



–Note d’orientation européenne–

L’innovation sociale dans le secteur public : Leviers, tendances et scénarios

**LIPSE : Learning from Innovation in
Public sector Environments
(Lot 7)**

Prof. Dr. Victor Bekkers

(Université Erasmus de Rotterdam)

1^{er} Juin 2016

La présente note d’orientation expose le résultat des travaux d’étude du septième lot (lot 7) du projet «*Learning from Innovation in Public Sector Environments* » (LIPSE) (*Apprendre de l’innovation dans les milieux du secteur public*). LIPSE est un programme 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 via www.lipse.org.

Sommaire

1. Introduction	3
2. Leviers et obstacles à l'innovation sociale dans le secteur public.....	4
3. Tendances affectant l'environnement du secteur public.....	10
4. L'avenir de l'innovation sociale dans le secteur public : quatre scénarios.....	17
5. Implications au niveau institutionnel	21

1. Introduction

L'innovation sociale dans le secteur public est présentée par un nombre grandissant de décideurs comme une « panacée » capable de relever toutes sortes de défis sociétaux, du vieillissement de la population à la lutte contre le chômage (des jeunes), en passant par les problèmes environnementaux, le réchauffement climatique, ou encore les difficultés économiques et sociales des zones défavorisées. L'innovation sociale peut se définir comme la création de solutions pérennes visant à satisfaire les besoins sociaux en modifiant fondamentalement les relations, rapports et règles entre les parties prenantes grâce à un processus de participation et de collaboration. L'analyse de la valeur ajoutée de l'innovation sociale fait apparaître cinq points essentiels :

1. L'innovation sociale dans le secteur public souligne l'importance de développer et de mettre en œuvre de nouveaux services publics *axés sur les besoins* – et donc sur ce qui importe vraiment aux citoyens, organisations de citoyens et entreprises. Ces besoins ne font pas seulement référence à des services plus efficaces et plus efficaces, mais concernent également des valeurs non-économiques, démocratiques et sociales qui ont de l'importance pour les citoyens et les entreprises, comme la participation ou l'équité.
2. L'implication des *utilisateurs finaux* et autres parties prenantes est indispensable. C'est pourquoi l'innovation sociale peut être considérée comme un processus de *co-création*. Une innovation sociale réussie dépend en effet de la volonté et de la capacité des parties prenantes à collaborer et à apprendre les unes des autres, ce qui suppose un échange et un partage des ressources disponibles (connaissances, informations, expériences et budgets).
3. Les innovations proposées visent à « *changer les règles du jeu* ». Les services publics sont conçus et produits dans le cadre de partenariats très variés associant gouvernements, citoyens et entreprises. Les gouvernements n'ont en effet plus le monopole de la nature publique de ces services. L'innovation sociale tend donc à redéfinir la notion même de ce que l'on entend par « *public* », comme en témoignent les coopératives de production d'énergie solaire créées par des citoyens.
4. L'innovation sociale va *au-delà des innovations fondées sur la technologie*. Les innovations sociales reposent en effet également sur les changements de comportement et d'attitudes, les modes d'interaction et les relations, comme en témoignent, par exemple, les campagnes de sensibilisation au problème de l'obésité.
5. L'innovation sociale met en avant l'importance du *contexte et de la localité*. C'est pourquoi l'innovation sociale est souvent liée à la présence de laboratoires urbains, également appelés laboratoires de ville ou laboratoires vivants. On ne peut en effet apprendre des autres et

travailler ensemble que si les personnes et les organisations se connaissent et partagent un enjeu commun, comme le développement de services sociaux au sein de la collectivité locale qui répondent réellement aux besoins des habitants.

La présente note d'orientation vise à explorer *l'avenir de l'innovation sociale dans le secteur public* en envisageant divers futurs possibles à partir de scénarios. Une étude de scénarios porte généralement sur deux évolutions ou caractéristiques remarquables, à la fois vitales et incertaines. Mais avant de déterminer quelles sont ces évolutions ou caractéristiques, il convient dans un premier temps d'établir un état de nos connaissances des leviers et obstacles ayant une influence sur l'innovation sociale, ainsi que des évolutions et tendances dans le secteur de l'administration publique. C'est en effet la combinaison de ces leviers, obstacles et tendances environnementales qui définit l'avenir de l'innovation sociale dans le secteur public.

2. Leviers et obstacles à l'innovation sociale dans le secteur public

Etablir un état des lieux, présent et passé, de l'innovation sociale dans le secteur public est une étape essentielle à la construction de scénarios. Cette première tâche consiste à rassembler les connaissances disponibles sur les leviers et les obstacles relatifs aux pratiques d'innovation sociale dans le secteur public. La présente section expose les résultats d'une méta-analyse des travaux de recherche effectués dans le cadre des différents lots du programme LIPSE, lots décrits en figure 1.

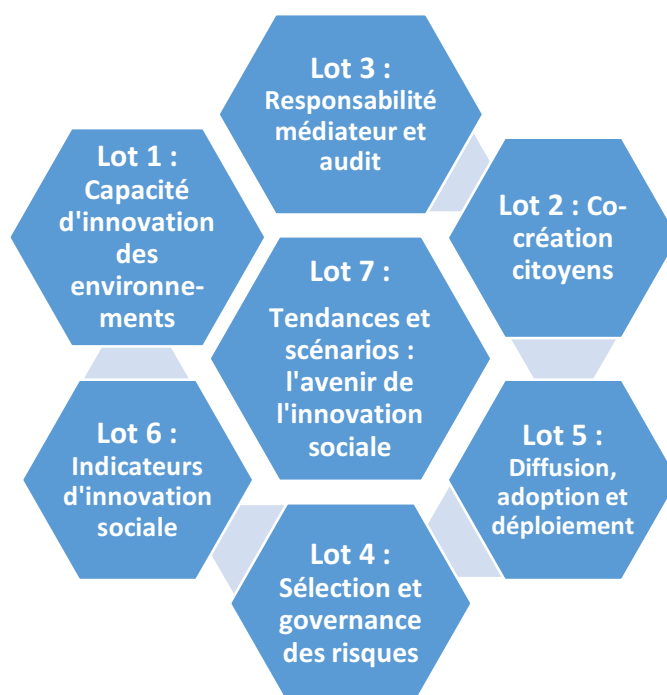


Figure 1 : Lots du programme LIPSE (hors gestion et dissémination des résultats)

Le schéma ci-dessous (figure 2) offre un aperçu des principaux résultats de l'analyse des leviers et obstacles à l'innovation sociale ainsi que des résultats observés. En réalité, le schéma n'est pas aussi transparent qu'il semble l'être, car il existe une forte interaction entre leviers et obstacles et parce que, derrière ces facteurs, se cachent une multitude d'acteurs qui, tous, contribuent mutuellement à orienter la direction, le contenu et les résultats des processus d'innovation sociale.

