

# ET SI L'INNOVATION ÉTAIT *du côté de l'action publique ?*

Soumise aux injonctions de la culture du résultat et incitée à utiliser les outils du secteur privé, l'action publique explore de nouveaux chemins pour se réinventer : le design des politiques publiques, la co-création, l'implication de l'utilisateur, le récit comme levier de transformation... Une nébuleuse de pratiques qui dessinent un autre avenir pour l'action publique.

LOUISE GUILLOT

**N**ew public management, intrapreneuriat, État start-up... les logiques d'innovation du secteur privé s'invitent aux guichets des services publics comme dans les discours des femmes et des hommes

politiques. Pour se réinventer, l'action publique est-elle condamnée à puiser dans l'imaginaire entrepreneurial ? Face à cette logique, une autre transformation publique est-elle possible ?

## L'ADMINISTRATION PUBLIQUE, CE CORPS MOUVANT

Contrairement à l'imaginaire véhiculé, l'administration publique n'a jamais cessé de se transformer. Quand en 1920 Max Weber théorise le principe de bureaucratie, il s'agit alors d'une idée nouvelle, sinon d'une « innovation ». Division des tâches, organisation hiérarchique, système de concours, création de statuts... la bureaucratisation porte la promesse d'une administration plus efficace, rationnelle, organisée, et surtout unifiée, garantissant ainsi l'égal accès des citoyens aux services publics.

Avec le boom de l'après-guerre et l'émergence de la société de consommation,

l'administration adopte les préceptes du fordisme et organise le redimensionnement de son intervention : c'est l'époque des commissariats au plan et des grands plans de modernisation. En parallèle, avec l'émergence de courants comme la sociologie des organisations<sup>1</sup>, l'administration devient un objet de recherche en soi.

La fin des Trente Glorieuses et l'arrivée de la gauche au pouvoir en 1981 amorcent le développement d'une pensée incrémentale et expérimentale de l'action publique, qui se construit en réponse à un constat de pesanteur administrative (lenteur des procédures, lourdeur des règles, multiplication des échelons hiérarchiques, hyper-centralisation), avec l'ambition de réinjecter souplesse et subsidiarité. Les années 1980 sont marquées par l'émergence de la notion d'utilisateur<sup>2</sup>, et par un nouvel acte de décentralisation du pouvoir avec la création des régions<sup>3</sup>.

À l'aube des années 2000, la « crise de l'administration » renvoie d'abord à une crise de la dépense publique : les contraintes financières qui pèsent sur l'administration sont de plus en plus fortes, et l'on cherche à transférer au secteur public des modèles de fonctionnement très largement inspirés du secteur privé<sup>4</sup>. Le vocable et les principes du *new public management*



## TROUVER LA SOLUTION PARFAITE OU REFORMULER LE PROBLÈME ?

Il est ainsi intéressant de noter la progression d'une approche scientifique de la transformation publique. Par exemple, depuis une petite quinzaine d'années, des chercheurs en sciences comportementales mobilisent des leviers d'incitation comportementale pour améliorer la propreté urbaine, réduire les risques d'accidents de la route ou encore changer les habitudes de prescription des médecins. En Grande-Bretagne, le gouvernement a créé la première « Nudge<sup>5</sup> Unit » en 2011 pour promouvoir des méthodes d'incitation induisant des changements de comportement (tri sélectif, sécurité routière, lutte contre la surmédication...) comme levier d'action sur des politiques publiques. Elle a été suivie de la fondation d'unités du même type au sein des gouvernements américain, puis allemand, australien... En France, le Secrétariat général pour la moder-

*« On ne compte plus les laboratoires d'innovation publique, sortes de cellules de recherche et développement internes aux administrations publiques, ainsi que les démarches d'expérimentation et d'évaluation inspirées des pratiques scientifiques. »*

nisation de l'action publique (SGMAP) a lancé une cellule en 2013, qui s'est depuis étoffée, puis ouverte : un appel à manifestation d'intérêt dédié à l'application des sciences comportementales aux politiques publiques a même été lancé en 2018.

