

SEPT
LEVIERS
POUR

Owen
Boukamel

L'INNOVATION PUBLIQUE



Le secteur public vit une période intense. D'un côté, il doit faire face à des défis colossaux tels que l'augmentation des inégalités sociales, le réchauffement climatique, ou encore la pandémie de Covid-19. De l'autre, il doit s'accommoder d'une pression budgétaire toujours plus forte.

Dans ce contexte, de nouvelles solutions doivent être imaginées pour continuer à fournir des services publics de qualité. Comment? En laissant l'administration innover!

Ce livre propose sept leviers pour l'innovation dans le secteur public. Statistiques à l'appui, il offre un état des lieux accessible et des pistes d'action concrètes. Il s'adresse en particulier aux employé.e.s d'administrations publiques, aux managers et aux élu.e.s.

Owen Boukamel est titulaire d'un doctorat en administration publique de l'Université de Lausanne. Il travaille dans le domaine des politiques de l'enfance et de la jeunesse au Canton de Genève.

Owen Boukamel

SEPT LEVIERS POUR
**L'INNOVATION
PUBLIQUE**



Publié avec le soutien du décanat de la Faculté de droit, des sciences criminelles et d'administration publique ainsi que du Fonds des publications, de l'Université de Lausanne.

© 2020, Éditions Seismo, Sciences sociales et questions de société SA
Genève et Zurich

info@editions-seismo.ch

www.editions-seismo.ch

Reproduction interdite. Tous droits réservés.

ISBN 978-2-88351-093-7 (Print)

ISBN 978-2-88351-737-0 (eBook)

Table des matières

Préface

Innover dans le secteur public?

De la force et de la souplesse

La donne a changé

Les administrations seules ne peuvent (presque) plus rien

Les attentes des usager·e·s se diversifient

Les budgets sous pression

L'innovation n'est pas qu'une contrainte

L'objectif de cet ouvrage: vous procurer des leviers d'action

L'étude utilisée

Levier 1

Décomplexez!

Point critique décelé: le grand complexe

L'innovation vue comme révolution

C'est nouveau pour vous? Alors c'est de l'innovation

L'innovation est-elle nécessairement radicale?

À l'attaque du grand complexe

Recommandations

Inspirations

Levier 2

Connectez!

Point critique décelé: l'entre-soi

**Les entités publiques sont ancrées territorialement
et peu informées**

**L'innovation publique est bien différente de
l'innovation privée**

Le secteur public n'est pas toujours si public

Un déficit préjudiciable

Recommandations

Inspirations

Levier 3

Clarifiez!

La prédominance du manager public

Point critique décelé: la confusion des rôles

Recommandations

Inspirations

Levier 4

Réalisez!

Point critique décelé: la consultomanie

Faire ou faire-faire?

Recommandations

Inspirations

Levier 5

Impliquez!

Point critique décelé: le huis clos

Trois visions de l'innovation

Recommandations

Inspirations

Levier 6

Managez!

Point critique décelé: l'immaturation

Les pièges du management de l'innovation publique

Le piège du surmanagement

Le piège du management panoptique

Le piège du morcellement

Le piège de l'oubli de la finalité

Recommandations

Inspirations

Levier 7

Conclusion: Développez!

La capacité, clef de voûte de l'innovation

Le chaînon manquant

De quoi est composée la capacité d'innovation publique?

Point critique décelé: le manque de capacité

Capacité d'innovation en fonction des domaines de politique publique

Capacité d'innovation selon l'hybridité du domaine de politique publique

Pourquoi faut-il développer la capacité d'innovation?

