

**Ministère du budget, des comptes publics et de la fonction
publique**

**« Pour aller vite, on peut marcher seul. Mais pour aller loin,
mieux vaut avancer ensemble » : les citoyens et la co-
production des services publics**

**Dr. Elke Löffler, Prof. Salvador Parrado, Prof. Tony Bovaird et Prof.
Gregg Van Ryzin, de Governance International**

en collaboration avec

**Julie Gaillot et Marc-André Allard, de Tns-Sofres
Capgemini Consulting**

**et avec les contributions des Dr. David Capes et Petr Fanta, de Kim Griffin, de
Mogens Hegnsvad, du Prof. Dr. Sabine Kuhlmann et du Prof. Juraj Nemec.**

Paris, octobre 2008

Table des matières

Avant-propos

Synthèse

- Partie 1 : Le rôle croissant des citoyens dans la délivrance des services publics**
- Partie 2 : Les nouveautés de la co-production**
- Partie 3 : La co-production au sein de trois services publics
La situation actuelle dans cinq pays européens**
- Partie 4 : Attitudes à l'égard de la co-production**
- Partie 5 : Obstacles et moteurs de la co-production**
- Partie 6 : Conclusions**
- Partie 7 : Bibliographie**
- Annexe 1 : Méthodologie de l'étude**
- Annexe 2 : Remerciements**

Avant-propos

Le débat actuel sur la participation citoyenne aux services publics révèle que les citoyens européens ne sont plus considérés comme de simples usagers passifs. De fait, ils sont de plus en plus impliqués dans la délivrance des services. Par conséquent, il convient aujourd'hui de leur poser une nouvelle question : quel rôle jouent-ils et sont-ils prêts à jouer dans la délivrance des services publics auxquels ils sont le plus attachés ?

Afin de recueillir des informations quantitatives sur le rôle des citoyens dans la délivrance des services publics, le ministère français du Budget, des Comptes publics et de la Fonction publique a commandé le

Selon un participant au groupe de réflexion,
« *Nous ne disposons d'aucune information permettant d'affirmer que nous mangeons et buvons mieux qu'avant* ».

présent rapport scientifique, qui repose sur une enquête menée en 2008 auprès des citoyens européens par Governance International et Tns-Sofres.

Cette enquête a également été complétée par les groupes de réflexion, composés de professionnels et de représentants d'ONG engagés dans la délivrance de services publics, ce qui nous a permis de recueillir également l'opinion des fournisseurs de services.

Ce rapport peut être consulté de plusieurs façons, selon le temps dont dispose le lecteur :

- si vous ne disposez que de 5 minutes, nous vous invitons à lire la synthèse, qui présente un aperçu des principales conclusions de l'enquête menée auprès des citoyens ;
- environ 30 minutes suffisent pour lire le rapport complet, qui précise comment et pourquoi les citoyens participent activement à la délivrance de solutions au moyen de la « co-production », et recense les actions que les organismes publics peuvent entreprendre pour travailler plus efficacement avec les citoyens et les usagers ;
- si vous vous intéressez au questionnaire, aux réponses à des questions spécifiques ainsi qu'aux conclusions formulées à l'issue des groupes de réflexion, par les professionnels des services publics et les représentants d'ONG, sur ce que peuvent faire les citoyens pour améliorer la sécurité des quartiers, l'environnement local et la santé, reportez vous à l'annexe du rapport, téléchargeable au format pdf sur le site www.5qualiconference.eu

Vos remarques et suggestions sur les points abordés dans le présent rapport sont les bienvenues. N'hésitez pas à nous en faire part, en nous écrivant à info@govint.org.

Synthèse

1. Le présent rapport détaille les conclusions d'une étude importante sur le rôle de la co-production entre les citoyens et les professionnels dans la délivrance des services publics au sein de cinq États de l'UE. Cette étude repose sur les données issues de l'enquête menée en mai 2008 auprès d'un échantillon représentatif de citoyens de la République tchèque, du Danemark, de la France, de l'Allemagne et du Royaume-Uni, ainsi que sur les conclusions des groupes d'experts réunis au début de la même année dans ces cinq pays européens. Elle a pour objet d'alimenter le débat sur les moyens dont disposent les organismes publics pour assurer des services parfaitement adaptés aux besoins des usagers, des citoyens et des contribuables, et sur les défis à relever pour améliorer la qualité future des services publics.
2. On observe une participation croissante des citoyens à la délivrance des services publics. Cette évolution résulte en partie des progrès des TIC, notamment d'Internet. Cependant, d'autres exemples montrent que les citoyens et les professionnels ont commencé à se répartir certaines missions clés de service public. Ces dernières années, les professionnels ont pris conscience que pour proposer des services publics efficaces, une contribution active des deux parties était nécessaire. Par conséquent, un nombre croissant de fournisseurs de services des secteurs privé et public cherche à travailler avec les usagers afin de mieux adapter leur offre à leurs besoins et réduire les coûts.
3. La relation entre les usagers et les professionnels des services a donc profondément évolué, en donnant plus d'autonomie aux usagers, mais également davantage de responsabilités. Ce phénomène a engendré un regain d'intérêt pour la « co-production », concept étroitement lié à la nature intrinsèque des services. En effet, la documentation consacrée à la co-production met en exergue le fait que la production et la consommation de nombreux services sont *indissociables*. Autrement dit, la qualité des services intervient souvent au cours de leur délivrance, dans les relations entre le client et le fournisseur, et pas uniquement au terme du processus. Par conséquent, avec la co-production, les citoyens acquièrent un nouveau rôle, celui de participants actifs à la délivrance du service.

La co-production permet de poursuivre différents objectifs, notamment :

- d'améliorer la qualité des services publics, en faisant appel à l'expertise des usagers, et souvent celle de leur famille et de leur entourage ;
- de fournir des services plus variés et un éventail de choix plus large ;
- de renforcer la réactivité des services publics vis-à-vis des usagers.

Aux fins de la présente étude, la co-production se définit comme « *la participation des citoyens dans la délivrance de services publics pour obtenir des résultats qui dépendent au moins en partie de leur propre comportement* ».

4 De toute évidence, le rôle des citoyens en termes de co-production de services publics varie considérablement, de l'engagement absolu au désengagement total. Pour explorer l'ampleur de cette co-production entre les citoyens et le secteur public, une enquête auprès des premiers a été entreprise. Toutefois, pour tenir compte du contexte, l'enquête a également examiné dans quelle mesure les citoyens s'engageaient parfois dans des actions d'amélioration, sans pour autant s'associer à des organismes du secteur public. L'enquête a notamment porté sur les points suivants :

- Quelle importance revêt le rôle des citoyens dans la délivrance de services publics ?
- Comment la participation des citoyens modifie-t-elle leur attitude et leurs attentes à l'égard des services publics ?
- L'importance du rôle des citoyens dans la délivrance des services pourrait-elle être renforcée à l'avenir ? Quels sont les obstacles et les moteurs de la co-production dans le domaine public ?

5. L'enquête a été menée par téléphone du 16 avril au 5 mai 2008, auprès d'un échantillon aléatoire représentatif de 4 951 adultes (âgés de plus de 18 ans). En moyenne, 1 000 entretiens ont été réalisés dans chacun des cinq pays (République tchèque, Danemark, France, Allemagne et Royaume-Uni). Ces pays ont été choisis pour la grande diversité de leurs cultures administratives. Les résultats présentés dans ce rapport sont pondérés en fonction de la représentation de chaque pays dans l'Union européenne. Dans tous les exemples de comparaisons intersectorielles ou transnationales, les différences mises en évidence sont pertinentes, sur le plan statistique. En outre, l'étude portait sur trois secteurs différents, illustrant diverses fonctions de l'État :

- *la sécurité des quartiers*, exemple de l'action coercitive de l'État ;
- *l'environnement local*, exemple de la fonction de régulation de l'État ;
- *la santé publique*, exemple de la fonction d'amélioration du bien-être de l'État.

6. Contrairement aux hypothèses formulées par les participants aux groupes de réflexion, l'enquête a révélé des niveaux importants de co-production des citoyens dans les cinq pays et les trois secteurs couverts par l'étude. Les citoyens sont particulièrement actifs lorsqu'il s'agit de prendre des mesures vis-à-vis de l'environnement local (indice de 61). Ils le sont un peu moins en ce qui concerne les initiatives d'amélioration de la santé (indice de 52) et sont beaucoup moins actifs dans la lutte contre la criminalité (indice de 45).
7. L'examen des types de contributions régulièrement apportées par les citoyens de ces cinq pays révèle que ces derniers s'impliquent de manière forte lorsqu'ils peuvent entreprendre des activités exigeant peu d'efforts de leur part et qui les dispensent d'entrer en contact avec des tiers. Lorsqu'il s'agit de changer son mode de vie personnel, on constate par exemple un net recul du nombre de citoyens qui se déplacent à pied, à vélo ou en transports en commun, adoptent une alimentation plus saine ou font de l'exercice. De toute évidence, les citoyens sont également moins enclins à entreprendre certaines activités, du moins de manière régulière. Il est intéressant de constater que les activités les moins prisées supposent toutes d'interagir avec les autres, que ce soit un voisin, un médecin, la police ou des inconnus.
8. Bien que la co-production soit globalement très élevée, seuls quelques citoyens souhaitent s'engager de façon régulière dans une forme d'activité organisée. Comme le montrent les résultats de l'enquête, la participation régulière des citoyens aux groupes et organisations est la plus forte dans le secteur de la santé (9,7 %), suivi de l'environnement (7,9 %) et de la sécurité (5,9 %). Cette conclusion est intéressante car l'indice le plus élevé des activités générales de co-production des citoyens est relevé pour l'environnement local et non pas pour la santé. Le fait qu'un plus grand nombre de citoyens « co-produisent » des activités dans le domaine de la santé en adhérant à une organisation révèle l'absence de formes individuelles de co-production.
9. On observe que les citoyennes âgées et inactives sur le marché du travail sont plus susceptibles de participer activement à la co-production que d'autres groupes de citoyens. Autrement dit, le « vieillissement de la société » génère non seulement une plus forte demande en soins de santé et en aide sociale, mais accroît également le nombre potentiel des contributions visant à améliorer la sécurité des quartiers, l'environnement local et la santé.
10. En ce qui concerne le comportement des citoyens vis-à-vis de la co-production, l'enquête montre que les « co-producteurs » déjà très actifs ont tendance à vouloir s'investir davantage, en consacrant plus de temps chaque semaine à résoudre eux-mêmes un problème ou en apportant leur aide à d'autres personnes. Autrement dit, selon le secteur, entre 70 % et 80 % des citoyens européens seraient disposés à participer davantage à l'amélioration des services publics, en particulier en matière de santé. Ce phénomène est le plus marqué au Danemark, et le moins prononcé au Royaume-Uni et en France.

11. Les personnes enregistrant un indice de co-production supérieur ont également tendance à penser que l'action des citoyens peut réellement avoir un impact. Toutefois, ce sentiment n'est pas aussi fort que chez les personnes souhaitant s'investir davantage. En d'autres termes, certaines personnes actives en matière de co-production semblent douter des effets de leur action mais expriment néanmoins leur désir de s'investir davantage.
12. Enfin, les co-producteurs actifs ne montrent qu'une faible propension à se satisfaire des performances des organismes publics dans les secteurs de la sécurité des quartiers, de l'environnement local et de la santé. Par conséquent, il n'est pas possible de déterminer si les personnes engagées dans la délivrance des services publics ont tendance à être plus ou moins satisfaites des performances de l'action de l'État.
13. Pour ce qui est de la portée de l'action publique, l'analyse statistique montre que l'amélioration de l'information et de la consultation publiques n'est pas de nature à déclencher une plus grande co-production des citoyens, même si, à l'évidence, ces facteurs peuvent jouer un rôle. L'enquête révèle que, pour renforcer la participation des usagers, les autorités obtiendraient de meilleurs résultats en ciblant les jeunes. En effet, selon l'enquête, plus les personnes sont jeunes, plus elles sont prêtes à s'investir davantage. Il est également essentiel que les initiatives ciblent les personnes potentiellement intéressées. Les résultats montrent que de nombreuses personnes fortement engagées dans les activités de co-production dans le domaine de la santé, de la sécurité des quartiers ou de l'amélioration de l'environnement local accordent peu d'intérêt aux autres secteurs. Par conséquent, les unités de participation citoyenne aux services publics doivent impérativement éviter de s'adresser uniformément à l'ensemble des citoyens. Elles doivent au contraire éveiller leur intérêt en abordant avec eux les questions et les problèmes de services publics qui les concernent personnellement ; une mission qui s'annonce bien plus complexe (et délicate).
14. L'un des enseignements inattendus de l'enquête est que le lieu de résidence (zone urbaine ou rurale), le niveau d'éducation et l'ampleur du comportement de « libre-service » dans le secteur privé, n'ont que peu de liens avec les comportements de co-production dans les services publics.
15. D'une manière plus générale, l'enquête suggère qu'une attention excessive a été accordée à la manière d'inciter les citoyens en général, et les usagers en particulier, à s'engager davantage dans la délivrance de services publics. D'après nos conclusions, le véritable problème tient probablement davantage à la manière dont ces questions sont abordées avec les citoyens. Autrement dit, pour améliorer les futurs niveaux de co-production, il sera indispensable d'adopter des mécanismes et initiatives adaptés, suffisamment simples et directs pour inciter les personnes et leurs familles à s'investir dans ce type d'action. Dans l'idéal, ces initiatives devront pouvoir être mises en œuvre par les personnes elles-mêmes, si elles le souhaitent ; en effet, nombreux sont les « adhérents » réticents.

16. La plupart de ces conclusions s'appliquent à l'ensemble des trois secteurs de services couverts par l'étude, bien qu'à des degrés très divers. En outre, ces conclusions ne sont souvent pas liées à un service en particulier. Tel est le cas, par exemple, de la nécessité de cibler les personnes intéressées par un secteur unique et d'obtenir leur participation par de nouveaux modes de co-production excluant toute adhésion à une association locale. On peut par conséquent raisonnablement penser que bon nombre de ces conclusions s'appliqueront également dans une large mesure à de nombreux autres services publics.

Partie 1 : Le rôle croissant des citoyens dans la délivrance des services publics

Beaucoup d'entre nous se souviennent du temps où les réservations de vols se faisaient exclusivement dans les agences de voyage et où toute opération bancaire devait être effectuée en personne, au guichet de la banque.

D'après l'enquête, 42 % des citoyens de cinq pays européens effectuent leurs réservations ou leurs achats sur Internet.

Source : Tns-Sofres, 2008.

Aujourd'hui, ces opérations peuvent être réalisées confortablement à domicile, via Internet, qui permet également de consulter et d'étudier les différentes offres disponibles. Dans la plupart des stations-service, les automobilistes doivent désormais remplir eux-

mêmes leur réservoir et ne bénéficient plus de services gratuits comme le nettoyage du pare-brise. Ces exemples montrent que ce phénomène peut présenter des avantages (accéder plus rapidement et confortablement aux services), mais également des inconvénients (se salir les mains à la pompe à essence). De toute évidence, la prestation de services, dans le secteur privé, a évolué. À l'ère du libre-service, les tâches accomplies auparavant par des professionnels sont de plus en plus transférées aux usagers.

Une évolution similaire peut être observée dans le secteur public. Auparavant, les services publics étaient fournis uniquement par des professionnels, et n'impliquaient qu'une faible participation des usagers et un choix souvent limité. De plus en plus, les usagers participent à la délivrance du service. Par exemple, l'administration en ligne permet et encourage le téléchargement et la transmission électronique des documents, tels que les demandes de permis ou de licences. Elle introduit ainsi pour les citoyens un élément de libre-service dans leurs relations avec les organismes publics. De même, dans les services sociaux tels que la santé, les nouvelles technologies permettent aux patients de s'administrer leur propre traitement, afin d'éviter de se rendre plusieurs fois par semaine à l'hôpital, comme dans le cas des patients souffrant d'insuffisance rénale qui peuvent désormais effectuer leur dialyse à domicile. De même, le monde de l'éducation a également évolué. Les écoles et les universités investissent dans l'apprentissage en ligne, technologie qui offre une plus grande souplesse pour les étudiants.

De toute évidence, les progrès des TIC, en particulier d'Internet, ont profondément transformé la relation entre usagers et professionnels des services, en accordant davantage d'autonomie aux usagers tout en leur donnant plus de responsabilités.

