

Annuaire des Sciences Administratives Suisses
Yearbook of Swiss Administrative Sciences

J A H R B U C H
der Schweizerischen Verwaltungswissenschaften

2 0 1 6

SGVW | SSAS | SSSA

Schweizerische Gesellschaft für Verwaltungswissenschaften
Société Suisse des Sciences Administratives
Società Svizzera delle Scienze Amministrative
Swiss Society of Administrative Sciences

Agences publiques d'innovation: évolution ou révolution?

Anja Wyden Guelpa

Chancelière d'Etat, République et canton de Genève

Christophe Genoud

Vice-chancelier, République et canton de Genève

Patrick Genoud

*Genève Lab, Direction générale des systèmes d'informations,
République et canton de Genève, Genève*

Depuis quelques années, le secteur public a vu dans plusieurs pays la création d'agences publiques ou para-publiques dont la tâche principale est de servir de laboratoires d'idées ou d'incubateurs d'innovation. Ces „public policy labs” se placent à la pointe des démarches créatives inspirées du design et utilisées dans le monde du numérique.

Cet article interroge les raisons qui ont présidé à l'émergence de ces agences. En analysant une dizaine d'organisations actives dans l'innovation dans le secteur public créées entre 1998 et 2014, nous observons que celles-ci répondent clairement à des besoins internes au secteur public de nature managériale et de légitimation de l'action publique, en impliquant les agents internes (agents publics) et les acteurs externes au secteur public (usagers et citoyens).

Mots clés: innovation, management public, agences, politiques publiques, nouvelle gestion publique

1 Introduction

En matière d'innovation et de créativité, le secteur public a souvent fait appel à des entreprises de conseil privées pour mener des réformes, conseiller l'administration ou introduire des démarches innovantes. Ces interventions ponctuelles et de l'extérieur sont également complétées ou accompagnées d'initiatives visant à introduire de nouvelles méthodes dans la gestion du secteur public, comme ce fut le cas avec la nouvelle gestion publique (ou new public management). La littérature en matière de management public consacrée à la question de l'innovation est peu abondante et surtout récente (voir Casebourne 2014). L'innovation dans le secteur public y est définie comme „le processus de création de nouvelles idées, et leur implémentation pour créer une valeur ajoutée pour la société”¹ (Bason et al. 2013: 11). Elle vise également la mise en place de processus nouveaux ou améliorés (focus interne) et de services (focus externe) (Rivera Leon et al. 2012)². Sur cette base, des approches visant à identifier les critères de réussite de l'innovation dans le secteur public ont récemment été engagées (Emery et al 2016) ouvrant ainsi un champ d'investigation empirique nouveau.

La littérature existante portant sur l'innovation dans le secteur public puise souvent dans la littérature managériale développée dans le secteur privé pour développer sur ce socle un corpus théorique ou pratique propre et adapté au secteur public. La nouvelle gestion publique (ou NPM)

¹ Notre traduction de l'anglais.

² Notre traduction de l'anglais.

apparue voilà plus de vingt ans en est une illustration parfaite (Osborne & Gaebler 1993; Finger et al 1997; Schaedler 1995). Confirmant cette tendance, mais sans attendre que les manuels de management public n'aient commencé à véritablement embrasser les développements concrets déjà observables, l'apparition d'un nouveau type d'acteurs publics ou para-publics s'est produite ces cinq à dix dernières années. Leur mission première est d'initier, de développer et d'ancrer l'innovation au sein du secteur public selon des approches nouvelles et largement expérimentales, constatant que la nouvelle gestion publique n'était pas en mesure de cultiver une motivation suffisante des fonctionnaires pour promouvoir l'innovation dans le secteur public contrairement à l'une de ses promesses (Casebourne 2014: 4).

Nous avons souhaité dans le cadre de cet article dresser un panorama de quelques-unes de ces institutions dont les missions, les méthodes de travail, le fonctionnement et la structure diffèrent de ce qui a été le plus souvent observé jusque-là. Désignés sous le vocable de „Innovation teams or labs“ (Puttick et al. 2014) ou de „Public Policy Labs“ (Fuller et al. 2016), ces organismes sont souvent décrits comme des structures émergentes „focused on designing public policy through innovative methods that involve all stakeholders in the design process“ et dont les activités reposent sur des „evidence based approaches, which places the end users at the center of each stage of the policy making process“ (Fuller et al. 2016: 1). Au-delà des analyses déjà réalisées sur ces nouvelles entités, nous entendons dans cet article identifier les éléments contextuels et structurels ayant présidé à leur création. Plus spécifiquement, nous postulons, à la différence d'approches comme la nouvelle gestion publique dont la mise en place relevait d'une volonté souvent extérieure à l'administration (gouvernement, parlement etc.) portant notamment sur l'efficacité, que les motivations et les raisons qui ont mené à la création de ces „labs“ reposent sur des besoins et des considérations internes au secteur public, que celles-ci relèvent d'objectifs managériaux (motivation du personnel et formation) ou de légitimation de leurs actions (réponse aux besoins des usagers et des citoyens).

