



HAL
open science

Innovation et Administration : Quelle histoire (XIXe-XXe siècle) ?

Philippe Lefebvre

► **To cite this version:**

Philippe Lefebvre. Innovation et Administration : Quelle histoire (XIXe-XXe siècle) ?. 2018. hal-01985163

HAL Id: hal-01985163

<https://minesparis-psl.hal.science/hal-01985163>

Preprint submitted on 17 Jan 2019

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Innovation et administration : quelle histoire ?

Philippe Lefebvre

Quelle histoire des relations entre l'administration, réputée pour son immobilisme supposé¹, et « l'innovation », terme qui semble renvoyer à un tout autre univers, est possible ? Et pour servir à quoi, aujourd'hui en 2018 ? Première réponse : l'histoire éclaire la particularité du moment présent puisque, après deux siècles ou presque de bureaucratie et un quart de siècle de *New Public Management* (NPM), l'administration entre, ces années-ci en France, dans l'ère toute nouvelle de l'innovation. Ce n'est pas totalement faux. Mais c'est oublier que, s'il y a indéniablement accélération et institutionnalisation de l'innovation aujourd'hui, l'histoire de l'administration moderne, c'est celle de deux bons siècles d'innovations : l'innovation administrative n'est pas née de la dernière pluie, l'innovation contemporaine plonge ses racines dans une tradition nourrie quoique (parfois) méconnue (§1). L'innovation étant toujours incertaine, l'histoire de l'innovation dans l'administration, c'est beaucoup celle des tentatives d'innovation... et des répétitions de ces tentatives à quelques décennies d'intervalle (§2). Bref, il n'est pas toujours facile de savoir si on innove vraiment ou si, sans le savoir, on ne fait que s'attaquer à des problèmes anciens avec des moyens nouveaux (ou pas). Le survol de 50 ans d'évaluation des politiques publiques en France, démarche importante dans la vie de l'administration, permet de se poser la question sur un cas précis : quelle est la part relative de répétition et d'innovation aujourd'hui ? (encadré). Plus globalement cette fois, quoi de neuf aujourd'hui dans l'administration ? Si l'histoire laisse penser que « l'innovation, c'est pas nouveau », qu'y a-t-il de neuf en matière d'innovation aujourd'hui ? Question importante à laquelle nous esquisserons des éléments de réponse au §3. Et la suite, le futur, les nouveaux enjeux de l'innovation dans l'administration pour les années à venir ? Nous en proposerons quelques hypothèses au §4. D'ici là, bonne traversée.

1-L'administration, une longue tradition d'innovation

Si Vincent de Gournay, négociant malouin, marchand-voyageur parcourant les pays d'Europe au milieu du XVIIIe siècle et auteur du fameux « Laissez faire et laissez passer » invente en 1759 le *jeu de mots* « bureau-cratie », il faut attendre un siècle et demi pour que le *concept* de bureaucratie soit forgé. Pour Max Weber en effet, la bureaucratie est l'appareil distinctif de l'Etat moderne, « *institution politique ayant une 'constitution écrite', un droit rationnellement établi et une administration orientée par des règles rationnelles ou 'lois', des fonctionnaires compétents* ». ² Pourquoi donc un tel laps de temps ? Parce que, après l'avènement révolutionnaire d'Etats démocratiques (suprématie du droit, liberté des individus, souveraineté du peuple s'exerçant à travers la représentation politique) fin XVIIIe, il faut plus d'un siècle d'initiatives avortées ou locales, d'essais-erreurs, de transformations

¹ Une indication parmi mille, de ce lieu commun : France Stratégie écrivait encore en 2015 que « *les termes innovation et administration sont souvent tenus pour antagoniques* » (2015, p.86).

² Weber, M. (1922). *Economie et société*, trad. fr. Plon, Paris, p.222, nous soulignons.

partielles mises bout à bout, pour que l'administration, appareil multi-séculaire et complexe, prenne effectivement à partir des années 1920, et à peu de choses près,³ le visage que Max Weber avait stylisé à travers son idéal-type. Dans un ouvrage revigorant, Françoise Dreyfus a brossé de façon enlevée l'histoire de cette longue accumulation (de tentatives) d'innovations qu'est la bureaucratie.⁴ Si l'on fait l'hypothèse que l'invention de la bureaucratie renvoie fondamentalement à trois préoccupations – avoir des fonctionnaires au service de l'intérêt général et non dépendants d'intérêts particuliers, que ce soit ceux des hommes politiques, ceux de leurs chefs ou d'autres ; assurer la loyauté de ces fonctionnaires ; offrir une grande efficacité à travers division du travail, règles et contrôle systématique -, F.Dreyfus dévoile ce qu'il a fallu de débats et réflexions dans la première moitié du XIXe siècle (des contributions de Saint-Simon à celles de Vivien en passant par celles de De Salvandy) pour que soient posés ces deux principes : un recrutement fondé sur la compétence objectivée (diplôme, concours, test d'aptitude), pour sortir des liens de dépendance à l'égard de celui qui fournit une place ou un emploi ; une carrière, comme moyen d'assurer la loyauté. Le milieu du XIXe siècle est le théâtre de multiples tentatives de réforme en ce sens, sans succès : plusieurs propositions de lois sur les conditions d'accès à la fonction publique et à l'avancement sont repoussées⁵ ; le caractère éphémère de la première Ecole Nationale d'Administration, créée avec la Révolution de 1848 mais supprimée dès l'été 1849, est lié à la « *crainte surtout pour les gouvernants de la perte d'influence qu'un recrutement au seul mérite impliquerait* ». ⁶ Pendant toute la seconde moitié du XIXe siècle, tant les modalités de recrutement que d'avancement sont disjointes d'une partie de l'administration à une autre, d'un corps à un autre – de sorte que, au tournant du XXe siècle encore, la fonction publique reste sous la dépendance des hommes politiques : « *de 1899 à 1905, les nominations et les avancements à tous les échelons administratifs sont réservés à ceux qui font allégeance au gouvernement* ». ⁷ Ce favoritisme politique manifeste et l'incohérence des pratiques de recrutement et d'avancement relancent dès 1901 le débat sur un éventuel « statut » des fonctionnaires, débat très actif avant la Grande Guerre et nourrissant de nombreux projets et contre-projets de lois avant- et après-guerre, jusqu'à la loi du 19 octobre 1946 instaurant ce statut. L'administration bureaucratique est donc, à l'échelle de l'Histoire, une invention récente, fruit de multiples innovations dont une partie (centrée sur l'indépendance des fonctionnaires et leur loyauté envers l'intérêt général) nous est restituée par F.Dreyfus. Mais il reste encore beaucoup à découvrir, tant l'histoire de la bureaucratie « *est une histoire méconnue, peu pratiquée et incertaine de ses méthodes* ». ⁸

Pas plus que l'histoire de la bureaucratie, l'histoire du *New Public Management* (NPM) n'est celle d'un modèle posé au départ avant d'être systématiquement mis en œuvre. Le NPM est un concept rétrospectif, inventé par Christopher Hood en 1991. ⁹ Il tente de

³ Friedrich C., *Constitutionnal Government and Democracy*, Blaisdell Publishing, Boston, 1950.