« Les professionnels, tous secteurs confondus, ont pris conscience de la nécessité d'associer les citoyens à leurs projets ».

Un participant du groupe de réflexion britannique au sujet de la sécurité des quartiers.

Cependant, les approches reposant sur les TIC, qui permettent aux citoyens de jouer un rôle plus important dans la délivrance du service, ne sont pas la panacée. Dans certains cas, les citoyens ont commencé à partager avec les professionnels certaines missions clés de service public. Ainsi, dans certains quartiers au Danemark, les parents (principalement

d'adolescents) patrouillent désormais de nuit, arpentant les rues afin d'être visibles sur les lieux de rassemblement des jeunes. En agissant de la sorte, ils soutiennent le travail de prévention des émeutes dans les « zones sensibles » engagé par la police, les travailleurs sociaux et les éducateurs.

Toutefois, les professionnels ont pris conscience, ces dernières années, que des services publics efficaces nécessitent une contribution active des deux parties. Par conséquent, un nombre croissant de fournisseurs de services des secteurs privé et public cherche à travailler avec les usagers afin de mieux adapter leur offre à leurs besoins et réduire les coûts. Cette volonté concerne un large éventail d'activités du quotidien. Dans l'industrie manufacturière, par exemple, la plupart des constructeurs automobiles conçoivent et développent désormais leurs nouveaux modèles avec des groupes d'utilisateurs. En effet, ces derniers sont en effet bien plus à même de décrire les points qui leur semblent essentiels dans la conception d'une voiture que les ingénieurs. De nombreuses administrations considère également qu'en « *invitant les personnes à participer aux processus de conception et de délivrance des services, on obtient non seulement des niveaux de satisfaction supérieurs, mais également un meilleur rapport qualité/prix ainsi que des progrès considérables dans la réalisation d'objectifs peu quantifiables, tels que l'amélioration de la santé et de la sécurité des quartiers, qui dépendent souvent de notre propre comportement* » (Sir Michael Lyons, 2006, p. 3). Par conséquent, les administrations ont créé de nouveaux schémas, tels que le programme « Expert Patients Programme » au Royaume-Uni (voir <http://www.expertpatients.co.uk>, / accès au 2 juillet 2008), les contrats locaux de sécurité en France (<http://www.cls.interieur.gouv.fr/>, accès au 2 juillet 2008), le projet pour un environnement sûr en République tchèque (<http://aplikace.mvcr.cz/archiv2008/bezpecnost/lokalita.html> / accès au 2 juillet 2008) et des plans de recyclage qui attribuent un rôle plus important aux citoyens dans la santé, la sécurité des quartiers et l'environnement local.

De fait, de nombreux exemples de bonnes pratiques présentés lors de la 5e Conférence sur la qualité des services publics de l'UE montrent que les professionnels travaillant dans différents services publics tentent désormais de placer le « *citoyen au cœur de la qualité publique* », comme le suggère le thème général de la conférence.

Cette tendance modifie radicalement la manière dont nous pouvons améliorer la qualité des services publics et appréhender les questions clés qui y sont associées :

- Quelle importance revêt le rôle des citoyens dans la délivrance des services publics ?
- Comment la participation des citoyens modifie-t-elle leur attitude et leurs attentes à l'égard des services publics ?
- L'importance du rôle des citoyens dans la délivrance des services pourrait-elle être renforcée à l'avenir ? Quels sont les obstacles et les moteurs de la co-production dans le domaine public ?

Le présent rapport apporte un éclairage sur ces différentes questions en se fondant sur les résultats d'une enquête réalisée auprès des citoyens de cinq pays européens (la

République tchèque, le Danemark, la France, l'Allemagne et le Royaume-Uni) et sur les entretiens réalisés avec les agents de la fonction publique et les représentants d'associations de citoyens lors de réunions de groupes de réflexion dans ces pays.

Partie 2 : Les nouveautés de la co-production

La notion de co-production est étroitement liée à une caractéristique clé des services. Comme le soulignent les professeurs Zeithaml, Parasuraman et Berry (1990), la production et la consommation de nombreux services sont *indissociables*. La qualité des services intervient souvent au cours de leur délivrance, généralement dans l'interaction entre le client et le fournisseur, et pas uniquement au terme du processus. Autrement dit, les clients n'évaluent pas la qualité des services seulement en fonction des résultats (par exemple, la réussite d'un traitement médical à l'hôpital), ils prennent également en compte les modalités de délivrance du service (par exemple, l'amabilité et la réactivité du personnel médical, le confort des locaux).

La co-production met l'accent sur la contribution apportée par le bénéficiaire du service dans le processus de délivrance de ce dernier. Par exemple, en matière d'éducation, les résultats dépendent non seulement de la qualité de l'enseignement dispensé par les professeurs dans les écoles ou les universités, mais également de l'attitude et du comportement des étudiants. S'ils ne sont pas disposés à ne serait-ce qu'écouter en classe ou s'ils ne sont pas capables d'effectuer les exercices à la maison, leurs acquis seront très limités.

Dans le contexte public, le « comportement co-productif » des bénéficiaires des services peut même aller jusqu'à l'acceptation des contraintes et des peines encourues. En effet, l'amélioration de la sécurité des quartiers, par exemple, suppose que les citoyens se plient aux limitations de vitesse ou aux restrictions de stationnement et qu'ils consentent à s'acquitter d'une amende en cas d'infraction. Les amendes seraient inapplicables si personne ne les payait et les limitations de vitesse ou et les restrictions de stationnement n'auraient alors aucun effet.

Parallèlement, les citoyens peuvent s'engager dans des activités de co-coproduction au service d'autres personnes, dans ce que l'on appelle communément « le bénévolat ». Il peut s'agir, par exemple, d'entraîner des jeunes dans un club de football ou de s'occuper d'un proche souffrant. Cependant, ces activités sont uniquement considérées comme une co-production avec le secteur public si elles sont réalisées en collaboration avec les professionnels. Ainsi, dans l'exemple du garde-malade, les soins doivent être dispensés au patient conformément au diagnostic et aux recommandations du médecin.

De toute évidence, la notion de co-production n'est pas nouvelle. De nombreuses définitions différentes figurent dans la documentation relatives aux sciences sociales, qui ont introduit ce concept dans les années 1970 (voir l'encadré 1).

Encadré 1 : Définitions de la co-production dans les sciences sociales

« Dans une activité de pure coproduction ... le client prend en charge une partie du travail (...) dont le fournisseur de services aurait raisonnablement pu s'acquitter ».

Source : Richard Normann (1984), *Service management. Strategy and leadership in service business*. Chichester et al. : John Wiley and Sons, p. 81.

« ... le facteur manquant, l'action du consommateur, qui est nécessaire dans tout contexte d'effort social. »

Source : David Boyle, Sherry Clark et Sarah Burns (2006), *Hidden work: co-production by people outside paid employment*. York : Joseph Rowntree Foundation.

« ... la délivrance de services fondée sur des relations régulières à long terme entre les fournisseurs de services professionnels (tous secteurs confondus) et les usagers ou d'autres personnes, dans le cadre de laquelle toutes les parties apportent une contribution significative en termes de ressources. »

Source : Tony Bovaird (2007), « Beyond engagement and participation - user and community co-production of public services », *Public Administration Review*, 67 (5) : 847.

La nouveauté, en revanche, réside ces dernières années dans un engagement accru des citoyens dans la délivrance des services, partout en Europe. Comme le montre l'encadré 2, ce phénomène s'explique pour plusieurs raisons. Il ne s'agit pas seulement d'améliorer la qualité du service en « intégrant l'utilisateur » mais également de diminuer les coûts, en incitant les usagers à se prendre davantage en charge dans le processus de délivrance des services. Parallèlement, les organismes publics ont ainsi pu développer des services plus variés. En proposant un accès Internet et téléphonique performant aux clients qui soumettent des demandes classiques, les organismes peuvent fournir un meilleur service personnalisé en fonction des publics (personnes âgées, minorités ethniques ou personnes démunies).

Encadré 2 : Raisons d'un engagement accru des citoyens dans la délivrance des services publics

- Améliorer la qualité des services publics, en faisant appel à l'expertise des usagers, et souvent à celle de leur famille et de leur entourage ;
- Fournir des services plus personnalisés et proposer un plus large choix ;
- Renforcer la réactivité des services publics vis-à-vis des usagers ;
- Réduire les coûts.

Cette tendance a transformé la relation entre les fournisseurs professionnels du service public et les usagers en renforçant leur interdépendance. Elle s'est traduite par un regain d'intérêt de la part des professionnels pour la co-production de services publics et ses incidences sur la délivrance du service. Comme présenté dans le tableau 1, dans certaines situations, le citoyen est déjà actif et reçoit une aide importante du secteur public (« co-production »). Le programme de surveillance des quartiers au Royaume-Uni illustre cette tendance, en établissant des partenariats entre la police et les résidents des quartiers. Cependant, dans d'autres situations, l'engagement des citoyens est certes important, mais insuffisamment relayé par les professionnels des services publics. Le groupe de réflexion français sur la co-production dans le domaine de la santé estime qu'un grand nombre

d'associations de patients entrent dans cette catégorie, car elles sont très peu soutenues par le personnel médical. Le troisième cas de figure encore très répandu concerne les usagers passifs qui « reçoivent le service » d'un professionnel. Le groupe de réflexion tchèque estime ainsi que le système de santé en République tchèque repose toujours sur la notion de « patient passif ». Enfin, dans de nombreux cas de passivité des usagers et d'absence manifeste du secteur public, les services parviennent néanmoins à être fournis, par le biais d'un système de bénévolat. À titre d'exemple, le groupe de réflexion allemand considère que certains aspects de la santé et des services sociaux sont devenus si complexes que les usagers ont besoin des conseils d'expert des ONG pour connaître les traitements disponibles et faire valoir leurs droits.

Tableau 1 : L'éventail des rôles des citoyens dans la co-production : de l'engagement absolu au désengagement total

	Niveau de participation active des citoyens dans la délivrance du service		
Niveau de participation active des professionnels de services		<i>Élevé</i>	<i>Faible (voire nul)</i>
	<i>Élevé</i>	Co-production	Services traditionnellement fournis par des professionnels
	<i>Faible (voire nul)</i>	Services organisés par les usagers	Services organisés par les bénévoles

Cette étude vise à déterminer dans quelle mesure la partie gauche du tableau est désormais prépondérante (c'est-à-dire les cases correspondant à une participation active élevée des citoyens, notamment la case « co-production »).

Bien entendu, comme le suggère la notion de gestion durable de la qualité développée par les trois rapporteurs scientifiques de la 4e Conférence sur la qualité des administrations publiques dans l'UE, la participation des usagers et des citoyens peut intervenir lors des quatre étapes du cycle de production des services publics (MM. Pollitt et Bouckaert, et Mme Löffler, 2007), à savoir :

- la co-conception des services publics, par exemple la planification des services publics dans les quartiers ;
- la co-décision en matière de répartition des ressources, notamment la budgétisation participative au niveau local ;
- la co-délivrance des services publics, par exemple, les pompiers volontaires, les jurés dans les tribunaux, les délégués de parents d'élèves, etc. ;
- la co-évaluation des services publics, par exemple, les inspecteurs citoyens dans les hôpitaux publics et les logements sociaux.

Néanmoins, étant donné que la majeure partie des exemples de « bonne pratique » présentés lors de la 5e Conférence sur la qualité des administrations publiques dans l'UE et lors des précédentes éditions était consacrée aux problèmes de délivrance des services,

l'enquête menée dans le cadre du présent rapport s'est concentrée sur l'étape de co-délivrance.

Encadré 3 : Définition de la co-production, telle qu'utilisée dans la présente étude

« La participation des citoyens dans la délivrance de services publics pour obtenir des résultats qui dépendent au moins en partie de leur propre comportement ».

L'enquête a exploré l'ampleur de cette co-production entre les citoyens et le secteur public. Toutefois, pour tenir compte du contexte, l'enquête a également examiné dans quelle mesure les citoyens s'investissaient parfois pour améliorer les résultats sans pour autant s'associer à des organismes du secteur public.

La question essentielle est donc de déterminer le rôle joué par les citoyens dans la délivrance des services publics. De toute évidence, la réponse dépend des secteurs et des pays, ce qui rend la tâche encore plus ardue. Il n'est donc pas véritablement surprenant de constater que, jusqu'à présent, aucune enquête internationale systématique n'a été menée sur la co-production dans les services publics. Pour combler ce vide, le rapport présente les principales conclusions de la première enquête réalisée auprès des citoyens européens.

Partie 3 : La co-production au sein de trois services publics : la situation actuelle dans cinq pays européens

Afin de comprendre le fonctionnement de la co-production, l'interaction entre les professionnels du service public et les citoyens a été minutieusement analysée au moyen d'une enquête réalisée auprès d'un échantillon représentatif de citoyens de cinq pays, aux cultures administratives très différentes.

Les pays couverts par l'étude sont :

- la République tchèque,
- le Danemark,
- la France,
- l'Allemagne,
- le Royaume-Uni.

L'enquête a été menée par téléphone du 16 avril au 5 mai 2008, auprès d'un échantillon aléatoire représentatif de 4 951 adultes (âgé de plus de 18 ans). En moyenne, 1 000 entretiens réalisés dans chacun des cinq pays. Les résultats présentés dans ce rapport sont pondérés en fonction de la représentation de chaque pays dans l'Union européenne. Dans tous les exemples de comparaisons intersectorielles ou transnationales, les différences mises en évidence sont pertinentes, sur le plan statistique.

En outre, l'étude portait sur trois secteurs différents, illustrant diverses fonctions de l'État :

- *la sécurité des quartiers*, exemple de l'action coercitive de l'État ;
- *l'environnement local*, exemple de la fonction de régulation de l'État ;
- *la santé publique*, exemple de la fonction d'amélioration du bien-être de l'État.

La co-production par les citoyens d'activités liées à la sécurité des quartiers, à l'environnement local et à la santé publique englobe de nombreuses tâches, telles qu'identifier, prévenir, résoudre les problèmes, ou remédier à leurs conséquences. Compte tenu du nombre limité des ressources disponibles et de la brièveté des entretiens téléphoniques, nous avons décidé d'interroger, dans le cadre de l'enquête, l'ensemble des citoyens plutôt que les seuls usagers (il est, en effet, beaucoup plus difficile d'obtenir des échantillons représentatifs des seuls usagers). L'enquête portait notamment sur les activités de prévention menées par les citoyens. Ils ont été interrogés sur leurs actions actuelles, et sur les actions qu'ils seraient prêts à entreprendre à l'avenir, pour aider les organismes publics à prévenir l'apparition des problèmes. Toutefois, dans le domaine de la sécurité des quartiers, les citoyens ont été également interrogés sur la manière dont ils abordaient certains problèmes et en particulier sur leur réaction face à un comportement illicite ou antisocial : tentent-ils d'aider la police (ou même, interviennent-ils directement d'une manière ou d'une autre) ?

Sans surprise, les résultats de l'enquête révèlent d'importantes disparités entre les pays et entre les trois secteurs.

3.1. *Quelle est l'importance du rôle des citoyens dans la délivrance des services publics ?*

Lorsque cette question a été posée aux groupes de réflexion des cinq pays, la réaction générale des fournisseurs de services professionnels a été « nous ne savons pas... mais probablement très faible »¹.

« *Il est difficile de trouver des volontaires qui souhaitent s'engager sur les questions de sécurité des quartiers, même si nombre de Danois sont membres d'autres types d'associations, tels que les clubs de sport* ».

Un participant à un groupe de réflexion danois sur les questions de sécurité.

« *Lorsque les gens recyclent, ils croient remplir leur part du contrat* ».

Un participant à un groupe de réflexion britannique sur les questions environnementales.

« *Rien ne prouve que les citoyens français font plus de sport dans le but de prendre soin d'eux et d'éviter les problèmes de santé* ».

Un participant à un groupe de réflexion français sur les questions de santé.

Certains participants ont même contesté la pertinence de cette question. En particulier, lors des trois réunions des groupes de réflexion danois, plusieurs représentants d'organismes publics ont eu les plus grandes difficultés à comprendre d'emblée le thème de la discussion. Il en a été de même lors des réunions des groupes de réflexion sur les questions de santé dans la plupart des pays, au cours desquelles les animateurs ont dû solliciter à maintes reprises les participants avant qu'ils ne trouvent des exemples de participation citoyenne dans la délivrance des services publics. Seuls les groupes de réflexion allemands et britanniques sur les questions de santé se sont accordés à dire que la prévention avait pris de l'importance dans le domaine des soins de santé et que la participation citoyenne y jouait un rôle considérable.

