

**DIRECTION DE LA GOUVERNANCE PUBLIQUE ET DU DEVELOPPEMENT TERRITORIAL
COMITE DE LA GOUVERNANCE PUBLIQUE**

Observatoire sur l'innovation dans le secteur public : identifier les leviers d'action pour promouvoir l'innovation

48e session du Comité de la gouvernance publique

**12 et 13 novembre 2013
Centre de conférences de l'OCDE
Paris, France**

La présente note est fournie à titre de référence pour les débats relatifs à l'Observatoire sur l'innovation dans le secteur public qui se tiendront lors de la 48e session du Comité de la gouvernance publique. Ce document propose des éléments pour conduire une étude sur les freins et les moteurs de l'innovation dans le secteur public, dans le cadre du programme de travail actuel de l'Observatoire. Il s'appuie sur l'analyse des exemples figurant dans la base de données de l'Observatoire, sur une première étude documentaire et sur les débats de la dernière réunion du Groupe de pilotage de l'Observatoire (23 et 24 avril 2013). Les débats pourront guider les prochaines étapes de l'analyse de l'OCDE, l'identification des meilleures pratiques dans le domaine et les axes pour l'élaboration de lignes directrices éventuelles pour des secteurs publics plus innovants.

Les délégués sont invités à :

- FORMULER DES OBSERVATIONS sur les axes d'analyse des leviers permettant de promouvoir l'innovation dans le secteur public et sur l'utilité éventuelle d'orientations pratiques pour des secteurs publics plus innovants.

Marco Daglio (marco.daglio@oecd.org ; tél. : +33 (0)1 45 24 89 54)

JT03348266

Document complet disponible sur OLIS dans son format d'origine

Ce document et toute carte qu'il peut comprendre sont sans préjudice du statut de tout territoire, de la souveraineté s'exerçant sur ce dernier, du tracé des frontières et limites internationales, et du nom de tout territoire, ville ou région.

TABLE DES MATIÈRES

OBSERVATOIRE DE L'OCDE SUR L'INNOVATION DANS LE SECTEUR PUBLIC : IDENTIFIER DES LEVIERS D'ACTION POUR PROMOUVOIR L'INNOVATION	3
Pourquoi renforcer les connaissances en matière de promotion de l'innovation dans le secteur public	3
Identifier les éventuelles barrières à l'innovation	4
Permettre l'innovation dans le secteur public	5
Donner des incitations aux agents et construire une culture de l'innovation.....	5
Recueillir et partager les informations et les connaissances	6
Mettre en place des dispositifs efficaces pour soutenir l'innovation.....	7
Optimiser les investissements et l'allocation des ressources	8
Repenser les réglementations et les procédures.....	9
Gérer le risque et l'incertitude	10
Faire la synthèse : conclusions et marche à suivre	11

Figure

Figure 1. Écosystème de l'innovation	11
--	----

OBSERVATOIRE DE L'OCDE SUR L'INNOVATION DANS LE SECTEUR PUBLIC : IDENTIFIER DES LEVIERS D'ACTION POUR PROMOUVOIR L'INNOVATION

Pourquoi renforcer les connaissances en matière de promotion de l'innovation dans le secteur public

1. Aujourd'hui, un certain nombre de facteurs limitent la capacité des États à fournir des services publics de qualité. Les pressions budgétaires, les évolutions démographiques et les demandes diverses des usagers publics et privés bouleversent les approches traditionnelles et invitent à repenser le fonctionnement des États. Il est aussi de plus en plus admis que les défis complexes qui se posent aujourd'hui au secteur public ne peuvent être relevés par les seules institutions et que des solutions innovantes nécessitent l'implication de parties prenantes extérieures travaillant en partenariat avec les organismes publics.

2. L'innovation dans le secteur public ne naît pas spontanément : les problèmes doivent être recensés, les idées traduites en projets pouvant être testés à petite échelle puis mis en œuvre et diffusés. Cela nécessite que les organismes publics identifient les processus et les structures susceptibles de soutenir et d'accélérer l'innovation, mais aussi ceux de nature à l'entraver. Si l'on dispose d'un nombre croissant de données probantes sur les pratiques innovantes dans le secteur public, on connaît encore très mal les obstacles à l'innovation rencontrés par les organismes publics et les outils d'intervention que les États peuvent employer pour y remédier et renforcer la capacité d'innover des organismes.

