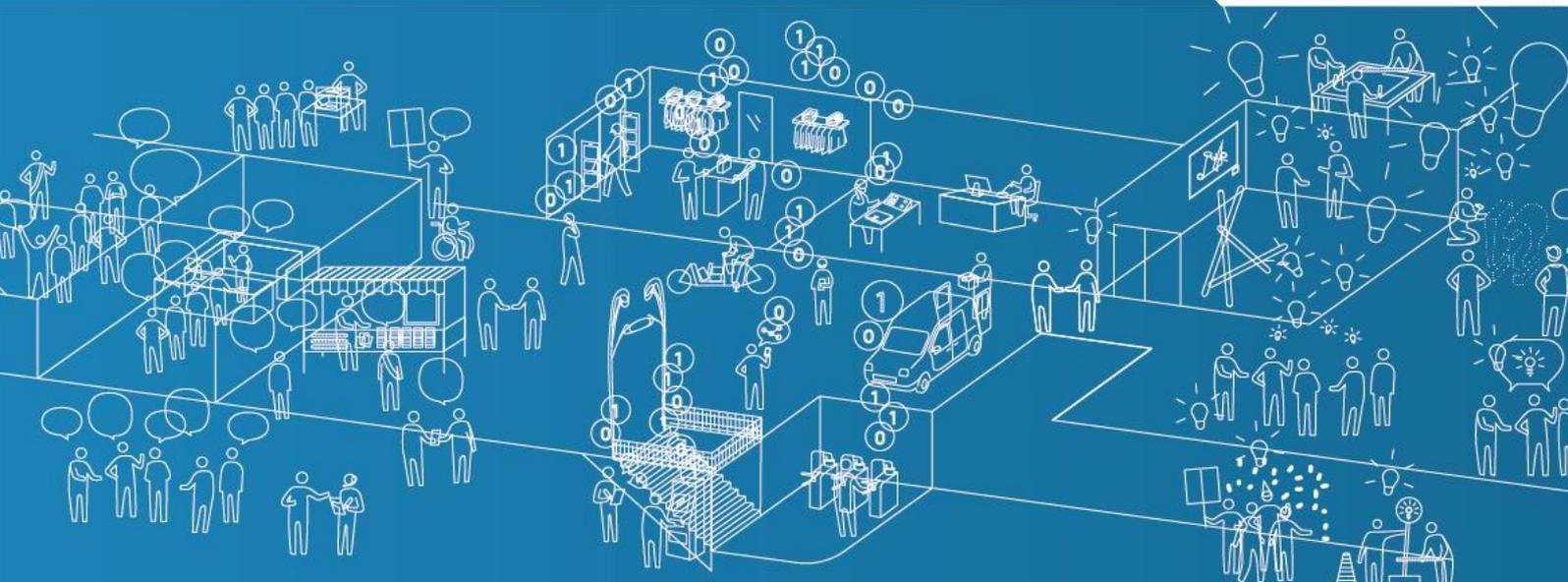


# RAPPORT INTERMEDIAIRE DU PROGRAMME « LES TERRITOIRES DE L'INNOVATION PUBLIQUE » Mars 2023

---

**Chaire Transformations de l'action publique  
Fondation Sciences Po Lyon**



# LES TERRITOIRES DE L'INNOVATION PUBLIQUE

MISSION DE RECHERCHE-ACTION  
AUVERGNE-RHÔNE-ALPES



## Sommaire

<b>SOMMAIRE</b> .....	<b>2</b>
<b>INTRODUCTION : OBJECTIFS, METHODE ET PERSPECTIVES DE L'INNOVATION PUBLIQUE</b> .....	<b>6</b>
1.1. OBJECTIFS DU PROGRAMME TIPS .....	6
1.2. METHODE D'UNE ENQUETE SUR LES ACTEURS, FORMES ET ECOSYSTEMES DE L'INNOVATION PUBLIQUE EN AUVERGNE-RHONE-ALPES 6	6
1.3. OBJECTIFS DE CE RAPPORT INTERMEDIAIRE DE TIPS .....	7
1.4. DE QUELLE INNOVATION PARLE-T-ON ? : PERSPECTIVES CONCEPTUELLES ET DE TERRAIN .....	8
<b>1. INNOVATEURS PUBLICS : DES PARCOURS INDIVIDUELS A DES METIERS ET FORMATIONS EN EMERGENCE</b> .....	<b>11</b>
1.1. QUI SONT CES PERSONNES QUI PRENNENT LE CHEMIN DE L'INNOVATION PUBLIQUE ? : DES CARACTERISTIQUES A DES LOGIQUES D'ACTION11	
1.2. DES PARCOURS PROFESSIONNELS DIVERS MARQUES PAR UNE RECHERCHE DE SENS ET DES FRAGILITES DE CARRIERE .....	20
1.3. NOUVELLES COMPETENCES, NOUVEAUX METIERS ? .....	23
1.4. LE DEVELOPPEMENT DE COMPETENCES EN AURA : UN CHAMP EN STRUCTURATION .....	28
<b>2. LA DIVERSITE DE FORMES ET D'ACTEURS DE L'INNOVATION PUBLIQUE EN AUVERGNE-RHONE-ALPES</b> .....	<b>34</b>
2.1. DES DIVERSITES DE FINALITES, TYPES ET FORMES .....	34
2.2. LES ACTEURS ORGANISES DE L'INNOVATION PUBLIQUE EN AURA .....	38
2.2.1. <i>Une typologie des acteurs organisés</i> .....	38
2.2.2. <i>Un regard sur les Labs d'administration et le cas des Labs inter-administration</i> .....	41
2.3. ELEMENTS DE DESCRIPTION DE LA DYNAMIQUE DES ACTEURS ORGANISES .....	47
2.3.1. <i>La dimension personnelle des acteurs organisés : l'incarnation d'une structure, bénéfiques et limites</i> .....	47
2.3.2. <i>Naissance, vie et mort des Labs</i> .....	47
2.3.3. <i>Rattachement, décision stratégique et moyens des Labs</i> .....	50
<b>3. LES ECOSYSTEMES D'ACTEURS ORGANISES DE L'INNOVATION PUBLIQUE EN AUVERGNE RHONE ALPES</b> .....	<b>53</b>
3.1. DES RELATIONS INTER-ORGANISATIONNELLES ET DES RESEAUX EN EMERGENCE .....	53
3.1.1. <i>Emergence et développement des relations inter-organisationnelles</i> .....	53
3.1.2. <i>Les réseaux d'innovation : organiser l'interaction et l'action collective</i> .....	56
3.1.3. <i>Barrières et leviers des relations inter-organisationnelles et des réseaux</i> .....	59
3.2. DESCRIPTION DES ECOSYSTEMES EN AURA .....	64
3.2.1. <i>La région AURA : une grande région avec un écosystème d'IP à la fois concentré et polycentrique, avec une dynamique naissante d'interconnexion</i> .....	64
3.2.2. <i>Lyon : des acteurs forts avec une dynamique partenariale peu développée</i> .....	71
3.2.3. <i>Grenoble : un territoire d'initiatives de collaboration multi-acteurs, en quête de direction ?</i> .....	77
3.2.4. <i>Clermont Ferrand : une dynamique naissante sur un terrain initialement peu propice</i> .....	81
<b>4. CONTROVERSES ET DEBATS</b> .....	<b>86</b>
4.1. LA DEPOLITISATION DE L'INNOVATION PUBLIQUE : L'INNOVATION-BOITE-A-OUTILS ? .....	86
4.2. L'INTER-ADMINISTRATIONS : IMPOSSIBILITE STRATEGIQUE OU VERITABLE LEVIER ? .....	86
4.3. L'INNOVATION PUBLIQUE : PRODUIT DE MARCHÉ OU « COMMUN » ? .....	87
4.4. L'ÉTAT, GRAND ABSENT DE L'INNOVATION PUBLIQUE ? .....	87
4.5. L'INNOVATION PUBLIQUE, UNE CONTRE-CULTURE A VOCATION MEANSTREAM ? .....	88

# LES TERRITOIRES DE L'INNOVATION PUBLIQUE

MISSION DE RECHERCHE-ACTION  
AUVERGNE-RHÔNE-ALPES



4.6.	LA POROSITE DANS L'INNOVATION, UN HORIZON MYTHIQUE ? .....	88
4.7.	LES LABS, SYSTEME INDISPENSABLE OU MAILLON FAIBLE ? .....	89
<b>5.</b>	<b>RECOMMANDATIONS .....</b>	<b>90</b>
5.1.	METTRE EN ŒUVRE UNE POLITIQUE COOPERATIVE DE L'INNOVATION PUBLIQUE (DANS LES TERRITOIRES) .....	90
5.1.1.	<i>Installer une gouvernance territoriale qui associe les acteurs de l'innovation publique .....</i>	90
5.1.2.	<i>Préfigurer une fonction nouvelle : le/la commissaire aux transitions pour coordonner les innovations publiques. 90</i>	
5.1.3.	<i>Expérimenter un dispositif de coopération sur un objet concret entre services de l'Etat .....</i>	91
5.2.	RENFORCER LE PORTAGE POLITIQUE ET INSTITUTIONNEL DE L'INNOVATION PUBLIQUE.....	92
5.2.1.	<i>Associer les cellules d'innovation aux instances de décision stratégique .....</i>	92
5.2.2.	<i>Rapprocher les décideurs, dont les élus, de l'innovation publique .....</i>	92
5.2.3.	<i>Faire de l'innovation publique un investissement à part entière .....</i>	92
5.3.	DEVELOPPER LES COMPETENCES .....	93
5.3.1.	<i>Développer les compétences des cellules d'innovation et associer les départements de ressources humaines pour passer à une plus grande échelle .....</i>	93
5.3.2.	<i>Créer des plateformes mutualisées et des ressources humaines partagées.....</i>	94
5.3.3.	<i>Passer de l'innovation au management de l'innovation .....</i>	94
5.4.	ORGANISER LES COMMUNAUTES .....	94
5.4.1.	<i>Repenser les relations entre les Labs territoriaux et les Labs d'Etat.....</i>	95
5.4.2.	<i>Favoriser les fonctions d'intermédiation .....</i>	95
5.4.3.	<i>Répondre aux besoins des organisations par des partenariats et l'émergence de prestataires .....</i>	96
5.4.4.	<i>Promouvoir des mobilisations collectives (war room, barcamp, hackaton..).....</i>	96
5.5.	CREER ET SOUTENIR DES TIERS-LIEUX DE L'INNOVATION PUBLIQUE.....	96
<b>ANNEXES .....</b>	<b>98</b>	
1.	SOURCES DE L'ENQUETE : ENTRETIENS ET ATELIERS .....	98
1.1.	<i>Entretiens réalisés.....</i>	98
1.2.	<i>Rencontres et ateliers réalisés .....</i>	99
2.	CARTOGRAPHIE COLLABORATIVE DES ACTEURS DE L'ECOSYSTEME D'INNOVATION PUBLIQUE EN AURA .....	100
2.1.	<i>Cartographie test : l'exemple de Clermont-Ferrand et ses territoires proches.....</i>	101
2.2.	<i>Le fichier d'acteurs de Clermont-Ferrand et ses territoires proches.....</i>	104
3.	PARTENAIRES DE TIPS .....	104

## LES TERRITOIRES DE L'INNOVATION PUBLIQUE

MISSION DE RECHERCHE-ACTION  
AUVERGNE-RHÔNE-ALPES



### **Le programme « Territoires de l'innovation publique en Auvergne Rhône-Alpes »**

est animé par la chaire Transformations de l'action publique de SciencesPo Lyon,  
en partenariat avec la Délégation Interministérielle de la Transformation Publique,

avec la participation de la 27ème Région

et d'un comité d'experts

Mission pilotée par Christian PAUL, coordonnateur de la chaire,

avec le concours de Martine HUYON, responsable de la Public Factory et du développement des  
chaires de Sciences Po Lyon.