Dans un deuxième temps, nous avons demandé aux citoyens quel était leur degré de participation aux mesures préventives liées à la sécurité des quartiers, à l'environnement local et à la santé. Nos questions ont également porté sur leur coopération avec la police lorsqu'ils sont confrontés à des comportements illicites ou antisociaux. En réalité, contrairement aux hypothèses émises par les participants des groupes de réflexion, l'enquête a révélé des niveaux importants de co-production des citoyens dans les cinq pays et les trois secteurs couverts par l'étude.

¹ Cette question figurait également dans un questionnaire devant être rempli par les participants au groupe de réflexion à chaque début de réunion.

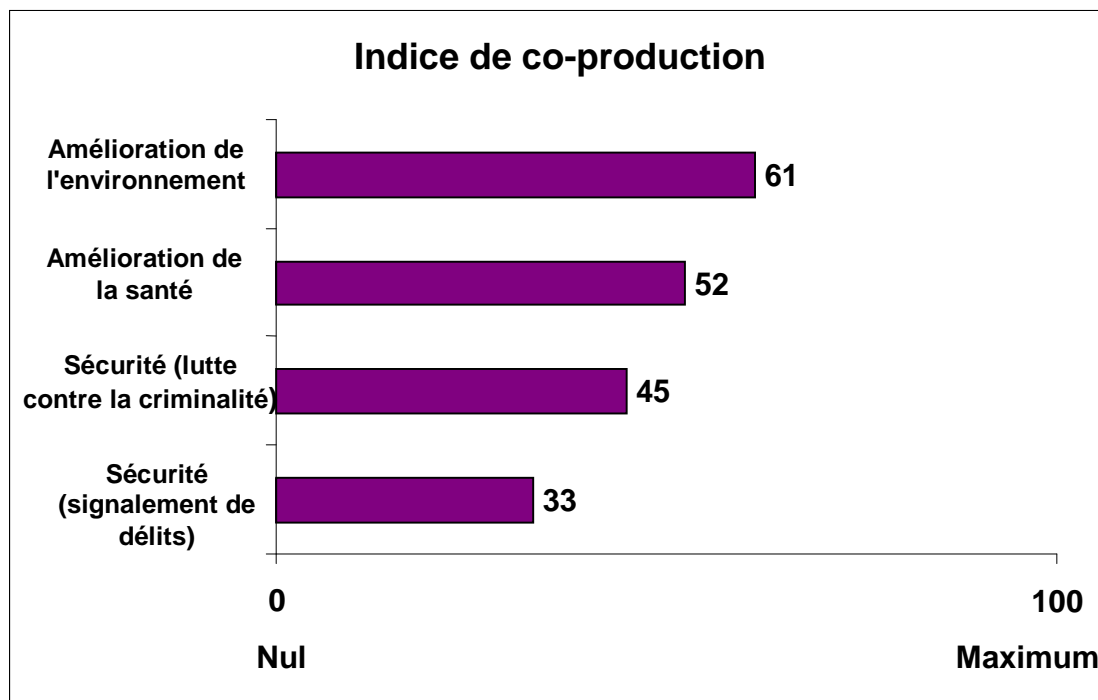
Examinons, dans un premier temps, les niveaux de co-production dans les différents secteurs (mesurés par un indice de 0 à 100, correspondant à la somme des cinq questions posées dans chaque secteur sur le comportement en matière de co-production).² Comme l'indique le graphique 1, les citoyens sont particulièrement actifs lorsqu'il s'agit de prendre des mesures en faveur de l'environnement local (indice de 61). Ils le sont un peu moins en ce qui concerne les initiatives d'amélioration de la santé (indice de 52) et s'intéressent encore moins à la lutte contre la criminalité (indice de 45).

Les citoyens sont généralement moins réticents à s'investir dans des questions de sécurité des quartiers lorsqu'ils ont été directement concernés par un délit.
Un avis partagé par les groupes de réflexion sur les questions de sécurité des quartiers dans les 5 pays.

Pour ce qui est de signaler un délit à la police, et notamment d'intervenir personnellement pour mettre fin à un comportement antisocial, l'indice de co-production recule à 33. (Un indice distinct a été créé pour le signalement des crimes et délits, semblable aux autres indices, dans la mesure où ce

thème faisait l'objet de questions supplémentaires).

Graphique 1 : Niveau total de co-production dans les domaines de la sécurité des quartiers, de l'environnement local et de la santé.



²L'indice correspond à une échelle min-max (de 0 à 100), 0 représentant la co-production minimale (réponse « jamais » à toutes les questions de co-production) et 100 représentant la co-production maximale (réponse « souvent » à toutes les questions de co-production).

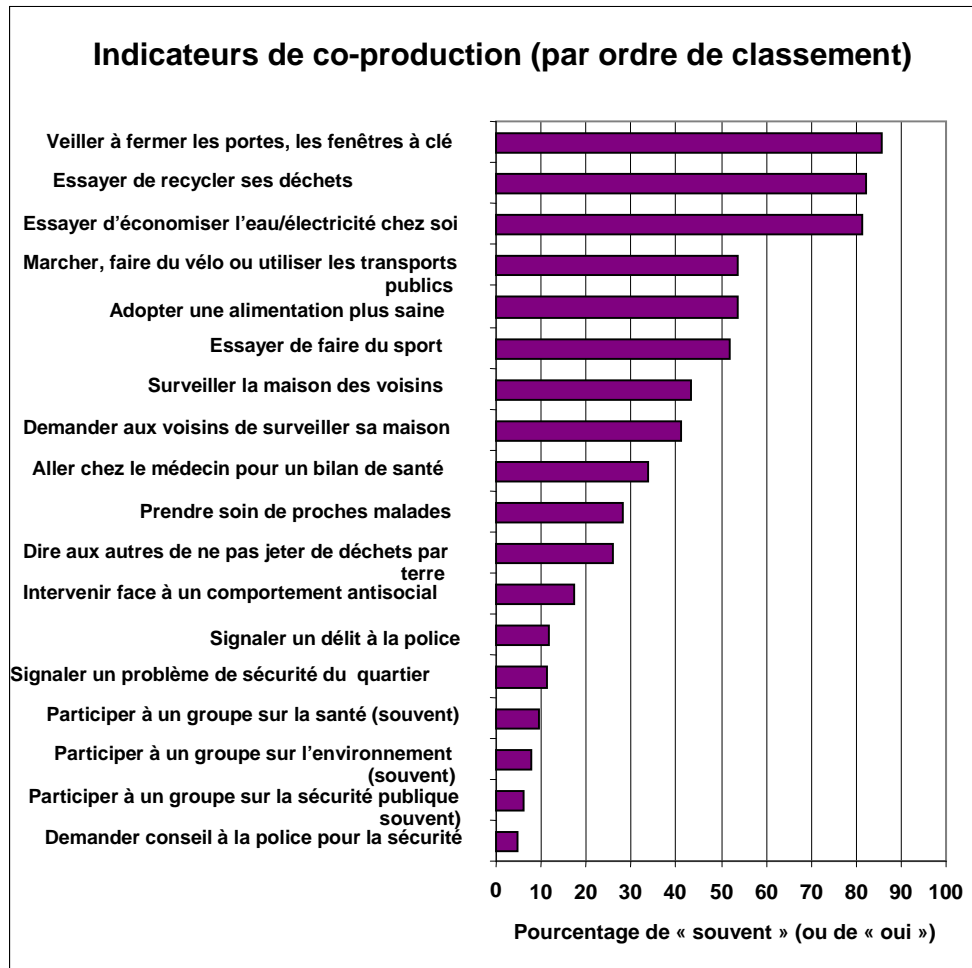
3.2. Co-production : situations d'excellence et de moindre performance

Si l'on examine la nature des contributions régulièrement apportées par les citoyens dans chacun de ces secteurs, un schéma intéressant se dégage (voir le graphique 2). En général, les citoyens de ces cinq pays présentent des niveaux d'engagement particulièrement élevés lorsque les activités qu'ils peuvent entreprendre exigent peu d'efforts de leur part et les dispensent de tout contact avec des tiers. Ainsi, environ 80 % des citoyens affirment fermer à clé les portes et fenêtres avant de quitter leur domicile, recycler leurs déchets et économiser l'eau et l'électricité. L'ensemble de ces activités ne requiert aucune interaction avec les autres citoyens, ni avec les organismes publics.

Lorsqu'il s'agit de changer son mode de vie personnel, on constate par exemple un net recul du nombre de citoyens qui se déplacent à pied, à vélo ou en transports en commun, adoptent une alimentation plus saine ou font de l'exercice. À peine 50 % des citoyens indiquent effectuer souvent ces activités.

De toute évidence, les citoyens sont également moins enclins à entreprendre certaines activités, du moins de manière régulière. Il est intéressant de constater que les activités les moins prisées supposent toutes d'interagir avec les autres, que ce soit un voisin, un médecin, la police ou des inconnus.

Graphique 2 : Palmarès de la co-production : les activités les plus prisées et les moins appréciées des citoyens

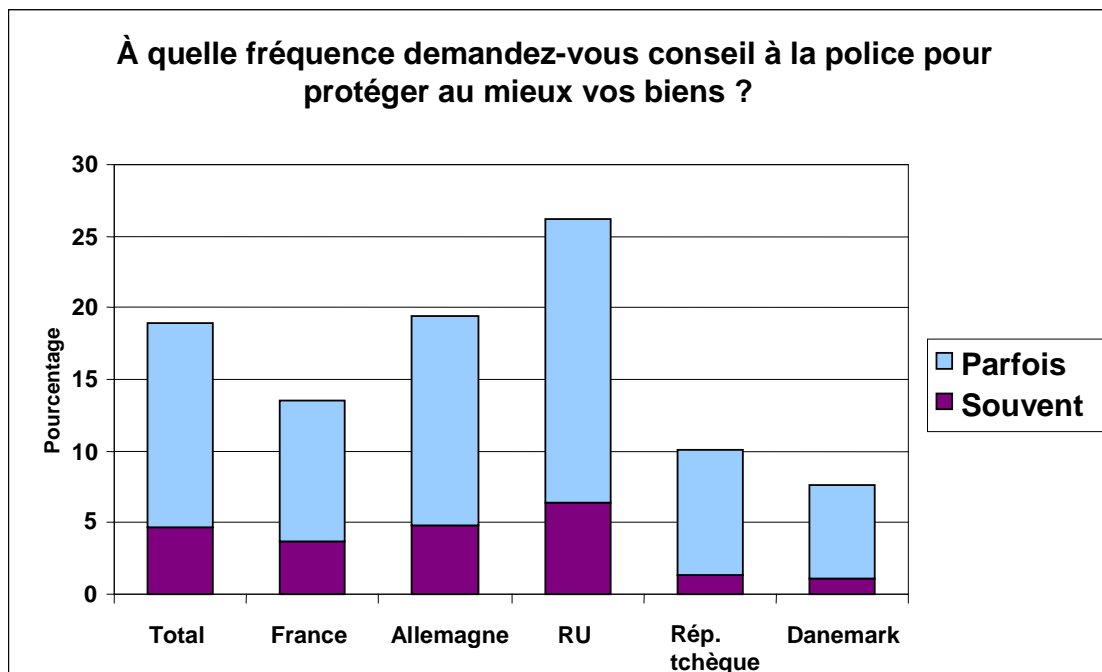


L'indicateur « Demander conseil à la police pour les questions de sécurité » figure en dernière place des réponses sur les activités de prévention. Seuls 5 % des citoyens européens demandent régulièrement conseil à la police pour savoir comment protéger au mieux leurs biens, tandis que 14 % se renseignent occasionnellement. Comme le révèle le graphique 3, les citoyens britanniques sont les plus enclins à utiliser ce service proposé gratuitement par la police, alors que les Danois et les Tchèques se montrent les plus réticents. L'exemple tchèque est particulièrement intéressant. L'enquête auprès des citoyens tchèques indique qu'ils se sentent relativement peu en sécurité dans leur quartier. En effet, d'après les statistiques nationales en matière de criminalité, les atteintes aux biens représentaient, en 2004, 70 % de l'ensemble des délits. Bien que le nombre de policiers affectés à la lutte contre la délinquance ait augmenté ces dernières années, les niveaux de criminalité sont restés élevés. Dans ce contexte difficile, le ministre tchèque de l'Intérieur a lancé, en 2007, un programme en faveur d'un environnement sûr, qui encourage les citoyens à agir pour protéger leurs biens. Selon une enquête tchèque sur les perceptions de la population en matière de sécurité, 40 % des

citoyens ont indiqué connaître ce programme (voir l'entretien avec le ministre tchèque de l'Intérieur à l'adresse www.govint.org). Toutefois, comme l'ont suggéré les représentants de la police locale et nationale et d'autres participants lors d'un débat à Prague sur le rôle des citoyens en matière de sécurité publique, les niveaux de confiance envers la police restent faibles, ce qui peut expliquer pourquoi, d'après l'enquête, seulement 1,3 % des citoyens tchèques contactent fréquemment la police pour des conseils en matière de lutte contre la criminalité.

Par ailleurs, il est moins surprenant de constater que les citoyens danois font peu appel à ce service gratuit, car ils se sentent relativement en sécurité. La question est donc de savoir si l'instauration d'une police de quartier, plus proche des citoyens que les forces de police nationales actuelles, permettrait d'accroître les demandes de conseil.

Graphique 3 : Co-production avec la police dans la lutte contre la criminalité.

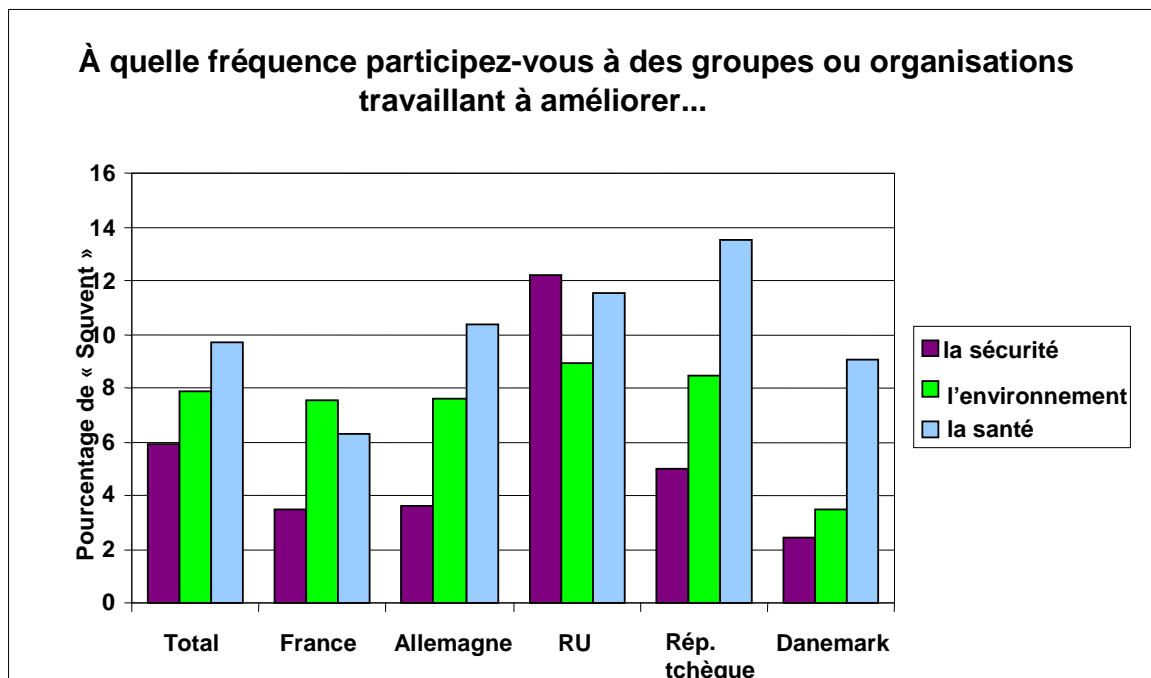


Il s'agit ici d'illustrer une activité « à faible participation », à savoir la recherche de conseils par les citoyens auprès de la police. Toutefois, comme le montre le graphique 2, de nombreuses autres activités ont enregistré des taux de réponse aussi faibles. En particulier, très peu de personnes interrogées participent régulièrement à des groupes, qu'ils soient consacrés à la sécurité des quartiers, à l'environnement local ou à la santé. Ces résultats illustrent clairement les principales limites d'un traitement de ces questions par les seules associations organisées. En outre, ces limites risquent de perdurer. Ils soulignent également l'importance (et nous y reviendrons plus tard) de rechercher

l'adhésion des personnes sur une base individuelle, et pas simplement à travers des organisations du troisième secteur.

