



– Note d'orientation européenne –

Cartographie et analyse des recommandations des médiateurs, des bureaux d'audit et des nouveaux mécanismes de responsabilité

**LIPSE : Learning from Innovation in
Public Sector Environments
(Lot 3)**

**Wouter van Acker et Geert Bouckaert
(KU Leuven)**

30 mars 2015

La présente note d'orientation expose le résultat des travaux d'étude du troisième lot (lot 3) du projet « Learning from Innovation in Public Sector Environments » (LIPSE) (*Apprendre de l'innovation dans les milieux du secteur public*). LIPSE est un projet de recherche financé par le 7^{ème} Programme-Cadre de la Commission européenne en tant que 'Projet de recherche à petite ou moyenne échelle' (2013-2016). LIPSE concentre ses travaux sur l'innovation sociale dans le secteur public. Les rapports complets peuvent être téléchargés sur le site www.lipse.org.

1 Médiateurs, Institutions supérieures de contrôle et innovation sociale

Au départ, les travaux d'étude du lot 3 ont essentiellement porté sur deux facteurs importants par rapport à l'innovation sociale. D'une part, l'accent a été mis sur le rôle joué par les médiateurs et les Institutions supérieures de contrôle dans l'innovation sociale via leurs recommandations stratégiques. D'autre part, la création d'une base de données des bonnes pratiques en matière d'innovation a été au cœur des travaux de recherche. Cette base de données a permis de tirer des enseignements importants sur l'innovation sociale telle que l'on peut actuellement la rencontrer au sein de l'UE. Le périmètre de travail du lot 3 du projet LIPSE était délimité, dans son descriptif, par les objectifs de recherche suivants :

1. Etablir un état des lieux et analyser les bases de données sur les bonnes pratiques en matière d'innovation existant dans l'UE.
2. Analyser les recommandations faites par les bureaux d'audit et les médiateurs.
3. Identifier les moteurs et les freins pertinents qui expliquent la mise en œuvre ou non de ces recommandations et les raisons.
4. Formuler des recommandations stratégiques permettant d'améliorer le recours aux informations relatives à la responsabilité pour encourager l'innovation dans le service public.
5. Diffuser les résultats des travaux de recherche et les recommandations stratégiques auprès des organismes impliqués, des décideurs et de l'opinion publique.

Dans ce lot, l'accent est ainsi mis sur deux questions clés : les innovations spécifiques dans le secteur de l'administration publique, et les recommandations stratégiques des Institutions supérieures de contrôle (ISC) et des médiateurs. A l'origine, l'objectif était de faire un tour d'horizon de l'innovation sociale en Europe, et de vérifier si les recommandations émises par les ISC et les médiateurs favorisaient l'innovation ou lui faisaient plutôt obstruction. En d'autres termes, les ISC et les médiateurs sont-ils des freins ou des moteurs de l'innovation ? Ou bien, sont-ils éventuellement des acteurs insignifiants à cet égard ?

2 Rôle du retour d'information, de la responsabilité et de l'apprentissage

Tant les innovations spécifiques que la mise en œuvre des recommandations des ISC ou des médiateurs nécessitent une chose élémentaire : le changement. Le changement dans les organismes publics est fonction de nombreux facteurs, et non des moindres du calendrier politique et des changements de régime. Par contre, les raisons internes motivant un changement sont moins évidentes et moins faciles à saisir : les retours d'information (*feedback*), les mécanismes de responsabilité et les processus d'apprentissage. On peut dire, de façon résumée, que les retours d'information fournissent à un organisme les informations sur lesquelles il peut baser ses décisions d'innover. Les processus d'apprentissage sont la manière dont ces retours d'information sont traités, puis transformés en connaissances et idées innovantes. La responsabilité, enfin, est la force motrice qui fait qu'un organisme s'efforce d'atteindre l'excellence. Ces facteurs forment le terrain d'origine, un vivier dans lequel les semences, à savoir les recommandations et les nouvelles initiatives, pourront s'épanouir pour donner naissance à une innovation sociale réussie. En d'autres termes, ces trois facteurs sont une condition nécessaire à l'efficacité et à la réussite des innovations et des recommandations. C'est la raison pour laquelle les travaux de recherche pour le présent lot, en plus de l'accent mis sur les objectifs de recherche décrits dans le périmètre de travail, ont également été axés sur le rôle de ces trois facteurs dans la détermination de la réussite de l'innovation sociale à long terme. Ces trois facteurs ont été regroupés sous l'appellation « modèle FAL » (*Feedback, Accountability and Learning*). Il était attendu que les innovations des organismes obtenant des notes élevées avec le modèle FAL seraient potentiellement plus pérennes et résisteraient mieux à l'épreuve du temps.

