

La Co-production des Services Publics: Un Concept Clé de la Nouvelle Gouvernance Publique

Co-production of Public Services: A Key Concept of New Public Governance.

Auteur 1 : Hanane AZEMZI.

Hanane AZEMZI, (Orcid : 0000-0003-0555-7329, PhD)
Université Ibn Zohr / Faculté des sciences juridiques, économiques et sociales, Agadir, Maroc

Déclaration de divulgation : L'auteur n'a pas connaissance de quelconque financement qui pourrait affecter l'objectivité de cette étude.

Conflit d'intérêts : L'auteur ne signale aucun conflit d'intérêts.

Pour citer cet article : AZEMZI .H (2025). « La Co-production des Services Publics: Un Concept Clé de la Nouvelle Gouvernance Publique », African Scientific Journal « Volume 03, Num 28 » pp: 0551 – 0747.

Date de soumission : Janvier 2025

Date de publication : Février 2025



DOI : 10.5281/zenodo.14932662
Copyright © 2025 – ASJ



Résumé

La co-production des services publics désigne la collaboration entre les citoyens et les organisations publiques dans la conception, la gestion et la prestation des services publics. Ce concept repose sur la participation active des parties prenantes et vise à améliorer l'efficacité et la qualité des services en mobilisant des ressources, des compétences et des connaissances complémentaires. Devenue un pilier central de la nouvelle gouvernance publique, la co-production s'est imposée comme une réponse aux limites des modèles traditionnels de prestation de services, souvent critiqués pour leur approche descendante et leur manque de flexibilité face aux besoins diversifiés des citoyens.

Cet article propose une revue de littérature approfondie sur la co-production des services publics. L'objectif est de fournir une définition opérationnelle de ce concept pour le distinguer des autres formes de participation citoyenne. Par ailleurs, l'article présente les différentes typologies existantes en vue d'offrir une perspective détaillée sur les formes variées que peut prendre la co-production selon les contextes. Enfin, l'article explore les fondements théoriques de la co-production, en s'appuyant sur les théories de la gouvernance publique et en examinant les éléments qui ont favorisé son développement au fil du temps.

L'analyse menée contribue à enrichir la compréhension de la co-production des services publics et démontre que ce concept constitue un levier essentiel pour moderniser l'action publique, en favorisant une gouvernance plus participative et efficiente. Toutefois, sa mise en œuvre effective nécessite des cadres institutionnels adaptés et une coordination accrue entre les parties prenantes afin d'en maximiser les bénéfices."

Mots clés : Co-production, Participation citoyenne, Services publics, Nouvelle gouvernance publique

Abstract

Co-production of public services refers to the collaboration between citizens and public organizations in the design, management and delivery of public services. This concept is based on the active participation of stakeholders and aims to enhance the efficiency and quality of services by mobilizing complementary resources, skills and knowledge. Having become a central pillar of new public governance, co-production has emerged as a response to the limitations of traditional public service delivery models, which are often criticized for their top-down approach and lack of flexibility in addressing the diverse needs of citizens.

This paper presents an in-depth literature review on the co-production of public services. The aim is to provide an operational definition of the concept to distinguish it from other forms of citizen participation. Furthermore, the paper presents various existing typologies and offer a detailed perspective on the diverse forms that co-production may take depending on the context. Finally, the paper explores the theoretical foundations of co-production by drawing on public governance theories and examining the elements that have contributed to its development over time.

The analysis conducted contributes to enriching our understanding of co-production in public services and demonstrates that this concept serves as an essential lever for modernizing public action by promoting more participatory and efficient governance. However, its effective implementation requires adapted institutional frameworks and enhanced coordination among stakeholders to maximize its benefits.

Keywords: Co-production, Citizen participation, Public services, New public governance

Introduction

La co-production des services publics est un concept en pleine expansion qui reflète une évolution significative dans la manière dont les services publics sont conçus, gérés et délivrés. Traditionnellement, la prestation des services publics s'est caractérisée par une approche descendante, où les organisations publiques jouissaient d'une autorité quasi exclusive. Cependant, cette approche a montré ses limites face à des attentes citoyennes de plus en plus diversifiées et des contraintes budgétaires croissantes. Dans ce contexte, la co-production émerge comme une réponse à ces défis, favorisant la collaboration entre les citoyens et les organisations publiques pour améliorer l'efficacité, la qualité et l'accessibilité des services.

L'intérêt accordé à la participation citoyenne dans la production des services publics est très ancien et remonte à la fin des années 1960. Cependant, la co-production des services publics n'a été développée en tant que concept que vers la fin des années 1970, et ce n'est qu'au début des années 2000, dans le cadre de la nouvelle gouvernance publique (NGP), que le concept a réellement retenu l'attention des décideurs politiques. Aujourd'hui, la co-production est devenue un sujet de préoccupation, traité dans diverses disciplines académiques, mettant en lumière l'importance du rôle des citoyens comme contributeurs essentiels dans la conception et la prestation des services publics.

