



Jégou F., Gouache C., 2018. **Phasing-in, Comment amorcer un processus d'innovation publique ?** FTA2018, Future in the making conference, Bruxelles, 4-5 juin, 2018.



ABSTRACT

Entamer un processus d'innovation publique c'est initier le début du changement. Cependant toute transformation au sein d'une structure, qu'elle soit pratique, de méthodologie, d'outils ou autre, requiert du temps, c'est un processus. Plutôt que de "d'ordonner" le changement, il faut commencer des processus d'innovation tout doucement, par étapes. Ça devrait être désigné comme une stratégie progressive.

Après 20ans dans le milieu, l'expérience de SDS en matière d'innovation s'étend à tous types de secteurs et à tous les niveaux de gouvernance. Nous nous focaliserons en particulier sur les deux chantiers d'innovation publique les plus récents réalisés en Belgique. Pour le premier, il s'agit d'organiser la journée d'innovation publique à la Fédération de Wallonie-Bruxelles. Le deuxième, la mise en place d'un Laboratoire d'Innovation Publique pour le Service Publique de Wallonie.

Ces deux expériences parallèles vont être présentées comme différentes méthodes et moyens d'élaborer des politiques et de concevoir les services publics. Ces expériences vont contribuer à générer des échanges et des réflexions au niveau de la communauté internationale des décideurs, designers, praticiens et les autres parties prenantes impliqués dans ce mouvement d'innovation publique.

Ces dernières 10 années ont vu émerger de nouvelles formes et initiatives d'innovations internes et externes aux organismes publics. Il est maintenant temps de capitaliser sur ces multiples expériences et de tirer les leçons clés des éléments à considérer lorsqu'on initie un processus d'innovation publique : par où commencer, accepter et reconnaître la complexité, établir la zone pour l'innovation administrative, protéger les initiatives d'innovation en interne, mettre en place une conversation dedans-dehors, identifier les problèmes en les reposant, initier un travail de transformation de la culture, designer notre propre labo...

Ce booklet est basé sur l'article présenté à la conférence FTA2018 (Future Technologie Analysis) Future in the making, Bruxelles, 4-5 juin, 2018



MOTS CLEFS

Design des politiques publiques ; innovation publique ; approche centrée usagers

INTRODUCTION

COMMENT DÉMARRER ?

L'amorçage d'un processus d'innovation publique c'est l'amorçage d'un changement. Or, toute transformation de pratiques, de méthodes et d'outils au sein d'une structure, quelle qu'elle soit, prend du temps (en particulier dans les grandes institutions connues pour leur lourdeur et inertie face au changement). Plutôt que d'essayer de « décréter » le changement, il convient de l'enclencher lentement, progressivement ; il s'agit d'une stratégie de "phasing-in". L'amorçage c'est aussi le démarrage d'une machine complexe comme un ordinateur : comment est-ce que l'on "boot" ou "reboot" la machine administrative quand elle se trouve face à la multi-émergence de défis sociétaux ? L'amorce c'est l'appât que le pêcheur disperse à la surface de l'eau pour attirer le poisson : donc comment donner envie de changer ? Mais c'est aussi la petite étincelle qui met le feu aux poudres : donc comment est-ce que l'on rassemble l'énergie nécessaire face à l'ampleur de la tâche ? Et c'est, enfin, la bande de mise en place d'un film : donc pas seulement le déclencheur mais la mise en œuvre du processus de transformation fluide de longue haleine. L'amorçage c'est aussi le premier apport en capital d'une entreprise et donc les moyens humains et financiers à mobiliser pour que cela démarre effectivement. Enfin l'amorçage c'est la réaction chimique qui déclenche une ou plusieurs réactions secondaires ce qui pose implicitement la question de la suite : comment l'effort initial va pouvoir enclencher une réaction en chaîne de transformations qui gagnera toute l'institution ?

POURQUOI CE PAPIER ?

SDS s'appuie sur plus de 20 années d'expériences en matière d'innovation multiformes conduites dans tous secteurs et à tous les niveaux de gouvernance. En particulier nous faisons ici état de deux processus conduits récemment en Belgique :

Journée de l'Innovation à la Fédération Wallonie-Bruxelles (FWB)

Nous avons accompagné d'avril à juin 2017 à Bruxelles le Réseau d'Innovation Publique, une initiative informelle et transversale rassemblant des agents volontaires des différents départements de la FWB, pour co-construire le programme, les activités et la scénographie de cette journée destinée à mettre en avant l'innovation publique au ministère et à encourager les agents à participer au Réseau d'Innovation Publique de la FWB.

Labo d'innovation publique au Service Public de Wallonie (SPW)

Nous avons également, en partenariat avec le bureau Usages, accompagné de janvier à septembre 2017 les agents de la Direction générale opérationnelle de l'Économie, de l'Emploi et de la Recherche (DGO6) du SPW basé à Namur dans l'expérimentation, la définition et la mise en œuvre d'un

laboratoire d'innovation publique. Ce Labo d'innovation précurseur au SPW a pour vocation d'explorer les formes que peut prendre une fonction innovation et essaier progressivement dans les autres institutions du Service Public de Wallonie.

Au-delà de rendre compte de ces deux expériences et de leurs résultats, le principe de ce papier est d'utiliser ces deux parcours comme le fil rouge d'un processus de démarrage d'innovation publique : d'abord l'organisation d'une Journée de l'Innovation Publique d'information et de sensibilisation interne à l'institution; ensuite la co-élaboration et la mise en place d'un Labo d'Innovation destiné à supporter les processus d'innovation et l'évolution de l'institution.

Enfin, ce texte entend contribuer à nourrir les échanges et la réflexion avec la communauté internationale des Labos d'innovation publique (carte publicsector) . Les 10 dernières années ont vu l'émergence de nouvelles formes et initiatives d'innovations (Weller Jean-Marc, Pallez Frédérique, 2017) internes et externes aux organisations publiques. Il est maintenant temps de capitaliser sur ces multiples expériences et pour ce faire un effort de narration et de mise en commun des expériences est fondamental (Jégou, 2015).

AFFRONTER LA DISCONTINUITÉ

La question du démarrage d'un processus d'innovation dans une structure publique est cruciale. D'abord par sa nature tautologique : la mise en place de nouvelles modalités de travail favorables à l'innovation est en soi une innovation qui requiert une approche inhabituelle dans le fonctionnement administratif.

Les acteurs que nous avons rencontrés racontent tous un moment de rupture, de lâcher prise, autrement dit la discontinuité nécessaire pour enclencher ce processus.

PROCESSUS MONTANT OU DESCENDANT ?

Il y a une injonction paradoxale dans le fait de décider tout d'un coup d'établir une administration innovante. Les décideurs de la FWB et du SPW s'accordent pour dire que c'est aussi un processus venant de la base et pour lequel l'apport de la hiérarchie est notamment d'être un facilitateur, un protecteur bienveillant, une forme de collaboration entre processus montant et descendant.





Murs
végétaux, écran
de verdure
lieu de pause



LABO EXPÉRIMENTATION #SAFARI, VALORISATION DES ESPACES INFORMELS

Une Journée de l'Innovation suppose de faire et pas seulement de parler d'innovation. Mais comment goûter aux outils et méthodes de design pour l'innovation publique en une après-midi sans rester sur sa faim ? Comment dépasser la créativité gratuite et la génération d'idées qui restent en l'air parce qu'elles ne sont pas activables ? D'abord trouver un sujet atteignable : accessible rapidement et qui concerne tous les agents ; engageant, un soupçon polémique, suffisamment pour mettre un peu de piquant sans être trop brûlant et rester raisonnablement, actionnable par la suite...