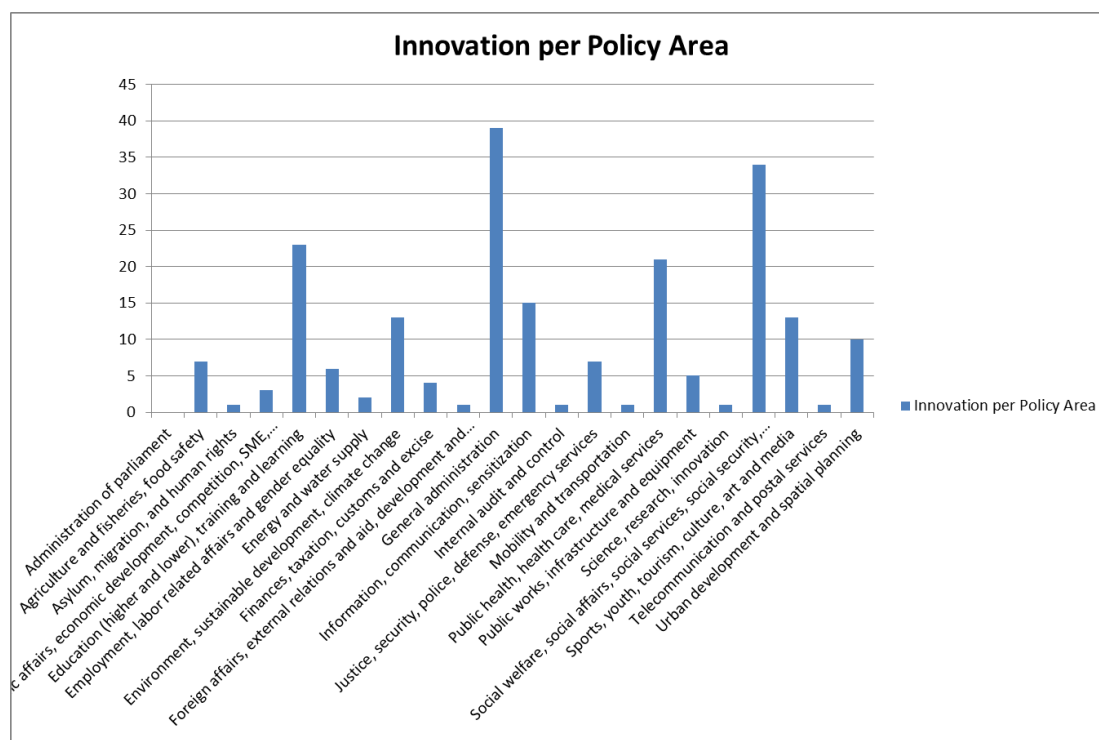
Il est particulièrement important, pour les théoriciens comme pour les praticiens, de mettre l'accent sur le long terme et d'examiner les facteurs ayant une influence sur la capacité de survie des innovations. Il faut tout d'abord faire un premier constat : la manière dont les innovations évoluent et changent avec le temps n'a guère été étudiée. Deuxièmement constat : les recommandations des ISC et des médiateurs peuvent contribuer à la manière dont une innovation évolue et change au fil du temps. Il faut aller au-delà de la recommandation initiale et de la question de savoir si elle a été suivie ou non, pour mieux saisir les moteurs et les freins à une innovation sociale *réussie* et *pérenne*. Troisièmement : le secteur public a tout intérêt non

seulement à innover, mais aussi à le faire de manière pérenne. Les innovations, qui sont lancées puis stoppées peu de temps après, constituent éventuellement une utilisation inefficace des ressources.

