



**LIPSE**

– Note d’orientation européenne –

# **Recommandations stratégiques relatives à l’adoption d’un modèle dynamique d’indicateurs d’innovation dans le secteur public**

**LIPSE: Learning from Innovation in  
Public Sector Environments  
(Lot 6)**

**Rainer Kattel, Veiko Lember, Piret Tõnurist**  
(Université de technologie de Tallinn)

15 décembre 2015

La présente note d’orientation expose le résultat des travaux d’étude du sixième lot (lot 6) 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<sup>ème</sup> 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](http://www.lipse.org).

## 1 Nécessité de disposer d'indicateurs d'innovation dans le secteur public

L'évaluation des politiques et, plus particulièrement, la mesure de l'impact des politiques ainsi que la représentation des résultats à l'aide d'indicateurs, sont devenus l'un des principaux axes de travail dans la recherche sur les politiques publiques. Comme l'expliquaient David Osborne et Ted Gaebler en 1992<sup>1</sup>, « ce qui est mesuré, est également mis en œuvre ». Formulé de manière simplifiée, il ressort du travail de recherche réalisé dans le cadre de ce lot que, ce qui est mesuré n'est pas nécessairement ce qu'il faut mesurer, et qu'il faudrait concevoir l'évaluation des innovations dans un cadre bien plus complexe que cela n'est le cas actuellement.

Dans la présente note d'orientation, les auteurs analysent le dispositif sur lequel s'appuie la mesure de l'innovation dans le secteur public, et développent un nouveau cadre analytique pour évaluer l'innovation dans ce secteur. L'un des principaux constats présentés dans ce rapport est qu'au lieu d'utiliser des indicateurs individuels pour comprendre et mesurer l'innovation dans le secteur public, il vaut mieux utiliser des cadres complexes d'évaluation à la place. De tels cadres permettent de surmonter de nombreuses difficultés d'ordre conceptuel ou liées à la réalisation des mesures, que l'on retrouve de manière endémique dans les activités réalisées dans l'arène publique. Les cadres d'évaluation permettent de procéder à des évaluations sur des périodes plus longues, à la fois en interne comme depuis l'extérieur. Autre élément tout aussi important : les cadres complexes facilitent l'analyse des tentatives d'innovation qui ont totalement ou partiellement échoué dans le secteur public, ainsi que l'identification des raisons de leur échec. Des enseignements clés peuvent être tirés de ces résultats et proposés aux décideurs. Ce dernier aspect, quant à lui, permet de relier l'évaluation d'innovations dans le secteur public aux pratiques existantes en matière de gestion de la performance, d'audit et de gestion des risques. En d'autres termes, l'évaluation de l'innovation dans le secteur public pourrait être intégrée dans un ensemble plus vaste d'outils et de pratiques d'évaluation, de retour d'information et d'apprentissage en matière de politiques. Enfin, ces cadres d'évaluation pourraient aider à faire parvenir aux décideurs le retour d'information issu des processus d'évaluation, dans un format utile et compréhensible.

La présente note d'orientation expose les résultats du travail réalisé dans le cadre du lot 6 LIPSE. Les principaux objectifs de ce lot peuvent être résumés comme suit :

1. Identifier les types, les indicateurs et les indices de l'innovation sociale et dans le secteur public ;
2. Identifier les principales forces et faiblesses des indicateurs et indices existants au niveau de la théorie, de la méthodologie et de la pratique ;
3. Elaborer un cadre théorique et méthodologique pour développer des indicateurs de l'innovation sociale dans le secteur public, et formuler des indicateurs spécifiques ;

---

<sup>1</sup> Osborne, D. & Gaebler, T. (1992). *Reinventing Government*, Lexington, MA: Addison-Wesley.

4. Tester le cadre et l'ensemble d'indicateurs développés, ainsi que les directives pratiques expliquant comment les utiliser ;
5. Diffuser les résultats de ce travail de recherche et les recommandations stratégiques.