Recommandations

Diagnostiquez votre organisation

**Établissez une vision et une stratégie d'innovation
pour votre organisation**

Imaginez un plan d'action

Organisez un pilotage

Respectez certaines modalités d'action

Le mot de la fin

Références

Remerciements

**Annexes: Outil d'autodiagnostic de la capacité
d'innovation publique**

Annexe 1: Le questionnaire

Annexe 2: Tableaux de moyennes

**Annexe 3: Tableau récapitulatif des résultats du
questionnaire**

**Annexe 4: Tableau de synthèse du diagnostic de la
capacité d'innovation et pistes d'action**

Préface

Le moins que l'on puisse dire est que le mot «innovation» n'est pas spontanément associé à l'administration publique! En bonne partie à tort, puisque depuis toujours, les organisations publiques ont dû faire face à des attentes très diversifiées et évolutives, tout en disposant de ressources limitées. Encadrés par la loi, dirigés par les élues et les élus, en contact avec de nombreuses parties prenantes et en particulier des usagères et usagers toujours plus exigeants, les personnels des services administratifs réalisent leur travail en tentant d'intégrer au mieux tous ces paramètres, visant la fiabilité et la continuité des services offerts. Loin d'être figé, ce cadre contraignant est au contraire très évolutif, avec l'accélération générale de l'histoire portée par des progrès technologiques et de nouveaux enjeux sociétaux. Une accélération encore plus évidente dans des situations particulières qui exacerbent le besoin de réactivité, telles que la crise due au COVID-19, qui a replacé l'État dans un rôle central pour le fonctionnement de la société. Dès lors, comment s'en sortir lorsque l'on dirige un service public, que l'on assume un rôle de manager public?

Une des réponses est liée au développement de la capacité d'innovation des organisations publiques. S'il est attendu que l'État mette en place des conditions favorables permettant au secteur privé d'innover, ce n'est plus suffisant. Les défis contemporains de notre société, la complexité des problèmes publics à traiter et la pression grandissante de toutes les parties prenantes sur l'appareil étatique, particulièrement évidente en situation de crise pandémique, sont quelques-uns des facteurs qui militent en

faveur du développement de la capacité d'innovation des administrations, afin qu'elles soient capables elles-mêmes, en leur sein, d'innover. Ceci n'est pas une sinécure, surtout quand on connaît la culture traditionnellement averse au risque et à la nouveauté, typique du monde administratif historiquement centré sur la stabilité et la prédictibilité de son fonctionnement. Mais en quoi consiste la capacité d'innovation publique et comment la développer?

Résolument orienté vers l'action, ce manuel synthétise et rend accessible la connaissance actuelle liée à l'innovation publique. Issu d'une thèse récemment achevée, il offre aux managers publics, aux élues, aux élus et autres acteurs intéressés par cette question, un outil pour diagnostiquer la capacité d'innovation de leur propre entité. Sur la base d'une étude de terrain menée au sein des services publics helvétiques, différents points critiques de l'innovation publique sont mis en exergue, constituant autant de leviers d'action systématiquement analysés, assortis de recommandations percutantes destinées à accompagner leur développement.

D'accès facile, pragmatique, ce manuel est un outil précieux pour aider les managers et responsables politiques à insuffler dans leur structure une dynamique orientée vers l'innovation. Alors sans plus attendre, découvrez-le!

Prof. Yves Emery
Institut de hautes études en administration publique,
Université de Lausanne, Mai 2020

Innover dans le secteur public?

De la force et de la souplesse

Commençons par une devinette. Quel est le point commun entre des policier·e·s¹ travaillant en camping-car et des urbanistes dépourvu·e·s de bureaux personnels?

Aucune idée? Essayons encore.

Quel est le point commun entre des soignant·e·s impliqué·e·s dans l'amélioration de leur hôpital et un guichet unique qui rassemble la majeure partie des prestations de l'État?

Des utopies? Non, vous n'y êtes pas. Dernière chance: entre un dispositif permettant aux citoyen·ne·s d'allouer une part du budget communal aux projets de leur choix et une plateforme en ligne qui connecte des industriels produisant des déchets avec d'autres qui sont prêts à les acheter?

La réponse: ce sont toutes des idées *nouvelles*, développées et mises en œuvre par des organisations publiques dans le but d'améliorer leurs services, en *rupture* avec leurs anciennes manières de faire. Ce sont des *innovations publiques*.

À travers le monde, chaque année, des milliers de projets innovants voient le jour dans le secteur public. Tous les exemples d'innovation donnés plus haut sont avérés. Comment croyez-vous que nos services publics évoluent?