3 Base de données de l'innovation sociale

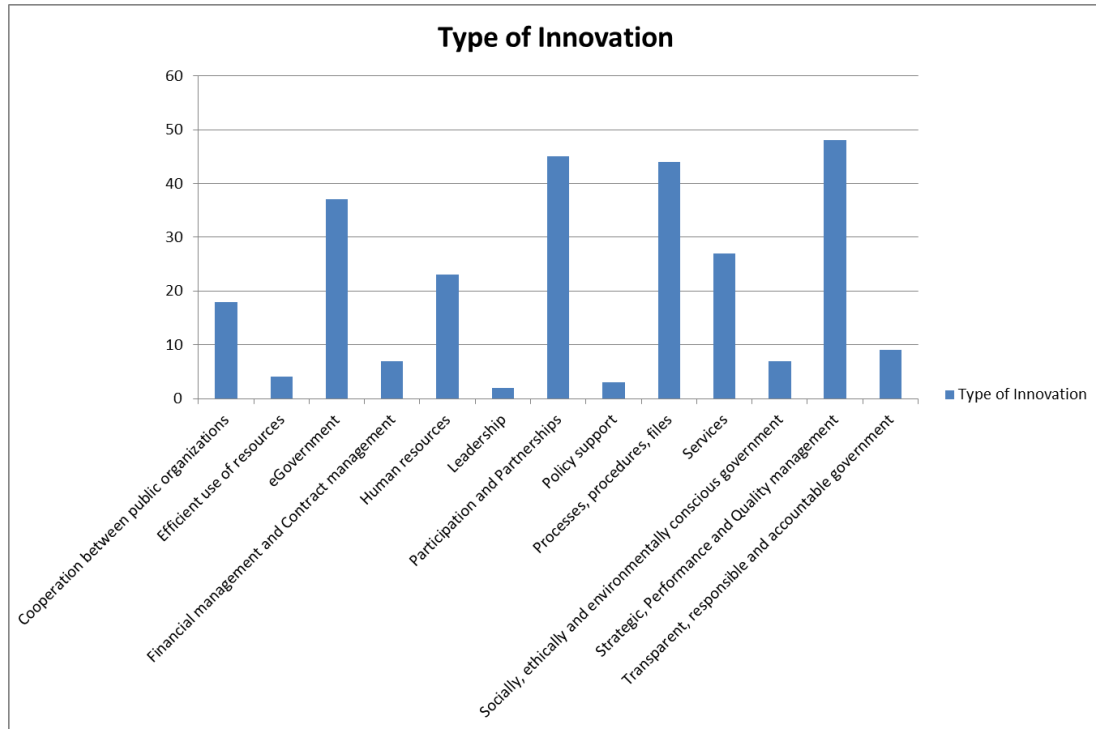
Les personnes travaillant sur le lot 3 ont concentré leurs recherches sur six pays de l'UE : la Belgique, la France, les Pays-Bas, la Slovaquie, la Roumanie et le Royaume-Uni. Il a été dressé, pour ces six pays, un état des lieux des récompenses et des prix de l'innovation accordés au niveau national dans le secteur public, ainsi que des organismes ayant remporté des prix internationaux dans ces six pays au cours des douze dernières années. L'accès aux dossiers des gagnants s'est avéré l'un des obstacles majeurs rencontrés au cours de cette étude. Les bases de données de certains prix n'étaient pas accessibles. D'autres prix avaient perdu les données, obligeant le partenaire de ce lot à reconstruire ces jeux de données. Les auteurs du présent rapport ont néanmoins réussi à établir une vue d'ensemble de l'innovation sociale dans ces six pays, comprenant deux volets : le secteur d'intervention et le type d'innovation. L'état des lieux peut être visualisé sur les graphiques suivants.

L'innovation par secteur d'intervention



Ce graphique met en évidence quatre secteurs d'intervention dans lesquels de nombreux cas de pratiques innovantes ont été récompensés au cours de la dernière décennie : l'éducation, l'administration générale, la santé publique et le domaine social.

Type d'innovation



Comme dans le premier graphique, il ressort quatre types d'innovations : e-gouvernement (l'administration électronique), la participation des citoyens et les partenariats, les processus ainsi que la gestion de la qualité. Il convient néanmoins de noter que certains prix portaient spécifiquement sur des initiatives d'e-gouvernement, ce qui a gonflé le nombre d'occurrences.

Il faudrait que le futur travail d'étude soit axé sur le développement d'une base de données plus complète sur l'innovation en Europe, incluant tous les Etats membres de l'UE ainsi que les autres pays européens. Le développement de la base de données, qui a pu être constituée après un énorme effort pour récupérer les éléments nécessaires, permettrait d'évaluer l'innovation dans toute l'Europe. Les travaux actuels se sont concentrés sur six Etats membres de l'UE, et il faudrait engager bien plus d'efforts pour approfondir l'analyse des cas, surtout si l'on entend prendre en compte l'ensemble des 28 Etats membres.