Par ailleurs, les auteurs ont ajouté une nouvelle tâche lors de leurs travaux sur ce lot. En effet, il est apparu que l'émergence de laboratoires d'innovation publique joue, dans de nombreux pays, un rôle déterminant dans la manière dont les innovations sont perçues, évaluées et mesurées. C'est pourquoi les auteurs ont rajouté l'objectif suivant :

6. Etablir une base de données des laboratoires d'innovation existants et comprendre la morphologie de ces nouveaux dispositifs, notamment leur rôle dans la redéfinition de l'innovation dans le secteur public dans un contexte social.

Le travail de recherche a été basé sur trois études empiriques : un état des lieux des connaissances actuelles dans le domaine de l'innovation dans le secteur public, une enquête sur l'utilisation d'indicateurs d'innovation dans le secteur public à Tallinn (Estonie), ainsi qu'une étude des laboratoires d'innovation publique. Pour la première partie, les auteurs ont procédé à une vaste étude documentaire associée à 13 interviews en profondeur semi-structurées de participants à différents projets d'innovation dans le secteur public dans le monde. Pour les études de cas à Tallinn, plus de 25 interviews de parties prenantes du secteur public et du secteur privé ont été réalisées (en plus de l'analyse documentaire). L'équipe de recherche a également suivi les activités mises en place par la ville de Tallinn entre décembre 2013 et juin 2015, en participant aux réunions de développement (dont faisait partie le groupe de travail sur les services en ligne) et en suivant les réunions directoriales sur les développements de TIC faisant l'objet d'un examen approfondi dans le cadre de cette étude. Pour l'étude des laboratoires d'innovation, les auteurs ont réalisé une enquête en profondeur et 11 interviews des directeurs de tels laboratoires dans le monde.

Les résultats de cette analyse empirique en trois volets ont été présentés lors de la Conférence de mi-parcours de LIPSE pour recueillir les contributions des chercheurs et praticiens dans ce domaine (en février 2015). Ils ont également été présentés à l'occasion de deux séminaires organisés par l'équipe de recherche. Le premier séminaire, qui visait à tester les résultats du lot 6 (la validité scientifique et la pertinence stratégique du nouveau cadre analytique), a été organisé pour le Réseau de l'innovation sociale en Estonie (le 28 avril 2015). Le second séminaire a été intégré dans la réunion trimestrielle du Groupe chargé du développement des services en ligne pour la ville de Tallinn (le 5 mai 2015), et a été suivi par des spécialistes des politiques publiques et des responsables de services municipaux (avec la participation de plus de 20 décideurs). Si le premier séminaire s'adressait plutôt à un public d'universitaires et de chercheurs, le second était plus axé sur la pratique et incluait une présentation par la ville de Tallinn du système d'indicateurs dans le secteur public alors en cours de développement. Le retour d'information de ces séminaires a été très utile pour perfectionner le nouveau cadre analytique (par exemple le modèle en 3D n'a vu le jour qu'après les échanges lors de ces séminaires). En outre, les résultats de l'étude ont également été présentés à l'occasion des conférences annuelles du GEAP (2013-2015), de l'IRSPM (2015) et de l'ICPP (2015), ainsi que lors d'autres conférences de moindre envergure.

## 2 Genèse de la création du nouveau cadre d'indicateurs d'innovation dans le secteur public

Le travail de recherche a été réalisé en quatre phases :

La première phase du projet de recherche a consisté en un état des lieux des connaissances actuelles dans le domaine de la mesure de l'innovation dans le secteur public. Les auteurs ont constaté, qu'outre la productivité et la dynamique de performance, l'innovation dans le secteur public est reliée, à son niveau le plus abstrait, aux autorités publiques et à la question de la légitimité. Les nouveaux développements technologiques et les nouvelles sources de données (y compris les médias sociaux et les *big data*) créent de nouvelles opportunités pour mieux saisir ces questions ; à ce jour cependant, ces possibilités ne sont pas exploitées, pour l'essentiel, dans l'environnement du secteur public. Les mesures pratiquées passent à côté de très nombreuses informations sur le processus d'innovation dans le secteur public. En outre, les indicateurs liés à l'innovation dans le secteur public ne permettent pas de saisir le rôle du secteur public dans la conduite du changement technologique.

