



LIPSE

– Note d'orientation européenne –

Dix recommandations stratégiques relatives à la co-création dans l'innovation sociale

LIPSE : Learning from Innovation in
Public Sector Environments
(Lot 2)

Lars Tummers, William Voorberg et Victor Bekkers
(Université Erasmus de Rotterdam)

1^{er} février 2015

La présente note d'orientation expose le résultat des travaux d'étude du second lot (lot 2) du projet « Learning from Innovation in Public Sector Environments » (LIPSE) (*Apprendre de l'innovation dans les milieux du secteur public*). LIPSE est un projet de recherche financé par le 7^{ème} Programme-Cadre de la Commission européenne en tant que 'Projet de recherche à petite ou moyenne échelle' (2013-2016). LIPSE concentre ses travaux sur l'innovation sociale dans le secteur public. Les rapports complets peuvent être téléchargés sur le site www.lipse.org.

1 L'importance croissante de la co-création dans l'innovation sociale

Pour les Etats membres de l'UE, il est devenu essentiel d'améliorer la capacité d'innovation de leurs organismes gouvernementaux pour être en mesure de relever les défis majeurs auxquels ils sont confrontés aujourd'hui dans le domaine de l'économie, de la démographie et de la technologie, notamment l'austérité budgétaire, le vieillissement et le chômage des jeunes. Les organismes gouvernementaux participent ainsi de plus en plus souvent à ce que l'on appelle l'innovation « sociale ». Le projet LIPSE (*Apprendre de l'innovation dans les milieux du secteur public*) vise à identifier les forces motrices et les freins à la réussite de l'innovation sociale dans le secteur public. Il s'agit d'un projet financé par le 7^{ème} Programme-Cadre de la Commission européenne (n° 320090, 2013-2016). LIPSE regroupe des chercheurs de 12 universités dans 11 pays de l'UE.

L'élément central au cœur de l'innovation sociale est la recherche de la participation active des citoyens et des organisations locales pour que le 'produit' social résultant de cette innovation puisse avoir un impact maximal. Selon la Commission européenne (2011:30), « l'innovation sociale doit mobiliser l'ensemble des citoyens afin qu'ils prennent une part active au processus d'innovation. »¹ L'innovation sociale peut être considérée comme un processus de 'co-création' commune avec les citoyens. La présente note d'orientation (basée sur le lot 2 du projet LIPSE) décrit les résultats du travail d'analyse des documents de référence existants et d'une étude comparative réalisée dans sept pays de l'UE, portant sur 14 cas de co-création et de participation citoyenne dans le cadre de projets d'innovation sociale, dans le but d'apporter un nouvel éclairage sur ce phénomène important. L'objectif visé est de diffuser des informations sur l'innovation sociale obtenues sur la base de données probantes, qui soient pertinentes pour les décideurs, les gestionnaires, les professionnels et les chercheurs.

L'intention générale de ce projet de recherche est d'aider à mieux comprendre le processus de co-création avec les citoyens dans le cadre de l'innovation sociale. Il poursuit principalement quatre objectifs :

1. Identifier les différents types de co-création avec les citoyens.
2. Identifier et comparer les forces motrices et les freins qui sont responsables de la réussite ou de l'échec des processus de co-création dans les pays de l'UE.
3. Evaluer le résultat de l'innovation sociale basée sur la co-création en fonction des avantages attendus pour les parties prenantes impliquées, y compris le manque d'intérêt des citoyens.
4. Présenter et diffuser les recommandations stratégiques élaborées sur la base des résultats obtenus.

¹ Cf. Commission européenne (2011) Empowering people, driving change: social innovation in the European Union, Luxembourg : publications de l'Union européenne.

2 Méthodologie de l'étude de la co-crédation dans l'innovation sociale

Dans un premier temps, LIPSE a passé en revue les documents existants sur les études relatives à la co-crédation (et sur le concept associé de coproduction) dans le cadre de projets d'innovation sociale. Les chercheurs du projet ont ainsi analysé 122 études. Cette recension a été publiée sous : Voorberg, W., Bekkers, V. J. J. M., & Tummers, L. G. A systematic review of co-creation and co-production: Embarking on the social innovation journey. *Public Management Review*.