⁴ Dreyfus, F. (2010). *L'invention de la bureaucratie: Servir l'État en France, en Grande-Bretagne et aux États-Unis (XVIIIe-XXe siècles)*. La Découverte.

⁵ Rosanvallon, P. (2015). *L'État en France de 1789 à nos jours*. Le Seuil, p.67-68.

⁶ Dreyfus F. , op.cit., p.184.

⁷ Dreyfus F. , op.cit., p.204.

⁸ Monnier F., Thuillier, G., *Histoire de la bureaucratie*, Economica, 2010. Cf aussi Thuillier, G. (1999, 2001). *Pour une histoire de la bureaucratie en France* (Vol. 1, vol.2), Comité pour l'Histoire Economique et Financière de la France.

⁹ Hood, C. (1991). A public management for all seasons?. *Public administration*, 69(1), 3-19.

rassembler en un tout à peu près cohérent un ensemble de pratiques nouvelles nées une décennie plus tôt et initiées de façon plus ou moins parallèle, quoique coexistant souvent les unes avec les autres dans l'action gouvernementale de réforme de l'administration. Plus qu'une doctrine claire, le NPM est *un bouquet d'innovations* disparates : Hood parle d'un mariage de contraires et dans un article célèbre, Gernod Gruening, plus radical encore, rapporte les caractéristiques communes les plus couramment trouvées du NPM à pas moins de treize courants de pensée différents sur l'administration.¹⁰ Le NPM est ainsi, à sa manière, l'expression d'un foisonnement d'innovations. Même s'il s'agit d'emprunts, dérivés pour l'essentiel de pratiques de gestion de certaines entreprises privées, ces emprunts n'en sont pas moins, dans la sphère de l'administration, très innovants. Il est facile de voir en effet que les composantes du NPM, telles que stylisées par Hood, s'opposent quasiment terme à terme à celles qui avaient été portées par la bureaucratie. La logique fondamentale du NPM, qui est de mettre l'accent avant tout sur les résultats et performances (quitte à s'affranchir des procédures) s'oppose à la culture bureaucratique de la règle. L'idée de nommer à la tête de parties de l'administration des managers libres d'agir à leur guise au nom des résultats et de promouvoir, dans le même esprit, des modes de recrutement des fonctionnaires et de récompense (salaire, avancement) dérivés du privé, s'oppose à un siècle de tentatives de réforme de l'administration, visant à une gestion du personnel dépersonnalisée destinée à briser les risques d'allégeance. Des innovations nouvelles s'opposent donc à des innovations anciennes. Et ce brutal choc de logiques, le caractère disruptif du NPM, se traduit dans la dégradation perçue des conditions de travail dans le secteur public, comparable en intensité à celle connue dans le secteur privé dix ans auparavant.¹¹

Ainsi résumée à travers la succession de grands modèles organisationnels – bureaucratie, NPM –, l'histoire de l'administration est simple. Mais nous l'avons vu, ces modèles sont des constructions rétrospectives, ils n'apparaissent qu'après que quantité d'innovations se soient déployées, successivement ou en parallèle. Même ainsi reformulée, l'histoire est encore trop simple pour être vraie. D'abord, assemblage improbable, le NPM connaît en pratique des déclinaisons d'ensemble variées et l'approche rocardienne diffère notablement des versions originales anglo-saxonnes¹² : même les modèles nouveaux font donc l'objet de détournements, l'innovation est à son tour détournée de façon novatrice. Ensuite l'Histoire, même vue comme succession de « quasi-modèles » organisationnels, bouquets composites d'une multitude d'innovations ré-arrangeables en autant de tonalités nouvelles que de contextes nouveaux, cela ne marche toujours pas bien. Que se passe-t-il par exemple entre l'achèvement de la bureaucratie dans les années 1950 et les débuts de mise en oeuvre d'éléments du NPM en France, à la toute fin des années 1980 ? Pas de grand modèle doctrinal de substitution ici, si ce n'est un effort de dé-bureaucratisation qui prend des orientations variées selon les époques, en fonction des rapports entre trois groupes d'acteurs influents (exécutif et législatif politiques, ministères et hauts fonctionnaire, experts au sens large). Philippe Bezes distingue ainsi, de 1962 à 1991, quatre « configurations de réforme » de l'administration successives.¹³

¹⁰ Gruening, G. (2001). Origin and theoretical basis of New Public Management. *International public management journal*, 4(1), 1-25.

¹¹ Greenan N., ...

¹² Appelée « égalitariste » par C.Hood et clairement distincte de la version sarkozyenne.

¹³ Bezes, P. (2015). *Réinventer l'État: les réformes de l'administration française (1962-2008)*. Presses universitaires de France.

Rien que du point de vue des 'modèles' organisationnels de l'administration, point de vue souvent privilégié, l'histoire de l'administration est donc celle du foisonnement des réformes et des esquisses incessantes, abouties ou non, d'innovations. Et encore n'avons-nous pas même évoqué jusqu'ici les processus de décentralisation, de déconcentration, d'agencification de l'organisation administrative.

Que dire alors si l'on considérait d'autres aspects de l'innovation dans l'administration, non plus son organisation mais, par exemple, ses outils ou instruments ?¹⁴ Que devrait-on dire, encore, si l'on considérait l'histoire du point de vue – fondamental - de l'évolution des missions de l'Etat ? Un parcours vagabond dans le grenier de ces missions, qui fondent et donnent matière à l'action de l'administration, fait rejaillir des présents oubliés, forts d'interrogations vives et d'avancées, d'innovations et d'esquisses peu assurées : de la longue naissance, par exemple, de la protection du travail au tournant des XIXe et XXe siècles (avec la construction d'un Code du travail et d'un corps d'inspection du travail) à, musardant toujours, la naissance d'une administration et d'un Ministère de l'Environnement (1971), avec le développement conquérant et difficile d'un droit de l'environnement et de corps et métiers d'inspection techniques, en passant par les développements de l'Etat-providence (santé publique, sécurité sociale, etc.), ses nouvelles réglementations, ses nouveaux savoirs spécialisés, ses nouveaux métiers – en allant jusqu'à l'Etat luttant pour les droits numériques et contre fractures numériques et cyber-attaques, appuyé là encore sur de nouvelles lois, réglementations, savoirs scientifiques, ingénieries, etc. – la fraîcheur de l'histoire de l'administration est saisissante pour qui dépoussière sa mémoire.