Nous avons ainsi visité une dizaine de structures publiques, parapubliques ou privées actives en matière d'innovation publique³. Elles ont été créées entre 1998 pour la plus ancienne et 2014 pour la plus récente. En avril et mai 2016, nous avons ainsi interrogé une dizaine de structures d'innovation parmi les plus réputées en Europe, certaines au cours de visites et d'autres par le biais de Skype. Ces dix structures – Nesta, le Mindlab, la 27^e Région (Superpublic), le Innovation Unit, le Policy Lab, la Sao Paulo Aberta, le Design Research Lab, le Spark Labs, le Open Innovation Space et la Public Art Lab (voir Annexes 1 et 2) – tentent, chacune à leur échelle et dans des contextes différents, de répondre à un impératif de promotion de l'innovation dans le secteur

³ A notre connaissance il n'existe à ce jour qu'une seule initiative équivalente en Suisse: Genève Lab, le living lab (réf: https://fr.wikipedia.org/wiki/Living_Lab) de l'administration genevoise créé en octobre 2016 par la Direction générale des systèmes d'information de l'Etat de Genève avec un appui fort du magistrat chargé de l'informatique cantonale. Genève Lab a pu être constitué à partir de structures internes déjà existantes, sans création de poste et sans financement initial conséquent. Avec ce living lab, le canton de Genève a voulu se doter d'un dispositif au service de l'action publique qui puisse prendre en compte la transition numérique en exploitant les nouveaux leviers d'innovation pour accompagner les porteurs de projets internes. Il se positionne ainsi comme un vecteur de changement de l'administration cantonale à l'ère du numérique. En s'appuyant sur des approches de type design thinking, il embarque toutes les parties prenantes de la société civile: les citoyens, les communes, le secteur privé, le monde académique et l'administration cantonale pour favoriser l'innovation en co-création. En référence à la typologie évoquée plus bas, Genève Lab a l'ambition de se positionner tout à la fois comme un développeur et créateur, comme un facilitateur, et comme un éducateur.

Au moment de rédiger ces lignes, Genève Lab venait à peine de voir le jour et n'avait donc pas suffisamment de recul pour pouvoir enrichir les retours d'expérience présentés dans cet article.

public en s'appuyant sur des méthodes et des outils faisant la part belle à la co-création, à la pluridisciplinarité et à l'expérimentation (« design thinking⁴ »), tout en mettant les besoins et les attentes des utilisateurs au centre (« human centered design⁵ »). Nous avons mené des entretiens ouverts sur la base d'une liste de questions formulées. La durée des entretiens a oscillé entre une heure et une heure trente. La liste des personnes rencontrées ainsi que différentes informations concernant ces institutions sont présentées en fin d'article. Une analyse documentaire sur la base de publications officielles et de références internet a complété l'analyse. Pour le présent article, nous ne discutons que de celles qui développent une activité directement liée avec la gestion publique.

A quels besoins répondent ces institutions? Comment ont-elles été créées? Quels types de prestations délivrent-elles? Quelles méthodes emploient-elles? Quelles trajectoires ont elles suivi? Voici quelques-unes des questions que nous adressons dans cet article. A la lumière de cette première analyse, nous cherchons à mettre en perspective les raisons du développement de ces institutions par rapport aux approches regroupées sous le terme de nouvelle gestion publique.

Dans un premier temps, l'article examine les raisons qui ont mené à la création de ces nouvelles organisations au sein du secteur public. Nous présentons ensuite la palette d'activités qu'elles assurent et leurs rôles au sein de l'appareil administratif. Une troisième section analyse les méthodes qu'elles emploient. Sur la base de ces éléments, nous proposons comme Puttick et al. (2014) une typologie de ces institutions et relevons quelques points saillants de cette analyse. Enfin, nous concluons en observant que ces „labs“ contiennent les germes d'une nouvelle manière d'appréhender l'action publique tournée vers l'expérimentation et reposant à la différence d'approches existantes sur la sollicitation active et concrète des agents de la fonction publique et des usagers et citoyens.

