel aux professionnels de santé, qui peuvent ainsi répondre de façon appropriée.

Le système *Health Buddy* a été implanté sous forme de projet pilote au plan local dans les villes d'Utrecht et de Nieuwegein. Une évaluation de l'impact du système *Health Buddy* sur les patients atteints de broncho-pneumopathie chronique obstructive et menée en 2005 par le centre médical universitaire d'Utrecht a indiqué que l'utilisation de cet appareil a permis de réduire les hospitalisations et d'augmenter le taux de satisfaction des patients. Par ailleurs, plus de 90 % des patients se sont déclarés très satisfaits du *Health Buddy* et plus de 80 % ont affirmé mieux comprendre et gérer leur affection. Les durées d'hospitalisation ont également été significativement réduites.

Les études menées aux États-Unis ont montré des résultats extrêmement positifs pour des systèmes similaires, en termes de réduction des hospitalisations, des traitements d'urgence et des visites à domiciles des infirmiers/ères. Le système *Health Buddy* coûte environ GBP 6 par patient et par jour, et près de 400 patients en sont équipés aux Pays-Bas. Dans ce système, le suivi et la gestion de la maladie par le patient se substituent aux fonctions exercées antérieurement par les professionnels. Les services professionnels, onéreux, peuvent ainsi être réorientés vers le soutien apporté aux patients afin qu'ils préservent leur santé et vers des aspects plus complexes des traitements, qui nécessitent une expertise médicale, tout en réduisant les coûts.

Source: Kimmelstiel, C. et al. (2004), « Randomized controlled evaluation of short and long-term benefits of heart failure disease management within a diverse provider network : the SPAN-CHF trial », *Circulation*, 110 : 1 450-1 455; Kobb, R., N. Hoffman, R. Lodge et S. Kline (2003), « Enhancing elder chronic care through technology and care co-ordination : report from a pilot », *Telemed J E Health*, 9: 189-195; et Niesink, A., G.H. de Weert-van Oene, A.J.P. Schrijvers (2006), « Evaluation of the effects of telemonitoring for COPD patients », University Medical Centre, Julius Center for Health Sciences and Primary Care, Utrecht.

Certains pays forment également les usagers des services afin qu'ils deviennent sources d'informations et soutiennent d'autres usagers dans la même situation. Au Royaume-Uni, les pouvoirs publics ont lancé des systèmes de soutien par des pairs – appelés « *patients experts* » – dans lesquels les patients atteints d'affections de longue durée sont en mesure de mieux contrôler leur santé grâce à une meilleure compréhension et prise en charge de leur état. En devenant *patients experts*, les personnes atteintes de maladies chroniques sont davantage à même de se soutenir et s'entraider mutuellement. Ce système associe des éléments de co-production avec les individus et la communauté, dans la mesure où il rend l'expertise accessible à d'autres groupes de patients et favorise la mise en place de réseau de soutien. Une évaluation indépendante a montré que ce système est probablement rentable car le coût de l'intervention est compensé par une diminution générale du recours aux services. Des résultats positifs secondaires ont également été enregistrés en termes notamment de bien-être psychologique et de niveau de satisfaction élevé des personnes ayant suivi la formation et tirant profit de leur appartenance à un réseau. Cette approche a été expérimentée plusieurs années et est désormais intégrée dans les secteurs concernés.

La co-production des usagers en vue d'une réduction des coûts pour les finances publiques peut également être un facteur d'amélioration des services de santé. Cette amélioration est obtenue en réduisant le niveau des soins professionnels coûteux dont les patients ont besoin grâce à l'appui de la technologie, l'auto-assistance, ou le soutien d'autres patients atteints de pathologies similaires. Ceci permet de renforcer la productivité du personnel professionnel, favorise une meilleure utilisation des ressources tout en minimisant le recours à d'onéreux services d'urgence. Des économies potentielles sont également probables en termes de dépenses futures, mais elles sont plus difficiles à quantifier et résulteront d'une gestion plus efficace des maladies, d'où un meilleur état de santé et moins d'interventions coûteuses telles que des hospitalisations ou des soins infirmiers en institution. Les évaluations des programmes de santé autogérés mettent en lumière une meilleure santé des patients, qui se reflète dans la diminution des hospitalisations non planifiées ou d'urgence, et l'évocation par ces patients d'une amélioration de leur bien-être associée à un contrôle accru.

Des modèles similaires de co-production, fondés sur le soutien par les pairs, ont obtenus des résultats positifs dans d'autres pays. Le programme d'autogestion du diabète (aux États-Unis) et le programme d'autogestion de la douleur chronique (CPSMP, au Canada) sont des pratiques de co-production axées sur le remplacement de certaines tâches professionnelles par la contribution des usagers. Dans ces systèmes, les pairs

leaders – eux aussi atteints de diabète ou d'autres maladies chroniques – aident d'autres patients en partageant leurs connaissances, leurs outils et leurs techniques de gestion de la douleur. Les deux systèmes ont obtenu de bons résultats en termes de qualité de vie pour les patients et de prévention de formes plus coûteuses de soins médicaux. Les évaluations ont montré que les personnes qui ont participé au CPSMP affichent plus de vitalité et d'énergie, souffrent moins, sont moins dépendantes des autres, jouissent d'une meilleure santé mentale, sont plus impliquées dans les activités quotidiennes et sont davantage satisfaites de leur vie comparativement à celles qui n'ont pas suivi le programme. C'est un exemple de contribution des usagers s'ajoutant aux services dispensés par des professionnels.

L'évaluation du service fournit un autre exemple d'implication des usagers. En Italie, depuis 2000, l'organisation de la société civile *Cittadinanzattiva* (citoyenneté active) a promu et mis en œuvre un système d'audit civique permettant aux citoyens d'évaluer la qualité des services de santé dispensés par les hôpitaux et autres structures médicales dans toute l'Italie. Les résultats de ces audits sont publiés dans un rapport annuel.

Étonnamment, l'enquête montre que la réduction des coûts ne compte pas parmi les principaux bénéfices escomptés ou les principales raisons sous-tendant l'implication des usagers dans la prestation de services de santé. Parmi les dix pays disposant de données sur la co-production dans le domaine des services de santé, seuls quatre ont identifié la réduction des coûts ou les gains de productivité comme des bénéfices escomptés du recours à des systèmes de co-production.

Protection sociale

Les pouvoirs publics sont confrontés à des problèmes similaires dans leur réponse aux besoins croissants et de plus en plus complexes en matière de services sociaux. La co-production est utilisée pour transformer les services. Les exemples de pays fournis dans ce secteur ont identifié plusieurs bénéfices tirés de la co-production : une meilleure qualité de vie, des économies de temps et d'argent, des services personnalisés, un partage de connaissances, une aide apportée aux entreprises dans le développement de produits à potentiel commercial, de meilleurs services, le renforcement de la confiance des citoyens.

Les exemples de co-production montrent que la protection sociale est un domaine se prêtant à d'importantes innovations. Beaucoup de programmes visent à donner aux usagers davantage de contrôle sur les services à la personne et à leur permettre d'exploiter au mieux leurs propres ressources et réseaux. Il en va ainsi des approches radicales désormais bien établies pour les adultes dans certains services ou pays (par exemple, la prise en charge

autonome d'adultes souffrant de maladie mentale aux États-Unis, voir Encadré 3.7). Ces approches ont pour objectif de diminuer les coûts pour les pouvoirs publics ou d'assurer davantage de services pour le même niveau de dépense. Les quelques rares données tirées des exemples témoignent d'une diminution des coûts par rapport aux services traditionnels et d'une amélioration des résultats pour les usagers.

Encadré 3.7. **Budgets autogérés pour les adultes souffrant de maladie mentale (États-Unis)**

Cinq états ont mis en œuvre des projets pilotes de prise en charge autonome ou établi des programmes destinés aux adultes atteints de troubles mentaux graves – la Floride, l'Iowa, le Maryland, le Michigan et l'Oregon. Un programme pilote est en cours de développement au Texas. Le programme *Empowerment Initiatives Brokerage* (EIB) en Oregon est mené par des personnes anciennement atteintes de maladies mentales et s'adresse à des personnes souffrant de ces maladies. En plus des services cliniques, les patients perçoivent un budget personnel annuel (USD 3 000 en 2008) afin de faciliter leur rétablissement. Ils sont assistés d'un intermédiaire qui les aide à identifier leurs objectifs et à organiser le soutien. Ces intermédiaires sont généralement des pairs qui ont eux aussi été affectés de troubles mentaux. Tous les programmes d'état diffusent des informations et soutiennent les usagers des services, certains, comme celui mené au Texas, allant jusqu'à publier en ligne de nombreux conseils et informations.

Ce système confère davantage de contrôle à l'usager et aux intermédiaires, plutôt qu'aux professionnels. Le programme a obtenu de bons résultats pour les usagers, notamment un taux d'emploi plus élevé, des formations menant à des emplois et une meilleure estime de soi et plus grande autonomie. Selon les rapports, les usagers sont davantage impliqués dans leur rétablissement. Aucune hospitalisation n'a été signalée durant le programme, ce qui représente une sérieuse économie. Sur un plan général, le programme est moins coûteux (USD 10 000 par personne) que les services traditionnels (USD 40 000 à USD 60 000 dans les foyers de groupe) et a été intégré dans les services de santé mentale généraux. Le programme a également permis de libérer des places dans les foyers de groupe et d'accueillir à moindre frais davantage d'usagers bénéficiant auparavant d'une prise en charge hospitalière.

Source: Department of Human Services, Addictions and Mental Health Division, Oregon state dans *UK Cabinet Office* (2009).

Une forme similaire de co-production est en place en Australie au niveau de l'État. La Commission pour les services aux handicapés d'Australie occidentale a développé un système de soutien pour les coordinateurs locaux (*local area co-ordinators)* basé dans les communautés locales. Ces personnes coordonnent, plutôt qu'elles ne fournissent des services et aident les personnes handicapées (et leurs familles/soignants,

selon le cas) à planifier, sélectionner et recevoir le soutien requis en la matière. Ils assistent entre 50 et 65 personnes handicapées. Depuis 1992, tous les financements destinés aux personnes recourant aux services des coordinateurs ont été alloués sur une base individuelle. Du fait du caractère autogéré des services, cette approche de co-production additionnelle aurait permis une réduction des coûts de l'ordre de 35 % par client, par rapport aux services traditionnels (Leadbeater et al., 2008). Ce programme a également identifié des bénéfices à plus long terme, car les personnes investissent dans leur bien-être, d'où une diminution des besoins de soins en institution, nettement plus onéreux. Son impact est encore renforcé par la création de communautés inclusives grâce à des partenariats et la collaboration avec les citoyens et les familles, des organisations locales et la communauté au sens large.

D'autres services de soutien social font appel aux TIC pour toucher à moindre frais un éventail d'usagers plus vaste que les services traditionnels, en veillant à ce que ces derniers s'adressent à ceux qui en ont le plus besoin. Dans ces approches, les usagers produisent une partie du service avec le soutien des pairs. Les pays concernés ont cité comme impacts positifs la réduction des coûts d'accès aux services et des transactions et l'accessibilité des services aux personnes qui n'en bénéficiaient pas auparavant. Le renforcement des capacités de la communauté est un autre impact relevé, les usagers s'impliquant dans les réseaux ou collaborant avec les organisations de la société civile. Des exemples de ces services existent tant au plan local que national. Le projet Socanter à Malmö, Suède, permet aux citoyens de participer activement et de partager leurs expériences des problèmes d'alcoolisme et de toxicomanie grâce à un forum de discussion sur Internet. Le projet, lancé sous la forme d'un service en ligne de questions-réponses à propos de l'alcool et de la drogue, puis développé en forum de discussion en ligne, permet également aux usagers d'entrer directement en contact et de profiter de conseils de professionnels. Cette approche devrait désormais être étendue à un éventail plus large de questions relevant de la protection sociale.

Le projet finlandais de jeunesse en ligne Netari est un autre exemple d'utilisation d'outils en ligne pour promouvoir des approches collaboratives. Netari utilise des réseaux en ligne existants, populaires auprès des jeunes, pour engager des discussions et établir des liens entre les travailleurs des services de jeunesse et les jeunes. Ces derniers peuvent choisir le degré de contact. Différents types et niveaux de service, personnalisés selon les besoins des usagers, ont été développés suite à cette approche collaborative. Les jeunes se voient également offrir la possibilité de suivre une formation en tant que travailleurs de jeunesse assistant bénévole et de collaborer avec des professionnels pour venir en aide à d'autres jeunes. Les nouveaux

services ont permis de toucher des groupes de jeunes qui n'utilisaient pas jusqu'alors les services de jeunesse traditionnels. Le passage à un service basé sur Internet a permis de réaliser des économies substantielles ; le service jusque là régional a pris une dimension nationale et sa disponibilité a été renforcée, passant de trois à six nuits par semaine. Grâce au soutien des non-professionnels, ce programme a ouvert l'accès au service à des jeunes habitants des zones rurales reculées.

Encadré 3.8. ***Parent Know How*** **(Royaume-Uni)**

Ce projet, récompensé par un prix, vise à renforcer l'implication des parents, et notamment des jeunes pères, dans l'éducation de leurs enfants. Développé par le Département de l'éducation du Royaume-Uni et *Digital Public*, une entreprise privée, il s'appuie sur des prestataires de service du secteur de l'économie sociale pour mettre au point une gamme de services numériques innovants offrant informations, conseils et réseaux sociaux. Les services ont été développés en collaboration avec des jeunes et incluent :

- une messagerie en ligne pour accéder à des services d'aide relationnelle ;
- un espace en ligne permettant aux pères de rester en contact avec leurs enfants ;
- un espace réservé au réseau social et de conseil grâce à *Second Life*, ainsi qu'un magazine virtuel de parentalité ;
- un réseau interactif de ressources pour les jeunes parents, avec des services personnalisés en divers formats.

Une technologie basée sur la téléphonie mobile combinée aux contributions directes des jeunes parents assure la pertinence des services et renforce l'appropriation du besoin de changer, notamment pour les pères.

Cette technologie est un moyen de créer des liens et des réseaux offrant le soutien requis pour parvenir aux changements escomptés. À ce jour, plus d'un million de parents ont été impliqués et le coût par interaction des usagers a été significativement réduit, comparativement aux services traditionnels. L'adjonction d'un réseau d'usagers a permis d'allouer les services professionnels coûteux là où ils sont le plus nécessaires. C'est un bon exemple de contribution permanente à la prestation de services.

Source: Management Consultancies Associates Limited, « Parent know how transforming outcomes for children for the department for children, schools and families », MCA Innovation Consultancy case study.

La base factuelle démontrant le caractère rentable de la co-production dans le domaine de la protection sociale augmente sans cesse, notamment en ce qui concerne l'aide sociale aux adultes. Les rapports d'évaluation du programme britannique de soutien autogéré ont identifié des réductions moyennes de coûts de l'ordre de 15 % par usager. Elles ont également mis en lumière un accroissement de 23 % du nombre de personnes aidées, alors que les budgets n'ont augmenté que de 6 % (Poll et Duffy, 2008). Les évaluations identifient dans les services traditionnels des facteurs d'inefficacité que les nouveaux services sont à même de corriger grâce à l'innovation. De telles approches radicales ont des impacts majeurs sur les organisations et services traditionnels, et nécessiteront des changements organisationnels et structurels très importants pour en tirer un profit maximum. Les intérêts établis risquent fort de manifester une résistance aux changements et il est probable que nous assistions à une augmentation de la demande du fait d'une plus grande attractivité des services pour les usagers. Cependant, les économies potentielles et une nette amélioration du taux de satisfaction des usagers démontrent la rentabilité de tels changements.

Affaires économiques

La collaboration avec les citoyens peut produire des solutions réalistes à des problèmes économiques délicats et complexes. Des pays ont eu recours aux TIC pour impliquer les citoyens dans la révision et la refonte de services tels que les transports. Cette participation des citoyens a un coût, mais il est gérable dans le cadre des budgets existants pour les exemples dont nous disposons. Les bénéfices sont clairs en termes d'amélioration des services et de transparence du processus décisionnel. Ces programmes sont expérimentaux et n'ont pas fait l'objet d'évaluation.

