

2018-03-26

Innovation et administration : quelles avancées récentes ?

Philippe Lefebvre

Quatre formes d'innovation ont connu une accélération très nette ces dernières années dans l'administration : l'innovation publique par le numérique ; l'innovation publique par le design ; le développement de l'expérimentation ; l'évaluation professionnalisée des politiques publiques. En écho à ces innovations, on peut distinguer quatre enjeux pour l'administration de demain.

Nouveauté 1 : starts ups d'Etat et innovation publique par le numérique

Le processus d'innovation porté par le dispositif « start-ups d'Etat », créé en 2013 au sein du SGMAP, procède en trois temps.

Temps « zéro ». On part d'un problème de délivrance d'un service public : manque de simplicité, d'accessibilité, de recours au service par les ayants-droit, etc. Ce problème est mis en avant par un agent de service public, qui a une idée pour le résoudre. Lors de l'examen d'un ensemble de pistes d'innovations publiques possibles (via un concours, un *hackaton* ou une boîte à idées), c'est la proposition de notre agent qui est retenue.

Temps « un ». Pour développer l'innovation qu'il a en tête, l'agent-innovateur est assisté de deux personnes : un « développeur », spécialiste du développement logiciel et des données ; et un « coach », spécialiste, lui, de l'accompagnement-soutien aux innovateurs. Agent-innovateur et développeur disposent d'un (petit) budget et de six mois pour faire la preuve de valeur de l'innovation projetée. Pour cela, le tandem innovateur-développeur développe très vite une version bêta du nouveau service et la met en ligne à disposition du public. Les retours des usagers permettent d'apprendre, de développer une seconde version, etc. *Test, Learn and Iterate*.

Temps « deux ». Au bout de six mois, si l'application numérique n'a pas déjà rencontré un premier public jugé suffisamment significatif (taille, déploiement potentiel), la start-up en incubation est abandonnée. Sinon, agent et développeur disposent de six nouveaux mois pour faire la preuve cette fois, qu'un passage à plus grande échelle est possible. Début 2018, 12 start-ups ainsi développées ont été reprises par l'administration dans son fonctionnement normal et trois fois plus sont en incubation.

Trois ensembles de caractéristiques sont remarquables, dans ce processus d'innovation : ils touchent l'administration, l'administré, l'innovation.

L'administration se présente ici sous un jour étonnant. Trois acteurs en sont visibles : l'agent, le développeur, le coach. *L'agent* connaît bien les problèmes de terrain, il a à cœur de les résoudre et il a des idées pour cela. Si on lui en donne les moyens (c'est-à-dire la liberté pour l'essentiel), c'est un innovateur. Pour cela, pas de manager ni de chef de projet mais un *coach* - une personne en soutien et non en surplomb, quelqu'un qui vient discuter et non décider. Le *développeur*, enfin : c'est un expert passionné. Avec lui, l'administration a investi dans une expertise interne forte, qu'elle attire par sa noble raison d'être, par la grande liberté d'action offerte et par des conditions propices au développement rapide des compétences (des innovations à développer et des communautés ouvertes autour de ces

développements). Un acteur est absent de cette scène : *le grand décideur* – élu, directeur ou chef de cabinet. Un autre acteur a investi la scène : *le public* – réseau social, communauté, foule ou multitude, selon ses diverses appellations. Le public adopte ou n'adopte pas l'innovation, l'accepte mais voudrait des améliorations, etc. Le grand décideur peut donc s'effacer (même s'il veille en coulisse), la décision s'effectue pour l'essentiel d'elle-même.

L'administré n'est plus seulement administré, il est aussi administrant : il aime ou pas, il suggère et commente, voire il met directement en ligne ses propres développements sur la base des données ouvertes. Il appartient ainsi à la communauté qui se forme autour du service public numérique en développement.

L'innovation, enfin. L'innovation ici, c'est le développement. Dans le fameux « Test, Learn and Iterate », le premier temps, c'est celui du test ! Ce qu'on appelle ici innovation, c'est donc un processus particulier, partiel, focalisé sur l'aval de l'innovation. Si le développement en mode start-up va si vite, c'est qu'il démarre après que des opérations fondamentales aient été accomplies : la problématisation, l'exploration des voies de résolution possibles, la sélection des voies les plus prometteuses. A l'inverse, c'est sur ces phases amont que se déploient particulièrement les processus d'innovation par le design.