Contrairement aux clichés qui, eux, ne changent guère, l'histoire de l'administration est une histoire éminemment riche d'innovations – stratégiques (missions de l'Etat), juridiques, réglementaires, cognitives (scientifiques, ingénieriques), sociales (nouveaux corps, nouveaux métiers, nouveaux administrés et nouvelles relations avec les 'administrés'), organisationnelles, instrumentales.

2-Tentatives d'innovation, répétitions et continuités dans l'histoire¹⁵

Dans ce flux d'innovations, les densités sont variables. Certaines époques marquent des tournants, d'autres répètent à l'envi les termes des problèmes qui se posent à elles sans parvenir à trouver de nouvelles voies de solution ou d'exploration. L'histoire de l'innovation, c'est aussi celle de ces répétitions, de ces infructueuses tentatives et des continuités qu'elles tissent, forgeant l'image – fausse – d'un immobilisme, là où en réalité couve le feu des doutes, celui des essais et esquisses incessantes. Loin du soupçon d'immobilisme, il faut poser la question : le moment contemporain, nouveau et inquiet de nouveauté, est-il toujours innovant ?

¹⁴ Lascoumes, P., & Le Galès, P. (2005). Conclusion: De l'innovation instrumentale à la recomposition de l'Etat. In *Gouverner par les instruments* (pp. 357-370). Presses de Sciences Po (PFNSP). Baudot, P. Y. (2014). Le temps des instruments. Pour une socio-histoire des instruments d'action publique. *L'Instrumentation de l'action publique. Controverses, résistances, effets, Paris, Presses de Sciences Po*, 193-236.

¹⁵ L'idée n'est pas neuve. « *L'histoire est une galerie de tableaux où il y a peu d'originaux et beaucoup de copies* », écrivait Tocqueville dans *L'Ancien Régime et la Révolution*.

A question immense, réponse cursive : opérons un bref coup de sonde, avec quatre lieux typiques de réforme de l'administration, observés à deux moments (la revue des missions de l'Etat de 2015, préparée par les travaux de France Stratégie, et le rapport de la mission sur les responsabilités et l'organisation de l'Etat, dit « rapport Picq », vint ans auparavant, en 1994). Lieu un, l'interrogation sur les missions de l'Etat (donc de l'administration) ; lieu deux, le rapport de l'administration au politique ; lieu trois, le rapport de l'administration aux 'administrés' ; lieu quatre, le rapport de l'administration à elle-même, autrement dit son organisation.

L'interrogation sur les missions, d'abord. A vingt ans d'intervalle, les termes de questionnement sont très proches.¹⁶ Plus étonnant sans doute, la méthode. En 2015, la méthode est « *participative* ». ¹⁷ Toutefois, déjà en 1994, la méthode était participative dans la même acception, celle de consultation, et avec la même ampleur.¹⁸ Le constat d'ensemble, lui aussi, présente certaines similitudes fortes : « *Il existe aujourd'hui une très grande demande d'Etat* », écrivait le rapport Picq (p.6), tandis que celui de France Stratégie écrit : « *Les attentes des Français à l'égard de l'Etat – et de l'action publique en général – sont considérables* » (p.11). Questionnement, méthode, constat d'ensemble – voilà pour les similitudes concernant la réflexion sur les missions, par-delà les années. A ce jeu des similitudes, le verre est aussi à moitié vide : tandis que le rapport Picq regrette que l'Etat se soit « *progressivement identifié à l'Etat-Providence, répondant à toutes les demandes* » (p.15) et appelle à un recentrage sur ses responsabilités fondamentales, le rapport France Stratégie demande lui de partir, non certes des demandes, mais « *des besoins* » et d'adapter les services publics aux besoins des personnes (p.20-21).

Deux, le rapport de l'administration au politique. Vieille question depuis longtemps réglée, fondatrice de la bureaucratie ? Loin s'en faut. Sous la plume du rapporteur Picq, on lit : « *dans l'intérêt général, l'administration doit être dépolitisée* » (p.105), « *les cabinets ministériels consacrent le mélange des genres. Autrefois constitués de quelques collaborateurs personnels des ministres, qui arrivaient et repartaient avec eux, ils sont devenus un écran, ni politique ni administratif, entre la politique et l'administration* » (p.95). Aussi faut-il, pour « *restaurer une administration responsable au service de l'Etat* », réduire les cabinets ministériels « *à ce qu'ils doivent être* », « *rendre leur autorité aux directeurs d'administration centrale* », « *renforcer les règles déontologiques de la haute fonction publique* » (p.105-112). Sous la plume cette fois de Dominique Bureau et Marie-Cécile Naves, coordonnateurs du rapport France Stratégie 2015 « *Quelle action publique pour demain ?* »,

¹⁶ : « *Que doit-faire l'Etat ? Et comment doit-il le faire ?* », se demandait le rapport Picq en ouverture (p.5). En 2015, la Revue des missions de l'Etat s'interroge ainsi : « *Dans quels domaines l'Etat doit-il intervenir prioritairement ? Dans lesquels doit-il le faire différemment ?* » (p.7).

¹⁷ Pour la Revue des missions, on compte 150 réunions de concertation entre novembre 2014 et janvier 2015 dans 14 régions et départements et des questions qui ont été soumises à des agents de l'Etat, des représentants des collectivités locales, des usagers et des entreprises – à quoi s'ajoute le travail fait en amont par France Stratégie, travail appuyé sur « *une série d'échanges et de débats qui ont associé partenaires sociaux, think tanks, associations de la société civile, élus nationaux et territoriaux, experts français et étrangers, acteurs économiques et sociaux, et représentants des administrations* » (France Stratégie, 2015, p.109).

¹⁸ 700 personnes avaient été rencontrées, chacune listée en annexe du rapport, et de profil tout aussi varié : ministres, parlementaires, élus locaux, hommes politiques, représentants des usagers, chefs d'entreprise, responsables associatifs, syndicalistes, sociologues, philosophes, personnalités étrangères, responsables des grandes corps de contrôle de l'Etat, fonctionnaires d'administration centrale et fonctionnaires de proximité (Picq, 1994, p.5).

on lit vingt ans plus tard les mêmes analyses,¹⁹ de sorte que les propositions visent, elles encore, à « clarifier les rôles », à « distinguer les responsabilités politiques et managériales » (p.52).