Le Royaume-Uni offre un exemple de refonte collaborative des transports dans les zones rurales. Les pouvoirs locaux ont travaillé avec le *Design Council*, plusieurs sociétés d'études techniques du secteur privé et des usagers pour restructurer ces services. Dans le Buckinghamshire, des usagers se sont penchés sur le problème de la desserte des hôpitaux et ont conçu des approches innovantes à cet égard. Un nouveau partenariat a ainsi été noué avec le secteur de l'économie sociale, permettant aux usagers de prendre connaissance en ligne des possibilités de transports disponibles en fonction des localités. Dans le Northumberland, la petite communauté rurale de Scremerston a mené avec le *Design Council* une étude sur les problèmes de transport. Les participants ont conclu à la possibilité d'employer plus judicieusement les moyens de transports sous-utilisés sur certains parcours, notamment les trajets scolaires. Les ressources disponibles ont ainsi été optimisées grâce à un programme de covoiturage et un meilleur accès à l'information relative aux transports publics. Ces projets ont fait appel à

divers outils en ligne pour permettre aux usagers de relater leurs expériences des services (outils Web 2.0 tels que les blogs, outils de communication et d'interaction), et de les inciter à employer des outils de modélisation aux fins de planifier de nouvelles approches de la prestation de services. C'est un exemple de contribution des usagers à un stade précoce de la conception des services et d'exploitation innovante des TIC. Cette approche a permis d'améliorer les services pour les communautés rurales et d'utiliser de manière plus efficiente les moyens disponibles. Ces systèmes sont trop récents pour que nous dispositions d'éléments factuels étayant l'intégration et la pérennisation des changements. Cependant, l'implication des communautés et la contribution des usagers laissent présager d'une meilleure identification des besoins et de services plus durables. Ces changements ont permis un emploi plus efficace des moyens existants et l'utilisation des TIC pour ajuster les ressources aux besoins. Il s'agit là d'exemples forts d'innovation initiée par la communauté.

Les Pays-Bas ont évoqué un autre exemple très intéressant d'utilisation innovante des TIC comme outils de collaboration avec les citoyens dans la planification et conception conjointes des localités. *Virtual City* est un outil en ligne de planification et de refonte des projets de reconstruction des villes, fondé sur *Second Life*. Le programme est en place dans plusieurs villes dont Apeldorn, Helmond et Tilburg. Les citoyens peuvent visiter les villes virtuelles, découvrir les idées et propositions d'amélioration, voter pour des solutions alternatives et dialoguer en ligne avec d'autres citoyens. Un exemple concret en est la refonte de la place du marché d'Helmond, finalement entreprise après dix ans de discussion, grâce à un débat et un vote en ligne. Les nombreuses opportunités de débat et la transparence accrue des propositions ont réduit le nombre de recours déposés devant les tribunaux dans le but de bloquer certains projets de redéveloppement. Les systèmes ont eu des retombées positives concrètes et permis de lever des obstacles dressés de longue date. L'exemple de *Virtual City* aux Pays-Bas témoigne de la manière dont les citoyens peuvent stimuler une nouvelle réflexion et l'innovation dans les services. Ces systèmes semblent fournir des solutions plus durables grâce à un débat ouvert et à l'appropriation des décisions. Compte tenu de son succès, cette approche a été appliquée dans plusieurs villes confrontées à des problèmes d'aménagement urbain épineux et complexes et donné lieu à des solutions consensuelles.

En Italie, à Gènes, le débat public sur un projet d'infrastructure (la construction d'une autoroute) a été organisé sous forme d'une série de 12 réunions publiques consacrées à la présentation du projet, à la discussion de certains thèmes particuliers et à des ateliers. La consultation du public a permis la diffusion d'informations et les citoyens ont procédé à des échanges de vues dans le cadre d'un forum. Il s'en est suivi une

modification du tracé initial, avec pour corollaire une réduction sensible du nombre d'expropriations. Un observatoire a été mis en place avec des représentants des citoyens afin : *i)* d'améliorer la planification et l'exécution du projet ; *ii)* d'assurer l'information du public et la communication à tous les stades de la planification et de la réalisation du projet ; et *iii)* de coopérer avec l'administration publique dans la perspective d'actions de requalification urbaine et environnementale. En Norvège, les citoyens et les principaux acteurs participent au processus d'octroi de licence pour les infrastructures énergétiques, au stade de la conception pour les indispensables évaluations d'impact environnemental et au stade des auditions publiques pour l'étude des demandes. Dans ce contexte, les communautés locales, propriétaires fonciers, ONG, pouvoirs locaux et régionaux ainsi que plusieurs organes gouvernementaux nationaux sont largement consultés. Les commentaires formulés sont des éléments importants qui viennent compléter les évaluations menées par des professionnels.

D'autres exemples d'initiatives de co-production font intervenir les pouvoirs publics, le monde des affaires et les organisations du secteur privé dans le but de développer ou mettre en place des solutions conviviales et moins coûteuses dans le respect des exigences administratives posées aux entreprises (voir les exemples de la Finlande et de la Nouvelle-Zélande, Encadrés 3.9 et 3.10).

Encadré 3.9. **Administration municipale favorable aux entreprises (Finlande)**

L'administration municipale favorable aux entreprises est une initiative de co-production lancée par la ville d'Helsinki avec des parties prenantes et des organisations du secteur privé dans le but d'améliorer l'efficience et la convivialité des procédures des services d'appui aux entreprises. La Fédération des entreprises finlandaises (Helsinki), la Chambre de commerce de la région d'Helsinki et les Concepteurs de services d'Helsinki participent à cette initiative.

Elle consiste à : *i)* faciliter le processus d'obtention de permis pour les organisateurs d'événements extérieurs privés et établir des liens entre ces événements et la promotion du tourisme ; *ii)* interconnecter les divers services municipaux et conseiller les créateurs d'entreprise ; et *iii)* développer un processus afin d'aider les PME à acheter des parcelles de terre (ou des installations).

Encadré 3.9. **Administration municipale favorable aux entreprises (Finlande)** *(suite)*

La conception de services (par exemple, des visites chez les clients, des enquêtes « client mystère », la cartographie des processus, et la mise en place de services numériques) et d'autres méthodologies sont utilisées pour faciliter la transition d'une perspective centrée sur la production à une perspective axée sur l'usager. Si chacun des points de contact des services aux entreprises était en soi convivial, le processus dans son ensemble ne l'était pas. La collaboration entre les services et les secteurs s'est avéré un élément clé pour la conception de processus de services plus efficients et conviviaux.

L'initiative a permis une réduction du nombre de visites des organisations du secteur privé aux divers départements, des délais plus courts et des processus plus fluides. Les organisateurs se sont heurtés à un problème financier : la rigidité du processus budgétaire annuel de la ville. En effet, les ressources sont allouées en début d'année, en une seule fois pour l'ensemble de l'administration et sans coordination pour l'usager.

Source: selon des informations fournies par la Ville d'Helsinki, Finlande.

Logement et équipements collectifs

Les approches de la co-production dans le domaine du logement et des équipements collectifs reposent pour la plupart sur les citoyens. Cependant, il existe des exemples d'implication de groupes ou de réseaux de locataires qui démontrent les avantages de la co-production au-delà de la création de valeur sociétale. Les programmes dans ce domaine rendent possible la prestation de services qui n'auraient pas été accessibles s'ils étaient dispensés par des professionnels. Parmi ces services, on trouve des exemples de co-production tant additionnelle qu'à titre de substitut. Généralement, la co-production dans ces services suppose des relations permanentes entre les pouvoirs locaux et les citoyens, les autorités agissant en tant que facilitateur et fournissant la technologie et la formation pour remplir ces nouveaux rôles. Ceci permet de créer de nouvelles compétences et de renforcer les capacités ayant un impact social, les personnes s'impliquant davantage dans leurs localités. Les coûts et bénéfices n'ont pas été quantifiés, mais on peut s'attendre à une diminution des coûts grâce à la contribution des communautés. Les modèles coopératifs de développement des quartiers, avec implication des communautés au stade de la planification et de la prestation des services, sont principalement employés au niveau local au Canada, au Royaume-Uni, en France et – au niveau expérimental – en Finlande.

Encadré 3.10. **Solutions de co-production pour améliorer la communication des données des entreprises (Nouvelle-Zélande)**

En 2010, le Gouvernement néo-zélandais a mené une consultation publique à propos d'une nouvelle opportunité de co-production. Les entreprises sont tenues de fournir mensuellement à l'administration fiscale des informations sur les montants versés à leurs salariés, le montant des déductions et d'autres transactions effectuées via le système fiscal (telles que la déduction du remboursement des prêts étudiants et les contributions à *KiwiSaver*). Traditionnellement, les entreprises s'acquittent de ces obligations en complétant des formulaires papier, en saisissant les données sur le site web de l'administration fiscale ou en téléchargeant un fichier électronique. Quelle que soit la forme retenue, les erreurs sont fréquentes, dont les corrections entraînent des coûts et des retards tant pour le fisc que pour les entreprises. Cependant, beaucoup de ces dernières utilisent des logiciels de gestion des paies pour calculer les salaires de leurs employés, les taxes, et les autres transactions réalisées via le système fiscal.

La proposition de co-production a consisté à travailler avec les développeurs de logiciels de gestion des paies pour mettre au point un nouveau cadre grâce auquel le logiciel envoie directement par Internet les données requises à l'administration fiscale. Ce système permettrait à l'entreprise de gagner du temps et de réaliser des économies, et à l'administration fiscale de disposer de données plus exactes. Ce serait également une nouvelle opportunité pour les développeurs – l'ajout de cette fonctionnalité rendrait leurs logiciels plus attractifs pour les entreprises qui n'en sont pas encore dotés. Les entreprises et les développeurs ont tous accueilli avec enthousiasme cette proposition. L'administration fiscale a mis en place un groupe de travail composé de développeurs pour mener à bien cette tâche.

Source: Selon des informations fournies par la Commission des services d'État, Nouvelle-Zélande.

Le système de participation des locataires (TPS) à Toronto, Canada, est un exemple de conception et de développement communautaires participatifs dans lequel les pouvoirs publics investissent du temps en début de processus pour mettre au point une nouvelle organisation et forme de prestation de services avec les usagers. Il témoigne également de l'intégration de la contribution des usagers dans un modèle économique. Le modèle développé par la *Toronto Community Housing Corporation* (TCHC) repose sur le principe de gestion communautaire, des locataires contribuant activement au processus de prise de décision. Les avis des locataires sur les questions afférentes à la communauté et au quartier sont recueillis afin de juger de la qualité des services en place. L'objectif est de fournir des services de logement plus efficients, de prendre des décisions

plus judicieuses et de procéder à des améliorations durables. Tous les locataires sont invités à participer à l'élaboration de la nouvelle organisation et à la création de communautés solides et socialement inclusives. Près de 5 000 d'entre eux ont contribué à la conception des nouveaux processus et structures organisationnels. Il en est résulté une structure hautement participative, avec 400 locataires élus en tant que représentants des divers immeubles ou complexes et un conseil des locataires au niveau de l'ensemble. Les représentants des locataires ont activement contribué aux plans de gestion communautaire et à l'allocation des fonds. Ils sont également chargés de relayer les questions des locataires de leur propre immeuble ou complexe et de leur rendre compte. Ils collaborent avec le personnel professionnel au règlement des questions locales et au développement des modèles économiques locaux, définissent les priorités, allouent les ressources et identifient les problèmes internes et stratégiques. Ce processus collaboratif a donné naissance à une structure qui intègre la contribution des locataires à divers stades et dans divers aspects des services.

Un autre exemple a été évoqué, là encore avec les locataires de certains des ensembles résidentiels les plus défavorisés de Cardiff, Royaume-Uni. Le système de co-production en matière de logement de la *Taff* fonctionne comme suit : les locataires gagnent des crédits en consacrant bénévolement de leur temps à dispenser les services de l'association pour le logement et en aidant cette association à développer et améliorer ses services. Ces crédits leur permettent ensuite de profiter des infrastructures culturelles et de loisirs locaux. Ils sont alloués aux locataires en contrepartie d'un vaste éventail d'activités dont la participation aux réunions et aux groupes de discussion, la participation aux comités d'interview du personnel de la *Taff*, la rédaction d'articles pour la lettre d'information de la *Taff*, et l'aide à l'organisation d'événements. Cette approche d'échange communautaire s'est avérée judicieuse ; elle entraîne une réduction des coûts pour le budget public en s'appuyant sur le principe du bénévolat et renforce les capacités et les réseaux de la communauté. Les frais de fonctionnement sont minimisés. La *Taff* octroie aux locataires des récompenses peu coûteuses, mais qui montrent néanmoins que le travail est apprécié. Des systèmes similaires sont basés sur l'échange de temps et de compétences au sein des communautés elles-mêmes. Ce principe est désormais en vigueur dans plusieurs pays et repose sur un modèle d'usagers de services et de communautés dont la contribution consiste à offrir leur temps ou leurs compétences.

Le projet *Creating Attractive, Developed and Dynamic Societies* (CADDIES) est actuellement mené dans trois quartiers d'Helsinki, Finlande. Des organisations de la société civile, des citoyens, des responsables municipaux et des organismes publics (bibliothèques, écoles, organes

d'urbanisme) locaux y jouent un rôle central. L'organisation qui supervise le projet, *Helka*, fait également office d'intermédiaire et soutient les acteurs locaux. Les participants impliqués interagissent via un site web créé à cet effet. *Helka* offre une plateforme en ligne et forme les usagers à l'administration du site.

Encadré 3.11. **Accueil familial : co-production de services de logement et de prise en charge dans les zones rurales (France)**

En France, des systèmes participatifs de logement ont été mis au point, notamment dans les zones rurales. Cette approche vise à améliorer la qualité de vie des personnes âgées grâce à l'engagement du voisinage. Le concept *Villa Family* (Domiciales) repose sur deux logements séparés dans une même et grande maison occupée par deux familles hôtes. Chaque famille héberge trois personnes âgées, en moyenne de plus de 80 ans, nécessitant une assistance pour mener à bien leurs tâches quotidiennes (par exemple, ménage, toilette, habillement, cuisine, etc.) mais pas de prise en charge médicale à temps plein. Les personnes âgées vivent au rez-de-chaussée, disposent de leur propre chambre à coucher et d'une salle de bain attenante, mais partagent la vie quotidienne de la famille hôte. Les personnes âgées rémunèrent directement la famille hôte et ont ainsi plus de contrôle sur le service qu'ils n'en auraient en institution. Ce logement et cette prise en charge leur permettent de rester dans un environnement familier. Le rôle des pouvoirs publics consiste à fournir une aide financière à la personne âgée et d'agir en tant que régulateur et contrôleur de la qualité des services dispensés par les familles. Les coûts sont similaires à ceux des services traditionnels, mais ces systèmes offrent semble-t-il un meilleur service et améliorent la qualité de la vie des personnes âgées. Ils sont également un moyen de nouer des liens communautaires et de créer des opportunités d'emploi dans les zones rurales. Il existe à l'heure actuelle 13 maisons *Villa Family* pleinement opérationnelles, 15 autres sont en construction, et 16 en projet ; elles sont situées dans diverses régions de France.

Source: Loeffler, E. (2009), « Opportunities and challenges for innovative service delivery », présentation lors de l'atelier OCDE/CRC, Conception des services pour les communautés rurales : le rôle de conception et livraison participatives, 11-12 juin.

Les approches participatives de contrôle et d'évaluation de la qualité des services publics et des infrastructures communautaires (telles que les parcs, la voierie, etc.) sont une autre forme de co-production des citoyens dans cette catégorie de services. Des mécanismes innovants fondés sur les TIC permettent aux citoyens de signaler certains problèmes (par exemple les nids de poule sur les routes, les feux tricolores défaillants, les véhicules abandonnés, etc.) aux pouvoirs locaux simplement en les localisant sur une carte ou en envoyant une photo (voir, par exemple, le programme *Fix My Street* au Royaume-Uni ou le programme *A Minha Rua* au Portugal).

Certains de ces projets ont démarré sous forme de pilotes avant d'être généralisés. C'est le cas du projet *Park Scan* de la ville de San Francisco et du programme *Worcester Neighbourhood Conditions Tracking* (États-Unis) (voir Encadrés 3.12 et 3.13).

Encadré 3.12. ***Worcester Neighbourhood Conditions Tracking* (États-Unis)**

Un Centre de mesure de la performance des services municipaux (*Centre for Community Performance Measurement*, CCPM) a été créé en 2001 à Worcester, États-Unis, afin d'évaluer les performances des prestations de la municipalité et de la communauté. L'environnement des quartiers ayant un impact certain sur la qualité de vie des résidents et la perception qu'ont les visiteurs de la ville, le système ComNET, ou *Computerized Neighborhood Environment Tracking*, permet de mesurer l'efficience des services municipaux en charge des infrastructures et de l'apparence extérieure des quartiers, notamment la voirie, les trottoirs, les ordures, les véhicules abandonnés, les immeubles et les espaces verts. En collaboration avec des associations de quartier de la ville, le CCPM a formé en 7 ans plus de 100 résidents volontaires, issus de 14 des quartiers les plus défavorisés économiquement et socialement de Worcester, à l'utilisation d'ordinateurs de poche et d'appareils photos numériques pour consigner systématiquement les divers défauts matériels rencontrés.

Au cours de l'enquête, les résidents du quartier travaillent en binômes avec des étudiants locaux et parcourent des trajets prédéterminés dans chaque quartier, notant la position exacte de chaque problème matériel. Les informations sont ensuite compilées et transmises aux services et organes municipaux en charge des problèmes considérés. L'enquête est régulièrement répétée afin d'assurer un suivi des défauts relevés précédemment et de déterminer si, sur un plan général, le quartier a connu une amélioration.