Les objectifs sont : attiser la curiosité des agents pour l'innovation et la créativité, ouvrir le champs des possibles et identifier des potentiels chantiers d'innovation, des petits immédiats comme des plus grands à moyen-long terme. Aménager le futur Labo d'Innovation ? Trop complexe. Repenser la cafétéria du Ministère ? Trop sensible. Améliorer la signalétique interne ? Le projet est déjà en cours. Réinventer les espaces collectifs comme moyen de réinterroger les pratiques de travail, la collaboration, la convivialité, le bien-être, etc. ? Pourquoi pas, si l'on se concentre sur les espaces « informels » plus facilement atteignables : les espaces de circulation (couloirs vides, renforcements inutilisés, cour intérieur ...) ; les espaces d'entrée (sas d'ascenseurs, atrium disproportionné...) ; les espaces sous-utilisés (salles de sport, cafétéria vides hors de la pause déjeuner...) ; etc.

CRÉATIVITÉ, INNOVATION, TRANSFORMATION

La transformation de l'action publique vers plus d'efficacité ne se limite pas à plus de créativité. Pour les acteurs participants, l'innovation comme action d'innover – c'est à dire d'introduire quelque chose de nouveau – est moins une question de génération d'idées qui feraient défaut que de capacités à conduire un piratage bienveillant (Jégou, François. Vincent, Stéphane. Thevenet, Romain et al., 2013) dans l'institution et une transformation à bon port, sans qu'elle soit dénaturée ou qu'elle s'embourbe dans la viscosité du milieu administratif.

METTRE EN MOUVEMENT

Dépasser le caractère tautologique de l'amorçage de l'innovation publique remarqué précédemment suppose l'importation de ressources externes pour faciliter cette mise en mouvement, ce démarrage avec un équilibre entre dedans et dehors, différent à la FWB et au SPW mais dans les deux cas combinant une forte implication de l'interne et une capacité par un support extérieur.

REGARDER AU LOIN

Amorcer c'est commencer à faire dans le présent tout en regardant au loin : explorer les futurs comme outils de démocratie (Jégou, Gouache, 2015) , ouvrir les possibles, inventer des scénarios, réinventer les organisations, les valeurs, les fonctionnements et de générer des futurs désirables (Junginger, 2014) .

CONCRETEMENT, COMMENT GRÉER LES CHOSES ?

Enfin quels sont les moyens nécessaires à mettre sur la table pour enclencher le processus de transformation ? Les acteurs en présence évoluent entre différents mix de ressources humaines, de moyens financiers, de capital de confiance, d'instanciation du processus de transformation dans un lieu physique...

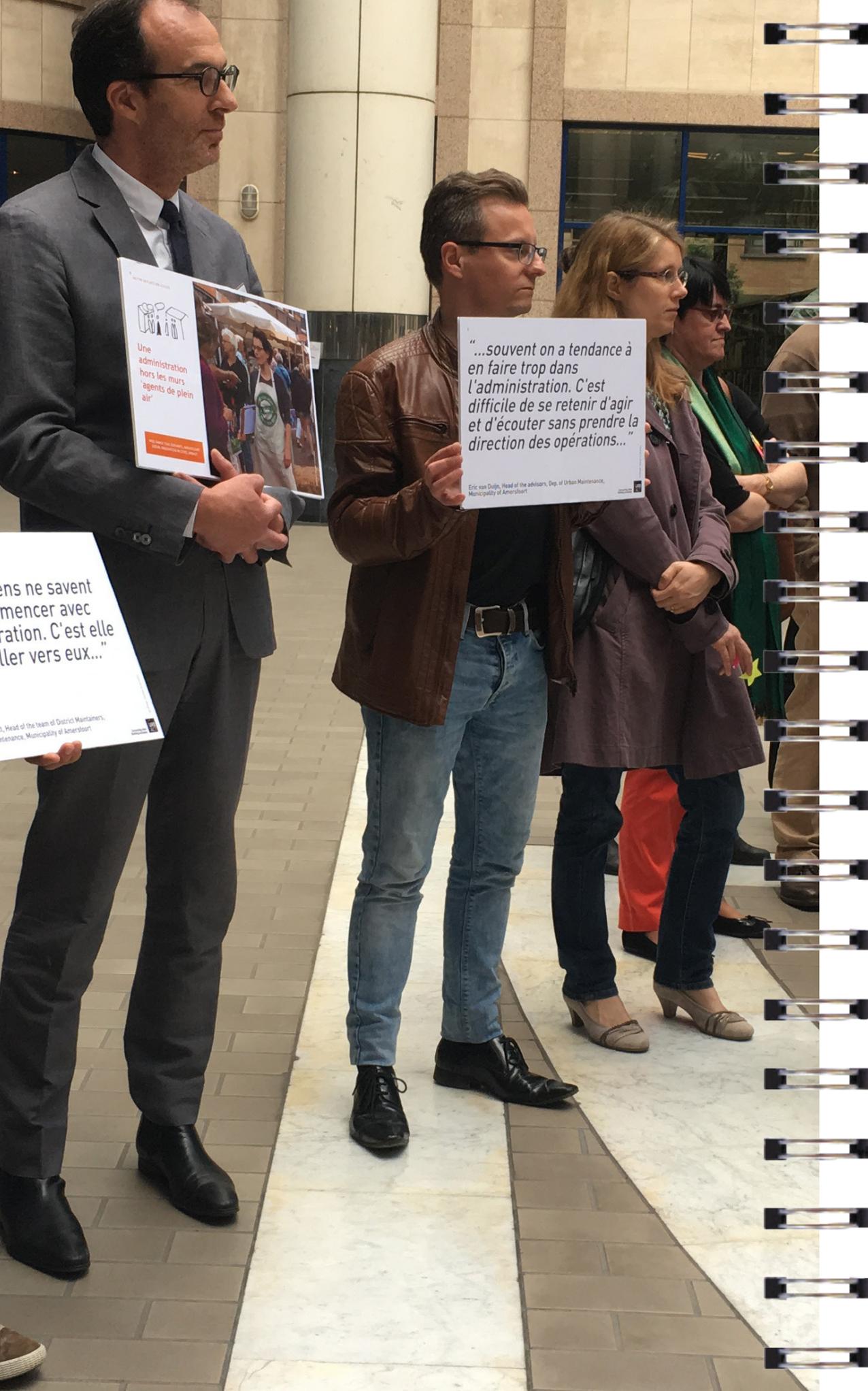


MÉTHODOLOGIE

JOURNÉE DE L'INNOVATION À LA FÉDÉRATION WALLONIE-BRUXELLES

A l'entrée un panneau de travaux public prévient : « Attention, Chantier d'Innovation ». Et tout est à l'avenant dans la grande cour intérieure du bâtiment de la Fédération Wallonie Bruxelles (FWB) : rubalise blanche et rouge délimitant le chantier, déviation du parcours habituel des agents, mobilier de bureau déclassé installé dans l'atrium, cônes de chantier et praticable en palette, etc. Tous les ingrédients sont là pour annoncer la parenthèse dans les manières de travailler de l'administration que se veut être cette Journée de l'Innovation Publique organisée par le Réseau d'Innovation interne de la FWB. L'objectif de la journée est double si ce n'est triple: parler d'innovation et de nouvelles méthodes de travail dans l'administration ; engager plus d'agents à rejoindre en tant que participants actifs ou auditeurs libres le Réseau d'Innovation interne et... annoncer et préfigurer le futur Labo d'Innovation Publique de la FWB. Au programme d'abord une « expo-vivante » concoctée par le Réseau d'innovation et SDS : un soixantaine de bonnes manières de bousculer les habitudes pour faire de l'innovation étayées chacune par une expérience réelle. 5 chapitres : Explorer ensemble; Faciliter la coproduction ; Donner de la visibilité ; Faire des expérimentations, Améliorer en continu...(Jégou, 2016) Les exemples de design des politiques publiques à l'appui de ces pratiques viennent de nos travaux et de labos d'innovation pairs qui transforment l'action publique de par le monde. Des villes des réseaux URBACT qui changent leurs modes de gouvernance pour mieux collaborer avec les citoyens (Jégou, Bonneau, 2015) , accommoder l'innovation sociale et mettre en place des services publics collaboratifs, etc.