Au cours de la deuxième phase de travail, les auteurs ont étudié des initiatives antérieures en matière de mesure de l'innovation (MEPIN, EPSIS, APSII, NESTA, GII), et interviewé les experts impliqués dans ces initiatives. L'étude a révélé qu'il est essentiel que la demande d'indicateurs d'innovation dans le secteur public vienne des décideurs politiques pour pouvoir initier, faciliter et financer les efforts du travail de mesure. Les tentatives antérieures peuvent être directement reliées à la justification et la légitimation d'activités du secteur public. Toutefois, aucune des initiatives de mesure examinées n'a abordé la question de l'influence de l'innovation sur la légitimité du secteur public et la confiance en celui-ci. Étonnamment, la mesure de la productivité et de la performance n'a pas joué non plus un grand rôle dans les initiatives de mesure antérieures. Tout aussi surprenant : il a été constaté qu'aucune des tentatives de création d'indicateurs d'innovation dans le secteur public n'a utilisé les outils de mesure de la performance et de la gestion de la qualité (comme l'auto-évaluation par ex.), auxquels recourent largement de nombreuses organisations publiques. Ainsi, les indicateurs existants pour l'innovation dans le secteur public ne parviennent pas à intégrer les enseignements clés qui ont été tirés de la mesure de la performance et de la gestion de la qualité ces dernières décennies. Il n'a pas été inclus non plus dans le processus d'innovation dans le secteur public de relations plus complexes (comme la saisie des effets des réseaux ou la co-création).

Lors de la troisième phase de leur travail, les auteurs ont développé un nouveau cadre d'évaluation pour l'étude des indicateurs d'innovation dans le secteur public. Ils ont proposé un cadre d'évaluation des innovations dans le secteur public basé sur trois approches logiques de base : la logique du changement, la logique du retour d'information et la logique de la technologie. Cela permet d'obtenir un nouveau cadre d'évaluation en trois dimensions pour évaluer l'innovation dans le secteur public. Cette approche a fait l'objet d'un débat avec différentes parties prenantes lors d'une réunion de travail qui a permis de perfectionner le cadre d'évaluation en 3D.

La quatrième et dernière phase a été consacrée à l'actualisation de ce cadre, en se basant sur deux études empiriques : les études de cas du service d'achats en ligne de la ville de Tallinn d'une part, et l'étude et l'analyse générale des nouveaux espaces d'expérimentation de l'innovation dans le secteur public d'autre part. Les études de cas de la ville de Tallinn ont illustré le caractère relativement étroit des cadres d'évaluation actuels, qui sont souvent déterminés par des cadres d'achats publics limités. L'étude des laboratoires d'innovation s'est concentrée sur les nouvelles formes des organisations du secteur public, qui tentent fondamentalement de remettre en question la manière dont les innovations sont pensées, conçues et évaluées dans le secteur public. Il en est ressorti que les laboratoires d'innovation sont mis en place pour interrompre les pratiques actuelles de conception, d'évaluation et de mise en œuvre, et que la plupart de ces laboratoires fonctionnent actuellement en marge du secteur public. Le principal défi consiste aujourd'hui à trouver comment placer les enseignements tirés de ces laboratoires d'innovation au centre de l'élaboration des politiques publiques. Au total, pour établir le présent rapport, les auteurs ont réalisé 40 interviews semi-structurées, obtenu de nouveaux résultats de recherche participative, réalisé une analyse documentaire et organisé deux séminaires avec des praticiens.

### 3 Principaux constats

A côté des questions générales liées à la performance et la productivité du secteur public, les innovations dans ce secteur sont reliées aux pouvoirs publics au sens le plus abstrait. Cela est dû au fait que les innovations engendrent des changements évolutifs au niveau des contraintes et des outils habilitants, intrinsèques au secteur public (par ex. règles, relations, institutions). Ces processus évolutifs utilisent différentes **modalités** (les innovations à l'intérieur du secteur public et via celui-ci), différents **intermédiaires** (le secteur public prend activement l'initiative de changements ou réagit à des changements technologiques ou environnementaux par ex) et différentes **morphologies** (des changements progressifs aux changements discontinus). Ainsi, dans l'idéal, les indicateurs d'innovation dans le secteur public seraient basés sur un système tridimensionnel intégrant la mesure de l'impact, le mécanisme de retour d'information du système et le rôle de la technologie.