3. Les premières informations issues de la base de données de l'Observatoire sur l'innovation dans le secteur public indiquent que l'innovation intervient dans de nombreux domaines du secteur public (achats, gestion informatique, prestation de services)¹ et produit des résultats concrets en termes d'efficacité des coûts et d'amélioration de la qualité de service. Cependant, si les organismes innover, le degré et l'intensité des activités novatrices dans les organismes publics restent très inégaux d'un pays à l'autre², ce qui reflète des différences dans la capacité et la performance en matière d'innovation au sein du secteur public, mais aussi des évolutions économiques et sociétales plus larges.

4. Réaliser le potentiel d'innovation implique de comprendre quels facteurs contribuent le plus efficacement à créer les conditions propices à l'innovation et d'évaluer leurs impacts relatifs sur la capacité et la performance des organismes publics. Grâce à un premier examen des exemples figurant dans la base de données de l'Observatoire sur l'innovation dans le secteur public, complété par une étude documentaire, l'OCDE a déterminé certains facteurs clés contribuant au succès des innovations dans le secteur public (voir [GOV/PGC\(2013\)3](#)). Ces facteurs identifiés au niveau des organismes où les innovations naissent mais aussi à tous les niveaux de l'État et, plus largement, au niveau national dans l'économie et la société. Ensemble, ils pourraient indiquer quels moyens d'intervention les États peuvent mobiliser pour abaisser les barrières à l'innovation et créer les conditions favorables au développement d'un système d'innovation dans le secteur public.

¹ Voir [GOV/PGC\(2012\)12](#).

² Voir [DSTI/EAS/STP/NESTI\(2011\)8](#).

5. Lorsque l'on se penche sur la mise en œuvre des innovations figurant dans la base de données de l'OCDE, les cadres et leviers d'action suivants semblent avoir joué un rôle essentiel pour favoriser et pérenniser le processus d'innovation : ressources humaines et financières, gestion de l'information et de la connaissance, dispositifs institutionnels, réglementation au sein de l'État et gestion des risques. La section suivante examinera de manière plus approfondie quelques-unes des barrières à l'innovation identifiées et le rôle que les leviers d'action peuvent jouer pour les surmonter. Elle présentera aussi brièvement les questions critiques que pose le recours à ces leviers et les questions en suspens relatives à la collecte et à l'analyse des données.

Identifier les éventuelles barrières à l'innovation

6. Malgré la grande diversité des exemples couronnés de succès en matière d'innovation recensés à ce jour par l'Observatoire, il est évident que le secteur public n'a pas encore exploité le vaste potentiel que l'innovation pourrait offrir – pour des raisons variées et aux interactions complexes. S'il est difficile d'identifier de manière empirique les facteurs constituant des obstacles à l'innovation, des études antérieures dans ce domaine et les premières informations issues de la base de données mettent en évidence les freins suivants :