◀ Journée de l'Innovation Publique le 6 juin 2017 à la Fédération Wallonie-Bruxelles. Toute la journée l'atrium central du Ministère est transformé en labo d'innovation publique éphémère pour sensibiliser tous les agents qui y passent à la problématique.



La FWB, qui n'est pas en reste, ajoute ses propres pratiques disruptives à nos exemples : Conseil de Direction qui réfléchit en utilisant des Legos ; Labo d'Innovation éphémère installé en off ; Mobilier anti-réunionite ; Cartographie des usages dans la gestion des achats du Ministère ; etc.

Mais au fait qu'est ce qu'une « expo-vivante » ? Ce format de non-conférence que nous avons mis au point dans l'animation des réseaux de villes URBACT est à l'opposé d'une exposition classique où l'information est accrochée au mur et où les visiteurs déambulent en silence. Ici, au contraire, pas de murs mais des participants en rond. Les panneaux de l'expo sont racontés de vive voix et distribués aux participants qui « sont » l'exposition avec deux principes de base : ne pas attendre la fin de la présentation pour discuter avec son voisin et passer son panneau à un autre agent pour faire circuler les idées. L'ensemble fait spectacle, attire les curieux qui se rendent à la cafétéria, mixe les départements et les niveaux hiérarchiques, stimule les conversations et les débats avec un panneau d'expo dans une main et un verre dans l'autre.

◀ EXPO-VIVANTE

Les panneaux de l'expo sont racontés de vive voix et distribués aux participants qui « sont » l'exposition avec deux principes de base : ne pas attendre la fin de la présentation pour discuter avec son voisin et passer son panneau à un autre agent pour faire circuler les idées. (voir suite)

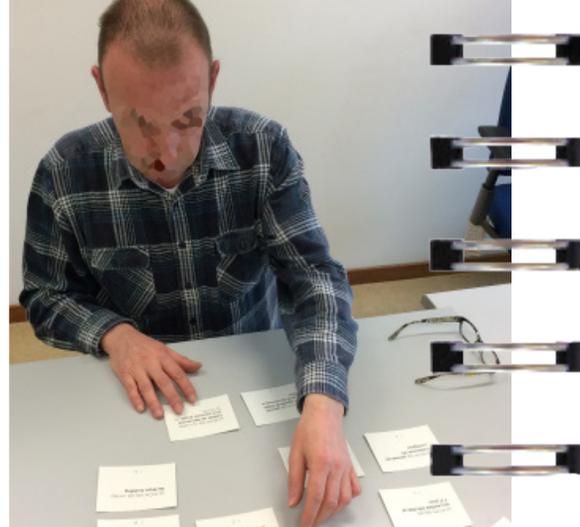


Enfin, revenons à comment tout cela s'est mis en place et à ce qui est exemplaire : ni prestation externe, ni organisation interne mais un partenariat dedans-dehors. Une dizaine d'ateliers du Réseau d'innovation sur une période de 3 mois; intelligence collective et stimulation externe avec des exemples de nouvelles manières de faire, des suggestions sur la chorégraphie générale et la mise en scène ; récupération des mobiliers au rebut et de signalétiques de travaux publique; participation collective du choix des thèmes, de l'installation de la scénographie à la présentation de l'expo-vivante.

Le modèle mérite d'être souligné parce qu'il est lui-même une forme d'innovation publique combinant dedans et dehors: suffisamment d'apports extérieurs tout au long du processus pour inspirer et faire dévier les routines et changer les habitudes ; suffisamment de temps et d'engagement interne de la conception à la mise en œuvre pour assurer une bonne appropriation des nouveaux outils et méthodes de travail.



◀ **SAFARI, VALORISATION DES ESPACES INFORMELS**
Une Journée de l'Innovation suppose de faire et pas seulement de parler d'innovation. Un safari est organisé l'après-midi pour réinventer les espaces collectifs comme moyen de réinterroger les pratiques de travail, la collaboration, la convivialité, le bien-être, etc. Les maquettes construites se concentrent sur les espaces « informels » plus facilement atteignables : les espaces de circulation (couloirs vides, renforcements inutilisés, cour intérieur ...) ; les espaces d'entrée (sas d'ascenseurs, atrium disproportionné...) ; les espaces sous-utilisés (salles de sport, cafétéria vides hors de la pause déjeuner...) ; etc.



LABO D'INNOVATION PUBLIQUE AU SERVICE PUBLIC DE WALLONIE : TOURNÉE DES PARTIES PRENANTES

« On ne peut pas démarrer sans Projet start-up, Monsieur le Directeur ! » Cette pratique instituée dans les services de l'administration de la ville d'Amersfoort (Jégou, 2015) en Hollande recouvre l'idée qu'on ne peut pas commencer un projet quel qu'il soit sans que toutes les parties prenantes soient autour de la table. Cette expression de Projet start-up est conçue comme un réflexe à avoir, une bonne pratique potentiellement opposable à une hiérarchie qui serait trop descendante et qui omettrait de s'assurer que tout acteur susceptible d'enrichir ou d'influencer le projet à venir ait été impliqué dès le départ.

Le principe de la Tournée des parties prenantes est donc de rencontrer les acteurs clés liés, de près ou de loin au futur Labo de la DGO6 ou impacté par celui-ci afin de comprendre leurs attentes, difficultés, postures, etc. Il s'agit d'impliquer les parties prenantes dans un processus où ils contribuent au projet de Labo et ce de manière légère et spontanée. Elle permet de faire s'exprimer les acteurs, les usagers, etc. et ainsi de récolter des points de vues contradictoires, contrastés et divergents. Mais la Tournée des parties prenantes – comme son appellation un peu familière cherche à l'évoquer – est aussi et d'abord un processus de création de communauté, à la fois un processus d'engagement tout autant qu'une forme de consultation. Au démarrage le groupe de projets tend souvent à faire preuve de frilosité pour communiquer avant même d'avoir des premiers résultats. Ce phénomène est d'autant plus observable dans un contexte d'administration qui contrairement au secteur privé, tend à faire preuve d'une certaine retenue en matière de publicité, hésite à « vendre la peau de l'ours avant de l'avoir tué », voire, doit passer par les fourches caudines d'un processus de validation des résultats avant d'engager leur divulgation. Il y a donc souvent

◀ TOURNÉE DES PARTIES PRENANTES

Rencontrer les acteurs clés liés, de près ou de loin au futur Labo de la DGO6 ou impacté par celui-ci afin de comprendre leurs attentes, difficultés, postures, etc.