Malgré tout, on continue de penser que l'administration publique n'est pas capable d'innover et que c'est le secteur privé - considéré comme plus dynamique - qui apporte l'innovation et donc le progrès.

Ce mythe a la vie dure. Depuis l'avènement de la société industrielle et la naissance de l'administration publique

moderne à la fin du XIX^e siècle, les rôles ont été clairement distribués: au secteur privé l'innovation, le progrès, l'avenir; le secteur public, lui, est prié de faire en sorte que le secteur privé ne manque de rien pour cela. Voilà entre autres pourquoi tout a été pensé pour rendre l'État le plus prévisible et fiable possible², mais certainement pas le plus innovant.

Au fil des décennies, cette vision de l'administration s'est cristallisée dans les esprits. Ainsi, aujourd'hui, lorsque l'on parle d'innovation, l'administration publique ne vient pas immédiatement à l'esprit. On pense plus volontiers aux startups ou aux multinationales.

Cette vision n'est pourtant plus avérée; elle ne l'a peut-être même jamais été. Quoi qu'il en soit, au tournant du XXI^e siècle, notre société est en train de vivre des bouleversements majeurs. Pour leur faire face, l'administration publique telle qu'on la concevait jusqu'à présent - forte et stable - risque de ne pas être capable d'assurer sa mission. Son efficacité et donc sa légitimité sont en jeu. C'est pourquoi de plus en plus d'employé·e·s du secteur public, mais aussi d'élu·e·s, d'utilisateur·e·s, de chercheurs·euses et d'institutions internationales appellent de leurs vœux une administration publique plus souple, plus agile, plus proactive; en somme plus à même d'innover. Une administration qui s'adapte aux changements plutôt que de les subir.

La donne a changé

L'innovation publique est appelée à se développer. Trois grands changements ont engendré ce besoin d'innovation dans l'administration publique: la nécessité de travailler

dans un monde globalisé, la diversification des attentes des usagers et usagers et les contraintes budgétaires.

Les administrations seules ne peuvent (presque) plus rien

L'époque actuelle voit naître, avec la mondialisation, de nouveaux défis, particulièrement complexes et enchevêtrés, aussi appelés *wicked problems*³. Les administrations publiques, telles qu'elles sont organisées – territorialement (un territoire par administration) et fonctionnellement (une politique publique par mission) –, sont de moins en moins capables de faire face à ces défis⁴.

L'exemple le plus frappant, et probablement l'un des plus actuels, est certainement celui des politiques de protection de l'environnement. Le réchauffement climatique est un défi éminemment plus large que les territoires nationaux qui force (ou devrait forcer) les administrations à repenser leur rôle de toute pièce, souvent en imaginant des collaborations avec de nouveaux acteurs, les pays voisins, les organisations internationales, mais aussi la société civile, les entreprises, les ONG, etc.

À cette nécessité de surmonter les barrières territoriales, s'ajoute le besoin de transversalité interne, car les services de l'environnement seuls ne peuvent rien faire: ils doivent compter sur les autres départements et dicastères (comme ceux de l'énergie, l'agriculture, l'instruction publique, etc.) pour être efficaces. Ce défi qui concerne plusieurs politiques publiques à la fois (*inter-policy*)⁵ n'est pas une mince affaire au regard du cloisonnement de certaines organisations publiques, qui demeurent souvent dirigées département par département, par des responsables qui ont parfois tendance à prioriser leur domaine politique sur les missions plus globales de l'administration. La transversalité est d'autant

plus compliquée que ces politiques poursuivent parfois des objectifs contradictoires. En l'occurrence, la sauvegarde de l'environnement entre en conflit avec d'autres problématiques économiques et sociales, comme les politiques de «sauvegarde» de l'emploi ou de l'industrie⁶.

La protection de l'environnement n'est de loin pas le seul domaine à se complexifier. Citons également la fiscalité et la concurrence entre les États, le vieillissement de la population, l'emploi et la justice sociale, la santé publique ou encore la sécurité informatique^{7,8}. Bref, le défi est immense et si les administrations publiques souhaitent rester utiles à la société dans un futur proche, elles doivent sortir de leur rôle de stabilisatrice et devenir plus proactives. Elles doivent dépasser les frontières organisationnelles et territoriales qui leur sont échues depuis des décennies.

