

L'administration publique de demain : comment développer les capacités d'innovation ?

« La Suisse a la chance de connaître un secteur public dynamique qui, à tous les niveaux et de tout temps, a durablement contribué à garantir et améliorer la qualité de vie de la population. Mais à une époque de changements rapides et fréquents, le secteur public a besoin d'un accès facilité à de nouveaux savoirs et de nouvelles façons de penser qui lui permettent d'aborder et résoudre des problèmes d'une complexité croissante¹ ».

C'est sur la base de l'intervention de M. Owen Boukamel, Ph.D., spécialiste des enjeux d'innovation dans les administrations publiques² (et chef de service au sein du Service de Protection des Mineurs) que les membres de la Commission de prospective ont été invités, lors de l'atelier du 1^{er} décembre, à réfléchir collectivement à la portée de l'innovation publique (1), aux freins et aux capacités d'innovation de l'administration genevoise (2) ainsi qu'aux pistes qui permettraient de renforcer ces dernières (3).

1. Définition et enjeux de l'innovation dans l'administration publique

« Les administrations seules ne peuvent (presque) plus rien, les attentes des usagers se diversifient, les projets sont sous pression,... »³. Face à ces enjeux, **les administrations publiques doivent aujourd'hui se réinventer pour, notamment, aller vers plus de souplesse et d'adaptabilité.**

Le besoin « d'innovation » qui en découle vise donc, en premier lieu, à garantir la pérennité de ces politiques et des prestations qui y sont associées. Ainsi, loin d'être une contrainte ou un but en soi, l'innovation publique se justifie avant tout par la nécessité de maintenir ou (re) créer de la « valeur publique ». Selon la définition proposée par O. Boukamel, une innovation portée par une entité publique (Etat lui-même ou partenaires du secteur public) doit également, pour être désignée comme telle, donner lieu à des réalisations concrètes impliquant de la nouveauté dans le contexte où elles sont mises en œuvre.

« Le secteur public complexe. Il ne se sent pas légitime pour parler d'innovation. (...) Pourtant, 86% des organisations publiques auraient innové dans les deux dernières années. »

O. Boukamel

L'innovation publique doit ainsi être vue comme un processus contextualisé, qui se traduira différemment selon les domaines d'action et les pratiques déjà en place au sein des administrations.

Par ailleurs, et contrairement à ce que peuvent laisser penser les comparaisons avec le secteur privé, où les processus d'innovation sont plus visibles car davantage « institutionnalisés » (via notamment les unités et budget « R&D »), **l'innovation dans l'administration publique est d'ores et déjà une réalité⁴**. Toutefois, elle s'y développe généralement d'une manière trop réactive (focalisée sur les situations de crise), peu cohérente (du fait de la segmentation des expériences entre les domaines et les services) et trop souvent externalisée vers le secteur privé (impliquant perte de connaissances et moindre appropriation interne).

C'est donc d'un point de vue qualitatif plus que quantitatif que l'innovation publique doit aujourd'hui être renforcée, Les enjeux ? Aller vers des démarches plus organisées, plus transversales et plus intégrées aux activités quotidiennes de mise en œuvre des politiques publiques. C'est dans cette perspective que l'accent doit être mis sur les capacités d'innovation, en tant que leviers pour une innovation publique de qualité (voir encadré).

La capacité d'innovation comme combinaison de 6 capacités organisationnelles

Le modèle développé par O. Boukamel invite à appréhender la capacité d'innovation d'une administration publique comme un système basé sur la combinaison de 6 capacités organisationnelles « ordinaires » :

- **La capacité d'apprentissage**, consistant à « savoir recueillir les connaissances formelles et informelles existants dans l'écosystème et apprendre des feed-back reçus » (Hartley et Rashman, 2018)
- **La capacité de connexion**, ou « l'art d'encourager les collaborateurs à tisser des liens formels et informels, entre eux et avec d'autres organisations » (Bekkers et Tummers, 2018)
- **La capacité technologique**, associée à une « culture technologique qui permet d'adopter facilement des outils pertinents » (Lember, Kattel et Tönurist, 2018)
- **La capacité de leadership**, permettant de « créer un climat de confiance et d'optimisme qui encourage l'émergence de personnes qui prennent la tête de changement » (Miao et Al, Newman, Schwarz et Cooper, 2018)
- **La capacité d'ambidextrie**, permettant de « concilier les besoins de l'exploitation et de l'exploration, malgré la concurrence de ces 2 systèmes » (O'Reilly et Tushman, 2013)
- **La capacité à gérer le risque et l'incertitude**, c'est-à-dire à « développer des mesures à proposer des idées et les soutenir, même si elles impliquent un risque » (Brown et Osborne, 2013)

2. Apprécier la capacité d'innovation de l'administration

A la fois outil de diagnostic et support pour l'élaboration d'une stratégie de renforcement de l'innovation publique, cette approche par les capacités permet de mettre en évidence les atouts autant que les fragilités qui caractérisent aujourd'hui l'administration genevoise (et plus globalement celles des cantons romands) dans ce domaine.