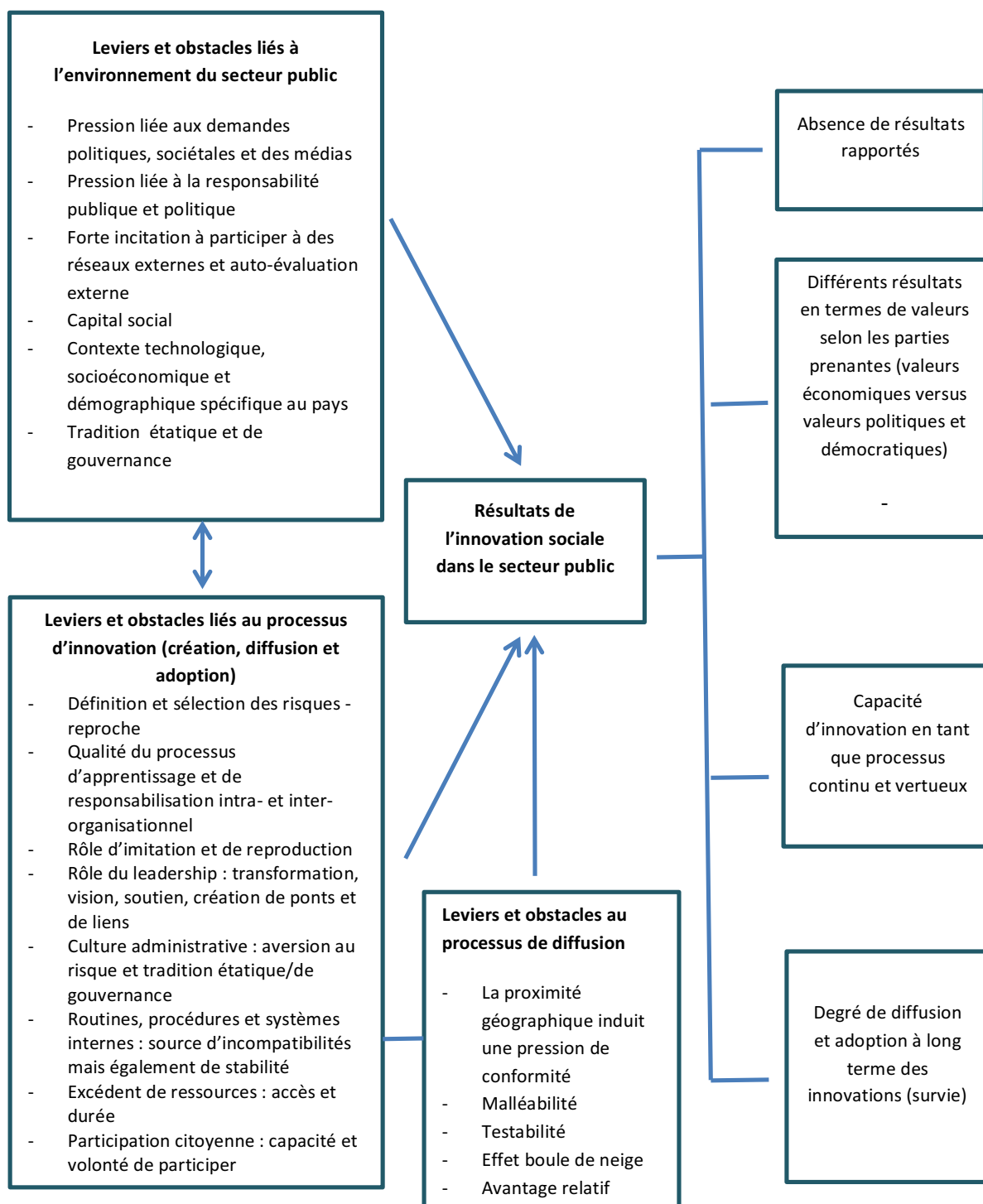


Figure 2 : Aperçu des leviers et obstacles influençant les résultats de l'innovation sociale dans le secteur public

Sur cette base, des conclusions et recommandations peuvent être faites pour encourager l'innovation sociale dans le secteur public.

Facteurs liés à l'environnement dans lequel se pratique l'innovation sociale

- La pression de l'environnement (les médias et les politiques, mais également les organismes de supervision externes comme les médiateurs, ainsi que les réseaux externes dont font partie les organisations) semble constituer un important levier d'innovation. Le processus d'innovation peut s'en trouver accélérer si *cette pression est utilisée comme une occasion d'influer sur les politiques*, notamment lorsqu'il existe des priorités stratégiques et des agendas internes. Mais cela suppose la présence d'*entrepreneurs politiques*, et donc d'un certain type de leadership. C'est pourquoi il est important que l'innovation sociale soit définie comme un moyen de faire avancer l'agenda politique, tout en donnant aux parties prenantes externes la possibilité de s'exprimer sur cet agenda (en essayant de lier le caractère innovant auto-évalué à des enjeux externes spécifiques).
- L'innovation sociale dans le secteur public apprécie également *une certaine forme de stabilité*, à condition que les paramètres essentiels soient garantis par les cadres juridiques (par ex. les conditions de fourniture des services de base). Il est donc important que ces paramètres essentiels soient clairement définis avant de mettre en place un agenda d'innovation, en veillant à ne pas étouffer le processus d'apprentissage mutuel par tâtonnement.
- Les réseaux informels jouent un rôle essentiel dans l'exploration du *capital social* qui est nécessaire pour collaborer au-delà des limites des organisations et explorer de nouvelles idées. Ces réseaux reprennent souvent la structure administrative formelle des organisations. D'où l'importance de donner aux individus opérant au sein de ces structures formelles la possibilité d'agir en tant que *passeurs de frontière* en leur donnant toute liberté d'explorer et d'exploiter leurs contacts externes et en encourageant une vision du travail où ces contacts externes et réseaux sont perçus comme des atouts. Il se peut cependant que cela implique un changement de la culture administrative.
- La *disposition à innover* d'un pays ou d'un secteur semble également constituer un important indicateur d'innovation dans le secteur public, lorsque cette disposition est liée à des caractéristiques inhérentes à l'infrastructure, à l'économie ou à la tradition de gouvernance. C'est pourquoi il est important de se montrer critique vis-à-vis de la disposition à innover d'un secteur ou d'un pays. L'auto-évaluation de l'innovation par des acteurs externes peut aider à établir un lien entre ces caractéristiques et les défis externes.

Facteurs liés au processus d'innovation

- L'innovation ne se résume pas à *une somme de connaissances* acquises au sein des organisations ou du fait de leur interaction. Il s'agit d'un processus continu d'apprentissage et d'échange d'informations. Les décideurs et gestionnaires qui souhaitent comprendre la capacité d'innovation d'une organisation doivent donc connaître les conditions qui permettent l'apprentissage en tant que processus continu (et donc dynamique) *d'adaptation, d'échange d'informations et de responsabilité* (en regardant par exemple le rôle joué par la compétition et la pression de conformité).
- Les *définitions du risque* – à savoir quelles définitions sont incluent ou excluent des processus d'innovation (à différents niveaux et pour divers groupes) – sont un point essentiel de ce processus d'apprentissage. Les décideurs et gestionnaires doivent prêter attention à la manière dont la culture dominante et les rapports de force au sein de leur organisation abordent la question du risque dans les processus d'innovation et empêchent que le risque ne soit considéré comme *un « moyen d'éviter les reproches »*. Les organisations qui souhaitent innover doivent explorer la relation entre risque et innovation dans les services en adoptant un discours public plus large.
- L'innovation dans le secteur public fait appel à *différents types de leadership* : leadership transformationnel, leadership politique et leadership de rassemblement. Ces types de leadership requièrent des compétences différentes : motivation, prise de risque, protection, recherche de soutien et de légitimité, et capacité à rassembler les personnes et les ressources. Une organisation qui veut stimuler l'innovation doit développer ces différents types de leadership en interne, ainsi que les compétences spécifiques qui sont nécessaires pour les déployer. Un leadership positif vis-à-vis de l'innovation doit donc faire partie intégrante de la gestion des ressources humaines et de la culture de l'organisation publique.
- Pour prospérer, l'innovation sociale dans le secteur public nécessite un *engagement politique* et un leadership politique. L'innovation dans le secteur public repose en effet sur un leadership managérial/administratif et politique, ce qui implique que les deux principaux domaines du secteur public – administratif et politique – se soutiennent mutuellement.
- La *culture* des organisations du secteur public joue un rôle important dans leur capacité d'innovation, notamment lorsqu'elle prône l'ouverture et la communication avec les parties prenantes internes et externes et ne rejette pas la prise de risque. Une organisation qui souhaiterait devenir plus innovante doit donc commencer par *évaluer son degré d'ouverture*, en tenant compte des différents niveaux hiérarchiques et des fonctions occupées à ces différents niveaux (par ex. différence d'ouverture entre la direction et les employés de première ligne).