LIPSE a ensuite comparé différents cas de co-crédation dans sept pays de l'UE : l'Allemagne, le Danemark, l'Espagne, l'Estonie, les Pays-Bas, le Royaume-Uni et la Slovaquie. Deux cas ont été analysés dans chacun des pays, à chaque fois un cas de co-crédation dans le domaine de l'aide sociale et un cas dans le domaine du renouvellement urbain. Les chercheurs de LIPSE ont examiné la documentation existante, conduit 35 interviews avec des experts (5 par pays) et 140 interviews avec des parties prenantes impliquées dans les initiatives de co-crédation, à savoir des citoyens, des fonctionnaires, des ONG et des entreprises privées (10 par cas et par pays). Ils ont ainsi étudié l'initiative Pla Buits à Barcelone, où de nombreux projets de construction d'immeubles en milieu périurbain sont restés inachevés ou ont été abandonnés à la suite de la crise économique. Ces nombreux espaces vides, qui n'allaient pas être utilisés dans un proche avenir, risquaient de devenir un terrain fertile pour de mauvaises pratiques et des comportements asociaux. L'initiative civile Pla Buits soutient des projets de développement qui reconquissent et adaptent des espaces de ce genre, livrés à l'abandon. Comme dans tous les autres cas, LIPSE a étudié la manière dont cette initiative a été développée, les principaux acteurs impliqués et les résultats obtenus.

Enfin, LIPSE a organisé deux réunions internationales sous la forme de groupes de discussion réunissant les leaders d'opinion déterminants et les experts universitaires de référence. C'est dans ce cadre qu'il a été débattu des principaux constats avant de les valider. Le premier groupe de discussion était composé d'experts dans le domaine de la co-crédation et coproduction. Le second groupe impliquait des spécialistes de l'innovation sociale ou de l'innovation dans le secteur public.

3 Les différents types de co-crédation identifiés

Suite à l'analyse des documents de référence existants, LIPSE a distingué trois types de co-crédation / coproduction :

1. Les citoyens co-exécutants
2. Les citoyens co-concepteurs
3. Les citoyens initiateurs

Lorsque les citoyens sont co-exécutants, ils sont (uniquement) impliqués dans l'exécution d'un service public. Un exemple qui illustre bien ce genre de cas est celui de la participation des citoyens à la gestion des déchets. Pour gérer efficacement l'élimination des déchets, on leur

demande leur aide afin qu'ils trient leurs déchets selon le type de déchets. Dans un tel cas, les citoyens réalisent uniquement des tâches d'exécution.

Le second type d'initiatives de co-création est celui où le citoyen est co-concepteur. Souvent, l'initiative relève de la responsabilité d'un organisme public, mais les citoyens décident de *la manière* dont le service sera exécuté. Par exemple, les citoyens sont invités à faire part de leurs idées sur la manière de concevoir et d'entretenir un nouveau parc public.

Le troisième type d'initiatives de co-création implique le citoyen en tant qu'initiateur et le gouvernement en tant qu'acteur qui accompagne ou apporte son soutien. Par exemple, les citoyens peuvent prendre l'initiative d'améliorer l'habitabilité de leur quartier, puis impliquer plus tard le gouvernement, entre autres pour procéder à des vérifications juridiques, octroyer des subventions ou profiter de son réseau.

Cette distinction étant faite, LIPSE a décidé de réserver le terme de 'co-création' aux cas de participation des citoyens en tant que (co)-initiateurs ou co-concepteurs. **La première recommandation stratégique est simple : il faut utiliser cette distinction pour éviter la 'confusion au niveau des concepts' et être en mesure de comparer des initiatives de même nature.**

4 Les principales forces motrices et les principaux freins à la co-création

L'objectif suivant a été d'identifier les principales forces motrices et les principaux freins au processus de co-création. Il s'agit d'un point essentiel car il s'avère très utile de connaître les forces et les freins existants lorsque l'on souhaite stimuler les processus d'innovation sociale.