Pourtant, ces aspects affectent rarement directement l'innovation dans le secteur public ou son évaluation : l'impact dans le secteur public est difficile à mesurer, les processus de retour d'information sont généralement plutôt indirects et lents, et le changement technologique a tendance à avoir un impact inégal sur les différentes activités du secteur public. Tout cela signifie que mesurer l'innovation dans le secteur public est un phénomène bien trop complexe pour être saisi par des indicateurs isolés. Le recours à des indicateurs d'innovation simples ne fournit qu'une opportunité limitée pour comprendre et mesurer l'étendue et la profondeur du changement dans le secteur public. Par exemple, les études empiriques menées dans le cadre du présent travail ont montré que **l'on utilise des paramètres simples pour justifier les investissements dans des projets de TIC dans le secteur public** (dans le cas de la ville de Tallinn), mais qu'on les utilise rarement pour piloter le processus d'innovation dans ce même secteur. Il est difficile de considérer uniquement les indicateurs orientés sur l'efficacité comme

la contribution aux débats publics basés sur la valeur. Les études de cas de Tallinn mettent en évidence que les cadres d'évaluation, qui vont au-delà de simples indicateurs, peuvent révéler des dynamiques de changement bien plus vastes que ne peuvent le faire des indicateurs isolés.

Le travail réalisé a également mis en évidence l'existence de deux dynamiques opposées dans la manière de mesurer l'innovation dans le secteur public : premièrement, cinq tentatives (ou projets) à grande échelle de création d'indicateurs pour le secteur public (exprimés en chiffres et classements concrets); et deuxièmement, l'émergence de laboratoires d'innovation qui basent la conception et l'évaluation des politiques sur des approches axées sur l'utilisateur, et qui privilégient le prototypage rapide de nouveaux services ou produits, et diverses méthodes rapides d'expérimentation, de retour d'information et d'évaluation. Dans le cas des indicateurs à grande échelle, il est surprenant de constater qu'**aucun d'entre eux n'intègre d'activités généralisées de performance et d'audit du secteur public; et qu'il n'existe aucune tentative spécifique pour saisir un ensemble de valeurs plus vaste, telles que la confiance et la légitimité.** Dans le cas des laboratoires d'innovation, on peut argumenter que ces organisations tentent de transformer la manière dont le secteur public conceptualise, conçoit et évalue les innovations en son sein. Cependant, la plupart de ces organisations fonctionnent actuellement à la périphérie du secteur public, et ont souvent un faible impact sur leurs principales activités et sur les processus clés des organisations du secteur public. Néanmoins, leurs pratiques d'évaluation indiquent des objectifs de valorisation et de légitimité plus vastes, dont ils se servent pour gagner en autonomie et poursuivre leurs principales activités.

Comme déjà démontré dans les études précédemment réalisées dans le cadre de LIPSE, les innovations dans le secteur public sont, par nature, difficiles à mesurer car elles se situent dans des **contextes de retours d'information complexes et multiples.** L'efficacité et la productivité sont les principaux éléments expliquant pourquoi et comment l'innovation dans le secteur public est comprise et mesurée par les organisations du secteur public comme par les acteurs extérieurs. Toutefois, il est actuellement difficile d'utiliser des indicateurs spécifiques du fait de difficultés liées aux données et d'ordre technique. C'est pour cela que, dans la plupart des cas, on ne parvient pas du tout, ou seulement indirectement, à saisir le niveau de changement – progressif ou par transformation. La légitimité, la confiance et les thématiques similaires sont encore plus difficiles à mesurer. En conséquence, toutes ces questions sont saisies et analysées par les organisations publiques de manière informelle, essentiellement par voie d'interaction, et de communication interne et externe. C'est la raison pour laquelle l'on obtient, sur ces **questions, des retours d'information plutôt indirects que directs au niveau des processus d'innovation dans le secteur public.** En d'autres termes, les principaux éléments dans la boucle de retour d'information sont décrits par des réseaux et les multiples acteurs impliqués dans les innovations dans le secteur public. En cas de conflit, ce sont la productivité interne et le contrôle de l'information qui l'emportent sur les préoccupations de légitimité externe (par ex. convivialité d'utilisation, transparence etc.). Cela est encore renforcé par le fait qu'il est très difficile d'associer des paramètres de légitimité aux innovations, et que cela n'est quasiment presque jamais fait (par ex. il n'est pris aucune mesure en temps réel des réactions des citoyens). Alors que l'ère actuelle de la technologie de l'information pourrait apporter une réponse à ces problèmes, **les systèmes de retour d'information directs (comme les big data et les médias sociaux) ne sont pas utilisés non plus.**