Il n'est pas surprenant que très peu de citoyens souhaitent s'investir régulièrement dans une quelconque forme d'organisation. Cet investissement citoyen est alors souvent le fruit d'« habitués », dont le nombre semble varier d'un pays à l'autre (voir le graphique 4).

Graphique 4 : Niveaux de participation régulière dans des organisations/groupes consacrés à la sécurité des quartiers, à l'environnement local et à la santé dans les différents pays.



À l'évidence, le niveau le plus élevé de participation régulière des citoyens européens à des groupes ou organisations est observé dans le domaine de la santé (9,7 %), suivi de l'environnement (7,9 %) et de la sécurité (5,9 %). Ce résultat est intéressant car l'indice le plus élevé des activités générales de co-production des citoyens européens est

« La plupart des médecins apprécient que les patients soient mieux informés ; toutefois, environ un tiers d'entre eux préfèrent être le seul 'participant avisé' dans le traitement des soins »

Un participant au groupe de réflexion tchèque sur les questions de santé

« Dans les hôpitaux, le pourcentage de consultation des patients est nul. En général, on dit aux patients ce qu'ils ont à faire, mais les médecins n'écoutent pas nécessairement ce qu'ils ont à dire... »

Un participant au groupe de réflexion français sur les questions de santé.

enregistré dans le secteur de l'environnement local et non de la santé (voir le graphique 1). Le fait que dans le domaine de la santé, un nombre plus important de citoyens soient engagés dans la « co-production » d'activités au sein d'organisations peut illustrer l'absence de formes individuelles de co-production. Une absence, qui, selon les participants à différents groupes de réflexion sur les questions de santé, pourrait être due, en partie, au comportement des professionnels de la santé.

Le Danemark enregistre le plus faible nombre de « militants organisés » sur les questions de sécurité des quartiers et d'environnement local (respectivement 2,4 % et 3,5 %), tandis que le Royaume-Uni affiche la plus forte proportion de citoyens qui adhèrent à des organisations pour améliorer la sécurité de leur quartier (12,2 %). Cette conclusion n'est pas surprenante, ce pays comptant plus de 10 millions de membres de groupes de surveillance des quartiers (même si tous ne sont vraisemblablement pas des membres actifs).

Le Royaume-Uni a développé un réseau très important d'associations qui encouragent la participation des citoyens à la sécurité des quartiers, sous la forme de groupes de surveillance. Environ 170 000 groupes de surveillance des quartiers existent au Royaume-Uni, bien que la « couverture soit inégale » comme le remarque un représentant de NeighbourhoodWatch.Net, le site national, lors de la session du groupe de réflexion. Selon les chiffres, environ 10 millions de personnes s'investissent dans ces groupes. Toutefois, il va sans dire que certains groupes de surveillance sont plus actifs que d'autres. Le site national estime que seul environ un sixième des groupes est véritablement actif.

Par ailleurs, le Royaume-Uni compte le plus grand nombre de citoyens participant fréquemment à des organisations et groupes traitant de questions environnementales (9 %). De même, la part des citoyens tchèques qui s'engagent régulièrement dans des groupes ou organisations visant à améliorer l'environnement local est également importante (8,4 %).

En ce qui concerne la participation des citoyens aux groupes et organisations traitant des questions de santé, 13,5 % des citoyens tchèques indiquent s'investir souvent dans ces groupes, contre seulement 6,5 % des citoyens français.

Les participants du groupe de réflexion français sur les questions de santé reconnaissent qu'il existe des associations de personnes souffrant de pathologies graves, telles que l'insuffisance rénale ou les greffes du cœur, mais elles disposent de très peu d'adhérents, par rapport au nombre de personnes frappées par ces maladies. En outre, les médecins et les autres professionnels ne travaillent pas beaucoup avec elles.

Dans les autres pays, le nombre de citoyens varie dans cette fourchette.

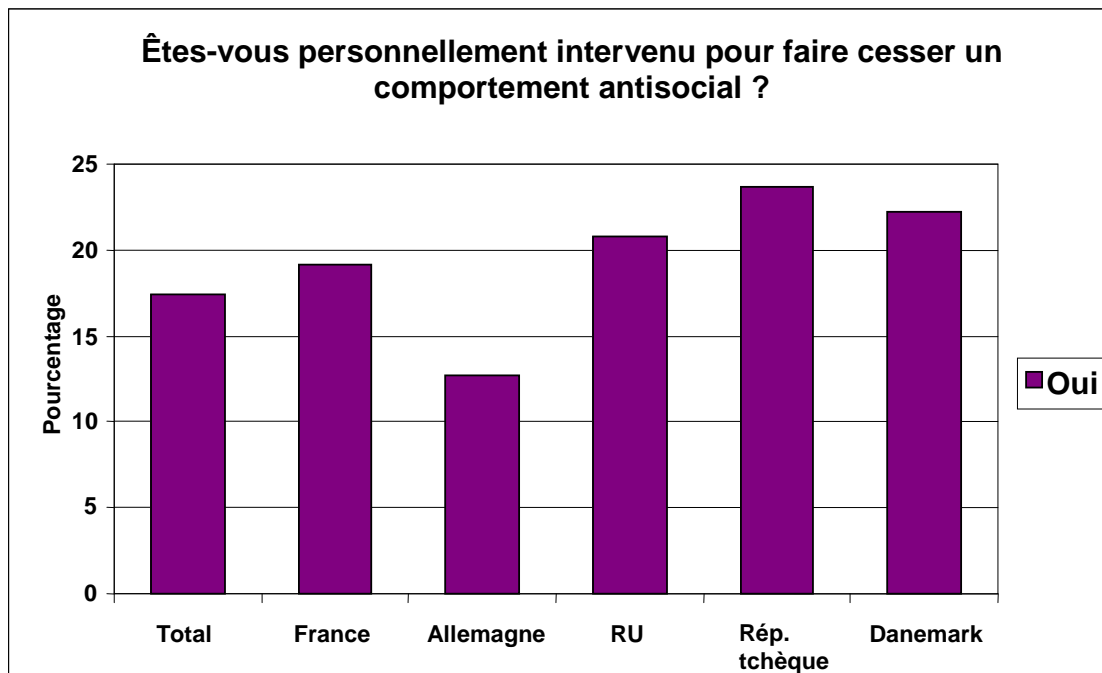
À la relecture des chiffres du graphique 2, il est encourageant de constater que beaucoup de personnes sont prêtes à agir pour inciter les autres à un meilleur comportement, par exemple en les dissuadant de jeter leurs déchets par terre (26 %) ou en intervenant pour

faire cesser un comportement antisocial (17 %). Étant donné que ces actions requièrent des efforts considérables et un engagement réel des personnes, ces résultats indiquent qu'une part importante de la population se considère comme véritablement « militante », du moins dans les domaines auxquels elle porte un intérêt sincère.

D'après l'analyse plus détaillée par pays du graphique 5, les citoyens allemands sont les moins enclins à intervenir personnellement face à un comportement antisocial. Ils se classent ainsi en dessous de la moyenne européenne (17 %) avec seulement 13 %, tandis que les quatre autres pays affichent des niveaux d'intervention personnelle supérieurs à cette moyenne européenne. En République tchèque, notamment, 24 % des citoyens indiquent être intervenus personnellement.

Le groupe de réflexion allemand sur la sécurité des quartiers a également indiqué que lorsqu'il est question de faire preuve de courage civique pour mettre fin à un comportement antisocial ou pour aider les victimes de délits en intervenant personnellement et en allant chercher de l'aide, la situation s'est aggravée, notamment à Berlin. Un participant a laissé entendre que « *comme les citoyens qui essayaient d'aider les victimes de délit devenaient souvent elles-mêmes des victimes, ils sont devenus plus prudents* ».

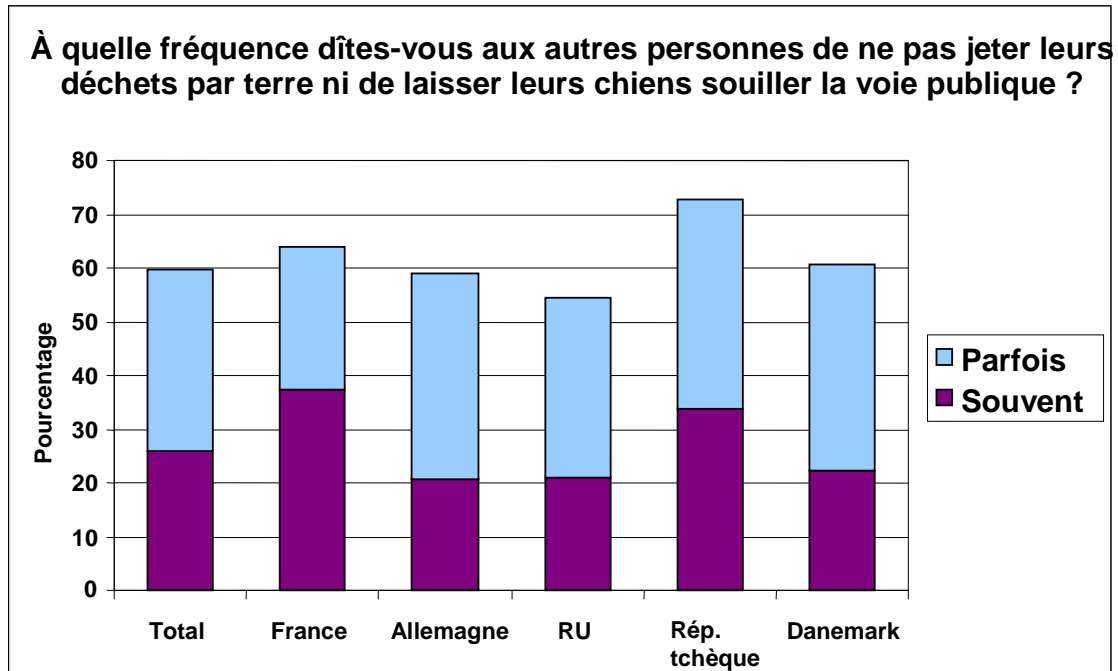
Graphique 5 : Niveau d'intervention personnelle pour mettre fin à un comportement antisocial.



Il est intéressant de constater que les modèles de comportement diffèrent d'un pays à l'autre lorsqu'il s'agit de dissuader d'autres personnes de jeter leurs déchets par terre ou

de laisser leur chien souiller la voie publique. Comme en témoigne le graphique 6 ci-dessous, les citoyens français sont les plus francs sur cette question (37 % d'entre eux disent souvent aux autres de ne pas jeter de déchets par terre ou de ne pas laisser leur chiens souiller la voie publique), tandis que les allemands et les britanniques sont beaucoup plus réticents à rappeler à leurs concitoyens les comportements appropriés (21 % pour les deux pays). Ces chiffres nous rappellent que le niveau de co-production, au même titre que sa forme, varie entre les pays en fonction, notamment, des cultures nationales et des comportements socialement acceptables.

Graphique 6 : Niveau d'intervention personnelle pour mettre fin à un comportement inapproprié dans le secteur de l'environnement local



Les chiffres sont sensiblement plus bas dans les cinq pays lorsqu'il s'agit de signaler un délit à la police. Il convient d'observer que les différences sont minimales entre les réponses des citoyens signalant un incident lié à un délit ou à un comportement antisocial dans lequel ils sont personnellement impliqués (moyenne européenne de 12 %) et ceux qui ne les concernent pas personnellement (moyenne européenne de 11 %). Cette faible différence peut illustrer la crainte de nombreux citoyens à agir en tant que témoin. À cet égard, l'évaluation du groupe de réflexion tchèque sur les questions de sécurité des personnes est particulièrement intéressante.

Un participant a constaté qu'il n'existait pas de système général et institutionnalisé pour préparer les citoyens (par exemple, les victimes et autres témoins) à « comparaître devant un tribunal ». Toutefois, certaines initiatives locales aident les citoyens à travers le parcours souvent difficile que représente la comparution devant un tribunal (le « White Circle of Safety », très fréquemment sollicité, propose un réseau d'organismes de conseil pour aider gratuitement les victimes et leurs familles, quel que soit l'âge, le sexe, l'origine ethnique, la nationalité et le type de délit, de manière totalement impartiale, confidentielle et indépendante). Toutefois, en général, la protection des témoins est considérée comme limitée et embryonnaire.

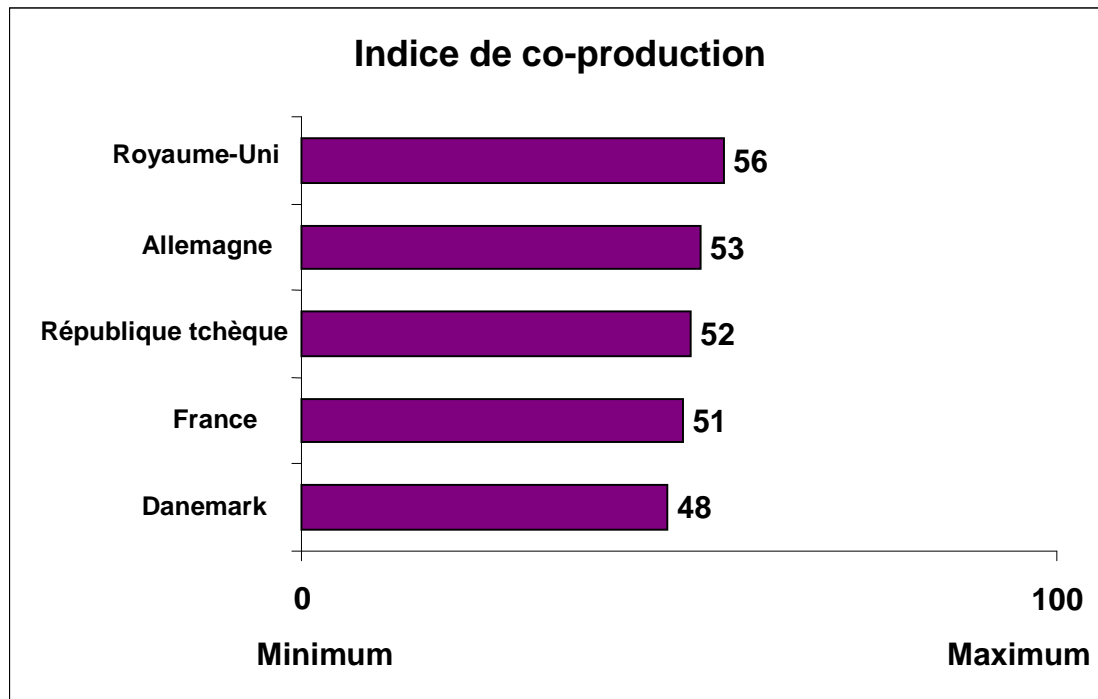
Extrait de la réunion du groupe de réflexion pragois sur les questions de sécurité des quartiers.

3.2. Quels pays sont à la pointe, et à la traîne, en matière de co-production ?

La question est de savoir si dans certains pays les citoyens sont plus actifs dans la délivrance des services publics ? Certaines catégories de citoyens s'engagent-elles davantage que d'autres ?

Le graphique 7 présente une analyse spécifique par pays du comportement général de co-production, en indiquant le niveau « moyen » de participation des citoyens dans les trois secteurs couverts par l'enquête (cet indice général de co-production est obtenu en calculant la moyenne des indices de co-production par secteur, comme expliqué précédemment ; il varie également de 0 à 100).

Graphique 7 : Niveaux de co-production dans les pays européens



D'après les résultats, les cinq pays étudiés ne sont pas si éloignés les uns des autres. Le Royaume-Uni enregistre le niveau de co-production le plus élevé (avec un indice de 56) et le Danemark le niveau le plus faible (avec un indice de 48). Cet indice atteste, dans l'ensemble de ces pays, de la participation relativement élevée des citoyens à la délivrance des services publics liés notamment à la santé, à la qualité de l'environnement et à la sécurité des quartiers, qui dépendent au moins en partie de leur propre comportement. Il représente environ 50 % des citoyens qui affirment s'investir « régulièrement » ou 100 % de ceux qui déclarent s'investir « occasionnellement ».