4 Le retour d'information, la responsabilité et l'apprentissage au sein des organismes récompensés

Les auteurs du présent rapport ont examiné l'influence des boucles de retour d'information, des mécanismes de responsabilité et des processus d'apprentissage (FAL) sur le caractère pérenne des innovations pour lesquelles des organismes publics avaient reçu un prix ou été spécialement distingués. Ces organismes ont fait l'objet d'une enquête dans laquelle il leur était demandé de présenter l'histoire de l'innovation, le niveau actuel de l'innovation, et de répondre à une cinquantaine de questions sur le retour d'information, la responsabilité et l'apprentissage au sein de leur propre structure. Les réponses reçues sur le retour d'information, la responsabilité et l'apprentissage ont permis de donner une note pour ces trois dimensions. Grâce à cette note, il a été possible de classer les organismes et d'étudier ensuite le lien avec l'éventuelle pérennité de l'innovation récompensée. Les enquêteurs ont reçu 245 réponses au total, qui sont présentées de manière plus détaillée dans le tableau ci-après.

Dans le cadre de ce genre d'étude, on est confronté à de nombreux défis et il est difficile d'enquêter sur des innovations qui n'existent plus à la date de l'étude. Cela exige d'examiner dans les moindres détails les traces qui peuvent encore subsister. Un autre défi scientifique a été de développer un instrument d'enquête pour différents pays, différents secteurs d'intervention et différents niveaux d'administration. Le fait de vouloir baser les travaux de recherche sur des interviews qualitatives, nécessaires à l'analyse approfondie des innovations, s'est avéré un défi majeur dès lors que ces innovations appartenaient au passé. Les intervenants oublient vite les détails relatifs à une innovation, même si son lancement ne remonte qu'à quelques années. Cela a sérieusement entravé le taux de réponse, notamment de la part des organismes au sein desquels les innovations concernées n'existaient plus. Le renouvellement du personnel, le manque de mémoire institutionnelle, associés aux reproches et à la honte qui vont de pair avec « l'échec » de l'innovation dans le secteur public, entravent la coopération avec les personnes concernées, même sous garantie d'anonymat. Il en va de même pour la coopération avec les médiateurs et les ISC, ainsi qu'avec les entités auditées.

Pays	Echantillon	Réponse	Taux de réponse
Belgique	97	76 (30,9 %)	78,4 %
France	470	83 (33,7 %)	17,7 %
Pays-Bas	34	23 (9,3 %)	67,6 %
Roumanie	53	31 (12,6 %)	58,8 %
Slovaquie	28	16 (6,5 %)	57,1 %
Royaume-Uni	163	16 (6,5 %)	9,8 %
Total	845	245 (100 %)	29,0 %

L'analyse des réponses fait ressortir le fait que les innovations, qui étaient encore opérationnelles après avoir été récompensées, avaient été initiées par des organismes se caractérisant, en moyenne, par une note plus élevée en retour d'information, responsabilité et apprentissage. Le modèle FAL établi dans ces organismes signifie que les innovations sont correctement évaluées, que les informations venant des mécanismes de responsabilité sont pleinement exploitées au bénéfice de l'organisme, et que les informations obtenues par les retours d'information et les mécanismes de responsabilité entraînent de vrais processus d'apprentissage.

Les innovations qui ont disparu semblent présenter, en moyenne, une note FAL plus basse, même si elles ont été récompensées ou mentionnées comme bonnes pratiques à l'époque. Il est émis l'hypothèse que l'absence d'un modèle FAL bien établi dans ces organismes est à l'origine de l'évaluation incorrecte de l'innovation. En outre, les informations provenant des mécanismes de responsabilité ne sont probablement pas utilisées de manière correcte et / ou les informations obtenues par les retours d'information et les mécanismes de responsabilité n'aboutissent pas à de vrais processus d'apprentissage.

Il faudrait vérifier, lors des prochains travaux de recherche, si cela est également vrai pour des organismes qui n'ont *pas* reçu de prix pour une innovation.

Pour créer une innovation sociale pérenne, les organismes innovants du secteur public devraient se concentrer sur les points suivants :

Processus d'apprentissage

1. **...instaurer une culture du débat contradictoire et de l'ouverture pour exercer une critique constructive.**

Il peut y avoir un apprentissage quand l'état d'esprit actuel se trouve confronté à de nouvelles informations, qui réfutent des positions adoptées par le passé. Les débats contradictoires sont une plateforme déterminante pour permettre à de telles informations de commencer à faire évoluer les mentalités.