La co-production, en tant que processus collaboratif, devient un pilier central de la nouvelle gouvernance publique, qui prône des modèles de gestion plus participatifs et flexibles et qui permet une implication plus active des citoyens. Cependant, malgré sa reconnaissance croissante, la co-production reste un concept à multiple facettes qui varie considérablement selon les contextes.

Bien que le nombre des recherches sur la co-production des services publics ait considérablement proliféré au cours des dernières décennies grâce à l'intérêt accordé par les chercheurs à cet égard, mais il existe encore des éléments liés au concept qui nécessitent d'être éclaircis. En effet, la croissance de la littérature dans ce sens a contribué, d'une certaine manière, à créer une confusion conceptuelle à cause de l'utilisation du terme par les chercheurs pour se référer à un large éventail d'activités et de pratiques basées sur la participation citoyenne.

La présente recherche adopte une approche méthodologique basée sur une revue de littérature approfondie, permettant d'appréhender la co-production comme un phénomène social aux multiples dimensions. Cette démarche a été choisie afin de synthétiser les diverses perspectives théoriques existantes et de développer une meilleure compréhension du concept. La revue de

littérature vise à présenter une définition opérationnelle de la co-production afin de la distinguer des autres formes de participation citoyenne et à exposer ses différentes typologies. Elle examine également les fondements théoriques de la co-production en lien avec les théories de la gouvernance publique, tout en retraçant l'évolution de ce concept au fil du temps. Par cette analyse, l'article entend enrichir la compréhension d'un concept clé dans la réforme des services publics.

1. Co-production des services publics : élément de définition et typologies

1.1. Définition de la co-production des services publics

La co-production des services publics a fait l'objet d'une large analyse et d'une abondante littérature depuis son introduction comme concept dans les années 1970 par Elinor Ostrom et ses collègues. Cependant, l'abondance de littérature a échoué à délimiter le concept et à préciser les activités qui s'inscrivent dans le cadre de la co-production et, ainsi, toute activité citoyenne liée directement ou indirectement aux services publics peut être identifiée comme une co-production (Brudney et al, 1983). De ce fait, toute définition de la co-production doit non seulement être valide mais aussi opérationnelle, offrant une utilité tant pour les chercheurs que pour les décideurs politiques (ibid.).

Les travaux de recherche sur la co-production et les diverses définitions proposées ont suscité plusieurs débats et questionnements conceptuels. Ces derniers se concentrent notamment sur trois points : la nature active ou passive de la participation citoyenne dans le cadre de la co-production, la nécessité d'une interaction directe entre citoyens et producteurs réguliers, et les phases du processus de production où la co-production doit intervenir. En se référant aux premiers travaux d'Ostrom et ses collègues, la co-production était à l'origine définie comme étant la combinaison des contributions directes ou indirectes des producteurs réguliers et des consommateurs des services publics dans le processus de production des services (Parks et al., 1981). Ostrom a proposé, par la suite, une nouvelle interprétation du concept, qu'elle définit comme étant «le processus par lequel les intrants utilisés pour produire un bien ou un service sont fournis par des individus qui ne font pas partie de la même organisation» (Ostrom, 1996). Brudney et al. (1983) ont ajouté une dimension supplémentaire : le volontariat. Ils considèrent que la co-production survient lorsque des citoyens participent volontairement à la production des services publics dans le but d'améliorer leurs résultats. Joshi et al. (2004) ont élargi cette perspective en introduisant l'idée d'institutionnalisation. Selon eux, la co-production inclut toutes les actions impliquant les utilisateurs des services publics dans leur production, qu'elles

soient informelles ou formelles. Lorsque cette participation devient formelle, à travers une loi spécifique, elle est qualifiée de co-production institutionnalisée.

Dans une approche plus générale, Alford (2009) insiste sur l'importance du rôle des citoyens dans la création de valeur publique et il considère que, même dans les modèles traditionnels de prestation des services publics, les citoyens jouent un rôle primordial. Par exemple, dans le secteur de la santé, les patients contribuent à leur propre guérison en suivant les instructions médicales, tandis que dans le domaine de l'éducation, les élèves participent activement à leur apprentissage (Ibid.). Alford précise également que les co-producteurs peuvent être des volontaires, des clients, des organisations communautaires ou privées, à condition que leurs contributions créent de la valeur.

Une définition plus spécifique est celle de Brandsen et al. (2015), qui décrivent la co-production comme «une relation entre un employé rémunéré d'une organisation et des citoyens individuels ou en groupe, résultant en une contribution directe et active au travail de l'organisation». Cette définition met l'accent sur trois aspects : la collaboration entre professionnels et citoyens, la participation active ou collective des citoyens, et une contribution directe. Par conséquent, les contributions passives ou non intentionnelles sont exclues.