Trois, les rapports de l'administration aux 'administrés'. La question n'est pas neuve, comme on sait. On rappelle souvent à cet égard le fort souci des usagers dans les années 1970, de la création du Médiateur de la République (1973) en réponse à la « maladministration » à la loi du 11 juillet 1979 qui oblige les administrations à motiver leurs actes défavorables ou dérogatoires, en passant évidemment par la loi « Informatique et libertés »(1978), la création de la CNIL (1978) et celle de la CADA (Commission d'accès aux documents administratifs, 1978). Mais la question était déjà posée après-guerre et même dans les années 1930,²⁰ soit juste après que l'administration française soit rentrée dans les canons de l'idéal-type bureaucratique wébérien – et elle avait trouvé dès cette époque une première réponse essentielle, avec les principes du service public conçus par Louis Rolland (principes de continuité, d'égalité et de mutabilité), inscrits dans les lois de même nom. Le rapport Picq insistait pour sa part sur l'importance d'accroître la « *qualité de service* » des services publics, un souhait largement travaillé depuis, entre autres avec le référentiel Marianne. Quant au rapport France Stratégie, c'est avant tout la mise en œuvre effective du principe de mutabilité, longtemps rejeté à l'arrière-plan par l'importance accordée tant au principe d'égalité qu'à la standardisation des règles bureaucratiques, qu'il appelle. Il s'agit, selon l'un de ses titres, d' « adapter l'offre à la variété des situations »: « *L'action publique doit trouver un équilibre entre l'uniformité du service (...) et sa personnalisation* ».²¹

Quatre, le rapport de l'administration à elle-même, son organisation. Là aussi, peut-on parler du moment présent comme profondément différent de ce qu'il était il y a vingt ans ? Est-on vraiment sorti du NPM, désormais unanimement décrié²² ? Le rapport France Stratégie 2015 appelle dans ses titres de section à « *Mieux ancrer les AAI sectorielles dans notre paysage institutionnel* », à « *Généraliser les contrats d'objectif et de gestion* », à « *Redonner à la LOLF son rôle de pilotage stratégique* » ou encore à « *Former les gestionnaires publics au management* ». Plus que d'une rupture avec le rapport Picq, il s'agit d'un prolongement. Les logiques à l'œuvre dans les organisations, administratives ou non, changent moins vite que les bannières qu'on agite. La récente réforme de l'enseignement à l'ENA (2016) est intéressante à cet égard, associant explicitement les motifs de continuité et de rupture : « management » et « innovation » en sont en effet les deux maîtres-mots.

¹⁹ « Au contraire de ce qui se passe dans beaucoup de pays, les nominations dans les emplois de fonctionnaires (en France) sont supposées se faire sur des critères exclusivement professionnels : la notion de nomination politique (political appointment) n'existe pas en droit français. Dans les faits, cependant, (en) France (...), les cabinets ministériels exercent certaines des responsabilités exécutives dévolues ailleurs aux political appointees, et dépossèdent ainsi les managers administratifs d'une partie de leur rôle. Les nominations aux emplois de direction de l'administration, qui sont à la discrétion du gouvernement, répondent à des critères qui ne sont ni explicitement politiques ni exclusivement professionnels, mais empruntent souvent simultanément à l'un et l'autre domaine. » (p.52-53).

²⁰ Delaunay, B., & Debouy, C. (1993). *L'amélioration des rapports entre l'administration et les administrés: contribution à l'étude des réformes administratives entreprises depuis 1945* (Vol. 172). Librairie générale de droit et de jurisprudence.

²¹ France Stratégie, 2015, p.72 pour les citations et pp.72-78 sur ce thème.

²² Le bilan critique sans concession dressé par Hood & al, 2015, sur le cas de la GB n'est pas très étonnant, si ce n'est dans son caractère implacable. Ce qui l'est plus, c'est qu'une institution comme l'OCDE, naguère porteuse du NPM, prenne aujourd'hui de telles distances à son égard, appelant à une ère « post-NPM » (OCDE, 2010 ; OCDE, ...).

Cette superposition des temporalités à une époque, les unes séculaires (non, la bureaucratie n'a pas totalement disparu et sans doute peut-on s'en réjouir à certains égards), les autres décennales (le NPM), les autres enfin décomptées en années (ce qui est appelé « innovation » aujourd'hui, autrement dit les formes contemporaines de l'innovation) fait qu'il n'est pas toujours simple de séparer l'ancien du nouveau. Le cas de 50 ans d'évaluation des politiques publiques, dans l'encadré ci-après, illustre ce point.

Cette superposition soulève également des questions de compatibilité des strates : question évidente quand on rapproche bureaucratie et NPM. Et question non moins évidente quand on rapproche 'management' et 'innovation'. Car les acteurs emblématiques de l'innovation aujourd'hui, geeks et GAFAs, designers et hackers, ont en commun de rejeter le management, cette vieilleries (selon eux) du XXe siècle. Il n'est que de lire à cet égard le livre d'Eric Schmidt, anciennement CEO²³ de Google et aujourd'hui CEO d'Alphabet, la holding qui détient entre autres Uber, Google et Calico ('biotech' qui ne se donne rien d'autre pour objectif que de « tuer la mort », autrement dit de porter l'espérance de vie à 120 ans) ou de lire l'excellent *Lean start-up*, le best-seller des entrepreneurs hi-tech de la Silicon Valley, écrit par un *serial entrepreneur*, Eric Ries.²⁴ Comme quantité d'autres ouvrages de l'innovation digitale, ils raillent à l'envi, exemples à l'appui, le management et mettent en scène leurs pratiques alternatives. Rodomontades ? Sans aucun doute. Mais jusqu'où ?

Evaluation des politiques publiques : de la lente institutionnalisation aux enjeux contemporains