Enquête année 1 et rapport intermédiaire réalisés par Juan-David PINZON, docteur en sciences de gestion,  
chercheur associé à la chaire

Mars 2023

## LES TERRITOIRES DE L'INNOVATION PUBLIQUE

MISSION DE RECHERCHE-ACTION  
AUVERGNE-RHÔNE-ALPES



Le programme Territoires de l'innovation publique (TIPs) a débuté, comme programme de recherche-action, en février 2022. Mais il plonge ses racines dans une histoire plus longue.

Depuis quinze ans au moins, des formes nouvelles de transformation de l'action publique se sont déployées en France et dans de nombreux pays, empruntant des chemins multiples.

Alors que la Revue Générale des Politiques Publiques constituait la doctrine officielle au sein des administrations de l'État, des courants s'exprimèrent dans la recherche comme dans l'action. Apparaissant à l'origine comme une contre-culture aux accents marginaux, les transformations innovantes de l'action publique sont devenues sources d'inspiration dans l'ensemble du monde public. Elles cohabitent aujourd'hui avec d'autres cultures qui empruntent davantage aux savoir-faire juridiques ou aux sciences de gestion.

TIPs a pour ambition de comprendre à l'échelle d'une grande région française, Auvergne-Rhône-Alpes (AURA), quel est l'état des forces et leurs dynamiques. Cette monographie est d'abord une cartographie, mais aussi une typologie et procède d'une approche systémique : en cela nous intéressent les relations entre les acteurs, ainsi que le cycle de l'innovation : en effet, ces acteurs naissent, s'affirment et parfois disparaissent.

Avec plus de 8 millions d'habitants, AURA est la seconde région française. Si la métropole lyonnaise concentre une part importante des ressources engagées dans l'action publique, la région d'aujourd'hui reste polycentrique. Grenoble, Saint-Etienne, Clermont-Ferrand...ont développé, parfois depuis longtemps, des écosystèmes locaux de transformation publique connectés avec la France entière et dotés d'identités locales fortes. Ainsi de la tradition d'innovation sociale et écologique de Grenoble ; de la présence de la Cité du design à Saint-Etienne ; et des liens avec un tissu économique « historique » qui reste vivant à Clermont-Ferrand. Dans tous les cas, des collectifs très engagés dans l'innovation publique marquent ces territoires.

## LES TERRITOIRES DE L'INNOVATION PUBLIQUE

MISSION DE RECHERCHE-ACTION  
AUVERGNE-RHÔNE-ALPES



### *Introduction : objectifs, méthode et perspectives de l'innovation publique*

Cette introduction présente les objectifs du programme, orientés par une compréhension pour l'action, un dispositif méthodologique, la visée de ce rapport intermédiaire et la confrontation des perspectives théoriques et de terrain de ce qu'est innovation publique.

#### 1.1. Objectifs du programme TIPS

Le programme Territoires d'innovation publique vise à comprendre et consolider les dynamiques territoriales de l'innovation publique en Auvergne-Rhône-Alpes. Pour cela, il s'est donné comme objectifs de :

- Recenser, analyser et discuter les formes, les acteurs et les écosystèmes de l'IP en AURA.
- Constituer et animer une communauté d'experts et praticiens de l'innovation publique.
- Discuter et produire des recommandations pour consolider les écosystèmes et favoriser leurs interrelations et leur pouvoir d'agir dans les territoires.



Figure 1 : Première restitution-discussion du programme TIPS, à Sciences Po Lyon, le 30 mai 2022

Ce programme, d'une durée prévue de deux ans, a débuté par la réalisation d'une enquête, dont ce rapport en fait état.

#### 1.2. Méthode d'une enquête sur les acteurs, formes et écosystèmes de l'innovation publique en Auvergne-Rhône-Alpes

Afin d'explorer les dynamiques multiformes de l'innovation publique en Auvergne-Rhône-Alpes, nous adoptons une approche multiniveau afin d'examiner le terreau qui fait l'innovation publique dans les territoires.

- Au niveau individuel nous avons exploré les profils, les motivations ou les parcours professionnels des innovateurs publics ainsi que leurs logiques d'action.
- Au niveau organisationnel, nous avons tenté de catégoriser les différents acteurs et formes d'innovation publique qu'ils portent. Nous avons questionné le rôle des acteurs selon leur

## LES TERRITOIRES DE L'INNOVATION PUBLIQUE

MISSION DE RECHERCHE-ACTION  
AUVERGNE-RHÔNE-ALPES



fonction dans l'écosystème, avec un intérêt particulier pour les cellules d'innovation ou laboratoires intégrées dans les organisations publiques (les « Labs »).

- Enfin, au niveau inter-organisationnel nous avons enquêté sur les relations et réseaux dans le domaine de l'innovation publique existants sur le territoire.

Nous avons exploré ces thématiques au travers d'entretiens et d'ateliers collaboratifs :

Entretiens semi-directifs	Ateliers collaboratifs
<p>Objectif : comprendre l'action de chaque acteur en relation avec son écosystème, identifier les relations.</p> <p>41 entretiens réalisés (voir liste en annexe)</p> <p>Exemples de fonctions de personnes interviewées : directrice d'innovation en collectivité, coordinateur de Lab, responsable d'une association d'intermédiation, directeur d'une coopérative de services d'intérêt général.</p>	<p>Objectif : réaliser des diagnostics collaboratifs et formuler des recommandations et pistes de réflexion.</p> <p>5 ateliers réalisés à Clermont-Ferrand, Grenoble et Lyon (voir description en annexe).</p> <p>Exemples de thématiques traitées : diagnostic de l'écosystème, dynamiques inter-organisationnelles, place de l'Etat dans l'écosystème de l'innovation publique.</p>

Tableau : sources mobilisées pour la collecte de données

Le programme a compté également avec les avis d'un Comité d'experts, composé par des experts académiques et professionnels, ainsi que celui d'un comité de pilotage.

### 1.3. Objectifs de ce rapport intermédiaire de TIPs

Le programme TIPs a une durée prévue de deux ans. Il a débuté en février 2022. A mi-chemin, ce rapport vise à apporter des éléments pour la discussion :

- Des analyses sur les différents niveaux (individuel, organisationnel, inter-organisationnel), proposant entre autres des typologies de logiques d'action des innovateurs ou des types d'acteurs organisés ;
- Des descriptions de situations dans une logique de « peinture impressionniste » : des descriptions par « touches » sur la réalité de l'innovation publique en AURA (au travers notamment d'encadrés) ;

## LES TERRITOIRES DE L'INNOVATION PUBLIQUE

MISSION DE RECHERCHE-ACTION  
AUVERGNE-RHÔNE-ALPES



- Des éléments de diagnostic et de recommandation issues notamment des analyses et des productions collectives des ateliers.

### *Encadré : Précautions de lecture de ce rapport intermédiaire*

- Les éléments présentés dans ce rapport se veulent être des bases pour la discussion entre acteurs de l'écosystème afin de consolider des diagnostics et des préconisations partagées. Ce travail sera suivi d'un programme de représentations et ateliers entre acteurs de l'innovation publique d'AURA.
- Les descriptions et les analyses de ce rapport représentent marginalement les dynamiques des acteurs de territoires ruraux et d'acteurs plus éloignés des administrations, comme les collectifs d'artistes. Nous avons constaté une difficulté à obtenir des réponses de ce type d'acteurs dans la réalisation de cette enquête.

### 1.4. De quelle innovation parle-t-on ? : perspectives conceptuelles et de terrain

L'innovation publique est un phénomène complexe, multiforme, dont les contours sur le terrain laissent voir une diversité importante. Les démarches des acteurs qui se réclament de l'innovation publique reflètent aussi cette diversité, avec des acteurs eux-mêmes qui dépassent le secteur public.

La littérature scientifique elle-même n'a pas atteint un consensus concernant la définition, les contours et les caractéristiques de l'innovation publique. L'innovation est tant un processus qu'un résultat.

Le programme TIPs se donne comme ambition de répertorier et donner à voir la diversité de l'innovation publique telle qu'elle prend forme dans les organisations et les territoires.

Certaines caractéristiques soulevées par la littérature permettent néanmoins de mieux cerner cette réalité<sup>1</sup>. En premier lieu, l'innovation concerne l'introduction et la mise en œuvre d'une nouveauté. La nouveauté doit être évaluée par rapport aux pratiques établies du contexte : l'innovant n'est pas ce qui est nouveau dans l'absolu, mais ce qui, pouvant être connu dans l'organisation, ne fait pas partie de ses pratiques habituelles. Une tension émerge du terrain entre ce qui est vécu par certains acteurs comme une « *injonction à innover* », à implémenter des nouveautés, et la nécessité parfois opposée de « *consolider les bases de l'action publique* ». Entre les deux, une participante à l'enquête

<sup>1</sup> Mentionnées notamment dans les revues de littérature de l'innovation dans le secteur public. Pour une revue de littérature en français, voir [ce document](#), préparé dans le cadre de TIPs.

## LES TERRITOIRES DE L'INNOVATION PUBLIQUE

MISSION DE RECHERCHE-ACTION  
AUVERGNE-RHÔNE-ALPES



souligne l'opportunité que représente l'innovation pour revenir à des schémas d'action considérées comme mieux adaptés : « *l'innovation n'est pas toujours vécue par les acteurs du terrain comme une nouveauté, mais parfois comme une autorisation à agir comme avant* » (Murielle Arcos, Département de la Loire).



Figure 2 : Atelier collaboratif à Clermont-Ferrand, 4 juillet

En deuxième lieu, l'innovation implique un changement dans les services rendus aux usagers, dans les manières de faire, de s'organiser ou encore de concevoir un problème. Pour parler d'innovation, l'implémentation de nouvelles idées, pratiques ou comportements, devrait apporter des changements ou des transformations dans les routines, les compétences ou les compréhensions. La littérature propose plusieurs critères pour estimer le niveau de changement qu'implique l'innovation. Une discontinuité qui perdure avec le passé, avec les manières de s'organiser, de faire, ou de se représenter

une situation et de trouver des solutions, est un marqueur de l'innovation. Sur le terrain, on constate une tendance à questionner et dans certains cas à moins utiliser le terme d'innovation, tant il a été utilisé parfois pour valoriser des changements superficiels, « *l'innovation de façade* ». Une tension intéressante émerge : l'innovation pour revenir à l'essentiel (valeurs, mission de service public) et l'innovation pour faire rupture, transformer, changer les pratiques du passé.

