



Understanding Co-production of Public Services: A Review of Key Determinants

Comprendre la Co-production des Services Publics : Revue des Facteurs Déterminants

Hanane Azemzi

Faculté des sciences juridiques économiques et sociales
Université Ibn Zohr – Agadir – Maroc

Abstract:

Co-production of Public Services refers to a collaborative approach in which citizens actively participate, alongside public institutions, in the design and delivery of public services. It is based on the joint mobilization of resources, skills, and knowledge from various actors, with the aim of improving both the quantity and quality of public services. This article offers an analytical review of the literature to better understand the factors that determine the success of co-production initiatives. Two main objectives are pursued: first, to clarify the concept of co-production and its evolution throughout governance models; and second, to identify the key determinants of its effective implementation.

The analysis highlights three major factors that are consistently cited in academic research: institutional support, the engagement of citizens, and the engagement of professionals. These three determinants emerge as essential conditions for the success of co-production processes and are closely interdependent. Their alignment influences both the quality of jointly produced public services and the sustainability of the mechanisms established.

Keywords: Co-production of public services; Public governance; Institutional support; Engagement of citizens, Engagement of professionals.

Résumé

La co-production des services publics désigne une approche collaborative par laquelle les citoyens participent activement, aux côtés des institutions publiques, à la conception et la prestation des services publics. Elle repose sur la mobilisation conjointe des ressources, des compétences et des savoirs de différents acteurs, dans le but d'améliorer les services publics en quantité et en qualité. Cet article propose une revue analytique de la littérature afin de mieux comprendre les facteurs qui conditionnent le succès des démarches de co-production. Deux objectifs sont poursuivis : d'une part, clarifier le concept de co-production et son évolution à travers les modes de gouvernance ; d'autre part, identifier les principaux déterminants de sa mise en œuvre effective.

L'analyse met en évidence trois facteurs majeurs, régulièrement cités dans les travaux académiques: le soutien institutionnel, l'engagement des citoyens, et l'engagement des agents publics. Ces trois déterminants apparaissent comme des conditions essentielles à la réussite des processus de co-production, tout en étant étroitement interdépendants. Leur articulation conditionne la qualité des services publics produits conjointement et la durabilité des dispositifs mis en place.

Mots-clés : Co-production des services publics; Gouvernance publique; Soutien institutionnel; Engagement des citoyens ; Engagement des agents publics.

Digital Object Identifier (DOI): <https://doi.org/10.5281/zenodo.15337909>

1. Introduction

La co-production des services publics désigne un processus de collaboration volontaire entre les citoyens et les institutions publiques dans la conception, la gestion, et la prestation des services publics. Elle repose sur l'idée que les citoyens ne doivent plus être considérés uniquement comme des usagers passifs, mais comme des partenaires actifs de l'action publique. En ce sens, la co-production s'inscrit dans une dynamique plus large de réinvention des relations entre l'État et la société civile, caractérisée par une quête de légitimité, d'efficacité et de proximité.

Cette reconfiguration s'inscrit dans le cadre plus global de la nouvelle gouvernance publique, qui appelle à dépasser les modèles hiérarchiques traditionnels pour faire place à des approches plus collaboratives et participatives. Elle met en avant des principes tels que la transparence, la responsabilisation, l'ouverture aux parties prenantes et la reconnaissance des savoirs des citoyens comme complément précieux à l'expertise institutionnelle (Radnor et al., 2014 ; Pestoff, 2015). La co-production est ainsi considérée non seulement comme un levier d'amélioration de la qualité des services, mais aussi comme un vecteur de démocratie et de renforcement du lien social. La recherche sur la co-production a mis en évidence une grande diversité de pratiques, de contextes et de résultats. Toutefois, une constante apparaît dans les travaux empiriques et théoriques : certaines conditions sont jugées essentielles pour assurer la réussite des initiatives de co-production. Parmi ces facteurs, trois se distinguent par leur récurrence et leur importance dans les analyses contemporaines.

L'approche adoptée dans cet article repose sur une revue analytique de la littérature scientifique portant sur la co-production des services publics et ses déterminants. Toutefois, le présent travail a fait le choix de centrer l'analyse sur les facteurs relevant directement du champ d'action des organisations publiques et des décideurs publics. Ainsi, les variables échappant au contrôle institutionnel – telles que les caractéristiques démographiques ou encore les facteurs sociaux globaux – ont été écartées de l'analyse. Ce choix méthodologique permet de focaliser l'étude sur les leviers concrets susceptibles d'être activés pour améliorer la mise en œuvre et la réussite des démarches de co-production. L'article se concentre donc sur trois dimensions jugées essentielles dans la littérature : le soutien institutionnel, l'engagement des citoyens, et l'engagement des agents publics.

