

L'innovation publique

Concevoir autrement
les politiques publiques

Mars 2017



« Quand on affronte les problèmes de demain avec les organisations d'hier,
on récolte les drames d'aujourd'hui. »
Michel Crozier

L'action publique face à la complexité

La recherche de solutions nouvelles est aujourd'hui une nécessité pour l'administration française. Nécessité budgétaire: on peut voir dans la trajectoire des comptes publics une injonction à l'innovation de notre administration. Nécessité sociale : la complexité des demandes sociales, entre la « génération Y » et les seniors, appelle des approches publiques adaptées. Nécessité morale : les institutions publiques doivent retrouver la pleine confiance des citoyens. Nécessité démocratique : les citoyens aspirent de plus en plus à participer aux décisions publiques. Nécessité structurelle : comme tout organisme vivant, l'évolution est la condition de survie des administrations publiques. C'est « l'impuissance publique » qui menace l'administration française, sa légitimité et son efficacité. Ce risque doit inspirer une profonde rénovation de ses modes d'action et de son état d'esprit.

Comme l'écrivait il y a 10 ans Geoff Mulgan, le directeur de la fondation britannique d'innovation NESTA : c'est un lieu commun que de dire que les organismes publics ne peuvent pas innover, par opposition au secteur privé. Mais cela est « aux antipodes de l'histoire de l'innovation. Deux des innovations les plus profondes des 50 dernières années ont été internet et le 'world wide web'. Les deux venaient d'organismes publics : respectivement la DARPA¹ américaine, et le CERN² européen. En regardant plus loin en arrière, les entreprises n'ont pas été particulièrement innovantes dans l'histoire de l'humanité, au moins jusqu'à la fin du 19^{ème} siècle. [...] Des milliers d'agents publics à travers le monde ont découvert de nouvelles méthodes contre le SIDA, pour la promotion de la santé, l'éducation, la vaccination à grande échelle »³.

L'administration française dispose d'une ressource à même de lui permettre de trouver des solutions adaptées pour ce monde qui vient. Cette ressource est humaine : ce sont les plus de 5 millions d'agents publics qui lui apportent leurs compétences. L'humain est l'élément-clé de toute adaptation des systèmes, de toute innovation, pour saisir pleinement la complexité de la société actuelle et y trouver de nouvelles réponses. Que ces dernières passent par des outils numériques est une évidence, mais on ne saurait confondre l'outil avec la main qui le tient, et l'esprit qui le guide.

Cette dynamique d'innovation du secteur public doit être au service de l'amélioration de la vie des citoyens. On parle d'innovations « centrées sur l'humain », ou sur l'utilisateur des services publics.⁴ Il faut partir d'une compréhension fine des besoins et attentes de l'utilisateur, qu'il s'agisse du client d'un commerce ou de l'utilisateur d'un service public. C'est un défi contemporain : redéfinir la primauté de l'humain, à l'ère du numérique.

Face à cet immense chantier de la modernisation de l'administration française, le Secrétariat général pour la modernisation de l'action publique (SGMAP) a engagé des actions en matière d'innovation publique. Il porte aujourd'hui cette dynamique avec de nombreuses administrations, et souhaite ici en partager les enseignements et ouvrir le débat sur les défis collectifs à relever dans les années à venir.

¹ Agence pour les projets de recherche avancée de défense.

² Organisation européenne pour la recherche nucléaire.

³ Geoff MULGAN, Ready or not ? Taking innovation in the public sector seriously, NESTA, Avril 2007.

⁴ « Human centric » ou « user centric » en anglais.

L'innovation publique : des valeurs et des méthodes

Les méthodes classiques des administrations prouvent souvent leurs limites par leur caractère bureaucratique et « top-down ». L'innovation publique qui émerge depuis quelques années en France et dans le monde appelle à la déconstruction de ces habitudes pour générer une nouvelle vision qui part du terrain et se définit par des valeurs, de nouvelles méthodes pour répondre aux enjeux des politiques publiques.

✓ Des valeurs pour transformer la culture de l'administration

7 principes peuvent être identifiés pour développer l'innovation dans la culture professionnelle de l'administration française :

- *La primauté de l'utilisateur : partir des besoins et des usages observés sur le terrain*

A l'approche normative de l'administration française doit se substituer une autre approche de l'action publique centrée sur l'humain, et en particulier sur les usagers (pouvant être les agents sur des sujets internes aux administrations). Développer une approche par « événements de vie » dans les administrations (que se passe-t-il quand un usager déménage, quand il/elle doit refaire son passeport...) permet à l'agent public de dépasser les segmentations administratives, pour se centrer sur l'utilisateur et la manière dont se passe la relation à l'administration lorsqu'il vit ces événements. En se mettant dans la peau de l'utilisateur, en dessinant son parcours pour accomplir ces démarches, certains nœuds de complexité jusqu'ici peu visibles se révèlent alors aux agents, laissant apparaître des solutions relevant parfois de l'évidence jusqu'alors enfouie.