Enfin, le terme d'innovation publique gagne du terrain face à ceux d'innovation dans le secteur public ou de service public. Elle pose la question du périmètre : l'innovation publique est-elle faite par les seules organisations publiques ? Le concept de « *publicitude* » (« *publicness* ») permet de distinguer plus clairement l'innovation publique de l'innovation privée. La « *publicitude caractérise les organisations qui sont soumises à l'autorité politique plutôt qu'à celle du marché* » (Gibert, 2008 : 11). Cette conception élargie de la sphère publique permet d'inclure dans l'action publique, et dans l'innovation publique, davantage de parties prenantes, comme les associations ou les entreprises d'intérêt général (Rival 2022 : 250).

Sur cette base, l'innovation publique peut être comprise comme « *un processus comprenant l'introduction ou le développement et la mise en œuvre d'une nouveauté dans une organisation ou un domaine d'organisations caractérisés par une autorité politique et des préoccupations liées de manière pragmatique comme plus philosophique au bien commun, et conduisant à un processus de transformation produisant de la discontinuité pour l'acteur lui-même, et/ou pour son environnement* » (inspirée de Rival, 2000; Osborne et Brown, 2005).

## LES TERRITOIRES DE L'INNOVATION PUBLIQUE

MISSION DE RECHERCHE-ACTION  
AUVERGNE-RHÔNE-ALPES



Ce rapport présente les résultats de l'enquête sur les écosystèmes de l'innovation publique en AURA. Une première partie aborde le niveau individuel explorant les parcours des innovateurs et innovatrices publiques, leurs métiers et formations ; une deuxième partie explore les formes et les acteurs de l'innovation publique en AURA ; une troisième partie évoque les relations entre les acteurs et les dynamiques régionales et par territoires. Puis, ce rapport propose des controverses émergentes du terrain qui rencontrent des réflexions antérieures, ainsi que des préconisations qui visent à renforcer les écosystèmes de l'innovation publique.

## LES TERRITOIRES DE L'INNOVATION PUBLIQUE

MISSION DE RECHERCHE-ACTION  
AUVERGNE-RHÔNE-ALPES



### 1. *Innovateurs publics : des parcours individuels à des métiers et formations en émergence*

Les innovateurs publics peuvent être repérés en tout lieu : à l'intérieur ou à l'extérieur des organisations publiques, avec ou sans le statut de fonctionnaire, collaborateur d'une association, d'une coopérative ou d'une start-up. Nous nous focalisons ici sur celles et ceux qui font l'innovation publique et qui ont souvent dans leur fiche de poste la fonction « innovation », et/ou qui animent les écosystèmes de l'innovation dans le monde public. Il s'agit par exemple des directeurs de cellules d'innovation dans une grande collectivité, de chargés d'innovation dans un service déconcentré de l'Etat, ou encore des dirigeants de coopératives de services d'intérêt général ou d'association d'intermédiation entre universitaires et collectivités.

#### 1.1. *Qui sont ces personnes qui prennent le chemin de l'innovation publique ? : des caractéristiques à des logiques d'action*

L'engagement dans l'innovation publique est une affaire de profils, d'appétence, de compétence et d'opportunité. Nous présentons quelques caractéristiques des innovateurs publics rencontrés, et proposons une typologie de leurs logiques d'action.

Les profils des personnes qui se trouvent en charge de l'innovation publique sont relativement divers en termes de formations, parcours et motivations.

Concernant le parcours de formation, nous constatons que les innovateurs publics ont principalement suivi des études en sciences humaines et sociales, dont une majorité en sciences politiques (IEP), et en moindre mesure en droit, environnement, urbanisme ou gestion. Quelques personnes ayant suivi une formation en design de services sont notamment présentes dans les collectivités, alors que des docteurs en sciences humaines et sociales sont dans les structures d'enseignement et de recherche et dans les structures d'intermédiation. Parmi les personnes interviewées, certaines avaient suivi des formations continues en lien avec l'innovation publique, souvent auprès du CNFPT, de l'INET, et parfois du CNAM, et/ou des formations spécifiques dans une approche ou méthode, comme la facilitation d'intelligence collective ou le biomimétisme (voir plus bas : offre de formations).

Dans la fonction publique, la diversité se retrouve aussi en termes de statuts, et en moindre mesure de catégorie. Sauf dans les postes de direction où les fonctionnaires sont surreprésentés, l'innovation publique semble être en grande mesure une affaire de contractuels. Cependant, le statut n'est pas toujours communiqué aisément : des personnes interrogées n'abordent pas facilement le sujet. Quelques chargés d'innovation sont contractuels depuis plusieurs années.

## LES TERRITOIRES DE L'INNOVATION PUBLIQUE

MISSION DE RECHERCHE-ACTION  
AUVERGNE-RHÔNE-ALPES



En termes de catégorie, l'innovation publique concerne davantage les postes d'encadrement (catégorie A et A+). Pour plusieurs acteurs de l'innovation publique réunis dans l'atelier de Grenoble du 28 septembre 2022, l'innovation publique est encore majoritairement réalisée dans une dynamique descendante avec des personnes venant des mêmes catégories socio professionnelles. En effet, l'intérêt des cadres pour l'innovation publique s'explique car elle représente un levier de motivation de leurs équipes et de mise en œuvre de leurs responsabilités. Les cadres A sont sur des postes de chargés de mission qui sont à la source des transformations. Les transformations élargies nécessitent la mobilisation du « top » management. En outre, l'autonomie dans l'organisation du travail, la latitude décisionnelle, l'engagement et la curiosité professionnelle attendue des cadres de catégorie A, sont autant de conditions de l'innovation publique. Faire émerger des projets qui ne sont pas explicités dans la fiche de poste, sortir des horaires habituels, s'auto-former sont autant d'ingrédients nécessaires à l'innovation. Les cadres de catégories A sont considérés comme d'importants leviers de mobilisation dans les organisations, raison pour laquelle il convient d'impulser une dynamique pour mettre à profit leurs compétences et motivation.

Si les cadres A peuvent initier ou organiser le processus innovant par les marges de manœuvre permises par leur statut, et aussi que parce que cela est de plus en plus attendu d'eux (une certaine « injonction à innover »), des personnels de catégorie B et C peuvent également être à l'origine de l'innovation. Ils sont au contact quotidien des besoins, contraintes, difficultés irrésolues de l'action publique. Au quotidien, ces agents réalisent des modifications dans le travail prescrit, autant de démarches innovantes qui sont souvent invisibles ou invisibilisées par un travail encadré par des processus figés. Mieux intégrer ces catégories aux démarches d'innovation permettrait de redonner de la visibilité à l'innovation incrémentale qu'ils mettent en œuvre et de mieux alimenter les démarches de transformation plus « de rupture », à partir d'une diversité de perspectives, issues de parcours différents. La transformation nécessite également d'une équipe performante et des leaderships, parfois informels, qui ne sont pas limités aux catégories A.



Figure 3- Groupe de travail lors de l'atelier à Sciences Po Lyon

## LES TERRITOIRES DE L'INNOVATION PUBLIQUE

MISSION DE RECHERCHE-ACTION  
AUVERGNE-RHÔNE-ALPES



*Encadré : « Chefs de projet innovation : couteau suisse ou chef de colo ? »*

La diversité des innovateurs publics tient également à leurs fonctions. Lors d'un atelier du 16 novembre 2022 à Lyon, les participants ont lancé une discussion en se positionnant sur l'une des deux visions volontairement caricaturales des fonctions de l'innovateur public : une sorte de super chef de projet ou un agent hyper spécialisé dans l'animation d'intelligence collective.

- Arguments pour l'innovateur « couteau suisse » : les organisations nécessitent de personnes qui maîtrisent l'ensemble de la démarche d'IP d'un projet, à condition qu'elles puissent s'appuyer sur une équipe et sur des agents qui maîtrisent aussi les démarches innovatrices. Il convient aussi d'être réaliste dans ses ambitions : un seul « super chef de projet », avec 5 ou 6 coachs, ne pourra pas transformer une organisation de 4 000 agents.
- Arguments pour l'innovateur animateur : la facilitation joue un rôle essentiel dans les processus collaboratifs, cœur de l'innovation publique, et demande des compétences spécifiques, notamment relationnelles, qui s'apparentent au coaching. C'est un vrai métier qui s'étend au-delà des outils, et qui gagne à être assuré par quelqu'un de l'extérieur du service. En effet, il libère la parole, raison pour laquelle la fonction ne doit pas être assumée par le manager, qui doit respecter son autonomie d'action.

Pour innover, les participants ont souligné la nécessité d'avoir d'une part des compétences générales de chefferie de projet, mais également d'autre part des spécialistes de méthodes pour canaliser l'intelligence collective et produire l'innovation. Il conviendrait de lancer et piloter une démarche d'innovation de la main d'un « super couteau suisse » qui dispose des connaissances générales de gestion de projets et d'innovation, et qui pourrait ensuite se spécialiser dans des métiers spécifiques, dont la facilitation. Cela pourrait faciliter l'imprégnation dans la structure publique des nouvelles méthodes de l'IP.

Que l'innovateur soit un pilote des projets de transformation ou un facilitateur de travail collaboratif, les participants ont soulevé l'importance de la formation à la fois de l'innovateur et des personnes avec lesquelles il travaille, pour augmenter en efficacité et en essaiage des postures et outils de l'innovation publique. La capacité à innover et à coordonner l'innovation apparaît comme une compétence qui deviendra centrale pour les agents publics de demain.

Plusieurs aptitudes et motivations animent les innovateurs publics, corrélées avec des parcours personnels et professionnels.

## LES TERRITOIRES DE L'INNOVATION PUBLIQUE

MISSION DE RECHERCHE-ACTION  
AUVERGNE-RHÔNE-ALPES



Plusieurs d'entre eux affirment avoir un attrait individuel pour le « *pas de côté* », à « *faire les choses différemment, à sortir du cadre* ». La curiosité, une inclination pour la créativité et pour faire découvrir aux autres, sont signalés comme traits caractéristiques notamment d'un certain profil d'innovateurs publics : « *il y a ce goût à créer, à partager avec les autres* ». Ces profils sont curieux de nouvelles méthodes et outils. Dans leur action, une orientation vers les outils et les méthodes semble être plus importante pour certains, comparativement à d'autres qui vont davantage s'attacher aux processus ou aux résultats.

### *Encadré : Le parcours et perspectives d'une coordinatrice d'un Lab d'Etat en région*

« *Pour moi, mon poste n'est pas « coordinatrice du Dre'lab », c'est chargée de mission innovation collaborative, car dans notre esprit il faut que le coordinateur soit en quelque sorte coopté par l'équipe du Dre'lab* ». Ces mots de Caroline Balley-Tardy annoncent une posture représentative d'un courant de l'innovation publique, qui fait une place centrale au collectif et aux dimensions relationnelles du changement. L'innovation publique souhaitée correspond ici à un changement profond de la posture de l'Etat au service d'une transition écologique « *qui ne peut plus attendre* ».

Depuis 2020, Caroline Balley-Tardy est donc formellement « coordinatrice » du Dre'lab, le laboratoire d'innovation de la Direction Régionale de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement (DREAL) d'Auvergne-Rhône-Alpes, qui a pour objectif de contribuer à la transition écologique et solidaire et à la qualité de vie au travail, en accompagnant les services de la DREAL.