Dans la même lignée, Verschuere et al. (2012) définissent la co-production comme «la combinaison d'activités où les professionnels des organisations publiques et les citoyens contribuent ensemble à la production des services publics», et ils considèrent que les premiers contribuent par leur travail en tant que producteurs réguliers tandis que les seconds contribuent par des efforts volontaires en tant que des individus ou des groupes dans le but d'améliorer la qualité et/ou la quantité des services qu'ils utilisent. Cette définition clarifie plusieurs points : les contributions des citoyens doivent être volontaires, individuellement ou en groupe et avoir pour objectif l'amélioration de la qualité ou la quantité des services publics.

Bien que chacune des définitions présentées ait apporté une certaine clarté au concept de la co-production et ait jeté les bases de la réflexion sur ce sujet, elles restaient plus ou moins générales pour atteindre une clarté d'interprétation et résoudre les controverses conceptuelles. Toutefois, la définition proposée par Bovaird (2007) est la plus spécifique et répond le mieux à l'objectif principal de cet article, qui est le développement d'une compréhension approfondie du concept de la co-production des services publics. Selon Bovaird (2007), « la co-production est la conception et la prestation des services à travers des relations régulières et à long terme entre les prestataires professionnels et les utilisateurs des services ou d'autres membres de la communauté, où toutes les parties apportent des contributions substantielles en ressources ».

Cette définition se distingue par trois éléments principaux : la régularité et la durée de la collaboration, l'inclusion de divers co-producteurs, qu'ils soient bénéficiaires directs, organisations privées ou communautaires, et l'exigence de contributions substantielles et intentionnelles.

1.2. Les types de la co-production des services publics

L'analyse de la co-production des services publics nécessite certainement l'étude du concept dans tous ses angles y compris l'exploration approfondie de ses types. En effet, l'analyse des typologies de la co-production offrent une compréhension détaillée des différentes formes d'implication des citoyens dans la conception et la prestation des services publics. Ces classifications permettent d'analyser les rôles que peut jouer les co-producteurs et les objectifs de la co-production, enrichissant ainsi les réflexions sur les interactions entre citoyens et organisations publiques.

La richesse de la littérature sur ce concept a en résulté plusieurs types de co-production des services publics et plusieurs chercheurs ont proposé des typologies, que nous récapitulons ci-après.

- **Typologie selon l'objectif de la co-production**

Cette typologie a été proposée par Osborne et al. (2013) et elle s'appuie sur les objectifs de la co-production. Elle distingue trois types principaux. Le premier, appelé co-production des consommateurs, se concentre sur la phase finale de la prestation des services publics. Dans ce cadre, les citoyens contribuent par leurs attentes et leurs expériences personnelles, ce qui non seulement les responsabilise en tant qu'usagers, mais rend également la production des services plus interactive et adaptée à leurs besoins.

Le deuxième type, la co-production participative, dépasse le cadre de la simple consommation des services pour inclure les citoyens dans l'ensemble du processus, y compris dans la conception des politiques publiques. Ce type repose sur des partenariats entre citoyens et professionnels et favorise une implication avancée des parties prenantes.

Enfin, la co-production améliorée est particulièrement axée sur la phase de conception des services. Elle s'appuie sur les compétences et les expériences des citoyens pour développer des solutions innovantes et vise à répondre de manière plus efficace aux besoins des usagers. Ce dernier type, considéré par Osborne et al. (2013) comme ayant le plus grand potentiel d'influence sur la qualité des services publics, met en avant l'importance du dialogue entre les organisations publiques et les citoyens pour co-crée des solutions adaptées. Cependant, certains chercheurs, comme Voorberg (2017), considèrent que cette catégorie correspond

davantage à une autre dénomination de la co-crédation, ce qui illustre la complexité des terminologies utilisées dans ce domaine.

- **Typologie selon le mode d'implication des citoyens**

Cette typologie a été proposée par Brudney et al. (1983) et elle est basée sur le mode d'implication des citoyens. Selon Brudney et al. (1983), la co-production peut être soit individuelle, soit collective. Dans la co-production individuelle, les citoyens participent directement et bénéficient eux-mêmes des résultats de leur implication. Ce type met en avant l'importance de l'effort personnel et de la personnalisation des services publics. En revanche, la co-production collective repose sur une participation en groupe, où les citoyens collaborent pour améliorer les services, avec des effets bénéfiques qui s'étendent à une communauté plus large. Ce type de co-production nécessite souvent des mécanismes formels de coordination afin d'augmenter l'efficacité des contributions collectives.

Pestoff (2012) enrichit cette perspective basée sur le mode d'implication des citoyens en distinguant trois types d'activités : les actes individuels, les actes collectifs et un mélange des deux. Il souligne que les actes collectifs, bien qu'ils requièrent des structures plus formelles et institutionnalisées, contribuent davantage à la durabilité des services publics. Toutefois, Pestoff (2012) reconnaît que de nombreuses activités de co-production combinent les deux formes, notamment dans le domaine des services sociaux, où les actes individuels et collectifs peuvent se compléter pour répondre à des besoins complexes.