2 L'innovation comme un impératif

Si les raisons qui ont présidé à la création de ces structures et le contexte dans lequel elle s'est opérée varient fortement, une constante émerge clairement: la prise de conscience qu'un changement (parfois radical) dans le fonctionnement du secteur public est indispensable même s'il est difficile et complexe, voire douloureux. C'est aussi le constat que le statu quo serait pire que d'échouer qui est souvent avancé. Cette «évidence» n'a en elle-même rien d'exceptionnel et a inspiré ou est à l'origine de nombre de démarches visant à introduire l'innovation dans le secteur public. Ce qui est nouveau dans le cas des institutions visitées est que ce sentiment de nécessité, voire d'urgence, a initié des approches résolument expérimentales, en rupture avec les façons traditionnelles de modernisation de l'administration publique, soit non nécessairement fondées sur des outils méthodologiques prédéfinis, quand bien même les approches de type «design thinking» sont souvent présentes.

Plus prosaïquement, trois types de raisons sont invoqués pour expliquer la création de ces structures. La première appuie sur des enjeux de management. Constatant une faiblesse lorsqu'il s'agit de capitaliser sur les talents individuels en matière d'innovation, le Nesta a, par exemple,

⁴ „Design thinking can be described as a discipline that uses the designer's sensibility and methods to match people's needs with what is technologically feasible and what a viable business strategy can convert into customer value and market opportunity" (Brown 2008) et Brown (2009).

⁵ „Human centred design is based on the use of techniques which communicate, interact, empathize and stimulate the people involved, obtaining an understanding of their needs, desires and experiences which often transcends that which the people themselves actually realized. Human centred design is thus distinct from many traditional design practices because the natural focus of the questions, insights and activities lies with the people for whom the product, system or service is intended, rather than in the designer's personal creative process or within the material and technological substrates of the artefact" Giacomini (2014: 610).

pour ambition „d'aider les personnes et les organisations à faire naître de grandes idées“ après une période centrée sur l'illustration des pistes d'innovation. La seconde catégorie de justifications met l'accent sur des besoins en termes de fonctionnement de l'appareil administratif et sur les prestations qu'il délivre. «Rendre l'administration agile» (Mindlab), «Renouveler les méthodes dans l'administration publique» (27^e Région), «Soutenir la réforme du secteur public» (Innovation Unit) et «Tester de nouvelles méthodes de design de service et de politique publique» (Nesta et Policy Lab) sont autant de raisons qui sont à l'origine de ces institutions. La troisième renvoie à des principes qui sont au fondement même de l'action publique. Dans le cas du Sao Paulo Aberta (SPA), il s'agissait d'introduire plus de transparence dans la gestion publique, d'impliquer plus largement la population dans le design et la définition des prestations publiques et de renforcer ainsi l'intégrité et une certaine confiance dans des institutions dont la crédibilité pouvait être écornée.

L'existence d'un besoin ou d'une nécessité d'agir ne suffisant pas, il faut encore que l'initiative de créer l'institution découle d'une décision concrète matérialisant une volonté claire d'agir. Dans de nombreux cas, cette initiative est le fruit de la volonté d'une personne, d'un sponsor (homme politique ou haut fonctionnaire) qui thématise l'enjeu et qui obtient des moyens pour initier le mouvement. Dans le cas de Sao Paulo Aberta, le chef de cabinet du maire de la ville a réussi à convaincre le nouvel élu de lancer un programme d'organisation de «cabinet virtuels» dans lesquels la population a pu poser des questions à l'administration. Capitalisant sur le succès de ces expériences, le maire a finalement permis la création du SPA. Pour le Nesta, c'est l'initiative d'un membre important du parti travailliste qui a réussi à convaincre le gouvernement britannique de se doter d'une structure pérenne active dans la promotion de l'innovation. Dans le cas du Mindlab, c'est à l'initiative du directeur opérationnel du ministère que l'unité a été créée. Sans un sponsor volontariste, disposant d'une détermination forte et d'une vision claire des enjeux, il est fort probable que celles-ci n'auraient pas vu le jour et n'auraient pas continué à exister jusqu'à aujourd'hui. A ce constat, s'ajoute celui que dans la quasi-totalité des cas, c'est généralement à une démarche de type «top-down» que l'on assiste. Le cas de la 27^{ème} Région (Superpublic) diffère quelque peu, puisque les fondateurs sont multiples et la création de la structure s'est faite sur un mode tout d'abord de projets avant de devenir une association sans le soutien structurant d'un sponsor. On relèvera à ce stade l'importance du soutien initial au plus haut niveau politique pour rendre possible la création puis le développement et l'institutionnalisation de la structure.