Diplômée de Sciences Po Lyon, Caroline a poursuivi son parcours à l'IRA de Lyon, puis à l'université de Strasbourg, et a suivi plusieurs autres formations qui laissent voir un profil curieux des approches de facilitation et du changement : elle dit aimer « *explorer* », être « *en mode pionnier* ». Elle arrive à la DREAL de Lyon en 2011, en tant qu'urbaniste dans le Service aménagement, paysage, infrastructure, dont « *le caractère transversal sera le terreau d'émergence du Dre'Lab* ». Elle continue à se former sur des approches diverses (théorie U, effectuation, bio inspiration...). Un moment décisif est une expérimentation dans le cadre de la démarche « *#CultureTransition* », en 2015, du Ministère de l'écologie. Elle visait à créer des nouvelles cultures professionnelles au service de la transition écologique et à construire des nouvelles façons de travailler : « *c'était très important parce que j'avais le sentiment de ne plus être seule sur ces enjeux de transition, et j'ai également découvert des méthodes de travail décoiffantes, dans mon contexte à l'époque* ».

Caroline Balley-Tardy fait plusieurs constats qui l'amènent à se questionner sur la nécessité et la possibilité d'une transformation de l'action publique, et donc sur le rôle d'une structure d'innovation. A partir de son expérience professionnelle et ses engagements citoyens, elle constate une « *posture surplombante* » d'un Etat expert, qui a des difficultés à écouter et à collaborer avec la société civile. En parallèle, elle évoque ressentir une « *dissonance cognitive très forte* » face au démantèlement de la capacité d'agir d'un Etat confronté aux enjeux vitaux de la transition

## LES TERRITOIRES DE L'INNOVATION PUBLIQUE

MISSION DE RECHERCHE-ACTION  
AUVERGNE-RHÔNE-ALPES



écologique. Le rôle d'un certain type d'innovation est questionné face à l'urgence de ces enjeux : *« c'est bien gentil de faire des réunions moins ennuyeuses, mais en attendant, la planète, elle brûle...et nous avec »*. Enfin, le temps de changement de l'administration met à rude épreuve la patience des acteurs de la transformation.

L'action et les intentions du Dre'Lab reflètent en partie ces constats. A la demande des initiateurs du Dre'Lab, en 2018, et avec le soutien actif du cabinet, un mandat a été accordé par la directrice de la DREAL pour leur permettre d'expérimenter. L'existence et le rattachement du Dre'Lab au cabinet ont été formalisés en septembre 2020, parallèlement à la création d'un poste de « chargé de mission innovation collaborative ». Le Dre'Lab est l'objet d'une expérimentation d'une gouvernance partagée *« parce que c'est venu de collègues où il n'y avait pas de relation hiérarchique entre nous »* et qui *« fonctionne par un partage de valeurs, d'intentions, et pas un modèle classique hiérarchique (...) pour moi c'est quelque chose de très important, c'est pour cela qu'on essaie de faire une coordination en binôme ou trinôme »*.

Le Lab réalise des formations *ad hoc*, des compagnonnages, des accompagnements suivant des sollicitations et des actions pour contribuer à la qualité de la vie au travail, notamment en diffusant des pratiques d'intelligence collective. La dimension de changement de posture pour des processus de transition écologique qui prennent soin des personnes, est la ligne directrice de Caroline Balley-Tardy : *« je m'inscris dans une intention de vraiment contribuer à la redirection et au changement de logiciel profond, de la posture notamment de l'Etat au service de l'intérêt général et des communs indispensables à la cohésion et à la qualité de vie dans les territoires (...) Ces enjeux sont existentiels, la question est de savoir si on va pouvoir encore habiter la Terre, nos territoires, et dans quelles conditions »*. Le Lab accompagne aussi des recherches-actions, d'une très grande valeur pour Caroline car ce type de démarches permet d'explorer, interroger les frontières, co-construire de nouveaux dispositifs d'action publique, de nouvelles modalités de gouvernance.

Pour Caroline Balley-Tardy, l'innovation publique doit se poser la question de sa finalité et donc de la place des innovateurs publics dans les instances de décision stratégique. Elle doit aussi servir à contribuer à la prospective, en étant un « capteur » de signaux faibles (tant au sein des services que sur les territoires), et doit sortir d'une logique exclusive de réponse aux sollicitations internes qui sont un moyen de transformer de l'intérieur, mais qui constituent aussi le risque d'être pris dans un fonctionnement de type « consultant interne », annihilant alors la capacité de recul que doit offrir l'innovateur public. Le travail spécifique que demande l'innovation reste peu compris et perçu : veille, explorations, préparation amont, etc.

Ces sentiments sont néanmoins accompagnés par des moments de lassitude et des réflexions sur le temps et la complexité d'un changement systémique en lien avec les enjeux de transition. Pour ne pas s'épuiser, pour Caroline il est essentiel *« d'identifier les espaces où le changement est possible, repérer les résistances à l'œuvre, pour être en capacité de prendre soin de son énergie et de sa motivation »*.

## LES TERRITOIRES DE L'INNOVATION PUBLIQUE

MISSION DE RECHERCHE-ACTION  
AUVERGNE-RHÔNE-ALPES



D'autres profils, moins nombreux, sont motivés par une volonté de bousculer, de transformer en profondeur. Ils apprécient être en mode « *explorateur* » : « *j'aime défricher les sujets* » témoigne un de nos interlocuteurs. C'est en particulier, pour notre échantillon, le cas de certaines personnes qui agissent dans des domaines en lien avec le changement climatique et l'écologie. Cette motivation est accompagnée de formes d'inquiétudes personnelles face aux enjeux : « *vraiment, j'en dors plus la nuit de ces problématiques d'innovation* ». On mentionne des engagements dans la société civile en lien avec les enjeux de leur travail. Ces acteurs, d'autant plus ceux travaillent souvent sur des thématiques pionnières dans leurs organisations, peuvent se sentir seuls dans leur « *engagement* », et avoir tendance à se tourner vers des acteurs en dehors de leurs organisations, préférant une perspective inter-organisationnelle.

D'autres profils semblent être moins portés par la curiosité, ou le fait de bousculer l'organisation, que par le fait de « *répondre à la commande* », créer un « *cadre, (...) constituer des outils (...) aller vers d'avantage de pilotage* ». Susciter, accompagner et piloter l'innovation dans le respect d'un cadre constitué notamment par des procédures, semble orienter davantage leur action.

Enfin, d'autres profils motivés par la réponse à une commande, le sont également par une transformation efficace de l'action publique. Ces profils semblent plus motivés par les processus et les résultats que par les procédures.

Tout comme d'autres profils, une motivation commune est de « *bien faire son travail* » et remplir leur « *mission de service public* ».

A partir de ces profils, nous proposons une typologie de logiques d'action des innovateurs. Au lieu de parler de types d'innovateurs publics, nous préférons évoquer des « *logiques d'action* ». Un même innovateur peut inscrire son action selon diverses logiques, et adopter une plutôt qu'une autre en fonction des besoins, du moment de son parcours professionnel ou encore de la vie de l'organisation. Pour un directeur d'une cellule d'innovation dans une collectivité « *j'ai l'impression que lundi je suis en mode gestionnaire, j'organise le plan de travail, je fais de la gestion de projets, alors que les autres jours je suis plus dans l'exploration, le pilotage, les ateliers* » (Jean-Damien Colombeau, ville de Clermont Ferrand). Une logique ne peut cependant pas être adoptée facilement si elle n'est pas le produit d'un parcours : elle représente une posture développée au cours du temps.

## LES TERRITOIRES DE L'INNOVATION PUBLIQUE

MISSION DE RECHERCHE-ACTION  
AUVERGNE-RHÔNE-ALPES



	« Force motrice » : finalités, motivations	Orientation dans l'action	Mode de coordination privilégié	Perspective privilégiée
<b>La logique de création/gardien de méthodes</b>	Curiosité Création Découverte aux autres	Exploration et exploitation Outils	Horizontal ; hiérarchique	Intra et inter-organisationnel
<b>La logique d'engagement</b>	Bousculer. Transformer en profondeur. Faire émerger.	Exploration Intelligence collective	Horizontal	Inter-organisationnel
<b>La logique administrative</b>	Répondre à la commande. Faire respecter/créer un cadre.	Exploitation Respect des procédures	Hiérarchique	Intra-organisationnel
<b>La logique managériale</b>	Répondre à la commande. Faire évoluer le cadre.	Processus, résultats et impacts	Hiérarchique et horizontal	Intra et inter-organisationnel

Tableau : Types de logiques d'action des innovateurs publics.

Quelques précisions :

- En ce qui concerne « l'orientation dans l'action », l'exploitation consiste à innover en s'appuyant essentiellement sur les compétences existantes dans l'organisation ; alors que l'exploration se base sur la création de nouvelles connaissances et compétences, sur l'exploration de champs nouveaux.
- La perspective privilégiée fait référence à une préférence à interagir en interne ou avec l'extérieur de l'organisation. Ainsi, pour la logique de création, la curiosité conduit l'innovateur à être à l'écoute et à échanger avec l'environnement extérieur, mais aussi à vouloir diffuser en interne.
- Des logiques semblent plus nécessaires que d'autres dans certains moments : les innovations de rupture ou la création d'un laboratoire d'innovation peuvent bénéficier davantage de création/méthodes et d'engagement, alors que son développement et maturité peuvent nécessiter davantage de logiques administratives et gestionnaires.

## LES TERRITOIRES DE L'INNOVATION PUBLIQUE

MISSION DE RECHERCHE-ACTION  
AUVERGNE-RHÔNE-ALPES



### *Encadré : De l'éducation populaire au management de l'innovation dans une ville*

Quels types de profils pour piloter l'innovation dans une échelle territoriale et une culture administrative où il faut que les choses « *soient faites sérieusement* » et où l'aversion au risque peut sembler un réflexe ? Certainement pas un seul type, mais des profils connaisseurs des rouages de l'appareil administratif, avec des expériences et logiques hybrides issues du monde associatif, du terrain de l'action publique, peuvent représenter un atout.

Jean-Damien Colombeau est directeur depuis juillet 2021 à la Direction Innovation et Participation (DIP) de la ville de Clermont-Ferrand. Alors qu'il a débuté sa carrière dans le milieu associatif de l'éducation populaire, il n'avait certainement pas pensé que la vision de transformation sociale et les méthodes d'animation de collectifs propres à ce secteur lui seraient encore utiles bien des années après, dans ses efforts de transformation d'une commune de près de 2 000 agents. L'éducation populaire serait d'ailleurs devenue un vivier de cette génération d'innovateurs publics.

Après un diplôme dans le champ de l'animation sociale et du développement local, il intègre la commune de Clermont-Ferrand à la politique de la ville. Le développement territorial, la participation citoyenne et l'innovation sociale sont alors au cœur de son action. Jean-Damien gravit les échelons, passe des concours et devient directeur du développement social urbain. Entre temps, il prépare un master à Sciences Po Grenoble en politiques publiques et changement social. Après cinq années de direction du développement social urbain, il se confronte à la nécessité d'innover face à des sujets complexes, des politiques publiques nouvelles répondant à des nouveaux enjeux, comme l'accueil et l'intégration de réfugiés ou la santé publique : « *j'ai toujours eu un intérêt pour les sujets nouveaux, à développer. J'avais déjà à cette époque la « fibre » de l'innovation sur les questions relatives au développement social (...) dans ce cadre, j'ai découvert et j'ai appris à travailler avec les acteurs de l'innovation et sans le savoir vraiment, en m'inspirant de leurs visions et de leurs expériences, je m'engageais dans une forme de spécialisation sur les questions de transformation publique* ». Il a par ailleurs suivi une formation du CNFPT sur l'innovation publique.