- **Typologie selon le rôle du co-producteur**

Cette typologie a été proposée par Bovaird (2007) et elle se focalise sur les rôles spécifiques que les citoyens peuvent jouer dans la co-production des services publics. Elle distingue six types principaux de co-production en fonction des interactions des citoyens avec les professionnels des organisations publiques. Cette typologie met en lumière les différentes dynamiques de collaboration entre citoyens et professionnels, selon les ressources disponibles et les caractéristiques des services publics concernés. Elle illustre également la diversité des formes que peut prendre la co-production et souligne le potentiel des interactions pour améliorer l'efficacité et la qualité des services.

Dans un premier cas, les citoyens interviennent uniquement dans les étapes de planification et de conception des services, tandis que les professionnels assurent leur prestation. Cette forme souligne l'importance de la participation citoyenne dans les phases initiales du processus, permettant de mieux adapter les services aux besoins exprimés par les usagers. Une autre configuration inverse cette dynamique : les professionnels conçoivent et planifient les services,

mais ce sont les citoyens qui en assurent la prestation, illustrant ainsi un transfert des responsabilités opérationnelles vers les usagers.

Un autre type de co-production émerge lorsque les citoyens et les professionnels partagent toutes les tâches, de la planification à la prestation des services. Ce modèle repose sur une collaboration étroite, où les compétences des deux parties sont mobilisées pour créer des solutions adaptées et efficaces. Par ailleurs, il existe d'autres cas où les citoyens prennent l'initiative d'assurer toutes les phases de production des services, tout en sollicitant ponctuellement l'expertise des professionnels en cas de besoin. Ce type de co-production met en évidence la capacité des citoyens à jouer un rôle moteur tout en bénéficiant du soutien institutionnel.

Une autre variante de cette typologie concerne la co-conception des services par les professionnels et les citoyens, où la phase de prestation est exclusivement assurée par ces derniers. Dans ce cadre, les citoyens, après avoir collaboré à la conception des services, prennent en charge leur mise en œuvre de manière autonome. Enfin, certaines activités sont entièrement auto-organisées par les citoyens, sans implication directe des professionnels. Ces initiatives communautaires témoignent de la capacité des citoyens à répondre collectivement à leurs propres besoins, souvent dans des contextes où les ressources institutionnelles sont limitées.

- **Typologie selon le degré d'implication des citoyens**

Cette typologie proposée par Brandsen et al. (2015) s'articule autour du degré d'implication des citoyens dans la co-production. Elle distingue notamment la co-production complémentaire, où les citoyens contribuent à travers des tâches annexes dans les phases de prestation et de conception des services, et la co-production de base, où les citoyens participent directement à la prestation ou à la conception, influençant ainsi de manière significative les résultats. Brandsen et al. (2015) soulignent que l'ampleur de la participation citoyenne varie en fonction des types de tâches effectuées et de leur impact sur les services publics. Cette typologie met en lumière l'importance des niveaux d'implication des citoyens et leur influence potentielle sur la qualité et l'efficacité des services.

2. Fondements théoriques et évolution de la co-production des services publics

La co-production des services publics est un mode de participation citoyenne ancien qui a existé sous des formes diverses dans de nombreuses sociétés à travers le monde. Cependant, c'est l'évolution de la gouvernance publique qui a permis de reconnaître et de formaliser

l'importance de la participation citoyenne, transformant ainsi la co-production en un processus institutionnalisé et structuré.