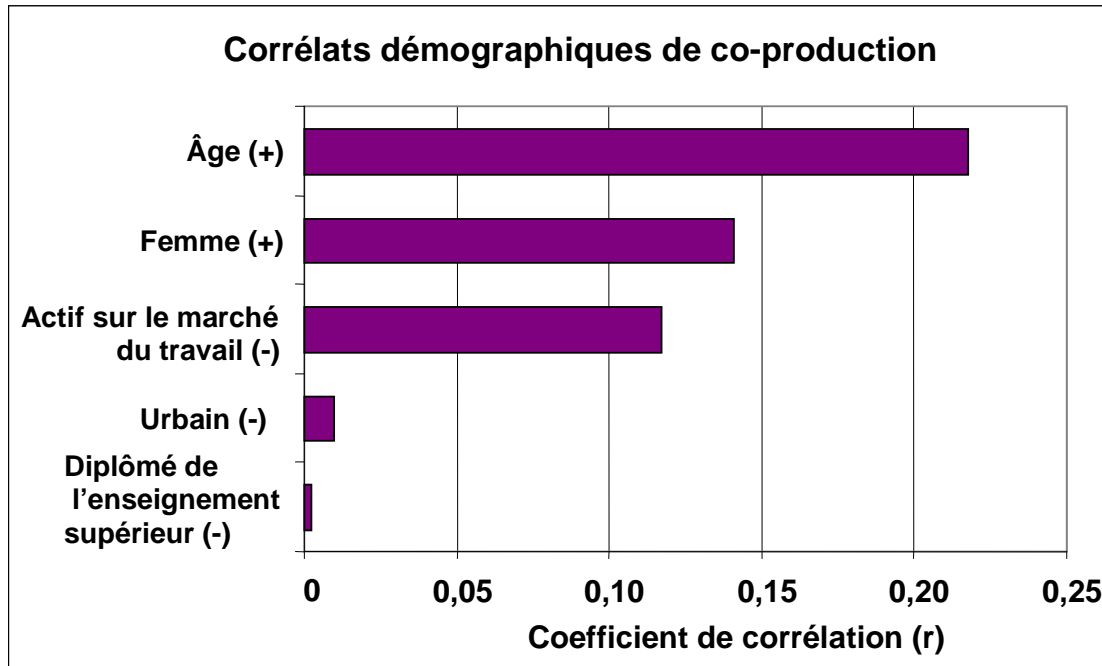
Les lecteurs de ce rapport pourront être quelque peu surpris de constater que le Danemark obtient l'indice général de co-production le plus faible. Comme les enquêtes européennes le montrent (voir, par exemple, OCDE, 2006), le secteur public danois enregistre des degrés de confiance relativement élevés. Toutefois, les trois groupes de réflexion danois s'accordent à dire que la plupart de leurs concitoyens comptent sur l'État-providence pour traiter et résoudre les problèmes sociaux, comme le suggèrent les propos de deux participants à une session d'un groupe de réflexion.

“...La société danoise est un peu différente. Nous avons confié toutes les questions sociales au secteur public et plus personne ne veut s'en occuper...”
“... Comme l'affirme x, nous ne participons à aucune initiative en tant que citoyen, parce que l'État s'occupe de ces questions... Ce n'est pas comme dans d'autre pays où l'État n'est pas très présent...”

Deux participants d'un groupe de réflexion danois

Outre les différences entre les cultures nationales, d'autres facteurs démographiques entrent-ils en ligne de compte ? Plus précisément, certains groupes de citoyens seraient-ils davantage disposés à jouer un rôle plus actif dans la délivrance des services publics ?

Graphique 8 : Qui sont ces « citoyens actifs » ?



Le graphique 8 présente les résultats d'une analyse de corrélation révélant que les citoyennes âgées et *inactives* sur le marché du travail (notez la corrélation négative) sont davantage susceptibles de s'engager dans la co-production active que d'autres groupes de citoyens. Autrement dit, le « vieillissement de la société » génère non seulement une plus forte demande en services sociaux et de santé, mais accroît également le nombre des contributions des citoyens visant à améliorer la sécurité des quartiers, l'environnement local et leur santé. Il est clair que les personnes actives sur le marché du travail ont moins de temps pour apporter leur contribution en tant que « citoyens actifs ».

Le plus surprenant est probablement qu'aucune tendance notable ne se dégage parmi les personnes vivant en milieu rural ni celles ayant suivi un enseignement supérieur, pour laisser penser qu'elles sont plus actives dans la co-production. Ce constat vient contredire les clichés habituels selon lesquels la vie en zone rurale serait plus « sociale » qu'en zone urbaine en raison d'une volonté d'entraide plus marquée, et selon lesquels le comportement de co-production serait plus prononcé chez les personnes dont le niveau d'études est plus élevé.

Partie 4 : Attitudes à l'égard de la co-production

Il est évident que le fait d'attribuer un rôle plus important aux citoyens dans l'amélioration des services n'est pas sans conséquence pour les organismes publics, en termes de coûts. Par exemple, afin d'encourager les citoyens à signaler les infractions ou les comportements antisociaux, les services de police doivent élaborer et financer des campagnes de communication, et même prévoir le cas échéant une rétribution financière (telles que les petites récompenses offertes par la police berlinoise aux jeunes dont les informations conduisent à des arrestations). Les autorités publiques doivent déterminer si le temps et les ressources consacrés à cet effort sont employés à bon escient ou s'ils devraient servir à embaucher davantage de personnel.

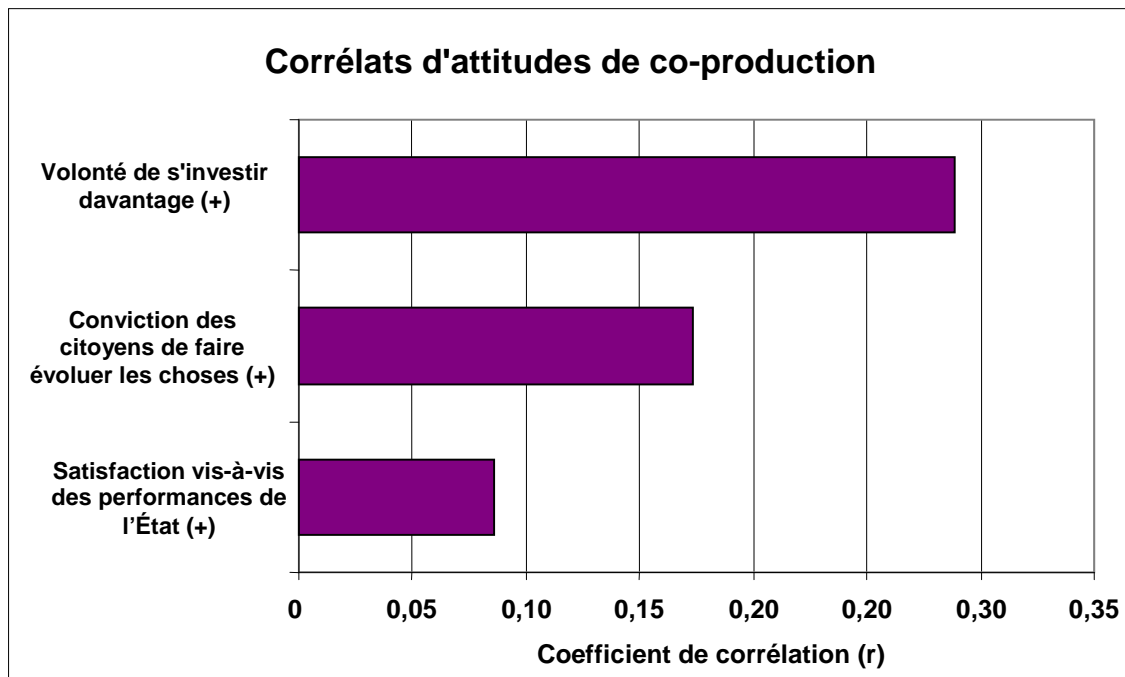
Par conséquent, il convient de s'intéresser aux avantages générés par la co-production, en termes d'évolution des attitudes et des comportements des citoyens, et de les comparer aux coûts. De toute évidence, la question la plus importante consiste à se demander si les actions des usagers ou des citoyens en matière de co-production ont véritablement amélioré la qualité du service et les résultats. Pour répondre de manière complète à cette question, des informations objectives sur les performances dans chaque pays couvert par l'étude sont indispensables, idéalement sous forme comparative. Toutefois, la recherche d'un comparatif international fiable des résultats du service public serait très hasardeuse et dépasse de loin le cadre de la présente étude.

Néanmoins, l'enquête a été conçue de façon à apporter quelques réponses aux questions suivantes :

- Les citoyens co-producteurs souhaitent-ils s'investir davantage ?
- Les citoyens sont-ils convaincus de l'efficacité de leurs activités de co-production ?
- Les citoyens co-producteurs sont-ils plus satisfaits des performances des organismes publics ?

4.1. Les citoyens souhaitent-ils s'investir davantage ?

Graphique 9 : Attitudes de co-producteurs très actifs



D'après le graphique 9, les citoyens « co-producteurs » déjà très actifs ont tendance à vouloir s'investir davantage, en consacrant plus de temps chaque semaine à résoudre eux-mêmes un problème ou en apportant leur aide à d'autres personnes. En effet, la corrélation entre l'indice de co-production et l'indice lié à leur volonté de s'investir davantage de cette manière est presque de 0,3, ce qui représente un lien statistique très fort.

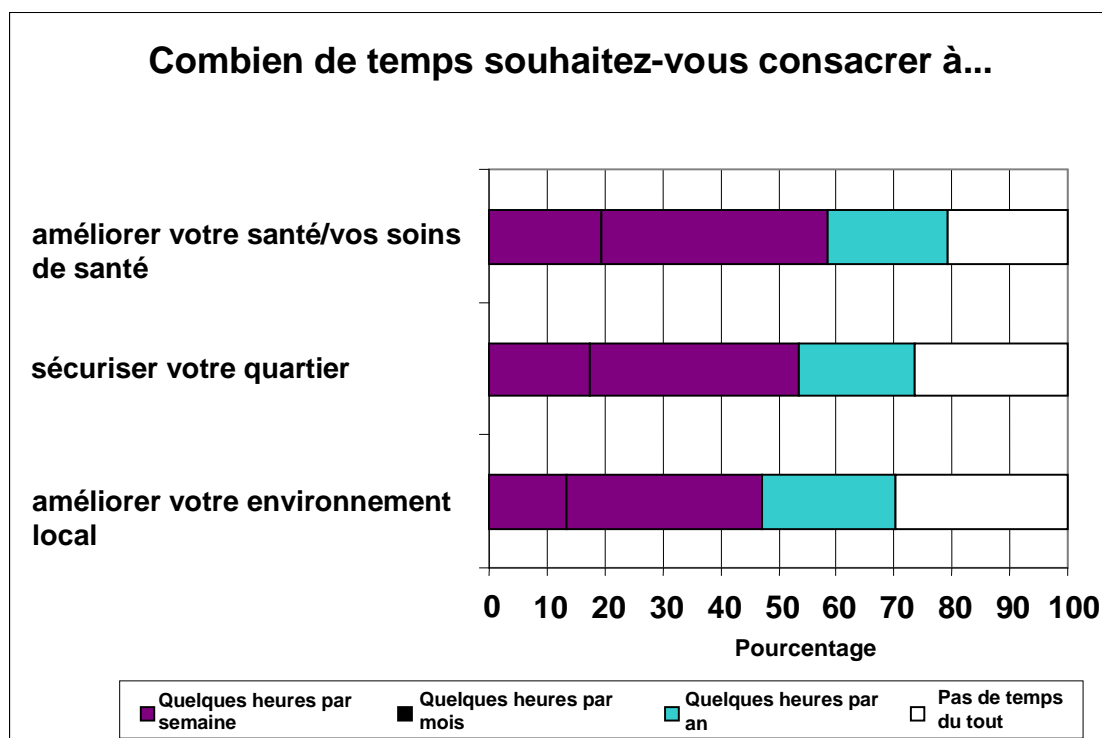
Les personnes enregistrant un indice de co-production supérieur ont également tendance à penser que l'action des citoyens peut réellement avoir un impact. Toutefois, ce sentiment n'est pas aussi fort que chez les personnes souhaitant s'investir davantage. En d'autres termes, certaines personnes actives en matière de co-production semblent douter des effets de leur action mais expriment néanmoins leur désir de s'investir davantage.

Enfin, les co-producteurs actifs ne montrent qu'une faible propension à se satisfaire des performances des organismes publics dans les secteurs de la sécurité des quartiers, de l'environnement local et de la santé. Autrement dit, il est impossible de déterminer la part d'influence des différents arguments couramment formulés. Une première hypothèse voudrait que bon nombre de citoyens s'engagent résolument dans la co-production, mués par un réel mécontentement vis-à-vis des services publics et par le souhait de les améliorer. Selon une deuxième hypothèse, les citoyens co-producteurs pourraient se satisfaire davantage des services s'ils ont contribué à leur amélioration. Une dernière hypothèse voudrait que les citoyens engagés dans la délivrance de services publics en

soient encore plus mécontents en raison de nouvelles attentes restées sans réponse. Nos conclusions, à savoir que les deux variables sont faiblement corrélées, peut indiquer une simultanéité des trois types de comportement. Toutefois, une étude plus détaillée serait nécessaire pour déterminer quelle hypothèse est la plus conforme à la réalité.

Bien entendu, les relations statistiques illustrées par le graphique 9 ne permettent pas de conclure quelle variable est la cause et quelle autre est la conséquence. Par conséquent, il convient d'examiner ces relations de manière plus approfondie. Il serait notamment intéressant de chercher à savoir si l'attitude des « citoyens actifs » varie selon le pays ou le secteur.

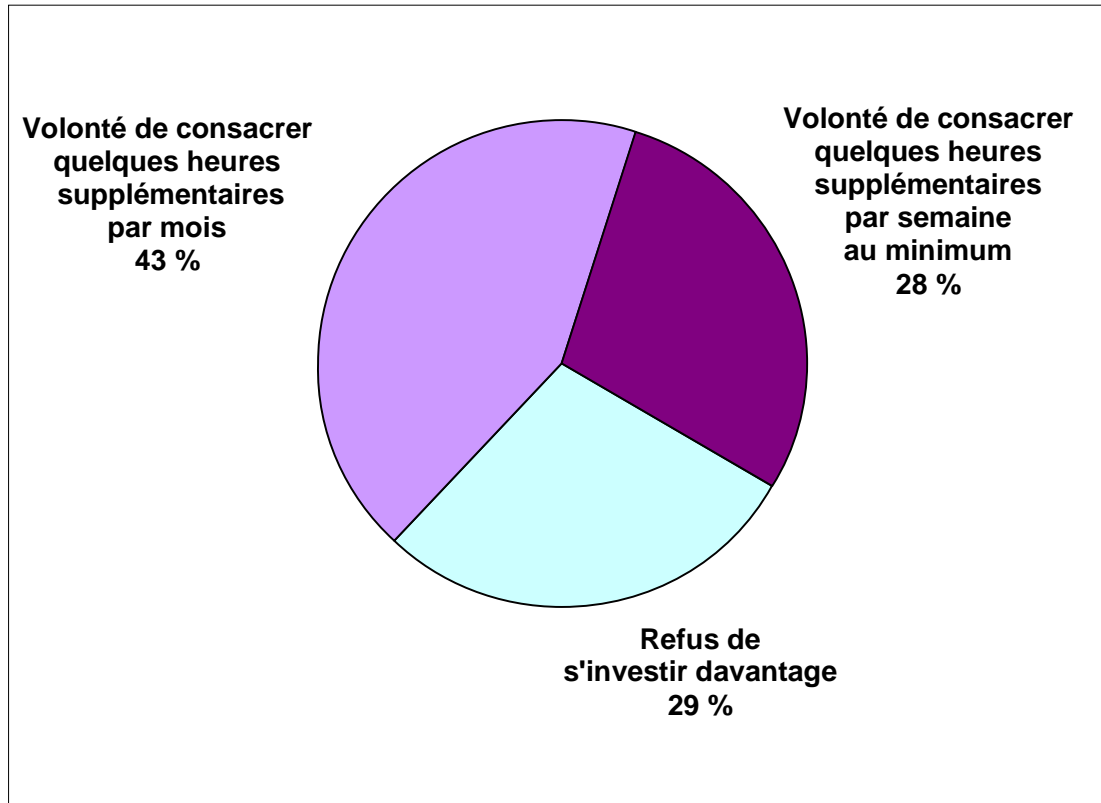
Graphique 10 : Combien de temps supplémentaire les citoyens souhaitent-ils consacrer pour chaque secteur ?