La Direction Générale des Services de Clermont-Ferrand lui demande alors de préfigurer une « organisation » de l'innovation et de la participation pour la Ville. Aujourd'hui, il est en codirection, avec une collègue responsable de la programmation, d'une équipe pluridisciplinaire de sept personnes (innovation, participation, design, documentaliste, facilitatrice, développement local). Sa direction est rattachée directement à la DGS ; ce qui a été le fruit, entre autres, des réflexions et concertations lors de la préfiguration. Ce rattachement a « *le grand avantage de la transversalité, de pouvoir combiner les politiques publiques et l'opérationnel, la vision 360°. Le risque peut être l'éloignement du terrain et le côté trop descendant, (...) il faut être prudent et agir au quotidien pour désamorcer ce risque* ». Ce positionnement facilite aussi la conduite de transformations plus stratégiques et diminue le risque d'une simple innovation de façade. Un autre fruit de la

## LES TERRITOIRES DE L'INNOVATION PUBLIQUE

MISSION DE RECHERCHE-ACTION  
AUVERGNE-RHÔNE-ALPES



préfiguration : le fait d'avoir une « direction », au lieu d'un « Lab », a permis que cet objet inconnu rentre dans des cadres connus : *« une direction ça a un directeur, un budget, des élus qui suivent, il y a un certain nombre de repères. (...) C'était une condition importante dans le contexte de la ville de Clermont, encore peu mobilisée sur les enjeux d'innovation ».*

A cette dimension de management stratégique, s'ajoute celle de la conscience de la nécessité d'un innovateur public « engagé », suivant les enjeux et les moments. Il doit s'engager pour des modes d'action moins descendants : *« parfois, dans les collectivités, il y a des phénomènes descendants qui sont trop forts (...) si j'utilise le registre star wars, c'est le côté obscur, c'est ce qu'il faut absolument contrebalancer avec des approches ascendantes »* ; ou encore pour convaincre sur des enjeux systémiques et obtenir des transformations concrètes : *« oui, je me considère comme engagé, car sans cela, ça ne marche pas, particulièrement sur les enjeux qu'aujourd'hui pose la transition écologique, qui induisent tellement de changements profonds (...), quand on est face à des collègues qui ne sont pas totalement convaincus, oui, il faut envoyer de l'énergie, il faut avoir une forme d'engagement, parce que si on est dans une démarche classique d'application d'une commande descendante, on n'obtient pas la mobilisation des acteurs ».*

Aujourd'hui, face aux urgences actuelles et à des politiques publiques dont les résultats dépendent de manière croissante de la transversalité interne et de la collaboration interacteurs, Jean-Damien Colombeau souligne la nécessité de processus d'innovation publique ouverts, avec des gouvernances hybrides pour faciliter et s'assurer de l'engagement des parties prenantes : *« que les structures en charge de l'innovation aient déjà des gouvernance ouvertes, je trouve cela indispensable, pour éviter notamment de se recroqueviller sur des questions internes, où les jeux d'acteurs en interne prennent le dessus et empêchent de mieux comprendre les problèmes dans toutes leurs dimensions, y compris que ne maîtrise pas directement la Collectivité ».*

## LES TERRITOIRES DE L'INNOVATION PUBLIQUE

MISSION DE RECHERCHE-ACTION  
AUVERGNE-RHÔNE-ALPES



### 1.2. Des parcours professionnels divers marqués par une recherche de sens et des fragilités de carrière

Les parcours professionnels des innovateurs publics rencontrés sont caractérisés par une diversité d'entrées, de passages et de métiers. L'innovation peut représenter une respiration dans la carrière, notamment par des formations quand un agent ne se spécialise pas dans ce domaine ou une opportunité pour enrichir momentanément leur expérience professionnelle. Plus rarement, l'innovation publique constitue un fil rouge du parcours professionnel. La recherche de sens au travail, est un moteur largement partagé des acteurs impliqués dans l'innovation publique.

Notre enquête a soulevé plusieurs fragilités des parcours professionnels des personnes qui sont en charge de l'innovation publique :

- Un sentiment d'isolement et de relégation : des acteurs évoquent le sentiment de solitude, souvent lié au manque de compréhension et de reconnaissance des métiers de l'innovation. En effet, ils regrettent les perceptions encore existantes autour des cellules d'innovation comme étant « *un Club Med* » ; « *du jeu* » ; « *un truc d'intellos cantonné aux cadres* », où « *la direction générale s'est faite plaisir avec 3 ou 4 fonctionnaires catégorie A, un peu la réserve d'indiens* ». La perception d'une « *innovation post-it* », de façade, qui n'aborde pas les problèmes considérés importants, peut renforcer un sentiment « *d'innovation paillettes claquettes* », et d'être relevés à faire des « *bullshit jobs* ».
- Des irritations face à une culture hermétique au changement : ce sentiment face à une « *culture de la norme, du zéro risque* », est présent chez nombre d'agents publics, mais également chez des prestataires qui se confrontent à des habitudes et des routines organisationnelles qui freinent voire empêchent le changement.
- Des difficultés en termes de projection de carrière et de mobilité professionnelle : un sentiment de non-évolution possible de carrière dans certaines situations, notamment à cause de l'absence de fiche métier et de catégorie correspondant à ces postes.

*Encadré : La difficile projection professionnelle des chargés d'innovation dans le secteur public*

Un des ateliers de la journée du 16 novembre 2022 à Lyon a porté sur la place de l'innovation publique dans le parcours professionnel. Pour ses participants, la projection en termes de carrières est source d'interrogations. Ils ont soulevé un risque d'*essoufflement* des innovateurs publics.

Il y a aussi une inquiétude par rapport à une autonomie redevable du supérieur hiérarchique : si un agent peut bénéficier d'une large confiance et autonomie pour conduire ses projets, la projection

## LES TERRITOIRES DE L'INNOVATION PUBLIQUE

MISSION DE RECHERCHE-ACTION  
AUVERGNE-RHÔNE-ALPES



d'un changement de direction est source d'appréhensions. Avoir de l'autonomie est même une condition pour un poste dans le futur.

Dans le parcours professionnel, *la montée en compétences* dans ce domaine est vue comme fondamentale pour sécuriser, autant qu'il est possible, un parcours parfois fragile. Cependant, une motivation supplémentaire semble nécessaire face au manque d'offres de formation ou face à leur inaccessibilité. Si l'offre du CNFPT est très large pour les agents territoriaux, ce n'est pas le cas pour les agents de la fonction publique d'État. Enfin même si l'offre existe, son objet pose question et reste mal compris des services RH internes dont la stratégie de formation contraint la validation des dossiers de demande aux formations correspondant au périmètre du poste de l'agent. Outre les formations sur des outils et techniques d'innovation, l'accompagnement et le coaching dans le secteur public est une attente forte.

Les participants se sont questionnés sur la mobilité professionnelle pour ces postes. Existe-t-elle vraiment ? L'innovation est encore un « secteur de niche » qui offre des possibilités limitées de postes.

L'innovation publique semble néanmoins porteuse d'opportunités de carrière, du fait des défis de transformation de l'action publique, mais aussi de la nécessité de pouvoir attirer des nouveaux talents. L'innovation publique a un potentiel en termes d'attractivité et de marque employeur.

- Frustrations du fait du manque de ressources et de portage politique ou hiérarchique : plusieurs acteurs regrettent l'insuffisance de ressources financières et de portage qui se traduisent par un manque de personnel et de temps disponible. « *C'est clairement le frein (...), c'est la pression budgétaire sur les effectifs. Nous, on a eu quelque chose qui a été assez dur, c'est qu'une des lignes (budgétaires) les plus transversales... on a dû couper dans le vif les effectifs. Et quasiment toutes les personnes du Lab sont des personnes qui sont sur cette ligne budgétaire (...) et ce sont personnes-là qui s'intéressent à d'autres manières de faire et qui souvent portent des visions un peu innovantes, et la difficulté c'est que souvent ces lignes-là sont coupées et donc les postes sont supprimés* ». Dans les administrations, les actions de la cellule d'innovation font souvent appel à des agents des services volontaires qui doivent arbitrer entre participation aux actions innovantes de l'administration et tâches liées à leur mission quotidienne : « *c'est une vraie problématique, parce que pour les agents (...) c'est que c'est très compliqué, en fonction de leur chef de service, de participer à des actions qui ne sont pas strictement liées à leur mission* ».
- Une autonomie qui n'est pas toujours explicite : si l'autonomie une condition *sine qua non* pour lancer des idées, porter de nouveaux projets, tester, expérimenter, elle n'est jamais un acquis, elle est fragile et reste en effet tributaire d'une acceptation interne par la hiérarchie qui doit être la plus explicite possible, ce qui n'est pas toujours le cas.

## LES TERRITOIRES DE L'INNOVATION PUBLIQUE

MISSION DE RECHERCHE-ACTION  
AUVERGNE-RHÔNE-ALPES



- Confusion entre autonomie et isolement : l'autonomie pour développer, la latitude décisionnelle s'inscrit dans un collectif, ce n'est pas la solitude. Or le développement des cellules d'innovation, le lancement de projets, peuvent isoler des agents qui deviennent l'origine ou la source du projet, mais aussi son moteur, son évaluateur, son diffuseur...
- Risque de sectorisation : des coordinateurs de Labs évoquent le risque d'être catégorisés comme des « boîtes à idées sur pattes », ce qui peut les isoler par rapport aux collègues, et créer une surcharge : l'injonction à être dans l'innovation permanente, car c'est « notre » job. Cela renforce une « sectorisation » des agents en charge de l'innovation publique, pouvant les éloigner d'une participation plus collective à l'innovation publique et aux processus de transformation.
- Des carrières fragiles face aux changements de hiérarchie. Certaines cellules d'innovation ne figurent pas sur l'organigramme de l'administration, preuve de leur caractère expérimental ou en tout cas non institutionnalisé. Dans les cas où la cellule n'a pas atteint une certaine maturité, les changements de mandature ou d'administration sont source d'un sentiment de menace pour les postes de la cellule.
- Manque de temps pour bien faire le travail, capitaliser, prendre le recul nécessaire à la créativité, ou simplement échanger. Ce manque de temps entretient les agents innovant dans le « faire », ce qui ne permet pas de favoriser les effets d'apprentissage : sentiment de cumuler et enchaîner les projets sans capacité de recul et ni d'amélioration. Il ne permet pas non plus l'évaluation du travail accompli et sa valorisation, ce qui empêche parfois sa diffusion, sa portée et son institutionnalisation et la sortie de logique. Cela peut conduire à une perte de sens chez certains acteurs de la fonction même d'innover, avec le risque de devenir « un service comme un autre », qui « administre, mais qui n'est pas dans l'exploration, l'échange, l'expérimentation ».
- Des chargés de mission souvent contractuels, parfois sur des « contrats courts », représentant pour certains une « impossibilité de se projeter, une incapacité à agir parfois », voire à « faire preuve de courage ».
- L'obligation de neutralité des fonctionnaires peut être vécue « comme une censure qui est très incorporée en fait, je me demande si on surinterprète pas ce devoir de réserve, de neutralité (...) je sens dans l'exercice des missions une forme de censure, je l'ai expérimenté dans les services techniques (...) mais comme politiquement c'était fléché, on ne pouvait pas le dire ».