Le programme a également développé l'expertise des citoyens et favorisé la disponibilité des TIC. Grâce à la formation de bénévoles, le système de suivi est peu onéreux et permet d'impliquer les citoyens dans la qualité de leur environnement local. Les citoyens participent ainsi activement à l'amélioration de leurs localités. Le programme fait également intervenir des contributions extérieures à la localité et des étudiants familiarisent les plus jeunes aux services locaux. Les TIC sont l'outil de suivi clé et un moyen d'assurer aux yeux des citoyens la visibilité des progrès réalisés (ou de leur absence). Ces technologies permettent aux citoyens de participer en permanence au suivi de la qualité des équipements locaux. Le site web fait état des suites données aux recommandations et des progrès réalisés dans les quartiers. La co-production est désormais intégrée à la prestation générale de ces services.

Pour plus d'informations, voir Worchester Regional Research Bureau – *www.wrrb.org*.

Protection environnementale

Les deux exemples de pays soumis pour l'étude et ceux recueillis lors de la recherche documentaire ont identifié les principaux bénéfices tirés de la co-production dans ce domaine : renforcement de la sensibilisation de la population locale aux questions environnementales, accompagné d'un renforcement de la confiance des citoyens. Ils montrent comment les pays s'appuient sur des actions communautaires pour contrôler les changements affectant l'environnement naturel et prendre les mesures appropriées. Une telle collaboration peut être ponctuelle, visant par exemple à dresser le bilan des habitudes et à collecter des données de base, ou permanente, aux fins de suivre l'évolution de la qualité environnementale. Certains de ces systèmes sont intégrés dans les pratiques de prestation de services. On peut considérer qu'ils autonomisent les citoyens grâce à la connaissance et renforcent les capacités de gestion des questions environnementales critiques. Ils illustrent également les moyens imaginatifs susceptibles d'être mis en œuvre pour impliquer les citoyens dans le suivi et l'évaluation de l'environnement naturel, et facilitent l'identification et la diffusion de solutions innovantes dans des domaines clés tels que la réduction des émissions de CO_2. Il n'existe pas de données spécifiques sur les coûts ou avantages de ces approches.

Différents systèmes de co-production sont à noter dans ce domaine. Certains combinent l'utilisation innovante des TIC et le renforcement des connaissances et de l'expertise des citoyens pour permettre des contributions directes (par exemple, le projet Oasis de la ville de Séoul, Corée, voir Encadré 3.13).

D'autres reposent sur la collaboration avec divers secteurs de la communauté aux fins d'enquêter et contrôler certains aspects de l'habitat local (par exemple, le réseau de suivi de *Citizen Lake* aux États-Unis).

L'appui communautaire à la préservation de l'environnement est au cœur du Concours national des « villes propres », lancé par le Département de l'environnement, du patrimoine et des pouvoirs locaux en Irlande. Son objectif principal est d'encourager les communautés à améliorer leur environnement local et d'en faire des lieux où il fait bon vivre, travailler et séjourner. Le concours – qui commence en mars et se poursuit jusqu'en septembre de chaque année – nécessite la participation de bénévoles (résidents habituels et membres des communautés locales) en coopération avec les pouvoirs locaux, les agences de l'État et des sponsors privés. Le jury est composé de membres indépendants. Les bénévoles se voient remettre un manuel contenant des conseils afférents aux diverses catégories du concours. Celui-ci est financé par le département et des sponsors. Les groupes « Villes propres » sont tous bénévoles et ne perçoivent aucune

rémunération de la part de l'État, hormis de petites sommes allouées par les pouvoirs locaux. L'initiative est extrêmement rentable car une bonne part du travail effectué par les bénévoles dans l'ensemble du pays devrait sans cela être financée par les pouvoirs publics. Elle s'attache tout particulièrement à la réduction et au contrôle des déchets, à l'aménagement paysager, à la préservation de la faune et du cadre naturel, et à la conservation et mise en valeur de l'environnement bâti.

Encadré 3.13. **Projet Oasis de la ville de Séoul (Corée)**

Le projet Oasis de la ville de Séoul a permis aux citoyens d'accéder à des informations en ligne précises et actualisées relatives à la qualité de l'eau du robinet. Les citoyens de Séoul éprouvaient jusqu'alors une certaine méfiance à l'égard de cette eau et évitaient de la boire. L'absence de système de contrôle de la qualité de l'eau du robinet avait diverses conséquences : la faible consommation de cette eau, un volume de vente important d'eau en bouteille, un développement irréfléchi des eaux souterraines et un usage démesuré de purificateurs entraînant des pollutions. Cette situation suscitait le gaspillage de ressources précieuses et posait des problèmes potentiels de santé publique. Le nouveau système de suivi permet aux citoyens d'accéder à des données en temps réel sur la qualité de l'eau via Internet. Ils peuvent également obtenir des informations de la part des inspecteurs de la qualité de l'eau qui se rendent gratuitement à domicile. Ils ont par ailleurs possibilité de participer à une évaluation en ligne sur la qualité de l'eau, ce qui a permis de renforcer la confiance dans le système de distribution. Ce programme, auquel contribuent les citoyens, s'inscrit dans le cadre d'une campagne sur l'eau potable visant à préserver cette précieuse ressource et a parfaitement répondu aux attentes des pouvoirs publics. Les citoyens ont désormais confiance dans le système d'approvisionnement en eau, la consommation d'eau du robinet a augmenté de 20 % et les eaux souterraines sont mieux préservées. L'utilisation des TIC a permis d'intégrer cette approche dans la prestation quotidienne de services et les citoyens ont la possibilité de compléter les commentaires des professionnels. Il s'agit donc d'un modèle additionnel de co-production désormais pleinement intégré au service.

Source: Prix Champion du service public décerné par l'ONU (2009), *www.unpan.org/unpsa*.

Encadré 3.14. **Réseau de suivi de *Citizen Lake* (États-Unis)**

Le réseau de suivi de *Citizen Lake* relie le Département des ressources naturelles du Wisconsin et plus de 1 000 citoyens bénévoles dans l'ensemble de l'état. Ses objectifs sont de collecter des données de qualité, d'éduquer et d'autonomiser les bénévoles, mais aussi de partager ces données et connaissances. Les bénévoles procèdent au contrôle des eaux du lac et en mesurent la qualité. Le Département des ressources naturelles met à leur disposition l'ensemble des équipements requis. La formation est assurée par le Département des ressources naturelles ou par l'Université du Wisconsin. Les bénévoles offrent leur temps, leur expertise, leur énergie et leur bonne volonté pour partager ces informations avec les associations et résidents du lac. Les données qu'ils recueillent sont utilisées par le Département des ressources naturelles, les pêcheries, les professionnels de l'eau et un large éventail d'organisations locales et d'autres acteurs. De plus en plus, les bénévoles saisissent les données directement en ligne, d'où une réduction des coûts de la collecte. L'objectif pour les prochaines années est de parvenir à une saisie en ligne à 100 % des données (63 % des stations de suivi participantes ont saisi leurs données en ligne en 2007, et 71 % en 2008). Des programmes similaires sont menés dans d'autres états des États-Unis, dont le Minnesota et la Floride. À l'instar des projets relatifs aux quartiers et aux parcs évoqués dans l'Encadré 3.15, ce système développe la capacité des citoyens à contrôler la qualité, avec l'aide des TIC. Ce service environnemental est important et serait inabordable sans l'intervention des bénévoles en lieu et place des professionnels. Le soutien et la formation du réseau de citoyens bénévoles fait désormais partie intégrante des services de l'État. Par ailleurs, les citoyens fournissent des informations utilisables par les professionnels, le système est donc à la fois additionnel et à caractère substitutif. L'utilisation innovante des TIC a contribué à la réduction des coûts du service depuis son lancement. En saisissant les données en ligne, le coût de leur diffusion et le temps passé par le personnel ont diminué, les économies ainsi réalisées pouvant servir à étendre le réseau.

Source: www.uwsp.edu/cnr/uwexlakes/clmn.

D'autres approches mettent en lumière l'importance de partenariats intersectoriels et de l'intégration de l'expertise du secteur privé et des organisations non gouvernementales. Le projet *Amsterdam Smart City* aux Pays-Bas est un exemple de partenariat intersectoriel entre les pouvoirs locaux et régionaux, le secteur privé et d'autres instances. La création et la conception participatives de projets servent pour l'essentiel à appuyer le lancement ou la mise en œuvre d'activités de développement durable au plan local, nécessitant un changement d'état d'esprit et la création d'un espace d'expérimentation avant la mise en œuvre à grande échelle de projets innovants. L'initiative a permis de réaliser de nouveaux projets :

un immeuble de bureaux à émissions réduites de CO_2 ; un système de gestion énergétique pour les ménages, visant à diminuer la consommation énergétique de 14% ; des branchements électriques pour les bateaux dans le port, éliminant ainsi la dépendance à l'égard de générateurs diesel ; un plan complet d'économies d'énergie pour une rue piétonne. Ces projets pilotes en sont au stade expérimental, mais s'avèrent prometteurs. L'objectif est de généraliser progressivement ceux qui auront donné de bons résultats.

L'initiative « Communautés durables » menée en Australie par l'Organisation fédérale pour la recherche scientifique et industrielle est un modèle novateur et efficace de travail en partenariat avec la communauté, prenant en compte les avis des citoyens. Elle a réuni des organisations des secteurs public et privé et de la société civile qui ont œuvré en partenariat avec les communautés et les citoyens locaux à la recherche et à la mise en place de solutions aux problèmes locaux de développement durable. L'approche de l'initiative repose sur les constats suivants :

- Les communautés sont confrontées à des problèmes complexes tels que le changement climatique, la dégradation de l'environnement, les migrations de population, et les désavantages économiques et sociaux.
- Face à ces questions complexes, aucun des secteurs (public, privé ou société civile) ne dispose de l'ensemble des réponses. Et,
- Des solutions efficaces nécessitent des réponses plus systématiques, collaboratives et intégrées.

Loisirs, culture et religion

Beaucoup d'activités de loisirs reposent sur des bénévoles travaillant avec les pouvoirs publics ou d'autres organisations en qualité d'organisateurs, d'entraîneurs, de régulateurs ou d'administrateurs. À titre d'exemple, le site web du Département du sport et des loisirs d'Australie occidentale témoigne de l'importance de la co-production dans ce domaine. Près de 1.5 millions d'adultes occupent des fonctions bénévoles dans le sport et les loisirs australiens, une contribution estimée à plus de USD 2 milliards tous les ans. Il s'agit d'un exemple de service intégrant la co-production (le bénévolat) dans son fonctionnement au quotidien. Le département soutient et assure la formation des co-producteurs. Ces formes de co-production interviennent sans conteste quotidiennement dans la planification et la prestation des services de loisir.

Dans cette catégorie de services, notre étude a identifié un seul exemple (Programme des jeunes ambassadeurs et jeunes entraîneurs au Royaume-Uni) par lequel les pouvoirs publics développent la co-production de façon novatrice pour répondre à de nouveaux défis – par exemple, encourager l'activité des plus jeunes, prévenir l'obésité, ou encore encourager les personnes âgées à garder la ligne. La généralisation de ces changements suppose une modification des comportements, les individus et organisations communautaires pouvant aider les pouvoirs publics à toucher les groupes cibles.

Encadré 3.15. **Programme des jeunes ambassadeurs et jeunes entraîneurs (Royaume-Uni)**

Le Programme des jeunes ambassadeurs a été lancé à l'été 2006 en réponse à la promesse que Londres userait du pouvoir des Jeux olympiques et paralympiques pour inciter des millions de jeunes à s'orienter vers le sport. Grâce au Programme des jeunes ambassadeurs, des jeunes de 14 à 19 ans sont vecteurs d'opportunités, d'engagement et de changement pour d'autres jeunes de 5 à 19 ans. Les jeunes ambassadeurs sont sélectionnés sur la base de leurs prédispositions sportives ou (plus important) de leurs engagement et aptitudes exceptionnels en tant que jeunes *leaders* ou bénévoles. Le rôle des jeunes ambassadeurs est de renforcer la participation aux activités sportives scolaires et à l'éducation physique, de promouvoir des modes de vie actifs et sains, et de diffuser les valeurs olympiques et paralympiques. Ce programme est géré par le *Youth Sport Trust* pour le compte du Département de la culture, des médias et du sport et le Département des enfants, des écoles et des familles. Des partenariats école-sport au plan local gèrent le système, et chaque année de nouveaux ambassadeurs sont sélectionnés, les anciens devenant leurs mentors. Ils sont soutenus en cela par des allocations de ressources, un réseau et des conférences. Il existe par ailleurs un système de coaching des jeunes, leur permettant de suivre une formation qualificative dans ce domaine.

Ce système repose sur le postulat que les pairs sont plus à même d'influencer les jeunes que les professionnels. Cette approche a désormais été intégrée dans les plans des pouvoirs publics britanniques, et a renforcé et soutenu les capacités des jeunes. Elle est similaire à d'autres systèmes de co-production dans la mesure où les pouvoirs publics jouent un rôle de facilitateur, mettant à disposition les connaissances et l'expertise et assurant la formation des citoyens. Après une première année de fonctionnement, rien ne laisse présager de l'impact du programme sur la participation des jeunes. Cependant, le recrutement annuel des ambassadeurs dans près de 500 localités est déjà en soi un signe important de renforcement des capacités et d'implication des jeunes. Ce programme n'est pas une initiative isolée, et fait partie d'une stratégie nationale de plus grande envergure destinée à améliorer la forme physique et lutter contre l'obésité chez les jeunes.

Source: www.youthsporttrust.org/page/ya-info/index.html.

Éducation

À certains égards, tout ce qui touche à l'éducation relève de la co-production – pour être efficace, l'éducation requiert un engagement actif de la part des apprenants. Cependant, au-delà du modèle de base, il est possible d'étendre et de cibler la co-production, comme le montrent les exemples suivants.

L'étude menée par l'OCDE a identifié différentes formes de co-production en usage dans l'éducation, faisant intervenir à la fois les individus et les communautés ou les organisations. Dans le modèle de conversation communautaire en Oklahoma – axé sur l'amélioration des résultats scolaires pour les groupes défavorisés (voir Encadré 3.16) – l'établissement des partenariats actifs avec certaines communautés et leur implication dans les efforts d'amélioration ont été les facteurs clés de succès dans la lutte contre l'échec scolaire. Ce travail collaboratif a permis d'identifier les problèmes, de générer des idées de solution et de mettre à profit les ressources des communautés elles-mêmes. Cette approche démontre l'importance de disposer de données précises sur les taux de réussite des différents groupes et de capital d'amorçage pour lancer des initiatives, tout en veillant à leur autonomisation en formant des membres de la communauté.

D'autres systèmes démontrent le pouvoir du soutien par les pairs et des contributions individuelles pour assurer la prestation de services appropriés qui, sans cela, ne pourraient être dispensés (au Royaume-Uni et en Australie). Ce modèle de co-production suppose des relations étroites et permanentes. Les coûts sont minimes et essentiellement liés à la formation et au soutien apporté par des professionnels ; parmi les bénéfices évoqués, il convient de noter un renforcement de la motivation et la résolution de certains problèmes, en fonction du type de mentorat mis en place. Le système est bénéfique tant pour les mentorés que les mentors, ces derniers développant de nouvelles compétences et expériences utiles à leur évolution personnelle. Dans tous ces exemples, les approches communautaires viennent compléter l'action des professionnels. Cette forme de prestation est moins onéreuse, mais aucune donnée précise ne permet d'étayer ce constat.

Encadré 3.16. **Conversation communautaire (États-Unis)**

L'établissement d'enseignement secondaire de Putnam City West, en Oklahoma, a recouru à la conversation communautaire pour combler le fossé en termes de résultats scolaires entre les étudiants hispaniques et leurs pairs d'ascendance blanche ainsi qu'entre les étudiants issus de milieux plus ou moins favorisés. Ces éducateurs ont pris conscience que pour combler véritablement ce fossé, la collaboration entre la direction de l'école, les enseignants, les parents et les membres de la communauté était impérative. Une subvention de la part du projet « *Public Engagement* » de la *National Education Association* (NEA) a établi les fondements de « *Compadres in Education* », un programme de conversation communautaire conçu pour aider les parents d'origine hispanique à nouer des contacts avec les enseignants et les administrateurs de l'école en vue d'améliorer les capacités d'apprentissage de leurs enfants. Les participants à ces conversations ont identifié les principaux facteurs contribuant à ces écarts de réussite au plan local, formulé des plans pour y remédier et entrepris un certain nombre d'actions. Au départ, cette subvention permettait de disposer d'un capital d'amorçage et de former des membres de la communauté locale afin qu'ils facilitent, structurent et enregistrent les conversations communautaires. Grâce à cette initiative, bien plus de parents participent désormais aux événements et activités scolaires. Ils ont identifié les principaux problèmes à traiter et l'école a répondu en procédant à certaines modifications, proposant par exemple des services et des informations en espagnol et en anglais, et offrant un soutien communautaire aux jeunes en danger d'abandon scolaire. Le taux de réussite des étudiants s'est nettement amélioré.

L'impact en termes de résultats scolaires est notable. Le nombre d'étudiants hispaniques diplômés à Putnam City West a augmenté de près de 70 % entre 2008 et 2009. Le taux de réussite des étudiants hispaniques au test de fin d'étude en Anglais II, un diplôme d'État, est passé de 55 % en 2007 à 77 % en 2008. L'indice de performance académique des étudiants hispaniques, mesure plus large de réussite, est passé de 839 en 2006 à 1 152 en 2008 (sur une échelle de 1 500).