L'importance du contexte

Bien que certains facteurs d'ordre général, qui seront brièvement présentés, aient été identifiés, il faut souligner l'importance du **contexte** dans lequel se déroule une initiative. Il ressort clairement que les traditions, que ce soit au niveau de l'Etat ou du gouvernement, ont une forte influence sur les initiatives de co-création. Les différences de traditions d'un Etat à l'autre se traduisent pas des points de départ inégaux pour les initiatives de co-création. Les pays qui se caractérisent par une structure étatique centralisée n'ont souvent aucune tradition d'implication des citoyens dans la prise de décision. Il est alors plus difficile de développer et de mener à bien de telles initiatives. On en trouve un exemple frappant en Slovaquie. La Slovaquie est devenue un Etat indépendant le 1^{er} janvier 1993 suite à la division de l'ancienne République de Tchécoslovaquie. Cependant, la plupart des traditions étatiques héritées de l'ancienne Tchécoslovaquie ont subsisté. Le Parti communiste, qui a joué un rôle très important dans le système politique, a remporté les élections en 1947. La très forte influence du Parti communiste s'est retrouvée à tous les niveaux de l'administration publique. C'est cet héritage qui se ressent encore aujourd'hui quand on aborde la question de la co-création. Les agents de la fonction publique semblent ainsi parfois s'opposer aux initiatives d'innovation sociale au lieu de les encourager. **La seconde recommandation stratégique est de faire attention et de ne pas**

adopter telles quelles les « bonnes pratiques » d'autres pays. Des traditions étatiques et gouvernementales différentes, héritées du passé, peuvent influencer sur la réussite des initiatives de co-création ; il faut souvent prendre des mesures supplémentaires pour qu'une initiative puisse être reprise avec succès dans un autre pays.

Trois facteurs influents du côté de l'administration publique

L'importance du contexte étant expliquée, voici maintenant résumés quelques facteurs généraux, qui exercent une influence et peuvent stimuler ou paralyser les initiatives de co-création au niveau de l'administration.

Il a tout d'abord été constaté que le degré d'aversion au risque dans la culture administrative a une influence sur le développement des initiatives de co-création. Dans certains pays (tels que le Danemark ou le Royaume-Uni), la culture administrative invite à la co-création, qui est considérée comme une opportunité de s'attaquer à des défis difficiles, par exemple la hausse des coûts dans le domaine des soins aux personnes âgées. L'implication des citoyens n'est pas perçue comme un risque substantiel, mais comme un risque qui vaut les éventuels coûts qui l'accompagneront. A l'inverse, des cas en Allemagne ont montré qu'une mauvaise gestion des risques engendre une culture d'évitement des risques et d'évitement des reproches qui entrave les initiatives de co-création. **La recommandation stratégique est de former les fonctionnaires de l'administration publique à la gestion et à la tolérance des risques dans les initiatives de co-création.**

Le deuxième constat est que la co-création peut être renforcée dès lors que les fonctionnaires publics ont une attitude positive à son égard. Les responsables politiques et les cadres de la fonction publique (directeurs et gestionnaires de l'administration) réservent souvent un accueil favorable aux initiatives de co-création. Mais, ceux qui sont « sur le front » (les « bureaucrates de la rue » comme les enseignants, le personnel soignant ou les travailleurs sociaux) se montrent plus réticents. Ce sont souvent eux qui doivent changer leur manière de travailler suite à un projet de co-création, et ils ne font pas toujours pleinement confiance aux compétences des citoyens. Ils se demandent par exemple s'il ne vaut pas mieux qu'une infirmière se charge d'aider une personne âgée plutôt qu'un citoyen sans qualification. **La recommandation stratégique est d'accorder une attention particulière aux attitudes des « bureaucrates de la rue » au moment de promouvoir la co-création, par exemple en les impliquant, en montrant et en mesurant le degré de réussite des initiatives et en communiquant avec eux sur le sujet.**

Troisième facteur : la viabilité financière est souvent un élément nécessaire pour maintenir des initiatives de co-création dans la durée. Selon un initiateur slovaque, « l'une des phases les plus frustrantes a été la recherche de partenaires susceptibles d'apporter un soutien financier au projet. » Les initiatives démarrent souvent avec une généreuse dotation de fonds, généralement octroyés par le gouvernement. Mais celui-ci finit un jour par mettre un terme à ces subventions initiales, et l'initiative doit développer ses propres sources de revenus ou trouver d'autres subventions via le financement participatif (*crowd funding*) ou auprès de sociétés commerciales. Ce processus ne fonctionne pas toujours. **La recommandation stratégique est de faire**

preuve de prudence par rapport aux subventions initiales : il faut essayer d'établir si une initiative a des chances de survivre à long terme sans subventions.