- L'innovation sociale dépend également de la *participation des parties prenantes externes*, comme les citoyens. Une attention toute particulière doit être portée à la volonté d'engager les citoyens et autres parties prenantes au sein de l'organisation. Cette volonté diffère selon les niveaux hiérarchiques. Si c'est le scepticisme qui prévaut, les organisations peuvent développer un système d'incitation afin de stimuler la co-création avec les citoyens et autres parties prenantes. Il est également important de pouvoir identifier quels sont les agents du changement au sein de l'organisation. Les traditions étatiques et de gouvernance propres à un pays ou à un secteur donné peuvent être un handicap lorsqu'elles ont une influence sur la prise de risque ou l'évitement du risque dans la culture administrative. C'est pourquoi la co-création avec les citoyens n'induit pas seulement un processus de changement culturel au niveau micro- et méso-organisationnel, mais également au niveau macro-organisationnel du secteur ou du pays concerné. Les interventions qui visent à améliorer la capacité d'innovation sur des aspects spécifiques et particulièrement difficiles doivent prendre en compte ces deux niveaux.
- Les pratiques existantes, bien établies au sein des divers systèmes (TIC, performance, audit), procédures, routines et hiérarchies peuvent faire échouer l'innovation sociale, car elles sont source d'*incompatibilités* et de problèmes « d'héritage » qui compliquent l'abandon des habitudes prises antérieurement. Pour stimuler l'innovation, les organisations doivent être prêtes à remettre en cause l'utilité de ces pratiques établies. Mais ces pratiques peuvent également être source de *stabilité* et de prévisibilité, et peuvent contribuer à créer un environnement sécurisant favorable à l'expérimentation d'innovations sociales. Il convient donc de garder un œil critique afin de déterminer quels types de systèmes, routines et procédures sont cruciaux pour l'innovation, et lesquels ne le sont pas.
- *La notion d'échelle* semble également importante, les plus grandes organisations pouvant plus facilement rassembler des ressources excédentaires et assurer un niveau de sécurité supérieur. D'où l'importance d'examiner de près le rapport entre échelle, gestion du risque et capacité d'innovation.
- La disponibilité de *ressources excédentaires* (en argent, personnel, information, expertise, etc.) est une condition nécessaire en matière d'innovation sociale, du fait de la nécessité de mener des activités en parallèle pendant un certain temps. Les organisations doivent en effet être prêtes à investir, par exemple dans des formations ou des avis d'experts. Le cadre politique du financement, tout comme sa *durée* (au-delà de la phase d'expérimentation), sont des points essentiels qui conditionnent l'innovation sociale et la pérennité des solutions issues de ces pratiques.

- La *volonté et la capacité des citoyens à participer* sont essentielles pour produire des innovations sociales qui répondent réellement aux besoins, même s'il existe un risque que cette participation soit le fait du même type de population (population aisée qui a fait des études). C'est pourquoi il est important, au moment de concevoir l'architecture de la co-création, de ne pas oublier les intérêts peu ou pas représentés par la population des participants et d'examiner comment ces intérêts peuvent être exprimés et par qui. Il convient donc de réaliser une analyse des parties prenantes afin de s'assurer que toutes ont la possibilité de participer et d'accepter que les citoyens puissent figurer au nombre des participants.
- La participation des citoyens et groupes de citoyens dépend également du *capital social* lié au « problème difficile » que compte résoudre le processus d'innovation sociale. Ce capital social permet en effet une division du travail entre les participants, gage d'efficacité et d'efficience. Il est donc important de rechercher les citoyens ou groupes de citoyens qui ont accès au capital social nécessaire. Si ce capital social n'existe pas, la première étape consiste à en créer un au travers d'activités destinées à renforcer la communauté. Cela aura également pour effet de susciter un sentiment d'appropriation, un levier essentiel en termes de participation.

Facteurs liés aux résultats de l'innovation sociale dans le secteur public

- Lors de l'évaluation des résultats réels ou possibles de l'innovation sociale, les décideurs politiques doivent avoir conscience que le *processus d'innovation lui-même peut être considéré comme un résultat en soi* (et comme une valeur démocratique) car il mobilise la capacité d'innovation d'une organisation ou d'un réseau de parties prenantes et crée de nouveaux lieux de participation. S'engager dans l'innovation peut donc être perçu comme un processus continu visant à développer et entretenir la capacité d'innover.
- Afin d'attirer l'attention sur l'importance de l'innovation en tant que processus continu, des *outils d'évaluation* doivent être développés (par ex. auto-évaluations périodiques, internes et externes, par les parties prenantes concernées).
- Selon les parties prenantes concernées, une même innovation sociale ne génère pas les mêmes résultats et ne repose pas sur les mêmes valeurs, un facteur dont il convient de tenir compte au moment d'évaluer le succès de cette innovation. C'est pourquoi il est recommandé aux décideurs d'utiliser une approche *multi-acteurs* lors de l'analyse des résultats.
- Lors de l'évaluation des résultats réels ou présumés des innovations sociales dans le secteur public, il est également important de regarder au-delà des seules valeurs économiques (gains en efficacité et efficience) et de prendre également en compte des valeurs plus sociétales (comme l'accroissement du capital social) ou démocratiques (comme la participation, la prise en compte

des besoins, la confiance et la légitimité). C'est pourquoi il est recommandé aux décideurs d'utiliser une approche *multi-valeurs et multi-critères*.

- Au moment d'engager le processus d'innovation sociale, l'accent doit être plus fortement mis sur l'évaluation et le compte-rendu systématiques des *résultats* obtenus, qui font très rarement l'objet de rapports. Or cette évaluation permet une meilleure compréhension de la valeur ajoutée de l'innovation sociale.
- Le degré de diffusion et d'adoption d'une innovation est un indicateur important pour évaluer les résultats de cette innovation. Une innovation sociale réussie ne peut être en effet une innovation de niche, adoptée par un petit groupe de précurseurs. C'est pourquoi l'évaluation du succès d'une innovation sociale doit se faire sur la base d'une *perspective à long terme*.
- Une adoption réussie implique souvent une imitation positive stimulée par la *proximité géographique*. C'est pourquoi la stratégie de diffusion doit prendre en compte les besoins de proximité géographique, en plus des aspects de faisabilité, de facilité d'emploi et de clarification de la valeur ajoutée.

Ces leviers et obstacles contribuent à façonner l'avenir de l'innovation sociale dans le secteur public. Mais ce dernier dépend également de multiples tendances et facteurs qui affectent l'environnement des administrations publiques et soulèvent des nombreux défis, souvent liés.

3. Tendances affectant l'environnement du secteur public

L'avenir de l'innovation sociale dans le secteur public ne dépend pas uniquement de la capacité d'innovation des organisations du secteur public et de leurs interactions avec les entreprises, les organisations issues de la société, les autres niveaux de gouvernement et les citoyens, mais également des évolutions et tendances observées dans leur environnement et qui sont source d'enjeux sociétaux. La présente section dresse un tableau de ces différentes tendances qui ont une influence sur l'innovation sociale dans le secteur public. Ces tendances sont présentées et résumées en Figure 3.