Les attentes des usager·e·s se diversifient

Depuis toujours, les usager·e·s ont des attentes importantes vis-à-vis de leur administration. Ils et elles attendent notamment qu'elle se dévoile et communique. L'époque de l'administration opaque est révolue! Aujourd'hui les citoyen·ne·s revendiquent le droit d'obtenir des informations qui auparavant leur étaient inaccessibles. Dans un contexte d'émergence de nouveaux canaux d'informations (réseaux sociaux, etc.), le secteur public doit adapter ses manières de faire ainsi que ses manières de communiquer⁹. En parallèle, les usager·e·s attendent de leur administration qu'elle s'adapte à eux et à leur situation personnelle en matière de services publics. Or, ces situations personnelles sont de plus en plus atypiques. Les contextes familiaux se diversifient et les structures sociales sont en mouvement. Ces changements sociodémographiques poussent les

organisations publiques à s'adapter - après tout elles sont *au service* des citoyen·ne·s - non pas selon le principe universel *one size fits all*, mais de manière quasi individualisée. Ces changements invitent les administrations publiques à réinventer leurs prestations, à innover, pour rester au plus près des besoins de chaque usager, de chaque usagère¹⁰, tout en respectant l'égalité de traitement. Un équilibre délicat à trouver.

Les budgets sous pression

Dans de nombreux pays, le secteur public vit depuis une quarantaine d'années des programmes de «réforme», introduisant des nouveaux modèles de gestion publique, comme l'emblématique nouvelle gestion publique (NGP), qui vise à améliorer la performance du secteur public notamment en y important des méthodes de gestion issues du secteur privé¹¹. En parallèle, les crises économiques des dernières décennies, couplées à l'essor d'idéologies qui promeuvent la réduction de l'envergure de l'État, ont conduit à geler voire à réduire les budgets alloués aux services publics.

Alors que ces pressions budgétaires sont plus fortes que jamais, l'administration publique a besoin de ressources pour faire face aux nouveaux défis évoqués plus haut¹². Devenir innovants, inventifs et agiles, faire mieux avec moins, est donc aussi une affaire de survie pour les services publics¹³.

Face à ces trois défis que je viens d'énoncer (qui sont loin d'être exhaustifs), les organisations publiques doivent être capables d'instaurer des changements, qui rompent avec le passé. Ce qui implique, sous une forme ou une autre, d'être capables d'innover.

L'innovation n'est pas qu'une contrainte

Heureusement, l'innovation publique n'est pas uniquement une réponse à des contraintes ou des menaces. Elle est aussi stimulée par des opportunités nouvelles. Les révolutions technologiques dans le monde de l'information et de la communication en sont l'exemple type. Armé de ces outils, le secteur public peut mieux anticiper les changements à venir, élargir sa palette de partenaires, créer et partager de la connaissance, récolter des données, des avis, des opinions et potentiellement devenir plus proactif que réactif.

L'innovation peut aussi être le fruit de dynamiques positives animées par des politicien·ne·s, des managers ou des employé·e·s, motivé·e·s par l'idée d'inventer de nouveaux services publics ou de revoir le fonctionnement de leur organisation¹⁴.

L'objectif de cet ouvrage: vous procurer des leviers d'action

Développer l'innovation publique est un vaste chantier. Par où commencer? Il est souvent difficile pour vous - praticien·ne·s, managers et employé·e·s publics, spécialistes ou encore élu·e·s responsables d'une administration - de le savoir.

D'autant plus que la littérature sur le thème de l'innovation publique est grandissante: alors qu'en 2000 une quarantaine de publications paraissait chaque année à ce propos, on en compte plus de 500 par an de nos jours¹⁵. La littérature est de plus principalement scientifique, en anglais et difficile à trouver. Privés de cette connaissance émergente, la plupart d'entre vous doivent encore s'en remettre à l'intuition en matière d'innovation!