Des années 1960 jusqu'au tournant de 2008-2013, l'évaluation des politiques publiques est un lent serpent de mer. Au niveau interministériel, elle connaît un premier essor dans les années 1960 avec la Rationalisation des Choix Budgétaires (RCB), avant de s'effacer avec celle-ci à la fin des années 1970 ; elle connaît un nouvel élan avec la politique de « Renouveau du Service Public » (1989-1991) de Michel Rocard mais s'estompe dans la deuxième partie des années 1990 - avant d'être relancée à partir de 2007 par la RGPP. Souvent associée à des préoccupations étroitement budgétaires ou de performances de l'administration, l'image de l'évaluation pâtit d'autant plus de la confusion avec d'autres pratiques (contrôle de gestion, audit, contrôle de respect des réglementations, management de la qualité) (SFE, 2009 ; Fouquet, 2014) que les évaluations liées à la RGPP ont été largement brocardées par les bilans qui en ont été dressés (Brunetière, 2010 ; IGA-IGAS-IGF, 2012). En parallèle des initiatives évaluatives à vocation interministérielle, moins visibles qu'elles, de nombreuses évaluations sectorielles (éducation, santé, logement, etc.) sont conduites par certains Ministères dès les années 1970. Le premier bilan qui en est fait en 1983 (réf) souligne l'hétérogénéité des pratiques et des méthodes, le fréquent manque d'indépendance des évaluateurs, la faible transparence sur ces évaluations et le lien problématique de l'évaluation à la décision – un bilan qui est repris pour l'essentiel en 1999 et qui semble encore valoir pour la fin des années 2000 (Perret, 1999 - vérifier ; Perret, 2014 ? Fouquet, 2014 ?). Avec la décentralisation, les Régions s'emparent également à leurs manières de l'évaluation, que ce soit pour préparer les contrats de plan Etat-région ou pour préparer les stratégies régionales dans le cadre de l'accès aux fonds FEDER. La création de la Société Française d'Evaluation en 1999 témoigne d'une volonté de structuration des pratiques mais, globalement, on s'accorde à penser que, jusqu'à la fin des années 2000 au moins, l'évaluation des politiques

²³ CEO : Company Executive Officer – PDG (ou Président ?) dirait-on en français.

²⁴ Schmidt, E., & Rosenberg, J. (2014). *How Google works*. Hachette UK ; Ries, E. (2011). *The lean startup: How today's entrepreneurs use continuous innovation to create radically successful businesses*. Crown Books.

publiques est peu institutionnalisée en France et beaucoup moins que dans d'autres pays (Etats-Unis et Europe du Nord notamment).

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 (avec une soixantaine d'évaluations lancées à partir de 2013 dans le cadre de la MAP – Modernisation de l'Action Publique - et l'annonce fin 2017, par le SGMAP, d'une nouvelle vague pour la période 2018-2022), parlementaire, Cour des comptes, 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, se fait sous des formes très variées et soulève beaucoup de questions (SFE, 2015). 4° On assiste à une professionnalisation de l'évaluation. Les méthodes d'évaluation expérimentale ou quasi-expérimentales, présentées à la fin des années 2000 aux Etats-Unis comme étant « la » référence (« gold standard »), sont promues en France à travers divers canaux : sociétés savantes ; visite d'Esther Duflo, alors au MIT, en France ; Commission européenne – ce qui conduit à la première utilisation de méthodes expérimentales en France en 2008, sur le cas du RSA. Face à cette vogue, la SFE rappelle que l'applicabilité de méthodes contrefactuelles suppose des conditions particulières, pas toujours réunies, et que même en pareil cas, ces méthodes ne permettent pas de comprendre comment, par quels mécanismes, une politique publique entraîne des effets, contrairement aux méthodes 'basées sur la théorie', plus compréhensives (SFE, 2011). Le débat entre ces deux types d'approches contribue à interroger le recours à des méthodes plus empiriques, moins rigoureuses, même si celles-ci restent encore largement pratiquées. Dans le même souhait de rigueur accrue, un guide d'évaluation est réalisé par trois inspections à destination des ministères (IGA-IGAS-IGF, 2012).

Récemment, la méta-évaluation de 65 évaluations opérées entre 2013 et 2015, réalisée pour le SGMAP, a toutefois fait apparaître que diverses marges de progrès demeurent (reflet du temps, un exercice présentant des similarités a été réalisé au sein de France Stratégie, sur le cas cette fois des politiques d'innovation par la R&D : France Stratégie-CNEPI, 2016). En particulier, il est « parfois complexe d'établir un lien direct entre les principales recommandations des rapports d'évaluation et les suites données » (KPMG & Quadrant Conseil, 2017).

Que faire, pour renforcer le lien entre évaluations des politiques publiques et décisions d'infléchissement de ces politiques ? L'explicitation publique, préalable au lancement de toute politique d'importance, des liens de causalité supputés entre ressources allouées, actions mises en œuvre, résultats intermédiaires et résultats finaux attendus (ce qu'on appelle la « théorie de l'intervention » publique) présenterait trois avantages significatifs. 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. L'enjeu est de taille car, en bien des matières, les politiques publiques affrontent des phénomènes tellement complexes que ce sont au mieux des paris pas trop déraisonnables, aucunement des actions permettant avec certitude d'atteindre le but recherché. Le deuxième avantage serait de mettre en place un système de suivi-pilotage mieux construit de la politique : la structure d'indicateurs reproduirait en effet la théorie retenue de l'intervention publique (ce qui permettrait de tester pas à pas cette théorie, toujours fragile et incertaine) – en lieu et place des systèmes d'indicateurs actuels, nécessairement bâtis de façon empirique, donc moins éclairants qu'ils ne pourraient l'être. Le troisième avantage est que, nombre d'acteurs ayant participé au débat initial sur la théorie de l'interventions sous-jacente à la politique et nombre d'acteurs alimentant et utilisant le système de suivi-pilotage régulier bâti selon cette théorie, les liens entre évaluations et décisions d'infléchissement de la politique publique seraient considérablement renforcés : chacun serait immédiatement à même de saisir la signification d'un infléchissement proposé de la politique et de voir si, oui ou non, il contribue à corriger un lien de causalité pointé comme faible par

l'évaluation. Alors qu'aujourd'hui, la théorie de l'intervention d'une politique n'étant au mieux (re)construite qu'au moment de l'évaluation ex post, elle n'est réellement assimilée par personne – ce qui laisse libre cours à des décisions pas forcément pertinentes et, en tout état de cause, déconnectées de l'évaluation.

3- Les « nouveautés » en matière d'innovation aujourd'hui

Quoi de neuf donc aujourd'hui, si l'innovation est une affaire relativement ancienne et continue ? Trois formes d'innovation ont connu une accélération très nette depuis 2012 environ, avec la création du SGMAP à partir de l'ex-DGME, ou plus récemment encore :

- l'innovation publique soutenue par le numérique, avec les « start-ups d'Etat » et la perspective d'un « Etat-plateforme » ;
- l'innovation publique soutenue par le design, qu'on l'appelle « design de politiques publiques » ou « design de service » dans la sphère publique ;
- le développement de « l'expérimentation ».