Les plus anciennes de ces institutions – Nesta (1998) et Innovation Unit (2002) – ont déjà une histoire riche et dont les trajectoires méritent que l'on s'y attarde. Dans ces deux cas, l'agence a été créée soit directement à l'intérieur même de l'appareil administratif (Innovation Unit), soit dans son environnement immédiat sous la forme d'une institution publique disposant de la personnalité juridique (Nesta). Après quelques années, ces deux institutions ont pris leur autonomie: le Nesta est devenu en 2010 une fondation à but non lucratif financée par la Loterie nationale; l'Innovation Unit est devenu en 2007 une association à but non lucratif financée intégralement par les mandats qu'elle réalise. Les raisons qui ont mené à cette autonomisation sont multiples et mériteraient une analyse plus poussée. Nous avançons toutefois deux pistes d'explications. Premièrement, à l'image du cas du Innovation Unit – créé à l'origine au sein du département britannique de l'éducation – au fur et à mesure des succès rencontrés et de l'élargissement de ses interventions à d'autres secteurs de l'administration, une émancipation a été rendue indispensable: en offrant désormais leurs prestations en dehors de leur périmètre originel, ces institutions ont recherché une certaine autonomie, ceci pour des raisons d'acceptabilité et de légitimité. Deuxièmement, à l'image du Nesta – délibérément créé par le politique en dehors de l'appareil administratif – l'émancipation progressive de la structure n'a été que la poursuite logique d'une tendance à l'autonomie originellement envisagée, plus favorable au développement d'une agilité souvent peu présente au sein de l'appareil administratif.

Figurant également au titre des aînés, le Mindlab n'a quant à lui pas changé de structure depuis sa création en 2002. Se décrivant comme une «unité trans-gouvernementale d'innovation», le Mindlab dépend de trois ministères du gouvernement danois: économie et croissance, éducation, emploi, auxquels s'ajoute la municipalité d'Odense. Ses prestations sont destinées à ses financeurs.

La plus récente des structures visitées, le Policy Lab a été créé en 2014, il est rattaché au Cabinet Office, soit l'administration exécutive qui assure le soutien direct au Premier ministre britannique.

Créée en 2008, la 27^{ème} région (Superpublic) n'a pas suivi la même trajectoire. Née de l'association d'individus désireux de créer un «think-do-tank», la structure a pris la forme d'une association financée par des grands partenaires publics (régions, départements etc.), par des partenaires spécifiques aux différents programmes de recherche, par des mandats et par un système d'adhésion. Cela permet à la 27^{ème} région de prendre part à la gouvernance de la structure, ce qui lui confère une grande autonomie de gestion et d'action.

Il est intéressant de relever, que deux tendances semblent caractériser les trajectoires qu'ont suivies ces institutions. La première autorise à penser que les institutions créées à l'intérieur des administrations, ou dans leur étroite proximité, finissent par progressivement s'autonomiser. La seconde, plus forte et qui renforce la première, indique qu'au fil du temps, la palette des prestations ainsi que le cercle des bénéficiaires s'élargit. Ces premiers constats empiriques mériteraient d'être approfondis et confrontés à des analyses plus développées, par exemple à l'aide d'approches théorisant l'autonomisation des agences publiques ou la délégation de tâches publiques à des organismes indépendants (voir Thatcher and Stone Sweet 2002) et qui justifient celles-ci par des critères comme la crédibilité d'action, l'expertise, l'efficacité et le „blame shifting“.

3 Prestations et missions: créer un écosystème favorisant l'innovation

S'il est un maître-mot qui caractérise ces démarches, il s'agirait de celui d'«accompagnement». La création de ces structures résulte de la volonté de soutenir les initiatives émergentes, mais surtout de promouvoir et de développer des compétences et des réflexes organisationnels favorisant l'innovation dans le secteur public. Si le conseil fait partie des prestations fournies par ces institutions, l'accent est clairement mis sur le transfert de compétence, la formation et l'apprentissage organisationnel. Transmission du savoir-faire à l'équipe impliquée et autonomie des parties prenantes sont au cœur de la philosophie d'action de ces institutions. Dès lors que les interventions reposent sur des démarches expérimentales faisant appel au prototypage et à la multidisciplinarité on insiste fortement sur le «faire» (ou «do» en complément du «think»). Mettant l'accent sur le processus de création de solutions et de résolution du «problème», l'action de ces structures favorise «l'empowerment» de l'équipe de projet qui met la main à la pâte au cours du processus. Il y a là une différence fondamentale avec des interventions externes de consultants plus traditionnelles dont l'activité suit les étapes suivantes: identification des enjeux et du problème, collecte d'informations, analyse à l'interne, restitution de l'analyse et des actions à mettre en œuvre, éventuellement mise en œuvre. Dans une telle situation, l'accompagnement se limite le plus souvent à la phase de mise en œuvre, les étapes précédentes constituant l'expertise externe facturée au client. Il n'y a pas ou peu de transmission de compétence ou de savoir-faire. Dans les cas qui nous intéressent, la démarche est totalement inverse. L'intervention externe est un accompagnement de bout en bout. Le client (l'organisation publique sollicitant l'intervention) effectue la plus grande partie du travail et ce faisant apprend et développe elle-même des capacités organisationnelles pour poursuivre, développer et étendre les savoir-faire acquis lors de l'intervention, selon une approche de type «learning as you go» (Breckon 2015: 25).