UN LAB OUVERT

Le Lab est installé à la fois dans une partie des salles de réunions du SPW et dans un espace commercial vacant donnant sur la rue

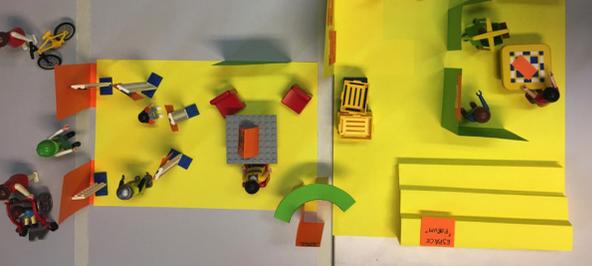


ESPACE DE TRAVAIL

Des parois mobiles permettent d'aménager différents espaces de workshop, échanges, créativité, etc. en fonction des besoins

ESPACE DE COMMUNICATION

L'espace de travail communique avec un espace de communication installé dans un local commercial avec une vitrine donnant sur la rue



LE CŒUR DU LAB 1/4

Le café/bar - Un espace de convivialité, de rencontres, de croisement



STATIONS DE TRAVAIL INDIVIDUEL

En mode « plug and play » toute personne du lab peut s'installer librement à une des stations pour travailler

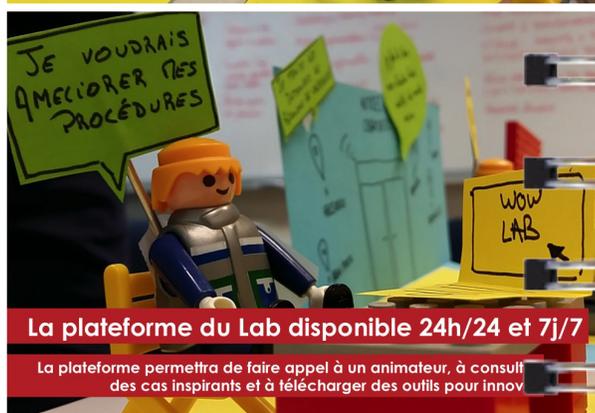
UN LAB POLYVALENT

L'espace principal du Lab peut être facilement reconfiguré en espace polyvalent pour accueillir des événements comme les Midis de l'Innovation



CAFÉTÉRIA

Un coin cafétéria permet à tous une pause ou un moment de convivialité



La plateforme du Lab disponible 24h/24 et 7j/7

La plateforme permettra de faire appel à un animateur, à consulter des cas inspirants et à télécharger des outils pour innover



LE CŒUR DU LAB 3/4

Une bibliothèque de ressources sur la créativité, innovation, design thinking, etc.



L'ATELIER DE PROTOTYPAGE 2/2

L'atelier-garage sert aussi de petit studio (fond vert) pour simuler des services, faire de la vidéo, etc.

contradiction entre une large implication des parties prenantes au démarrage du projet d'une part et, d'autre part une habitude de conserver ce projet confidentiel avant d'être sûr de la consistance de ses résultats. En engageant une Tournée des parties prenantes, le futur Labo d'Innovation cherche à résoudre ce paradoxe en impliquant largement les parties prenantes, en les informant sous couvert de les écouter.

Une semaine donc de Tournée à passer de bureaux en bureaux, à tous les étages du bâtiment et de la hiérarchie, entre les départements, à sillonner Namur et la région pour entendre les acteurs externes potentiellement utilisateurs, interlocuteurs, ou seulement observateurs du futur Labo d'Innovation.

Au final une bonne trentaine de personnes rencontrées en face à face et trois des murs de la « projet room » couverts de posters d'analyse : des profils d'interlocuteurs du futur Labo correspondant à la Cartographie des parties prenantes, leurs manières de travailler, ce qui est facile pour eux en matière d'innovation et ce qui l'est moins et les enseignements d'une démarche projective basée sur des Cartes à réactions projectives. Enfin que tire-t-on de cet exercice au-delà du mécanisme d'information et de d'engagement décrit précédemment ? Au fond on pourrait penser qu'il n'y a pas grand chose à tirer en écoutant un panorama d'acteurs discuter d'un futur Labo d'Innovation dont ils n'ont aucune expérience voire même parfois aucune idée de ce que cela pourrait être.

Ce que l'on saisit ici, plus que des retours d'expérience ou des spécifications fonctionnelles du labo ce sont avant tout des évocations et des représentations mentales positives mais aussi négatives : « les projets hébergés par le labo seraient un peu hors du radar, dans une zone d'autorisation (voire de non-droit) épargnée par les lourdeurs de la machine administrative » ; « le labo doit être un lieu ouvert (au passage des agents, aux projets en tous genres...) mais sans être trop exposé (au regard critique, aux clichés qui collent à l'administration... » ; « le Labo doit s'instancier dans un lieu physique ni trop loin (facilement accessible), ni trop près

◀ **SCÉNARIOS D'USAGE** La matérialisation des idées, attentes, appréhensions des uns et des autres en maquette a permis d'incarner le labo dans différents lieux et d'y jouer différents scénarios d'usage.



▲
EXPO ACTION
 Faire exister le concept, maquetter en vraie grandeur, incarner le projet qui est encore dans les cartons.

(hors des influences et des routines) » ; « la création du labo doit marquer un changement célébré, inauguré, profiter de l'alignement des volontés politiques et budgétaires mais il doit rester agile, mobile, en évolution, constamment réinventé pour éviter le risque de sclérose institutionnelle toujours présent » ; etc.

EXPO-ACTION

« ...Mais alors ils vont vraiment le faire ce labo... » déclare un agent du Service Public de Wallonie (SPW) montant dans l'ascenseur pour rejoindre son bureau après être passé dans le hall d'entrée du bâtiment où est installée pendant deux jours l'Expo-Action du futur labo de la DGO6. Cette petite remarque saisie au vol par une oreille complice est emblématique de l'objectif d'une Expo-Action : faire exister le concept, maquetter en vraie grandeur, incarner le projet qui est encore dans les cartons. Les différents scénarios du futur labo développés et visualisés sous forme de maquettes constituent un matériel stimulant et communicant pour revenir vers les parties prenantes et poursuivre le processus de co-construction collaborative. Pendant deux journées, les scénarios visualisés ainsi que les autres résultats intermédiaires du processus de co-élaboration (cartographie des parties prenantes, créativité diabolique, mapping des usages, etc.) sont organisés en une exposition légère ou accrochage et installés dans l'entrée principale du bâtiment du SPW. Autant dire que le hall est transformé, mi-expo mi-labo, transfiguré et envahi pour s'assurer qu'aucun des agents se rendant à son bureau ne manquera d'y passer au moins quelques instants. Les acteurs émergents (les plus significatifs, impliqués, demandeurs...) du processus de co-construction sont invités pendant les deux journées à visiter l'exposition des scénarios et réagir. L'installation dans le hall préfigure en demi-teinte le Labo d'Innovation comme un espace ouvert, où se croisent différents profils d'acteurs pour travailler ensemble, etc. Au gré des rendez-vous pris pour les visites l'équipe du Labo d'Innovation fait visiter les petits



▲
EXPO ACTION

L'intérêt d'une Expo-action est guider activement les visiteurs, générer des questionnements, susciter des interactions et surtout glisser progressivement d'une posture de visiteurs passifs à une posture active de workshop

groupes qui se présentent. Les décideurs hiérarchiques mettent la main à la pâte, incitant leurs équipes à venir y faire un tour, argumentant un scénario plutôt qu'un autre. De parler du Labo d'Innovation on passe rapidement à faire Labo d'Innovation: « ... en quoi ce sera mieux ce labo ? En quoi cela va m'aider à réduire les délais de traitement des dossiers d'aide à l'emploi ? » ; « La législation européenne sur les aides d'état oblige à vérifier le cumul pour la moindre subvention. On vient de simplifier le formulaire de 6 à 2 pages : est-ce qu'on pourrait faire mieux avec le labo ? ». Autant de précieuses demandes émergent du terrain, de problèmes débroussaillés durant l'Expo-Action et de rendez-vous pris pour la prochaine étape de prototypage du Labo qui doit suivre l'Expo-Action. A la fin de chaque visite, un processus de projection est proposé de manière à ce que chaque acteur visiteur projette les usages qu'il attend dans chacun des scénarios proposés : littéralement ses commentaires sont capturés en vidéo alors que son image est incrustée dans la maquette du scénario qu'il a plébiscité.