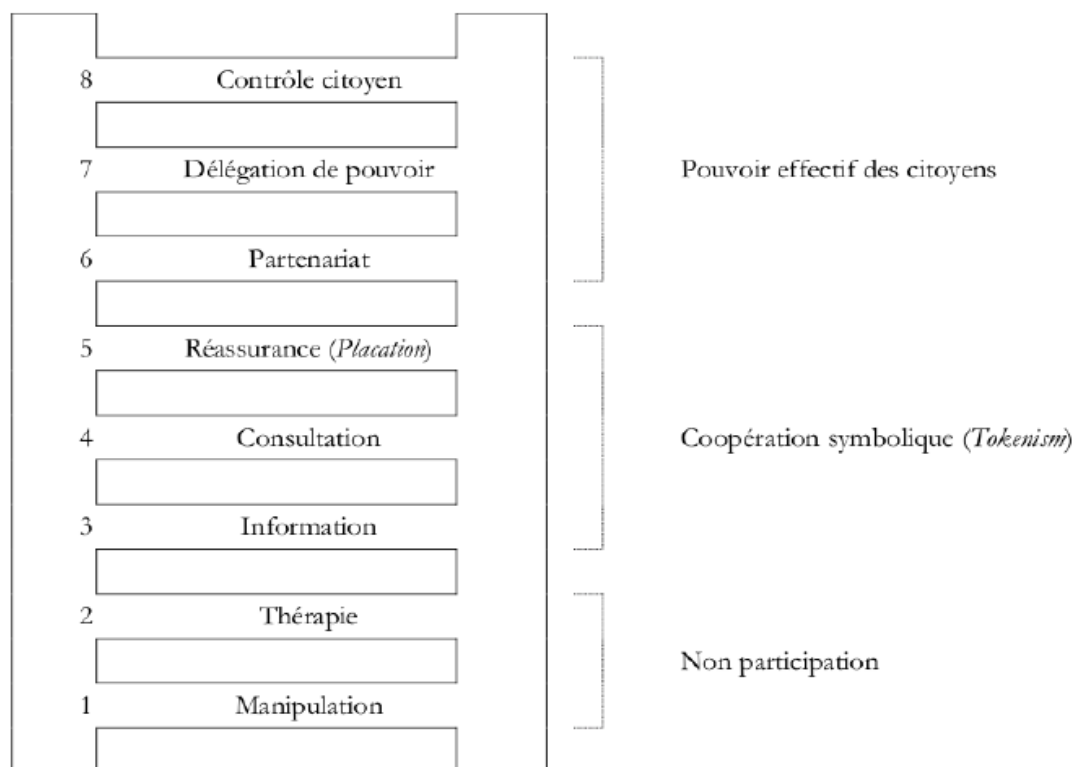
Cette section examine les fondements théoriques de la co-production ainsi que son évolution au fil du temps, en soulignant le lien étroit entre son développement et les mutations des paradigmes de la gouvernance publique. Elle se concentre en particulier sur l'impact des modèles successifs de gouvernance, à savoir : le modèle traditionnel, le nouveau management public (NMP) et la nouvelle gouvernance publique (NGP), qui ont progressivement redéfini le rôle des citoyens. Cette évolution se traduit par une implication croissante des citoyens dans la conception, la gestion et la prestation des services publics, ce qui a favorisé l'adoption et l'institutionnalisation du concept de co-production. Ainsi, l'analyse de ces transformations permet de comprendre comment la participation citoyenne, initialement reléguée, est devenue un élément central et structurant dans la gouvernance publique contemporaine.

2.1. Le modèle traditionnel de la gouvernance publique

Jusqu'à la fin des années 1970, la gouvernance publique reposait sur un modèle traditionnel caractérisé par des structures hiérarchiques strictes, une bureaucratie omniprésente et un contrôle centralisé des politiques publiques (Brandsen et al., 2015). Dans ce cadre, l'État, via ses organisations, assumait l'intégralité des responsabilités liées à la production et à la gestion des services publics. Les citoyens étaient ainsi cantonnés à un rôle de simples bénéficiaires, leur interaction avec le gouvernement se limitant essentiellement au vote. Les professionnels des organisations publiques, forts de leur expertise, déterminaient en grande partie la qualité des services fournis (Pestoff, 2015).

Malgré ce contexte centralisé, dès les années 1960, certains chercheurs ont commencé à valoriser l'intégration de la participation citoyenne dans la gestion des affaires publiques. Un exemple emblématique est l'échelle de participation citoyenne proposée par Sherry Arnstein en 1969, qui identifie huit niveaux d'implication, allant de la non-participation à une véritable prise de pouvoir par les citoyens. Arnstein soutenait que pour corriger les déséquilibres inhérents au processus décisionnel, il était nécessaire de redistribuer le pouvoir entre l'État et ses citoyens.

Figure N°1 : L'échelle de participation citoyenne d'Arnstein



Source : Adapté de Arnstein (1969)

Bien que l'échelle de participation citoyenne d'Arnstein date des années 1960, elle est toujours prise en considération dans les analyses des chercheurs jusqu'à aujourd'hui, car elle représente l'un des modèles les plus importants de participation citoyenne dans la littérature. Ce modèle met en lumière, d'une part, l'importance de l'implication des citoyens dans les affaires publiques et, d'autre part, différencie les formes de participation en fonction de leur ampleur. Le modèle de l'échelle de participation présente plusieurs limites. D'abord, il ne constitue pas un guide pratique pour instaurer la participation citoyenne, car il ne précise ni les modalités ni les activités spécifiques de participation, se contentant d'affirmer que plus de participation est préférable (Cornwall, 2008). Ensuite, la représentation en échelle est problématique, car elle suppose que les formes situées aux échelons supérieurs sont toujours meilleures en raison du transfert de pouvoir, alors que d'autres motivations, comme la valorisation des compétences et des connaissances des citoyens, existent (Tritter et al., 2006). Enfin, certaines formes de participation peuvent être préférées par les citoyens, comme l'information, la consultation ou la délégation du pouvoir aux élus.