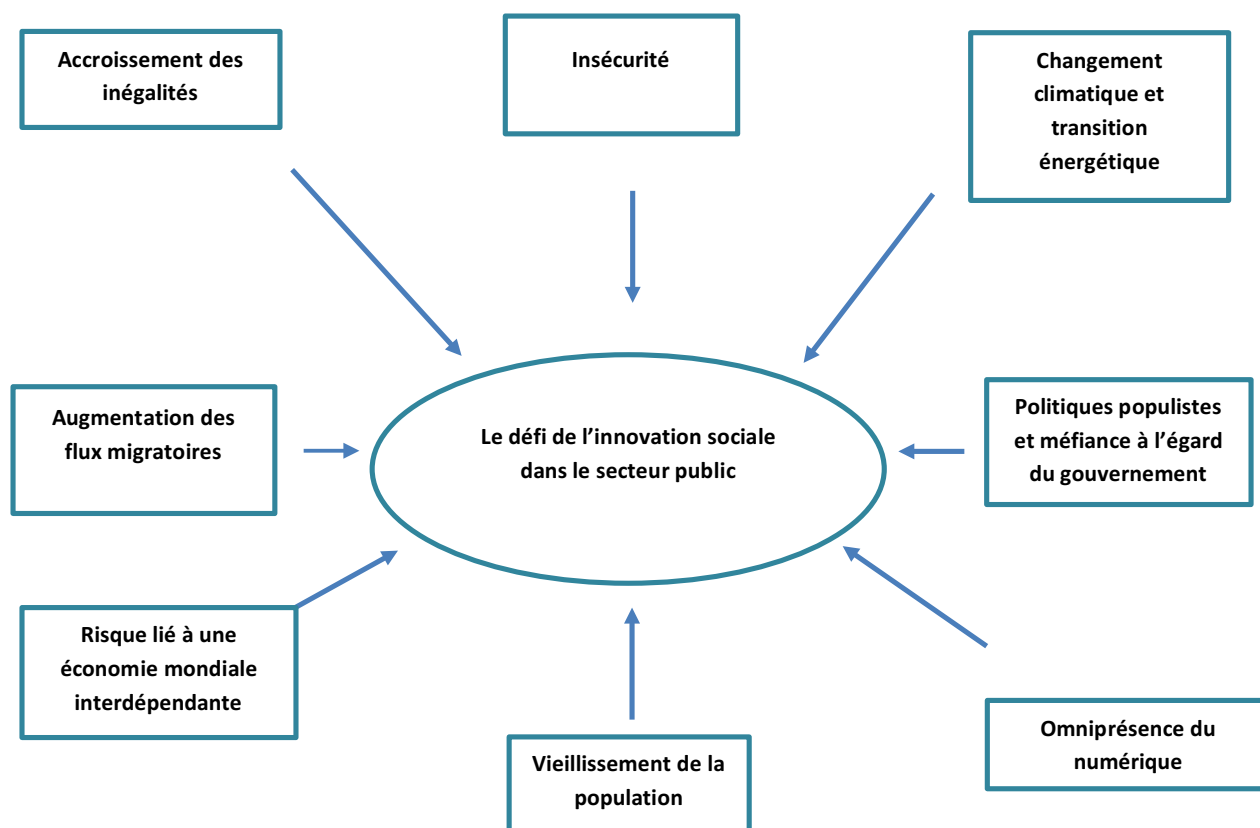


Figure 3 : Tendances affectant l'environnement du secteur public européen

Accroissement des inégalités

On observe une augmentation des inégalités, à la fois au sein des Etats membres de l'UE, et entre Etats membres. Cet accroissement des inégalités touche en premier lieu le marché du travail (jeunes, plus de 55 ans, migrants). Suite à la crise économique et financière de 2008, les politiques sociales – santé, éducation, logement et protection sociale – jusqu'alors assurées ou subventionnées par les états ont été remises à plat. Cela a eu un impact sur l'accès des personnes à ces dispositifs, ainsi que sur la qualité et le niveau de service fournis, et a conduit au développement d'initiatives du secteur privé ou de la société civile. Mais la question de l'accessibilité des personnes les plus vulnérables à ces services reste posée, notamment en matière d'éducation et de santé. On observe par ailleurs un accroissement des écarts en termes de prospérité entre zones urbaines et zones rurales, les zones rurales perdant une partie de leur population au profit des villes, considérées comme plus attractives par les jeunes. La crise des réfugiés, liée notamment aux conflits en Syrie et en Irak, a également généré un afflux massif de migrants qui n'ont pas (entièrement) accès aux services publics (logement, éducation) et se trouvent en concurrence avec d'autres groupes locaux. On peut donc s'attendre à une augmentation de la pauvreté au sein des Etats membres et entre Etats membres. Cela n'est pas sans avoir une influence sur le degré de solidarité envers ces groupes socialement

défavorisés, solidarité par ailleurs mise à mal par le fait que nous vivions dans des sociétés de plus en plus individualisées et dispersées. Un des défis est donc de développer de nouvelles formes de solidarité, une solidarité qui n'est plus forcément assurée et organisée par les gouvernements comme dans le schéma traditionnel dominant. Ce qui pose à son tour la question de la vitalité et la légitimité de l'Etat providence à répondre aux problèmes d'inégalité, de pauvreté et d'équité.

Augmentation des flux migratoires

La crise des réfugiés, particulièrement vive en 2015, apporte un nouvel éclairage sur un phénomène qui touche de nombreux pays européens, depuis de nombreuses années, mais qui a pris une nouvelle ampleur et crée des tensions sociales, à savoir l'afflux croissant de migrants. Deux catégories sont à considérer : premièrement, les migrants provenant de l'extérieur de l'UE et deuxièmement, l'augmentation de la main d'œuvre (im)migrée dans l'UE liée à l'émergence de nouveaux flux de travailleurs immigrés entre plusieurs Etats membres. Ces mouvements migratoires soulèvent la question de la capacité d'absorption des pays européens et expliquent que les problèmes d'intégration aient pris de plus en plus de place dans les agendas politiques. En effet, l'intégration ne se limite pas à l'intégration socioéconomique (accès au marché du travail et à l'éducation) mais concerne également l'intégration socio-culturelle (langue, normes et valeurs, sécurité) et les questions identitaires. D'un côté, notamment dans les villes et les grandes agglomérations, une corrélation peut être établie entre immigration et problèmes de cohésion sociale et de vitalité de ces zones urbaines. Mais d'un autre côté, il appert que l'immigration peut être une solution aux problèmes du marché du travail (main d'œuvre bon marché) et de démographie (baisse de la natalité). La question des motivations de cette immigration et la manière de les traiter appellent également une attention grandissante, les raisons économiques se superposant aux besoins de sécurité et de protection (asile). Tous ces débats ont de nombreuses répercussions et la question est posée de savoir si et comment les gouvernements (et les politiques) peuvent apporter les solutions attendues.

Vieillesse de la population

Le vieillissement de la population est un autre phénomène également lié à la baisse de la natalité. Les différences d'un pays européen à l'autre sont importantes, et notamment si l'on regarde les écarts démographiques entre zones rurales et zones urbaines. C'est en effet dans les zones rurales que le problème se fait le plus durement sentir. Du fait du vieillissement de la population, la pression sur certains services, notamment en matière de santé et de protection sociale, ne peut qu'augmenter. Non seulement parce que les personnes âgées ont plus souvent recours à ce type de

services, mais également parce que l'allongement de l'espérance de vie conduit au développement de nouveaux services. L'augmentation des maladies chroniques, par exemple, génère de nouveaux besoins en termes d'établissement de soins, de logement et d'augmentation des frais médicaux. On peut également s'attendre à ce que le vieillissement de la population crée de nouveaux problèmes de solidarité, les plus jeunes générations devant prendre en charge une population âgée de plus en plus nombreuse (cf. coût de l'assurance maladie et des retraites).

Une économie mondiale interdépendante

L'internationalisation grandissante des économies et des marchés a eu pour conséquence une mondialisation de la production et des modes de consommation, elle-même source d'interdépendances et de risques, comme l'a montré la crise bancaire de 2008. Ces interdépendances devraient continuer à s'accroître. Dans le même temps, cette économie mondialisée entraîne une concurrence féroce, non seulement entre entreprises, mais également entre économies nationales. La volonté et la capacité des divers acteurs à s'adapter au « marché mondial » créent à leur tour une pression importante, non seulement en termes de déréglementation, de libéralisation et de privatisation du marché et des conditions de production, mais également sur la vitalité de la protection sociale de l'Etat providence. L'émergence de « nouvelles » économies, comme la Chine et le Brésil, soulève par ailleurs des problèmes d'adaptation du fait de l'apparition d'une nouvelle division planétaire du travail. Mais ces nouvelles économies ne pourront maintenir le taux de croissance qu'elles ont connu ces dernières années et leur PIB devrait baisser, entraînant un ralentissement de la croissance économique mondiale dans les années à venir. Tout cela aura une influence sur la croissance économique de l'UE. Du fait de l'augmentation des interdépendances économiques au niveau mondial, le développement économique de l'UE et des pays qui la composent sera encore plus vulnérable aux évolutions et soubresauts des autres marchés (ralentissement de la croissance en Chine, baisse des prix du pétrole ou des taux d'intérêt aux Etats-Unis). Les perspectives économiques mondiales ont donc une incidence sur la capacité des gouvernements européens à répondre (notamment financièrement) aux nouveaux besoins et aux demandes les plus urgentes, alors même que de nombreux pays européens se remettent lentement de la récente crise économique. La confiance des consommateurs remonte, mais reste fragile. Si l'on ajoute à cela un taux d'inflation relativement bas (et de faibles taux d'intérêts), on comprend que les inquiétudes concernant la vulnérabilité de l'économie européenne en général et des Etats membres en particulier persistent, inquiétudes également alimentées par les interrogations sur la capacité du secteur bancaire international et européen à faire face aux effets de

la crise financière et à prendre les mesures nécessaires pour éviter qu'une telle crise ne se reproduise.