Plus fondamentalement, l'action de ces agences contribue autant à la transmission de compétences, qu'elle ambitionne d'agir sur la culture d'entreprise des organisations avec la perspective d'introduire un changement en profondeur. Dans cette perspective, l'intervention de l'institution est envisagée dès le début comme une action dans la durée dont l'impact ne doit

pas se limiter à un cas ou à une succession d'interventions. Au contraire, en ayant recours à des méthodes de travail reposant sur l'analyse sociologique (27^{ème} Région), l'anthropologie (Nesta), ces institutions apportent moins conseil et expertise que des outils pour leurs clients leur permettant d'accomplir la tâche requise et de reproduire celle-ci dans d'autres circonstances ou même mieux de les diffuser au sein de l'organisation selon une logique opportuniste et organique. Le Mindlab travaille par exemple à identifier des «Labrats»: des personnes créatives actives au sein des offices des ministères et qui se retrouvent souvent isolées. L'idée est ainsi de les rassembler au sein d'une communauté interne active (que l'on pérennise avec des événements réguliers), facilement mobilisable au cœur des projets. Pour reprendre un terme utilisé par plusieurs interlocuteurs, il s'agit moins de multiplier les interventions pour réaliser des projets innovants que de créer un «écosystème» interne propice à l'innovation dans les organisations publiques. L'ensemble de ces structures recourent à des méthodes immersives et de co-création.

4 «Anything goes» ?

L'originalité majeure que présentent ces institutions porte sur leurs méthodes de travail. L'approche la plus souvent évoquée est celle du «design thinking», même si une observation attentive relativise ce constat. En effet, si la plupart mentionnent cette approche, d'autres s'en distancient, à l'image de la 27^{ème} Région qui préfère mettre l'accent sur la nécessité de multiplier les méthodes et les disciplines utilisées.

Derrière l'appellation générique de «design thinking», on retrouve une série d'approches de l'innovation et de son management qui se veulent une synthèse entre la pensée analytique et la pensée intuitive. Elles s'appuient sur un processus de co-créativité et de co-conception impliquant les idées et les retours de l'utilisateur final à toutes les étapes des projets innovants. Il s'agit notamment de créer des solutions qui font du sens pour les utilisateurs, qui correspondent à leurs valeurs, à leurs attentes et à leurs besoins avérés; le tout en laissant la place à la créativité de toutes les parties prenantes. L'interdisciplinarité y est ainsi privilégiée: sont convoquées des disciplines et des approches aussi diverses que le design, l'ethnologie, l'art, le storytelling ou la sociologie pour ne citer qu'elles. Dans le même esprit, le cercle des parties prenantes aux projets est élargi bien au-delà de ce qui se fait habituellement pour mieux prendre en compte la complexité des situations et pour amener le recul nécessaire.

Le prototypage et l'expérimentation sont également au cœur du design thinking. Ils permettent de très vite tangibiliser les concepts et confronter ainsi les solutions envisagées aux parties prenantes dans une dynamique itérative, rapide et bon marché. Le prototypage permet de gagner en empathie par identification avec l'utilisateur final, d'explorer les diverses options envisagées, de réaliser des tests et d'inspirer tous les membres de l'équipe de projet. L'expérimentation permet d'affiner les solutions dans leur contexte d'utilisation, d'avoir un retour de l'utilisateur et de raffiner le «bon point de vue» dans une logique de boucle d'amélioration. Au-delà d'approches, de méthodes ou d'outils similaires, les démarches d'innovation portées par les structures rencontrées se caractérisent avant tout au niveau par la posture adoptée. Les qualités d'orientation utilisateurs, de collaboration, d'ouverture et d'humilité sont revenues souvent dans les échanges. Enfin la notion de mise en capacité des parties prenantes a toujours été évoquée comme la toile de fonds de leurs interventions.