- **Les agents publics identifient et gèrent mal les risques.** L'innovation, par définition, amène de la nouveauté et exige que les organismes acceptent un certain degré d'incertitude et de risque. Le secteur public a souvent un niveau tolérance au risque inférieur à celui du privé, car il tend à mettre un accent excessif sur le processus. On pourrait faire valoir que l'utilisation de fonds publics et les responsabilités liées à leur statut obligent davantage les cadres du secteur public, et que les médias et les opposants politiques sont plus enclins à dénoncer un échec en matière d'innovation dans le secteur public. Par ailleurs, la visibilité et l'impact des innovations dans le secteur public peuvent être plus élevés, car elles sont susceptibles de toucher des services publics tels que les prestations de santé et de sécurité sociale. Ces facteurs peuvent conduire au développement d'une culture d'aversion au risque.
- **Les innovateurs ne sont pas reconnus ni récompensés.** Cette culture d'aversion au risque peut être exacerbée par un système de gestion qui ne sait pas reconnaître ou récompenser l'innovation. Pour de nombreux dirigeants du secteur public, les bénéfices d'une innovation réussie sont faibles pour leurs instigateurs même si les gains pour le secteur public et les citoyens peuvent s'avérer importants, alors que les conséquences d'un échec peuvent être bien plus élevées. Cela peut sérieusement entraver l'innovation, car il est capital pour de nombreux projets d'innovation de bénéficier d'appuis à haut niveau.
- **Les réglementations internes peuvent coûter cher à l'innovation.** Les règles et réglementations internes censées permettre un contrôle prévisible peuvent avoir des conséquences indésirables qui affectent la capacité d'innover et renforcent l'aversion au risque. Par exemple, des processus d'approbation et des procédures administratives longues et lourdes peuvent brider la créativité et la flexibilité professionnelles et entraîner des surcoûts pour l'administration. La rigidité des règles de sécurité et de confidentialité peut limiter le partage des données et de l'information, alors qu'encourager la libre circulation de l'information ainsi que l'échange et la collaboration tend à favoriser l'innovation.
- **Les structures traditionnelles de résolution de problèmes ne sont pas adaptées à la complexité des questions actuelles.** Les problèmes sociétaux « délicats » ne peuvent plus être résolus par un organe public unique agissant seul. Des instances sont nécessaires pour permettre aux organismes publics de réfléchir à la manière dont leur action s'articule avec celle d'autres organismes, et aux moyens de collaborer plus efficacement pour relever des défis communs.

L'innovation est susceptible de naître des interactions entre différents organismes, ce qui suppose l'existence de cadres favorables à ces interactions.

- **L'allocation et la gestion des ressources financières manquent de flexibilité.** Les règles budgétaires et procédurales méritent une attention particulière, un certain niveau d'investissement des ressources étant nécessaire aux différents stades de l'innovation. Des processus budgétaires excessivement rigides peuvent entraver l'investissement. En outre, les bénéfices de l'innovation peuvent souvent apparaître dans des domaines autres que ceux où l'investissement initial a été réalisé. Cela peut être particulièrement vrai en des temps d'austérité, où il est demandé aux organismes d'investir dans des innovations pour trouver des gains d'efficacité qui conduiront finalement à une réduction du déficit global de l'État plutôt qu'à des bénéfices directs pour les innovateurs.

Permettre l'innovation dans le secteur public

7. En partant des exemples de l'Observatoire sur l'innovation dans le secteur public, une première liste de types de leviers employés par le secteur public pour répondre aux questions ci-dessus a été identifiée. Présentés séparément dans la présente section, ces leviers sont rarement utilisés isolément, mais souvent associés pour réaliser des synergies et obtenir un impact supérieur en faveur de l'innovation (par exemple, prix/récompenses associés à l'attribution de fonds de démarrage). Une étude plus approfondie devrait apporter un éclairage sur le recours à ces outils d'intervention pour soutenir les capacités des États en matière d'innovation.

Donner des incitations aux agents et construire une culture de l'innovation

8. Les individus sont au cœur de l'innovation et leur engagement et leur détermination guident chaque étape du processus d'innovation. Des études montrent que les innovations naissent des idées des agents à tous les niveaux d'un organisme. Les agents de première ligne et les cadres intermédiaires qui sont au contact des clients et appliquent les mesures comprennent souvent mieux la nécessité d'innover. Cela apparaît de manière flagrante dans plusieurs exemples de l'Observatoire sur l'innovation dans le secteur public, où l'implication des agents est citée comme un élément clé.

9. L'initiative belge « Out of Office », instaurant un réseau de bureaux satellites plus proches du domicile des employés, ce qui permet de limiter le recours à de coûteux espaces de bureaux dans Bruxelles tout en aidant les agents de la fonction publique fédérale à mieux concilier travail et vie personnelle, en est un bon exemple. Ce projet a été élaboré suite à un concours qui invitait tous les agents publics à soumettre leurs idées pour améliorer l'efficacité des services.

10. Reconnaître la place centrale du facteur humain dans l'innovation conduit à interroger les politiques et les pratiques de ressources humaines et leur rôle dans le soutien de l'innovation. Par exemple, une étude plus approfondie permettrait de tirer des enseignements sur la manière dont les programmes de formation et de développement stimulent la pensée créative en tant que compétence professionnelle et celle dont l'évaluation et la gestion des performances favorisent et/ou dissuadent la pensée et l'action innovantes.