Nouveauté 2 : l'innovation publique par le Design

Les processus d'innovation soutenus par le design, qui en dix ans se sont répandus dans tous les pays de l'OCDE, s'attaquent à des problèmes souvent larges ou encore mal posés, aux contours mal cernés (comment repenser la proximité des services publics en zone rurale ? comment penser la médiathèque du futur insérée dans la vie urbaine ?) ou pour lesquels les solutions classiques parviennent à leurs limites (comment améliorer l'accueil en MDPH ? comment accroître le tri et la récupération des déchets ?). Ils visent à mieux (re)poser ces problèmes en s'appuyant sur une connaissance fine et sensible du contexte particulier dans lequel ils se situent (phase « immersion »), à esquisser rapidement un ensemble de pistes de solutions envisageables (phase « idéation »), avant de se focaliser sur un petit nombre d'entre elles et de prototyper de façon itérative ces solutions jusqu'à des scénarisations plus ou moins proches de conditions réalistes (phase « expérimentation »), le tout pouvant déboucher sur un passage de relais à d'autres corps de métier pour mise en œuvre effective.

Par rapport à des démarches classiques d'étude, l'immersion sur le terrain, au plus près des usagers et de leur vécu (par exemple, partager jour et nuit la vie d'enfants et d'agents de la protection médicale infantile), permet de mettre en évidence des aspects de réalité insoupçonnés, des vécus et des besoins inaperçus jusque-là, des problèmes dans le service rendu – et de re-hiérarchiser les priorités de celui-ci. Ce « diagnostic sensible », souvent effectué avec des agents et des élus, est restitué non pas sous la forme d'un épais rapport écrit mais *via* une exposition dans laquelle chacun circule et discute, commentant photos et légendes, story-boards découpant le parcours de l'utilisateur en vignettes de BD, verbatims et brefs portraits d'usagers typiques, enregistrements courts ou mini-vidéos. La créativité des brainstormings de la phase d'idéation est augmentée aussi bien par le recours à des exercices courts et cadrés favorisant les mises en situation (jeux ou jeux de rôles, par exemple) que par le soutien incessant à l'imagination, au flux d'idées et au rebond sur ces idées apporté par les dessins et maquettes des designers qui, en temps réel, scénarisent les idées émises.

Ces démarches, décrites ou théorisées de façon variée sous des plumes telles que Tim Brown, Chris Bason ou Alain Findeli, présentent l'intérêt d'être courtes (quelques mois), d'esquisser très vite des pistes d'action, de redonner ainsi confiance aux agents dans les possibilités d'action de l'administration, d'associer usagers, agents et élus et de les faire se croiser dans des conditions de travail inédites, de décloisonner les services et établissements publics, enfin de créer souvent une motivation et une dynamique fortes des participants.

En France, ce type d'approche est portée par quantités d'acteurs, publics ou privés, et notamment par le SGMAP et par la 27^e Région.

Nouveauté 3 : l'expérimentation

L'expérimentation est la possibilité de mettre en œuvre une politique publique ou une loi nouvelle à titre expérimental, dans un cadre du coup très encadré : définition de l'objet de l'expérimentation, de sa durée (cinq ans maximum), des dispositions auxquelles l'expérimentation conduit à déroger, engagement de réalisation d'une évaluation avant la fin de l'expérimentation et transmission du rapport d'évaluation, par le gouvernement, au Parlement. Cette disposition, quoique inscrite dans la Constitution par une loi de 2003 et rendue également accessible aux collectivités territoriales, n'avait été que peu utilisée jusqu'en 2015 – le cas le plus célèbre étant celui du RSA en 2008.

Or, cette vieille nouveauté - quinze ans déjà - pourrait connaître une nouvelle jeunesse dans le contexte de l'innovation publique par le design et/ou par le numérique. Comme elles, l'expérimentation partage une philosophie du passage à l'action, de la confiance *a priori* et du contrôle *a posteriori* seulement – un contrôle qui, du coup, ne conduit pas à l'inaction. Sans doute l'expérimentation mettra-t-elle donc du temps avant de s'inscrire véritablement dans le paysage institutionnel français. Mais on peut d'ores et déjà constater que, depuis deux à trois ans, les expérimentations se multiplient : chèque énergie, apprentissage à 30 ans, service public itinérant, expérience « Carte Blanche » au Grand Cahors, etc.