Le graphique 10 montre que 19 % des citoyens européens souhaitent consacrer quelques heures de plus par semaine à améliorer leur propre santé et celle des autres. Par ailleurs, 17 % des citoyens européens souhaitent s'investir quelques heures par semaine pour améliorer la sécurité des quartiers, contre seulement 13 % pour l'environnement local.

Les trois secteurs confondus, 28 % des citoyens indiquent qu'ils désirent se mobiliser quelques heures de plus par semaine, tandis que 43 % sont prêts à accorder quelques heures de plus par mois. Seuls 29 % déclarent ne pas souhaiter y consacrer de temps (voir le diagramme 1).

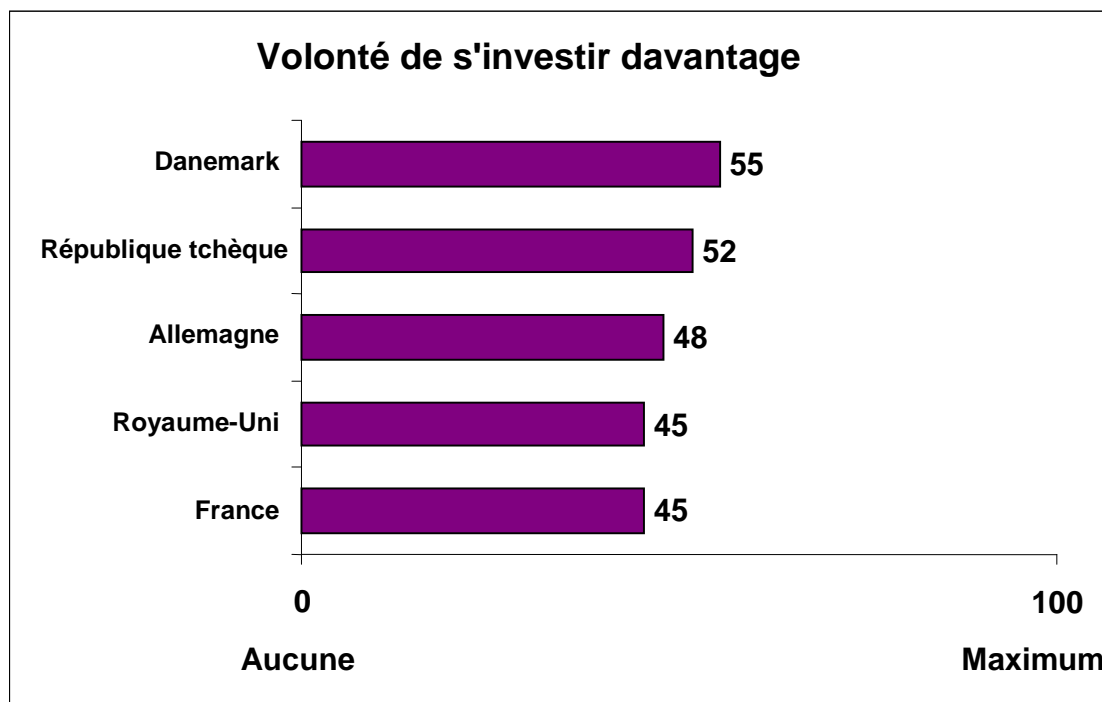
Graphique 11 : Combien de temps supplémentaire les citoyens souhaitent-ils consacrer globalement (que ce soit dans le secteur de la sécurité des quartiers, de l'environnement local ou de la santé) ?



Autrement dit, selon le secteur concerné, entre 70 % et 80 % des citoyens européens environ seraient disposés à participer davantage à l'amélioration des services publics, notamment en matière de santé. Comme l'atteste l'indice du graphique 11, ce phénomène est le plus marqué au Danemark et le moins prononcé au Royaume-Uni et en France.

Il est intéressant de noter la corrélation statistique qui existe entre la volonté de s'investir davantage dans le domaine de la santé et le désir de faire plus pour améliorer la sécurité des quartiers et l'environnement local. Toutefois, ces liens sont modérément importants. En effet, les personnes désireuses de s'engager davantage dans un secteur ne souhaitent pas en faire de même pour les autres secteurs. Ce constat suggère fortement que pour exploiter cette volonté de participation accrue, il est nécessaire de faire aux citoyens des propositions qui correspondent immédiatement et directement à leurs intérêts. Comme en témoigne le lien modéré, il est probable que nombre de ces « nouvelles recrues » s'intéresseront au final à l'action menée dans d'autres secteurs. Toutefois, cet aspect ne doit pas être considéré comme un fait acquis ni troubler l'approche présidant au « recrutement » initial.

Graphique 12 : Indice de « volonté de s'investir davantage » des citoyens européens afin d'améliorer la sécurité des quartiers, l'environnement local et la santé.

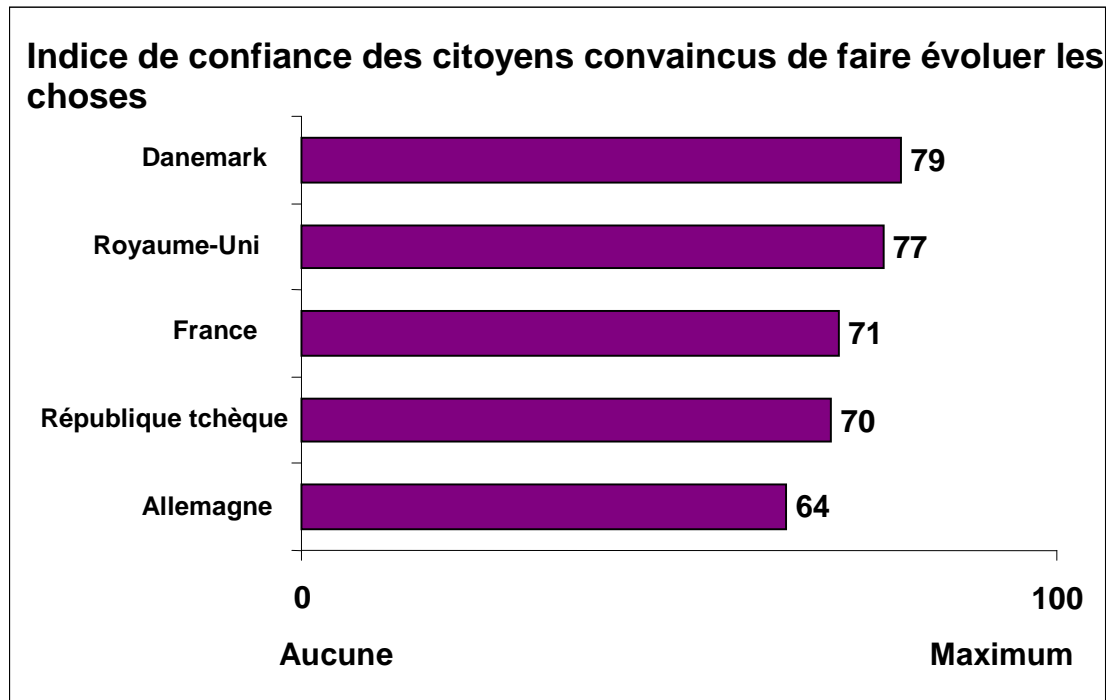


L'indice du graphique 12 montre que la conviction des citoyens, selon laquelle leur action peut avoir une efficacité réelle, est également la plus forte au Danemark. Il révèle également que cette conviction est moins prononcée en Allemagne, même si, d'après l'indice de co-production général du graphique 7, les citoyens allemands sont relativement actifs lorsqu'il s'agit de co-produire des activités de service public dans les trois secteurs couverts par l'étude. Cela démontre une fois encore que les citoyens peuvent jouer un rôle actif dans la délivrance des services, même lorsqu'ils ne sont pas tout à fait convaincus de l'efficacité de leur action. Ce phénomène pose la question des autres motivations susceptibles d'inciter les citoyens à s'engager dans une « co-production » dans le domaine public (par exemple, des motivations sociales, des valeurs personnelles, ou des avantages sociaux) ? Une fois encore, ces thèmes vont au-delà du champ de la présente étude.

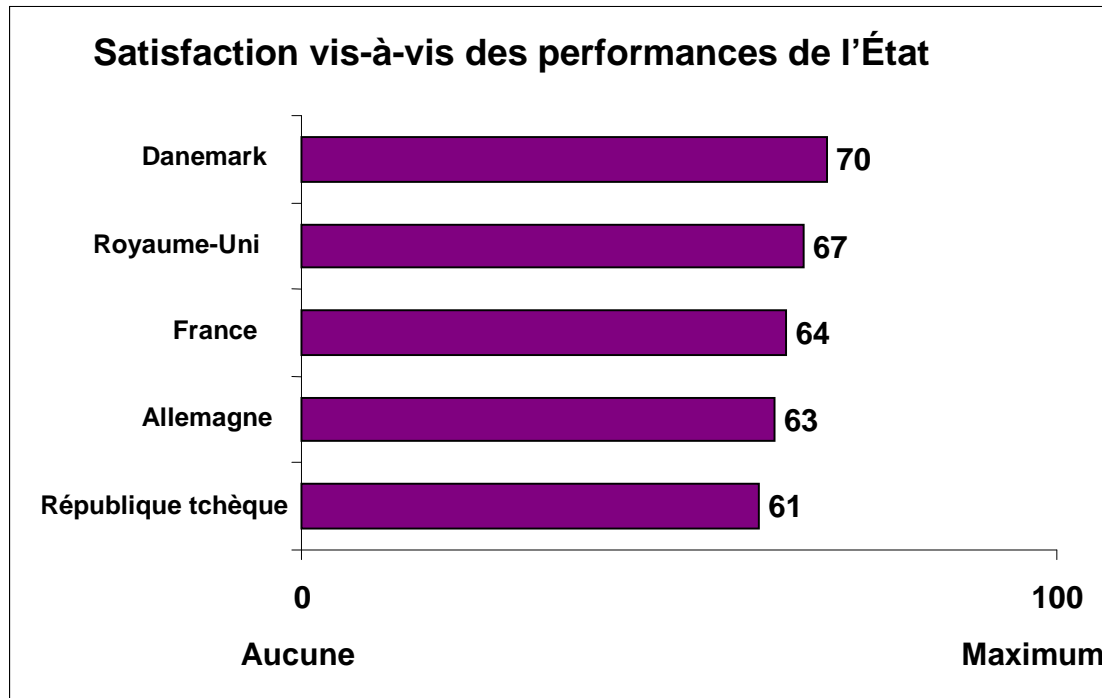
À propos des conséquences de la participation citoyenne aux questions de sécurité des quartiers, un participant d'un groupe de réflexion français a déclaré : *« les délits et la prostitution existent encore mais au moins, les gens se connaissent et se sentent plus en sécurité »*

4.2. *Que pensent les co-producteurs des services publics ?*

Graphique 13 : Dans quelle mesure les citoyens sont-ils convaincus de contribuer à améliorer la sécurité des quartiers, l'environnement local et la santé ?



Graphique 14 : Les citoyens sont-ils satisfaits des résultats des autorités publiques en matière de sécurité des quartiers, d'environnement local et de santé ?



Le graphique 13 montre que la satisfaction générale vis-à-vis des performances de l'action publique dans les trois secteurs couverts par l'étude est la plus forte au Danemark (indice de 70) et la plus faible en République tchèque (indice de 61). Une comparaison entre les indices de satisfaction et ceux de co-production des cinq pays suggèrent que la relation entre la satisfaction vis-à-vis des performances de l'action publique et une participation élevée des citoyens dans la délivrance des services n'est pas linéaire. Au Danemark, les citoyens sont très satisfaits des services publics mais ne sont pas très engagés dans la co-production, contrairement à l'Allemagne, où les niveaux de co-production sont plus élevés mais où le degré de satisfaction vis-à-vis des services publics est inférieur. Par conséquent, on ne peut pas dire que les personnes engagées dans la délivrance des services ont tendance à être plus ou moins satisfaites des performances de l'action publique.

« La participation citoyenne demande plus de temps aux professionnels car ils doivent expliquer leurs actions et consacrer plus de temps à la coordination. Ils collaborent donc uniquement s'ils y voient un quelconque intérêt. Leur plus belle récompense est de savoir que leurs services donnent meilleure satisfaction ».

Un participant à un groupe de réflexion français sur les questions environnementales.

Néanmoins, certains participants des groupes de réflexion continuent de penser que cet indice reste le meilleur moyen d'encourager les professionnels à collaborer davantage avec les usagers.

Partie 5 : Obstacles et moteurs de la co-production

Cette partie examine dans quelle mesure la co-production des personnes interrogées dans notre enquête dépend d'un ensemble de variables souvent considérées comme des moteurs importants de l'activité de co-production.

5.1. Quelques mythes relatifs aux « obstacles »

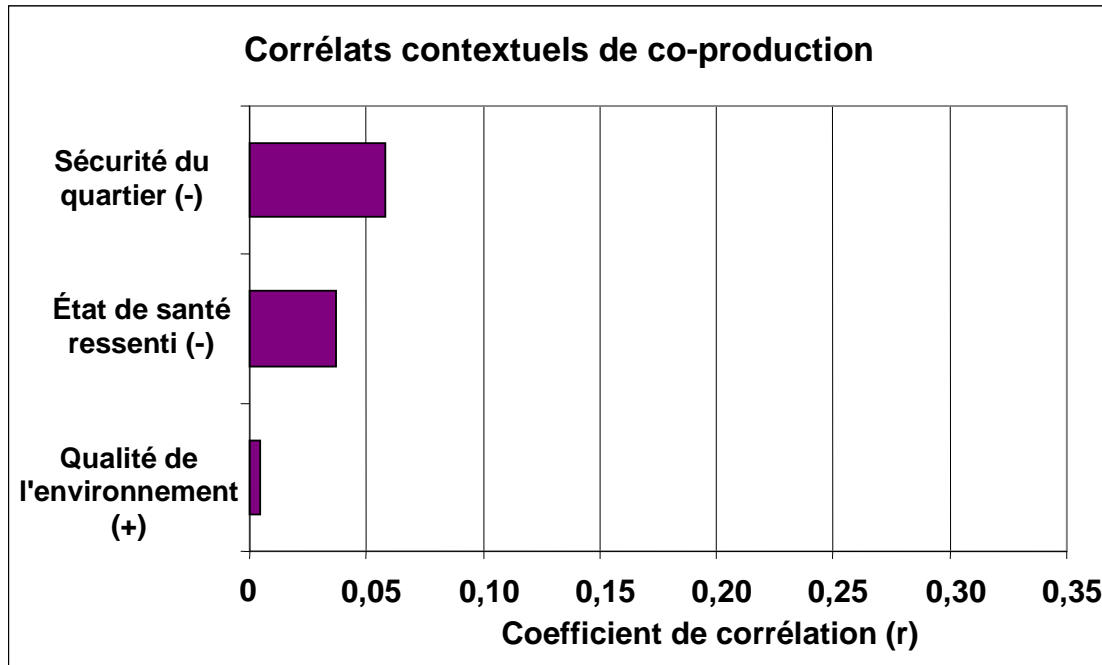
Avant toute chose, il convient de s'interroger sur l'importance du contexte. Selon l'opinion générale, la co-production ne survient que dans certaines circonstances. Des études ont été réalisées pour déterminer dans quelle mesure le comportement de co-production est lié à certaines variables contextuelles souvent citées. Dans le cadre de la présente étude, il s'agit plus particulièrement de la perception qu'ont les citoyens de la sécurité et de la santé, ainsi que de l'attrait de leur environnement local. Comme le montre le graphique 14, la corrélation est faible entre le niveau de co-production en général et la perception qu'ont les citoyens de leur sécurité, de leur santé et de la qualité de leur environnement local. Bien que les citoyens qui ne se sentent pas en sécurité dans leur quartier ni en bonne santé soient plus enclins à s'engager dans la co-production, dans l'ensemble, ces liens sont très minimes. Autrement dit, il est possible que de nombreux autres facteurs soient plus importants.

Curieusement, d'après le groupe de réflexion britannique sur la co-production en matière de sécurité des quartiers, les groupes de surveillance des quartiers sont plus susceptibles de se former dans des zones où les délits sont rares et où les citoyens se connaissent, alors que dans les zones défavorisées où les délits sont fréquents, il est souvent plus difficile d'inciter les résidents à adhérer à ces groupes. Toutefois, le résultat de cette enquête suggère que la co-production des résidents serait inhibée par d'autres facteurs inhérents à ces quartiers, telles que le manque de capital social.