L'intérêt d'une Expo-Action réside dans la contradiction entre les deux termes : une exposition est habituellement une présentation dont les visiteurs jouissent généralement de manière plus ou moins passive. Inversement l'engagement de participants dans une action suppose une implication forte de ceux-ci pour générer les résultats. Or pour le Labo d'Innovation l'intérêt d'une Expo-action réside dans l'imbrication entre les deux postures : Les visiteurs habitués à passer dans une exposition (surtout dans les expositions qu'ils trouvent parfois au hasard des initiatives dans le hall d'entrée ou dans la cour de leur institution) s'informent d'un œil distrait sans réellement s'impliquer. Une Expo-action telle qu'envisagée ici, guidés activement par l'équipe projet elle-même, générant des questionnements, ménageant des interactions et surtout glissant progressivement d'une posture passive à une posture active de workshop est un vecteur efficace pour susciter une attention plus large, pour augmenter la participation au projet, pour transformer des visiteurs potentiellement critiques en des parties prenantes potentiellement contributives.

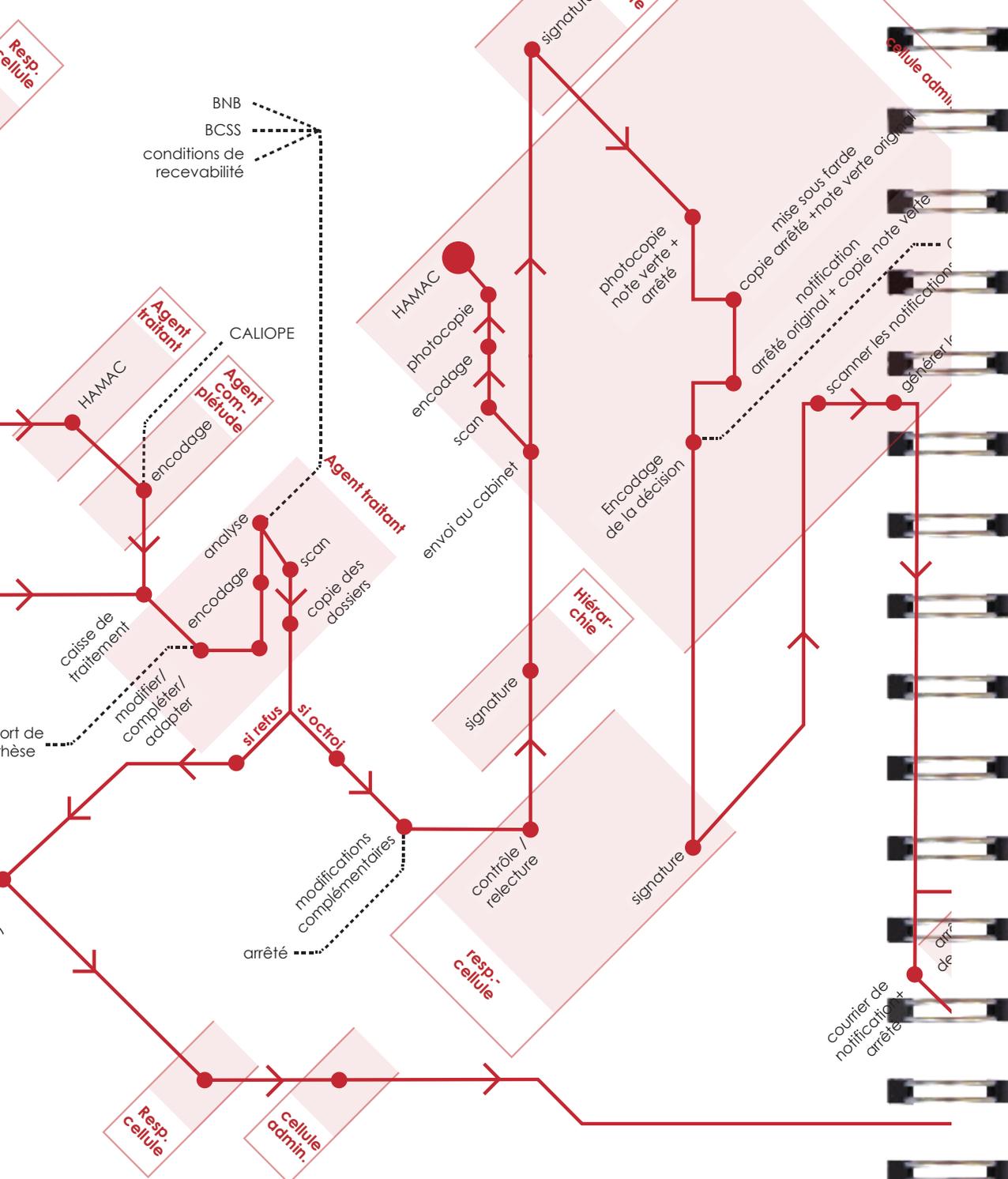


SEMAINE DE PROTO-LABO

Un Laboratoire d'Innovation Publique qui fonctionne est le résultat d'un processus de mise en place et d'acculturation progressif, d'acceptation et de contamination positive des agents, d'interrogations et de transformation des manières de travailler, d'essais-erreurs et d'adoption de nouveaux paradigmes. Un Labo d'Innovation dynamique et agile n'est donc pas le résultat d'un projet suivi de sa mise en œuvre mais un processus continu d'incarnation de l'idée dans le réel, de co-évolution avec les usages sans jamais se figer. Les méthodes projectives et interactives utilisées jusqu'alors permettent de définir de manière collaborative les usages et spécifications du labo. Elles doivent être complétées par des tests en vraie grandeur des principales fonctionnalités du labo en impliquant les acteurs internes et externes sur des moments de simulations et de micro-expérimentations. L'équipe de projet a fléchi à l'avance durant les phases précédentes les bonnes opportunités de projet. L'Expo-Action a permis d'identifier des demandes engageant plusieurs entités interne au SPW et externes, d'impliquer des équipes mixtes générant de la visibilité, etc. Il ne reste plus qu'à démarrer en créant un ProtoLabo évolutif. Le processus de co-élaboration du futur labo de la DGO6 commence à travailler sur des projets pour à la fois satisfaire les agents mis en appétit par les étapes précédentes et comme prétexte pour finaliser la description et la spécification du labo lui-même. Le ProtoLabo s'appuie sur les infrastructures du SPW (locaux, matériel à disposition, etc.) les compétences de la DGO6 et des départements proches de la démarche (en particulier l'équipe projet, les « apporteurs » de projets) et notre expérience en terme de labos d'innovation publics pour tester différents aspects/usages de la Creative Room.

◀ SEMAINE DE PROTO-LABO

Le labo en devenir commence à travailler sur 5 projets réels ayant émergés des interactions avec les agents durant l'Expo-action précédente, préfigurant ainsi les mode de travail, les besoins en terme de compétences, d'outils, d'infrastructures, etc.



▲ SESAM
 Faire l'expérience d'une approche empathique des usagers du dispositif de soutien à l'emploi SESAM avec les agents traitant chargés des dossiers.