## LES TERRITOIRES DE L'INNOVATION PUBLIQUE

MISSION DE RECHERCHE-ACTION  
AUVERGNE-RHÔNE-ALPES



- L'écart entre le discours de soutien à l'innovation et le portage effectif est source de grandes frustrations. C'est notamment le cas quand l'innovation est affichée comme une intention stratégique de l'organisation, alors que le responsable de l'innovation n'est pas intégré voire consulté dans les processus de décision stratégique : « *ce que je trouve douloureux, c'est un écart entre les discours et la réalité* ».

Ces fragilités sont source de questionnement pour certains agents. Dans un cas, un agent qui est clairement motivé pour accompagner les transformations de l'action publique, et qui n'est pas fonctionnaire, hésite à quitter son poste.

Malgré ces difficultés, pour les acteurs d'un de nos ateliers, les compétences de l'innovation publique sont recherchées et ses métiers et fonctions sont riches de sens : « *transformer la collectivité pour impulser la transition* » ; « *des métiers transversaux, qui permettent de se frotter à la diversité des enjeux des fonctions supports et politiques publiques* » ; « *je n'ai pas hésité (...) pour faire bouger les choses* » (Atelier Grenoble du 29 octobre 2022).

### 1.3. Nouvelles compétences, nouveaux métiers ?

La tendance que représente l'innovation et la création de postes dédiées dans les organisations, interroge les compétences et les métiers, à l'intérieur et à l'extérieur des organisations publiques. Nous présentons les compétences de l'innovateur public, la question de la posture et les métiers émergents.

Les compétences résultent d'une combinaison de savoirs, savoir-faire et savoir-être mobilisés pour agir de manière adaptée, face à une situation professionnelle donnée<sup>2</sup>.

Ainsi, pour les participants à notre enquête, sans distinction de fonctions, un « innovateur public » :

- est capable de poser un diagnostic, de problématiser, d'interroger la commande ;
- sait créer et saisir des opportunités, en identifiant les sujets et les moments qui sont autant de « fenêtres de tir. »
- sait concevoir des dispositifs et des solutions ; il sait travailler à partir d'objets précis et transformer dans l'action ;
- il est expérimentateur, a un esprit critique développé, fait preuve de méthode et est capable de sortir du cadre ;
- il sait mobiliser l'intelligence collective, il promeut et sait accueillir les initiatives des autres ;
- il est pédagogue ; il est capable de donner du sens, de mettre en récit ; il est un bon communicant ; il est empathique ;

<sup>2</sup> Dictionnaire interministériel des compétences des métiers de l'État, 2017

## LES TERRITOIRES DE L'INNOVATION PUBLIQUE

MISSION DE RECHERCHE-ACTION  
AUVERGNE-RHÔNE-ALPES



- il a la légitimité et sait agir en « éveilleur de consciences » pour impulser les transformations ;
- il a la capacité de se questionner, de maîtriser ses émotions, il sait notamment gérer les déceptions ;
- il se donne le droit à l'erreur et sait l'infuser, il sait poser des cadres où ce droit est plus ou moins extensif selon la situation ;
- il sait animer et fédérer ; il sait agir en médiateur et facilitateur ;
- il sait capitaliser, individuellement et collectivement ;
- il partage l'information, sait conduire une veille, être « dénicheur de signaux faibles » et entretien des réseaux professionnels divers.

### Encadré : Compétences de l'innovateur public, une approche par les fonctions

A partir de la question des métiers et compétences de l'innovation publique, les participants à l'atelier de Grenoble du 28 octobre 2022 ont proposé ces profils, qui bien sûr peuvent se combiner :

- Médiateur, facilitateur, concepteur (fonctions attribuées à quelqu'un ou distribuées entre plusieurs) -> travaille sur les ressentis, met en lien, est catalyseur.
- Chercheur -> adopte la transversalité, avec un système de valorisation de son travail tourné vers l'impact.
- Financier -> sait conduire la mobilisation de crédits publics ou de financements privés, travaille sur les critères de financement (une boussole de transition pour orienter les efforts financiers).
- Sponsor -> sait donner du sens, partager des valeurs et des convictions, sait prendre des risques.
- Chef de projets -> a une vision systémique, sait embarquer et coordonner : du collaboratif au coopératif.

Au-delà des compétences, la question de la posture est très présente dans le discours des acteurs.

Cette notion implique autant une aptitude et un comportement qu'un ensemble de savoir-faire ; elle serait liée à des processus de construction identitaire. Le discours de l'importance de la posture dans l'innovation publique, ou même de l'innovation publique comme une posture, est particulièrement présente chez les adeptes de la facilitation. Elle est fondamentale comme finalité et comme mécanisme pour celles et ceux qui considèrent que l'innovation publique consiste à changer la posture de l'Etat vis-à-vis des autres acteurs de la société, ce qui se traduit souvent par le passage

## LES TERRITOIRES DE L'INNOVATION PUBLIQUE

MISSION DE RECHERCHE-ACTION  
AUVERGNE-RHÔNE-ALPES



d'un Etat expert qui dicte les politiques à un État qui écoute les citoyens et les territoires et coconstruit les politiques

En relation avec les métiers, nous constatons l'émergence et structuration d'un nombre limité de nouveaux métiers.

Un métier se définit par des activités et des compétences, il s'acquiert par de la formation et un apprentissage sur le terrain. Il fait, le plus fréquemment, l'objet d'une formation professionnelle initiale. Parmi les nouveaux métiers identifiés :

- Designer de l'action publique

La jeunesse de ce métier se reflète dans la diversité de termes utilisés pour désigner leur domaine d'action (design des politiques publiques, de services publics, d'intérêt général). Ce domaine peut être défini comme « *le design qui s'intéresse à repenser tantôt les services publics, tantôt les politiques publiques, au service de l'innovation publique, et en mobilisant les modes de faire et l'expertise (approches, postures, outils et méthodes) du design pour servir l'intérêt général et le bien commun.* »<sup>3</sup>.

---

<sup>3</sup> Delahais, T., Gouache, C., & Vincent, S. (2019). Le design de l'action publique: vers une hybridation entre culture design et culture de l'évaluation. *Sciences du Design*, (2), 83-89.

## LES TERRITOIRES DE L'INNOVATION PUBLIQUE

MISSION DE RECHERCHE-ACTION  
AUVERGNE-RHÔNE-ALPES



Des designers encore peu nombreux sont embarqués dans les administrations, en particulier dans les collectivités territoriales. Ces profils se confrontent notamment à l'absence de fiche métier et de catégorie correspondant à ces postes, ce qui pose la question de leur progression, d'autant plus que les concours ne sont pas adaptés à ce type de talents. En Auvergne-Rhône-Alpes, nous avons identifié quelques designeuses en administrations :

Nom	Fonction	Rattachement	Description des missions (source : pages linkedin)
Caroline Di Monte	Designer de service	Direction Innovation et Participation, Ville de Clermont-Ferrand	Conception et co-pilotage de l'offre de service ; accompagnement des directions dans la mise en place de projets centrés-usagers ; conception de processus participatifs, solutions à des problématiques rencontrées par les directions ; conception de supports nécessaires aux immersions, temps collectifs et documents de restitution
Juliette Monaco	Chef de projet Design	Erasme, laboratoire urbain de la Métropole de Lyon	Management de l'innovation ; responsables de projet ; design ; animation d'ateliers ; design d'interface utilisateur ; bio inspiration
Marie Leroy	Chargée de projet Design Fiction	Ville de Grenoble	« J'explore la manière dont le design fiction peut faciliter l'exploration collective d'enjeux liés à la crise écologique (redirection écologique, nouvelles comptabilités écologiques, communs...). »
Domitille Desrippes	Chef de projet – design de services (jusqu'en sept. 2022)	CCAS de Grenoble	Pilotage de projets ; accompagnement au changement en interne ; conseil en innovation ; accompagnement à la conception et l'animation d'ateliers participatifs.... »
Vanessa Fradet	Designeuse	Bibliothèque municipale de Lyon	

Tableau : Designeuses en administrations en Auvergne-Rhône-Alpes

## LES TERRITOIRES DE L'INNOVATION PUBLIQUE

MISSION DE RECHERCHE-ACTION  
AUVERGNE-RHÔNE-ALPES



- Designer manager

A Saint-Etienne, siège de la Cité du design, a été créé un poste de « designer manager » en 2010, parfois aussi désigné comme « design management de projets ». Il est depuis occupé par Nathalie Arnould, qui été mise à disposition par la Cité auprès de Saint-Etienne Métropole, dans un poste mutualisé avec la ville. Ce poste a été créé à la suite de la désignation comme ville créative par l'UNESCO « *Montréal avait mis en place de type de poste, pour s'appliquer l'innovation à soi, à l'organisation* » (Nathalie Arnould, Cité du design).

Le designer manager accompagne les porteurs de projets et coordonne une équipe de designers, depuis la reformulation de la commande (voir encadré : « *Saint-Etienne et une dynamique du design qui a « du mal à passer le Forez* »).

- Le directeur ou coordinateur des cellules (Labs, directions, missions) d'innovation

Sur le papier, un directeur ou coordinateur participe à la définition de la stratégie d'innovation de l'organisation ou de sa cellule. En charge de son déploiement, il conçoit, met en œuvre, contrôle et évalue les plans d'action en fonction des objectifs. Il peut ou non encadrer une équipe, et le plus souvent mobilise des personnes d'autres services ou directions.

En réalité, les fonctions des directeurs/coordonateurs sont diverses selon les contextes. Parfois, ils ne participent pas à la formulation stratégique ou ne réalisent pas d'évaluation. Nous constatons une absence de formations en management stratégique de l'innovation dans le secteur public.

D'autres métiers sont en évolution avec l'irruption des fonctions de l'innovation publique. Des évolutions de certains métiers soulignées par les acteurs :

- Les directeurs de service, avec un rôle fondamental comme garants de faisabilité des démarches innovantes.
- Les évaluateurs qui doivent réinterroger des méthodes appropriées selon les différents types d'innovation.
- Les chargés de communication, car la communication doit être un levier d'engagement pour embarquer les agents dans l'innovation publique ou diffuser les projets en cours et leurs résultats.
- Les archivistes et cartographes, avec un rôle renouvelé de communication et gestion des connaissances pour mieux capitaliser sur les expériences menées.
- Les chercheurs, qui fournissent des cadres conceptuels et peuvent accompagner la réflexivité d'une action publique qui se transforme.

## LES TERRITOIRES DE L'INNOVATION PUBLIQUE

MISSION DE RECHERCHE-ACTION  
AUVERGNE-RHÔNE-ALPES



- Les gestionnaires de data, car leurs productions concourent le plus souvent à accompagner les changements.