11. Un agent n'innove pas sur un terrain vierge, mais au sein d'une culture organisationnelle de nature à encourager et/ou à entraver l'innovation. Une étude plus poussée pourrait examiner, par exemple, le lien entre les pratiques de leadership et les cultures organisationnelles innovantes. Elle pourrait aussi s'intéresser à la diversité au travail (culture, âge, sexe, type et niveau d'études, etc.) et à sa gestion pour stimuler l'innovation.

12. Les programmes de prix pour l'innovation semblent susciter un vif intérêt dans les pays de l'OCDE, notamment aux États-Unis et dans l'Union européenne. Une étude plus approfondie pourrait examiner la relation entre ce type de programme et l'émergence de cultures innovantes, et peut-être donner une meilleure vision de leur architecture et de leur impact.

Questions à débattre :

- Quels éléments de votre cadre de compétences (pour le recrutement ou l'évaluation de la performance des agents) peuvent être considérés comme favorables à la pensée innovante ?
- Disposez-vous d'un système permettant de récompenser les agents qui élaborent et mettent en œuvre de nouvelles idées ?

Recueillir et partager les informations et les connaissances

13. La disponibilité d'informations précises et opportunes sur la performance est importante pour soutenir les capacités d'innovation des organismes, afin qu'ils parviennent à identifier les domaines où l'innovation est nécessaire et apprennent de leurs succès et de leurs échecs. Les « organisations apprenantes » sont capables de recueillir les données pertinentes et de les utiliser pour innover face à l'évolution de leur environnement. C'est un élément clé du cycle d'innovation dans le secteur public. Des études plus fouillées dans ce domaine pourraient apporter un éclairage sur la relation entre les cadres de gestion de la performance organisationnelle et l'innovation et sur le type de données à collecter les plus utiles pour renforcer les capacités d'innovation des organismes publics.

14. La recherche académique et divers exemples issus de la base de données de l'Observatoire sur l'innovation dans le secteur public mettent en avant le rôle capital du partage d'informations au-delà des barrières organisationnelles dans le succès des innovations. Les lourdes structures hiérarchiques traditionnelles ont souvent limité le flux horizontal d'informations en raison de la rigidité des réglementations et de l'incompatibilité des pratiques en matière de gestion de l'information. Une étude plus approfondie dans ce domaine pourrait examiner comment toute une gamme d'outils peut être employée pour favoriser la circulation de l'information au sein des organismes ainsi que leur impact sur la capacité d'innovation des organismes.

15. En outre, certains pays sont en train de mettre en place des unités pour l'innovation jouant le rôle de centres d'expertise, afin de recueillir des informations sur l'innovation et de s'assurer que tous les organismes y aient accès. L'Australie a créé une unité spécifique pour l'innovation intervenant comme spécialiste de l'innovation auprès de l'État dans son ensemble (DesignGov). Cette unité met au point tout un ensemble d'outils pour aider les organismes publics australiens à devenir plus innovants et s'efforce de mettre en place des réseaux d'innovateurs par le biais de *wikis* en ligne et de *blogs*. Une étude plus poussée dans ce domaine pourrait examiner la création et le partage de connaissances liées à l'innovation ainsi que leur impact sur la promotion de l'innovation dans le secteur public.

Questions à débattre :

- Comment votre pays encourage-t-il activement le partage d'informations et de données au-delà des frontières organisationnelles ? Quelles barrières empêchent un partage et un apprentissage efficaces ?
- Existe-t-il un espace au sein de votre organisme/gouvernement où vous pourriez partager vos idées en matière d'innovation avec d'autres agents publics, si vous le souhaitez ?

Mettre en place des dispositifs efficaces pour soutenir l'innovation

16. La capacité du secteur public à innover dépend aussi de la qualité et de l'efficacité des dispositifs institutionnels en faveur de l'innovation. Il peut s'agir, par exemple, du degré d'institutionnalisation de l'innovation dans les attributions du gouvernement (portefeuille spécifique consacré à l'innovation dans le secteur public, par exemple) et de l'articulation des responsabilités officielles (organisme spécialement affecté à la promotion de l'innovation ou modèle de responsabilité partagée, par exemple).