Le programme a également contribué au renforcement des capacités et à l'action communautaires, et s'est avéré peu onéreux – notamment une fois que les facilitateurs de la communauté ont été formés. Comme les membres de la communauté ont appris à mener eux-mêmes ces conversations structurées, la communauté dispose désormais des capacités locales pour pérenniser le programme.

Il s'agit d'un modèle additionnel de co-production, les contributions de la communauté venant compléter celles des professionnels. La conversation communautaire a été employée avec le même succès dans l'établissement d'enseignement secondaire de Weatherford en Oklahoma afin d'améliorer les résultats scolaires des étudiants américains d'origine indienne. Elle a ainsi été intégrée à la pratique éducative afin de remédier aux problèmes d'échec scolaire de certains groupes particuliers.

Source: National Education Association, *www.neaprorityschools.org*.

Encadré 3.17. **Programme national de mentorat par les pairs (Royaume-Uni et Australie)**

Les systèmes de mentorat par les pairs ont été appliqués dans les écoles de l'ensemble du Royaume-Uni au cours des dernières années. Mis en place au niveau scolaire, ils font traditionnellement appel à des étudiants plus âgés, auxquels est dispensée une formation à cet effet, afin qu'ils soutiennent des plus jeunes. Généralement, les étudiants qui ont obtenu de bons résultats apportent un soutien scolaire supplémentaire à leur mentorés. Les enseignants, forts de leur expérience et des résultats obtenus, identifient ceux qui ont besoin d'être soutenus. D'autres systèmes s'attachent davantage à la santé physique et spirituelle des élèves, en particulier le comportement et les brimades. L'Australie dispose d'un système similaire bien établi de mentorat par les pairs. Le succès des actions antérieures menées au Royaume-Uni a conduit à l'introduction d'un programme de mentorat par les pairs financé au plan national pour des écoles de toute l'Angleterre. La promotion de ces programmes bénéficie d'un investissement national. Les étudiants de différents groupes d'âge sont formés afin de pouvoir dispenser des conseils aux autres et les soutenir en cas de brimade, dans le but de renforcer la sécurité à l'école et d'améliorer le niveau scolaire. Les évaluations du mentorat par les pairs en Australie ont révélé un impact positif en termes d'attitudes et de comportements. Le mentorat a permis de réduire ce type de comportements répréhensibles ; de sensibiliser davantage les jeunes et de faire évoluer la culture scolaire ; et de procéder à des interventions. Les pairs étudiants ont développé de nouvelles compétences, notamment le leadership.

Source: Pour plus d'informations sur les expériences pilotes au Royaume-Uni, voir *www.mandbf.org.*

Encadré 3.18. **Éducation participative (Chili)**

Pour réduire le taux d'abandon scolaire et atténuer les problèmes sociaux qui y sont associés (y compris la criminalité et la toxicomanie), les pouvoirs locaux de Punta Arenas ont décidé de créer un système éducatif participatif. Dans ce modèle, les étudiants décident avec leurs éducateurs de la façon dont leurs études vont se dérouler et apprennent des méthodes d'engagement civique et de participation communautaire. Les salles de classe sont également des espaces publics participatifs dans lesquels les étudiants sont incités à faire preuve de flexibilité et à se concentrer sur leur épanouissement personnel, en tant que membre de la communauté au sens large.

Les avantages procurés par ce programme sont clairement visibles : beaucoup des bénéficiaires ont obtenu leur diplôme et trouvé un emploi. Le programme propose une solution concrète et multidisciplinaire au problème de l'absentéisme scolaire et crée par ailleurs des liens affectifs entre les éducateurs et les jeunes.

Il s'agit d'un modèle additionnel et intégré dans lequel l'enseignement est co-produit avec les étudiants et qui avait précédemment échoué dans le système traditionnel. Son succès a été reconnu et il s'est vu décerner un prix national.

Source: Government Innovators Network, Harvard Kennedy School, Ash Centre for Democratic Governance and Innovation, *www.innovations.harvard.edu/awards.html?id=96941*.

Le programme visant à favoriser la prise de décision participative en Irlande est un autre exemple d'approche intéressante de la co-production réunissant les domaines de l'éducation et de la participation civique. Son objectif est de faire participer les enfants et les jeunes aux décisions les touchant personnellement, par exemple la santé mentale des adolescents. Il vise à renforcer les capacités civiques et la sensibilisation aux problèmes sociaux majeurs, et à favoriser le travail avec des professionnels des services aux fins d'améliorer la qualité des prestations et de mener des campagnes d'information.

Encadré 3.19. **La voix des jeunes dans la conception des services et des politiques : le Parlement national des jeunes (Irlande)**

Le cabinet du ministre irlandais de l'Enfance et de la jeunesse (OMCYA) joue un rôle de premier plan, dans le contexte de la Stratégie nationale pour l'Enfance (2000), en veillant à ce que les enfants et les jeunes participent à la conception, la prestation et le suivi des services et politiques qui affectent leurs vies, tant aux plans national que local.

L'OMCYA est en charge de la supervision du développement et de l'amélioration de structures assurant la promotion et facilitant la participation des enfants et des jeunes, et entreprend des initiatives spécifiques dans ce domaine avec des organes statutaires, des départements gouvernementaux et des organisations non gouvernementales. Une des initiatives structurelles clés est le *Dáil na nÓg*, le Parlement national annuel des jeunes, qui rassemble des jeunes de 12 à 18 ans et est financé et supervisé par l'OMCYA. Deux cent délégués sont élus au *Dáil na nÓg* par leurs *Comhairle na nÓg* (conseils locaux des enfants/jeunes) et participent à la session annuelle de ce Parlement. À cette occasion, ils votent une série de recommandations sur des questions identifiées par les jeunes de leurs *Comhairle na nÓg*.

Chacun des 34 conseils locaux des enfants/jeunes élit un délégué qui participe au Conseil du *Dáil na nÓg* , afin de procéder au suivi de ses recommandations et de faire évoluer les choses dans ces domaines. Quatre jeunes du Conseil sortant du *Dáil na nÓg* sont choisis par leurs pairs pour travailler avec le nouveau Conseil et participer à certaines de ses réunions en qualité de conseillers.

Le *Dáil na nÓg* 2009 était axé sur : *i)* l'amélioration de la mise en œuvre du programme d'éducation personnelle, sociale et sanitaire et d'éducation au partenariat et l'éducation sexuelle dans les écoles ; et *ii)* la nécessité d'un programme gratuit de vaccination contre le cancer du col de l'utérus pour les jeunes filles. Le Conseil du *Dáil na nÓg* s'est réuni tous les mois, d'avril 2009 à mai 2010. Il s'est divisé en deux groupes de travail traitant respectivement de la **santé mentale** et de la **santé physique**. Ces groupes ont mené des recherches dans les domaines relevant du mandat qui leur a été confié par le *Dáil na nÓg* 2009, afin d'élaborer des solutions d'amélioration pour les jeunes.

Source: d'après des informations fournies par le Département de la santé et de l'enfance, Irlande.

Conclusions

Les résultats de l'analyse ci-dessus montrent que la co-production permet d'améliorer les services, d'optimiser les ressources et de remédier à des problèmes délicats tant au plan national que local. La plupart des développements semblent intervenir au niveau sous-national, ce qui n'est pas étonnant compte tenu de la délégation d'une bonne part de la prestation de services publics. Les réponses à l'étude traduisent le peu d'attentes apparentes en termes de réduction des coûts ou d'accroissement de la productivité du fait de la co-production, l'accent étant davantage placé sur la participation des usagers et l'amélioration de la qualité de service. Cependant, l'analyse des pratiques nationales démontre dans certains domaines une diminution des coûts, engendrée par les systèmes de co-production.

Il n'est pas surprenant de constater que le bilan en termes de maturité des pratiques de co-production diffère grandement selon les catégories de services. Alors que la co-production semble intégrée dans les services de santé et à la personne, elle n'en est qu'à ses début sur un plan général et reste rare dans certains secteurs tels que la défense. Néanmoins, la recherche a identifié au moins un exemple de co-production pour chaque catégorie de services. Certains signes prometteurs indiquent par ailleurs que la collaboration avec les citoyens et les usagers permet de renforcer l'efficacité des services et les capacités de la communauté et d'apporter de nouvelles ressources aux services publics.

Les approches sont également susceptibles de varier selon la nature des services ; à titre d'exemple, ceux qui relèvent du bien commun, par exemple les services environnementaux, ont tendance à collaborer avec les citoyens en tant que groupe et à renforcer les capacités sociales. D'autres – tels que les services de santé – travaillent davantage sur la base de contacts individuels, même si les services individuels commencent à former des réseaux et à développer un modèle plus collectif de soutien. D'autres exemples montrent que la co-production peut également être instaurée à divers stades, depuis la planification jusqu'à l'évaluation. La majorité de la co-production intervient au niveau de la prestation, des usagers ou des communautés prenant en charge tout ou partie du service.

Dans les divers pays membres de l'OCDE, les exemples examinés mettent en lumière le potentiel de changement que présente la co-production avec les citoyens et les usagers en matière de prestation de services. Dans de nombreux domaines, la co-production s'avère bénéfique pour un coût additionnel faible pour les finances publiques et une exposition limitée au risque. Il existe cependant certains domaines à haut risque (par exemple, la protection sociale), qui supposent un transfert de budget aux usagers ou à

leurs représentants. Même dans les services apparemment peu exposés, l'extension de la co-production peut rencontrer des obstacles culturels ou organisationnels, notamment si le personnel a le sentiment d'une remise en question de son rôle ou de son professionnalisme.

Bibliographie

Hatton, C. et al. (2007), *A Report: In Control's Second Phase Evaluation and Learning 2005-2007*, In Control Publications, Birmingham, Royaume-Uni.

Kimmelstiel, C. et al (2004), « Randomized controlled evaluation of short- and long-term benefits of heart failure disease management within a diverse provider network : the SPAN-CHF trial », *Circulation*, 110 : 1450-1 455.

Kobb, R., N. Hoffman, R. Lodge et S. Kline (2003), « Enhancing elder chronic care through technology and care co-ordination : report from a pilot », *Telemed J E Health*, 9: 189-195.

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

Loeffler, E. (2009), « Opportunities and challenges for innovative service delivery », présentation lors de l'atelier OCDE/CRC, Conception des services pour les communautés rurales : le rôle de conception et livraison participatives, 11-12 juin.

Management Consultancies Associates Limited, « Parent know how transforming outcomes for children for the department for children, schools and families », MCA Innovation Consultancy Case Study.

NESTA (2008), *What is Next for the Co-Production of Public Services?*, NESTA, Londres

Niesink, A., G.H. de Weert-van Oene, A.J.P. Schrijvers (2006), « Evaluation of the effects of telemonitoring for COPD patients », University Medical Centre, Julius Center for Health Sciences and Primary Care, Utrecht.

Poll C. et S. Duffy (sous la dir. de) (2008), *A Report: In Control's Second Phase Evaluation and Learning 2005-2007*, In Control Publications, Birmingham, Royaume-Uni.

Chapitre 4

Le partenariat avec les citoyens en matière de service public : réussite et défis

Ce chapitre porte sur les questions de nature organisationnelle liées à l'établissement de partenariats avec les citoyens et les organisations de la société civile pour la prestation des services publics, ainsi que sur la façon dont ces questions – recensées lors de l'examen de la littérature et des recherches sur le sujet – ont été ou sont traitées dans la pratique. En se fondant sur les informations disponibles et sur l'analyse présentée dans les chapitres précédents, ce chapitre décrit les facteurs à l'origine d'une co-production efficace des services publics et met en évidence les risques et les obstacles qu'il y a lieu d'affronter. Il porte également sur l'évaluation des coûts et des avantages liés aux pratiques de co-production et donne des indications initiales sur leur impact en termes de participation, de réduction des coûts, de satisfaction des usagers, de qualité des services et d'optimisation des ressources.

> Nous avons besoin d'innovations radicales pour que les services publics fassent de réels progrès en matière de prévention et de réduction de la demande de services de base coûteux. C'est à ce niveau que l'on pourra faire des économies substantielles à l'avenir. (Boyle et Harris 2009)

Tour d'horizon

Le présent chapitre analyse les questions de nature organisationnelle recensées lors de l'examen de la littérature et des recherches sur la prestation des services, ainsi que la façon dont ces questions ont été ou sont traitées dans la pratique. La co-production ayant une incidence sur la transformation et la prestation des services, elle implique une série de changements que l'on peut catégoriser selon deux dimensions :

- Quelle est l'ampleur de ces changements ? S'agit-il d'améliorations et de changements mineurs ou d'une transformation profonde et radicale ?
- Quel est le degré de contrôle de l'État ? L'administration centrale a-t-elle tout pouvoir ou les pouvoirs sont-ils transférés vers les collectivités locales et les services, gérés en réseau ?

Le tour d'horizon des pratiques appliquées dans les différents pays fait apparaître que, tandis qu'il existe un large éventail de pratiques, allant d'une modification mineure à une mutation des services, la co-production est utilisée dans la plupart des cas pour améliorer les services. À ce stade, les exemples de transformation bien avancée reposant sur la co-production sont peu nombreux, outre que ces rares approches radicales sont actuellement, pour l'essentiel, au stade de l'élaboration. La grande majorité des exemples de co-production examinés dans le présent rapport concernent des changements progressifs visant à améliorer les services plutôt que des changements radicaux visant à les transformer. Ces changements étant avant tout complémentaires, ils n'entraînent pas de réduction importante du contrôle professionnel et comportent donc un faible niveau de risque.

Les résultats présentés au chapitre précédent révèlent également le potentiel de la co-production en termes d'amélioration des produits et de la qualité de services par rapport au coût ainsi que de réduction des coûts pour le contribuable dans certains secteurs. La co-production fait figure de facteur potentiellement important d'innovation dans le service public pour les pays membres de l'OCDE et mérite par conséquent un examen plus poussé.

Facteurs propices à la co-production

Les clés du succès d'une co-production efficace des services publics ont été définies dans la littérature sur le sujet. En se fondant sur des études de cas réalisées aux États-Unis, au Royaume-Uni et en Australie, Alford (2009) laisse entendre qu'il importe avant tout de déterminer si la production de l'administration publique et la co-production extérieure dépendent l'une de l'autre ou si elles se substituent l'une l'autre. Si elles sont interdépendantes, l'enjeu n'est pas de savoir s'il faut co-produire mais de quelle façon améliorer la co-production existante. Si elles sont interchangeables, leurs mérites respectifs doivent être mis en balance – les deux points essentiels étant les coûts de chacune et leur capacité relative à assurer une prestation de services satisfaisante.

Les recherches menées au Royaume-Uni sur les budgets autogérés dans le secteur social mettent l'accent sur l'importance de modifier les rôles des différents acteurs comme facteur de réussite. Elles attirent l'attention sur la nécessité de modifier sensiblement les attitudes, les mentalités, les systèmes et les pratiques pour mettre en œuvre ces dispositifs. Il convient de s'intéresser en particulier aux aspects suivants (Leadbeater et Cottam, 2007 ; Leaderbeater, Barlett et Gallagher, 2008) :

- Les individus en qualité de participants : les usagers doivent prendre une part active aux services, au lieu de rester passifs. Les réseaux sociaux peuvent être un instrument très puissant pour aider les individus et les communautés à co-produire des solutions innovantes et ainsi résoudre des problèmes complexes (voir Encadré 4.1).
- Budgets et cadres financiers : les nouvelles approches de la co-production s'accompagnent nécessairement de changements au niveau budgétaire (par exemple, d'une ventilation accrue du budget) pour que les ressources répondent aux besoins. La participation des usagers s'ajoute aux ressources disponibles et assure que ces dernières sont bien dépensées. Il faut aussi adopter de nouvelles approches de gestion du risque.
- Restructuration des ressources humaines : la co-production exige des professionnels qu'ils changent de rôle, qu'ils deviennent à la fois conseillers, pilotes, négociants, prestataires de services, évaluateurs du risque et vérificateurs. De nouvelles compétences doivent être en place pour gérer des approches collaboratives davantage fondées sur le dialogue.
- Création de marchés : les pouvoirs publics doivent stimuler un marché plus vaste à la faveur de services innovants. Pour cela, il faut adopter de nouvelles approches de la co-production.

Encadré 4.1. **Mobiliser les réseaux sociaux pour résoudre efficacement les problèmes : conférences *Eigen Kracht* aux Pays-Bas**

Les conférences *Eigen Kracht* relèvent d'un processus décisionnel selon lequel les citoyens doivent résoudre des problèmes complexes et débouchant sur l'établissement conjoint d'un plan, avec famille et amis. L'objectif est d'améliorer la coopération entre les individus au quotidien et dans le système de protection sociale. Cette méthode conçue en Nouvelle-Zélande repose sur l'idée que l'on peut obtenir des résultats en utilisant la force et les ressources des réseaux sociaux. Elle présente un intérêt tout particulier pour les personnes isolées qui pensent que personne ne se soucie d'elles. Le résultat escompté est que les citoyens prennent confiance en eux (puisqu'ils ont conscience du soutien de leurs semblables), deviennent plus forts et moins demandeurs de prestations versées par l'État, reprennent une place dans la société et assument davantage de responsabilités. En bref, le but est de renforcer la société civile.