### 1.4. Le développement de compétences en AURA : un champ en structuration

Le paysage des acteurs de formation en innovation publique en Auvergne-Rhône-Alpes est en structuration. En formation initiale, les offres de quelques acteurs font leur chemin, tandis qu'en formation continue, l'écosystème est plus diversifié.

En formation initiale quelques acteurs sont bien installés. Certains acteurs offrent des modules de formation en innovation, pouvant être appliquée au monde public, intégrés dans des parcours plus généraux, ainsi que des dispositifs de formation-action ouverts sur le monde socioéconomique. Ces acteurs sont reconnus dans l'écosystème de la formation, et commencent à être identifiés par les acteurs professionnels. « *En AURA, il y a ceux qui sont bien installés : la Fabrique de l'Innovation de l'université de Lyon, la Public Factory de Sciences Po Lyon* ». A Grenoble, l'Université Grenoble Alpes avec la Design Factory, le programme Promising et l'Ecole de Management de Grenoble (EMG), sont également bien identifiés.



Figure 4 - Personnes présentes lors de la première présentation de la mission TIPS.

## LES TERRITOIRES DE L'INNOVATION PUBLIQUE

MISSION DE RECHERCHE-ACTION  
AUVERGNE-RHÔNE-ALPES



	<b>Fabrique de l'innovation - Université de Lyon</b>	<b>Public Factory - Sciences Po Lyon</b>	<b>UGA Design Factory – Université Grenoble Alpes</b>
<b>Concept</b>	Plateforme à destination d'entreprises et acteurs publics pour générer des nouvelles idées avec ou sans mobilisation d'étudiants, prototyper et tester, mettre en relation les entreprises, le monde académique et acteurs de l'innovation, former à l'intelligence collective et créativité. Location de lieux de créativité.	Fabrique de projets mobilisant les étudiants autour de problématiques d'action publique et d'intérêt général concrètes et reposant sur des phases de recherche et d'immersion.	Plateforme qui coordonne et développe des dispositifs de formation en créativité, design, entrepreneuriat, innovation à travers des pédagogies actives et transdisciplinaires.
<b>Exemple d'actions</b>	Des étudiants ont apporté des solutions nouvelles sur des enjeux environnementaux et sociétaux liés à l'économie circulaire dans l'industrie textile, avec un pôle de compétitivité	Etude action sur les impacts organisationnels de la crise Covid-19 pour l'hôpital public, dans les CHU de Lyon, Grenoble, Saint-Etienne et Clermont-Ferrand ; élaboration d'une programmation culturelle et créative soucieuse des transitions démocratiques, écologiques et sociales, Ville de Villeurbanne ; amélioration de l'accueil des publics des services de la ville de Caluire et Cuire.	Sessions de « Creative Problem Solving » avec des étudiants autour de la solitude et isolement des personnes âgées ; formations intensives aux enjeux du changement climatique ; hackathon sur la gestion de l'eau non potable en habitat individuel.

Tableau : Principaux dispositifs de formation continue en IP en AURA

Ces dispositifs qui cherchent à intégrer des méthodes d'innovation dans les cursus universitaires, mobilisant parfois des types de formation-action, se développent mais non sans difficultés. Dans les mots de la responsable d'un de ces dispositifs, « *je constate que c'est souvent le fait de porteurs de projets assez expérimentaux* » qui peuvent se confronter à des réticences notamment de la part de certains enseignants-chercheurs qui se demandent si « *on ne transforme pas les étudiants en consultants* ». Un portage clair et soutenu est nécessaire pour assurer la pérennité de ces dispositifs novateurs.

## LES TERRITOIRES DE L'INNOVATION PUBLIQUE

MISSION DE RECHERCHE-ACTION  
AUVERGNE-RHÔNE-ALPES



Quelques acteurs offrent des formations diplômantes en design, que des participants à cette enquête associent à l'innovation publique : elles sont souvent le fruit de collaboration entre écoles.

- Le master "Strategy & Design for the Anthropocene" co-porté par l'ESC Clermont BS et Strate Ecole de Design de Lyon. Ce Master of Science vise à former à la redirection écologique.
- Les formations de Strate Ecole de Design de Lyon, dont le Mastère Innovation x Design. Cette école, avec des campus à Paris et Lyon, n'offre pas (encore) de formation en design de politiques publiques, mais est le lieu de formation de quelques designers intégrés dans les administrations en AURA.
- Le Master of Science in Innovation, Design, Entrepreneurship & Arts (I.D.E.A.), qui était co-portée par l'Ecole de Management de Lyon et l'Ecole centrale de Lyon. Inspiré du design thinking, ce master visait à former des entrepreneurs de l'innovation. Il a été ouvert en 2012 et semble avoir fermé ses portes en 2018.
- Le Master Design Innovation Société porté par l'Université de Nîmes. Bien que cette formation soit en dehors d'Auvergne-Rhône-Alpes, elle est identifiée par des acteurs d'AURA et a formé des designers en collectivité qui y travaillent. Formation en design de service, design social, design des politiques publiques.

Dans le cas particulier du design, des participants constatent une demande croissante des professionnels, des organisations publiques et des étudiants envers des formations qui intègrent davantage le design de politiques publiques : *« les écoles me disent qu'il y a plus de plus d'étudiants qui s'intéressent à cela [l'innovation publique et le design des politiques publiques], il y a une espèce de dynamique que je considère liée à la quête de sens à donner au métier. J'ai l'impression que dans les structures de formations, ça pousse un peu par le bas mais que les formations ne sont pas encore à jour sur ces sujets-là »* (Brice Dury, Agence Pratico-Pratiques).

## LES TERRITOIRES DE L'INNOVATION PUBLIQUE

MISSION DE RECHERCHE-ACTION  
AUVERGNE-RHÔNE-ALPES



Concernant la formation continue, plusieurs types d'acteurs peuvent être identifiés :

Les prestataires formateurs	Les cellules d'innovation publique	Les établissements de formation	Les structures hybrides émergentes
<p>Mobilisés pour des formations spécifiques ou techniques.</p> <p><b>Constat :</b> volonté de certains acteurs publics à diminuer le recours aux prestataires privés à but lucratif.</p>	<p>La formation est vue comme un levier clé de la diffusion de la culture d'innovation. Elle se fait parfois en mobilisant des prestataires.</p> <p><b>Constat :</b> difficulté à valoriser la formation en interne dans le parcours professionnel.</p>	<p>Dispositifs de formation-action, modules ou formations.</p> <p><b>Constat :</b> tendance vers des formations-actions (module innovation publique INET-CNFPT)</p>	<p>Espaces de réflexion et d'expérimentation de formations, entre autres modes d'action.</p> <p><b>Constat :</b> tendance naissante d'espaces d'hybridation de sujets et de méthodes.</p>
<p><b>Exemples cités en AURA :</b></p> <p>Co-effisens, mobilisation de l'intelligence collective.</p> <p>Oxalys, facilitation et accompagnement du changement dans le contexte de la transition.</p> <p>La Fabrique Humaine, facilitation intelligence collective, codéveloppement...</p>	<p>Sensibilisations du Lab Pôle Emploi.</p> <p>Formations de la Piste durant le mois de l'innovation publique.</p>	<p>Le CNFPT (le plus cité)</p> <p>Le CNAM</p> <p>Strate, école de design.</p>	<p>Le projet émergent de « école de la résilience » de la ville de Lyon.</p> <p>Le tiers lieu d'innovation publique de la Public Factory à Blandan, à Lyon.</p>

Tableau : Types d'acteurs de la formation continue mentionnés les interviewés.

Certaines formations sont identifiées par les acteurs, mais sont inaccessibles selon le statut ou le contrat (fonctionnaire ou contractuel) et le périmètre du poste, ce qui génère des frustrations.

## LES TERRITOIRES DE L'INNOVATION PUBLIQUE

MISSION DE RECHERCHE-ACTION  
AUVERGNE-RHÔNE-ALPES



Pour s'initier à l'innovation publique, des formations offertes par le CNAM ou par le CNFPT sont vues par plusieurs acteurs comme pertinentes. Parmi les interviewés, une personne avec plusieurs années d'expérience dans l'innovation publique manifeste le besoin de formations avec un contenu mis à jour plus fréquemment : « peut-être parce le besoin et l'offre ne se sont pas rencontrés, mais moi je n'ai jamais été satisfaite de ce qu'on pouvait avoir en face, dans l'offre du CNFPT, je les ai trouvés toujours un peu à la traîne, par rapport à notre rythme à nous ».

Les formations-actions sont une tendance appréciée. Une formation INET-CNFPT d'un an, où les participants expérimentent sur un projet individuel en mobilisant notamment la théorie U (une méthode d'accompagnement au changement individuel et collectif développée par Otto Scharmer), a été citée plusieurs fois comme un modèle de formation inspirant. Un participant à l'enquête a bénéficié d'un prototypage de séquences de formation qui aurait été réalisé avec le concours d'administrateurs territoriaux, de la 27<sup>ème</sup> Région et la Cité du design, et qui a donné lieu à une formation qui existait dans le tronc commun INET-ENA (devenu INSP).

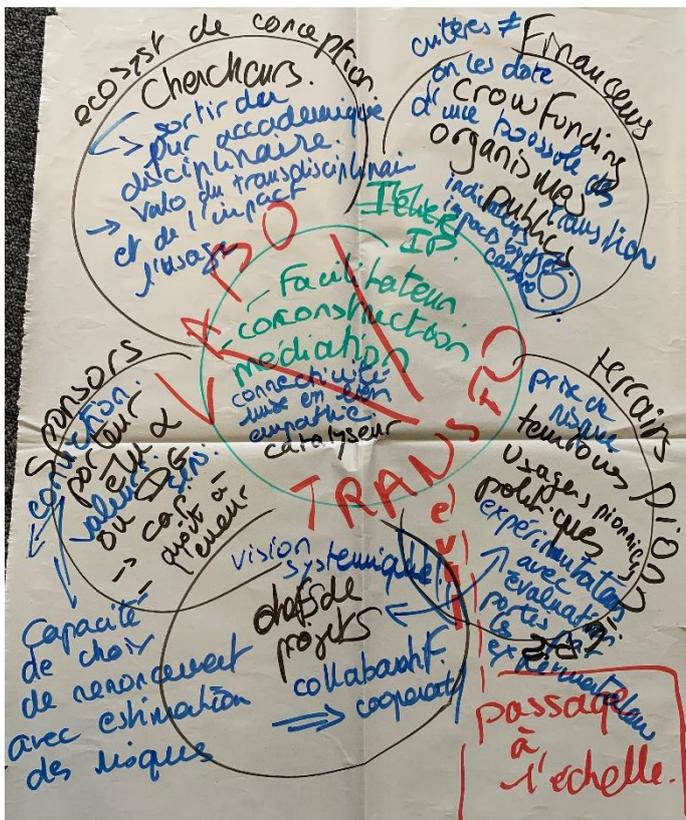


Figure 5 - Paperboard des compétences/acteurs de l'innovation durant l'atelier de Grenoble

La possibilité d'échanger et de constituer de réseaux de certaines formations est très appréciée. Cependant, plusieurs acteurs regrettent que les communautés ne survivent pas la période de la formation. A Clermont-Ferrand, une formation du CNFPT a été signalée par plusieurs acteurs comme un moteur dans les échanges, mais regrettaient que la communauté constituée lors de la formation n'ait pas été animée pour perdurer dans le temps. Pour une personne qui est chargée de l'innovation dans une ville frontalière : « c'est ça qui manque (...): quelque chose qui fédère l'ensemble des acteurs sur ces sujets-là. D'ailleurs, quand j'ai fait ma formation au CNFPT, la responsable nous disait que c'est qui est compliqué c'est qu'il n'y a pas vraiment de communauté, elle nous disait que souvent les gens dans les collectivités se sentaient seuls... L'innovation

publique est une autre façon de penser, et souvent on se heurte aux problèmes habituels autour de la hiérarchie, des normes, etc. » (Emilie Dissard, Ville d'Annemasse).