Puisqu'il est encore en phase de définition, le Proto-Labo s'adapte à la demande : nous organisons une session de 5 journées de Labo-caravane qui passe tour à tour chez les différents acteurs expérimentant ainsi l'option de Labo mobile susceptible de mieux diffuser les outils et pratiques de design des politiques publiques au sein de la DGO6 et à terme d'exporter la formule aux autres services du SPW et aux autres infrastructures sur le territoire de la Wallonie. Le Labo-caravane à la manière d'une première dans les locaux des parties prenantes de chaque projet (salle de réunion, cafétéria, espace public ouvert, etc.). Un design spécifique du matériel d'interaction apporté par le Labo-caravane permet de transfigurer légèrement le contexte de travail de l'institution accueillante et contribue à mettre les participants en « mode labo ».

Ces micro-expérimentations sont concentrées sur un temps relativement court pour faire bloc et donner aux observateurs la confirmation que le labo est bien déjà fonctionnel et leur laisser toucher du doigt ce que représentera cette nouvelle ressource du SPW une fois montée en puissance. Qu'en retire-t-on ? D'abord une série de séquences de projets choisie judicieusement pour démontrer différentes phases du processus de Design Thinking appliqué aux services et politiques publiques : faire l'expérience d'une approche empathique des usagers du dispositif de soutien à l'emploi SESAM avec les agents traitant chargés des dossiers ; définir la problématique du secteur de la chimie en Wallonie dans le cadre du projet Interreg S3CHEM; générer des idées entre services sur les modalités d'accueil des nouveaux agents après avoir entendu un échantillon de ceux-ci; maquetter les prochaines étapes de développement du labo de la DGO6 dans différentes options de locaux. Ensuite, en termes de spécifications du labo les enseignements sont aussi très riches: privilégier l'agilité pour coller au mieux aux besoins du terrain ; faire exister le labo comme un « service situé », des compétences et des ressources localisées mais sans s'encombrer de la lourdeur d'une structure à financer et justifier ; établir une communauté de pratique qui progresse de manière organique dans l'institution au gré des opportunités et en s'appuyant sur les premiers convaincus ; etc.



INTERREG S3CHEM

Définir la problématique du secteur de la chimie en Wallonie dans le cadre du projet Interreg S3CHEM.

RÉSULTATS, DISCUSSION ET APPLICATION

QUELS ENSEIGNEMENTS ?

Suite à ces deux ensembles d'expériences très riches et stimulantes quels sont les enseignements que l'on peut tirer ? Qu'est-ce qui est récurrent et pourrait être transposable à d'autres institutions publiques ? Quelles sont les spécificités à respecter, les écueils à contourner, les effets d'expérience à partager ?

Cette synthèse ne s'entend pas comme une conclusion mais plutôt comme une liste ouverte de remarques à discuter, à confronter, à compléter... Elles sont organisées en une dizaine de points saillants mais ne sont aucunement une recette à suivre. Tout au plus une check-list à contrôler avant de s'embarquer dans une nouvelle expérience d'innovation publique... Encore une fois, ce livre entend tracer des expériences singulières pour les porter à la connaissance de la communauté maintenant bien affirmée des labos d'innovation publique de par le monde. À l'heure où ces nouvelles « formes d'innovations publiques » ont dépassé le stade initial de l'expérimentation, un travail réflexif de capitalisation et d'échanges entre ces multiples expériences est à l'ordre du jour. Cette synthèse est donc bien à prendre comme une contribution ouverte et une invitation à un dialogue plus large...

QUEL POINT DE DÉPART ?

Les motivations qui suscitent le démarrage d'un processus d'innovation dans l'action publique sont maintenant bien connues : sentiment d'inefficacité, perte de sens, mal-être au travail des agents, rigidités et difficultés d'adaptation des services, crise d'image du secteur public, interrogations des institutions dans un macro contexte caractérisé par des mutations profondes, hyper vitesse, augmentation tant des opportunités à saisir que des contraintes à absorber, complexification des problèmes à traiter, réduction généralisée des finances publiques, pression de la participation citoyenne, etc.



LES DROITS / LA LÉGALITÉ / LES RÈGLES

- Les droits des travailleurs
- La santé / médical
- Les congés
- Le règlement intérieur
- Autres



LE TRAVAIL / LA MISSION

- Comprendre sa mission, sa fiche de poste, son rôle
- Savoir quelles vont être les tâches quotidiennes
- Comprendre le sens des missions données
- Temps de travail
- Évolution de carrière ?
- Autres ?



LA LOGISTIQUE / LE QUOTIDIEN

- Le badge d'accès
- Le pointage
- Les déplacements
- Les repas
- Autres ?



L'ÉQUIPE / LES COLLÈGUES

- Découvrir de nouvelles personnes
- Comprendre les missions et rôles de chacun
- Créer de la relation de confiance et un esprit de convivialité
- Comprendre les relations et les pratiques au sein de l'équipe

ACCEPTER LA COMPLEXITÉ

Quels sont les changements constatés par de là ce tableau quelque peu caricatural ? Certainement une maturation dans la prise de conscience des problèmes à traiter : l'attractivité d'un « Laboratoire d'Innovation Publique » au-delà d'être dans l'air du temps semble trouver ses racines plus profondes dans une certaine acceptation de la complexité de la question publique et dans le constat que les solutions conventionnelles et les modes de faire habituels ne fonctionnent plus systématiquement. Or la transformation de l'administration n'est pas seulement une démarche d'amélioration de la qualité, elle dépasse aussi l'idée que l'administration serait compliquée et qu'il suffirait de la simplifier. Non, les problèmes sont complexes parce que les gens et les agents sont divers et multiples, parce que ce qui marche dans un contexte ne marche pas forcément dans un autre, parce que tout se transforme plus vite que les politiques publiques ne se pensent et ne se mettent en place, etc. Les problèmes sont complexes et c'est normal qu'ils le soient. Il y a, dans la mise en place d'un Labo d'Innovation, un fond rassurant d'empathie vis-à-vis de cette complexité l'affirmation d'un certain plaisir à aller écouter les usagers qui peinent à remplir un questionnaire, d'un intérêt à cartographier un processus de traitement de dossier, d'un plaisir à chercher avec les agents eux-mêmes comment ils pourraient être mieux accueillis plutôt que de traiter la question en surplomb ou de la résoudre seul sur un coin de table, etc. In fine un début d'acceptation du fait que rien n'est simple et que cela est normal. Il ne suffit pas d'un patch, d'un correctif, d'une amélioration mais bien de changer les outils, les postures pour mieux embrasser et comprendre des faits différents, imbriqués et en interaction permanente. Il s'agit donc d'accepter la complexité et d'accepter l'inconfort de naviguer à vue, dans des milieux flous ou ils nous manquent des repères et il n'y a pas de chemin tracé et balisé.

◀ ACCUEIL DES NOUVEAUX AGENTS

Générer des idées entre services sur les modalités d'accueil des nouveaux agents après avoir entendu un échantillon de ceux-ci.