L'expérimentation, c'est aussi le signe de la montée en puissance d'une catégorie d'usagers : les entreprises. L'expérimentation, c'est en effet la possibilité, « *pour les acteurs économiques* », « *d'exprimer eux-mêmes leurs besoins d'adaptation des normes juridiques et des procédures administratives* » et d'accéder le cas échéant à des dérogations temporaires à ces règles, dans le cadre d'un dispositif simple, France Expérimentation. Le but ? Soutenir « *les projets les plus innovants* » et, éventuellement, après avoir « *évalué) avec précision la pertinence de ces dérogations* »¹, généraliser ces dérogations.

La montée en puissance des entreprises dans la co-conception ou le co-pilotage de politiques publiques d'innovation n'est pas un phénomène isolé : depuis la stratégie nationale de recherche 2014-2020 jusqu'aux plans de la Nouvelle France Industrielle et aux sept priorités d'Innovation 2030, en passant par les Stratégies Régionales d'Innovation 3S pour l'accès aux fonds FEDER, qui doivent s'appuyer sur des exercices d' « *entrepreneurial discovery* » et sur une gouvernance qui associe les entrepreneurs.

Nouveauté 4 : l'évaluation professionnalisée des politiques publiques

¹ République Française. Le Gouvernement (2016), *France Expérimentation. Expérimenter pour innover*, Dossier de presse, p.11. et p.4

Depuis les années 1960 jusqu'au tournant de 2008-2013, l'évaluation des politiques publiques, suite logique d'une action publique conçue comme humble expérimentation, a été en France un lent serpent de mer – apparaissant et disparaissant, présentant une forme différente d'une administration à une autre, mal institutionnalisée au total.

Pourquoi parler d'un tournant des années 2008-2013 ? Quatre raisons à cela. 1° En 2008, l'évaluation des politiques publiques est inscrite dans la Constitution : tant le Parlement que la Cour des comptes y jouent désormais un rôle officiel, de sorte que l'évaluation s'affranchit de sa trop grande dépendance à l'exécutif. 2° Cette inscription dans les textes s'accompagne de la poursuite de l'essor des pratiques à tous les niveaux : ministériel et interministériel (via les évaluations lancées par le SGMAP en 2013, notamment), parlementaire, régional et territorial. 3° En quelques années, le principe d'évaluations participatives avec les usagers sort du registre de l'engagement pour devenir un principe largement acquis, même si son application effective est beaucoup plus nuancée.

4° On assiste à une professionnalisation de l'évaluation. La promotion des méthodes d'évaluation expérimentale ou quasi-expérimentales, présentées à la fin des années 2000 comme étant « la » référence (« gold standard »), suscite un débat. Certains soulignent que ces méthodes, adaptées à des conditions particulières restrictives, ne permettent de toute façon pas de comprendre comment, par quels mécanismes, une politique publique entraîne des effets, contrairement aux méthodes 'basées sur la théorie', plus compréhensives. Le débat entre ces deux approches contribue à interroger le recours à des méthodes moins rigoureuses, plus empiriques et plus anciennes, même si elles restent encore largement pratiquées.

Et demain ? Quels enjeux d'innovation ?

On peut lire dans le présent certains des enjeux probables pour demain. Le premier enjeu, c'est de valoriser les formes contemporaines d'innovation (design, numérique), de mettre en évidence leurs apports distinctifs, ce qui, passé les évidences premières - rapidité, implication des agents et des usagers, élan du passage à l'action, décloisonnement, coût modéré, réversibilité, incrémentalisme, etc. – nécessite de construire des approches originales, au plus près de ces démarches nouvelles, de leurs étapes et de la multitude de leurs effets, attendus ou non, aussi bien en cours de démarche qu'après, à différents horizons temporels et pour différents acteurs de ces démarches (élus, agents, usagers de divers profils, partenaires, etc.). Associé à cet enjeu, il y a l'enjeu d'éventuel enrichissement ou amélioration de ces démarches – des démarches intéressantes et encore très jeunes, donc par hypothèse perfectibles, pour lesquelles un avenir prometteur est ouvert à condition de s'en saisir activement, de le travailler, d'accroître encore, là où cela fait sens, la fécondité des méthodes. La question de l'articulation (ou non) de ces démarches avec des méthodes plus classiques, mieux acceptées parfois par certains agents ou élus, ou de la fertilisation croisée de ces méthodes diverses mérite aussi d'être posée. Plus généralement, il y a un fort enjeu d'appropriation au-delà des pionniers, tant par l'administration que par les usagers – ce qui signifie explicitation, gestion des attentes divergentes, formation par l'action et par la réflexion sur l'action, débat collectif et capitalisation intermédiaire, nouvelles interrogations, etc.