Innovation de services publics *soutenue par* le numérique dans un cas, innovation de services publics *soutenue par* le design dans l'autre - ces deux formes d'innovation ne se réduisent nullement à l'usage d'outils nouveaux (numériques ou de design). Elles procèdent plus radicalement de démarches d'innovation sensiblement différentes des projets d'innovation antérieurs, tant dans leur méthode ou processus d'innovation, que dans le management de ce processus d'innovation et, plus profondément encore, dans la philosophie des relations administration-usagers dont elles sont porteuses. Ces deux approches partagent une philosophie du passage rapide à l'action, du prototypage pour apprentissage. C'est pourquoi « l'expérimentation », notion ancienne déjà inscrite dans la loi de 2003 et dont le rapport Picq (1994) appelait déjà au développement, doit figurer ici : si l'innovation se distingue de la simple nouveauté par sa mise en œuvre effective et son relatif succès, il y a des chances que l'expérimentation, vieille *nouveauté*, devienne une *innovation*. Elle forme système, en tout cas, avec ces deux manières nouvelles d'innover dans l'administration : le numérique et le design.

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 (en lien sans doute avec le signal d'alarme éclairant tiré par le rapport Colin-Verdier²⁵), procède en trois temps.²⁶

²⁵ Colin, N., & Verdier, H. (2012). *L'âge de la multitude : Entreprendre et gouverner après la révolution numérique*. Armand Colin.

²⁶ Cette lecture est nôtre. Pour une présentation de cette démarche par ses acteurs-initiateurs, lire : Pezziardi, P., & Verdier, H. (2016). Des "start-up d'État" pour transformer en souplesse l'Administration. *Le journal de l'école de Paris du management*, (4), 22-29 ; Pezziardi, P., & Verdier, H. (2017). Des startups d'Etat à l'Etat

Temps « zéro ». On part d'un problème de délivrance d'un service public : manque de simplicité (pièces justificatives nombreuses, démarches multiples, ergonomie problématique, etc.), manque d'accessibilité du service ou de recours au service par les ayants-droit, sous-efficacité du service rendu, etc. Ce problème est mis en avant par un agent de service public qui opère sur le terrain. Cet agent est résolument convaincu de l'importance de ce problème et il a une idée pour le résoudre. Lors de l'examen d'un ensemble de pistes d'innovations publiques (via un concours, un *hackaton* ou une boîte à idées), c'est la proposition de notre premier 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 » (jusqu'à trois pour certains projets), spécialiste du développement logiciel et des données ; et un « coach », spécialiste, lui, de l'accompagnement-soutien aux innovateurs et créateurs de start-ups, tout à la fois poil à gratter et facilitateur résolument constructif, qui n'intervient que de temps à autre. 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. Ce sont les retours des usagers sur cette version bêta qui permettent d'apprendre, de développer une seconde version, etc. *Test, Learn and Iterate* – selon la maxime en vigueur dans le milieu.

Temps « deux ». Au bout de six mois, si l'innovation n'a pas été développée via une application numérique et si elle n'a pas déjà rencontré un premier public jugé suffisamment significatif - en termes de taille, d'intérêt trouvé au service et surtout de déploiement potentiel sur cette première base -, 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 (comme [Marchés publics simplifiés](#) pour les entreprises ou [Mes aides.fr](#) pour les bénéficiaires d'aides sociales) et trois fois plus sont en incubation à des phases variées de maturité.

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* s'efforce de servir au mieux l'utilisateur, il connaît bien les problèmes de terrain et il a à cœur de les résoudre, il a des idées pour cela et voit comment, en s'affranchissant de certaines manières de faire en vigueur, un meilleur service public pourrait être rendu à l'utilisateur : c'est un innovateur potentiel. Si on lui en donne les moyens (c'est-à-dire la liberté pour l'essentiel), c'est un innovateur capable de mener à bien son projet d'innovation. 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, interroger et non imposer. Le *développeur*, enfin : c'est un expert passionné, qui pourrait tout aussi bien utiliser ses talents dans le privé mais que la combinaison de *res publica*, de liberté dans le travail et d'interaction avec d'autres passionnés dans le cadre de communautés de travail ouvertes a attiré. 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 très 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 – embusqué dans les coulisses ? *Le grand décideur* – élu, directeur ou chef de cabinet. S’il s’est retiré, c’est qu’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, la plébiscite ou la rejette, l’accepte mais voudrait des améliorations, etc. Le grand décideur peut alors s’effacer (même s’il veille en coulisse), la décision s’effectue pour l’essentiel d’elle-même.

« L’administré » n’est plus administré, plus seulement – il est aussi administrant, potentiellement du moins. Il aime ou pas, il suggère et commente, voire il propose directement, il met en ligne ses propres développements sur la base des données ouvertes, surenchérit sur les développements mis en ligne par l’administration, etc. Simple usager réagissant via des *like* et forums ou usager averti proposant des développements, il tisse des liens avec les acteurs de la communauté qui se forme autour du service public numérique en développement : agents du service public, autres usagers, autres usagers-développeurs comme lui, etc.

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 ! Cela signifie que ce qu’on appelle ici innovation, c’est un processus particulier, partiel en réalité, qui se focalise sur l’aval du processus d’innovation. En effet, *une fois que* l’on a identifié problème important, solution potentielle et porteur crédible de cette solution (temps « zéro »), le développement en mode start-up peut commencer. Si le développement en mode start-up va si vite, c’est aussi parce qu’il démarre après que des opérations fondamentales du processus d’innovation 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

Une 2^e approche novatrice est le « design de services » - une approche qui s’est développée d’abord en Angleterre et au Danemark il y a un peu plus de dix ans, via des laboratoires d’innovation publique internes à l’administration centrale et qui, depuis, s’est largement répandue tant dans les pays d’Europe de l’Ouest et du Nord qu’en Amérique du Nord.²⁷

Contrairement aux starts ups d’Etat, dont l’action ne démarre qu’après que le trio ‘problème clair + solution potentielle crédible + agent porteur de la solution’ ait été identifié, les processus d’innovation soutenus par le design 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 ? quel projet veut-on pour le quartier ou l’intercommunalité à 5 ans ? 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 ou à l’hôpital ? 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

²⁷ Diverses cartographies/recensements/descriptions de ces Labs d’innovation publique à base de design sont répertoriées dans : Coblenche E., Lefebvre Ph., Pallez F., La carte et le territoire de l’innovation publique : une exploration des démarches *Design*, in Matyjasik N. (coord.), *Après le New Public Management*, à paraître.

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 (architecte, programmiste, etc.) 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. Après quoi viennent l'affinement et le prototypage itératif, plus ou moins réaliste, des quelques pistes de solution retenues à l'issue de la créativité.