2.2. Le nouveau management public (NMP)

Face aux limites et aux critiques du modèle traditionnel, le nouveau management public (NMP) a émergé à la fin des années 1970. Cette approche a été largement stimulée par les crises

économiques et l'augmentation des dépenses publiques (Bovaird, 2007). Le NMP s'inspire des pratiques du secteur privé, adoptant des principes tels que la privatisation, la sous-traitance et une gestion orientée vers les résultats (Hood, 1991).

Dans le cadre de ce modèle, fondé sur les principes du marché et qui suppose que les individus sont de simple consommateurs qui cherchent à maximiser leurs utilités (Edwards, 2007 comme cité par Alford, 2009), la position des citoyens a passé d'un statut de bénéficiaire des services publics à celui de « client » qui peut exercer ses droits par le choix ou la sortie du marché (Aderbach et al., 2005). C'est-à-dire que conformément à leur rôle dans le marché, les citoyens sont perçus comme des clients qui peuvent exprimer leurs opinions en faisant des choix sélectifs parmi les différents prestataires de services publics ou par la sortie lorsqu'ils ne sont pas satisfaits (Van der Meer, 2009 ; Pollitt et al., 2004).

L'objectif de la réforme du secteur public, à travers le modèle du NMP, était d'assurer l'efficacité des fonctions de ce secteur et d'accroître la capacité des citoyens à influencer les services qu'ils utilisent (Alford, 1998 ; Osborne, 2010). Malgré ces bonnes intentions, ce modèle a été rapidement remis en cause par les universitaires et les politiciens, et il a été l'objet de plusieurs critiques que nous allons essayer d'analyser par la suite. Premièrement, la réforme n'a pas été suffisante pour permettre aux citoyens d'avoir l'influence nécessaire parce qu'ils ont été considérés comme des consommateurs égoïstes et non pas comme des membres de la communauté qui s'efforcent de défendre leurs intérêts publics. De plus, leur position de client ne leur donne pas nécessairement la possibilité d'influencer le développement des services publics (Bovaird, 2006 ; Osborne, 2010). Deuxièmement, le recours au choix et à la sortie, comme un moyen par lequel les utilisateurs de services expriment leur choix, a été critiqué parce que cela suppose que les citoyens ont un accès égal à des services publics de haute qualité, et qu'ils ont la possibilité de quitter le marché s'ils ne sont pas satisfaits (Simmons et al., 2011).

Le NMP peut être considéré comme un contre-mouvement qui a remplacé les approches traditionnelles de la gouvernance publique par les techniques de gestion du secteur privé (Hood, 1991). Cependant, en raison de l'importance accrue accordée à l'efficacité, les services publics ont été externalisés auprès d'organismes quasi gouvernementaux et d'autres organismes hybrides, ce qui a entraîné une prestation de services publics très fragmentée (Dunleavy et al., 2005). Par conséquent, le NMP a été critiqué pour avoir accordé une grande attention à la compétitivité et à la rationalité du gouvernement alors qu'il s'avère incapable de répondre aux besoins complexes de la société (Osborne, 2006).

2.3. La nouvelle gouvernance publique (NGP)

La nouvelle gouvernance publique (NGP) a émergé dans les années 1990, en réponse aux lacunes observées dans le NMP. Ce paradigme repose sur des réseaux pluralistes, où l'État collabore étroitement avec les citoyens, la société civile et le secteur privé pour la production et la gestion des services publics (Osborne, 2010 ; Pestoff, 2012). Contrairement aux paradigmes précédents, la NGP privilégie une approche horizontale et collaborative, axée sur la co-production des services publics (Rhodes, 1996).

Ce modèle reconnaît que les défis sociaux complexes ne peuvent être résolus sans une mobilisation conjointe des ressources et des compétences des différents acteurs, y compris les citoyens. Ces derniers ne sont plus de simples bénéficiaires ou clients, mais des participants actifs, dont les expériences et les connaissances enrichissent la conception et la prestation des services (Radnor et al., 2014). La NGP redéfinit également le rôle des professionnels publics, qui sont désormais incités à collaborer avec les citoyens pour améliorer la qualité et l'impact des services publics (Pestoff, 2015).

Depuis les années 1970, la co-production a évolué pour devenir un pilier central de la gouvernance publique moderne. Introduit par Elinor Ostrom et ses collègues, ce concept a mis en évidence les bénéfices de la collaboration entre citoyens et professionnels. Leur étude sur le cas de la police de Chicago illustre comment une implication des citoyens peut renforcer l'efficacité et l'accessibilité des services. D'autres recherches ont montré que la co-production favorise non seulement une meilleure utilisation des ressources disponibles, mais aussi une plus grande légitimité des institutions publiques.