17. Ces dispositifs et le degré d'autonomie des organismes et des individus devraient varier au sein des pays de l'OCDE selon les cultures et les traditions. Les enseignements tirés de l'agencification montrent que le degré et le type d'autonomie doivent être adaptés à la nature des missions et des produits d'un organisme : l'autonomie des individus pourrait encourager les agents à penser de manière plus créative, mais risquerait aussi de favoriser une approche fragmentée et compartimentée de problèmes sociétaux complexes.

18. Des cadres de collaboration et de coordination pourraient s'avérer indispensables pour réguler les interactions avec des acteurs extérieurs à l'État. Comme l'échantillon d'innovations rassemblé par l'Observatoire sur l'innovation dans le secteur public le montre, les innovations sont souvent stimulées par des partenariats avec d'autres organismes publics, d'autres secteurs ou les citoyens, dépassant largement les frontières organisationnelles traditionnelles. L'étude menée par l'OCDE a montré que la participation d'acteurs extérieurs au secteur public était l'un des facteurs de succès des innovations. Impliquer différents acteurs permet de remédier à des problèmes spécifiques de l'action publique, d'échanger connaissances et idées, et de mobiliser les ressources et les appuis nécessaires à la mise en œuvre de l'innovation.

19. Cependant, tous les partenariats ne mènent pas à l'innovation. D'un côté, si seuls les acteurs habituels sont impliqués, la créativité pourrait en pâtir. De l'autre, l'intégration de nouveaux partenaires mal connus risquerait de conduire à des réseaux instables où la méfiance entrave l'innovation. Dans tous les cas, il faut gérer les différents intérêts des partenaires au sein du réseau.

20. Cela peut conduire à la mise en place de dispositifs institutionnels, d'entités ou de modes de gouvernance novateurs. Par exemple, au Danemark, MindLAB est une entité interministérielle travaillant avec des usagers, des organismes publics et des entreprises pour concevoir et tester ensemble des solutions innovantes pour les services publics. Ces mécanismes contribuent à mutualiser les compétences et les risques. Une étude plus approfondie pourrait se pencher sur la manière dont les États ont noué et géré des partenariats et sur les dispositifs mis en œuvre pour engager les acteurs publics et extérieurs à réfléchir à l'innovation et ses modalités.

21. Les États impliquent aussi les usagers dans la phase de conception d'une innovation, en les consultant pour mieux cerner leurs besoins et leurs préférences. Les exemples réunis par l'Observatoire sur l'innovation dans le secteur public révèlent un large éventail d'usagers finaux associés à différents types d'innovation, dont les suivants :

- les citoyens, quand les innovations ciblent la prestation de service, comme l'intégration des services à la population dans le cadre du programme ChileAtiende au Chili ;
- les agents publics, quand les innovations ont contribué à améliorer les conditions de travail ou les programmes de l'administration publique, comme le Navigateur de bénéficiaires des vétérans au Canada ;
- les acteurs du secteur privé, quand les innovations visent à améliorer les conditions pour les entreprises, comme la Plateforme fédérale e-Procurement en Belgique.

22. L'implication de l'utilisateur final recèle un formidable potentiel pour favoriser l'innovation. Mais elle dépend souvent de la disposition des décideurs à partager le pouvoir et des usagers à participer au processus. Par ailleurs, la participation de ces derniers peut être vue comme un risque, car ils risquent de se sentir abandonnés si leurs contributions ne se traduisent pas dans les faits. Des données concrètes plus solides sont nécessaires pour déterminer comment la remontée d'information est prise en compte dans l'innovation et comment on incite les agents publics et les utilisateurs finals à participer au processus.

Questions à débattre :

- Votre pays dispose-t-il d'une politique pour la promotion de l'innovation dans le secteur public ? Comment est-elle soutenue au niveau politique ? Existe-t-il une structure ou une agence spécifique chargée de développer, diffuser et promouvoir l'innovation dans le secteur public ?
- Comment cette politique, si elle existe, est-elle soutenue par des partenariats inclusifs impliquant les citoyens et les innovateurs dans le secteur public ? Comment les organismes publics de votre pays surmontent-ils les défis liés au travail au sein de réseaux visant faciliter le partage et la diffusion de l'innovation ?