La conclusion la plus surprenante est peut-être que les nouvelles solutions technologiques changent la perception du temps dans le secteur public : les avancées et les innovations technologiques conduisent à des temporalités parallèles dans l'évaluation du secteur public. Tout d'abord, on observe un **raccourcissement des horizons temporels pour l'innovation dans le secteur public où il existe une forte logique du changement (et donc des gains d'efficacité)**, facile à mesurer, où les compétences des utilisateurs font la paire avec les nouvelles solutions technologiques, et où les opportunités technologiques existantes sont faciles à absorber. Ensuite, on observe aussi la **prolongation des horizons temporels dans les domaines axés sur des préoccupations de confiance et de légitimité**, où le retour d'information de l'utilisateur est obtenu par des enquêtes et d'autres outils indirects similaires, ce qui fait que cette contribution n'est pratiquement pas prise en compte dans le perfectionnement des outils technologiques.

Le contexte institutionnel des processus d'innovation dans le secteur public (qui se manifestent essentiellement, dans les TIC, par l'achat public de technologies) influence fortement les processus de retour d'information sur l'innovation, et par là-même aussi l'impact du changement que les nouvelles technologies peuvent apporter à la fourniture de services publics. La stratégie des achats publics, la capacité en interne à s'engager avec des fournisseurs privés ainsi que les pratiques contractuelles et les procédures d'achat ont toutes exercé une influence significative sur le processus de décision, et au final sur l'efficacité du développement technologique. Encore plus important : institutionnaliser une interaction propice à l'innovation et un environnement d'apprentissage au sein des organisations existantes pour les achats constitue une vraie gageure pour le secteur public. Jusqu'ici, le secteur public a utilisé des **indicateurs pour saisir les innovations au sein des organisations publiques ou au sein de l'industrie mais via le secteur public, mais pas les deux**. Les indicateurs d'innovation dans le secteur public saisissent également les réactions du secteur public face au changement technologique, mais pas les initiatives du secteur public pour piloter le changement technologique.

#### **4 Neuf recommandations stratégiques pour adopter des indicateurs d'innovation dans le secteur public**

Sur la base de leurs travaux de recherche, les auteurs présentent les suggestions stratégiques suivantes :

1. Les décideurs et les agents de la fonction publique devraient s'abstenir d'utiliser des indicateurs isolés chiffrés (comme des classements par organisme ou par pays) dans la conception et l'évaluation des nouvelles solutions technologiques ou autres. Les innovations dans le secteur public devraient être conçues et évaluées dans un contexte plus vaste et complet de cadres d'évaluation — par ex. avec le modèle en 3D proposé — qui permettent de mettre en évidence des questions plus complexes et de procéder également à des exercices d'évaluation sur une plus longue période.