- *L'ouverture : décloisonner les structures et les méthodes*

Ouverte sur les nouvelles connaissances et la recherche, l'administration doit constamment disposer d'une riche palette d'outils venant des sciences humaines et sociales, juridiques, de l'approche cognitive.... Il est pertinent d'« hybrider » les disciplines pour agir finement, plutôt que de voir un problème à l'aune d'une seule méthode que l'on souhaiterait appliquer à tout prix. Ce décloisonnement vaut aussi entre structures : faire travailler ensemble des acteurs issus d'organisations et de métiers différents est devenu une nécessité pour répondre à la complexité des enjeux. Comment simplifier les points d'accès des usagers aux services publics si chaque administration y travaille dans son coin ? En réunissant toutes les parties prenantes publiques et privées autour de la régulation juridique des nouvelles mobilités (émergence d'Uber et des VTC), le MarsLab canadien a produit un nouveau cadre fiscal pour la ville de Toronto, qui a permis de collecter près de 30 M€ d'impôts nouveaux par an.

- *La coproduction : associer les parties prenantes autour de solutions concrètes*

Qu'il s'agisse de créer un nouveau service, ou de l'adapter aux nouveaux usages, il est essentiel de faire appel à l'intelligence collective en associant la pluralité des acteurs concernés : agents, usagers, associations, chercheurs, entreprises, experts. Deux approches peuvent traduire ce principe en actes : l'innovation participative, à partir des idées des agents, quels que soient leur métier ou leur position hiérarchique ; l'innovation ouverte en étendant cette démarche à l'ensemble des parties prenantes d'une organisation ou d'un thème. Ces initiatives se sont diffusées ces dernières années dans les administrations françaises : prix de l'innovation, hackathons et autres formats créatifs ouverts au public. Pionnier en la matière, le ministère de la défense réalise depuis 30 ans les meilleures idées de

ses agents, comme le plasma lyophilisé⁵ et la tente de survie aérolargable⁶, pour n'en citer que deux exemples.

- *L'action : s'inscrire dans la logique du « faire »*

L'analyse et les connaissances produites avec ces approches doivent être au service d'une culture du prototype, de la réalisation concrète de pistes de solutions. L'administration d'aujourd'hui doit être un lieu du « faire ». Les agents publics peuvent produire eux-mêmes de nouvelles solutions, pas seulement appliquer des procédures. Par cette dimension créative, « innovation » n'est pas synonyme de « modernisation ». Plus en rupture dans son ambition, elle s'incarne dans des réalisations nouvelles, voire dans un premier temps marginales.

- *L'agilité : tester rapidement sur le terrain*

Concevoir vite un premier prototype pour le tester permet d'avoir rapidement de premiers éléments sur ce qui marche ou pas. Des itérations successives, à l'épreuve du terrain et des usagers, permettent d'obtenir une solution éprouvée. C'est en cherchant, en tâtonnant et en laissant de l'autonomie aux « équipes projets » qu'adviennent les grandes inventions.

- *L'expérimentation : reconnaître le droit à l'erreur*

Si les « GAFAM »⁷ sont connus pour leurs succès planétaires, comme l'iPhone ou l'iPad pour Apple, cela ne doit pas occulter que le taux d'échec sur leurs produits est souvent de l'ordre de 90 % ! Pour obtenir de grandes réussites, il faut beaucoup essayer. De nombreux échecs retentissants, par exemple dans les projets informatiques de l'Etat, ont montré la pertinence de commencer « petit » plutôt que de vouloir d'emblée construire des cathédrales. Ceux qui considèrent aujourd'hui l'innovation comme un risque se trompent : le vrai risque est de se lancer dans des grands projets sans avoir commencé petit. Reconnaître le droit à l'erreur, c'est un autre mode d'apprentissage. Il s'agit de faire sienne cette citation de Nelson Mandela : « *Je ne perds jamais. Soit je gagne, soit j'apprends.* »

- *L'impact : innover pour répondre à des problèmes*

L'innovation doit aller de pair avec l'évaluation. Cette démarche doit être pensée en amont et systématique : d'abord pour mesurer les résultats d'une innovation, pour ensuite juger la pertinence de leur plus large déploiement.⁸

✓ **Des méthodes pour travailler autrement dans les administrations**

A ce stade, nous retenons au SGMAP deux méthodes, qui peuvent être complémentaires et constituent le cœur de l'innovation publique.