Optimiser les investissements et l'allocation des ressources

23. Compte tenu de l'incertitude inhérente à l'innovation, les investissements dans ce domaine devront peut-être permettre plus de souplesse que le financement des activités courantes. Plusieurs exemples répertoriés dans la base de données de l'Observatoire sur l'innovation dans le secteur public soulignent le rôle de la flexibilité des ressources dans l'innovation.

24. Certains organismes ont déjà testé le financement spécifique de l'innovation. Par exemple, la Stratégie nationale antidrogues du Canada vise à susciter l'innovation en attribuant des fonds de démarrage aux nouveaux projets favorisant le changement systémique. En outre, ce programme finance des projets pilotes destinés à tester et à valider les nouveaux services de prise en charge et les améliorations du système. Une étude plus poussée dans ce domaine pourrait déterminer les types de mécanismes de financement flexibles de nature à encourager d'autres innovations dans les organismes publics.

25. D'autres aspects des processus budgétaires et des procédures de gestion financière sont susceptibles de stimuler ou de dissuader l'innovation. Par exemple, à travers le monde, les États ont été contraints de procéder à diverses restrictions budgétaires en raison de la crise financière récente. En ces temps difficiles pour les finances, les innovations axées sur l'efficacité deviennent d'autant plus importantes. Mais l'incitation à l'innovation varie radicalement selon que les bénéficiaires sont réinvestis dans l'organisme ou utilisés pour réduire les déficits. Une étude plus fouillée pourrait aider à mieux comprendre l'impact des différentes méthodes d'assainissement budgétaire (par exemple, diminutions automatiques en fonction de la productivité, examens des programmes) sur la motivation et l'aptitude d'un organisme à

innover. Elle pourrait aussi apporter un éclairage sur les moyens d'encourager l'innovation au sein des organismes quand d'autres pourraient en récolter les fruits.

26. Les partenariats sont un autre domaine où les politiques budgétaires sont susceptibles d'encourager ou de dissuader l'innovation. Il a été prouvé que le décloisonnement des différents services était essentiel pour favoriser l'innovation ; mais, dans le secteur public, les structures de responsabilité financière sont souvent sectorisées et risquent de compliquer beaucoup le financement de réseaux d'innovation collaboratifs. Une étude plus approfondie des pratiques en matière de gestion budgétaire et financière en faveur des partenariats novateurs pourrait faire apparaître des leviers particuliers pour stimuler l'innovation dans le secteur public.

Questions à débattre :

- Comment un équilibre peut-il être trouvé entre l'assainissement budgétaire et l'investissement dans l'innovation ?
- Dans votre pays, existe-t-il des dispositifs budgétaires permettant aux organismes de réinvestir certains de leurs gains d'efficacité dans l'innovation organisationnelle ou dans le développement de services ?
- Comment les organismes peuvent-ils être incités à investir dans l'innovation quand les bénéficiaires sont susceptibles de profiter à d'autres ?
- Comment la flexibilité peut-elle être organisée au sein des cadres budgétaires pour laisser une certaine place à l'expérimentation et à l'innovation ?

Repenser les réglementations et les procédures

27. Faire évoluer les réglementations est un levier possible pour modifier la propension des organismes publics à innover, notamment car la réglementation dans le secteur public peut souvent représenter un lourd fardeau en termes de formalités administratives, de nature à dissuader les innovateurs. Aux États-Unis, l'*America Competes Act* de 2010 a conféré aux agences l'autorité juridique d'organiser des concours – plutôt que des appels d'offres classiques – pour trouver des solutions à des sujets complexes en faisant appel aux idées et à l'expertise des citoyens et des entreprises dans le monde entier. Grâce à ces concours, un problème donné est traité par un plus grand nombre d'individus, d'organismes et d'équipes d'horizons plus variés, ce qui stimule l'innovation.