Cette multiplicité de méthodes et d'outils qui se combinent peut donner a priori un sentiment de patchwork bricolé pas très éloigné du «anything goes» d'un Feyerabend (1979) en ce sens qu'il n'y aurait a priori pas d'approche unique pertinente. En réalité, cette combinatoire de méthodes et d'outils divers et variés est soigneusement coordonnée et agencée sous la forme de méthodologies globales conçues autant comme des boîtes à outils que comme des scripts cohérents et adaptables au cas par cas. Nesta offre à ce titre une littérature proposant méthodes, approches et études de cas riches et variés (ex. Nesta 2014; Clarence & Gabriel 2014). Le Mindlab

publie sur son site Internet (<http://metoder.mind-lab.dk/en/>) les méthodes et outils les plus souvent utilisés ainsi que les retours d'expériences associés.

5 Tentative de typologie

Puttick et al. (2014: 6) ont mené une analyse d'une vingtaine d'institutions de ce type dans le monde. Ils les ont regroupées en quatre catégories dont les caractéristiques correspondent à nos propres observations:

1. Les institutions créant des solutions pour résoudre des défis spécifiques. Il s'agit ici de développer des solutions réutilisables et généralisables entre agences gouvernementales. On parle ici de *développeurs* et de *créateurs*.
2. Les institutions qui impliquent les citoyens, la société civile et les entreprises pour trouver de nouvelles idées. Il s'agit alors d'ouvrir l'administration à de nouvelles idées et demandes provenant de l'extérieur. On parle alors de *facilitateurs* (enablers) qui créent les conditions de l'innovation de l'extérieur de l'administration.
3. Les institutions qui transforment les processus, les compétences et la culture de l'administration. On parle ici d'*éducateurs* ou *formateurs* d'interventions sous la forme de conseil et de formation visant à transformer la manière dont l'administration approche l'innovation.
4. Les institutions qui visent un changement plus large des politiques publiques et du système. On parle dans ce cas d'*architectes* qui élaborent des méthodes, concepts et approches qui peuvent être mis en œuvre et suivis par d'autres.

A la lumière de nos observations, il faut constater que les agences analysées peuvent appartenir à plusieurs catégories en même temps.

Il ressort de cette typologie et de cette analyse, deux constats. Premièrement, l'accent est très clairement placé sur l'apprentissage interne aux institutions au sein desquelles ces agences interviennent. L'intervention vise non seulement à transformer des processus, mais aussi et surtout la culture de l'organisation de sorte à la rendre mieux disposée envers l'innovation, que celle-ci porte sur des processus ou sur la politique publique qu'elle est chargée de conduire. Deuxièmement, l'intervention met l'accent sur l'implication de la société civile et des citoyens dans le design des prestations et des processus.

Au-delà, il nous est possible de relever quelques points saillants sous forme de mots-clés qui sont apparus dans le cadre de nos visites.

Opportunisme: que l'on parle de la création de ces structures ou de la nature des interventions qu'elles réalisent, il apparaît clairement que la capacité de leurs dirigeants de saisir des occasions se présentant, même petites, fondent la philosophie de leurs actions;

Risque: innover c'est prendre des risques. Aussi l'une des contributions de ces institutions est de fournir un cadre, des méthodes et des outils aux organisations dans lesquelles elles interviennent leur permettant de gérer les risques d'un projet et surtout de développer leur appétence au risque, source de créativité. En s'appuyant sur des méthodes et des outils éprouvés et en accompagnant les équipes de projets par des compétences de haut niveau, les risques inhérents à une démarche innovatrice sont réduits d'autant. La logique consistant à réaliser rapidement des prototypes et de les tester dans une démarche d'itération contribue également à minimiser les risques;

Flexibilité, agilité: méthodes, approches ou objets de l'intervention, ces institutions interviennent dans des domaines divers et variés avec le souci de s'adapter au contexte et aux enjeux organisationnels de sorte à répondre au besoin et à permettre au mandant de développer ses propres compétences pendant l'intervention;

Engagement: lors de chaque visite, nous avons été frappés par le degré d'engagement et par la disponibilité de nos interlocuteurs et par la modestie et l'humilité de leur discours. Illustrant

que dans la plupart des cas, ils ne sont que des soutiens à un travail qui est fait par leur client dans le cadre des interventions;

Environnement de travail: les lieux dans lesquels se trouvent certaines de ces institutions participent pleinement à la philosophie de leurs actions: lumineux et spacieux, propices à la créativité.

6 Conclusion

Ce survol de quelques institutions remarquables dans ce champ de promotion de l'innovation dans le secteur public ne suffit pas pour tirer des conclusions définitives. Il permet toutefois de mettre le doigt sur deux dynamiques qui le distinguent de la nouvelle gestion publique: l'accent sur l'implication des agents internes de l'organisation publique et sur celles des citoyens et des usagers. Nous souhaitons pour conclure évoquer quelques raisons qui plaident en faveur de ce postulat évoqué en début d'article.