Le design incarne deux principes-clés : le centrage sur l'utilisateur, et le test rapide de solutions provisoires. On peut dater de 2002, avec la création du MindLab, laboratoire d'innovation interministériel du Danemark, l'intérêt porté en Europe aux méthodes du design pour créer de nouveaux services publics, ou les adapter aux nouveaux usages et à la diversité des attentes sociales. Christian Bason, ancien directeur du MindLab, voit ainsi l'intérêt majeur du design appliqué aux administrations dans « *l'exploration de nouvelles*

⁵ Réalisé par des agents du service de santé des armées, il se reconstitue en moins de 6 minutes et est universel en termes de groupe sanguin.

⁶ Conçue par des agents du peloton de gendarmerie de haute montagne de Chamonix, cette tente peut être larguée au sol par un hélicoptère dans des conditions rendant impossible son atterrissage, et permet aux personnes en détresse de se protéger du froid et de survivre au moins 24 heures avant l'arrivée des secours.

⁷ Acronyme regroupant Google, Apple, Facebook, Amazon et Microsoft.

⁸ Cette question de la diffusion des innovations fait l'objet du rapport [« Ensemble, accélérons ! Accompagner les acteurs de l'innovation dans leur changement d'échelle »](#), que nous avons publié en 2015.

manières de créer de l'innovation dans le processus d'action publique lui-même. »⁹ Qu'est-ce qu'une bibliothèque à l'ère du numérique ? Tel a été l'objet d'un des projets de design que nous avons mené avec l'ENSCI¹⁰ à la Bibliothèque nationale de France, et qui conduit à des réalisations concrètes dans les services proposés aux visiteurs.

L'approche comportementale constitue un autre levier d'innovation publique. En se fondant sur une connaissance fine des mécanismes décisionnels humains, cette branche de l'économie, portée notamment par Daniel Kahneman, prix Nobel d'économie en 2002, intéresse l'action publique à deux niveaux. Elle peut être intégrée dans la conception de normes et textes réglementaires, pour anticiper leur effectivité. Elle permet de concevoir des incitations douces (« nudges » en anglais) pour encourager les individus à adopter des comportements plus « vertueux » pour l'intérêt général. Comment amener les contribuables à déclarer en ligne leurs revenus ? Le SGMAP a développé des « nudges » pour cela avec la Direction générale des finances publiques dans la communication effectuée ces dernières années.

Sur la base de ces expériences, il nous semble nécessaire d'aller plus loin, pour accroître l'impact de ces démarches au service des administrations et des usagers.

⁹ Christian BASON, *Design for policy*, Routledge, 2014.

¹⁰ Ecole nationale supérieure de création industrielle.

Une nouvelle ambition pour l'innovation publique

5 défis peuvent permettre à l'administration française de franchir une nouvelle étape dans la diffusion de l'innovation :

- *Réaliser et diffuser des innovations utiles au plus grand nombre*

La question fondamentale ici est celle du rapport au temps. Prôner l'agilité et la rapidité ne résout pas la difficulté du « faire », du temps - souvent long dans les faits - de la mise en œuvre, de la difficulté de passer des idées aux projets. Pour répondre à ce défi, un incubateur de projets innovants pourrait être créé dans chaque ministère, pour développer des prototypes de services publics jusqu'à leur mise en œuvre. Certains en sont déjà dotés (le ministère de l'écologie, de l'environnement et de la mer), et d'autres y travaillent.

- *Encourager la capacité d'innovation de 5 millions d'agents publics*

L'innovation publique ne vaut que si elle est portée par les agents eux-mêmes. Elle peut redonner davantage de sens, d'intérêt, voire de bien-être au travail pour les agents publics, en testant des méthodes originales par rapport aux habitudes administratives. Ces apprentissages créent de nouvelles compétences et enrichissent le capital humain du secteur public.

Autre point-clé : changer l'échelle de la population concernée par ces nouvelles pratiques. Il s'agit de s'adresser aux 5 millions d'agents publics. Plusieurs outils sont à mobiliser : la formation (initiale et continue, et surtout des formations-actions par l'expérience concrète), des outils en ligne utilisables par tous¹¹, un management de l'innovation dans les administrations, l'animation de communautés professionnelles ou d'événements-phares comme la semaine de l'innovation publique.