L'influence scientifique a aussi nourri les imaginaires de la transformation publique : on ne compte plus les laboratoires d'innovation publique, sortes de cellules de recherche et développement internes aux administrations publiques, ainsi que les démarches d'expérimentation et d'évaluation inspirées des pratiques scientifiques. Dans leurs versions les plus radicales, ces pratiques poussent l'analogie jusqu'à des frontières qui peuvent laisser songeur. C'est le cas par exemple de l'expérimentation randomisée théorisée par l'économiste française Esther Duflo. Cette pratique inspirée de l'essai clinique cherche à déterminer les effets objectifs d'un dispositif public en distinguant les liens de causalité réels de ce qui relève de l'effet placebo, à grand

renfort de « groupes de contrôle ». Le tout sur des sujets aussi complexes que l'aide sociale ou la politique de formation continue.

On peut néanmoins douter du parallèle entre maladie et problème public, sauf à prendre le risque d'essentialiser les enjeux de société : à une autre époque, l'homosexualité ou la monoparentalité étaient considérées comme des problèmes publics, à l'inverse du tabagisme et des accidents de la route qui relevaient de la sphère purement privée... Dans ces cas, la véritable avancée en matière de politiques publiques a été de changer de regard sur ces sujets et non de trouver le traitement miracle. Autrement dit, le problème n'est peut-être pas toujours là où on le croit... Selon la cartographie de l'agence Nesta, tout un champ de pratiques visent plutôt à enrichir notre compréhension des problèmes, à les reformuler, à leur donner une forme. Celles-ci partent du principe que si l'on ne parvient pas à trouver la bonne solution, c'est peut-être que l'on a mal défini le problème en question. Parmi elles, nombreuses sont les pratiques culturelles ou artistiques.

### DU DESIGN DANS LES CERFA

C'est le cas par exemple du design, dont l'hybridation avec l'administration a même fait émerger une nouvelle pratique : le « design des politiques

publiques ». Cette expression traduit l'application des principes du design à la fabrique des politiques publiques. Il s'agit à la fois d'un état d'esprit (formalisation, expérimentation, approche créative...) et d'un ensemble de méthodes (immersion, prototypage...) qui permettent de réinterroger des problèmes de société, de mieux comprendre les situations du point de vue des bénéficiaires visés, d'associer ces derniers à des tests et des simulations, de réaliser des prototypes de solutions pouvant ultérieurement être déployées avec de meilleures chances de succès. Parfois assimilé aux « réunions post-it », aux techniques d'intelligence collective ou encore aux démarches de participation citoyenne, le design des politiques publiques renvoie en fait à une pratique associant l'utilisateur, les acteurs du territoire et le développement de nouvelles formes publiques (service, équipement, outil administratif...).

Ces pratiques s'inscrivent dans une branche du design qui, cherchant des formes « ergonomiques », s'est progressivement émancipée de la seule matérialité des objets, et pour laquelle le principe de co-création est devenu central. Avec l'émergence d'une société tournée vers les services plutôt que vers les biens, l'enjeu de la conception porte moins sur les objets que sur les services et leurs multiples interfaces. À titre d'exemple, le travail d'un designer

de vélos en libre service va concerner la conception de l'objet (son assise, sa résistance), la création de points de contact (l'interface numérique qui permet de l'utiliser), mais aussi la maintenance du service (la récupération et le redisching des vélos). Il n'en fallait pas plus pour que l'on s'aventure ensuite sur le terrain des services publics de mobilité, d'aide sociale ou de propreté urbaine. En France, les premiers designers ont franchi le pas à partir du milieu des années 2000. À peu près à la même époque, la 27<sup>e</sup> Région – projet alors naissant, conduit par un binôme formé d'un designer et d'un ancien agent public et incubé à la FING<sup>6</sup> – a commencé à expérimenter et documenter la transposition de ces pratiques à différents sujets de politiques publiques.