28. La création de plateformes collaboratives peut ouvrir de nouvelles voies à la prestation de services ; mais des préoccupations liées aux questions juridiques et opérationnelles soulevées par ces outils de communication peuvent bloquer ou retarder les agences qui les utilisent pour assurer ces services. Par exemple, les mécanismes mis en place par les États en matière de vie privée et de sécurité (par exemple, pour préserver la confidentialité des données détenues par une agence) peuvent créer des barrières techniques à l'adoption de modèles plus ouverts pour interagir en ligne avec le public. Se pose la question de trouver un juste équilibre entre les risques (par exemple, faille de sécurité ou fuite d'information gouvernementale confidentielle) et les bénéfices de l'amélioration de la communication ou de la prestation de services grâce aux outils novateurs (par exemple, outils web 2.0)³.

29. De nombreux pays de l'OCDE ont entrepris des examens approfondis de leur législation, mais peu l'ont fait dans le but d'étudier l'impact des exigences administratives internes sur la capacité d'innover

³ *Empowering Change: Fostering Innovation in the Australian Public Service* (2010).

des organismes. La plupart des examens visaient à vérifier la rigueur et la cohérence du processus d'élaboration et d'application des réglementations et/ou à évaluer le degré de compréhension des réglementations par les agents. Ce dernier point est particulièrement important car la mauvaise compréhension des règles par les agents publics (et l'aversion au risque) peut les pousser à adopter des procédures inutilement coûteuses ou simplement à ne rien changer à leurs comportements.

30. Certains examens réglementaires de programmes ont adopté une approche tournée vers l'extérieur qui tente d'impliquer les agents publics dans l'amélioration des règles internes. Le programme néerlandais d'allègement du fardeau administratif a investi dans des idées proposées par les professionnels pour accroître l'efficacité de leur travail en réduisant les formalités administratives. Par exemple, plusieurs régions des Pays-Bas ont lancé un projet pilote novateur permettant de déroger à l'obligation de signaler à la police la perte d'un document de voyage. Il en a résulté une diminution considérable du fardeau pour la police et les citoyens et une meilleure collaboration entre les autorités émettrices et celles chargées de la prévention et de la détection des fraudes. La sensibilisation par les autorités émettrices aux risques de fraude et de mésusage des documents de travail s'en est aussi trouvée améliorée. Une étude plus poussée pourrait recueillir des données et étudier si les examens systématiques des réglementations internes servent aussi à promouvoir des comportements innovants dans le secteur public et dans quelle mesure les agents de première ligne participent à l'examen des règles existantes.

Questions à débattre :

- Des examens systématiques des réglementations internes et des efforts pour réduire les formalités administratives ont-ils aussi contribué à favoriser l'innovation dans le secteur public dans votre pays ?
- Comment les aspects liés à l'innovation peuvent-ils être pris en compte dans les examens et les évaluations réglementaires ?
- Comment le secteur public peut-il trouver un équilibre entre réglementation et ouverture à l'innovation et à l'expérimentation ?

Gérer le risque et l'incertitude

31. Compte tenu de tous les défis exposés dans le présent document, l'innovation dans le secteur public pourrait tirer parti des approches spécifiques de la gestion du risque afin de garantir que les projets novateurs seront capables de suivre les risques pour corriger le tir très tôt, éviter des échecs inutiles et réduire au minimum la possibilité d'impacts négatifs.

32. Le recours aux prototypes et aux pilotes figurent au nombre des outils de gestion des risques mis en évidence dans les exemples de l'Observatoire sur l'innovation dans le secteur public. Dans les deux cas, des essais limités ont suffi aux pays pour identifier les éventuels problèmes liés aux innovations et mettre au point les solutions adéquates. Lors de la phase pilote du concept initial de Modèle d'élaboration ouverte des politiques du Canada, des barrières ont été mises en évidence, telles que le malaise culturel face au changement et le manque de compétences technologiques. Cela a permis d'élaborer des solutions, comme la formation aux nouvelles technologies au sein des ministères sur la base du volontariat, et de faire émerger des promoteurs du changement parmi les agents.

33. Les exemples rassemblés par l'Observatoire sur l'innovation dans le secteur public montrent que de nombreux organismes du secteur public testent des pilotes ou des prototypes pour mettre au point des innovations et gérer les risques. Une étude plus approfondie dans ce domaine pourrait montrer comment

les méthodes et outils de gestion des risques favorisent l'innovation en dépit de l'éventail de risques et d'incertitudes qui se posent à chaque étape du processus. Elle pourrait aussi mettre en évidence comment le frein de l'aversion au risque dans les cultures organisationnelles peut être surmonté, tout en préservant la responsabilité requise pour garantir la bonne gestion des finances et des services publics.