Le soutien institutionnel se manifeste par des lois et mécanismes juridiques, politiques et organisationnels qui favorisent l'émergence et le déploiement de la co-production. L'existence de structures institutionnelles favorables est une condition préalable pour que les initiatives de co-production puissent être intégrées durablement aux pratiques publiques (Sicilia et al., 2019 ; Trætteberg et Enjolras, 2024).

L'engagement des citoyens constitue le deuxième facteur déterminant. Une co-production réussie ne peut être envisagée sans une motivation claire des citoyens à s'engager activement dans des processus souvent complexes (Alford, 2009 ; Van Eijk et Steen, 2016). Cette motivation dépend de plusieurs facteurs liés aux citoyens co-producteurs et au service co-produit.

Enfin, l'engagement des agents publics est le troisième pilier de la co-production. En tant qu'acteurs de première ligne, les agents publics jouent un rôle central dans la mise en œuvre réussie de la co-production. Leur ouverture, leur capacité d'adaptation, leur disposition à partager le pouvoir décisionnel et leur attitude envers les citoyens influencent fortement le succès des démarches collaboratives (Van Eijk, 2017; Tuurnas, 2016; Verschuere et al., 2012). Un manque d'engagement ou une résistance au changement peut compromettre les efforts, même en présence d'un cadre institutionnel favorable.

L'objectif de cet article est double : d'une part, clarifier le concept de co-production et mettre en évidence son rôle dans le renouvellement de la gouvernance publique ; d'autre part, analyser, à partir d'une revue de la littérature, les trois déterminants majeurs de sa réussite que sont : le soutien institutionnel, l'engagement des citoyens et l'engagement des agents publics. L'article s'organise en deux grandes parties. La première présente les fondements conceptuels et théoriques de la co-production ainsi que son importance croissante dans les modèles contemporains de gouvernance. La deuxième est consacrée à l'analyse des trois facteurs précités, en s'appuyant sur des apports empiriques et théoriques issus de la littérature.

2. La co-production des services publics : un concept au cœur de la gouvernance publique contemporaine

2.1 Définition et fondements théoriques de la co-production

La co-production des services publics est un concept qui a émergé en réaction aux limites des modèles traditionnels de gestion publique. Elle repose sur l'idée d'une responsabilité partagée

entre les institutions publiques et les citoyens dans la production des services, mettant ainsi l'accent sur la participation active des usagers dans un processus qui était auparavant monopolisé par l'administration. Cette approche propose une rupture paradigmatique en redéfinissant les rôles des acteurs impliqués dans l'action publique, et ce, dans une perspective de complémentarité et d'enrichissement mutuel des savoirs, des compétences et des ressources disponibles.

Historiquement, l'intérêt pour la participation citoyenne dans les affaires publiques remonte à longtemps. À travers divers contextes sociaux et historiques, les citoyens et les groupes communautaires ont joué un rôle actif dans la fourniture de biens et de services publics, notamment par des initiatives volontaires, le partage de ressources ou leur implication dans des processus de décision collective. Cependant, ce n'est qu'à la fin des années 1970 que la co-production a été formalisée en tant que concept par Elinor Ostrom et ses collègues. Dans leurs premières recherches, ils définissent la co-production comme une situation où les services publics sont produits conjointement par les agents publics et les usagers qui, par leur comportement ou leurs efforts, influencent la qualité des services (Parks et al., 1981). Ce modèle repose sur une idée centrale : l'interdépendance entre l'État et les citoyens dans la production de biens publics (Ostrom, 1996).

Au fil des décennies, le concept de co-production s'est enrichi de diverses contributions théoriques. Brudney et England (1983) introduisent la notion de volontariat, en soulignant que la co-production implique une participation délibérée et non contrainte de la part des citoyens. Joshi et Moore (2004), quant à eux, élargissent le champ d'analyse en incluant des formes institutionnalisées de co-production, c'est-à-dire des formes encadrées par des lois ou des politiques publiques. De nombreuses définitions ont été proposées, chacune mettant en avant un aspect particulier du concept. Parmi celles-ci, celle de Bovaird (2007) est fréquemment mobilisée en raison de son caractère opérationnel. Il définit la co-production comme un processus où « la conception et la prestation des services se font à travers des relations régulières et à long terme entre les agents publics et les utilisateurs ou autres membres de la communauté, où toutes les parties apportent des contributions substantielles ». Cette définition a le mérite de souligner trois éléments essentiels : (1) la régularité des interactions, (2) la diversité des co-producteurs (citoyens, organisations communautaires, acteurs privés), et (3) la nature substantielle des contributions (ressources, temps, savoirs, engagement).