2. **...encourager l'expérimentation et des méthodes de travail alternatives.**

Par définition, les innovations présupposent des changements ainsi que de faire les choses différemment. L'expérimentation, pour aussi controversée qu'elle puisse être dans le secteur public, offre un excellent moyen de tester des idées et de nouvelles méthodes, avant de s'engager à fond dans une direction donnée.

3. **...en cas d'échec, ne pas pénaliser le personnel responsable d'une tentative innovante de résoudre un problème.**

De par leur nature, les initiatives d'expérimentation peuvent échouer. Si les personnes lançant une expérimentation ont de grandes chances d'être pénalisées en cas d'échec, elles seront moins prêtes à rechercher des voies innovantes pour résoudre des problèmes difficiles.

Mécanismes de responsabilité

4. **...des employés qui se sentent responsables de la performance de leur organisme.**

Un système de responsabilité en interne présuppose des employés ayant le sens de la responsabilité.

5. **...une culture de la transparence des résultats à l'égard des parties prenantes extérieures.**

La transparence est une exigence essentielle pour la responsabilité. La responsabilité soutenant l'innovation, la transparence soutient également l'innovation.

Boucles de retours d'information

6. **...des employés qui expriment leurs préoccupations, des idées et des suggestions sur le fonctionnement de leur organisme.**

Dans la lignée de la 1^{ère} recommandation, il faut disposer d'une plateforme permettant des débats contradictoires pour pouvoir influencer les personnes prenant les décisions stratégiques.

7. ...des retours d'information des employés qui ont un impact significatif sur les décisions stratégiques prises par l'organisme.

Lorsqu'il existe une telle plateforme, les décideurs devraient tenir compte de ces retours d'information au moment de prendre des décisions stratégiques.

8. ...des retours d'information des clients qui ont un impact significatif sur les décisions stratégiques prises par l'organisme.

En plus des fonctionnaires, les médiateurs et les clients (via les médiateurs ou indépendamment) ont beaucoup à dire sur le fonctionnement d'un organisme public. Les organismes devraient considérer de telles critiques comme des opportunités d'apprentissage. Souvent, les médiateurs et les clients ou citoyens savent de quoi ils parlent, et peuvent contribuer à de nouvelles idées.

9. ...des rapports et des recommandations des médiateurs qui ont également un impact significatif sur les décisions stratégiques prises par l'organisme.

Ces facteurs ne permettront pas d'établir pleinement un pronostic sur la pérennité (ou non) d'une innovation. S'ils sont *insuffisants*, ils n'en sont pas moins des éléments *nécessaires* d'une plus vaste explication causale. Un autre élément est l'ensemble des recommandations émises par les médiateurs et les ISC. Elles influencent la manière dont le modèle FAL fonctionne au sein des organismes publics en fournissant elles-mêmes des opportunités de retour d'information, de responsabilité et d'apprentissage. Après avoir étudié l'influence des éléments du modèle FAL sur la pérennité des innovations, l'équipe de recherche s'est penchée sur l'influence des recommandations des médiateurs et des ISC sur cette pérennité.

5 L'influence des recommandations des médiateurs et des ISC

La recension des écrits sur l'impact des rapports des médiateurs et des bureaux d'audit a mis en évidence plusieurs facteurs qui exercent une influence sur l'adoption des recommandations stratégiques formulées par les médiateurs et les ISC. Ces facteurs se concentrent essentiellement sur le processus d'un audit ou d'une enquête, la réputation du médiateur et de l'ISC, ainsi que sur les critères utilisés pendant les audits et les enquêtes. Les auteurs ont rédigé un protocole d'interview tenant compte de tous ces facteurs ayant une influence potentielle. Ces protocoles ont formé le squelette de plus de 70 interviews conduites auprès d'auditeurs et d'organismes audités en Belgique, en France, aux Pays-Bas, en Slovaquie, en Roumanie et au Royaume-Uni. Il s'est avéré que les processus (par ex. le caractère (in)formel et le volume de

communication) ainsi que les perceptions (par ex. la perception de l'ISC ou du médiateur en tant qu'instance d'observation ou de conseil) entourant ces audits expliquaient, pour une large part, la manière dont les organismes audités gèrent les recommandations venant de ces sources. Il est ainsi apparu que les recommandations des médiateurs et des ISC ont un impact réel sur le modèle FAL au sein des organismes audités, et sur la manière dont l'innovation sociale peut évoluer dans le temps.