Du point de vue des atouts, les capacités d'apprentissage et de connexion apparaissent d'ores et déjà bien développées en comparaison avec d'autres pays. Ceci peut notamment s'expliquer par la faible « distance au pouvoir » qui caractérise la société suisse et tend à faciliter le dialogue entre les membres de l'administration, quel que soit leur niveau hiérarchique. De même, les logiques de fonctionnement décentralisées – qui

prévalent au niveau des cantons et des villes, mais inspirent également les pratiques internes aux administrations – semblent propices à des expérimentations locales qui peuvent ensuite être partagées et déclinées en fonction des contextes particuliers.

Inversement, c'est au niveau de la gestion du risque et des incertitudes que les plus grands potentiels d'amélioration ont été repérés à l'échelle de la Suisse⁵. Sur ce point, le manque de « culture du risque » et de « l'essai-erreur » est repéré comme un frein majeur, valable autant à l'interne de l'administration que vis-à-vis des acteurs externes. Le monde politique, les médias comme les citoyens sont en effet plus prompts à sanctionner les échecs qu'à saluer des prises de risque pourtant potentiellement génératrices de « valeur publique ».

Mais le positionnement de ces acteurs est aussi révélateur des **défis que comporte, pour toute administration, la mise en oeuvre coordonnée des activités** quotidiennes « d'exploitation » (services « conventionnels » que les politiques publiques se doivent de délivrer) et des activités d'innovation impliquant un certain décentrement ainsi que la mobilisation de nouvelles approches et outils dans un cadre plus « expérimental » (capacité d'ambidextrie⁶).

50% des organisations ont fait appel à des prestataires externes pour leurs projets d'innovation au cours des deux dernières années

42% des organisations seulement évaluent les effets de leurs innovations

11% des innovations seulement sont imaginées par des usagers

En un sens paradoxal, le constat dressé au sujet de la crise de la Covid 19 illustre bien certaines tensions propres à la posture de l'administration. Si, au cœur de la crise, de nombreux départements et services se sont montrés capables d'innover avec succès, rares sont cependant les changements qui ont perduré une fois l'urgence passée. Si cela peut s'expliquer par le besoin de (ré)orienter certains moyens au bénéfice de la continuité – voire du rétablissement – des activités « conventionnelles » pour lesquelles l'Etat est mandaté, les enjeux se situent aussi au niveau des processus administratifs. « Temporairement acceptables » sous la contrainte de l'urgence et face à l'incertitude, certains dispositifs simplifiés ont en effet été abandonnés après la crise au profit des processus

institutionnalisés, plus sécurisants mais moins favorables à l'expérimentation et à l'innovation.

3. Renforcer la capacité d'innovation de l'administration : premières pistes pour le Canton de Genève

Sur la base des premiers éléments de diagnostic posés par les membres de la Commission, plusieurs pistes de travail ont pu être identifiées en vue d'un renforcement des capacités d'innovation de l'administration genevoise. Portant sur la vision commune qu'il s'agit de promouvoir, sur les moyens à déployer pour renforcer les capacités d'innovation autant que sur les thèmes ou projets propices au déploiement d'approches innovantes, ces pistes font largement écho aux leviers

identifiés par O. Boukamel dans son « manuel » dédié à l'innovation publique. Elles s'inspirent également de l'expérience d'autres territoires, dont en particulier le Canton d'Argovie (voir encadrés).

- **Partager une vision commune :** expliciter le besoin et préciser ce que recouvre l'innovation publique en rappelant qu'elle constitue d'ores et déjà une réalité dans nos administrations, c'est déjà contribuer à créer les conditions cadres favorables à l'émergence d'une « culture de l'innovation ».
- **Mettre en réseau les pratiques existantes :** les projets engagés et les structures déjà actives (à l'instar du pôle innovation du DT, ouvert à tous les managers de l'Etat) sont autant de ressources sur lesquelles s'appuyer pour une diffusion des pratiques d'innovation au sein de l'administration. Renforcer leur mise en réseau permettrait de soutenir les dynamiques internes d'apprentissage, par le partage des approches et des outils mais aussi des enseignements tirés des expériences pratiques.