Dans cette perspective, la co-production n'est pas simplement une stratégie participative parmi d'autres, mais bien une reconfiguration du rapport entre l'État et les citoyens, fondée sur la reconnaissance mutuelle et la collaboration. Elle suppose une interaction directe entre les parties, une volonté partagée d'agir, et un objectif commun : améliorer la qualité, l'efficacité et la légitimité des services publics. C'est cette vision intégrée, fondée sur la coopération active et volontaire, qui distingue la co-production des formes plus passives de participation comme la simple consultation ou l'information descendante.

Ainsi, la co-production constitue aujourd'hui une référence centrale dans les débats contemporains sur la réforme de l'action publique, en tant qu'alternative crédible aux approches traditionnelles trop centrées sur la performance technocratique ou la logique marchande. Elle pose les bases d'un modèle plus démocratique, plus adapté aux attentes des usagers, et potentiellement plus efficace en mobilisant des ressources souvent sous-utilisées dans les institutions publiques.

2.2 La co-production dans la nouvelle gouvernance publique

L'importance croissante de la co-production des services publics est indissociable de l'évolution des modèles de gouvernance au cours des dernières décennies. Cette transformation peut être lue à travers trois paradigmes successifs : le modèle traditionnel, le nouveau management public (NMP), et la nouvelle gouvernance publique (NGP). Chacun de ces modèles a réinterrogé la place du citoyen dans le système de production des services publics.

Dans le modèle traditionnel, dominant jusqu'aux années 1970, l'État central détenait le monopole de la conception et de la prestation des services publics. Ce modèle, fondé sur la hiérarchie, la centralisation et la bureaucratie, reléguait le citoyen au rôle de simple usager, sans véritable marge de manœuvre pour influencer les décisions ou participer à l'amélioration des services (Brandsen et al., 2015). L'expertise des agents publics, le contrôle administratif et l'uniformisation des politiques dominaient, au détriment de l'adaptation locale ou de la prise en compte des attentes spécifiques des usagers.

Face aux limites de ce modèle – inefficacités, lenteur des procédures, éloignement des citoyens – les réformes des années 1980-1990 ont introduit les principes du nouveau management public. Le NMP s'inspire des méthodes du secteur privé et promeut la

performance, la concurrence, la responsabilisation par les résultats et la notion de client. Les citoyens y deviennent des consommateurs de services publics, capables d'exercer un pouvoir de choix entre différents prestataires (Hood, 1991 ; Pollitt et al., 2004). Si ce modèle a permis certaines avancées en matière d'efficacité, il a aussi été critiqué pour avoir affaibli la dimension démocratique de la gouvernance, en réduisant la participation à une simple logique de satisfaction individuelle (Simmons et al., 2011).

C'est en réponse à ces limites qu'est apparue la nouvelle gouvernance publique (NGP), à partir des années 1990. Ce paradigme valorise une approche plus horizontale, fondée sur les réseaux, les partenariats, la concertation, et la participation active des citoyens dans la gestion des affaires publiques (Osborne, 2010). Le citoyen n'est plus un client ni un usager passif, mais un co-producteur, un partenaire stratégique dont les connaissances, les expériences et les attentes peuvent enrichir l'action publique.

La co-production occupe aujourd'hui une place centrale dans la nouvelle gouvernance publique en tant que levier d'innovation démocratique, d'efficacité organisationnelle et d'amélioration des services publics. Sur le plan démocratique, elle est présentée comme une réponse au déficit de représentation et à l'érosion de l'engagement civique. Nabatchi (2010) considère que la participation directe des citoyens permet de renforcer la démocratie en rapprochant les institutions des citoyens, tandis que Calabrò (2012) souligne que la co-production peut établir une nouvelle relation État-citoyen fondée sur la confiance et la responsabilité. Pour Pestoff (2006, 2012), elle représente même une innovation sociale à part entière. Toutefois, Fledderus (2015), à partir d'une étude empirique, a montré que la co-production ne renforce pas toujours la confiance envers les institutions et que ses résultats dépendent largement de la manière dont elle est conçue et mise en œuvre.