Cette approche entraîne de profondes transformations, puisqu'elle inverse la méthode de travail habituelle et l'équilibre du pouvoir dans les services sociaux.

Les conférences *Eigen Kracht* consistent en des réunions organisées par un coordinateur indépendant qui ne retire aucun avantage de l'issue des conférences ni du contenu du plan établi conjointement. Le coordinateur *Eigen Kracht* informe tous les participants de l'objectif, de la méthode de travail, des possibilités et des responsabilités de chacun, et veille à ce que chacun puisse participer en toute sécurité. Le coordinateur *Eigen Kracht* se charge également des aspects pratiques d'organisation, notamment d'envoyer les invitations, de trouver un lieu pour les conférences et de prévoir un buffet pour les participants. Au cours de la première partie de la conférence, le coordinateur expose la situation. Les représentants des pouvoirs publics, ou les spécialistes s'exprimant en leur nom, expliquent pourquoi un projet doit être établi et, le cas échéant, renseignent sur l'aide disponible. Le projet est établi lors de la deuxième partie, appelée « temps privé ». Ni les spécialistes ni le coordinateur *Eigen Kracht* n'assistent à cette séance. Le projet est présenté à la troisième partie de la conférence. Il prévoit parfois un appui de la part des spécialistes, si les familles l'exigent. Enfin, des accords sont conclus sur qui fait quoi, qui se réunira avec qui si le projet ne se déroule pas comme prévu, et quand une réunion d'évaluation aura lieu.

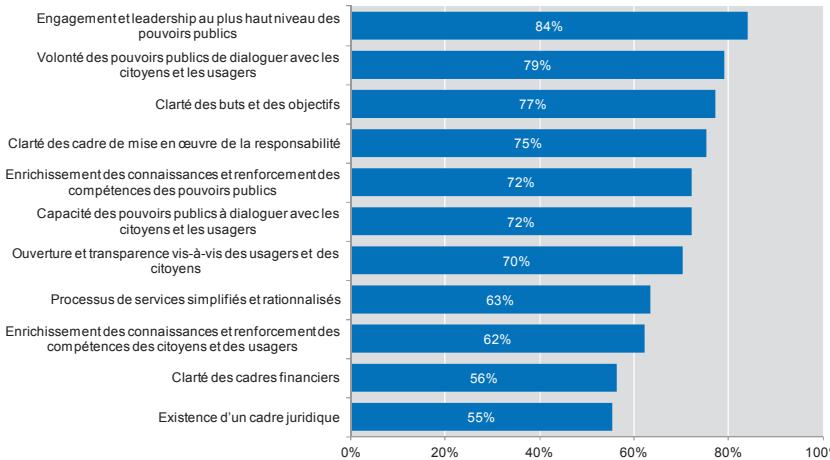
Depuis 2001, la centrale *Eigen Kracht* a organisé des milliers de conférences destinées aux parents, aux jeunes, aux familles, aux élèves, aux personnes souffrant de maladies graves et chroniques, aux sans-abri, aux jeunes en décrochage scolaire, aux personnes qui reçoivent des soins de santé mentale, aux locataires, aux prisonniers, aux personnes risquant d'être expulsées, aux habitants de quartiers, aux personnes présentant des troubles mentaux ou physiques et aux auteurs et victimes de crimes. Ce dispositif se tient à la disposition des individus tout autant que des groupes de la population locale et des communautés.

Source : www.eigen-kracht.nl/en/inhoud/what-we-do.

L'enquête préliminaire de l'OCDE fait ressortir les trois facteurs de réussite les plus cités en matière de co-production : l'engagement au plus haut niveau et le *leadership*, la volonté et la capacité des pouvoirs publics à dialoguer avec les citoyens et les usagers, la clarté de la stratégie et des objectifs (voir la Figure 4.1). Ces facteurs, qui reflètent la position des pays sur l'échelle continue du changement, sont caractéristiques des stades précoces de changement. Ils traduisent également un ferme engagement à établir des relations avec les usagers et avec les citoyens. L'étude de l'OCDE met en évidence des exemples de changements radicaux mis en œuvre pour la plupart à titre expérimental (c'est-à-dire non intégrés, pour l'heure, dans les pratiques appliquées à grande échelle) et de changements plus progressifs incorporés dans les activités.

Figure 4.1. **Facteurs propices à la co-production**

% de cas signalés par les pays dans toutes les catégories de services



Source : Enquête de l'OCDE sur l'innovation dans les services publics (« Innovation in Public Services : Working Together with Citizens for Better Outcomes »), 2010 ; 22 pays membres de l'OCDE, le Brésil, l'Egypte, la Fédération de Russie et l'Ukraine ont répondu à cette enquête.

L'analyse des exemples communiqués par les pays, en plus des résultats de l'enquête, indique que les facteurs de réussite varient selon les services concernés et la nature du changement. Quelques-uns de ces facteurs sont décrits au Tableau 4.1.

Tableau 4.1. **Clés du succès de la co-production des services publics avec les citoyens et les organisations de la société civile**

Services généraux	Définition des besoins tout au long du projet ; établissement du dialogue avec la population cible (communication) ; accessibilité (par exemple, des applications Internet) ; engagement de tenir compte des suggestions des usagers et des citoyens ; établissement de règles claires dès le départ ; enthousiasme, volonté de dialoguer avec les citoyens et les usagers.
Affaires économiques	Approche holistique et collaboration des différents ministères et secteurs de l'administration publique ; engagement des pouvoirs publics.
Logements et équipements collectifs	Synergie (action en vue d'atteindre des buts communs) ; établissement du dialogue avec la population cible (promotion de l'activité de co-production) ; segmentation des groupes de citoyens (clients).
Protection sociale	Encouragement des utilisateurs finals à voir leur situation différemment (de façon innovante) ; prise en compte dès le départ des besoins et des exigences des usagers.

Source : OCDE, d'après l'analyse des exemples communiqués par les pays.

Obstacles et risques

Les facteurs que l'on vient de citer peuvent faciliter le changement, ce qui n'empêche pas de devoir surmonter des obstacles pour favoriser une co-production efficace et efficiente. Il importe d'identifier ces obstacles et d'anticiper les risques liés à la gestion de l'innovation et du changement. Les pouvoirs publics doivent enrichir les connaissances sur les facteurs de risque et sur les moyens de supprimer les obstacles lorsqu'ils élaborent leurs méthodes et tirent des leçons de ce qui semble efficace pour amener des changements à l'aide de la co-production.

Au nombre des facteurs de risque et des obstacles potentiels à une co-production efficace figurent :

- Les compétences – il arrive que ni les pouvoirs publics ni les citoyens ne disposent des compétences nécessaires à la co-production, ce qui peut entraîner une incapacité à contribuer efficacement aux processus de conception et de fourniture des services, et occasionner des coûts plus élevés.
- Les ressources – des ressources supplémentaires sont parfois nécessaires pour financer les initiatives de co-production, du moins aux premières étapes. Une augmentation des coûts de transaction est également possible, de même qu'une perte des économies d'échelle, si les services deviennent hautement personnalisés.

- Les responsabilités – on peut voir dans la co-production un abandon des responsabilités de la part des pouvoirs publics ou un alourdissement de la charge pour les citoyens, en particulier dans les pays où les services publics sont financés par de lourds régimes d'imposition. Les pouvoirs publics peuvent aussi perdre une perspective globale des services publics en raison d'une fragmentation excessive du système.

- La culture d'organisation – les modèles de co-production peuvent mettre en doute les valeurs et pratiques existantes en matière d'organisation. Par exemple, dans la co-production des services sociaux, les professionnels doivent à la fois catalyser et fournir une aide pour permettre aux usagers de faire des choix et de prendre des décisions, au lieu de laisser des experts décider de la prestation de services imposés. Les changements de ce type transforment les rapports de pouvoir entre professionnels et usagers et conduisent à une fluidité des rôles pouvant sembler difficile pour les professionnels qui ont une vision traditionnelle des services, et risquent d'opposer une certaine résistance.

- La confiance – si les nouvelles approches sont associées uniquement à une réduction des coûts, les citoyens et les usagers risquent de ne pas être disposés à s'investir. De même, il n'est pas à exclure que les citoyens deviennent sceptiques si la co-production n'apporte pas les changements escomptés.

- L'équité et l'inclusion – il est possible que les acteurs de la co-production ne soient pas représentatifs de l'ensemble de la population, que les plus silencieux soient exclus du processus et que l'attention soit « captée » par des groupes particuliers.

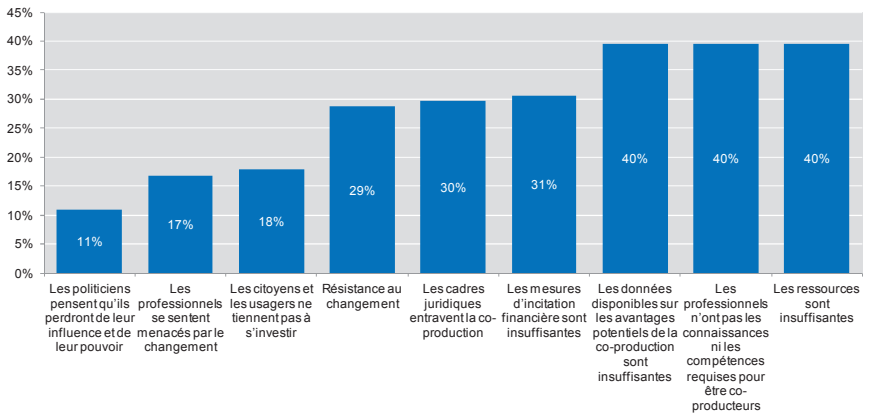
- La probité – les risques de fraude et d'irrégularités sont envisageables, en particulier dans les contextes où les budgets sont affectés directement aux usagers.

- La gouvernance à plusieurs niveaux – l'absence de coordination et de collaboration aux divers niveaux de l'administration, conjuguée à des difficultés de financement de l'innovation des services générée par la co-production, peut entraver les initiatives de ce type.

Les pouvoirs publics sont confrontés à plusieurs obstacles à l'adoption de la co-production comme mode de fourniture de services. Selon l'enquête préliminaire de l'OCDE, les obstacles les plus fréquents sont la pénurie de ressources (40 %), le manque de données sur les avantages potentiels de la co-production (40 %) et l'insuffisance de connaissances et de compétences chez les professionnels (40 %).

Figure 4.2. **Facteurs faisant obstacle à la co-production**

% de cas signalés par les pays dans toutes les catégories de services



Source : Enquête de l'OCDE sur l'innovation dans les services publics (« Innovation in Public Services : Working Together with Citizens for Better Outcomes »), 2010 ; 22 pays membres de l'OCDE, le Brésil, l'Egypte, la Fédération de Russie et l'Ukraine ont répondu à cette enquête.

L'analyse des exemples communiqués par les pays donne à penser que les risques et les obstacles varient selon le type de service et le niveau de changement impliqué dans la co-production.

Tableau 4.2. **Obstacles et risques liés à la co-production des services publics avec les usagers et les organisations de la société civile**

Services généraux	Résistance au changement ; difficultés à obtenir une vaste participation en vue d'un engagement global ; incitation des citoyens à participer au processus ; manque de compétences et de connaissances chez les citoyens et les usagers ; difficultés à mobiliser les volontaires ; difficultés à convaincre les pouvoirs publics et résistance structurelle.
Affaires économiques	Rigidité budgétaire et manque de temps.
Protection de l'environnement	Manque de compétences chez les usagers ; résistance au changement ; manque de clarté dans la mise en œuvre de la responsabilité ; et surveillance moindre exercée par les pouvoirs publics.
Protection sociale	Manque d'engagement de la part des usagers et des entreprises pour l'exercice concerné (persuasion de la population cible) ; manque de compétences et de connaissances chez les fonctionnaires.

L'analyse réalisée à partir de recherches documentaires semble indiquer que plus les formes de co-production sont radicales, plus les risques et les obstacles sont importants. C'est le cas, par exemple, dans les services sociaux, où surviennent un changement dans les rapports de pouvoir et une réduction du contrôle professionnel, en même temps qu'un transfert du contrôle exercé sur les budgets vers les usagers. Pour gérer ce type de risques, il faudrait modifier la nature de l'appui professionnel afin de fournir aux usagers les informations et les conseils dont ils ont besoin pour planifier et budgétiser les services voulus, et d'encourager les prestataires à proposer de nouveaux types de services en réponse à la demande des usagers. De nouvelles formes de suivi budgétaire ont été élaborées pour veiller à ce que les finances soient gérées efficacement, outre que de nouvelles tâches liées à la formation sont à l'étude pour les agents. Dans d'autres secteurs de services, le changement devrait être moindre, donc comporter moins de risques.

Faire face aux répercussions en termes financiers et de coût

Pour tout processus de changement, il importe de traiter la question des coûts, c'est-à-dire aussi bien des ressources complémentaires nécessaires pour élaborer et mettre en œuvre le changement que des incidences financières escomptées. Les recherches mettent en évidence la nécessité de mieux quantifier les coûts du développement de la co-production et de l'évaluation de ses incidences financières dès lors qu'elle est mise en œuvre.

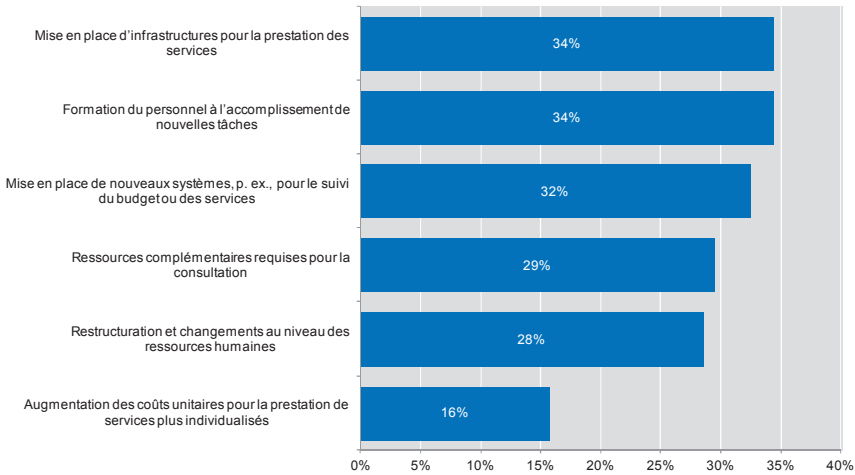
D'après les résultats de l'enquête préliminaire de l'OCDE, les facteurs de coûts suivants seraient les plus courants : formation du personnel à l'accomplissement de nouvelles tâches et mise en place d'infrastructures pour la prestation des services (voir le Tableau 4.3). Bon nombre de sondés n'ont pas fourni d'informations quand on leur a demandé si les coûts correspondaient à ce à quoi ils s'attendaient. Certains coûts ont été mis en avant pour des services spécifiques, comme le coût de nouveaux systèmes pour le suivi du budget ou des services dans les secteurs du logement et de la santé. S'agissant de la défense, de la sécurité et de l'ordre publics, des affaires économiques et de la protection sociale, des ressources supplémentaires ont été requises pour la consultation. Pour l'éducation, la sécurité et l'ordre publics, ainsi que la protection sociale, le coût du changement au niveau des ressources humaines a été mentionné tout particulièrement.

Certains exemples communiqués par les pays incluent le total des coûts pour des éléments particuliers ; or, ces chiffres n'ont pu être liés aux avantages ni aux résultats. Les coûts communs ont été associés au développement de nouvelles applications Internet pour les services

généraux. Dans le secteur de la protection sociale, les coûts ont été établis pour mettre au point l'infrastructure nécessaire à la fourniture de services et de ressources humaines supplémentaires.

Figure 4.3. **Coûts de la co-production**

% de cas signalés par les pays dans toutes les catégories de services



Source : Enquête de l'OCDE sur l'innovation dans les services publics (« Innovation in Public Services : Working Together with Citizens for Better Outcomes »), 2010 ; 22 pays membres de l'OCDE, le Brésil, l'Egypte, la Fédération de Russie et l'Ukraine ont répondu à cette enquête.

La co-production additive et substitutive, qu'elle soit séparée ou combinée, peut améliorer l'efficience et l'efficacité des services publics. Les pouvoirs publics devront rechercher l'équilibre optimal de l'ajout ou de la substitution de contributions apportées par différents contributeurs et calculer l'impact sur les coûts publics. Des arguments économiques doivent être avancés de façon plus systématique pour s'assurer que les avantages justifient les coûts, et que les pouvoirs publics ont une représentation adéquate de l'impact de l'investissement public dans la co-production (OCDE, 2007).