Si le NPM initié il y a un quart de siècle n'avait pas pour ambition première de favoriser l'innovation au sein du secteur public, l'esprit qui soufflait alors avait pour ambition de «redynamiser» celui-ci et de responsabiliser ses acteurs. Sur le plan de la gestion des ressources humaines et particulièrement de l'innovation, les résultats de la NGP sont contrastés, pour ne pas dire pauvres (Giauque 2004). L'une des raisons de l'échec du NPM sur ce plan tient notamment au mécanisme d'incitation à l'innovation qu'elle prévoit. Dans la littérature du NPM, l'innovation y est décrite de manière très abstraite et repose sur des incitations extrinsèques (récompenses financières, etc.) plutôt que des mécanismes intrinsèques (éthos, co-création, etc.) (Casebourne 2014: 4).

Dans les approches étudiées ici, co-création, expérimentation, «human centered design», «design thinking» sont autant de pratiques, d'approches et de méthodes qui s'appuient sur les mécanismes de motivation des collaborateurs de l'administration publique véritablement considérés comme des acteurs. Engagés tout au long du processus d'innovation dans la réalisation, ces mécanismes intrinsèques de la motivation sont ainsi pleinement activés, à la différence des approches de type NPM n'agissant que sur les motivations extrinsèques ayant contribué à un fossé entre les promesses de la NGP et la réalité sur le plan managérial (Giauque 2004: 58) et de l'innovation.

Cette différence fondamentale entre les interventions plus traditionnelles venant de l'extérieur et celles reposant sur une implication directe du fonctionnaire et du citoyen dans le processus d'innovation est appelée à constituer à notre sens une tendance lourde en matière de management public. Certaines études en cours ne s'y sont pas trompées, puisqu'elles visent à identifier (Emery et al. 2016) les «innovation capabilities» dans les organisations publiques, soit les composantes organisationnelles et managériales favorisant l'innovation dans les écosystèmes publics. En ce sens, il nous apparaît que notre hypothèse de départ postulant une double justification à la naissance de ces agences (managériale et de légitimation) est confirmée.

Annexes

Annexe 1: Liste des interviews:

Structure	Lieu	Dates ITW	Personnes ITW	Rôles/Fonctions
Superpublic	Paris	11.04.2016	Magali Marlin Julien Defait	Collaboratrice développement Collaborateur design
Design Research Lab	Berlin	19.04.2016	Prof. G. Joost	Fondatrice
Public Art Lab	Berlin	19.04.2016	Susa Pop	Directrice
Open Innovation Space	Berlin	19.04.2016	Wolf Jeschonnek	Directeur général
Mindlab	Copenhague	21.04.2016	Thomas Prehn	Directeur
Nesta	Londres	22.04.2016	Brenton Caffin	Directeur
Policy Lab	Londres	22.04.2016	Beatrice Andrews	Senior policy advisor
Innovation Unit	Londres	22.04.2016	Louise Thomas	Senior leadership team
Spark Labs	Lausanne / Zurich	31.05.2016	Alan Cabello	Managing Partner
Sao Paulo Aberta	Brésil	06.05.2016	Gustavo Vidigal	Secrétaire général adjoint préfecture
Spark Labs	Lausanne / Zurich	31.05.2016	Alan Cabello	Managing Partner
Sao Paulo Aberta	Brésil	06.05.2016	Gustavo Vidigal	Secrétaire général adjoint préfecture

Sources: Chancellerie d'Etat et Direction générale des systèmes d'information, Rapport Blueprint, Genève, 2016 (rapport interne non publié)

Annexe 2: Tableau comparatif des structures:

Structure	Date de création	Nombre de collaborateurs	Statut (interne/externe admin. pub.)	Méthodes utilisées
Superpublic	2008	7	Externe admin	Design et sciences sociales
Design Research Lab	2010	30	Université	Design et sciences sociales
Public Art Lab	2003	4	Assoc. d'utilité publique	Design et sciences sociales
Open Innovation Space	2013	22	SARL utilité publique	Design et sciences sociales
Mindlab	2002	20	Transversal, public	Human centered design
Nesta	1998	180	Externe	Public and social innovation
Policy Lab	2014	7	Interne	Human centered design
Innovation Unit	2002	30	Interne	Ethnographie, design de services, gestion du changement
Spark Labs	2014	5	Université	Design thinking
Sao Paulo Aberta	2014	7	Interne	Workshop et formation de fonctionnaires
<i>Sources: Chancellerie d'Etat et Direction générale des systèmes d'information, Rapport Blueprint, Genève, 2016 (rapport interne non publié)</i>				

Abstract

In the last few years, the public sector has witnessed the creation of public or semi-public agencies designed to act as laboratories or as promoters of innovation. These “public policy labs” aim at being at the top with creative methods inspired by designs used in the digital world.