Sur le plan économique, plusieurs travaux mettent en avant le potentiel de la co-production pour réaliser des économies de coûts et améliorer la qualité des services (Boyle et Harris, 2009 ; Alford et O'Flynn, 2012). La mobilisation des ressources citoyennes – matérielles et immatérielles – peut alléger la pression budgétaire sur les pouvoirs publics tout en rendant les services plus efficaces et mieux adaptés aux besoins. En matière de qualité, plusieurs études empiriques ont souligné que la co-production favorise la réactivité, la personnalisation des services et la satisfaction des usagers (Pestoff, 2012 ; Needham, 2008). Néanmoins, ces effets positifs restent concentrés sur certains secteurs et ne peuvent être généralisés.

Toutefois, la co-production ne peut être considérée comme une panacée. Sa mise en œuvre reste complexe et ses effets varient fortement selon les contextes. Elle exige des adaptations institutionnelles, des ressources spécifiques, et une volonté politique constante. Sa réussite dépend de plusieurs facteurs que les décideurs publics doivent impérativement prendre en compte pour garantir son efficacité.

3. Les déterminants de la co-production : Une lecture analytique de la littérature

La mise en œuvre de démarches de co-production efficaces et durables repose sur un ensemble de conditions spécifiques qui influencent directement leur succès. Si les bénéfices potentiels de la co-production en matière de démocratie, de qualité des services et d'efficacité sont largement reconnus, la littérature insiste sur le fait que ces résultats ne peuvent être atteints que dans certaines conditions favorables. En analysant les travaux existants, il apparaît que trois facteurs déterminants sont identifiés par les chercheurs comme essentiels à la réussite des processus de co-production : le soutien institutionnel, l'engagement des citoyens, et l'engagement des agents publics. Ces trois dimensions agissent de manière complémentaire et interdépendante, structurant le cadre dans lequel les acteurs peuvent coopérer efficacement.

3.1 Le soutien institutionnel

Le soutien institutionnel constitue un déterminant majeur de la mise en œuvre réussie de la co-production des services publics. Il renvoie à l'ensemble des cadres juridiques, politiques et organisationnels qui définissent les conditions dans lesquelles les citoyens et les organisations de la société civile peuvent participer à la conception, la gestion ou la prestation des services publics. Plusieurs travaux soulignent que les pratiques de co-production ne peuvent s'épanouir que dans un environnement institutionnel favorable, c'est-à-dire dans un contexte où les politiques publiques, les lois et les arrangements organisationnels soutiennent activement l'implication citoyenne (Trætteberg et Enjolras, 2024).

Cadre législatif et incitations politiques

Le rôle de la législation est central dans la mise en œuvre de la co-production. Selon Pestoff (2009), l'existence de lois ou de politiques officielles reconnaissant la co-production comme un mode légitime d'action publique constitue une condition essentielle à son développement. En effet, les régimes de protection sociale peuvent soit favoriser, soit décourager certaines formes de comportement collectif. Les politiques publiques qui encouragent uniquement des

logiques d'individualisme économique risquent d'évincer les valeurs de réciprocité, de solidarité et d'action collective, éléments constitutifs de la co-production. À l'inverse, des réformes législatives favorables permettent de soutenir activement la co-production.

L'environnement politique constitue également un levier structurant pour le développement de la co-production. Dans leur étude sur le cas écossais, McGeachie et Power (2015) montrent comment la co-production peut être intégrée dans une stratégie de gouvernance globale à travers un ensemble cohérent de politiques publiques. Des textes législatifs tels que le Public Bodies (Joint Working) Act et le Children and Young People (Scotland) Act s'inscrivent dans une approche visant à renforcer les capacités communautaires et à promouvoir la collaboration active entre les citoyens et les institutions. Les auteurs évoquent à ce sujet un véritable « fil d'or » reliant les différentes politiques écossaises, illustrant comment la reconnaissance explicite de la co-production dans les documents stratégiques nationaux constitue une forme de légitimation puissante.

Facteurs organisationnels

Au-delà des dispositifs législatifs et politiques, les facteurs organisationnels internes aux institutions publiques jouent également un rôle déterminant dans la réussite des démarches de co-production. Dans leur revue systématique de la littérature, Sicilia et al. (2019) soulignent que ces facteurs sont régulièrement identifiés par les chercheurs comme des éléments facilitateurs. Il apparaît notamment essentiel de mettre en place de nouvelles structures internes, telles que des unités dédiées ou des fonctions spécifiques, capables de coordonner les initiatives co-productives et d'en assurer la continuité. Ces structures ne se contentent pas d'améliorer l'accessibilité et la coordination des actions ; elles permettent également de renforcer la prise de décision partagée entre les institutions publiques et les citoyens (Farooqi, 2016 ; Sicilia et al., 2016).