La substitution fait figure d'option attrayante pour permettre aux pouvoirs publics de réduire les coûts. Cependant, d'un point de vue sociétal, cette réduction n'est possible que si l'on opère un transfert des coûts vers les usagers et les citoyens (Greenberg et Knight, 2007). Cela signifie que, sous l'angle du système économique dans son ensemble – en tenant compte des investissements de l'administration et des citoyens – il est possible que les

approches substitutives n'obtiennent pas les bénéfices escomptés au niveau de la réduction des coûts. Il convient d'examiner si la notion entière de service a été transformée par les dispositifs de co-production, au point que l'on peut atteindre les objectifs avec moins de moyens.

Le Tableau 4.3 contient des informations sur l'impact des activités de co-production en termes de participation, de réduction des coûts, de satisfaction des usagers, de qualité du service et d'optimisation des ressources. L'analyse des exemples montre que des données sont disponibles sur les réductions de coûts générées par les activités de co-production dans les secteurs de la santé et de la protection sociale pour les services aux personnes, ce qui concerne dans une moindre mesure les services collectifs tels que la protection de l'environnement ou la sécurité et l'ordre publics. Dans ces secteurs, l'incidence de la co-production est liée à une participation accrue ou plus concrète des individus (éducation) ou de la collectivité (logement et équipements collectifs). En revanche, des données n'ont pas été recueillies sur la réduction des coûts.

La majorité des sondés ont évoqué l'absence de justification économique de la co-production dans leurs pays respectifs. Une étude menée récemment au Royaume-Uni, s'inspirant d'expériences internationales, souligne également que la justification économique de la co-production n'est pas encore pleinement établie (Loeffler, 2009) et que le recours à la co-production dans la prestation des services publics en est encore à ses débuts. Pour quelques types de services aux personnes, notamment les soins de santé et les services sociaux, des programmes pilotes ont montré que les coûts pour le contribuable peuvent être réduits et que l'on peut atteindre de meilleurs niveaux de satisfaction. S'agissant de la protection de l'environnement ou de la veille citoyenne, la co-production apporte des ressources supplémentaires permettant de financer des activités coûteuses qui ne seraient pas envisageables autrement – à noter que l'on ne dispose pas de données relatives aux coûts.

Les administrations publiques sont actuellement confrontées à des tensions financières. Malgré cela, pour faire face aux changements qui surviennent dans la prestation des services publics, elles doivent tenir compte des questions d'efficience tout autant que des questions d'efficacité. Les réductions de coûts doivent être mises en balance avec les conséquences pour la qualité des services et les résultats souhaités en matière de prestation (Boyle et Harris, 2009 ; Mulgan, 2007). Les analystes préconisent l'innovation comme élément clé de la réduction des coûts. À ce titre, la co-production favorise l'innovation lorsque les usagers doivent repenser ce qu'il y a à changer, et contribuent ainsi à la prestation d'un type de service différent. Cela est particulièrement vrai pour les services aux personnes, notamment les soins de santé et la protection sociale.

Tableau 4.3. **Impact de la co-production des services publics avec les citoyens et les OSC**

	Type d'impact					
	Résultats					
	Participation effective	Réduction des coûts	Satisfaction des usagers	Qualité des services	Efficience globale/ optimisation des ressources	Notes
Services généraux	✓	Non	Non	Non	Non	
Défense	✓	✓	Non	Non	Non	Réduction des coûts grâce à l'intervention des volontaires.
Sécurité et ordre publics	✓	✓	✓	✓		Réduction des coûts dans les cas de co-production substitutive (programme pour jeunes délinquants « *Time Dollar Youth Court* », États-Unis).
Services de santé	✓	✓	✓	✓	✓	Réduction des coûts, par exemple, diminution du nombre d'admissions à l'hôpital, de visites d'urgence et de soins infirmiers à domicile (programme d'appareillage médical « *Health Buddy* », Pays-Bas ; « *Telecare* », États-Unis). Niveau élevé de satisfaction des usagers (programme « *Patient expert* », Royaume-Uni). Amélioration des résultats et du rapport coût-efficacité, par exemple, en matière de santé mentale, de réduction de la douleur (CPSMP, Canada ; programme « *Patient expert* », Royaume-Uni).

Tableau 4.3. **Impact de la co-production des services publics avec les citoyens et les OSC** *(suite)*

	Type d'impact					
	Résultats					
	Participation effective	Réduction des coûts	Satisfaction des usagers	Qualité des services	Efficience globale/ optimisation des ressources	Notes
Protection sociale	✓	✓	✓	✓	✓	Réduction des coûts (services sociaux autogérés, Royaume-Uni ; budgets autogérés pour les personnes présentant des troubles mentaux, États-Unis ; *Disability Services Commission* [Commission des services destinés aux personnes handicapées], Australie). Disponibilité accrue des services (Netari, Finlande).
Affaires économiques	✓	Non	Non	✓	Non	
Logement et équipements sociaux	✓	Non	Non	Non	Non	Réduction des coûts grâce à l'intervention des volontaires.
Protection de l'environnement	✓	Non	Non	✓	Non	Réduction des coûts grâce à l'intervention des volontaires.
Loisirs, culture et religion	✓	Non	Non	Non	Non	
Éducation	✓	Non	√	Non	Non	Amélioration du taux de réussite scolaire (groupes de conversation, États-Unis) et changement d'attitude (Programme national de mentorat par les pairs, Royaume-Uni).

Si l'accent ne porte que sur l'efficience et la réduction des coûts, l'on risque d'accorder trop d'attention à la mesure des contributions et des produits plutôt que des résultats. Boyle et Harris (2009) soutiennent que « les prestataires de services qui atteignent toute une série d'objectifs sur le plan des processus peuvent aussi bien manquer d'améliorer les résultats pour les bénéficiaires supposés ». Il ressort des exemples cités dans l'enquête de l'OCDE que la co-production peut contribuer à l'optimisation des ressources, du fait que l'on procède différemment – ce qui permet d'obtenir de meilleurs résultats et de réduire le besoin ou la demande de services très coûteux. Les services co-produits bénéficient de ressources supplémentaires et de nouvelles approches émanant des usagers, des réseaux sociaux, des familles et des amis.

La contribution des citoyens et des usagers à des changements plus poussés dans la prestation des services publics a été intégrée dans les approches stratégiques adoptées par les pays pour restructurer les services publics. La contribution des usagers est essentielle pour obtenir un changement radical, en plus de la communication de nouvelles informations. Alors que le recours à de nouveaux prestataires et l'utilisation de nouvelles ressources amènent généralement un changement positif, ils ne peuvent à eux seuls générer l'innovation. Les arguments économiques en faveur du changement doivent se fonder sur des notions plus vastes des coûts et des avantages, plutôt que sur les seules considérations de réduction des coûts. Les initiatives du tiers secteur donnent des leçons utiles concernant l'efficience des services publics (Neizert et Ryan-Collins, 2007). L'optimisation des ressources se concentre sur les coûts unitaires mais aussi sur ce que les spécialistes qualifient d'« intérêt général » ou d'« utilité publique » des services. Elle concerne : *i)* la qualité et la durabilité des services pour l'individu ; *ii)* les incidences de longue durée ou les coûts sur la durée de vie ; et *iii)* les résultats pour l'ensemble de la société et de l'État. Cette approche va au-delà des approches traditionnelles et offre un modèle plus solide pour envisager la qualité et le coût comme un tout et tenir compte des impacts sur le court terme tout autant que sur le long terme.

Bibliographie

Alford, J. (2009), *Engaging Public Sector Clients From Service Delivery to Co-production*, Palgrave Macmillan.

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*, NESTA, Londres.

Greenberg, D. et G. Knight (2007), « Review of the DWP cost benefit framework and how it has been applied », *Working Paper No. 40*, ministère du Travail et des Pensions (DWP), Royaume-Uni.

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. et P. Watt (2009), « Understanding the efficiency implications of co-production », dans Barker (sous la dir. de), *Co-Production of Local Public Services,* LARCI, Royaume-Uni.

Mulgan, G. (2007), *Ready or not? Taking Innovation in the Public Sector Seriously*, NESTA, Londres.

Neitzert, E. et J. Ryan-Collins, « A better return – setting the foundations for intelligent commissioning to achieve value for money » (rapport et annexes), janvier, New Economics Foundation, Londres.

OCDE (2007), « Rapport sur la gestion de la réalisation des avantages de l'administration électronique », non paru.

Chapitre 5

Mise en œuvre de la co-production des services publics : bilan et perspectives

En se fondant sur les observations du présent rapport, ce chapitre définit les éléments d'une feuille de route pour l'établissement de partenariats fructueux avec les citoyens et les organisations de la société civile dans la prestation des services publics, et étudie comment appliquer ces éléments aux différents types de co-production. Il contient une liste de points à vérifier composée d'un ensemble de questions pouvant servir à guider les efforts que déploient les pouvoirs publics pour concevoir et organiser un processus de prestation de services fondé sur la co-production. Le rapport conclut, par des indications sur les activités à mener pour aider les pays membres de l'OCDE, à mieux comprendre la participation des citoyens à la prestation des services publics dans la pratique.

Paver la voie du changement

Il ressort de l'enquête préliminaire que, dans de nombreux pays, la co-production fait figure d'approche médiane gagnant en puissance à l'heure où les sociétés sont de plus en plus complexes, où les citoyens ont besoin de solutions mieux adaptées à leurs besoins et où les expériences initiales sont intégrées pleinement dans les stratégies et appliquées à différents domaines.

D'après l'analyse de plus d'une cinquantaine d'exemples de co-production dans plus d'une vingtaine de pays, alors que les états nouent le dialogue avec les citoyens chacun d'une manière différente, la plupart semblent utiliser une approche fondée sur un « changement progressif » de la co-production en vue de modifier et d'améliorer les services plutôt que de les transformer. La majorité des nouvelles pratiques recensées par l'enquête semblent être appliquées de façon isolée et non faire partie d'une démarche globale planifiée. Il est donc difficile de quantifier leur impact général. Dans l'éventualité où ces programmes seraient reproduits à plus grande échelle, il importe de mieux comprendre leurs liens avec les réformes complètes mises en œuvre actuellement dans quelques pays (OCDE, 2011a).

La nécessité de raviver un sentiment d'appartenance et d'appropriation sociale dans les affaires publiques, de même que les mesures prises par les pouvoirs publics pour réduire les dépenses publiques, pourrait entraîner une demande accrue en faveur de la forme la plus radicale de co-production. Quelques exemples examinés au titre de la présente étude font apparaître la capacité de la co-production à amener un changement considérable dans certains secteurs de services, en ce qu'elle permet d'améliorer les résultats à moindre coût. Un grand nombre de projets de transformation se trouvant à un stade précoce, il est nécessaire que les pays suivent les progrès accomplis et évaluent l'impact afin d'en apprendre davantage sur ce qui fonctionne ou non.

La situation diffère selon le domaine de service concerné. Les administrations publiques semblent se servir de la co-production pour parvenir à des changements plus radicaux dans les domaines de la santé et de la protection sociale. Pour porter ses fruits, la co-production nécessite un changement d'attitude au niveau structurel. Les fonctionnaires doivent considérer les usagers comme des contributeurs qui créent les conditions propices à la co-production. De nouveaux types d'appui, comme les TIC et les informations utiles, sont également indispensables. Il peut aussi s'avérer nécessaire d'intervenir et de procéder à des changements dans les systèmes publics et dans les structures du pouvoir pour inscrire cette question en bonne place parmi les priorités politiques.

Les conclusions du présent rapport aident à définir la voie à suivre pour concevoir des programmes efficaces de co-production. Le Tableau 5.1 met en évidence plusieurs éléments.

Table 5.1. **Feuille de route pour l'établissement de partenariats fructueux avec les citoyens et les organisations de la société civile dans la production des services publics**

Attitudes et culture	Valorisation des usagers et des citoyens, et prise en compte de leur contribution dans un esprit d'ouverture.
	Souplesse et volonté de penser différemment.
	Capacité et volonté d'expérimenter.
	Créativité propice à un large éventail de possibilités.
	Perspective transversale.
	Capacité à partager les compétences et à transférer le pouvoir.
	Formation des professionnels et des usagers/citoyens en vue de développer de nouvelles compétences et attitudes.
Systèmes et processus	Utilisation d'une approche systémique – prise en compte de la prestation des services dans sa totalité.
	Utilisation créative des TIC et du Web 2.0.
	Amélioration du processus – cartographie des parcours existants, des rapports entre les parties prenantes et définition de nouvelles possibilités.
	Mise en place de systèmes de suivi pour suivre l'impact et évaluer les programmes.
	Perfectionnement des systèmes de contrôle budgétaire.
Collaboration et partenariats	Contribution des citoyens et des usagers à tous les stades.
	Participation du secteur privé et du secteur associatif.
	Autonomisation des groupes sociaux, des citoyens ou des agents.
	Nouvelles compétences et nouvelles méthodes de travail.
Direction et leadership	Appui des responsables politiques et au niveau local.
	Récompense accrue des individus innovants.
	Gestion du risque – repérage des risques liés à l'expérimentation.
	Évaluation des activités pilotes et développement à plus grande échelle des initiatives concluantes.
Information et communication	Ouverture sur l'extérieur pour apprendre des autres et comparer les performances.
	Mise à profit des activités pilotes et évaluation de ce qui a fonctionné ou non.
	Pilotage et diffusion – dissémination des pratiques concluantes.
Ressources	Ressources initiales pour les innovations.
	Apport de ressources par les citoyens, les collectivités et d'autres organisations.
	Idées émanant des individus à tous les niveaux de l'organisation.

Le dosage de ces éléments et leur importance relative dépend dans une large mesure de la nature et du niveau de changement souhaités. Le meilleur moyen d'illustrer cela est de citer des exemples de co-production, aux deux extrémités de la gamme de changement. Par exemple, pour obtenir une transformation radicale dans les services sociaux, des changements majeurs sont indispensables dans les attitudes des agents, de même qu'un important financement initial, des systèmes de suivi robustes, la contribution des usagers à tous les stades, une solide gestion du risque assortie de nouveaux systèmes financiers, et un *leadership* fort pour gérer et vaincre la résistance au changement. Par exemple, il est possible d'améliorer les équipements locaux à partir des ressources existantes, avec des changements moindres au niveau des attitudes et de l'organisation. Cela impliquera un risque peu élevé, tout en nécessitant des capacités suffisantes de communication pour accueillir les contributions du public.

Liste d'actions à mener

En se fondant sur ces recherches, il est possible de proposer des approches plus stratégiques et plus complètes en vue d'aider les pays à planifier la manière d'utiliser la co-production aux fins de changements significatifs dans différents domaines. Comme tout processus de changement, la co-production exige une planification appropriée. Les recherches ont permis de dresser une liste de points à vérifier, assortie d'une liste de questions pouvant servir à guider les efforts que déploient les gouvernements pour planifier et organiser des activités de prestation utilisant la co-production.

Toute approche stratégique commence par la définition des grandes difficultés auxquelles se heurtent les pouvoirs publics, comme une population vieillissante ou de graves problèmes environnementaux, et sur lesquelles le changement pourrait avoir un impact majeur. Il est également possible d'incorporer des changements plus progressifs dans d'autres domaines et d'apporter des améliorations graduelles, notamment en s'inspirant d'exemples de services environnementaux et de services collectifs ayant recours aux nouvelles technologies. Ce type d'approche mixte réduit à la fois les coûts et les risques de la mise en œuvre du changement.

Figure 5.1. **Liste des points à vérifier pour la co-production**



Les domaines de services que sont notamment la protection sociale et les soins de santé, où le processus de changement a débuté plus tôt, permettent aux pouvoirs publics de démontrer l'impact de la co-production et de la justifier sur le plan économique. Le laboratoire danois Mindlab, qui travaille avec différents ministères et utilise des méthodes de conception de services pour transformer les services, nous donne un exemple utile de ce type d'approches stratégiques. Dans d'autres pays, comme le Royaume-Uni ou l'Autriche, des partenariats sont établis entre les collectivités locales et l'administration nationale pour tester de nouvelles méthodes, examiner leur impact puis mettre en œuvre à plus grande échelle les méthodes efficaces. Dans d'autres pays encore, le secteur public travaille en partenariat avec le secteur privé, comme aux Pays-Bas dans le secteur de la santé, en Australie, dans le secteur des collectivités durables, ou au Danemark, dans le secteur social, aux côtés des usagers et des citoyens. Ces démarches donnent lieu à des pratiques de pointe concernant l'utilisation des TIC, comme la télémédecine aux États-Unis et aux Pays-Bas, les soins à domicile assistés par les TIC pour les personnes âgées au Royaume-Uni, ou le recours à la technologie pour réduire le CO_2.

Ces approches stratégiques de la co-production reposent sur un apprentissage mutuel de l'innovation dans le secteur public, mettant l'accent sur le fait de repenser les façons traditionnelles de procéder, de tester plusieurs possibilités ou d'expérimenter, d'évaluer puis de reproduire à grande échelle les pratiques qui permettent d'obtenir les résultats souhaités. De plus, elles mettent à profit les nouveaux éléments jusqu'à ce qu'ils aient fait leurs preuves et assurent leur propre durabilité.