Quelle en est la traduction concrète ? Pre-

nons par exemple un projet mené par la 27<sup>e</sup> Région en partenariat avec la Région Bretagne et SNCF Gares & Connexions, visant à imaginer l'avenir des gares rurales en 2016. Pendant une quinzaine de jours répartis sur six mois, une équipe pluridisciplinaire de professionnels (sociologues, designers, architectes, journalistes) a investi 11

gares de l'axe TER reliant Rennes à Lamballe. La première partie de leur immersion a consisté à observer des situations d'usage (attente en gare, parcours de déplacement à la sortie de la gare...), interroger des voyageurs sur leurs pratiques, ou encore solliciter les guichetiers en tant que témoins privilégiés pour comprendre les usages – et les mésusages – des gares rurales. Ces éléments leur ont permis de reformuler le sujet de départ autour d'une problématique de conception plus précise : Fina-

*« L'influence des pratiques artistiques s'incarne aussi dans un renouveau de la fabrique de la ville et l'émergence d'un urbanisme dit culturel. »*

lement, en questionnant l'avenir de la gare rurale, et face à la diversité des contextes et des usages de ces équipements, n'est-ce pas plutôt le principe de « gare générique » qu'il faudrait interroger ? Comment remettre du local et du spontané dans ces équipements aujourd'hui conçus autour de référentiels nationaux ? Au-

delà du diagnostic sur les usages, la résidence a consisté dans un second temps à dessiner des pistes prospectives (par exemple, l'idée d'une gare singulière), puis à prototyper et tester des artefacts tangibles de ces visions : une annexe de la boulangerie du village sur le quai à l'heure de pointe du matin, un dispositif de visioconférence pour contacter le

guichetier de la gare la plus proche... Ces essais sont avant tout utilisés pour tester des scénarios d'usage et faire réagir. Leur appropriation par les acteurs publics peut ensuite prendre différentes formes, du déploiement d'un dispositif sur une des gares à la prise en compte des pistes dans des documents cadres des politiques publiques. En Bretagne, à la suite de cette expérimentation, un groupe d'agents SNCF a poursuivi la démarche à l'été 2017 autour d'une autre gare pilote de la région Bretagne (Lan-divisiau), où une série de dispositifs a été testée sur un temps plus long.

Aujourd'hui, le design des politiques publiques est mobilisé pour une très grande variété de sujets : imaginer de nouveaux outils de commande publique, tester des services de proximité pour faciliter la rénovation énergétique, transformer l'accueil et la prise en charge des usagers dans les mairies, etc.

### IMPROVISATIONS URBAINES

L'influence des pratiques culturelles et artistiques dans la transformation publique s'incarne aussi dans un renouveau de la fabrique de la ville et l'émergence d'un urbanisme dit culturel, qui renvoie à un recours à l'outillage artistique et culturel dans le projet urbain. C'est le cas par exemple des permanences architecturales appliquées à des

espaces publics ou des équipements. Ici, des architectes, croisant cultures du squat, de la participation citoyenne et de la performance artistique, occupent de manière temporaire un lieu, prenant le temps nécessaire pour faire émerger, activer, mettre en lumière des usages venant des habitants et du terrain, et ainsi préfigurer un projet.

L'exemple de l'Université foraine, à Rennes, en est une parfaite illustration. Elle a été initiée en 2013 par l'architecte Patrick Bouchain, en lien avec la municipalité qui lui demandait de réfléchir à la destination du bâtiment Pasteur, ancien site universitaire au cœur de la ville. Pendant un an, Sophie Ricard, architecte mandatée par l'Université foraine, s'est installée sur le site, a sillonné la ville, s'est rendue disponible aux habitants désireux de s'impliquer et a mis ses compétences au service de leurs projets. Au fil des expérimentations, différents usages ont investi le site de manière éphémère : des salles d'exposition pour les étudiants en art, une cuisine collective, un centre d'insertion par le sport, une salle de formation aux premiers secours utilisée par les pompiers, pour n'en citer que quelques-uns. Le tout cohabitant de manière étonnamment harmonieuse, à rebours des logiques administratives « en silo » et des programmes immobiliers conçus de manière plus classique. Le processus

de construction et la destination d'un lieu sont ici entremêlés, avec le souci d'impliquer les futurs usagers dans toutes les phases du projet. Face au défi de la remise aux normes du site, il a par exemple été imaginé d'en faire un bâtiment d'application pour les apprentis des métiers du bâti, faisant de sa rénovation une aventure collective et une opportunité pour transmettre des savoir-faire. À la suite de cette expérimentation, la Ville de Rennes a confié à la société publique locale Territoires Publics la mission de faire perdurer la fonction d'« hôtel à projets » de ce bâtiment et de poursuivre le chantier ouvert et participatif de sa rénovation.