Par ailleurs, la stabilité des dispositifs apparaît comme un enjeu crucial. Trætteberg et Enjolras (2024) rappellent que la co-production se déploie plus durablement dans les contextes où les interactions sont formalisées. Lorsque les politiques changent fréquemment, les efforts de co-production perdent en continuité et en crédibilité.

3.2 L'engagement des citoyens

L'engagement des citoyens constitue un levier central pour la réussite des démarches de co-production des services publics. Cette réussite repose en grande partie sur la qualité de leur

engagement, qui ne doit pas se réduire à une implication symbolique ou ponctuelle. Il s'agit d'une participation active, consciente et soutenue, fondée sur une volonté réelle de collaboration avec les institutions publiques. Cette forme d'engagement dépasse la simple consultation ou l'observation passive : elle implique une contribution concrète des citoyens à la conception, à la mise en œuvre, à la gestion, voire à l'évaluation des services, dans une logique de coresponsabilité.

Sans une participation active des usagers, les dispositifs de co-production risquent de demeurer formels et inefficaces. Il devient donc essentiel de comprendre ce qui motive les citoyens à s'engager, afin de mieux conceptualiser ces démarches et de les adapter aux réalités du terrain. La littérature identifie généralement deux grandes catégories de facteurs influençant cet engagement : d'une part, les caractéristiques propres aux citoyens ; d'autre part, les attributs du service co-produit.

Les motivations liées aux citoyens co-producteurs

Contrairement à ce que suggère l'analogie fréquente avec le volontariat, les variables socio-économiques (niveau d'éducation, statut professionnel, revenu) et démographiques (âge, sexe) n'expliquent pas clairement l'engagement des citoyens dans la co-production (Bovaird et al., 2011). Cela s'explique par les différences structurelles entre volontariat et co-production : les co-producteurs sont généralement usagers directs des services concernés et leur engagement découle d'intérêts et de contextes spécifiques (Van Eijk, 2017).

Une première explication de l'engagement des citoyens repose sur les motivations extrinsèques, fondées sur des logiques d'intérêt personnel, souvent décrites par la théorie du choix rationnel. Selon Alford (2002), les citoyens s'engagent lorsque les avantages attendus dépassent les coûts. Ces avantages peuvent être matériels (récompenses, bons, services gratuits), immatériels (sécurité, sentiment de ne pas être exclu), mais aussi négatifs, sous forme de sanctions évitées (Alford, 2012). Toutefois, si ce type d'incitations peut se révéler efficace dans des situations simples et peu coûteuses (Verschuere et al., 2012), il reste souvent limité à court terme et peut même produire des effets contre-productifs. Alford (2012) souligne notamment que les sanctions ont tendance à démotiver les citoyens et à altérer l'esprit coopératif que cherche à instaurer la co-production.

Un autre type de motivations susceptibles d'expliquer l'engagement des citoyens dans la co-production sont les motivations intrinsèques, qui s'appuient sur des facteurs immatériels liés aux valeurs, aux préférences personnelles ou aux émotions. Alford (2002, 2009) distingue trois formes principales de motivations intrinsèques : solidaires, normatives et expressives. Les premières reposent sur le plaisir d'interagir avec autrui, le sentiment d'appartenance ou la recherche de reconnaissance sociale. Les secondes relèvent d'un sens du devoir civique ou moral, d'un engagement éthique fondé sur des normes personnelles (Verschuere et al., 2012). Les motivations expressives, quant à elles, traduisent la satisfaction ressentie par les citoyens lorsqu'ils agissent pour une cause jugée importante ou juste, s'inscrivant souvent dans une logique d'altruisme imparfait (Steen, 2006). Dans cette perspective, l'action co-productive devient une manière d'affirmer ses convictions, son identité ou son appartenance à une communauté. Pestoff (2012) introduit également la notion de gambit coopératif, selon laquelle les citoyens acceptent de renoncer à un intérêt individuel immédiat en vue d'un objectif collectif à plus long terme. Bien que moins directement activables que les incitations extrinsèques, ces motivations intrinsèques se révèlent généralement plus profondes, plus durables, et plus cohérentes avec l'esprit même de la co-production.