Ces démarches, décrites ou théorisées de façon variée sous des plumes telles que Tim Brown, Chris Bason ou Alain Findeli,²⁸ pour n'en citer que quelques-uns, 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 qui, à travers des « résidences », accompagne les collectivités territoriales dans leurs premières mises en œuvre d'approches design et, à travers des « transfos » (transformations), aide ces collectivités à s'approprier plus profondément les démarches design jusqu'à monter leurs équipes internes et leurs « Labs » d'innovation publique soutenue par le design. De ces démarches, on trouve des illustrations, forcément très rapides ou partielles mais néanmoins suggestives, dans divers ouvrages.²⁹

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

²⁸ Brown, T. (2009). *Change by design*, Collins Business ; Bason, C. (2010). *Leading public sector innovation: Co-creating for a better society*. Policy Press ; Bason, C. (2017). *Leading Public Design: How Managers Engage with Design to Transform Public Governance*, Polity Press ; Darras, B., & Findeli, A. (2014). *Design : savoir et faire*, Nîmes, Lucie éditions.

²⁹ Scherer P. (coord.) (2015), *Chantiers ouverts au public. Design des politiques publiques*, La 27^e Région, La Documentation française, Paris, 498 p. Département de Loire-Atlantique et Ecole de design Nantes Atlantique (2014), *Design de service public en collectivité locale, le passage à l'acte*, La Documentation Française ; Sibieude T., Kaufmann G. (2015), *Construisons notre maison. Repensons les services publics avec les usagers*, culturKom Editions, Conseil Départemental du Val d'Oise.

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 2003³⁰ et rendue également accessible aux collectivités territoriales, n'avait été que peu utilisée jusqu'en 2015 – le cas le plus célèbre étant celui, mentionné plus haut, 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. Confiance, le mot est très fort, n'en sous-estimons ni la portée ni la difficulté, tant dans le contexte administratif (dont la noble tâche est de veiller à l'intérêt général) que dans le contexte de la France, parfois caractérisée comme une société de défiance. 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 et en lien sans doute à l'esprit qui préside aussi au design et au prototypage numérique, les expérimentations se multiplient : chèque énergie, apprentissage à 30 ans (au lieu de 25), accompagnement des usagers dans l'appropriation de services publics dématérialisés (expérimentation APTIC), service public itinérant à bord d'un camping-car dans la Thiérarchie (Aisne), territoire rural de population vieillissante et de faible maillage communal, etc.

Deux signes, de ce regain d'intérêt pour l'expérimentation : l'expérience « Carte Blanche » sur le territoire du Grand Cahors, lancée à grand renfort médiatique par le Premier Ministre en décembre 2017 ; et le décret du 29 décembre 2017, moins médiatisé, relatif à l'expérimentation territoriale d'un droit de dérogation reconnu au préfet. Le premier donne carte blanche aux agents publics (un inédit !) pour, avec les usagers, transformer en un an les services publics à l'échelle du territoire (cf. l'article de Julien Nessi, dans ce numéro). Le second accorde aux préfets la faculté de déroger à certaines dispositions réglementaires pour un motif d'intérêt général et d'apprécier la pertinence de celles-ci – à titre expérimental pendant deux ans.

Enfin l'expérimentation, c'est aussi la possibilité, « *pour les acteurs économiques* », « *d'exprimer eux-mêmes leurs besoins d'adaptation des normes juridiques et des procédures administratives* »³¹ et d'accéder le cas échéant à des dérogations temporaires à ces règles, dans le cadre d'un dispositif simple, France Expérimentation. Le but de cette levée temporaire des « *barrières* » réglementaires, c'est de soutenir « *les projets les plus innovants* » et, éventuellement, après avoir « *évalu(é) avec précision la pertinence de ces dérogations* »³², de généraliser ces dérogations si le test est concluant. Dans ce dispositif, on aura noté que l'initiative de rediscussion des normes vient des usagers et, plus particulièrement, d'une catégorie particulière d'usagers, les acteurs économiques. La montée en puissance de ces usagers-acteurs économiques, et notamment des entreprises, dans le débat et/ou l'orientation d'une politique publique n'est pas un phénomène isolé. Elle s'est démultipliée ces dernières années, avec une présence reconnue des entreprises dans la co-conception ou le co-pilotage de politiques publiques d'innovation – depuis la

³⁰ Loi constitutionnelle du 28 mars 2003.

³¹ République Française. Le Gouvernement (2016), *France Expérimentation. Expérimenter pour innover*, Dossier de presse, p.11.

³² Op.cit., p.4.

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 pour l'accès aux fonds FEDER qui, selon les fourches caudines de la Commission Européenne, doivent être bâties en lien avec des exercices dits d' « *entrepreneurial discovery* » où les entrepreneurs pointent quels sont, selon eux, les domaines régionaux d'innovation les plus prometteurs. Concluant la présentation du dispositif nouveau France Expérimentation, le Ministre de l'Economie de l'époque écrivait, mi-2016 : « *C'est un pas supplémentaire dans le positionnement de la France comme grande nation de l'innovation. C'est aussi le point de départ d'un nouveau modèle d'action publique, conduit en relation et en confiance avec les acteurs qui en sont les pionniers* ». ³³

4- Et demain ? Quels enjeux d'innovation ?

Les formes futures de l'innovation dans l'administration nous sont évidemment inconnues. Mais on peut lire dans le présent certains des enjeux probables pour demain : arriver à démultiplier l'innovation par le numérique et par le design ; articuler au sein de l'administration différentes formes de réforme (et des modèles organisationnels différents) ; refonder l'état de droit dans une ère de l'innovation.

Le premier enjeu, c'est de valoriser les formes contemporaines d'innovation, 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 grandes 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. Cela soulève plusieurs questions. A quelles conditions ces formes nouvelles

³³ Op.cit., p.5, nous soulignons. Le Ministre de l'Economie, de l'Industrie et du Numérique était alors Emmanuel Macron.