En conclusion, pour aussi nécessaires que puissent être le retour d'information, la responsabilité et l'apprentissage, ils ne suffisent pas à expliquer à eux seuls la pérennité de l'innovation sociale. Les médiateurs et les institutions supérieures de contrôle peuvent également contribuer à une culture de l'innovation en poussant les organismes publics à rechercher l'excellence, et en leur fournissant les retours d'information nécessaires pour leur permettre de s'améliorer et d'innover. Manifestement, un cadre légaliste plus vaste et le basculement vers une société démocratique ouverte ont également un impact sur la manière dont les médiateurs et les ISC peuvent influencer sur la culture de l'innovation. Cela se retrouve par exemple en France, avec le caractère juridiquement contraignant des recommandations du médiateur et de l'ISC, ainsi qu'en Slovaquie et en Roumanie avec l'évolution sociopolitique connue dans ces pays après 1990.

Voici, sous forme synthétique, sept recommandations stratégiques que les médiateurs et les ISC devraient prendre en compte dans leurs activités d'audit pour préserver l'innovation sociale :

1. ...créer un processus d'audit ou de médiation coopératif et transparent.

Cela améliorera la qualité des recommandations et de la communication entre l'auditeur / le médiateur et l'organisme faisant l'objet d'un audit.

2. ...utiliser les réunions de bilan non seulement comme une étape formelle, mais aussi comme une opportunité de dialogue ouvert et authentique.

Les réunions de bilan, organisées de façon à permettre un dialogue ouvert et authentique, offrent à l'organisme faisant l'objet d'un audit une opportunité d'apprentissage optimale, et ce n'est qu'alors que des boucles fermées de retour d'information pourront encourager l'innovation.

3. ...énoncer des critères d'audit et de médiation clairs et transparents.

L'instance de médiation et d'audit examine un organisme en utilisant une matrice pour rechercher les possibilités d'amélioration. Si l'organisme faisant l'objet d'un audit connaît ces critères, les recommandations seront bien comprises et auront plus d'impact.

4. ...expliquer pourquoi l'organisme audité fait l'objet d'un audit.

Quand un organisme sait pourquoi il a été retenu pour faire l'objet d'un audit ou d'une enquête, le processus est plus coopératif et transparent.

5. ...améliorer le caractère opportun des recommandations en examinant leur faisabilité juridique, administrative et politique.

Les recommandations formulées à la lumière de leur faisabilité auront plus d'impact sur les organismes faisant l'objet d'un audit et sur leurs innovations.

6. ...avoir conscience de l'influence des débats dans les médias sur les rapports d'audit et de médiation.

Il convient d'accorder beaucoup d'attention au contenu de la communication et à la manière de communiquer avec un public plus vaste.

7. ...avoir conscience du caractère fonctionnel découlant de la double attention médiatique et parlementaire.

L'analyse réalisée dans le cadre des travaux pour le présent lot montre que l'attention médiatique et parlementaire favorise la mise en œuvre des recommandations lorsque cette attention intervient simultanément.

8 Identité du projet

Nom du projet

Learning from Innovation in Public Sector Environments (LIPSE)

(Apprendre de l'innovation dans les milieux du secteur public)

Coordinateur

Prof. dr. Victor Bekkers, Université Erasmus de Rotterdam, Département de l'Administration

Publique : Rotterdam, Pays-Bas, bekkers@fsw.eur.nl

Consortium

- Ecole Nationale d'Administration (France)
- Ecole Nationale d'Etudes Politiques et Administratives (Roumanie)
- Ecole Supérieure d'Administration et de Direction d'Entreprises ESADE (Espagne)
- Hertie School of Governance (Allemagne)
- Université Bocconi (Italie)
- Université Catholique de Louvain (Belgique)
- Université d'Edimbourg (Royaume-Uni)
- Université de Technologie de Tallinn (Estonie)
- Université Erasmus de Rotterdam (Pays-Bas)
- Université Matej Bel (Slovaquie)
- Université Radboud de Nimègue (Pays-Bas)
- Université de Roskilde (Danemark)

Programme de financement

LIPSE est financé par le 7^{ème} Programme-Cadre de l'Union européenne en tant que Projet de recherche à petite ou moyenne échelle, sous l'accord de subvention n° 320090, Sciences socio-économiques et humaines.

Durée

Février 2013 – Juin 2016 (42 mois)

Budget

Contribution de l'UE : 2,5 millions €

Site Internet

www.lipse.org

Pour de plus amples informations sur le lot 3

Wouter van Acker (Wouter.vanacker@kuleuven.be)