Trois facteurs influents du côté des citoyens

Les organismes publics ne devraient pas être les seuls à encourager les initiatives de co-création. Par définition, les citoyens devraient également être prêts et en mesure de relever le défi et d'essayer de développer de telles initiatives.

Si l'on examine les facteurs influents du côté des citoyens, la première conclusion qui s'impose est la nécessité que les citoyens « s'approprient » l'initiative : il faut qu'elle devienne « leur » initiative, et pas uniquement « celle du gouvernement ». Cette appropriation peut prendre différentes orientations, par exemple une orientation morale : faire « une bonne action » (aider des chômeurs à retrouver un emploi), ou une orientation géographique (faire quelque chose pour sa ville ou son quartier), ou encore une orientation professionnelle (se servir de ses compétences). **La recommandation stratégique est d'identifier la manière dont l'initiative de co-création peut prendre un sens personnel pour les citoyens : comment la rendre attrayante pour les inciter à participer ? Comment l'aménager pour qu'ils se « l'approprient » ?**

Le second constat est que le capital social joue un rôle important en tant qu'accélérateur de la co-création. Ainsi, l'initiateur néerlandais d'un projet de co-création explique « qu'il n'est pas nécessaire de convaincre les autres de la nécessité d'une initiative, parce que le besoin existe déjà. C'est grâce au capital social que l'on peut approcher de telles personnes. » **La recommandation stratégique est de vérifier, dans un premier temps, s'il existe un capital social suffisant, et si tel n'est pas le cas, de l'accroître. Cela est possible en impliquant tôt dans le projet des « passeurs de frontières », à savoir des personnes qui connaissent beaucoup d'autres personnes.**

Le troisième constat, qui est relié aux deux premiers, est que la bonne volonté des citoyens est l'une des plus importantes forces motrices de la co-création. Toutefois, cette bonne volonté peut s'avérer problématique dès lors qu'un trop grand nombre de citoyens souhaite contribuer en multipliant les approches, ce qui rend le projet ingérable. Il faut s'interroger sur le caractère représentatif des citoyens qui participent, et qui sont souvent de condition aisée et cultivés. Les parties prenantes aux initiatives de co-création ne sont souvent pas représentatives de leur société. **La recommandation stratégique est de vérifier la représentativité des participants en réalisant un court sondage pour identifier les citoyens qui sont disposés à participer au processus, et de vérifier l'éventuelle inégalité dans la répartition de cette bonne volonté en fonction de critères d'éducation, d'économie et d'appartenance ethnique.**

5 Le résultat de la co-création

Le troisième objectif du projet consistait à identifier le résultat obtenu avec les projets de co-création.

L'existence d'initiatives de co-création aux côtés des services publics existants

Premier constat : peu de produits ou de services concrets ont été développés à grande échelle. Il faut toutefois noter que les personnes interrogées avancent souvent le fait que les initiatives de co-création sont elles-mêmes le produit (par exemple en Espagne, en Estonie ou au Royaume-Uni). Les initiatives de co-créations ne mènent pas tant au développement de produits à grande échelle qu'à des produits ou des services qui viennent *s'ajouter* aux services publics existants, et non les remplacer. Ainsi, l'initiative « Dialog macht Schule », en Allemagne, est un nouveau programme pédagogique développé pour les enfants de familles d'immigrés à revenus modestes, aux côtés du programme d'études standard. **La recommandation stratégique est de ne pas considérer la co-création comme une « solution complète » venant remplacer la totalité des services existants. L'objectif devrait être plus modeste, à savoir venir compléter les services publics existants.**

L'incertitude quant à l'amélioration de l'efficacité, de l'efficience ou de la satisfaction

La plupart des initiatives s'inscrivent en complément de services existants, mais il manque un cadre d'évaluation pour les comparer. Bon nombre d'initiatives de co-création étant relativement récentes, cela a rendu difficile la mise en évidence réelle de leur efficacité, de leur efficience ou du degré de satisfaction à leur égard. Le nombre limité d'éléments probants pour attester de l'efficacité, de l'efficience et de la satisfaction conforte l'idée ressortant de la revue des documents de référence existants selon laquelle la co-création apparaît essentiellement comme un avantage en soi, qui n'a manifestement pas besoin d'être légitimé en se référant à des objectifs externes.