Insécurité

L'augmentation du sentiment d'insécurité et le manque de sécurité est également un phénomène aux causes multiples. Premièrement, on observe que la sécurité est menacée aux frontières de l'UE en raison des politiques étrangère et militaire menées en Russie. Deuxièmement, la guerre en Syrie et l'émergence d'états défailants (comme la Lybie ou l'Irak) conduisent à une augmentation de la (menace de) violence militaire, juste aux portes de l'Union Européenne. Et le fait que de nombreux pays membres de l'UE soient impliqués dans ces guerres peut avoir des effets d'entraînement qui augmentent le risque de menace sur la sécurité de ces pays. Troisièmement, et en partie en raison de la présence de forces militaires issues de ces pays européens, la menace d'attaques terroristes, basées sur une interprétation radicale de l'Islam (telle que prônée par l'EI/Daesh) continue de peser. Les attentats de Paris en 2015 et ceux de Bruxelles en 2016 ont montré la vulnérabilité des états (et des villes) européens envers ces nouvelles formes de terrorisme qui cherchent délibérément, de manière aveugle et disproportionnée, à créer autant de pertes civiles que possible. Tout cela contribue au sentiment d'insécurité. Quatrièmement, les guerres (civiles), notamment en Afrique du Nord et dans les pays arabes, continuent à alimenter, voire à faire grossir les rangs des réfugiés. L'inquiétude quant à la capacité des Etats membres d'absorber (non seulement socio-économiquement, mais également culturellement) ces réfugiés contribue à la diffusion d'un sentiment d'insécurité parmi les citoyens et les responsables politiques.

Changement climatique et transition énergétique

Le changement climatique est un autre phénomène vital pour l'avenir de nos sociétés. Le fait que notre climat change est source de multiples enjeux, notamment sur le long terme. Or les conséquences du changement climatique sont devenues plus manifestes et plus pressantes ces dernières années, comme en témoignent l'élévation du niveau de la mer ou les variations des régimes climatiques, avec pour conséquence un manque d'eau ou au contraire, de fortes pluies. Ce ne sont pas seulement les effets locaux - comme la conséquence de l'augmentation des précipitations sur la capacité d'absorption des cours d'eau et des systèmes d'assainissement - qui sont devenus plus manifestes, c'est également le cas des effets au niveau planétaire et de leurs répercussions sur l'économie mondiale. En Afrique par exemple, les sécheresses ont un effet dévastateur sur les économies locales et sont à l'origine de nouveaux flux migratoires. Il est donc indispensable de lutter contre les changements climatiques en mettant en œuvre des plans visant à réduire les émissions de CO₂ et autres gaz nocifs. Mais il est également important de réfléchir à notre

propre façon de produire et de consommer l'énergie car cela détermine ce que nous pouvons faire pour lutter contre le changement climatique. D'un côté, si nous continuons d'utiliser les énergies fossiles (charbon, pétrole, etc.) pour satisfaire nos besoins énergétiques, nous contribuons à produire des émissions nocives pour le climat. D'où la nécessité de réduire la production d'énergie fossile. Mais d'un autre côté, le développement de sources d'énergie « verte » moins nocives, comme l'éolien, l'hydroélectricité et le solaire, associées à de nouveaux modes de production et de consommation moins énergivores (voitures électriques et autres systèmes de transport) pose un défi majeur en terme d'innovation : comment transformer notre système énergétique en un système plus sobre, plus durable et plus écologique ?

Omniprésence du numérique

Depuis l'apparition d'Internet et du World Wide Web (Web 1.0) au début des années 1990, le numérique a pénétré nos vies et nos espaces de travail, créant de nouvelles façons de partager informations et connaissances, et faisant émerger de nouveaux comportements de communication et de nouveaux modèles d'organisation. L'accès des citoyens des pays de l'UE à ces réseaux et applications varie selon la qualité des infrastructures de télécommunication et TIC existantes. Le développement de ces nouvelles technologies a cependant amené des changements importants qui influencent l'innovation sociale dans le secteur public. Le premier de ces changements est connu sous le nom de « *big data* », une métaphore utilisée pour décrire la possibilité de rendre plus accessible au grand public des données issues de multiples bases de données locales et autres systèmes de données, contribuant ainsi à la création de nouvelles connaissances et de nouvelles informations. Et quand ces données deviennent des données ouvertes, ou « *open data* », elles stimulent le développement de nouveaux services et produits. Un élément déterminant pour le développement du « *big data* » réside dans le fait que les technologies du numérique sont amplement utilisées à des fins de surveillance. Un grand nombre de données concernant divers mouvements et processus sociétaux (systèmes de circulation, gestion de l'eau, systèmes de chauffage) sont ainsi enregistrées et stockées, pour une utilisation ultérieure en principe facilitée. Par ailleurs, le fait de pouvoir collecter, stocker, traiter et présenter facilement de grandes quantités de données a contribué au développement de nombreux systèmes d'analyse ou d'exploration des données et utilise des applications de visualisation qui permettent d'explorer ces données de manière plus sophistiquée. Le second phénomène concerne l'utilisation de robots et le traitement entièrement automatisé et robotisé des activités de routine (dans le domaine de la santé, mais également dans les services administratifs, y compris les banques, compagnies d'assurances et agences gouvernementales). Cette évolution affecte tout particulièrement la situation de la classe

moyenne et le fonctionnement du marché du travail, et peut, à terme, avoir un impact sur l'économie à l'échelle régionale. Ces évolutions technologiques sont donc une source potentielle d'innovation, mais elles contribuent également à faire apparaître de nouvelles inégalités.

L'analyse de l'impact politique de ces technologies et du potentiel de ces technologies à influencer la capacité de gouvernance des gouvernements fait apparaître deux tendances. D'une part, ces technologies peuvent être définies comme des technologies de surveillance permettant (de manière centralisée et systématique) de contrôler, voire d'automatiser le comportement, les actions et les choix de manière plus détaillée, car elles sont plus transparentes. Ce faisant, elles renforcent la position d'information du gouvernement. D'autre part, ces technologies contribuent à faciliter les processus locaux et individuels en matière d'auto-organisation, car les citoyens, les entreprises et les groupes sociaux ont plus facilement accès aux données qui les intéressent, contribuant ainsi à la création de nouveaux modèles économiques en matière d'offre de services ou de participation publique et politique.

Populisme et déclin de la confiance dans les gouvernements

Enfin, la scène politique connaît d'importantes mutations, les parties et mouvements dits « populistes » remettant en cause l'agenda et le rôle d'intermédiaire des partis politiques traditionnels et de leurs leaders. Cela pose la question de la capacité de la démocratie représentative et de ses institutions à canaliser et exprimer les besoins des citoyens, ainsi que la capacité des gouvernements et des politiques, voire de l'élite politique, à répondre aux besoins d'une société de plus en plus dispersée et fragmentée. Une situation d'autant plus complexe si l'on tient compte du fait que malgré le manque de confiance des citoyens dans leur gouvernement, ceux-ci conservent des attentes relativement élevées quant à sa capacité à répondre à leurs besoins. Or la crise budgétaire qu'a connue le secteur public suite à la crise financière de 2008 a mis à mal la capacité des gouvernements à répondre à des attentes toujours plus importantes, les sévères coupes budgétaires les ayant conduits à se retirer de nombreux secteurs d'intervention, laissant toute liberté au secteur privé et à la société civile de combler les manques en répondant à des besoins et souhaits spécifiques.