« Si nous réussissions à lutter contre la criminalité, les bénévoles seraient moins nombreux car tout le monde se sentirait en sécurité ».

Un participant du groupe de réflexion britannique au sujet de la sécurité des quartiers

Graphique 14 : Degré de corrélation entre la co-production et les perceptions en matière de sécurité, de santé et de qualité de l'environnement.

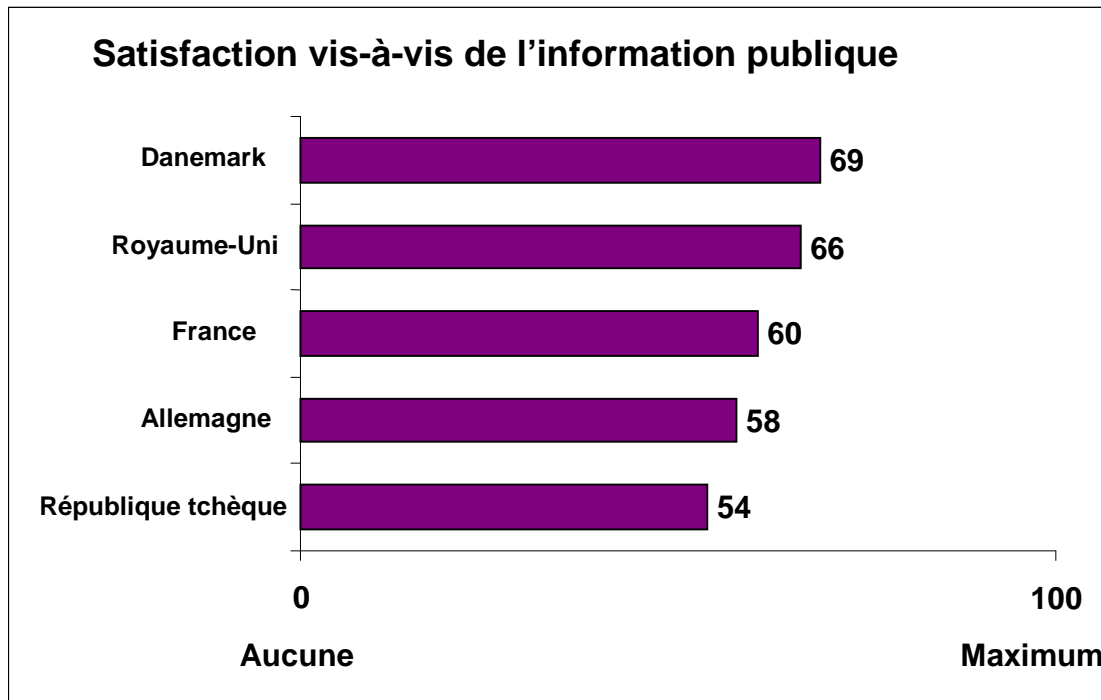


5.2. La portée de l'action publique

De toute évidence, la question essentielle pour l'État est de savoir s'il a la capacité d'accroître les niveaux de participation des citoyens dans le domaine public. De nombreux débats ont notamment porté sur l'importance de l'information et de la consultation des citoyens pour les amener à participer aux questions publiques.

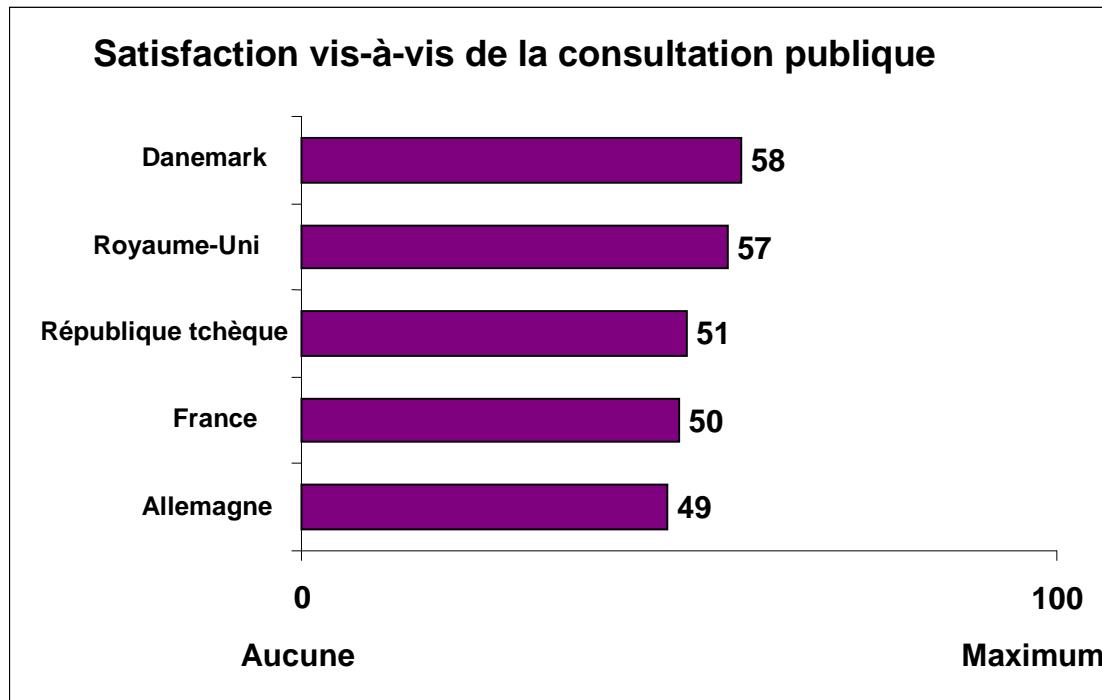
Une comparaison entre les niveaux de satisfaction vis-à-vis de l'information (graphique 15) et de la consultation (graphique 16) publiques révèle que, dans tous les pays, les citoyens sont davantage satisfaits de l'information fournie par les autorités publiques que de la consultation. En d'autres termes, les citoyens pourraient penser que l'État ne leur demande pas suffisamment leur avis. Dans le même temps, ils seraient mécontents de constater que les pouvoirs publics les consultent sans leur fournir par la suite des informations en retour ni prendre les mesures qui s'imposent.

Graphique 15 : Indice de satisfaction des citoyens européens vis-à-vis de l'information publique en matière de sécurité des quartiers, d'environnement local et de santé.



À l'évidence, le Danemark et le Royaume-Uni enregistrent les taux les plus élevés de satisfaction des citoyens vis-à-vis de l'information fournie et de la consultation menée par les organismes publics. En France, en Allemagne et en République tchèque, les taux de satisfaction des citoyens concernant ces activités publiques sont sensiblement moins élevés.

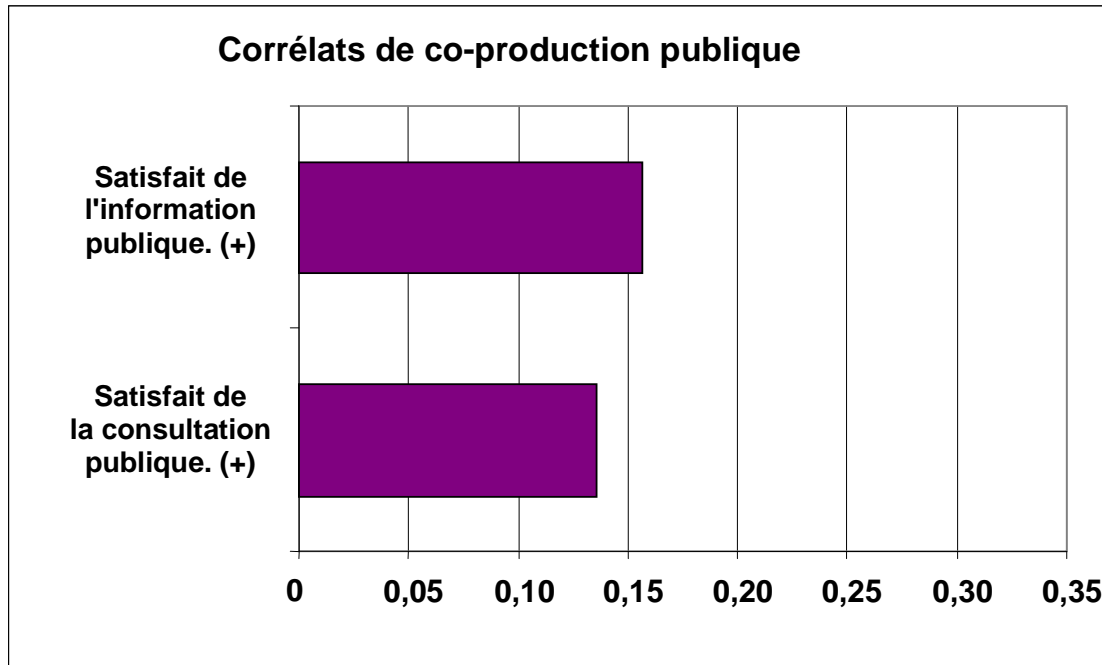
Graphique 16 : Degré de satisfaction des citoyens européens vis-à-vis de la consultation publique en matière de sécurité des quartiers, d'environnement local et de santé.



La question est de savoir si la satisfaction générale vis-à-vis de l'information et de la consultation publiques importe et encourage les citoyens à participer davantage à la délivrance des services publics. L'analyse de corrélation révèle que la fréquence de la co-production dans le secteur public est en effet liée aux niveaux de satisfaction vis-à-vis de l'information et de la consultation publiques (voir le graphique 17), bien que ce lien ne soit pas si fort. Pour autant, ces conclusions suggèrent que l'État pourrait effectivement encourager la co-production dans une certaine mesure, en améliorant son travail d'information et de consultation des citoyens.

Un participant au groupe de réflexion britannique sur les questions de santé a indiqué « *qu'il existe de nombreux exemples de consultation des citoyens et des usagers mais qu'au final rien de concret n'en sort* ».

Graphique 17 : Degré de corrélation entre la co-production et la satisfaction vis-à-vis de l'information et de la consultation publiques.

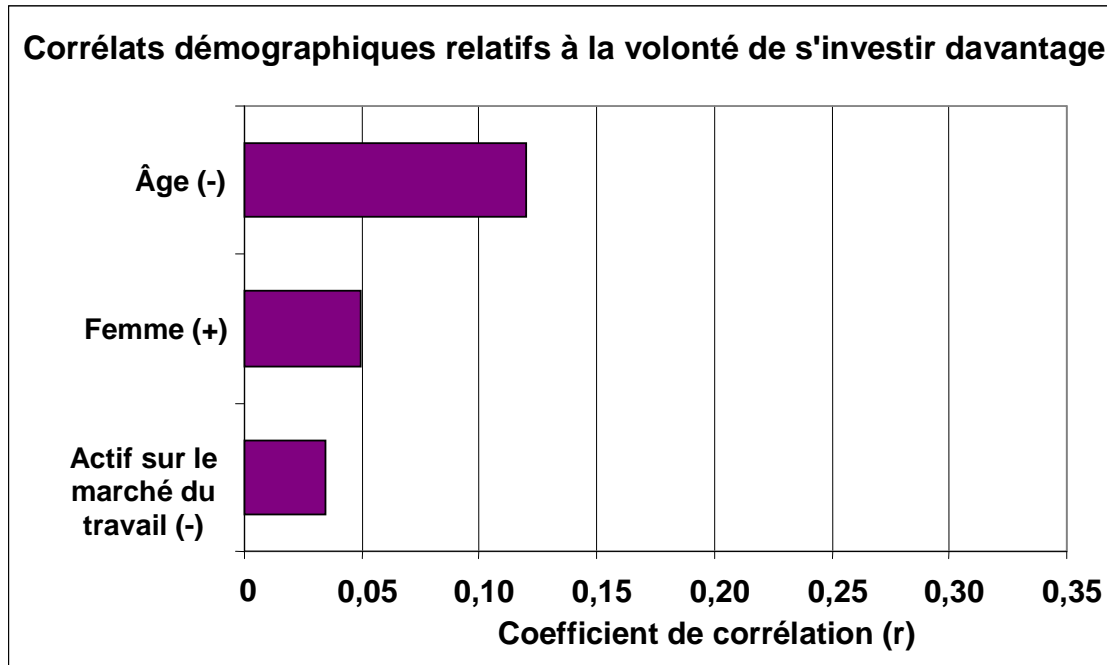


5.3. Par où commencer ?

À cet égard, il est intéressant d'examiner à nouveau les données démographiques et d'analyser les groupes susceptibles de s'investir davantage. Comme le révèle le graphique 18, plus les personnes sont jeunes, plus leur volonté de s'investir davantage est grande.³ Cette constatation est conforme à la conclusion précédente, selon laquelle les personnes âgées ont tendance à être des citoyens plus actifs, ce qui explique pourquoi leur volonté d'accroître leur niveau d'engagement actuel est limitée.

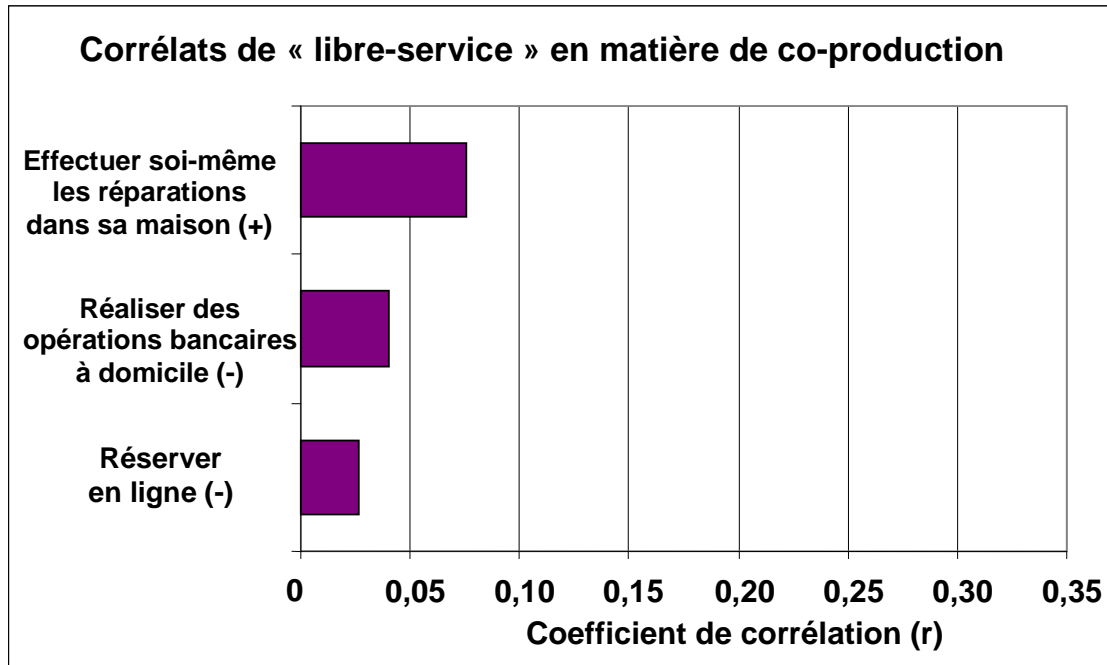
³ Cette volonté est illustrée par la corrélation négative entre l'âge et « la volonté de co-produire ».

Graphique 18 : Degré de corrélation entre la co-production et les facteurs démographiques.



La question est de savoir s'il existe une catégorie particulière de citoyens disposés à s'investir davantage dans la délivrance des services publics. Par conséquent, nous avons analysé dans quelle mesure la co-production de services publics était liée à un comportement de « libre-service » dans le secteur privé. Le résultat est à la fois intéressant et surprenant : le lien s'avère fragile entre la fréquence de co-production du secteur public et l'engagement des citoyens ou non dans un modèle de « libre-service », consistant par exemple à effectuer soi-même les réparations de la maison, réaliser ses opérations bancaires à domicile ou effectuer ses réservations en ligne (graphique 19).

Graphique 19 : Degré de corrélation entre la co-production et certaines activités de « libre-service » dans le secteur privé



Partie 7 : Conclusions

Un certain nombre de conclusions peuvent être tirées de ces résultats. Nous nous concentrerons uniquement sur celles applicables à l'ensemble des pays couverts par l'étude, certaines conclusions étant bien entendu spécifiques à chaque pays.