2. Les cadres d'évaluation devraient tenir compte des faits suivants : premièrement, des gains en efficacité et des objectifs stratégiques plus vastes (comme la confiance dans le secteur public et la légitimité des activités du secteur public) ; deuxièmement, le lieu et la manière où les innovations proposées auront le plus d'impact ; et troisièmement, la manière dont les changements proposés sont reliés aux capacités technologiques (essentiellement TIC) des agents publics et utilisateurs existants.
3. Il pourrait s'avérer judicieux de mettre en place des organisations spécifiques (comme des laboratoires d'innovation ou des entreprises d'innovation en régie directe) pour expérimenter de nouvelles idées, de nouvelles solutions et de nouveaux partenaires à une petite échelle. De cette manière, les acteurs impliqués et le secteur public peuvent tirer des enseignements de leurs erreurs et des innovations qui n'ont pas marché, et également utiliser différentes méthodologies et différents cadres d'évaluation. Cependant, il est important de concevoir des mécanismes qui exposent les grandes lignes de la manière dont les principaux enseignements tirés de telles organisations pourront avoir un impact sur les domaines clés du secteur public.
4. Les efforts d'évaluation et de mesure doivent refléter les capacités d'innovation et, plus particulièrement, la nature dynamique des innovations : ainsi, les mesures devraient refléter les facteurs influençant les capacités d'innovation (comme les réseaux, les pratiques de co-création et les régimes de gestion des risques, ainsi que les pratiques d'audit et de mesure de la performance).
5. En conséquence, il est important d'associer les efforts de mesure de l'innovation dans le secteur public à des tentatives plus vastes de mesure de la performance, avec des procédures de responsabilisation et des mesures de gestion des risques. Les indicateurs d'innovation dans le secteur public alimenteront invariablement les systèmes de responsabilisation et les pratiques de gestion des risques.
6. Les TIC évoluant rapidement auront un impact significatif sur la nature des données disponibles pour le secteur public, notamment au niveau municipal (solutions spécifiques pour les municipalités). Faute de développer des interfaces utilisateurs dynamiques et basées sur les données, les principales valeurs du secteur public (comme la confiance) continueront d'être reflétées seulement de manière vague dans la conception et l'évaluation des nouveaux services. Cependant, ces nouvelles interfaces exigent de nouvelles capacités réellement différentes de la part des bureaucrates et des institutions impliquées (par ex. en donnant plus de voix aux utilisateurs dans la conception et l'évaluation). Sinon, les organisations du secteur public pourraient terminer en utilisant des paramètres de données qui ne tiennent pas compte des principales caractéristiques des dynamiques d'innovation dans le secteur public.
7. De nouvelles formes d'organisation et l'expérimentation (par ex. avec la co-création, l'audit et les achats) sont des éléments importants à prendre en compte dans les pratiques de mesure. Il est essentiel de disposer de cadres pour les achats publics qui permettent plus d'interaction pour éliminer quelques-uns des principaux obstacles que



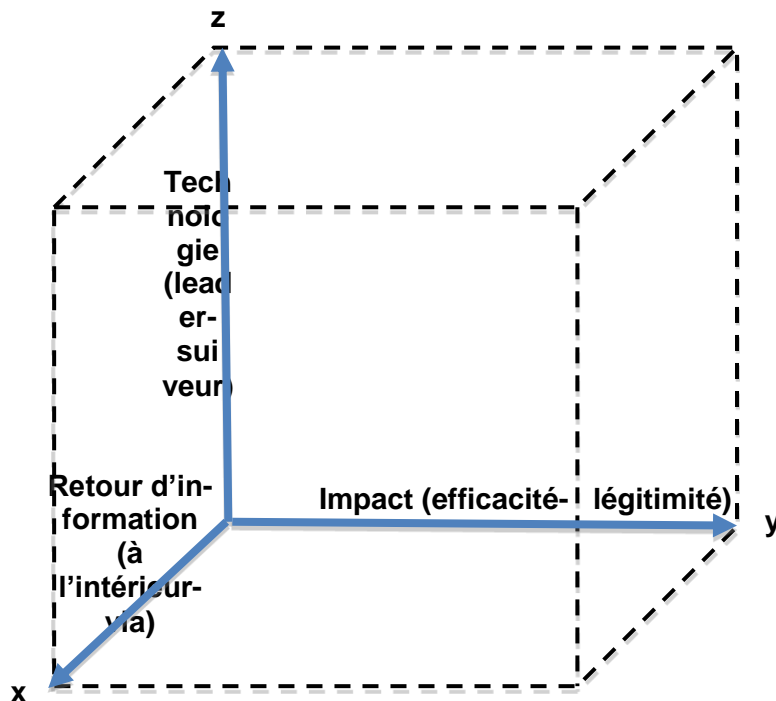
l'on trouve dans le développement d'innovations et d'évolutions technologiques. Cela peut ainsi être mis en œuvre, par exemple, en se servant très tôt de procédures fréquemment négociées (dialogues concurrentiels) ou de besoins en technologie de communication. Fait important : il ne s'agit pas seulement de ce que dit la législation, mais aussi de la manière dont la législation est interprétée dans certains contextes. C'est pourquoi il est important d'investir dans les capacités d'achat — y compris dans la légitimation de la prise de risques — si l'on entend changer les mécanismes de retour d'information sur l'innovation dans le secteur public.