Tendances et innovation sociale

Ces tendances représentent d'importants défis sociaux pour les dix prochaines années et devraient pousser au développement de nouveaux services et offres de services publics innovants. Elles devraient en effet fournir une fenêtre d'opportunité, une occasion d'influer sur les politiques et de promouvoir l'innovation sociale comme une réponse à ces défis. Quant aux évolutions dans le

domaine des technologies de l’information et de la communication, elles devraient contribuer à aider à rassembler les données et les forces vives nécessaires à la construction de nouveaux cadres, de nouvelles idées et de nouveaux modèles.

4. L’avenir de l’innovation sociale dans le secteur public : quatre scénarios

La présente note a pour objet l’avenir de l’innovation sociale dans le secteur public, bien qu’il soit plus juste de parler d’avenirs au pluriel. Avant d’établir les différents scénarios, il convient d’analyser les tendances, leviers et obstacles qui sous-tendent ces avenirs, puis de sélectionner deux tendances ou leviers/obstacles afin d’imaginer les futurs possibles. Lorsqu’ils travaillent sur des scénarios, les planificateurs sélectionnent habituellement deux incertitudes vitales dont l’association aide à définir une grande variété d’avenirs possibles (ici, quatre scénarios). De nombreuses incertitudes auraient pu être sélectionnées, générant par association des scénarios tout aussi intéressants, mais les « incertitudes critiques » qui ont été retenues sont ici la volonté des citoyens et des gouvernements à participer au processus de co-création. C’est en effet la volonté des uns et des autres qui conditionne la capacité à faire face aux évolutions observées dans l’environnement de l’administration publique. Ces deux facteurs – volonté des citoyens et volonté des gouvernements - sont les plus critiques, mais ce sont également les plus incertains, car ils sont influencés par de très nombreux éléments (tendances et enjeux environnementaux spécifiques ; traditions étatiques et de gouvernance) et par le contexte dans lequel évoluent ces éléments. A chaque facteur est attribué une valeur – forte ou faible – permettant ainsi d’établir quatre scénarios, présentés en figure 4.

Volonté des citoyens à participer			
		Forte	Faible
Volonté du gouvernement à participer	Forte	I Entrons dans la danse	II Prêcher dans le désert
	Faible	III Cavalier seul	IV Terre brûlée

Figure 4 : les quatre scénarios de l’avenir de l’innovation sociale dans le secteur public

Une description plus complète de ces quatre scénarios est disponible dans le rapport de recherche. Les principales caractéristiques de ces scénarios sont résumées dans le tableau suivant :

Scénario I : Entrons dans la danse

- Les citoyens sont une source de connaissances et d'expérience et sont bien plus que des électeurs et des consommateurs
- Les citoyens sont capables d'exprimer leurs intérêts - fort sentiment d'appropriation
- Une attention spéciale est portée aux intérêts mineurs et aux groupes peu organisés
- Les gouvernements reconnaissent qu'ils n'ont pas le monopole de la résolution de problème et doivent collaborer avec les entreprises et la société civile. Reconnaissance de la dépendance à l'égard des ressources.
- Volonté du gouvernement d'aller au-delà des pratiques existantes (routines, modèles, systèmes, etc.)
- Soutien politique
- Passeurs de frontière au sein du gouvernement et des groupes de citoyens (leadership de liaison)
- Tradition de forte démocratie participative et associative, source de confiance mutuelle

Scénario II : Prêcher dans le désert

- Les citoyens constituent une société plutôt individualiste, essentiellement focalisée sur des objectifs privés. Aucun intérêt pour la question publique et/ou mauvaise expérience passée ; pour eux, participer représente un coût trop élevé.
- Manque de passeurs de frontière dans la société
- Les gouvernements reconnaissent que les citoyens sont une importante source de connaissances et d'expérience et voient leur participation comme un moyen de régler les problèmes de méfiance et de légitimité
- Les gouvernements reconnaissent que les problèmes complexes révèlent l'importance de collaborer
- Les gouvernements sont prêts à considérer les pratiques existantes comme de possibles obstacles et à développer des stratégies pour impliquer les citoyens

Scénario III : Cavalier seul

- Fort engagement des citoyens vis-à-vis des questions publiques : manifestent le désir et la volonté de participer et montrent un fort sentiment d'appropriation
- Forte réticence du gouvernement à collaborer, à participer et à partager le pouvoir
- Vision traditionnelle du gouvernement qui est au-dessus de la société, les citoyens devant se contenter de respecter les lois et de voter, le gouvernement ayant le monopole des questions de société. Primauté de la politique dans la démocratie représentative.
- Les gouvernements mettent en doute la capacité des citoyens d'exprimer leurs intérêts et de servir l'intérêt public
- Les gouvernements mettent en avant toutes sortes d'incompatibilités
- Pas de tradition de collaboration permettant de créer la confiance
- Développement de deux sphères distinctes en matière de services publics : ceux appartenant à l'état et ceux appartenant à la société civile

Scénario IV : Terre brûlée

- Les citoyens vivent dans une société hautement individualiste, ne portent pas vraiment d'intérêt à la question publique et/ou lui reproche son coût. Ils se considèrent essentiellement comme des électeurs et des consommateurs
- Gouvernement placé au-dessus de la société, vision reposant sur la primauté de la politique dans la démocratie représentative
- La société et le gouvernement sont deux domaines distincts

Figure 5 : Description plus détaillée des quatre scénarios

Utilisation des scénarios

La présente note d'orientation attache une attention particulière à l'utilisation qui est faite de ces scénarios. Les quatre scénarios visent en effet à aider les décideurs à *se positionner* en adoptant un des quatre points de vue proposés. Ce choix dépend bien sûr des parties prenantes ou groupes concernés. Ainsi, les cadres supérieurs de la fonction publique et les responsables politiques auront peut-être tendance à vouloir atteindre le scénario 1, tandis que les groupes de citoyens et les professionnels sur le terrain se reconnaîtront plus facilement dans le scénario 2. Les scénarios aident donc les différents groupes d'acteurs à se positionner, dans le présent et dans le futur, et à identifier les manques et trajectoires possibles.

Cette variété de positionnements stratégiques définis à partir d'actions concrètes permet également de clarifier à *quel niveau* l'innovation sociale est utilisée : au niveau du langage et de la rhétorique politiques, dans les programmes politiques et processus décisionnels ou à un niveau plus opérationnel. Cela implique qu'en termes d'analyse des possibles lacunes stratégiques, il convient de distinguer entre la dominance d'un scénario sur, par exemple, le niveau rhétorique de l'innovation sociale dans le secteur public, et le scénario que l'on cherche effectivement à appliquer au niveau opérationnel.

C'est pourquoi les scénarios 2, 3 et 4 incluent des actions qui permettent d'évoluer vers un autre scénario, esquissant ainsi des *trajectoires* spécifiques. Les principales évolutions possibles sont décrites ci-après.

A. Pour le gouvernement, le processus de co-création avec les citoyens peut être perçu comme inutile et revient à « prêcher dans le désert ». Le principal enjeu est d'éviter que ce scepticisme n'augmente au sein du gouvernement au point d'aboutir au scénario de la « Terre brûlée ». Pour le gouvernement, le principal défi est de convaincre la société, et notamment les citoyens et groupes de citoyens, que ses intentions sont sincères afin d'évoluer vers le scénario « Entrons dans la danse ». Les recommandations suivantes peuvent contribuer à une telle évolution. Il convient tout d'abord de restaurer la confiance en montrant clairement que le processus de co-création peut conduire à la production d'offres de services qui non seulement répondent aux besoins et sont plus efficaces, mais renforcent la légitimité du gouvernement. C'est pourquoi il est important que les gouvernements développent et mettent en œuvre des actions concrètes qui fassent réellement la différence en termes de visibilité et de sérieux, attestant ainsi de la sincérité de leurs intentions. Dans un deuxième temps, des stratégies de dissémination des bonnes pratiques en matière de co-création doivent être développées et soutenues afin de leur

donner de la visibilité et faciliter leur adoption. Troisièmement, il est également souhaitable de renforcer le sentiment d'appartenance à une communauté au sein de groupes sociaux spécifiques ou dans les zones urbaines et rurales en identifiant et soutenant les leaders communautaires et organisations locales qui souhaitent développer des activités locales autour des services publics, à condition bien sûr que leurs efforts se traduisent par une réelle valeur ajoutée pour la population locale. Enfin, des mesures peuvent être également prises afin de réduire le coût de la participation pour les citoyens, par exemple en ayant recours à des intermédiaires ou aux technologies de l'information et de la communication pour partager les réflexions, explorer de nouvelles idées ou rechercher des savoirs et des informations.