Sur la base des éléments précédemment avancés, il est possible de tirer deux conclusions contradictoires. Au premier abord, on pourrait argumenter qu'il faut réellement mesurer les effets des initiatives de co-création, et développer des concepts et des mesures sophistiqués à cette fin. D'un autre côté, on pourrait avancer qu'il faut évaluer la valeur ajoutée de la co-création comme un processus « ayant du sens », dans le cadre duquel l'engagement des citoyens est une valeur politique importante, indépendamment du caractère mesurable de son résultat. Si l'on considère la co-création sous cet angle, il est clair que de simples mesures du résultat sont insuffisantes. **La recommandation stratégique est donc de considérer la « fonction symbolique » de la co-création, et pas uniquement les objectifs fonctionnels spécifiques qu'elle peut atteindre.**

Des résultats mitigés par rapport à la responsabilité et à l'équité

Parmi les personnes interrogées, peu ont évoqué l'amélioration de la responsabilité gouvernementale. Voire, certaines ont même constaté une *diminution* de cette responsabilité. Par exemple, une initiative de co-création au Danemark avait pour objectif explicite de créer une voie alternative à la prise de décisions par rapport à celle pratiquée au Parlement. Cette initiative diminuait ainsi les procédures conventionnelles en matière de responsabilité en retirant la prise de décision aux élus. **La recommandation stratégique est d'intégrer des dispositifs de contrôle et de régulation de la responsabilité.** En outre, il faudrait que les décideurs aient conscience du parti pris des responsables politiques et des initiateurs lorsqu'ils évaluent de telles initiatives ; leur éventuel intérêt pour le projet peut biaiser leurs réponses en faveur d'un résultat positif. Il serait plus approprié d'analyser les initiatives de co-création en interviewant différentes personnes, également des personnes extérieures à l'initiative.

En ce qui concerne l'équité, le résultat est également moins bon qu'espéré. Malgré des exemples très positifs d'amélioration de l'équité suite à la co-création (par exemple dans le cas de l'initiative slovaque qui a permis d'améliorer sensiblement les conditions de logement de Roms), on s'aperçoit que des citoyens, qui s'en sortent déjà bien, profitent eux aussi souvent de la co-création. Ainsi, un initiateur estonien critique l'insuffisante diversité ethnique (et l'absence de diversité en général) dans les associations de quartier impliquées dans la co-création. Il semblerait donc que la co-création n'aboutisse pas toujours à plus d'équité, voire même joue contre elle. **La recommandation stratégique est d'évaluer les types de citoyens bénéficiaires de l'initiative, au lieu d'évaluer uniquement si les citoyens en bénéficient de manière générale.** En outre, il est possible d'améliorer l'équité par la co-création en axant spécifiquement les initiatives sur le nivellement des différences entre les groupes sociaux.

Un constat positif inattendu : la co-création renforce la communauté

Enfin, il a été fait un constat inattendu, à savoir que les initiatives de co-création ont permis d'établir une communauté. En d'autres termes, le capital social peut être une force motrice de la co-création, mais aussi un effet de celle-ci. En Estonie par exemple, on a vu les réseaux se développer, avec un renforcement des liens entre les personnes. **La recommandation stratégique est de ne pas examiner uniquement les résultats attendus, mais de rester ouvert à des effets positifs et négatifs inattendus.**

6 Résumé et conclusion : 10 recommandations stratégiques

Sur la base des résultats de cette étude, les auteurs du projet LIPSE ont élaboré dix recommandations stratégiques spécifiques, résumées ci-dessous :

Stimuler la co-création

1. Il faut faire attention et ne pas reprendre telles quelles les « bonnes pratiques » d'autres pays. *Le contexte est important.* Les traditions historiques au niveau de l'Etat et du

gouvernement ont une influence sur la réussite des initiatives de co-crédation, et il n'est pas rare de devoir prendre des mesures supplémentaires pour accompagner la mise en œuvre d'une initiative adoptée d'un autre pays.