Le deuxième grand enjeu, c'est l'articulation des formes de réforme. Après l'ère (pas totalement révolue) des réformes administratives descendantes appuyées sur la seule

expertise savante ; après celle des réformes, toujours descendantes et plus démocratiques, appuyées cette fois sur l'éclairage ascendant d'auditions-consultations-contributions de multiples parties prenantes - vient l'ère des innovations participatives locales quasi-émergentes, de processus où agents, usagers, élus découvrent, formulent, imaginent, prototypent et font ensemble, relativisant grandement le moment de la décision venue d'en haut. A quelles conditions ces formes nouvelles d'invention du service public peuvent-elles se pérenniser, devenir la norme ou le « *new normal* » ? Certains processus de réforme (descendant savant, descendant démocratique, ascendant émergent) sont-ils mieux adaptés à certains types de problèmes ou contextes et lesquels ?

Pareillement, en régime permanent cette fois, comment penser l'articulation entre des aspects de l'administration dont les uns continueront à relever du type bureaucratique (pour ce qu'il apporte de prévisibilité, d'égalité, de garantie, d'efficacité pour des opérations routinières), les autres emprunteront à la nouvelle gestion publique (pour des aspects nécessitant plus d'adaptation sans doute, de flexibilité, tout en étant cela dit déjà inscrits dans le fonctionnement courant), les derniers enfin à l'innovation comme co-construction itérative et expérimentale avec les usagers ? Comment faire coexister ces trois régimes administratifs ?

Troisième grande interrogation, celle qui touche le renouvellement nécessaire des manières d'inventer le droit, les règlements et les normes - fondements (bousculés) de l'Etat démocratique et de l'action administrative moderne. Face aux pressions qui pèsent sur le droit, les dispositifs actuels d'expérimentation dérogatoire mais aussi de légistique, d'étude d'impact des nouvelles lois et de codification juridique sont-ils vraiment à la hauteur de la tâche et des enjeux ? Dans un univers d'innovation accélérée, les dispositifs actuels d'invention du droit ne sont-ils pas trop tardifs, trop lents, trop réactifs ? Peut-on imaginer une prospective du droit, voire un droit prospectif, préventif ?

Quatrième enjeu, enfin : améliorer le couplage entre recommandations issues des évaluations de politiques publiques, et décisions prises effectivement sur la suite de ces politiques. C'est ce qui ressort de la méta-évaluation de 65 évaluations opérées entre 2013 et 2015, réalisée récemment pour le SGMAP (un exercice similaire ayant été réalisé, sur le cas des politiques d'innovation par la R&D, au sein de France Stratégie). L'explicitation publique, préalable au lancement de toute nouvelle politique d'importance, des liens de causalité supputés entre ressources allouées, actions mises en œuvre et résultats attendus (ce qu'on appelle la « théorie de l'intervention » publique) présenterait plusieurs avantages. Le premier serait de favoriser le débat sur la robustesse de conception de la politique envisagée, en interrogeant la crédibilité des hypothèses de causalité – avec un gain double : gain de robustesse, gain démocratique. Le deuxième avantage serait de mettre en place un système de suivi-pilotage plus rigoureux de la politique, bâti sur cette théorie explicitée de l'intervention publique. Le troisième avantage serait de renforcer considérablement les liens entre recommandations et décisions : les recommandations étant liées au caractère vérifié ou non des hypothèses de causalité et ces hypothèses étant connues d'un large public intéressé, les décisions concernant l'évolution des politiques seraient plus facilement contrôlables par un large cercle, moins sujettes sans doute aux hasards des coalitions, compromis et agendas politiques et un peu plus aux apprentissages issus des évaluations.

Quatre avancées récentes en matière d'innovation, quatre enjeux probables pour l'administration de demain : après plus de deux siècles d'innovations multiples à divers rythmes (de l'extension des missions de l'Etat et des collectivités au développement des

nouvelles expertises associées, de l'invention de nouveaux modèles organisationnels à celles de nouveaux instruments), l'action publique poursuit aujourd'hui, à vive allure, sa transformation. Souhaitons lui, autant que l'agilité (nécessaire - mais non suffisante), la faculté de préparer l'avenir : anticiper, poser ses hypothèses pour mieux apprendre.