Avec l'avènement de la NGP, la co-production s'est affirmée comme une approche essentielle pour répondre aux besoins diversifiés des citoyens et promouvoir une gouvernance inclusive et participative. Les projets collaboratifs dans des domaines variés, tels que l'éducation, la santé et l'urbanisme, illustrent son potentiel pour relever les défis contemporains. A travers l'intégration des citoyens dans les processus décisionnels et opérationnels, la NGP marque une rupture avec les approches hiérarchiques du passé.

Le développement de la gouvernance publique a entraîné un changement considérable, non seulement dans les relations qui existent entre les différents acteurs concernés, mais aussi dans les rôles de chacun d'eux. La position des citoyens en particulier a connu une évolution importante au fil des décennies, et avec chaque paradigme, les citoyens ont accumulé de plus en plus de pouvoir dans la conception, la gestion et la prestation des services publics. Le tableau

ci-dessous présente une récapitulation des valeurs organisationnelles dans les différents modèles de gouvernance publique et le rôle des citoyens dans chaque modèle.

Tableau N°1 : La production des services publics dans les différents modèles de gouvernance publique

Modèles de production des services publics	Modèle traditionnel	NMP	NGP
Valeurs organisationnelles	La hiérarchie, le contrôle et la bureaucratie	Application des principes de marché, privatisation, sous-traitance, focus sur la performance	Réseaux, relations horizontales inter-organisationnelles et processus de prise de décision multi-acteurs
Rôle des citoyens	Bénéficiaires	Clients	Co-producteurs

Source : Adapté de Bracci et al, 2016

En somme, l'évolution des paradigmes de gouvernance publique illustre une transformation profonde du rôle des citoyens dans la production des services publics. Alors que, dans le modèle traditionnel, la participation citoyenne était essentiellement confinée à un rôle de bénéficiaire, le passage au NMP a repositionné les citoyens en tant que clients. Avec l'avènement de la NGP, la participation s'est formalisée et institutionnalisée, permettant aux citoyens de devenir de véritables partenaires dans la conception, la gestion et la prestation des services publics. Cette transformation, soutenue par de nombreuses études empiriques et théoriques, démontre que la co-production n'est pas seulement un mécanisme de participation, mais un vecteur essentiel pour une gouvernance publique plus inclusive et efficace.

Conclusion

La co-production des services publics s'impose aujourd'hui comme un concept clé de la nouvelle gouvernance publique, grâce à son potentiel à améliorer l'efficacité et la qualité des services. En mobilisant activement les citoyens aux côtés des institutions publiques, elle favorise une gestion plus collaborative et mieux adaptée aux besoins réels de la société. La co-production va bien au-delà d'une simple participation ou consultation, puisqu'il implique un engagement profond et structuré des citoyens dans toutes les phases – de la conception à la prestation – des services publics.

Cet article présente une revue exhaustive de la littérature sur la co-production des services publics. Il vise à établir une définition opérationnelle du concept afin de le distinguer des autres formes de participation citoyenne et de présenter ses différentes typologies. Définie comme une collaboration régulière et pérenne entre citoyens et institutions publiques dans la conception, la gestion et la prestation des services, elle rompt avec les modèles traditionnels caractérisés par une centralisation étatique et une bureaucratie rigide. En intégrant les ressources, compétences et connaissances des citoyens, la co-production offre une alternative dynamique qui vise à améliorer la qualité et l'efficacité des services publics.

La co-production ne se limite pas à la consultation ou à l'information, mais englobe un éventail de typologies qui varient selon les objectifs, le mode d'implication et le rôle des acteurs. Ainsi, les typologies développées par Osborne et al. (2013), Brudney et al. (1983), Bovaird (2007) et Brandsen et al. (2015) permettent de mieux cerner la diversité des formes que peut prendre le concept – de la participation individuelle et collective à la co-crédation intégrale – en fonction des contextes et des besoins spécifiques.

L'article analyse également les fondements théoriques de la co-production et son évolution au fil du temps dans le contexte des mutations de la gouvernance publique. Le passage du modèle traditionnel, où les citoyens étaient cantonnés à un rôle passif, à l'approche du nouveau management public, qui les positionnait comme de simples clients, marque une étape importante. Cependant, c'est avec l'émergence de la nouvelle gouvernance publique que la co-production a véritablement pris son essor, se formalisant et s'institutionnalisant comme une composante indispensable d'une gouvernance participative et horizontale.

Néanmoins, la mise en œuvre de la co-production soulève encore plusieurs défis. Parmi ceux-ci, la coordination efficace entre les différents acteurs et l'évaluation rigoureuse de son impact sur la qualité des services publics demeurent des enjeux majeurs. Le succès de la co-production

repose sur l'adoption d'un cadre institutionnel adapté, une volonté politique affirmée et des mécanismes de participation inclusifs et bien conçus.