DÉPASSER L'ADMINISTRATION AU SENS PREMIER DU TERME

Tant à la FWB qu'à la DGO6 (SPW) tous les agents rencontrés semblent se heurter à la tautologie évoqué en introduction du livre et que l'on pourrait résumer de manière lapidaire par : «on n'administre pas l'innovation». Autrement dit l'ADN des processus de fonctionnement administratifs ne semblent pas très appropriés pour repenser leur propre transformation. L'administration au sens du droit public ou privé assure le bon fonctionnement des services. En informatique, le poste d'administrateur renvoie à la notion de gestion, installation, maintenance, amélioration, supervision, sécurité. En somme, on n'administre pas l'innovation publique comme on administre un médicament en le faisant avaler bon gré mal gré aux usagers. Une forme de « management de l'innovation » ou tout au moins de « traitement particulier de l'innovation » semble s'installer dans les structures rencontrées : le Comité de direction fait le choix d'être déstabilisé par un nouvel agent au profil atypique ; on cherche à mieux accueillir les jeunes agents pour préserver leurs forces vives et leur appétit de changement ; on préfère placer les agents moteur d'innovation hors du radar de la direction générale et ce non pas par volonté d'éloignement mais bien pour éviter de dénaturer une posture naissante différente en la soumettant trop à la procédure administrative classique ; on joue le jeu avec des designers venus de l'extérieur sans trop savoir à quel jeu ils jouent parce que l'on sait bien que si l'on ne sort pas de sa zone de confort on n'arrivera pas à transformer le fonctionnement administratif par un fonctionnement administratif seulement.



CO-CONSTRUCTION DES LIEUX

Maquetter les prochaines étapes de développement du labo de la DGO6 dans différentes options de locaux.



PROTÉGER L'INNOVATION SOCIALE INTERNE

L'impulsion vient des agents. La FWB comme DG06 (SPW) sont convaincus de devoir entamer un processus d'innovation, de transformation interne qui n'est pas seulement un sentiment diffus ou une conviction de certains mais bien un objectif inscrit dans le Contrat d'administration. Bien conscientes de la difficulté à mettre en œuvre l'innovation de manière descendante, les Directions concernées se saisissent d'une volonté de changement manifestée par des agents comme une opportunité pour enclencher le processus. Le « management de l'innovation » qui s'en suit est justement prudent en se cantonnant dans un rôle de facilitateur et de protecteur. Les Directions font preuve de ce qu'elles désignent comme un « lâcher prise ». On se retient d'appliquer les règles strictes, de fixer des objectifs précis, d'étouffer l'initiative naissante de batteries d'indicateurs de succès et de critères à respecter. Le rôle de la hiérarchie est marqué comme celui d'un « facilitateur bienveillant ». On cherche « à ne rien imposer, à laisser les choses éclore ». On conçoit la mise en place du Labo comme « un espace d'autorisation » permettant à l'administration de se protéger d'elle-même, « de son organisation, de ses rigidités, de ses cloisonnements » : une bulle qui a l'oreille attentive de la hiérarchie (pour court-circuiter les couches administratives filtrantes, limiter les intermédiaires, etc.) tout en en restant suffisamment loin (pour être plus libre et indépendant, devoir moins rendre de compte, etc.).

▲ DE MINIMIS

Tester et faire évoluer avec un échantillon de PME les prototypes de dossiers simplifiés De Minimis relatifs au cumul des aides d'états.

(RE)METTRE EN MOUVEMENT

Le démarrage d'un processus d'innovation est décrit dans les deux administrations publiques comme une (re)mise en mouvement au sens littéral. Il faut s'adjoindre des ressources extérieures pour « remettre en marche la machine qui était grippée ». La "corrosion" prolongée de l'administration l'a rendue plus lente mais aussi moins agile. Les modalités de travail du Labo sont appréciées dans le mouvement : « manipuler des choses en couleurs, en volume. Les gens bougent, changent de point de vue, créent des relations entre eux ». On cherche à remettre en marche les agents qui, du fait d'une certaine lassitude, « n'y croient plus » sont « désabusés » et « s'autocensurent ». Ces processus d'innovation sont, outre de par la nature interactive, collective et créative, générateurs de plaisir et d'enthousiasme pour les agents. Ils contribuent à « ré-enchanter » le travail. Le mouvement s'entend aussi dans un aller-retour entre agents et décideurs chacun figé par une image caricaturale de l'autre qui ne voudra pas entendre et pas changer. Une nouvelle figure apparaît qui relie le haut et le bas qui ne s'entendent et ne se comprennent plus. Le Labo d'Innovation s'entoure d'un colporteur, d'un agent de liaison qui assure cette fameuse médiation, qui a l'oreille tant des agents que de la Direction, qui assure la traduction, tempore, rassure de part et d'autre et finalement débloque les processus mis en panne par des « malentendus » ou des « mal-écoutés ».



INSTALLER UNE CONVERSATION DEDANS-DEHORS

Un équilibre dedans-dehors est en train d'être trouvé entre une administration qui aurait trop tendance à externaliser vers des prestataires extérieurs (qu'il faut alors gérer sans avoir souvent le temps de capitaliser) et, à l'inverse, une administration qui viserait l'autonomie (avec la difficulté mentionnée précédemment, de gérer sa propre transformation avec les outils et processus classiques de l'administration). Un Labo demande « suffisamment d'implication de l'interne pour que l'on en prenne soin et suffisamment d'apport de ressources externes pour ne pas fonctionner en vase clos ». On attend de l'apport extérieur qu'il aide à « s'orienter sur ces questions d'innovation que la posture de l'administration n'arrive pas bien à appréhender ». On attend aussi de l'empathie face au mélange « de craintes, de contraintes, de rêves » de l'interne. On attend de l'agilité pour absorber les périodes de découragement paralysant face aux tâches de transformation à accomplir et d'optimisme exagéré déclenché par les premiers signes de changement. Des nouveaux modèles de collaboration interne-externe semblent émerger. On « fait avec », on « travaille ensemble », « en partenariat ». On sort de l'accompagnement substitutif pour entrer dans le monde du « co », de co-apprentissage, de la co-transformation, de la collaboration « dedans-dehors » et ce, malgré les contraintes des marchés publics, les habitudes de sous-traitance, les réflexes dirigistes de commanditaires financeurs.

◀ **S'ESSAYER AU JARDINAGE, SEMAINE DE PROTO-LABO** J'ai vraiment apprécié la collaboration à partir de l'atelier où nous avons joué avec des Lego pour faire des simulations du Labo d'Innovation. J'ai pensé que nous allions perdre notre temps mais, in fine, j'ai réalisé que ce travail a permis à chacun d'exprimer ses idées, ses attentes et d'en mesurer les limites. Les quatre scénarios produits pour le Labo nous ont aidés à nous orienter et à développer notre propre stratégie.

REPOSER LES PROBLÈMES

Le Labo d'Innovation ne peut se limiter à la résolution créative de défaillances ou d'imperfections dans les politiques ou services publics et se borner à un rôle de "problem-solving" (résoudre les problèmes). Placé à un niveau suffisamment stratégique au sein des institutions et libre de ses moyens le Labo est engagé dans un processus compris comme "problem-setting" (ré-interroger les problèmes). Ce rôle de "problem-setting" permet de re-questionner les paradigmes en place en proposant de changer de points de vue, en investiguant les problèmes par la rencontre avec des usagers et l'exploration des terrains. Le "problem-setting" pose les questions suivantes : est-ce que le problème dont on parle est-il bien le problème? Pourquoi est-ce un problème ? Pour qui ? Et si on change de casquette, est-ce toujours un problème ? Est-on sûr que ce que l'on considère comme la ou les causes du problème sont-elles vraiment les vraies causes ? Etc. Reposer les problèmes permet souvent de les contourner.