- B. Si l'on se place dans l'optique du « Cavalier seul », une évolution est possible vers le scénario « Entrons dans la danse » mais suppose au préalable un changement radical du cadre gouvernemental et politique. Trois raisons peuvent être avancées pour expliquer un tel changement. En premier lieu, les responsables et les politiques ont pris conscience que les services fournis par la société civile obtenaient de meilleurs résultats en termes d'efficacité, d'efficience, de qualité de service et de satisfaction des clients que ceux fournis par l'Etat, remettant ainsi en cause la légitimité des services assurés par la puissance publique. La deuxième raison est une conséquence de la première et concerne un risque de mécontentement social amenant à un intense débat public et politique sur la qualité et la capacité de ces deux types de services à répondre aux besoins, par exemple à la demande des médiateurs et bureaux d'audit. L'émergence de nouveaux mouvements politiques locaux en réponse à cette situation est également à prendre en compte. La troisième raison peut être une remise en cause par les gouvernements et les politiques des manières traditionnelles de procéder, après avoir pris connaissance d'expériences menées à l'étranger ou sous l'influence d'études comparatives internationales (études de l'OCDE par exemple). Cependant, une telle remise en cause nécessite un leadership administratif et politique transformationnel important, non seulement parce qu'elle suppose de redéfinir la façon d'opérer avec les citoyens et d'interagir avec la société civile, mais également pour faciliter le processus de changement organisationnel au sein du gouvernement. Un tel changement à tous les niveaux du système administratif n'est possible qu'à condition de remettre à plat les attitudes, règles, réglementations, systèmes, procédures et routines existants. Le type de leadership (capacité à établir une connexion avec les citoyens et la société) et les compétences nécessaires doivent également être revus. Tout cela suppose de développer un programme visant à renforcer les capacités administratives, programme qui devrait déboucher sur un nouveau style de gouvernance dans lequel le développement et la

reformulation de services sont perçus comme des défis collectifs auxquels le gouvernement, la société, voire même le marché, doivent coopérer afin de venir à bout des problèmes les plus difficiles.

- C. Dans le scénario de la “Terre brûlée”, la capacité d’innovation du secteur public est très faible, car ni la société ni le gouvernement ni les politiques ne l’incitent à réagir aux défis sociétaux ni aux nouvelles offres de services. Il se crée alors une situation d’impasse, situation qui ne peut évoluer que si le gouvernement ou la société se mettent à exercer une pression en faveur du scénario 2 (« Prêcher dans le désert ») ou 3 (« Cavalier solitaire »). L’évolution vers le scénario 2 implique un changement de paradigme au sein du gouvernement. Celui-ci est en effet confronté à un problème fondamental de légitimité, dont le corollaire est un déficit de démocratie et de performance, mais qui peut également représenter une opportunité de changement, cette situation de crise obligeant à redéfinir le rôle du gouvernement dans la société contemporaine, société dans laquelle les citoyens, les groupes de citoyens, les représentants de la société civile et les entreprises (sociales) sont considérées comme des partenaires potentiels de valeur susceptibles d’apporter les ressources nécessaires pour relever les défis sociétaux les plus urgents. Dans le cas d’une évolution vers le scénario 3, sous la pression de défis sociétaux de plus en plus contraignants, les citoyens commencent à s’organiser autour de problématiques spécifiques, notamment au sein des communautés locales. Habituellement, ce type d’évolution ne se produit que lorsque les défis rencontrés touchent au bien-être des personnes et ne sont pas pris en charge par les gouvernements.

Travailler à partir de ces scénarios présente également un autre avantage, celui d’attirer l’attention sur des implications essentielles dont il convient de tenir compte avant que les citoyens et les gouvernements ne s’engagent sur la voie de l’innovation sociale, implications qui seront discutées plus en détail dans la dernière section.

5. Implications au niveau institutionnel

La section 2 de la présente note d’orientation a présenté les leviers et obstacles identifiés à la suite des travaux de recherche empirique menés dans le cadre du projet LIPSE et établit un certain nombre de recommandations. Il est alors possible sur cette base d’établir une *perspective instrumentale* quant aux conditions de mise en œuvre de l’innovation sociale dans le secteur public. Cependant, l’étude basée sur les scénarios – prenant en compte un certain nombre de défis environnementaux fondamentaux - souligne également la nécessité de développer une *perspective*

institutionnelle de l'innovation sociale dans le secteur public, afin d'examiner de manière critique les pratiques particulières basées sur des valeurs spécifiques.

Une citoyenneté active

L'innovation sociale ne touche pas seulement aux pratiques qui mettent en avant des valeurs spécifiques, elle questionne également des intérêts et valeurs plus conventionnels. Les quatre scénarios montrent en effet comment le rôle des citoyens et du gouvernement dans la fourniture de services publics est remis en cause par l'innovation sociale. Ce rôle est déterminé par les traditions étatiques et de gouvernance, qui se cristallisent autour d'un enjeu sociétal spécifique, et fournit le contexte institutionnel dans lequel émergent les pratiques d'innovation sociale. Mais cela suppose que la société et le gouvernement s'acceptent mutuellement comme des partenaires de valeur. Cela présuppose également que les citoyens soient perçus – aussi bien par les gouvernements que par les citoyens eux-mêmes – non pas comme des individus soumis à la loi ou de simples consommateurs motivés par la recherche d'avantages, mais comme des personnes qui veulent s'impliquer dans les questions d'ordre public parce qu'elles les concernent au plus près. Il s'agit d'une *citoyenneté active*. Il est donc important que la valeur participative des pratiques d'innovation sociale dans le secteur public soit reconnue, de même que l'idée que les citoyens puissent apporter de nouvelles perspectives (en termes de connaissances, d'expertise, d'information et de contacts), par exemple sur la manière de revitaliser un quartier. Autant de conditions qui présupposent une vision *ascendante*, c'est-à-dire qui donne la priorité à la base et non au sommet, du rôle du gouvernement dans la manière de gérer les défis sociétaux.

Un ancrage démocratique

Le deuxième constat est que l'importance accordée à la participation des citoyens dans le développement de nouvelles approches, au-delà de la vision traditionnelle, a également des conséquences démocratiques notables. Dans les quatre scénarios, le rôle des citoyens par rapport à la primauté de la politique est évalué différemment. L'implication des citoyens et groupes de citoyens dans l'innovation sociale peut être perçue comme l'expression d'une démocratie participative forte, par opposition aux pratiques établies de démocratie représentative libérale et de primauté de la politique, définies comme une démocratie « faible » ou « peu étoffée ». Or l'innovation sociale dans le secteur public implique d'explorer les possibilités de rassembler ces deux modèles et traditions démocratiques de manière productive. C'est pourquoi il est essentiel d'examiner *l'ancrage démocratique des pratiques d'innovation sociale* au regard de ces deux traditions. Plusieurs chercheurs ont avancé l'idée que les deux traditions peuvent se renforcer

mutuellement (en dépit des tensions existantes) si, par exemple, les responsables politiques concernés (issus du modèle représentatif) sont capables (en collaboration avec des groupes de citoyens) de développer un ensemble de règles destinées à répondre aux problématiques perçues comme les plus importantes (par ex. la question de l'accès et de la représentation, la responsabilité ou encore les inégalités). En effet, ne pas aborder ces questions en amont peut susciter des déceptions et compromettre les initiatives futures.