La question du financement initial ou d'amorçage est cruciale lorsque les pouvoirs publics veulent utiliser la co-production pour passer d'une amélioration progressive à une transformation radicale des services. Par exemple, en cas de transformation des services sociaux ou de santé, il importe que les agents soient encouragés à développer de nouvelles compétences et à accomplir de nouvelles tâches, que les usagers soient assistés via les TIC, que les organisations du tiers secteur assument davantage de responsabilités pour satisfaire à leurs propre besoins et que de nouveaux systèmes soient en place pour allouer les ressources financières et contrôler leur utilisation. Bon nombre d'initiatives mises en lumière dans le présent rapport (comme la veille citoyenne pour la protection de l'environnement) sont à la fois innovantes et relativement peu coûteuses. Or, même ces initiatives à moindre coût nécessitent quelques investissements, par exemple, sous forme de temps de travail, de formation et de matériel de TIC. Le suivi et l'évaluation de la co-production sous l'angle systémique constituent également des éléments clés de toute approche stratégique.

Prochaines étapes

Le présent rapport donne une première vue d'ensemble de la situation, fait état de quelques expériences notables et aide à paver la voie d'un changement positif. Il est possible de faire davantage pour aider les pays à collecter et à systématiser les expériences et les pratiques de co-production à différents niveaux de l'administration. L'essor relativement précoce de la co-production dans certains pays doit être mis à profit, notamment par le partage des informations concernant les pratiques de co-production, afin d'aider les pays à comprendre ce qui est possible pour tel ou tel service et à voir où se situent les intérêts économiques. Les pays seraient ainsi plus à même de comprendre comment la co-production pourrait fonctionner dans leur propre contexte.

L'OCDE peut aider à évaluer les données, ainsi que les coûts et les avantages, de façon approfondie. Parmi les 58 exemples mis en lumière dans cette étude, seuls quelques-uns s'accompagnent de données factuelles sur l'impact de la co-production. Si les recherches soulignent le potentiel de la

co-production comme moyen de fournir de meilleurs services aux usagers, de résoudre des problèmes stratégiques complexes et de réduire les coûts, une évaluation plus poussée de ces éléments renforcerait l'assise des stratégies.

Par ailleurs, le développement de la co-production nécessite d'être planifié et organisé de manière stratégique dans toute une gamme de secteurs de services. La société civile et le tiers secteur ont un rôle important à jouer, et les nombreux pays engagés dans les activités de renforcement des capacités et de consultation de la collectivité pourraient utiliser cela comme tremplin pour mettre au point des méthodes de co-production plus planifiées.

Alors que la co-production avec les citoyens et les usagers intervient à différents échelons de l'administration, l'enquête préliminaire a été menée principalement à l'échelon national. Malgré cela, une multitude de réponses attire l'attention sur l'expérimentation et la co-production à l'échelon local. Il importe donc que les pays facilitent le partage de ce type d'expériences entre tous les niveaux de l'administration, notamment à l'aide de partenariats entre l'administration centrale et les collectivités locales, comme c'est le cas dans des pays comme l'Australie, le Canada, l'Italie et le Royaume-Uni.

Les pays ont réalisé des changements prometteurs pour améliorer les services publics. Cela étant, la prochaine phase exige des efforts plus coordonnés et stratégiques à tous les niveaux de l'administration, au sein des pays et entre eux. C'est alors seulement que l'on pourra définir et réaliser le plein potentiel de la co-production de sorte à surmonter les grandes difficultés auxquelles se heurtent les gouvernements à l'heure actuelle. Les éléments suivants pourraient être traités par des recherches approfondies pour guider un changement stratégique et coordonné :

- les budgets et les réductions des dépenses publiques ;
- les indications disponibles sur la manière dont la co-production peut contribuer à réduire les dépenses publiques ;
- les façons de quantifier les économies réalisées dans les différents services et d'imputer les coûts et les économies aux différents services (par exemple, protection sociale et soins de santé) ;
- les outils financiers pour calculer les économies sur le plus long terme ;
- les incitations financières en faveur de l'innovation ;

- la gestion du risque – partage de l'information sur comment repérer et gérer les risques sans toutefois étouffer l'innovation, en s'inspirant de l'expérience de pays dans des secteurs de services particuliers (comme la protection sociale) ;
- la collaboration entre les niveaux national et infranational d'administration – appui de projets pilotes, diffusion des résultats, intégration des bonnes pratiques dans la prestation des services au quotidian;
- l'organisation et les structures de partenariats pour favoriser l'innovation par le biais de la co-production et des dispositifs de gouvernance nécessaires ;
- les outils à même d'aider les gouvernements à évaluer les risques et les avantages potentiels, et les domaines ayant le plus fort potentiel (par exemple, le Web 2.0 et les médias sociaux).

L'OCDE peut prêter son concours de la façon suivante :

- En approfondissant la collecte de données pour rassembler des informations au niveau de l'administration locale et pour des catégories de service spécifiques. Le présent rapport peut servir à promouvoir l'échange interne et à recenser les contacts dans les différents domaines de services en vue d'une collecte de données plus complète.
- En examinant de façon plus poussée les éléments clés de la co-production (comme l'efficacité par rapport au coût) et en partageant ses travaux de recherche, conseils et indications ; en mettant à disposition les informations obtenues à partir de l'analyse d'études de cas réalisées dans des domaines clés, comme la protection sociale et les soins de santé.
- En fournissant des éléments d'information sur ce qui fonctionne dans tels ou tels services et dans telles ou telles conditions. À ce titre, le suivi de la co-production par un observatoire des pratiques innovantes dans le secteur public serait une première étape. Cela permettrait de collecter des informations de façon plus systématique sur les pratiques appliquées dans les pays à différents niveaux de l'administration, tout en contribuant à la diffusion de l'information et en facilitant la mise en commun et l'application des pratiques exemplaires.

Annexe A
Vue d'ensemble de la contribution des pays aux travaux de recherche[1]

Pays	Enquête	Modèle
Allemagne		✓
Australie		✓
Autriche	✓	✓
Canada	✓	✓
Chili	✓	
Danemark		✓
Estonie	✓	✓
Finlande	✓	✓
France	✓	
Hongrie	✓	
Irlande	✓	✓
Italie	✓	✓
Japon	✓	✓
Luxembourg	✓	
Mexique	✓	
Norvège	✓	✓
Nouvelle-Zélande		✓
Pays-Bas	✓	✓
Pologne	✓	✓
Portugal	✓	✓
République slovaque	✓	✓
République tchèque	✓	
Royaume-Uni	✓	✓
Slovénie	✓	✓
Suède	✓	
Turquie	✓	
Brésil	✓	✓
Egypte	✓	
Russie	✓	✓
Ukraine	✓	

Note

1. Les pays ont été invités à apporter leur contribution sous forme : *i)* de réponses à l'enquête préliminaire ; et *ii)* d'exemples communiqués d'après le modèle fourni.

Annexe B
Catégories de services couvertes par l'étude

Domaines couverts par les différentes catégories de services

Services publics généraux : gouvernance et organes législatifs et exécutifs, affaires financières et budgétaires, affaires extérieures, aide financière extérieure, services généraux, recherche fondamentale, recherche et développement en lien avec les services publics généraux, transactions de dette publique, transferts de nature générale entre les différents niveaux de l'administration.
Défense : défense militaire, défense civile, aide militaire étrangère, recherche et développement en matière de défense.
Sécurité et ordre publics : services de police, services de protection contre les incendies, tribunaux, prisons, recherche et développement en matière de sécurité et d'ordre publics.
Affaires économiques : questions de nature générale liées au travail, au commerce et à l'économie, agriculture, sylviculture, chasse et pêche, énergie et combustibles, exploitation minière, industrie de transformation et construction, transports, communications, autres secteurs de l'industrie, recherche et développement en matière économique.
Protection de l'environnement : gestion des déchets, traitement des eaux usées, lutte antipollution, protection de la biodiversité et du paysage, recherche et développement en matière de protection de l'environnement.
Logement et équipements collectifs : développement des infrastructures de logement, développement local, distribution d'eau, éclairage public, recherche et développement en matière de logement et d'équipements collectifs.
Santé : produits, appareils et équipements médicaux, services ambulatoires, services hospitaliers, recherche et développement en matière de santé.
Loisirs, culture et religion : services récréatifs et sportifs, services culturels, services d'édition et de diffusion audiovisuelle, services en lien avec la religion et autres services communautaires, recherche et développement en matière récréative, culturelle et confessionnelle.
Éducation : enseignement préscolaire et primaire, enseignement secondaire, post-secondaire et non supérieur, enseignement supérieur, enseignement non définissable par niveau, services annexes à l'enseignement, recherche et développement en matière d'éducation.
Protection sociale : maladie et handicap, vieillesse, réversion, famille et enfance, chômage, logement, recherche et développement en matière de protection sociale.

Source : Division de statistique des Nations Unies.

Bibliographie

Ouvrages et documents

Alford, J. (2002), « Why do public sector clients co-produce ? Towards a contingency theory », *Administration & Society*, 34 : 32-56.

Alford, J. (2009), *Engaging Public Sector Clients from Service Delivery to Co-Production*, Palgrave Macmillan.

Audit Commission (2001), *Change Here! Managing Change to Improve Local Services*, Holbrooks Printers Ltd, Londres.

Audit Commission (2004), *Assistive Technology*, Belomnt Press, Londres.

Boardman, A. E., D. H. Greenberg, A. R. Vining, et D. L. Weimer (2006), *Cost Benefit Analysis: Concepts and Practice*, 3e édition, Prentice Hall.

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.

Bourgon, J. (2007), « Responsible, responsive and respected government : towards a new public administration », *International Review of Administrative Sciences*, 73(1) : 27-29, mars.

Bourgon, J. (2008), « Reclaiming public administration », *Ethos*, 4, avril.

Bourgon, J. (2008), « New directions in public administration : serving beyond the predictable », allocution d'ouverture prononcée à la Conférence annuelle du Public Administration Committee (PAC), York, Royaume-Uni, 1er septembre.

Bourgon, J. (2009), « New governance and public administration : towards a dynamic synthesis », document présenté pour la conference ANZSOG, Canberra, Australie, 24 février.

Bourgon, J. (2009), « The history and future of nation-building ? Building capacity for public results », présentation, Helsinki, 7 juillet.

Bovaird, T. (2007), « Beyond engagement and participation – user and community co-production of services », rapport établi pour le Carnegie Trust.

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.

Bradwell, P. et S. Marr (2008), « Making the most of collaboration – an international survey of public service co-design », rapport Demos n° 23 en association avec le Public Research Centre de PwC, Londres.

Brudney, J. et R. England (1983), « Toward a definition of the co-production concept », *Public Administration Review*, 43(janvier/février) : 59-65.

Brudney, J.L. (1984), « Local co-production of services and the analysis of municipal productivity », *Urban Affairs Quarterly*, 19(4) : 465-484.

Buchwalter, B. et D. Blauhut (2008), « Cologne : the participatory budget », présentation donnée à la 5e conférence européenne sur la qualité dans la gestion du secteur public, Paris, octobre.

Cabinet Office du Royaume-Uni (2009), « Power in People's hands: learning from the world's best public services », Strategy Unit, Londres.

Cabinet Office du Royaume-Uni (2009), *Customer Matters*, 3e édition, août, Londres.

Cahn, E.S. (2000), « No more throw-away people », *The Co-production Imperative,* Essential Books Ltd.

Cameron, E. (2003), « Local innovations in the field of environmental communication practices throughout Europe », DG Environnement de la CE, Unité Communication et Société civile, Bruxelles.

Chumbler, N.R. et al. (2009), « Mortality risk for diabetes patients in a care co-ordination, home-telehealth programme », *Journal of Telemedicine and Telecare*, 15 : 98-101.

Clarke, G.M et S. Grosse (1999), « Eco watch : a community-based project for assessment of habitat quality », CSIRO Entomology*,* Canberra, *www.csiro.au/files/files/pd7h.pdf.*

Cottam, H. (2009), « Only the lonely : public service reform, the individual and the state », *Soundings*, 42.

Cottam, H. et C. Leadbeater (2004), « Health : co-creating services », *Red Paper 01*, Design Council.

Coye, M.J., A. Haselkorn et S. DeMello (2009), « Remote patient management : technology-enabled innovation and evolving business models for chronic disease care », *Health Affairs*, 28(1) : 126-135, janvier/février.

Cummins, J. et C. Miller (2007), « Co-production, social capital and service effectiveness », Briefing Paper, OPM, Londres.

Darkins, A. et al. (2008), « Care Co-ordination/Home Telehealth : The Systematic Implementation of Health Informatics, Home Telehealth, and Disease Management to Support the Care of Veteran Patients with Chronic Conditions Telemedicine and e-Health », *Telemedicine and e-Health*, 14(10) : 118-1 126.

Design Council (2006), « Working with patients to create a new kind of service », Étude de cas sur le thème « aider les personnes atteintes de diabète ».

Dixon, A. ed (2007), « Engaging patients in their health : how the NHS needs to change », rapport du Sir Roger Bannister Health Summit, Leeds Castle, 17-18 mai.

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.

Institut européen d'administration publique (2008), « Document d'orientation européen sur la gestion de la satisfaction client ».

Ferris, J. M. (1984), « Co-provision : citizen time and money donations in public service provision », *Public Administration Review*, 44(4) : 324-333, Blackwell Publishing.

Fluet, M., L. Vescovi et A. Idrissa Bokoye (2009), « Water and climate change : citizen mobilization, a source of solutions », *Rapport mondial des Nations Unies sur la mise en valeur des ressources en eau : « L'eau dans un monde qui change »*, UNESCO, Paris.

Folks, D. (2009), « Catching the dream of closing the achievement gap in Weatherford », The Education Focus, *Oklahoma Education Association*, 26(5).

Gannon, Z. et N. Lawson (2008), « Co-production : the modernisation of public services by staff and users », Compass UK.

Gillinson, S., P. Baeck et M. Horne (2009), « Radical efficiency : delivering much better public outcomes for lower costs through innovation », interim report, Innovation Unit, 30 octobre.

Governance International (2007), « Case studies European experience in participatory budgeting : the city wide PB process in the City of Cordoba », Birmingham, Royaume-Uni.

Greenberg, D. et G. Knight (2007), « Review of the DWP cost benefit framework and how it has been applied », *Working Paper No. 40*, ministère du Travail et des Pensions (DWP), Royaume-Uni.

Hirschman, A.O. (1970), *Exit, Voice and Loyalty : Response to Decline in Firms, Organizations and States*, Harvard University Press.

Horne, M. et T. Shirley (2009), « Co-production in public services : a new partnership with citizens », Cabinet Office, Londres.

Joshi, A. et M. Moore, (2004), « Institutionalised co-production: unorthodox public service delivery in challenging environments », *Journal of Development Studies*, 40(4) : 31-49.

Lawlor E., E. Neitzent et J. Nicholl (2008), « Measuring value : a guide to social return on investment », New Economics Foundation.

Leadbeater, C. (2004), *Personalisation through Participation : a new script for public services*, Demos, Londres.

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

Leadbeater, C. et H. Cottam (2007), « The user generated state: public services 2.0 ».

Leadbeater, C. (2008), « The art of with », Cornerhouse, Creative Commons, Manchester.

Leece, J. (2006), « Direct payments and social care commissioning : the challenge for local authorities », ministère de la Santé, Care Services Improvement Partnership.

LeFort, S. et al. (1998), « Randomized controlled trial of a community-based psychoeducation program for the self-management of chronic pain », *Pain*, 74 : 297-306.

Liddell, A., S. Adshead et S. Burgess (2008), *Technology in the NHS : Transforming the Patient Experience*, The Kings Fund, 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 », 11-12 juin.

Loeffler, E. (2009), « From customer focus to citizen-centred services », *PINpoint article*, CIPFA Performance Improvement Network, p. 12-13.

Loeffler, E. (2009), « A future research agenda for co-production : overview paper », premier projet de document établi pour la Local Authorities and Research Councils' Initiative (LARCI), novembre.

Loeffler, E. et P. Watt (2009), « Understanding the efficiency implications of co-production », document inédit, novembre.

London Collaborative (2009), « The capital ambition guide to behaviour change : rounding up theory and practice approaches to achieve social outcomes and savings », projet de document, 17 juillet.

Mangham, A. (2009), « Service co-design using on line media », présentation donnée au séminaire de Governance International, juin.

Mc Donald, N. et al. (2008), « Can good design be co-created ? » Design Council, Royaume-Uni.

Mulgan, G. (2007), *Ready or Not? Taking Innovation in the Public Sector Seriously*, NESTA, Londres.

Murray, R., G. Mulgan et J. Caulier-Grice (2010), « How to innovate : the tools for social innovation », projet de la Young Foundation pour commentaire, janvier.

Needham, Dr. C. et S. Carr (2009), « Co-production : an emerging evidence base for adult social care », *Research Briefing 31,* Social Care Institute for Excellence*,* mars.

Neitzert, E. et J. Ryan-Collins, « A better return – setting the foundations for intelligent commissioning to achieve value for money » (rapport et annexes), janvier, New Economics Foundation, Londres.

NESTA (2010), « Mass localism », rapport, Londres, février.