8. Une autre recommandation essentielle tirée de ce travail de recherche est que les organisations devraient exprimer et formaliser leurs stratégies d'innovation et d'achat dans des cadres d'évaluation avant d'acheter de nouvelles solutions technologiques. Il ressort des présents travaux que le cadre d'évaluation proposé dans ce rapport offre un point de départ utile à cet effet.
9. Enfin, et non des moindres, avant d'établir de nouveaux cadres d'évaluation de l'innovation dans le secteur public, il faut s'assurer du soutien politique correspondant pour pouvoir développer, financer et animer de tels projets. Cela signifie que les cadres d'indicateurs d'innovation dans le secteur public devraient également être soumis à un débat politique plus vaste pour ne pas être victimes ultérieurement de critiques politiques lorsqu'ils fourniront des informations à des systèmes de responsabilisation plus vastes, et affronteront les regards scrutateurs du public.

## 5 Guide d'utilisation en 5 étapes du nouveau cadre d'évaluation en 3D

Il est important de bien comprendre, dès le début, à quoi est destiné le modèle en 3D, quels en sont les principaux éléments et ce que ses dimensions mesurent. Le modèle en 3D est un cadre d'évaluation tridimensionnel qui englobe la logique de l'impact (efficacité-légitimité), la logique du retour d'information (à l'intérieur-via), et la logique de la technologie/TIC (leader-suiveur). Dans l'idéal, la mesure et l'évaluation de l'innovation dans le secteur public seraient basées sur un système tridimensionnel englobant le mécanisme de retour d'information du système (x), la mesure de l'impact (y) et le rôle de la technologie (z). Les dimensions du modèle sont récapitulées dans la figure suivante.

**Figure 1. Espace de l'innovation dans le secteur public : modèle en 3D de l'évaluation de l'innovation dans le secteur public**



Source : les auteurs du présent rapport.

Les auteurs concluent la présente note d'orientation avec la présentation d'un guide pratique en 5 étapes, qui explique comment utiliser le nouveau cadre d'évaluation en 3D développé au cours des travaux de recherche sur ce lot. Ils proposent ainsi les étapes suivantes :

**Etape 1 : se familiariser avec le cadre, le tester et le modifier**

Il est conseillé de tester le cadre en se servant d'un cas antérieur réussi au sein de l'organisation, cela permettant d'établir la cartographie de ce cas antérieur depuis sa mise en place jusqu'à son impact. Dans la mesure du possible, le fait de comparer deux innovations distinctes au sein du secteur public (par ex. un projet à forte composante technologique axé sur l'efficacité en interne comparé à des innovations sur une base de consommateurs bien plus vaste) en utilisant le cadre analytique peut constituer une bonne approche pour permettre aux agents de la fonction publique de se familiariser avec le modèle en 3D. Il ressortira probablement de cette comparaison que certains aspects du modèle ne jouent peut-être pas un rôle si important dans le cas étudié ou au sein de l'organisation concernée. Dans un tel cas, les auteurs suggèrent de modifier le modèle. Cette démarche est, en effet, essentielle pour mieux se familiariser avec cette approche.

## **Etape 2 : établir des objectifs et identifier les capacités**

L'étape suivante consiste à établir la cartographie des objectifs du changement proposé (nouvelle solution technologique etc.) : de quoi s'agit-il et que comprennent les acteurs internes et externes de l'objectif principal de l'innovation proposée ? S'agit-il de productivité (par ex. pour des organisations publiques ou les citoyens), de légitimité (par ex. une plus forte participation citoyenne ou proposition de services plus réactifs), ou même de développement technologique à travers le secteur public (par ex. dans des cadres de politiques locales liées à l'entrepreneuriat) ? Il faut du temps pour faciliter l'interaction et la communication entre les parties prenantes lors de la définition des objectifs de l'innovation. Les trois dimensions du cadre d'évaluation offrent des feuilles de route initiales intéressantes pour établir cette cartographie. L'étape suivante consiste à associer les objectifs de l'innovation proposée aux capacités existantes de l'ensemble des partenaires impliqués. A nouveau, les auteurs suggèrent de cartographier rapidement les forces et les faiblesses des différentes parties prenantes. Cela conduira probablement à devoir constituer des capacités supplémentaires, à reconfigurer les réseaux de parties prenantes, ou à réévaluer les objectifs. A ce stade, il sera aussi très important d'obtenir un soutien politique pour le modèle, pour éviter une réaction politique brutale après la mise en œuvre de l'opération.