Les perspectives de recherche futures devraient se concentrer sur l'exploration des conditions optimales pour intégrer efficacement la co-production dans divers contextes institutionnels et sectoriels. Des études comparatives entre différents pays et domaines (santé, éducation, urbanisme, etc.) permettraient d'identifier les facteurs clés de succès et les obstacles à surmonter et d'enrichir la compréhension du concept en vue d'orienter les politiques publiques.

BIBLIOGRAPHIE

1. Aderbach, J.D. and Christensen, T. (2005) 'Citizens and consumers: An NPM dilemma', *Public Management Review*, 7(2), 225-246.
2. Alford, J. (1998). A public management road less travelled: Clients as co-producers of public services. *Australian Journal of Public Administration*, 57(4), 128-137.
3. Alford, J. (2009). *Engaging public sector clients: From service-delivery to co-production*. Springer.
4. Arnstein, S. R. (1969). A ladder of citizen participation. *Journal of the American Institute of planners*, 35(4), 216-224.
5. Bovaird, T. (2006). Developing new forms of partnership with the 'market' in the procurement of public services. *Public administration*, 84(1), 81-102.
6. Bovaird, T. (2007). Beyond engagement and participation: User and community coproduction of public services. *Public administration review*, 67(5), 846-860.
7. Bracci, E., Fugini, M., & Sicilia, M. (2016). Co-production of public services: meaning and motivations. In *Co-production in the Public Sector* (pp. 1-11). Springer, Cham.
8. Brandsen, T., Honingh, M. (2015) Distinguishing different types of coproduction: A conceptual analysis based on the classical definitions. *Public Administration Review*, 76(3), 427-435.
9. Brudney, J. L., & England, R. E. (1983). Toward a definition of the coproduction concept. *Public administration review*, 59-65.
10. Cornwall, A. (2008) *Unpacking participation: Models, meanings and practices*, *Community Development Journal*, 43(3), 269-283.
11. Dunleavy, P. Margetts, H. Bastow, S. Tinkler, J. (2005). New public management is dead - long live digital era governance. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 16(3), 82-102.
12. Hood, C. (1991). A public management for all seasons?. *Public administration*, 69(1), 3-19.
13. Joshi, A., & Moore, M. (2004). Institutionalised co-production: unorthodox public service delivery in challenging environments. *Journal of Development Studies*, 40(4), 31-49.
14. Osborne, S. (2006) 'The new public governance', *Public Management Review*, 8(3), 377-387.

15. Osborne, S. (2010). *The new public governance. Emerging perspectives on the theory and practice of public governance*. London: Routledge.
16. Osborne, S. P., & Strokosch, K. (2013). It takes Two to Tango? Understanding the Co-production of Public Services by Integrating the Services Management and Public Administration Perspectives. *British Journal of Management*, 24, S31-S47.
17. Ostrom, E. (1996). Crossing the Great Divide: Coproduction, Synergy, and Development. *World Development*, 24 (6): 1073-1087.
18. Parks, R. B., Baker, P. C., Kiser, L., Oakerson, R., Ostrom, E., Ostrom, V., & Wilson, R. (1981). Consumers as coproducers of public services: Some economic and institutional considerations. *Policy studies journal*, 9(7), 1001-1011.
19. Pestoff, V. (2012). Co-production and third sector social services in Europe: Some concepts and evidence. *Voluntas: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations*, 23(4), 1102-1118.
20. Pestoff, V. (2015). Co-Production at the Crossroads of Public Administration Regimes—implications for generic definitions. Notes from a keynote speech to the IIAS Study Group on Co-Production, Nijmegen.
21. Pollitt, C., & Bouckaert, G. (2004). *Public management reform: A comparative analysis NPM, Governance and the Neo-Weberian State*. Oxford University Press, USA.
22. Radnor, Z., S. Osborne, T. Kinder & J. Mutton (2014). Operationalizing Co-Production in Public Service Delivery: The contribution of service blueprinting. *Public Management Review*, 16 (3): 402-423.
23. Rhodes, R. A. W. (1996). The new governance: Governing without government. *Political Studies*, 44(4), 652-667.
24. Simmons, R., Birchall, J., & Prout, A. (2011). User involvement in public services: 'Choice about Voice'. *Public Policy and Administration*, 27(1), 3-29.
25. Tritter, J. and McCallum, A. (2006) 'The snakes and ladders of user involvement: Moving beyond Arnstein', *Health Policy*, 76(2006), 156-168.
26. Van der Meer, F. M. (2009). Public Sector reform in Western Europe and the rise of the enabling state: an approach to analysis. *Glimpses of civil service reform*, 171-195.

27. Verschuere, B., Brandsen, T., & Pestoff, V. (2012). Co-production: The state of the art in research and the future agenda. *Voluntas: international journal of voluntary and nonprofit organizations*, 23, 1083-1101.
28. Voorberg, W. (2017). *Co-Creation and Co-Production as a Strategy for Public Service Innovation: A study to their appropriateness in a public sector context* (Doctoral dissertation).