2. Il faut former les fonctionnaires publics à la co-crédation, notamment à la gestion et à la tolérance des risques.
3. Il faut accorder une attention spécifique à l'attitude des « bureaucrates de la rue » qui peuvent opposer une résistance à la co-crédation, mettre en doute les compétences des citoyens et ne pas apprécier de devoir changer leur routine de travail.
4. Il faut se méfier des subventions initiales et essayer de déterminer si une initiative est viable dans la durée sans subventions.
5. Il faut analyser la manière dont les citoyens peuvent « s'approprier » l'initiative de co-crédation et s'assurer que les citoyens sont disposés à participer, surtout ceux ayant un niveau d'instruction plus faible, des revenus moins élevés et issus de minorités ethniques, d'autant plus qu'ils sont souvent sous-représentés.

Les effets de la co-crédation

1. On ne peut pas (encore) considérer la co-crédation comme une nouvelle solution « globale » qui remplacerait les services existants. Elle s'inscrit plutôt en *complément* des services publics existants.
2. Il faut mesurer les effets des initiatives de co-crédation, et développer à cette fin des concepts de qualité, des plans d'expérience aléatoires et / ou d'analyse longitudinale. Quoi qu'il en soit, il faut avoir conscience que la co-crédation a également une valeur en soi, du fait de l'implication des citoyens au service de la communauté.
3. Il faut intégrer des dispositifs de contrôle et de régulation pour éviter ultérieurement des problèmes liés à la responsabilité.
4. Il faut identifier les *groupes* de citoyens bénéficiaires de la co-crédation, et attacher une attention particulière à ceux qui ont un niveau d'éducation plus faible, appartiennent à un milieu moins aisé et / ou sont issus de minorités ethniques.
5. Il ne faut pas examiner uniquement les résultats attendus, mais être aussi vigilant par rapport aux effets inattendus de la co-crédation, positifs comme négatifs.

En conclusion, au regard de l'importance de l'innovation sociale dans les prochaines années ainsi que des avantages et des inconvénients potentiels, il est à la fois opportun et essentiel que les décideurs, les gestionnaires, les bureaucrates de la rue et les chercheurs tiennent compte de la co-crédation. Il convient de poursuivre les travaux de recherche sur le sujet, d'en reconnaître les inconvénients et ne pas considérer la co-crédation comme la panacée pour tous les défis auxquels les Etats membres doivent faire face aujourd'hui.

7 Identité du projet

Nom du projet

Learning from Innovation in Public Sector Environments (LIPSE)
(Apprendre de l'innovation dans les milieux du secteur public)

Coordinateur

Prof. dr. Victor Bekkers, Université Erasmus de Rotterdam, Département de l'Administration Publique : Rotterdam, Pays-Bas, bekkers@fsw.eur.nl

Consortium

- Ecole Nationale d'Administration (France)
- Ecole Nationale d'Etudes Politiques et Administratives (Roumanie)
- Ecole Supérieure d'Administration et de Direction d'Entreprises ESADE (Espagne)
- Hertie School of Governance (Allemagne)
- Université Bocconi (Italie)
- Université Catholique de Louvain (Belgique)
- Université d'Edimbourg (Royaume-Uni)
- Université de Technologie de Tallinn (Estonie)
- Université Erasmus de Rotterdam (Pays-Bas)
- Université Matej Bel (Slovaquie)
- Université Radboud de Nimègue (Pays-Bas)
- Université de Roskilde (Danemark)

Programme de financement

LIPSE est financé par le 7^{ème} Programme-Cadre de l'Union européenne en tant que Projet de recherche à petite ou moyenne échelle, sous l'accord de subvention n° 320090, Sciences socio-économiques et humaines.

Durée

Février 2013 – Juin 2014 (42 mois)

Budget

Contribution de l'UE : 2,5 millions €

Site Internet

www.lipse.org

Pour de plus amples informations sur le lot 2

Dr. Lars Tummers
Université Erasmus de Rotterdam
Tummers@fsw.eur.nl