Niesink, A., G.H. de Weert-van Oene, A.J.P. Schrijvers (2006), « Evaluation of the effects of telemonitoring for COPD patients », University Medical Centre, Julius Center for Health Sciences and Primary Care, Utrecht.

OCDE (2005), *Moderniser l'État : La route à suivre*, Éditions OCDE, *http://dx.doi.org/10.1787/9789264010529-fr*.

OCDE (2007), « Rapport sur la gestion de la réalisation des avantages de l'administration électronique », non paru.

OCDE (2009a), *Panorama des administrations publiques 2009*, Éditions de l'OCDE, Paris, *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 (2010), « Vers une administration innovante et ouverte : un aperçu des initiatives des pays », document d'information établi pour la réunion du Comité de la gouvernance publique de l'OCDE au niveau ministériel, 15 novembre.

OCDE (2010b), *Finland: Working Together to Sustain Success*, OECD Public Governance Reviews, Éditions OCDE, *http://dx.doi.org/10.1787/9789264086081-en*.

OCDE (2010c), « Modernising the public administration: a study on Italy », OCDE, Paris.

OCDE (2011a), *Innovation in Public Service Delivery : Context, Approaches and Challenges*, non paru.

OCDE (2011b), *Estonia : Towards a Single Government Approach*, Public Governance Reviews, Éditions OCDE, *http://dx.doi.org/10.1787/9789264104860-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.

Osborne, S. et C. Chew (2007), « The innovative capacity of voluntary organizations: a key element of co-production », document établi pour la conférence du GEAP, Madrid.

Parks, R.B. et al. (1981), « Consumers as co-producers of public services : some economic and institutional considerations », *Policy Studies Journal*, 9(7) : 1 001-1 011.

Pemberton, S. et J. Mason (2008), « Co-production and Sure Start children's centres : reflecting upon users' perspectives and implications for service delivery », *Planning and Evaluation Social Policy & Society,* 8(1) : 13-24.

Percy, S. (1978), « The public service production process : a framework for analysis of police services » avec E. Ostrom, R.B. Parks, et G.P. Whitaker, *Policy Studies Journal*, 7 : 381-389.

Percy, S. (1981), « Consumers as co-producers of public services » with Roger B. Parks et al., *Policy Studies Journal*, 9(7) : 1 001-1 011, reproduit dans Michael D. McGinnis (sous la dir. de), *Polycentricity and Local Public Economies*.

Percy, S. (1983), « Citizen co-production : prospects for improving service delivery » *Journal of Urban Affairs*, 5(3) : 203-210.

Percy, S. (1984), « Citizen participation in the co-production of urban services » *Urban Affairs Quarterly*, 19(4) : 431-446.

Percy, S. (1986), « Citizen Involvement in co-producing safety and security in the community » *Public Productivity Review*, 42 : 83-93.

Percy, S. (1986), « In defense of citizen evaluations as performance measures » *Urban Affairs Quarterly*, 22(1) : 66-83.

Pestoff, V. et T. Brandsen (dir. pub.) (2008), *Co-production. the Third Sector and the Delivery of Public Services*, Routledge, Londres et New York.

Poll C. et S. Duffy (sous la dir. de) (2008), *A Report: In Control's Second Phase Evaluation and Learning 2005-2007*, In Control Publications, Birmingham, Royaume-Uni.

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.

Rich, R.C. (1981), « Interaction of voluntary and governmental sectors : towards an understanding of co-production of municipal service », *Administration & Society,* 13(1) : 59-76, mai.

Rooney, S., R. Williams et C. Grunbuhel (2008), « Working together living together : the Sustainable Communities Initiative year 2 report », CSIRO (Commonwealth Scientific and Industrial Research Organisation), Australie, août.

Ryan-Collins, J., L. Stephens et A. Coote (2008), *The New Wealth of Time : How Time Banking Can Help People Build Better Public Services*, New Economics Foundation, Londres.

Stephens, L., J. Ryan-Collins et D. Boyle (2008), *Co-production : A Manifesto for Growing the Economy*, New Economics Foundation, Londres.

Vamstad, J. (2004), « Co-production as a defining principle : a new typology for provision of welfare services in Sweden », document présenté à la conférence du GEAP, Ljubljana, Slovénie, septembre.

Valkama, P. et A.V. Antiiroiko (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.*

Organisations et sites Internet

Organisations du secteur privé

Design Council – organisme à l'origine de travaux intéressants sur la conception des services publics, notamment avec les collectivités locales de Bolton sur le problème du diabète : *www.designcouncil.org.uk/en/Design-Council/1/What-we-do/Our-activities/Public-services-by-design.*

Digital Public – laboratoire d'innovation sociale basé dans le Kent, faisant partie du groupe Engine, *www.digitalpublic.co.uk.*

Groupe Engine – groupe de coordination composé d'une agence travaillant avec le secteur public à la conception de nouvelles approches de la prestation des services ; à l'origine de « Parent Know How », partenariat établi en 2009 entre DCFS et Digital Public, proposant toute une gamme de services en ligne de réseaux sociaux et de services d'assistance téléphonique pour soutenir les parents, en particulier les pères, qui s'est vu décerner le « MCA Management Award », *www.theenginegroup.com/www.enginegroup.co.uk/projects/pcs_page/building_a_social_innovation_lab.*

Health Hero – réseau de santé bénéficiant de l'appui du secteur privé, spécialisé dans l'utilisation des nouvelles technologies dans les soins de santé, en particulier des technologies utilisées à domicile, *www.healthhero.com/products_services/products_services.html.*

Livework – organisation pluridisciplinaire du secteur privé œuvrant avec le secteur public pour créer des services innovants et améliorer les services existants afin d'utiliser les ressources de façon plus efficace, *www.livework.co.uk.*

Participle – société créée par Charlie Leadbeater et Hilary Cottam, experts en co-production. Participle travaille avec et pour le public à la mise au point de nouveaux types de services publics faisant une réelle différence au quotidien. Cette société s'est lancé dans des projets intéressants de conception et de prestation participative avec les collectivités locale en Angleterre, concernant les familles (Swindon), les personnes âgées (Southwark et Westminster) et les jeunes (Croydon et Brighton), *www.participle.net.*

Thinkpublic – organisme consacré à l'utilisation de la conception pour améliorer l'expérience des services dans le secteur public, en concertation avec les prestataires de services et le grand public pour mieux comprendre comment améliorer les services et l'expérience de ces services. Thinkpublic a travaillé avec le service national de santé (NHS), des établissements d'enseignement, des collectivités locales et le tiers secteur, *http://thinkpublic.com/news.*

Réseaux et organisations à rayonnement international

Base de données de l'UE sur les pratiques d'administration électronique – source d'études de cas sur l'innovation, la conception et la prestation participatives axées sur les TIC, *www.epractice.eu/en/home.*

EUPAN – réseau à l'origine de travaux sur le rôle des citoyens et des usagers des services dans la gestion du secteur public, *www.eipa.eu/customer.*

Living Lab – réseau européen qui s'intéresse à l'innovation basée sur les technologies de l'information, *www.openlivinglabs.eu.*

Policy Innovations – programme mettant en lumière les idées les plus novatrices sur des pratiques de mondialisation plus justes, *www.policyinnovations.org/ideas/innovations/data/000085.*

Re-Public – revue en ligne axée sur des aspects innovants de la théorie et de la pratique politique d'aujourd'hui, qui réinvente la démocratie au quotidien, *www.re-public.gr/en.*

Social Innovation Exchange – réseau international, *www.socialinnovationexchange.org/aboutsix.*

Prix UNPAN 2009 – échange international d'informations sur la télémédecine, *www.unpan.org/Events/PublicServiceDayAwards/PastPublicServiceCeremonies/tabid/1097/language/en-US/Default.aspx.*

Projets internationaux – sur les TIC au soutien des personnes âgées, *www.ict-ageing.eu/?page_id=388.*

Organismes et initiatives à rayonnement national

Australie

ASIX – organisation d'innovation sociale du tiers secteur, inspirée du modèle de l'échange d'innovation, *http://asix.org.au.*

Site consacré à la restructuration du service public australien, *www.pmc.gov.au/consultation/aga_reform/index.cfm*.

Community Builders New South Wales – centre d'échange électronique destiné aux organisations de la société civile et aux collectivités qui prennent part à des activités ayant un ancrage local, *www.communitybuilders.nsw.gov.au.*

CSIRO (*Commonwealth Scientific and Industrial Research Organisation*) – organisme national australien pour la recherche scientifique, faisant partie des organismes de recherche les plus importants et les plus diversifiés au monde. Le site du CSIRO contient toute une série d'exemples de co-production avec les populations locales sur les questions environnementales, *www.csiro.au.*

Liens utiles pour les questions de durabilité en Australie, en association avec la population locale, *http://kitchentablesustainability.com/resources.*

Danemark

Mind Lab – unité interministérielle consacrée à l'innovation et associant les citoyens et les entreprises à la mise au point de solutions pour le secteur public, *www.mind-lab.dk.*

Présentation de Mind Lab sur l'innovation axée sur les citoyens, *www.slideshare.net/sixslides/mindlab-innovation-in-government.*

Pays-Bas

Kennisland (« Terre de savoir ») – Fondée en 1999, sa mission est d'aider à établir les Pays Bas comme l'une des régions clés dans l'économie du savoir international. Laboratoire d'idées réalisant des activités liées à des stratégies d'innovation, des projets d'action et des réseaux d'apprentissage. Kennisland rapproche un réseau d'administrations publiques, d'entités du secteur privé, d'institutions du savoir et de représentants de la société civile pour réfléchir aux conséquences de l'économie du savoir et trouver des solutions permettant à la société de s'y adapter, *www.kennisland.nl.*

Nouvelle-Zélande

New Zealand Centre for Social Innovation – centre basé sur le modèle d'innovation sociale de la Young Foundation, qui définit l'innovation sociale comme « la conception et la mise en œuvre des meilleures façons de répondre aux besoins sociaux », *www.nzcsi.org.*

New Zealand Citizen Satisfaction – approche complète de suivi et d'évaluation de la satisfaction des citoyens au regard des services publics ; la police et l'administration fiscale néo-zélandaise servent d'exemple pratiques, *www.tenone.police.govt.nz/tenone/May09Service.htm.*

SKIP (stratégies pour les enfants, informations pour les parents) – initiative du gouvernement néo-zélandais proposant un appui, des informations et des stratégies destinées aux parents et aux personnes s'occupant d'enfants de moins de cinq ans ; SKIP travaille avec des organisations locales et nationales, *www.skip.org.nz/index.html.*

Royaume-Uni

In-control -- présentation sur les soins autogérés, *www.dhcarenetworks.org.uk/Integration/icn/Topics/Browse/whatIs/SelfSupport/?parent=4983&child=1949.*

Innovation Unit – entreprise sociale à but non lucratif dotée d'une solide expérience, de plus de huit ans, et qui s'emploie à encourager l'innovation dans le tiers secteur, les services d'éducation et destinés aux enfants et l'administration locale, *www.innovation-unit.co.uk.*

Mash the State.org.uk – initiative qui encourage une information ouverte de la part des instances publiques en faisant campagne pour le partage de données que la collectivité peut ensuite « décortiquer », c'est-à-dire analyser, interpréter et utiliser ; la campagne a débuté avec l'administration locale, *http://MashTheState.org.uk.*

NESTA – organisation indépendante de premier plan œuvrant pour savoir comment l'innovation peut contribuer à relever certains des plus grands défis socioéconomiques du pays, *www.nesta.org.uk.*

North West Commissioning Road Map – feuille de route donnant des conseils utiles sur la mise en œuvre des services de soins autogérés, *www.northwestroadmap.org.uk/index.php?pageNo=374.*

PublicExperience.com – boîte à suggestions en ligne hébergée par mySociety, destinée à recevoir des commentaires sur les services publics au Royaume-Uni ; les commentaires sont transférés au Cabinet Office, *www.publicexperience.com/images/comic_a3_popup.jpg, www.publicexperience.com/about.*

Services de soins autogérés au Royaume-Uni – réseau de soutien, *http://kc.csip.org.uk/about.php?grp=36.*

États-Unis

Michigan State University – dossiers accessibles en ligne portant sur des pratiques exemplaires en matière de services à la personne, *http://outreach.msu.edu/bpbriefs/archive.asp.*

New Talk – forum en ligne sur l'innovation sociale dans les villes américaines, *http://newtalk.org/2009/09/a-special-collaboration-with-t.php.*

Public Innovators – initiative apolitique de Root Cause soutenant une nouvelle vague de responsables politiques aux échelons municipal, étatique et fédéral pour assurer la création et le développement des solutions les plus efficaces, efficientes et durables aux problèmes sociaux les plus urgents, *http://publicinnovators.com.*

Root Cause Boston – organisation à but non lucratif faisant la promotion de solutions durables aux problèmes socioéconomiques par son soutien aux innovateurs sociaux et par l'information des investisseurs ayant un impact sur la société, *www.rootcause.org.*

Rutgers University Newark – études de cas sur la participation des citoyens à la mesure et à l'examen des performances des services publics, *http://www.rutgers.edu.*

Protection de l'environnement aux États-Unis

Micorps (« Michigan Monitoring Corps ») – organisation de partenariats avec les pouvoirs publics en vue de l'organisation d'activités bénévoles de surveillance de la qualité de l'eau, *www.citizensenvironmentwatch.org.*

National Center for Public Performance US – centre réalisant des études de cas sur la surveillance et l'évaluation citoyennes, *www.ncpp.us/san%20fran-brief.php.*

Services de santé mentale autogérés aux États-Unis

Services autogérés du Texas, *www.texassdc.org/pages/SDCEval.asp.*

Programme de soins autogérés de la Floride et ressources disponibles, *http://flsdc.org.*

ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES

L'OCDE est un forum unique en son genre où les gouvernements œuvrent ensemble pour relever les défis économiques, sociaux et environnementaux liés à la mondialisation. À l'avant-garde des efforts engagés pour comprendre les évolutions du monde actuel et les préoccupations qu'elles suscitent, l'OCDE aide les gouvernements à y faire face en menant une réflexion sur des thèmes tels que le gouvernement d'entreprise, l'économie de l'information et la problématique du vieillissement démographique. L'Organisation offre aux gouvernements un cadre leur permettant de confronter leurs expériences en matière d'action publique, de chercher des réponses à des problèmes communs, de recenser les bonnes pratiques et de travailler à la coordination des politiques nationales et internationales.

Les pays membres de l'OCDE sont : l'Allemagne, l'Australie, l'Autriche, la Belgique, le Canada, le Chili, la Corée, le Danemark, l'Espagne, l'Estonie, les États-Unis, la Finlande, la France, la Grèce, la Hongrie, l'Irlande, l'Islande, Israël, l'Italie, le Japon, le Luxembourg, le Mexique, la Norvège, la Nouvelle-Zélande, les Pays-Bas, la Pologne, le Portugal, la République slovaque, la République tchèque, le Royaume-Uni, la Slovénie, la Suède, la Suisse et la Turquie. L'Union européenne participe aux travaux de l'OCDE.

Les Éditions OCDE assurent une large diffusion aux travaux de l'Organisation. Ces derniers comprennent les résultats de l'activité de collecte de statistiques, les travaux de recherche menés sur des questions économiques, sociales et environnementales, ainsi que les conventions, les principes directeurs et les modèles développés par les pays membres.

ÉDITIONS OCDE, 2, rue André-Pascal, 75775 PARIS CEDEX 16
(42 2011 13 2 P) ISBN 978-92-64-11885-0 – n° 59002 2014

Examens de l'OCDE sur la gouvernance publique

Ensemble pour améliorer les services publics

PARTENARIAT AVEC LES CITOYENS ET LA SOCIÉTÉ CIVILE

Sommaire

Chapitre 1. Transformer la fourniture des services publics

Chapitre 2. Fourniture des services publics : de nouvelles formes de partenariat avec les citoyens

Chapitre 3. Étude des pratiques de co-production des services publics par pays

Chapitre 4. Le partenariat avec les citoyens en matière de service public : réussite et défis

Chapitre 5. Mise en œuvre de la co-production des services publics : bilan et perspectives

« La co-production suscite un intérêt croissant parmi les spécialistes et les praticiens. Ce rapport, qui propose une étude approfondie des pratiques existantes dans les pays de l'OCDE, est une contribution précieuse à notre compréhension de l'état d'avancement au niveau international. »

(*Professeur John Alford,* École d'administration de l'Australie et de la Nouvelle-Zélande, auteur, *Engaging Public Sector Clients: From Service-Delivery to Co-Production*, Palgrave Macmillan, 2009)

Veuillez consulter cet ouvrage en ligne : ***http://dx.doi.org/10.1787/9789264168237-fr.***

Cet ouvrage est publié sur OECD iLibrary, la bibliothèque en ligne de l'OCDE, qui regroupe tous les livres, périodiques et bases de données statistiques de l'Organisation.
Rendez-vous sur le site ***www.oecd-ilibrary.org*** pour plus d'informations.

éditionsOCDE
www.oecd.org/editions

ISBN 978-92-64-11885-0
42 2011 13 2 P