d'invention du service public peuvent-elles se pérenniser, devenir la norme ou le « *new normal* », pour reprendre les termes de l'OCDE³⁴ ? Si l'on pense plutôt, comme nous le faisons, que ces pratiques innovantes s'inscriront sans doute dans le paysage mais co-existeront toujours avec d'autres formes de réforme, plus descendantes, comment penser et construire leur articulation ? Pour saisir l'acuité de la question, il n'est que de lire le récent appel d'offres, lancé fin 2017, sur l'accompagnement de la transformation publique.³⁵ Le découpage en trois lots suit le schéma suivant : après la réalisation d'une étude stratégique en lot 1, il s'agit pour les prestataires dans le lot 2 d'aider à la concrétisation de la vision stratégique, à la conception de la transformation et à sa mise en œuvre ; dans le lot 3, les prestataires fourniront un appui à l'analyse de la performance, à la réingénierie de processus et au pilotage de la transformation publique. La démarche et la terminologie, très différentes des processus d'innovation bottom-up vus plus haut (numérique, design, expérimentation), conduisent à poser ces questions : y a-t-il des configurations 'problèmes / performances attendues / contextes' dans lesquelles certains types de réformes (descendant savant, descendant démocratique, ascendant émergent) sont mieux adaptés que d'autres et lesquels ? Au-delà, y a-t-il des incompatibilités et comment expliciter l'articulation de ces différentes formes de réforme ? Ce questionnement vaut aussi, bien sûr, en régime permanent : 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 empruntent 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, fondement de l'Etat démocratique et de l'action administrative moderne. La question des transformations du droit se pose de toutes parts aujourd'hui.³⁶ La complexification croissante du droit et des réglementations, effet des justes préoccupations de justice dans un monde sans cesse plus complexe et résultat paradoxal de la libéralisation des échanges,³⁷ soulève les questions qu'on sait de lisibilité, de simplicité et d'effectivité même du droit. L'accroissement de 'l'impératif d'innovation'³⁸, qui ne cessera de se renforcer encore au nom de la compétitivité-souveraineté dans un monde globalisé, conduit déjà à concevoir un régime de droit dérogatoire encadré pour expérimentation et à faire pression pour un droit plus largement assoupli,³⁹ ce qui renforce l'interrogation, déjà présente, sur l'articulation avec le tout aussi impératif 'principe de précaution'. Le capitalisme des plateformes numériques a fait une irruption disruptive massive « *mettant en lumière les vides et les incohérences juridiques* » (Conseil d'Etat, 2017) de l'édifice de droit,

³⁴ Titre de la conférence organisée par l'OCDE à Paris en novembre 2017, sur l'innovation comme « *new normal* »

³⁵ SGMAP (2017), *Cahier des clauses techniques particulières (CCTP). Assistance à la conception et à la mise en oeuvre opérationnelle de projets de transformation de l'action publique*, Référence de consultation : 17_BAM_086.

³⁶ Conseil d'Etat (2013), Commaille A. (2015), *A quoi sert le droit ?*, Gallimard, Folio Essais ; Supiot A. (2015), *La gouvernance par les nombres. Cours au Collège de France*, ...

³⁷ Dardot, Laval, ... ; Hibou, ... ; Laurens S., ..

³⁸

³⁹ Conseil d'Etat (2013)

qu'on disait pourtant trop fourni - préfigurant en cela les probables attaques prochaines de « barbares » (tels qu'ils aiment à se nommer eux-mêmes) venus d'autres champs d'innovation (robots, biologie synthétique, objets connectés, etc.).

A quelles conditions l'Etat-plateforme, soucieux d'encourager et de favoriser les initiatives administratives innovantes d'autres que lui,⁴⁰ sera-t-il toujours maître de la plateforme et en capacité d'être un Etat-vigie, un Etat régulateur effectivement protecteur des droits - droits qui restent encore largement à inventer ? Face aux pressions qui pèsent sur le droit, les dispositifs actuels de légistique, d'étude d'impact des nouvelles lois, de codification juridique et d'expérimentation dérogatoire sont-ils vraiment à la hauteur de la tâche et des enjeux ? Les dispositifs d'invention du droit ne sont-ils pas trop tardifs (se déclenchant en réaction à des attaques ou problèmes déjà à l'œuvre) ? Peut-on imaginer une prospective du droit, voire un droit prospectif, préventif ?

Esquissons deux pistes. La première associe, *autour de* champs technologiques à faible maturité ou de domaines scientifiques émergents prometteurs ou intrigants, un ensemble d'acteurs (chercheurs, entrepreneurs innovants, data scientists, prospectivistes, juristes, agents de l'administration, citoyens, spécialistes des sciences humaines et sociales, designers, etc.) dont la mission est d'établir des scénarios prospectifs très contrastés, ne se voulant pas forcément réalistes (pas plus que le succès d'Uber n'était 'réaliste' il y a 10 ans) d'évolutions possibles de la technologie, de ses usages et champs d'application, des modèles d'affaires associés et des relations sous-jacentes entre acteurs. Ces scénarios fournissent autant de points de départ pour interroger le droit, pour en chercher les failles ou les manières possibles d'en contourner les règles, ou pour voir en quoi le développement de nouvelles activités sur ces bases technologiques se heurterait aux règles de droit. Le but de cela est évidemment d'imaginer par anticipation de possibles nouvelles règles, de forger de possibles nouveaux concepts juridiques ou nouveaux principes de responsabilité, voire d'anticiper l'accompagnement des acteurs dans le développement de savoirs et de technologies qui leur permettraient, tout en poursuivant leurs activités, de se conformer aux règles de droit. Bref, il s'agit de préparer un possible nouveau droit, voire de forger un droit préventif, plutôt que de réagir à la mise en défaut du droit. Avec l'accélération de l'innovation, l'invention du droit ne doit pas seulement accélérer, être plus agile ou réactive : elle doit anticiper. Et cette anticipation ne peut se faire sans savoirs. Il importe pour cela que l'Etat mobilise des expertises plurielles, pluri-disciplinaires, et des savoirs profanes mais il importe tout autant que l'Etat dispose en son sein, au service de l'intérêt général, de savoirs très avancés, d'expertises distinctives – sauf à remettre à d'autres les clés de sa réflexion, à faire abandon de souveraineté. La seconde piste procède du même esprit mais elle relève plus d'une prospective du présent. Il s'agit d'interroger, de façon sélective, les projets de recherche ou d'innovation aidés par des financements publics, en se demandant quelles questions juridiques ils soulèvent ou préparent – en proposant, là encore, des esquisses de réponses par anticipation.⁴¹

⁴⁰ Bertholet, Létourneau (2017), *Ubérisons l'Etat... avant que d'autres ne s'en chargent*, Armand Colin ?

⁴¹ Tant les difficultés d'application du légitime principe de précaution que les limites observables des « bonnes pratiques » d'innovation responsable promues par la Commission Européenne invitent à sortir de l'urgence ou des horizons de temps courts. Quand l'incertitude s'accroît, l'agilité permet parfois de sortir d'un mauvais pas, pas de tracer l'avenir. Anticipons. Et faisons-le de manière collective, dans le dialogue et la pluridisciplinarité. (Sur l'importance de sortir de l'urgence pour pouvoir appliquer de manière raisonnée le principe de précaution, cf. Grangé-Cabane A., Laurent B. (2014), *Précaution et compétitivité : deux exigences compatibles ?*, La Fabrique de l'industrie ; sur les « bonnes pratiques » d'innovation responsable (Responsible Research &

L'histoire de l'administration est celle d'une tradition d'innovation. Le contexte contemporain et l'accélération des rythmes dans des sociétés de l'innovation appellent à de nouvelles formes d'innovation, plus agiles et participatives. Contribuons donc à réformer l'administration et à réinventer-ré-enchanter l'action publique. Et n'oublions pas son fondement, le fondement de nos Etats démocratiques : le droit.