This article looks at the rationale behind the creation of these agencies. It analyses ten organisations active in the public sector and that were created between 1998 and 2014. It concludes that these agencies clearly answer to internal needs of the public sector, whether on the managerial level or on issues pertaining to the legitimacy of public action.

Keywords: innovation, public management, agencies, public policy, new public management

Zusammenfassung

In den letzten Jahren sind im öffentlichen Sektor in mehreren Ländern öffentliche oder halböffentliche Agenturen geschaffen worden, die als Ideenlaboratorien und Innovationsinkubatoren fungieren. Diese „öffentliche Policy Labs“ platzieren sich an der Spitze der kreativen Ansätze, die vom Design inspiriert sind und in der digitalen Welt benutzt werden.

Dieser Artikel untersucht die Gründe, die zur Entstehung dieser Agenturen geführt haben. Die Analyse von zehn Organisationen, die im Bereich der Innovation im öffentlichen Sektor zwischen 1998 und 2014 entstanden sind, zeigt, dass diese Strukturen eindeutig die Bedürfnisse des öffentlichen Sektors in Sachen Management und Legitimierung der staatlichen Aktionen erfüllen und sowohl interne (Beamte) sowie externe Akteure des öffentlichen Sektors (Kunden und Bürger) miteinbeziehen.

Schlagworte: Innovation, Public Management, Agenturen, öffentliche Ordnung, New Public Management

Bibliographie

- Bason, C.; Hollanders, H. (2013). Powering European Public Sector Innovation: Towards a New Architecture. Report of the Expert Group on Public Sector Innovation. Luxembourg: Publication of the European Union.
- Breckon, J. (2015). Better public services through experimental government. London: URL: <http://www.nesta.org.uk>
- Brown, T. (2008). Design Thinking. in Harvard Business Review (june issue).
- Brown, T. (2009). Change by Design: How Design Thinking Transforms Organizations and Inspires Innovation. New York: Harper Collins.
- Chancellerie d'Etat et Direction générale des systèmes d'information, (2016). Rapport Blueprint. Genève (rapport interne non publié)
- Clarence, E. / Gabriel, M. (2014). People helping people, the future of public services. London: URL: <http://www.nesta.org.uk>
- European Commission (2013). Powering European Public Sector Innovation. Towards a new architecture. Brussels: Publication of the EU
- Emery, Y; Kouadio, A; Rousseau, A.; Valoggia, & P. Nielsen, S. (2016). Toward innovative public services. A framework for the development of the innovation capability of European Public Administration. Luxembourg: Luxembourg Institute of Science and Technology
- Feyerabend, P. (1979) Contre la méthode, Esquisse d'une théorie anarchiste de la connaissance. Paris: Le Seuil
- Fuller, M.; Lochard, A. (2016). Public Policy Labs in European Union Member States. Luxembourg: Publication Office of the European Union.
- Giacomin, J. (2014). What is Human Centered Design? in The Design Journal, vol. 17, issue 14 pp. 606–623.

Giauque, D. (2003). La bureaucratie libérale. Nouvelle gestion publique et régulation organisationnelle. Paris: L'Harmattan

Giauque, D. (2004). Gestion des ressources humaines et modernisation des administrations publiques. In: Varone, F. / Bonvin, J.-M. La nouvelle gestion publique. Les politiques sociales, no 1 et 2 – 64ème année. Bruxelles, 47-62

Nesta (2014). Innovation, teams and labs.

London: URL: <http://www.nesta.org.uk>

Osborne, D. / Gaebler, T. (1993): Reinventing government. How the entrepreneurial spirit is transforming the public sector. New York: Plume

Puttick, R.; Baeck, P. Et Colligan, P. (2014). The teams and funds making innovation happen in governments around the world.

London: URL: <http://www.nesta.org.uk>

Rivera León, L, L. Roman and P. Simmonds (2012), Trends and Challenges in Public Sector Innovation in Europe, Brussels published by DG Enterprise.

Schedler, K. (1995). Ansätze einer wirkungsorientierten Verwaltungsführung. Bern: Haupt

Thatcher, M. and A. Stone Sweet (2002). „Theory and Practice of Delegation to Non-Majoritarian Institutions.“ West European Politics 25 (1): 1-22.