DESIGNER TOUT AU LONG DU PROJET

« Tous les problèmes de l'administration ne sont pas solubles dans un processus de créativité ». La recherche de l'idée (géniale) constitue la partie saillante et visible des processus d'innovation et naturellement celle sur laquelle on tend à se concentrer le plus. L'attention générale sur le Design Thinking tend à se focaliser sur le processus d'idéation. Mais « Le problème n'est sûrement pas un manque d'idées ou de créativité au sein des services, la difficulté est plutôt de faire de la place aux idées et de rendre possible leur concrétisation ». Le propre d'un Labo d'Innovation ne se limite pas à une salle de créativité. La partie la plus consistante de l'activité est celle de la conduite de projet, du design tout au long du processus. L'enjeu est surtout d'accompagner l'idée, la confronter progressivement à la réalité, l'adapter sans la dénaturer... Dans un milieu à forte viscosité comme celui d'une administration l'effort principal est l'accompagnement du processus d'innovation tant la tentation est forte, une fois l'idée advenue, de revenir à un processus de gestion administrative, d'organisation du déploiement, d'institutionnalisation. Un Laboratoire d'Innovation Publique n'est pas la version revisitée ou 2.0 des « boîtes à idées » de complaisance dont personne ne fait rien. Il doit assurer et accompagner l'implémentation effective de solutions. Il doit aider à transformer.

ATTAQUER LA CULTURE PROFONDE

Les poncifs qui pèsent sur l'administration pèsent aussi sur les agents qui soit étouffent et s'en vont, soit se font une raison et perdent progressivement foi dans l'efficacité de l'action publique. Changer ce processus relève plus du changement de la culture profonde de l'institution que de l'identification et de la résolution de problèmes. Ne pas commencer par vouloir gravir la face nord est une bonne pratique surtout si la marge de progrès est considérable. Il faut des « quick-wins » pour convaincre d'abord. L'enjeu est alors de ne pas se satisfaire d'avoir fait un peu bouger les choses mais de se servir d'un petit pas comme levier pour gagner la confiance et attaquer effectivement la face nord, de faire suivre la créativité toujours plaisante et facile d'actions concrètes et de développements tangibles au risque de sinon décevoir et décourager les forces vives mobilisées. « Sans ce changement de culture il sera difficile d'innover ». La FWB préfère un manifeste plus léger qu'un projet d'innovation et parle de valeurs d'innovation : « du pourquoi il faut changer son rapport à l'échec, encourager la prise de risque, être bienveillant et optimiste, mettre l'utilisateur au centre, matérialiser et prototyper ses idées ». À la DGO6 le projet de Labo d'Innovation publique semble émerger d'un décalage constaté par tous entre les capacités d'innovation internes du service public et ce que ce même service demande ou attend des acteurs économiques à travers les modalités d'octroi de subsides, les appels à projets, etc. Au-delà de ce décalage c'est le sens même de l'innovation qui est différent :



on investit dans l'innovation pour rapporter ou pour coûter moins cher, en tout cas on attend de celle-ci - et sans verser dans le « plus avec moins » - quand elle est bien menée un « retour sur investissement de l'innovation ». Le Labo d'Innovation en tant que lieu physique est un moyen indéniable d'instanciation du changement, de mise en visibilité, d'affirmation que la transformation est en cours. Mais cette matérialisation dans la construction d'un « lieu-Labo » n'est pas le focus principal. C'est le complément, la confirmation de l'adoption d'un « mode Labo » comme processus de travail qui pour effectivement transformer d'énormes institutions doit représenter l'investissement principal pour soutenir la culture de l'innovation.

À CHACUN SON LABO

Comme l'indique Stéphane Vincent, Délégué Général du Labo d'Innovation publique la 27e Région, dans le monde des labos d'innovation publique, on ne peut pas appliquer le principe McDonald's qui consiste à copier-coller et répliquer les mêmes restaurants. Chaque labo doit trouver sa propre identité, s'adapter à l'histoire et la culture propre à l'administration dans lequel il se crée, composer avec les pratiques et modes de faire spécifiques des agents en place, faire avec les acteurs et parties prenantes particulières qui collaborent avec elle, s'ancrer dans le contexte territorial unique dans lequel il s'installe, rassembler et mixer les compétences en présence et les nouvelles à adjoindre, etc. Dans ces conditions, le fameux « one size fits all » (taille unique pour tous) ne sied vraiment pas. Chaque labo est et doit être, par nature, ad hoc et unique malgré les séries de points communs que l'on peut identifier entre eux. Or ce caractère unique signifie qu'il n'y a pas - malheureusement ou heureusement ! - de recette toute faite à appliquer. Il faut donc accepter que cela va prendre du temps, de l'énergie, et beaucoup d'efforts et de courage et ce sur une longue période. Un labo ne se monte pas en quelques jours, ni même en quelques semaines, ni même en quelques mois, cela prend des années. Et cela s'anime, se fait vivre, et en plus, ça évolue en permanence !

◀ S'ESSAYER AU JARDINAGE, SEMAINE PROTO-LABO, DGO 6 SERVICE PUBLIC WALLONIE

« Enfin le Labo d'Innovation doit permettre au fonctionnaire de se sentir mieux dans l'administration au quotidien. Si on parle toujours du changement de culture, c'est parce qu'il y a des vraies souffrances chez certains, en tout cas des gens qui ont perdu du sens dans leur travail. Ce changement de culture peut être un moyen de redonner du sens à l'action publique. En tout cas chez nous. »

Vincent Lepage (Directeur, Service Public Wallonie, DGO 6 - Direction Générale opérationnelle de l'Économie, de l'Emploi et de la Recherche, Direction de la Politique économique.

REFERENCES

Jégou, François. 2016. Design de services publics collaboratifs & transformation de la gouvernance locale, in Milieux & créativité ouvrage collectif sous la direction de Jehanne Dautrey, Dijon, Les Presses du réel, p161-170

Jégou François Bonneau Marcelline. 2015. Social innovation in cities, URBACT II capitalisation, URBACT Publishing, Paris. <http://www.strategicdesignscenarios.net/social-innovation-in-cities>

Jégou François and Gouache Christophe 2015. Envisioning as an enabling tool for social empowerment and sustainable democracy in Responsible living: concepts, education and future perspectives edited by Victoria W. Thoresen, Robert J. Didham, Jorgen Klein and Declan Doyle, Springer, Switzerland, 2015.

<http://www.strategicdesignscenarios.net/envisioning-as-an-enabling-tool-for-social-empowerment-and-sustainable-democracy-in-responsible-living-concepts-education-and-future-perspectives/>

Jégou François. 2015. case study, Amersfoort: designing a collaborative city administration, URBACT II capitalisation, URBACT Publishing, Paris.

<http://www.strategicdesignscenarios.net/social-innovation-in-cities-amersfoort-case-study>

Jégou François. 2015. Coévolutions du design et des politiques publiques, in Chantiers ouverts au public. Ouvrage collectif orchestré par Pauline Scherer. La Documentation Française, 2015.

Jégou François. Vincent Stéphane. Thevenet, Romain et al. Friendly hacking into public sector: co-creating public polices within regional governments. Co-create Conference. Aalto University. Helsinki. 2013. pp 421-431.

<http://www.strategicdesignscenarios.net/friendly-hacking-into-public-sector-co-creating-public-policies-within-regional-governments>

Jorgen Klein and Declan Doyle, Springer, Switzerland, 2015. <http://www.strategicdesignscenarios.net/envisioning-as-an-enabling-tool-for-social-empowerment-and-sustainable-democracy-in-responsible-living-concepts-education-and-future-perspectives/>

Junginger, Sabine. (2014). Towards Policy-Making as Designing: Policy-Making Beyond Problem-Solving and Decision-Making. 57-69.

<http://publicsector-map.designforeurope.eu/en/>

Weller Jean-Marc, Pallez Frédérique «Les formes d'innovation publique par le design : un essai de cartographie», Sciences du Design, 2017/1 (n° 5), p. 32-51.

<https://www.cairn.info/revue-sciences-du-design-2017-1-page-32.htm>