Les motivations liées au service co-produit

Au-delà des caractéristiques propres aux individus, l'engagement des citoyens dépend également de facteurs liés au service public concerné et à la manière dont ce service est perçu. Plus la co-production est jugée facile à réaliser, plus elle est susceptible d'attirer des participants. Cette perception de facilité repose sur plusieurs éléments : les efforts requis, la clarté des rôles attribués aux citoyens, la proximité géographique des actions proposées et l'accessibilité des informations (Pestoff, 2012 ; Van Eijk et Steen, 2016). Ces facteurs influencent trois dimensions clés identifiées par Van Eijk et Steen (2016) : l'efficacité interne, c'est-à-dire la perception qu'ont les citoyens de leurs propres compétences ; l'efficacité externe, qui renvoie à leur impression que l'administration est ouverte et réceptive ; et enfin, la confiance dans les institutions. À l'inverse, des démarches perçues comme complexes, floues ou peu accessibles constituent des obstacles majeurs à la participation.

Un autre facteur déterminant réside dans la saillance du service, soit l'importance que le citoyen accorde subjectivement au service en question. Plus un service public affecte directement sa vie quotidienne, celle de sa famille ou de sa communauté — comme c'est le cas dans les domaines de l'éducation, de la santé ou de l'aide sociale —, plus il suscite son

engagement (Pestoff, 2012). Pestoff (2012) distingue ici la saillance personnelle (intérêt pour soi et ses proches) et la saillance sociale (intérêt pour la collectivité). La saillance est également liée à la durabilité du service : les citoyens sont plus enclins à s'engager dans des tâches de long terme lorsqu'ils perçoivent une possibilité réelle d'influencer durablement la qualité du service.

3.3 L'engagement des agents publics

Dans la littérature sur la co-production, l'accent est souvent mis sur l'implication des citoyens. Pourtant, de nombreux travaux récents soulignent que l'engagement des agents publics constitue un déterminant tout aussi fondamental pour la réussite des démarches co-productives (Verschuere et al., 2012 ; Tuurnas, 2015 ; Van Eijk et Steen, 2016 ; Sicilia et al., 2019). En tant que principaux exécutants des politiques publiques, les agents publics occupent une position charnière dans la mise en œuvre des projets de co-production, puisqu'ils assurent la médiation entre les décideurs, les institutions et les citoyens.

La co-production transforme profondément leur rôle. Alors qu'ils étaient traditionnellement perçus comme des prestataires de services agissant de manière hiérarchique, ils deviennent désormais des coordonnateurs, voire des acteurs d'innovation démocratique (Verschuere et al., 2012). Tuurnas (2016) montre que les agents publics, loin de perdre leur rôle, deviennent des nœuds de gouvernance, liant la direction stratégique, les élus et les citoyens. Leur capacité à intégrer les contributions citoyennes, à les valoriser, et à les traduire en actions concrètes est centrale dans le succès de la co-production.

Cependant, cette évolution du rôle ne va pas sans difficultés. Certains agents publics perçoivent la co-production comme une remise en cause de leur expertise ou comme une perte d'autonomie, surtout lorsque la répartition des responsabilités avec les citoyens n'est pas clairement définie (Vamstad, 2012). D'où l'importance de clarifier les missions de chacun pour éviter les résistances et les malentendus.

L'engagement des agents publics a aussi un effet d'entraînement sur l'implication des citoyens. Etgar (2008) et Van Eijk et Steen (2016) montrent que plus les agents publics sont engagés, ouverts au dialogue et disponibles, plus les citoyens se sentent valorisés et enclins à participer activement. Le climat de confiance et de reconnaissance réciproque est donc essentiel.

Ils existent trois grands facteurs liés à l'environnement de travail qui influencent l'engagement des agents publics : l'autonomie, le soutien organisationnel et le niveau de bureaucratie.

L'autonomie de travail

L'autonomie professionnelle est traditionnellement perçue comme un pilier du statut des agents publics. Elle permet d'adapter les méthodes de travail, de faire preuve de flexibilité et d'initiative (Lipsky, 1980 ; Flynn, 1999). Dans un contexte de co-production, cette autonomie devient cruciale pour expérimenter de nouvelles pratiques et ajuster la relation avec les citoyens (Van Eijk et Steen, 2016). Toutefois, la co-production peut aussi restreindre cette autonomie si les responsabilités des citoyens et des agents publics ne sont pas clairement délimitées. Le chevauchement des rôles peut alors générer une perte de repères, voire une remise en cause de la légitimité des agents publics. Pour éviter cela, il est essentiel de définir clairement les frontières et complémentarités entre les fonctions des différents acteurs.