## **Etape 3 : choisir les méthodes, collecter les données et comparer les résultats**

Le positionnement d'une innovation dans le modèle en 3D générera également la suggestion de plusieurs solutions méthodologiques pour réaliser les mesures. Il ne s'agira pas d'utiliser toutes les approches en parallèle, mais plutôt de choisir la plus appropriée pour les cas individuels (par ex. dans le cas de l'efficacité interne dans le secteur public, il ne sera probablement pas utile d'étudier les réactions des médias sociaux). Lorsque toutes les parties prenantes sont d'accord sur l'objectif recherché et sur les capacités nécessaires pour l'atteindre, il est important de planifier l'exercice de recueil des données tout au long du processus d'innovation : qui va collecter quel genre de données ? Comment seront-elles analysées ? Et également, comment seront-elles communiquées ? Qui les communiquera et à qui ? Il est conseillé de consulter l'ensemble des parties prenantes ainsi que des experts externes pour vérifier la validité et la fiabilité des méthodes sélectionnées, afin d'éviter des malentendus et une érosion de l'intérêt à des stades ultérieurs. La comparaison des résultats devrait avoir une dimension à la fois formelle et interactive. Si la première dimension fournit aux parties prenantes les données objectives (*hard data*), la deuxième leur permet d'interpréter ensemble les faits. C'est important si l'on souhaite que la mesure de l'innovation ait un impact conséquent sur toutes les parties prenantes.

## **Etape 4 : communiquer les résultats**

Il faut essayer de trouver les principaux acteurs dans les organisations du secteur public – les leaders d'innovation – qui pourront initier des changements. Il faut éviter toute forme de reproche ou d'humiliation, et fournir au contraire aux cadres dirigeants des informations spécifiques sur l'organisation ou l'équipe. Il faut se concentrer sur le processus : comment le processus de mesure a-t-il permis ou entravé l'apprentissage organisationnel, et quel genre d'impact a-t-il eu sur le changement organisationnel. Si possible, il faut essayer de dégager des résultats positifs pour encourager une concurrence positive entre les responsables des

organisations du secteur public. Il faut s'assurer que les informations fournies par le modèle sont réellement utiles pour le public visé, et sont communiquées de manière compréhensible. Au besoin, il ne faut pas hésiter à modifier le modèle, et à faire un retour d'information au public visé à cet égard. Il faut avoir conscience du fait que les organisations du secteur public peuvent utiliser les résultats mesurés dans leur propre intérêt (pour les négociations budgétaires, les interactions avec le public etc.).

### **Etape 5 : assurer la continuité**

Enfin, les auteurs suggèrent de prendre des dispositions afin de s'assurer que l'évaluation de l'innovation soit réalisée de manière continue au sein du modèle en 3D : il faut veiller à ce que les informations obtenues des parties prenantes soient entrées dans le processus d'évaluation et comparées aux objectifs et capacités d'origine. Le cas échéant, il faut formaliser les méthodes de mesure adaptées avec succès afin de faciliter encore l'innovation dans le secteur public. En outre, les dispositions antérieures et le retour d'information sont également très importants pour préserver le financement des efforts de mesure à l'avenir. Par conséquent, il est essentiel que les indicateurs soient utiles ; cependant, il ne faut pas tomber dans le piège consistant à ne rapporter que les résultats positifs, et courir le risque d'être instrumentalisé pour les relations publiques du gouvernement. L'objectivité perçue et réelle des efforts de mesure est essentielle pour préserver la fiabilité et l'utilité de ce travail au sein du secteur public comme à l'extérieur.

## 6 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<sup>ème</sup> 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](http://www.lipse.org)

### **Pour de plus amples informations sur le lot 6**

Prof. Rainer Kattel (Université de technologie de Tallinn)

[rainer.kattel@ttu.ee](mailto:rainer.kattel@ttu.ee)