Une conclusion essentielle ressort de l'étude : l'analyse de l'éventail des rôles des citoyens en matière de co-production, de l'engagement absolu au désengagement total, nous indique que nous sommes à mi-chemin de cette échelle.

L'étude a notamment révélé que :

- **l'engagement des citoyens dans la délivrance des services publics est d'ores et déjà plus important que ne voulaient le reconnaître les professionnels participant à nos groupes de réflexion.** Il est particulièrement manifeste en ce qui concerne les questions d'environnement local et de santé, mais également, bien que dans une moindre mesure, de sécurité des quartiers ;
- **les citoyens s'engageront davantage dans la délivrance des services publics à l'avenir** en raison de l'évolution démographique de la plupart des pays européens. La participation des citoyens dans la délivrance des services publics augmente nettement avec l'âge. Le vieillissement de la société contribuera donc à accroître les niveaux de « co-production » ;
- **les citoyens sont davantage enclins à contribuer à l'amélioration des services publics lorsqu'ils ne doivent fournir qu'un effort relativement minime et lorsqu'ils ne sont pas contraints de travailler étroitement avec d'autres citoyens, personnels ou professionnels des services publics.**

Quelles sont les conséquences pour la délivrance des services publics et pour les moyens d'améliorer la qualité des services ? Jusqu'à présent, les approches adoptées pour améliorer la qualité de la plupart des services publics ont surtout privilégié les moyens d'accroître les résultats et la qualité du service fourni par les *professionnels*. En effet, les systèmes d'assurance de la qualité les plus courants ont tendance à percevoir les usagers et la société comme les bénéficiaires des résultats obtenus, et non comme une ressource. Dès lors qu'ils sont reconnus comme une ressource, la collaboration avec les usagers entraîne des effets tout à fait différents pour la gestion et la gouvernance des services publics. Cependant, ce point de vue est encore loin d'être universel. Comme l'ont suggéré les participants aux groupes de réflexion, tous les professionnels travaillant dans les services publics ne sont pas encore prêts à faire davantage de place aux usagers.

Comment l'État peut-il utiliser plus efficacement la participation des citoyens en tant que co-producteurs des services publics ?

Les résultats de l'enquête révèlent un certain nombre d'éléments déterminants :

- Si les personnes plus âgées et celles actuellement sans emploi sont d'ores et déjà très « actives », un nombre important de citoyens souhaite s'investir davantage à l'avenir. **En particulier, plus les citoyens sont jeunes, plus ils souhaitent s'engager davantage.**
- Cette volonté est **la plus marquée lorsqu'il s'agit d'améliorer sa propre santé et celle des autres**, mais se reflète également dans une large mesure dans un désir d'améliorer la sécurité des quartiers et l'environnement local.
- Il est également essentiel que les initiatives ciblent les personnes potentiellement intéressées. Les résultats montrent que **de nombreuses personnes activement engagées dans la co-production dans le domaine de la santé, de la sécurité des quartiers ou de l'amélioration de l'environnement local se préoccupent peu des autres secteurs**. À moins d'être intéressées ou directement concernées par la cause qui leur tient à cœur, elles sont susceptibles de refuser toute forme d'engagement. Bien entendu, certaines personnes sont actives dans plusieurs secteurs. On peut ainsi penser qu'en suscitant leur intérêt pour une cause en particulier, elles pourraient être encouragées à devenir des « citoyens plus actifs » au sens large. Toutefois, rien n'est moins sûr. En effet, de nombreuses personnes peuvent rester indéfiniment fidèles à une « cause unique ». Par conséquent, les unités de participation citoyenne aux services publics doivent impérativement éviter de s'adresser uniformément à l'ensemble des citoyens. Elles doivent au contraire éveiller leur intérêt en abordant avec eux les questions et les problèmes de services publics qui les concernent personnellement ; une mission qui s'annonce bien plus complexe (et délicate).

L'action publique doit donc s'attacher à cibler les jeunes et à les impliquer davantage. En effet, si bon nombre d'entre eux voient peu voire aucun intérêt à cette action, les jeunes qui sont intéressés doivent être identifiés, encouragés et soutenus. Pour ce faire, il conviendrait en premier lieu d'aider les jeunes à agir pour améliorer leur propre santé.

Cette dernière conclusion pose naturellement la question suivante : « Comment inciter les jeunes à agir davantage pour leur santé ? » Cette interrogation soulève la question des **obstacles à l'engagement des citoyens**. À nouveau, l'enquête apporte ici un éclairage intéressant :

- **Plus de 70 % des citoyens européens ont d'ores et déjà la volonté d'agir davantage pour améliorer certains aspects des services publics qui affectent leur qualité de vie.** Ce chiffre est particulièrement valable pour la santé, mais concerne également les secteurs de l'environnement local et de la sécurité des

quartiers. Au final, seul manque au puzzle la **capacité à inciter de manière attrayante** les citoyens à mettre en pratique cette motivation.

- Notre analyse statistique montre qu'une **information et une consultation publiques améliorées n'apparaissent pas comme des facteurs décisifs susceptibles d'accroître la participation des citoyens**, même si elles peuvent à l'évidence jouer un rôle. Aussi surprenant que cela puisse paraître, les résultats de l'enquête ne confirment pas l'idée communément répandue selon laquelle les citoyens se sentent concernés uniquement lorsqu'ils estiment pouvoir être réellement efficaces. Un grand nombre d'entre eux se révèlent d'actifs co-producteurs bien qu'ils admettent NE PAS croire que les actions individuelles des citoyens puissent changer les choses. Autrement dit, les citoyens doivent pouvoir trouver d'autres « avantages » à jouer un rôle actif dans la délivrance des services publics. Bien entendu, les autorités publiques ne doivent pas pour autant renoncer à convaincre les citoyens de leur propre capacité à changer les choses (en mettant l'accent par exemple sur des projets aux « retombées rapides » ou aux résultats visibles). L'activité de co-production des citoyens sensibles à cet aspect des choses pourrait s'en trouver ainsi renforcée.
- L'un des enseignements inattendus de l'enquête est que le lieu de résidence (en zone urbaine ou rurale), le niveau d'éducation et l'ampleur du comportement de « libre-service » dans le secteur privé, n'ont que peu de liens avec les comportements de co-production dans les services publics.
- D'une manière plus générale, l'enquête suggère qu'**une attention excessive a été accordée à la manière d'inciter les citoyens en général, et les usagers en particulier, à s'engager davantage dans la délivrance de services publics. D'après nos conclusions, le véritable problème tient probablement davantage à la manière dont ces questions sont abordées avec les citoyens.** Autrement dit, pour améliorer les futurs niveaux de co-production, il sera indispensable d'adopter des mécanismes et initiatives adaptés, suffisamment simples et directs pour inciter les personnes et leurs familles à s'investir dans ce type d'action. Dans l'idéal, ces initiatives devront pouvoir être mises en œuvre par les personnes elles-mêmes, si elles le souhaitent ; en effet, nombreux sont les « adhérents » réticents. À l'évidence, de nombreuses initiatives d'administration en ligne apportent, dans ce contexte, une solution adaptée, répondant parfaitement aux besoins des personnes qui tiennent à faire les choses par elles-mêmes. Bien sûr, la plupart des citoyens qui s'investissent admettent ensuite que le lien social est l'une des raisons pour lesquelles ils restent actifs, même si ce lien n'a pas été l'élément déclencheur de leur participation.

Quels sont donc les avantages d'une plus grande participation des usagers aux services publics ? Une question récurrente consiste à savoir si les usagers actifs dans la co-production sont plus satisfaits que ceux qui le sont moins. En réalité, l'enquête révèle que les **co-producteurs actifs ne montrent qu'une faible propension à se satisfaire des**

performances des organismes publics dans les secteurs de la sécurité des quartiers, de l'environnement local et de la santé.

Cette conclusion est conforme à l'hypothèse selon laquelle de nombreux co-producteurs adoptent explicitement ce comportement parce qu'ils sont *mécontents* des services publics fournis dans le secteur auquel ils attachent le plus d'intérêt. L'enquête n'a pas pu déterminer si leur action de co-production pouvait améliorer, à terme, leur niveau de satisfaction vis-à-vis du service, car elle ne fournit qu'un « instantané » de la situation actuelle. Elle n'apporte par ailleurs aucun élément permettant d'affirmer que la co-production stagnerait si une amélioration des services se faisait sentir. Toutefois, l'enquête suggère que, du point de vue des citoyens, la co-production n'a eu jusqu'à présent que très peu d'effets. Incontestablement, toute mesure prise par l'autorité publique pour améliorer ces effets, en proposant par exemple des projets aux retombées rapides, en simplifiant le processus de co-production ou en rétribuant modestement les co-producteurs, pourrait contribuer à les fixer dans la durée.

La co-production dans les services publics restera sans conteste un processus d'apprentissage tant pour les professionnels que pour les citoyens. Les différences de points de vue entre les citoyens interrogés dans le cadre de notre enquête et les professionnels ayant participé à nos groupes de réflexion révèlent le fossé qui les sépare. Leur collaboration ne s'effectuera pas sans heurts et soulèvera de nouvelles questions de gouvernance, notamment :

- Qu'advient-il des personnes qui ne peuvent pas ou refusent de participer à un modèle de co-production ?
- De quel pouvoir disposent réellement les usagers par rapport aux professionnels ou aux responsables des services étant donné que le budget reste de la compétence de ces derniers ?
- Qui tranchera les désaccords entre les usagers et les professionnels sur les modalités de délivrance des services ?

L'adoption d'un modèle de co-production efficace imposera de répondre à ces questions. Si ces questions ne sont pas traitées, le nouveau modèle reproduira les problèmes rencontrés précédemment.

Il est évident qu'un bon nombre de ces conclusions s'appliquent à l'ensemble des trois secteurs de services couverts par l'étude, bien qu'à des degrés très divers. En outre, ces conclusions ne sont souvent pas liées à un service en particulier. Tel est le cas, par exemple, de la nécessité de cibler les personnes intéressées par un secteur unique et d'obtenir leur participation par de nouveaux modes de co-production excluant toute adhésion à une association locale. On peut par conséquent raisonnablement penser que bon nombre de ces conclusions s'appliqueront également dans une large mesure à de nombreux autres services publics.

Enfin, l'ensemble de ces conclusions suggère que la relation entre les citoyens et les professionnels et responsables du secteur public a évolué de la dépendance à

l'interdépendance. Ce constat renforce l'idée selon laquelle la co-production s'intéresse non seulement aux aspects techniques de la délivrance des services, mais également « à l'instauration d'un équilibre entre les citoyens, les personnes et l'autorité publique en termes de pouvoir et de parole » (Lyons, 2007, p. i). En cette nouvelle ère de production conjointe des services publics, les professionnels ne sont plus les seuls « experts » et garants de la qualité des services, bien que leur rôle reste crucial. La collaboration des citoyens et des organismes publics est la clé de la réussite du processus d'amélioration des services publics.

Naturellement, en « avançant ensemble », les deux parties n'iront peut-être pas aussi vite qu'elles le souhaitent. Cependant, la co-production des citoyens dans les services publics reste la condition sine qua non pour réaliser l'objectif principal de tous les intéressés : améliorer durablement les services fournis aux citoyens et leur qualité de vie.

Bibliographie

Tony Bovaird (2007), « Beyond engagement and participation - user and community co-production of public services », *Public Administration Review*, 67 (5) : 846-860.

David Boyle, Sherry Clark et Sarah Burns (2006), *Hidden work: co-production by people outside paid employment*. York : Joseph Rowntree Foundation.

Sir Michael Lyons (2006), *National prosperity, local choice and civic engagement: A new partnership between central and local government for the 21st century*. Londres : The Stationary Office.

Sir Michael Lyons (2007), *Lyons Inquiry into local government. Place-shaping: a shared ambition for the future of local government*. Londres : The Stationary Office.

Richard Normann (1984), *Service management. Strategy and leadership in service business*. Chichester, New York, Brisbane, Toronto, Singapour : John Wiley and Sons.

Christopher Pollitt, Geert Bouckaert and Elke Löffler (2007), *Making quality sustainable. Co-design, co-decide, co-produce, co-evaluate*. Helsinki : ministère des Finances.

Valarie A. Zeithaml, A. Parasuraman et Leonard L. Berry (1990), *Delivering quality service. Balancing customer perceptions and expectations*. New York, Toronto, Singapour et Sydney : The Free Press.

ANNEXE 1 : MÉTHODOLOGIE DE L'ÉTUDE

La présente étude scientifique repose sur une enquête réalisée auprès des citoyens de cinq pays européens (la République tchèque, le Danemark, la France, l'Allemagne et le Royaume-Uni) et sur les entretiens, avec les agents de la fonction publique et les représentants d'associations de citoyens, réalisés lors de réunions de groupes de réflexion dans ces pays.

Dans chaque pays, l'enquête s'est appuyée sur des échantillons représentatifs de personnes âgées d'au moins 18 ans, aux effectifs suivants :

- Royaume-Uni : 988 personnes,
- Allemagne : 1 000 personnes,
- Danemark : 1 011 personnes,
- France : 988 personnes,
- République tchèque : 1 000 personnes.

Les échantillons ont été constitués selon un échantillonnage par quotas, selon le sexe, l'âge (et/ou la profession du chef de famille) et la stratification géographique (en d'autres termes, les régions ont été pondérées selon le nombre d'habitants). Les échantillons nationaux ont été pondérés selon l'importance de la population de chaque pays au sein de l'Union européenne.

Tns-Sofres a mené cette enquête sous la forme d'entretiens téléphoniques qui s'inscrivaient dans le cadre d'une enquête plus large (omnibus) réalisée entre le 16 avril et le 5 mai 2008. Le questionnaire ne pouvait ainsi comprendre plus de 20 groupes de questions exclusivement fermées.

Préalablement au lancement de l'enquête, trois groupes de réflexion ont été invités à se réunir dans les capitales des cinq pays avec des agents de la fonction publique et des représentants d'organisations de citoyens, qui travaillent dans les secteurs de la sécurité des quartiers, l'environnement local et la santé. Les réunions des groupes de réflexion poursuivaient trois objectifs :

- Apporter un éclairage en vue de l'élaboration du questionnaire d'enquête ;
- Fournir des informations de fond pour la partie statistique du rapport (l'enquête ne comportant pas de questions ouvertes) ;
- Fournir des éléments contribuant à illustrer le rapport, par des exemples et des témoignages susceptibles de mettre en évidence et d'enrichir les principales problématiques et conclusions tirées de l'analyse statistique de l'enquête.

Les réunions des groupes de réflexion, d'une durée d'une heure trente, suivaient toutes le même modèle. Elles étaient animées conjointement par un représentant de *Governance International* et un expert local, et donnaient lieu à une synthèse. Par définition, les groupes de réflexion ne sont pas représentatifs d'un point de vue statistique. Toutefois,

l'idée était de recueillir le point de vue des différentes parties prenantes à la délivrance des services publics et de recenser les résultats obtenus dans chacun des trois secteurs.

ANNEXE 2 REMERCIEMENTS

Les auteurs souhaitent remercier les personnes suivantes pour leur aide dans la rédaction du présent rapport.

République tchèque

Dr. Petr Fanta, de l'institut de la politique structurelle, Prague
Martina Javolecka, du ministère de l'Intérieur, Prague
Jiri Marek, du ministère de l'Intérieur, Prague
Prof. Juraj Nemec, de l'université de Banska Bystrica, Slovaquie

Allemagne

Prof. Gerhard Banner, de Governance International
Prof. Dr. Helmut Klages, de l'école nationale de la fonction publique, Speyer
Prof. Dr. Sabine Kuhlmann, de l'université Humboldt, Berlin
Markus Priesterath, du ministère de l'Intérieur, Berlin

France

Bernard Blanc, du ministère des Finances, Paris
Dr. David Capes, de l'université de Bordeaux, Bordeaux
Kim Griffin, de l'ENA, Strasbourg
Emmanuelle Grimault, du ministère des Finances, Paris

Danemark

Mogens Hegnsvad, de la commune de Gribskov
Tine Vedel Kruse, du ministère des Finances, Copenhague
Dorthe Sørensen, du SCKK, Copenhague

Royaume-Uni

Jonathan Landsberg, de Neighbourhoodwatch.net, Londres
John Tatam, consultant indépendant, Londres
Tina Benfield, de la Chartered Institution of Wastes Management