Le soutien organisationnel

L'environnement organisationnel a également un effet important. La culture interne de l'institution, les valeurs qu'elle véhicule et les styles de management influencent la perception qu'ont les agents publics de la co-production. Alford et O'Flynn (2012) soulignent que pour que la co-production fonctionne, il est souvent nécessaire de transformer la structure organisationnelle et sa culture. Une culture ouverte à l'innovation, à la participation et à la coopération est un facteur clé d'engagement (Tuurnas, 2015 ; Van Eijk et Steen, 2016). Le soutien de la hiérarchie, la reconnaissance du travail collaboratif et la possibilité de bénéficier de formations spécifiques sont autant d'éléments qui contribuent à renforcer l'engagement.

La bureaucratie perçue

Enfin, la bureaucratie et la lourdeur des procédures constituent des freins importants. Lorsque les démarches administratives sont complexes, rigides ou chronophages, elles sont perçues comme des obstacles à la co-production (Bozeman, 2000 ; Floring et Dixon, 2004). Moynihan et Thomas (2013) montrent que les coûts administratifs attendus peuvent décourager les agents publics à collaborer avec les citoyens. D'autant plus que ces contraintes ne sont pas toujours générées par l'organisation elle-même, mais peuvent provenir de règles imposées à l'extérieur, notamment par le niveau central de l'administration.

4. Conclusion

La co-production des services publics s'impose aujourd'hui comme une approche incontournable dans le renouvellement des pratiques de gouvernance publique. Elle incarne une réponse aux limites des modèles traditionnels, en proposant une forme d'action publique plus collaborative, centrée sur la participation active des citoyens et la valorisation des ressources partagées. Mais si ses bénéfices sont largement reconnus, sa mise en œuvre reste complexe et dépend de multiples conditions contextuelles et institutionnelles.

Cet article a pour objectif de mieux cerner ces conditions en s'intéressant aux facteurs qui influencent la réussite des démarches co-productives. À partir d'une analyse rigoureuse de la littérature, il identifie trois déterminants majeurs sur lesquels repose la réussite de la co-production : le soutien institutionnel — qui comprend les cadres législatifs, les politiques publiques et les incitations organisationnelles —, l'engagement des citoyens et l'engagement des agents publics.

En proposant une lecture ciblée de ces déterminants, l'article apporte un éclairage utile sur les leviers d'action concrets à la disposition des organisations publiques. Il contribue ainsi à enrichir la compréhension théorique du phénomène, tout en offrant des repères pratiques aux acteurs chargés de concevoir, piloter ou évaluer des dispositifs de co-production. Une telle connaissance est essentielle pour garantir que ces démarches ne restent pas à l'état de principes abstraits, mais qu'elles puissent être intégrées de manière cohérente, efficace et durable dans les dynamiques institutionnelles. Mieux saisir les déterminants de la co-production permet en effet aux décideurs publics d'ajuster leurs politiques, de repenser leurs modes d'organisation et de renforcer les conditions de confiance et de collaboration avec les citoyens.

REFERENCES / BIBLIOGRAPHIE

1. Alford, J. (2002). Why do public-sector clients coproduce? Toward a contingency theory. *Administration & Society*, 34(1), 32-56.
2. Alford, J. (2009). *Engaging public sector clients: From service-delivery to co-production*. Springer.
3. Alford, J. (2012). "The Multiple Facets of Co-production. Building on the work of Elinor Ostrom." Paper presented at the seminar on 'Co-production: The State of the Art': Budapest, Hungary (22-23 November 2012).