### FICTIONS ADMINISTRATIVES

Enfin, dans un contexte d'incertitude croissante et face aux grands défis sociétaux qui nous attendent, les pratiques en lien avec le récit, quel que soit le médium, sont de plus en plus identifiées comme de puissants leviers de transformation. En quête d'une « innovation de rupture » capable de faire émerger un nouveau modèle de société, l'admini-

« *Les pratiques en lien avec le récit, quel que soit le médium, sont de plus en plus identifiées comme de puissants leviers de transformation.* »

stration publique recherche dans ces pratiques des prises pour reconfigurer la manière d'appréhender le futur, mettre en lumière la multiplicité des imaginaires et trouver de nouveaux leviers pour agir aujourd'hui. Créé en 2018, le réseau international Université de la Pluralité (U+) s'est par exemple donné pour ambition de faire dialoguer les personnes qui mobilisent les ressources de l'imaginaire pour explorer d'autres futurs : artistes engagés, auteurs de science-fiction, designers spéculatifs, philosophes utopistes, prospectivistes créatifs. Dépassant le seul champ de la transformation publique, elle fait le pari que la société et le politique ont besoin de créer des récits alternatifs à ceux qui prévalent aujourd'hui pour inventer de nouvelles réponses et politiques publiques.

Ce recours à la fiction n'est cependant pas réservé aux spécialistes du genre et autres prospectivistes. En Pays Nivernais-Morvan, par exemple, habitants, agents publics et acteurs de la société civile ont imaginé en 2014 des « villages du futur », s'autorisant à penser des « villages-prisons », sas de réinsertion de prisonniers, ou des « villages mobiles » organisés autour de yourtes,

cabanes et roulottes. Des imaginaires qui ne font pas forcément l'unanimité, mais qu'importe : ils permettent de remettre du débat et des perspectives dans des territoires souvent exclus des récits dominants sur le futur.

Ces approches, pour plurielles qu'elles soient, s'appuient sur un faisceau d'hypothèses communes. Elles prennent toutes le parti de s'intéresser aux variations et aux signaux émanant des pratiques réelles des personnes. Du côté du design des politiques publiques, elles portent une attention particulière aux pratiques dans la finesse des contextes d'usage d'un service public, et s'attachent à le refondre pour qu'il soit plus en adéquation. L'usage est à la fois le point de départ et le lieu de la mise à l'épreuve des pistes d'amélioration. Dans les permanences architecturales, cela se traduit notamment par la reconnaissance du vernaculaire et la façon dont l'architecte s'appuie sur les pratiques préexistantes pour imaginer des lieux inscrits dans des usages et des savoir-faire locaux. Un vernaculaire que l'on retrouve aussi dans l'ancrage des récits générés pour penser le futur de l'action publique.

Ces partis pris révèlent une vision d'une innovation polymorphe, d'une action publique qui se transforme pour penser au-delà d'une uniformi-

sation des services et d'une standardisation des formes publiques. Enfin, ils prônent l'expérience – sensible et bien concrète – comme moteur d'une transformation.

1. Notamment porté par le Centre de sociologie des organisations (CSO), fondé en 1964 par Michel Crozier, autour d'un programme de recherche consacré à l'administration française.
2. Circulaire Rocard sur le renouveau du service public, 1989.
3. Lois Defferre sur la décentralisation, 1982.
4. En France, cela se traduit par la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) en 2001, et la fameuse révision générale des politiques publiques (RGPP).
5. Le *nudge* est un concept selon lequel les suggestions indirectes – et perçues de manière inconsciente – peuvent influencer les comportements et les décisions des personnes qui en font l'expérience de manière aussi efficace, sinon plus, que les modes d'intervention explicites (réglementations, taxes...).
6. FING : Fondation Internet nouvelle génération.

### POUR ALLER PLUS LOIN

- Collectif, *Chantiers ouverts au public*, Paris, La Documentation française, 2015.
- Collectif, *Design des politiques publiques*, Paris, La Documentation française, 2010 : [http://www.la27eregion.fr/wp-content/uploads/2015/09/design\\_des\\_politiques\\_publicques.pdf](http://www.la27eregion.fr/wp-content/uploads/2015/09/design_des_politiques_publicques.pdf)
- Collectif, *L'Hypothèse collaborative*, Paris, Hyperville, 2017.