Méta-gouvernance

Le troisième constat est que l'avenir de l'innovation sociale dans le secteur public dépend de la bonne volonté des citoyens et des gouvernements à contribuer conjointement à la résolution des problèmes. La discrétion accordée aux citoyens en tant que co-créateurs ou initiateurs nécessite que les gouvernements concernés adoptent un *rôle de méta-gouvernant* en s'attachant à stimuler et utiliser les capacités (potentielles et existantes) auto-organisationnelles des groupes sociaux et de la société. Mais il ne suffit pas que les gouvernements et leurs représentants politiques encouragent et facilitent les initiatives citoyennes, ils doivent également les protéger (de la critique, en leur apportant un soutien politique et en garantissant un accès aux ressources, financières ou non). On touche ici du doigt le rôle du leadership politique. Cela implique également que les pratiques d'innovation sociale continuent de se perpétuer dans une « ombre hiérarchique » du fait du rôle central joué par le gouvernement dans la gestion des défis sociétaux (bien que ce rôle ait tendance à diminuer). Il apparaît donc essentiel que cette ombre (toujours présente) soit une ombre bienveillante et non menaçante. Une ombre bienveillante contribue en effet à faciliter et protéger les initiatives citoyennes et ne cherche pas à influencer l'issue du processus d'innovation sociale de manière occulte (en utilisant par exemple les ressources financières et réglementaires dont disposent les gouvernements).

De nouvelles conceptions du caractère public des services

Le quatrième constat est que la collaboration entre citoyens, groupes de citoyens, organisations émanant de la société civile et gouvernement pour la création de nouveaux services ou la modification des modèles existants tend également à faire émerger de *nouvelles conceptions du caractère public* de ces services. Le monopole créé par les gouvernements (lié au développement de l'Etat providence au lendemain de la seconde guerre mondiale) est ainsi remplacé par des nouveaux dispositifs institutionnels, et de plus en plus de dispositifs hybrides, reposant sur la participation et la contribution du gouvernement, de la société civile et du marché, sont appelés à se développer. Etant donné l'ampleur des défis sociétaux décrits dans ce tour d'horizon de l'environnement des services

publics, il est peu probable que les gouvernements puissent y faire face seuls, rendant nécessaire la collaboration avec d'autres secteurs de la société (société civile et secteur privé). De nouveaux modèles de services publics seront ainsi développés pour lesquels l'adjectif « public » sera à prendre dans un sens beaucoup plus large que la nature « publique » du gouvernement. Mais cela soulève également d'importantes questions : qui aura accès à ces nouvelles formes de services publics, comment sera organisé et contrôlé le pouvoir décisionnel dans ces nouveaux dispositifs publics et qui bénéficiera de cette évolution ?

Confiance

Le cinquième constat qui ressort de l'analyse des quatre scénarios est que pour tous les scénarios, un élément déterminant est le niveau de confiance entre citoyens, groupes de citoyens et gouvernement. Cela renvoie au *rôle du capital social* au sein des groupes de citoyens et dans les relations entre gouvernement et citoyens. Mais la confiance semble jouer un rôle encore plus profond dans les relations entre gouvernement et société lorsque *l'arbitraire ou des comportements opportunistes*, comme la corruption par exemple, entrent en jeu. Les expériences passées et les attentes vis-à-vis des intentions des populations et des organisations (lesquelles sont bien sûr étroitement liées) semblent avoir une influence sur la volonté des citoyens et décideurs à s'engager sur la voie de l'innovation. Ces expériences et attentes ne dépendent pas seulement de la confiance que les individus ont dans leurs congénères (au niveau individuel) et dans des organisations spécifiques (au niveau organisationnel), mais également de la façon dont le gouvernement et les secteurs sociaux, en tant qu'institutions, semblent se comporter (au niveau institutionnel). Cela a également à voir avec le rôle des traditions étatiques et de gouvernance du pays ou secteur en question. C'est pourquoi il convient d'examiner la disposition des pays et secteurs à faire confiance (sociétés avec un fort ou un faible niveau de confiance) lors des discussions sur l'importance des pratiques d'innovation sociale dans lesquelles les citoyens et groupes de citoyens jouent un rôle. Il peut être intéressant à cet égard, en cas de niveau de confiance particulièrement faible, de *développer des programmes de renforcement des capacités* qui s'attachent à améliorer la capacité de gouvernance des gouvernements ou la capacité d'auto-gouvernance des groupes sociaux et de la société dans son ensemble.

Renforcement des capacités

L'examen des différents scénarios montre que le passage d'un scénario à un autre dépend de la capacité à accroître la volonté des citoyens et des représentants du gouvernement à participer à la résolution des problèmes sociétaux. Cela ne semble possible qu'en investissant massivement. C'est

pourquoi les *programmes de renforcement des capacités* (dont ont bénéficié les pays d'Europe de l'Est ou encore ceux qui ont connu une grave crise budgétaire comme la Grèce ou l'Espagne) peuvent jouer un rôle important dans l'accroissement du potentiel d'innovation sociale de ces pays. Les programmes de renforcement des capacités ne portent en effet pas seulement sur la notion de confiance (comme expliqué précédemment) mais également sur la fourniture de ressources appropriées lorsque cela est nécessaire. L'innovation sociale demande en effet de disposer d'un '*excédent de ressources*', qu'il s'agisse de temps supplémentaire, de connaissances, d'expertise, d'information et encore de moyens financiers. De nombreux pays, ou secteurs, ne disposent pas de ces ressources excédentaires. C'est pourquoi la *capacité d'innovation sociale* de ces pays (voir également les indicateurs d'innovation sociale du lot 6) et des secteurs d'intervention doit être évaluée au regard du niveau de développement des programmes de renforcement des capacités.

Fixer l'agenda

L'ampleur des défis auxquels sont confrontés de nombreux Etats membres de l'UE, du vieillissement de la population à la gestion de la crise des réfugiés, appellent de nouvelles approches. Comme exposé précédemment, les gouvernements n'ont plus le monopole de la gestion de ces problèmes. On peut même se demander, au vu de la nature de ces défis, si les gouvernements peuvent ou ont encore la capacité d'y répondre seuls. La collaboration avec les citoyens, les groupes de citoyens et le secteur privé apparaît donc une démarche nécessaire. Mais cela suppose d'engager de nouvelles réflexions sur les moyens d'augmenter la capacité de la société dans son ensemble à résoudre les problèmes, et donc d'accéder à la créativité, à la connaissance, à l'expertise et à toute autre ressource dont disposent les composantes de la société (gouvernement, société civile et secteur privé). Le concept d'innovation sociale peut constituer une stratégie intéressante, mais il doit être en rapport avec les défis sociétaux. C'est pourquoi il est important que les groupes de citoyens, les représentants du gouvernement, les responsables politiques et les médias contribuent à créer *une fenêtre d'opportunité* en montrant le lien entre l'innovation sociale et les défis auxquels font face les gouvernements et les sociétés. L'avenir de l'innovation sociale dans le secteur public dépend donc de la capacité à influencer l'agenda politique et social de sorte que la collaboration entre gouvernement, groupes de citoyens et secteur privé soit perçue comme la voie à suivre. Cela suppose que le défi de l'innovation sociale dans le secteur public débouche sur un autre défi : celui de pouvoir fixer un tel *agenda*. Savoir qui pourra ouvrir une telle fenêtre d'opportunité pour l'innovation sociale, et dans quelles circonstances politiques, sont en effet des questions essentielles.

Il convient cependant d'avoir des *attentes réalistes* quant aux bienfaits de l'innovation sociale dans le secteur public, car *tout dépend du contexte institutionnel* (compte tenu des leviers et obstacles, des

traditions étatiques et de gouvernance et du capital confiance). C'est pourquoi l'idée selon laquelle l'innovation sociale puisse être la clé capable de résoudre tous les défis en Europe doit être accueillie avec la plus grande circonspection. Ce n'est en effet qu'en adoptant une perspective réaliste que le potentiel d'innovation sociale pourra être pleinement exploité.

Identité du projet

Nom du projet

Learning from Innovation in Public Sector Environments (LIPSE)
(*Apprendre de l'innovation sociale 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 – Juillet 2017 (42 mois)

Budget

Contribution de l'UE : 2,5 millions €

Site Internet

www.lipse.org

Pour de plus amples informations sur le lot 7

Prof. Dr. Victor Bekkers (bekkers@fsw.eur.nl)

Dr. Sophie Flemig (sophie.flemig@ed.ac.uk)