4. Alford, J., & O'flynn, J. (2012). Rethinking public service delivery: Managing with external providers. Macmillan International Higher Education.
5. Bovaird, T. (2007). Beyond engagement and participation: User and community coproduction of public services. *Public administration review*, 67(5), 846-860.
6. Bovaird, T., E. Löffler & F. Hine-Hughes (2011). From passive customers to active coproducers: The role of co-production in public services. Consulté sur: <<http://www.mycustomer.com/topic/customer-experience/passive-customersactive-coproducers-role-co-production-public-services/1>>.
7. Boyle, D., & Harris, M. (2009). The challenge of co-production. London: new economics foundation, 185-194.
8. Bozeman, B. (2000). *Bureaucracy and Red Tape*. Upper Saddle River, NJ.: Prentice Hall.
9. 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.
10. Brudney, J. L., & England, R. E. (1983). Toward a definition of the coproduction concept. *Public administration review*, 59-65.
11. Calabrò, A. (2012). Co-Production An Alternative to the Partial Privatization Processes in Italy and Norway. *New Public Governance, the Third Sector, and Co-Production*, 317.
12. Etgar, M. (2008). A descriptive model of the consumer co-production process. *Journal of the academy of marketing science*, 36(1), 97-108.
13. Farooqi, S. A. (2016), Co-production: what makes co-production work? Evidence from Pakistan. *International Journal of Public Sector Management*, 29, 4, p. 381.
14. Fledderus, J. (2015). Building trust through public service co-production. *International Journal of Public Sector Management*.
15. Florin, D. & J. Dixon (2004). Public involvement in health care. *BMJ*, 328: 159-161.
16. Flynn, R. (1999). "Managerialism, professionalism and quasi-markets." In: Exworthy, M. & S. Halford (Eds.). *Professionals and the New Managerialism in the Public Sector*. Buckingham: Open University Press, pp. 18-36.
17. Hood, C. (1991). A public management for all seasons?. *Public administration*, 69(1), 3-19.

18. Joshi, A., & Moore, M. (2004). Institutionalised co-production: unorthodox public service delivery in challenging environments. *Journal of Development Studies*, 40(4), 31-49.
19. Lipsky, M. (1980). *Street-level bureaucrats*. New York: Russell Sage Foundation.
20. McGeachie, M., & Power, G. (2015). *Co-production in Scotland: A policy overview*. Edinburgh: The Scottish Co-production Network.
21. Moynihan, D.P. & J.C. Thomas (2013). Citizen, Customer, Partner: Rethinking the Place of the Public in Public Management. *Public Administration Review*, 73 (6): 786-796.
22. Nabatchi, T. (2010). Addressing the Citizenship and Democratic Deficits: The Potential of Deliberative Democracy for Public Administration. *The American Review of Public Administration*, 40(4), 376–399.
23. Needham, C. (2008) 'Realising the potential of co-production: Negotiating improvements in public services', *Social Policy & Society*, 7(2), 221-231.
24. Osborne, S. (2010). *The new public governance. Emerging perspectives on the theory and practice of public governance*. London: Routledge.
25. Ostrom, E. (1996). Crossing the Great Divide: Coproduction, Synergy, and Development. *World Development*, 24 (6): 1073-1087.
26. 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.
27. Pestoff, V. (2006). Citizens and co-production of welfare services: Childcare in eight European countries. *Public management review*, 8(4), 503-519.
28. Pestoff, V. (2009). Towards a paradigm of democratic participation: Citizen participation and co-production of personal social services in Sweden. *Annals of Public and Cooperative economics*, 80(2), 197-224.
29. 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.
30. 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.

31. Pollitt, C., & Bouckaert, G. (2004). *Public management reform: A comparative analysis NPM, Governance and the Neo-Weberian State*. Oxford University Press, USA.
32. 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.
33. Sicilia, M., Guarini, E., Sancino, A., Andreani, M., and Ruffini, R. (2016), Public service management and co-production in multi-level governance settings. *International Review of Administrative Sciences*, 82, 1, p. 8.
34. Sicilia, M., Sancino, A., Nabatchi, T., & Guarini, E. (2019). Facilitating co-production in public services: management implications from a systematic literature review. *Public Money & Management*, 39(4), 233-240.
35. Simmons, R., Birchall, J., & Prout, A. (2011). User involvement in public services: 'Choice about Voice'. *Public Policy and Administration*, 27(1), 3-29.
36. Tuurnas, S.P. (2015). Learning to co-produce? The perspective of public service professionals. *International Journal of Public Sector Management*, 28 (7): 583-598.
37. Trættestad, H. S., & Enjolras, B. (2024). Institutional determinants of co-production: Norway as an illustrative case. *Nonprofit and voluntary sector quarterly*, 53(2), 536-559.
38. Vamstad, J. (2012) 'Co-production and service quality: The case of cooperative childcare in Sweden', *Voluntas*, 23(4), 1173-1188.
39. Van Eijk, C., & Steen, T. (2016). Why engage in co-production of public services? Mixing theory and empirical evidence. *International Review of Administrative Sciences*, 82(1), 28-46.
40. Van Eijk, C. (2017). *Engagement of citizens and public professionals in the co-production of public services* (Doctoral dissertation).
41. 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(4), 1083-1101.