- **Définir un budget dédié aux pratiques d'innovation :** pour favoriser une diffusion large des pratiques d'innovation, c'est au niveau de chaque politique publique, voire de chaque service, que ce budget devrait être alloué. Un tel choix permettrait en outre de renforcer la visibilité et la légitimité des pratiques d'innovation.
- **Permettre des dérogations ponctuelles à certaines procédures ou réglementations :** il s'agit de créer des espaces d'expérimentation dans lesquels il est momentanément possible de s'affranchir de certaines règles pour tester de nouveaux modes de fonctionnement ou de nouvelles solutions « techniques » (entendues au

7 leviers d'actions pour structurer une démarche d'innovation publique :



1. **Décomplexer :** Cesser de croire que l'administration n'est pas capable d'innover, ou que l'innovation doit être une percée révolutionnaire
2. **Connecter :** collaborer avec d'autres entités, internes et externes pour s'enrichir des idées et connaissances développées ailleurs.
3. **Clarifier :** définir qui fait quoi, au sein de l'administration comme entre les managers publics et les responsables politiques
4. **Réaliser :** développer la capacité d'innovation interne et faire de l'externalisation ciblée en important la connaissance produite
5. **Impliquer :** impliquer davantage les collaboratrices et collaborateurs ainsi que les usagers
6. **Manager :** organiser l'innovation comme un processus de changement particulièrement incertain, impliquant de mêler souplesse et planification, impliquer des parties prenantes, évaluer les résultats...
7. **Développer :** établir un diagnostic de la capacité d'innovation de l'organisation, pour développer une stratégie et un plan d'actions permettant de la renforcer.

sens large du terme). Corrélativement, il est indispensable de se donner les moyens d'évaluer les résultats de ces tests, sous l'angle notamment de la « valeur publique » générée.

- **Renforcer et diffuser les compétences favorables à l'innovation :** conçues au niveau du collectif – et à ce titre toujours supérieures à la somme des compétences individuelles qui le composent – ces compétences (approches, outils, savoir-être) doivent être volontairement soutenues et développées, grâce à la mise en réseau des ressources internes ainsi qu'éventuellement par l'appel à des compétences externes, dont le transfert à l'interne devra toutefois être assuré.
- **S'appuyer sur des projets à fort potentiel d'innovation pour tester les approches, développer les capacités.** La question de l'implication des usagers dans le design des prestations offre par exemple un terrain d'expérimentation privilégié, pour à la fois redéfinir les politiques à l'interface avec la société, et mutualiser les expériences et les outils entre les départements et les politiques publiques. Plus interne à l'administration, la démarche – déjà bien engagée – de numérisation des prestations de l'Etat comporte elle aussi d'importants

enjeux liés, notamment, à la culture «technologique», entendue comme capacité à adopter facilement des outils pertinents.

Constituant le socle d'une réflexion appelée à se développer de manière transversale au sein de l'administration, ces premières pistes permettront, notamment, de nourrir les prochains travaux de la démarche Genève 2050. Une démarche qui, de ce fait, s'impose elle-même comme un important «catalyseur» d'innovations, au bénéfice tant du contenu que des modalités de construction et de mise en œuvre des différentes politiques publiques.

1. Source: [Staatslabor](#)
2. Owen Boukamel est notamment titulaire d'un doctorat obtenu à l'Institut de Hautes Etudes en Administration Publique de l'université de Lausanne (IDHEAP): [Boukamel O., 2020. Etude sur la capacité d'innovation des organisations publiques, UNIL, Lausanne.](#)
3. Boukamel O., 2020. Sept leviers pour l'innovation publique. Editions Seismo.
4. Plusieurs études (par ex.: [Innovation Barometer, Etude MEPIN](#)) montrent qu'en se référant à des critères identiques, les organisations publiques sont durant les dernières années ressorties comme plus innovantes que le secteur privé.
5. Voir notamment: Boukamel O., Emery Y., 2018. « Les freins culturels à l'innovation dans l'administration publique: spécificités helvétiques », Gestion et management public, 2018/2 Volume 6,n°4, pp.25 à 43
6. Voir notamment: Boukamel O., Emery Y., 2017. « Evolution of organizational ambidexterity in the public sector and current challenges for innovation capabilities ». The Innovation Journal: The Public Sector Innovation Journal, Volume 22(2), article 2.

Source: commission prospective interdépartementale (GE2050)