Et pourquoi ne pas créer un droit à l'innovation pour tout agent public, quel que soit son métier ou son statut hiérarchique, afin qu'il puisse tester de nouvelles solutions pour améliorer son travail ? Affirmer ce droit à l'innovation devrait se traduire par un message politique puissant. Il est urgent de libérer les capacités d'initiative des agents publics, de valoriser leur créativité et leurs compétences, afin de redonner des leviers d'action aux administrations pour qu'elles répondent plus efficacement à la complexité de notre société, et apportent un démenti aux critiques sur « l'impuissance publique ».

- *Ouvrir les administrations à la participation citoyenne*

Le secteur public est aujourd'hui interpellé par l'exigence démocratique de mieux intégrer les citoyens. L'Etat a commencé à y répondre, par des consultations sur des projets de loi (pour une République numérique) ou par des événements « Ministères ouverts ». Les collectivités peuvent nous inspirer pour aller plus loin collectivement. Plateforme en ligne « Madame la Maire, j'ai une idée », budget participatif, défis lancés aux citoyens sur un thème donné, sont des moyens utilisés notamment par la Ville de Paris et qui permettent d'engager les citoyens.

Le SGMAP pourrait à l'instar de ces exemples, organiser des défis nationaux, lancés régulièrement par un ministre, pour mobiliser largement des citoyens et des agents dans la proposition de solutions innovantes à un problème public d'ampleur nationale. Le SGMAP a déjà testé ce format, au cours de « nudge challenges » qui ont chacun fédéré une centaine d'étudiants de plusieurs pays et produit des solutions pertinentes, en 2015 pour trouver des éco-gestes contre le réchauffement climatique, et en 2016 pour enrichir la candidature olympique Paris 2024, invite à développer ces défis. Des partenariats avec des réseaux

¹¹ Le SGMAP a mis en ligne dernièrement « Comment faire », une boîte à outils pour mener un projet de conception de service public : <http://comment-faire.modernisation.gouv.fr>.

d'universités et de grandes écoles pourraient permettre de faire de ces défis des événements récurrents.

- *Associer l'humain et le numérique*

L'humain fait le numérique. Les outils n'ont de sens qu'en étant étroitement articulés à l'humain et aux usages des utilisateurs. Le défi est donc ici de dépasser l'illusion du tout-numérique. Une application sur smartphone n'est pas innovante par principe, si elle ne rencontre aucun usage !

Il faut penser ensemble ces deux dimensions de la modernisation pour concevoir des services publics « attentionnés » aux usagers à l'ère du numérique. Dernier exemple en date, #HackEgalitéFH, le hackathon sur l'égalité professionnelle femmes/hommes, organisé par le SGMAP, a permis de faire émerger de nouvelles solutions en associant des compétences numériques, du design et des sciences sociales, pour enrichir cette politique publique. Ce type de projets doit être développé.

- *Transformer les cadres de travail du service public*

La formule des « laboratoires » a rencontré un succès croissant ces dernières années, en France et dans le monde, y compris dans le secteur public. Lieu et démarche d'innovation au sein d'une institution, un « lab » fournit un cadre pour expérimenter, conduire des projets avec des méthodes innovantes et diffuser une culture nouvelle auprès des agents. Après plusieurs opérateurs publics et des collectivités, des services déconcentrés de l'Etat font l'expérience des labs depuis quelques mois. Douze « laboratoires d'innovation territoriale » ont ainsi été lauréats d'un appel à projets mis en œuvre par le SGMAP dans le cadre du programme d'investissements d'avenir. Très prometteurs, ceux-ci ont d'ores et déjà fédéré des communautés d'acteurs territoriaux (services de l'Etat, collectivités, associations, usagers, startups, chercheurs, entreprises...) autour de ces projets portés par les préfets de région.

Cet exemple, après de nombreuses réussites en particulier dans d'autres Etats (Danemark, Royaume-Uni, Canada, Etats-Unis, Chili), incite à envisager la création d'un lab à portée nationale au cœur de l'administration française, avec une assise interministérielle et un lien nouveau avec les collectivités et les opérateurs publics. Cette ambition collective doit aujourd'hui être portée au plus haut niveau, afin d'améliorer le service rendu aux usagers, l'efficacité de l'action publique, et faire de la France un leader mondial de l'innovation publique. En un mot : concevoir autrement les politiques publiques.