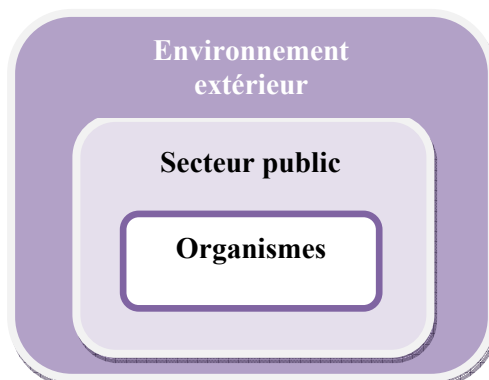
Questions à débattre :

- Les outils de gestion des risques utilisés en entreprise employés aujourd'hui sont-ils à la hauteur pour gérer l'innovation dans le secteur public ? Comment peuvent-ils aider à prévenir et à réduire le coût de l'échec ?
- Existe-t-il d'autres approches de la gestion des projets d'innovation permettant de parvenir à un équilibre entre la nécessité de réduire le risque et celle d'innover ?

Faire la synthèse : conclusions et marche à suivre

34. La présente note souligne le rôle potentiel des leviers d'intervention au niveau de l'État pour lever les barrières et créer les conditions propices à l'innovation dans les organismes publics. Elle recense aussi des problèmes centraux qui doivent être résolus dans l'administration afin de créer un environnement global propice à l'innovation où les différents leviers d'action puissent s'articuler et se renforcer mutuellement. Les premières réflexions concernant le type de leviers d'intervention et leur articulation soulignent combien il est pertinent d'envisager le cadre plus large du secteur public comme une composante à part entière de l'écosystème de l'innovation (voir figure 1 ci-dessous).

Figure 1. Écosystème de l'innovation



Source : OCDE

35. Les relations au sein de chacun de ces environnements, mais aussi entre eux, seront importantes pour déterminer la capacité des organismes de l'administration centrale de promouvoir l'innovation. La complexité de ces interactions pourrait permettre d'élaborer une vision et une stratégie complètes et harmonisées à tous les échelons de l'État et de comprendre comment l'exploiter pour surmonter la fragmentation organisationnelle et mettre en place les bonnes incitations afin que les différents organismes innovent.

36. L'OCDE prépare un rapport sur les cadres propices à l'innovation dans le secteur public au sens large, qui rassemble les données et examine en profondeur les leviers d'intervention présentés ci-dessus. Ce travail s'appuiera sur une étude documentaire et la collecte des informations des pays, afin d'identifier les cadres et les approches en place au niveau national pour soutenir l'innovation, en tirant parti de l'engagement des réseaux d'experts de l'OCDE. L'étude et l'analyse seront enrichies et illustrées par des

études de cas aidant à mieux comprendre les défis concrets qui se posent en matière d'innovation dans le secteur public et les facteurs contextuels qui influent sur le choix des instruments d'intervention. Les conclusions de ce rapport apporteront des éléments probants concernant les freins rencontrés par les organismes publics et les instruments d'intervention les plus efficaces pour y remédier. Elles mettront aussi en avant les enseignements tirés de la mise en œuvre, contribuant ainsi à recenser les bonnes pratiques qui favorisent et encouragent l'innovation.

37. Les questions finales suivantes peuvent servir de point de départ aux discussions des pays au cours de la session du Comité de la gouvernance publique :

- Dans quelle mesure les domaines identifiés ci-dessus fournissent-ils un cadre complet des moteurs et des freins à l'innovation dans le secteur public ? Y-a-t-il des domaines particuliers, outre ceux cités ci-dessus, que vous souhaiteriez mentionner comme moteur de l'innovation nécessitant une étude plus approfondie ?
- Le concept d'écosystème de l'innovation exposé ci-dessus vous semble-t-il une bonne approche pour guider les études de l'OCDE en vue de produire des conclusions utiles aux décideurs et aux praticiens ?