## LES TERRITOIRES DE L'INNOVATION PUBLIQUE

MISSION DE RECHERCHE-ACTION  
AUVERGNE-RHÔNE-ALPES



Suivant la tendance d'une innovation publique plus ouverte, des acteurs sont également dans l'attente de formations qui intègrent différents secteurs : *« j'ai l'impression que pour le moment on a beaucoup montré l'innovation par secteur public, l'Etat la collectivité, etc., par exemple le CNFPT c'est uniquement pour les collectivités, et ce que je trouve intéressant c'est de pouvoir avoir un mix, avec des acteurs associatifs de l'ESS, moi en tout cas en tant que professionnelle ça m'intéresserait de sortir de mon propre cadre »*.

Parmi d'autres acteurs de la formation figurent certains prestataires spécialisés et opérateurs de l'intermédiation. Alors qu'ils ne se positionnent pas comme des prestataires de services de formation, ils peuvent jouer un rôle de sensibilisation et de développement de compétences. C'est par exemple le cas de la Turbine de Grenoble, coopérative spécialisée dans la fabrication de services numériques d'intérêt général : *« on change nos manières d'intervenir (...). On est amenés à faire de la formation, de l'accompagnement, mais plutôt parce qu'on bute pour mener des projets »* (Sylvain Bouchard, la Turbine).

Enfin, au-delà de la formation des chargés et responsables de l'innovation publique, et de certains agents dans le cadre du déploiement d'un projet en particulier, des propos récurrents soulignent la nécessité de former et sensibiliser surtout les acteurs en dehors de la cellule d'innovation.

Certains acteurs rapportent que la volonté d'innovation est déjà présente dans nombre de services, mais que la peur de l'expérimentation freine tout essai. Les équipes de direction commencent à être sensibilisés et parfois formés à l'innovation, ce qui est moins fréquent parmi les élus.

## LES TERRITOIRES DE L'INNOVATION PUBLIQUE

MISSION DE RECHERCHE-ACTION  
AUVERGNE-RHÔNE-ALPES



## 2. La diversité de formes et d'acteurs de l'innovation publique en Auvergne-Rhône-Alpes

Nous exposons les diversités des formes d'innovation, discutant les finalités et les types, et proposons une typologie des acteurs organisés de l'innovation publique en AURA.

### 2.1. Des diversités de finalités, types et formes

Pour certains observateurs académiques, l'innovation publique a pu être une finalité en soi. Notamment dans la phase d'émergence de la tendance à l'innovation dans le monde public, des effets d'isomorphisme, d'imitation, ont pu prendre une place importante : des démarches d'innovation étaient lancées parce que d'autres s'y livraient déjà. Une étude des démarches d'innovation publique à travers le monde a révélé que 40% n'affichaient pas de finalités (De Vries, 2016).

Dans notre enquête, les finalités des démarches d'innovation ne sont pas toujours explicitées. Elles semblent se construire dans la rencontre entre les finalités ou les motivations des acteurs décisionnaires (DG, chargés d'innovation, élus dans une collectivité), et sur la base des compétences disponibles. Alors que des élus peuvent avoir des tendances favorables envers des démarches de démocratie participative (Grenoble, Clermont Ferrand...), d'autres ont moins d'appétence. Concernant les compétences disponibles, il peut s'agir notamment des compétences des personnes en charge de concevoir et déployer les démarches innovantes, typiquement les chargés des cellules d'innovation, et plus largement de la capacité d'absorption de l'organisation, c'est-à-dire des compétences pour reconnaître la valeur d'une nouveauté, l'assimiler et l'appliquer dans son contexte.

#### *Encadré : La limite de la capacité d'absorption de l'organisation*

*« Nous avons des problèmes d'ilots de chaleur, comme dans beaucoup de métropoles. On avait sorti un outil qui propose des activités de fraîcheur, travaillant sur un certain nombre de données (...) Tout un travail sur la donnée pour proposer une solution qui réponde à un besoin. Et quand on va voir les services de la ville, eux, ce qu'ils produisent ce sont des cartes papier, avec des données de fontaines publiques. On a un outil intéressant, il n'a pas de porteur, c'est un prototype, on leur dit que vous pourriez le reprendre, travailler sur ce qu'est un niveau de fraîcheur, quelle donnée pertinente pour déterminer qu'un lieu est frais, en termes d'humidité, température, et mettre ça a*

## LES TERRITOIRES DE L'INNOVATION PUBLIQUE

MISSION DE RECHERCHE-ACTION  
AUVERGNE-RHÔNE-ALPES



*disposition. Et c'est là où ils disent : le numérique c'est compliqué... Je pense que c'est essentiellement des questions de modes de faire, de formation (...) C'est un sujet de défaut de culture et de formation des agents, des chefs de projet, de service... typiquement ça fait plusieurs années qu'on est missionné par la Métropole pour les accompagner sur l'ouverture des données, et on constate que c'est très difficile de faire sortir des données, d'associer des services à cette culture de diffusion des données, de valoriser les outils innovants parce qu'il n'y a pas de culture, même d'utilisation en interne de ces données »*

En termes de finalités, dans le discours de certains participants à l'enquête nous pouvons distinguer notamment :

- L'amélioration de l'efficacité, c'est-à-dire l'optimisation des moyens et de l'organisation de ces moyens pour remplir une mission. Cette finalité fait écho au contexte d'austérité du secteur public.
- L'amélioration de la pertinence, qui consiste à prendre en considération les attentes des bénéficiaires, qu'ils soient usagers ou agents publics, et du territoire.
- L'implication d'autres parties prenantes, parfois sous la forme de dispositifs de démocratie participative, ou de consultation/participation interne.

Ces finalités ne sont pas exclusives, une même démarche d'innovation pouvant en conjuguer plusieurs.

En termes d'évolution, l'innovation publique aurait, au moins en partie, émergé avec des finalités de pertinence, pour se complexifier avec une recherche d'efficacité et dernièrement celle d'une plus grande implication de parties prenantes. Ainsi, pour la Directrice stratégie, innovation et relations citoyennes de Grenoble-Alpes Métropole : « *j'ai l'impression que l'innovation est plus du monde de la pertinence parce qu'il vient interroger le besoin, pour par exemple réajuster le parcours, etc., et qu'elle s'est achetée ses lettres de noblesse, sa crédibilité dans le monde public, en mobilisant ce critère d'efficacité, en disant, si on est, par exemple dans l'idée de la sobriété administrative, si on est plus simple, plus direct, etc., on va plus arriver à nos fins. Mais on tient bien à ces deux sujets* ». (Hélène Clot, Grenoble-Alpes Métropole).

La finalité d'une plus grande implication dans la décision et l'action publiques d'autres parties prenantes, semble aujourd'hui être soutenue par au moins deux facteurs : en premier lieu, la recherche de « re-légitimation » de l'action des pouvoirs publics, par le changement de méthodes. A ce propos, le Maire de Clermont-Ferrand indique que le mouvement de l'innovation répond à « *une demande citoyenne croissante, conjuguée avec un refus de la verticalité par les citoyens. Le rôle de l'administration qui était avant de « tour de contrôle » devient aujourd'hui celui de la méthode de la décision.* » (Olivier Bianchi, Ville de Clermont-Ferrand). En second lieu, la volonté d'impliquer d'autres parties prenantes, et celle, naissante, de vouloir des collaborations avec des véritables gouvernances hybrides, plus ouvertes ; est soutenue par la recherche d'une plus grande efficacité de l'action

## LES TERRITOIRES DE L'INNOVATION PUBLIQUE

MISSION DE RECHERCHE-ACTION  
AUVERGNE-RHÔNE-ALPES



publique. Le directeur de l'innovation de la ville de Clermont-Ferrand évoque un projet de décarbonation du secteur culturel : « *si on ne met pas les entreprises autour de la table, on pourra faire toutes les innovations qu'on veut, on n'aura pas d'impact (...) si on se met qu'entre quelques acteurs publics comme on a l'habitude de faire, avec nos quelques opérateurs associatifs ultra financés, à la fin la décarbonation qu'on va faire c'est mettre des gobelets en plastique, des toilettes sèches dans les festivals ?* » (Jean-Damien Colombeau, ville de Clermont-Ferrand).

La motivation des agents est une autre finalité exprimée dans cette enquête. Les animations créatives et les innovations sont vues comme des facteurs de motivation des agents.

Les démarches d'innovation peuvent aussi être distinguées par leurs objets, c'est-à-dire sur quoi elles portent : la création ou l'amélioration d'un service, d'un mode d'organisation, etc. Pour arriver à ces nouveaux « objets », des méthodes ou des approches, qui peuvent aussi être nouvelles pour l'organisation, sont mobilisées : la facilitation, le design de services, la consultation, etc.

Nous reprenons une typologie proposée par la littérature en innovation publique, basée sur une distinction des objets, pour illustrer la diversité de formes en Auvergne-Rhône-Alpes que cette enquête a révélé.

Type d'innovations publiques	Définitions	Exemples d'innovations publiques en AURA
<b>De service</b>	Elle concerne le développement de nouveaux services ou l'amélioration de services et prestations existantes.	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Accueil préfecture, Archipel : marathon de prototypage et test de solutions pour améliorer le parcours usager.</li> <li>2. Parcours nouvel arrivant, La Piste : élaboration du parcours des nouveaux collaborateurs afin d'en faciliter l'intégration.</li> <li>3. Prévention routière avec sciences comportementales, Département La Loire : aménagement de voie verte en collaboration avec un prestataire et services techniques.</li> <li>4. Plan d'attractivité, Hôpitaux Pays du Mont Blanc : étude et aménagement de conditions pour attirer nouveaux employés</li> <li>5. Objectif emploi, Archipel et Lab Pôle Emploi : prototypage suivi d'expérimentations de solutions pour améliorer l'accompagnement vers l'emploi.</li> </ol>
<b>Organisationnelle - structure</b>	Elle concerne une nouvelle structure, nouveau mode d'organisation (mutualisation,	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. L'holocratie pour la gouvernance de services, Grenoble-Alpes Métropole : méthode de management horizontal.</li> </ol>

## LES TERRITOIRES DE L'INNOVATION PUBLIQUE

MISSION DE RECHERCHE-ACTION  
AUVERGNE-RHÔNE-ALPES



	transversalité, mode projet, etc.)	<ol style="list-style-type: none"> <li>2. Micromobilités internes et avec partenaires de service public, projet Marie de Lyon : détachements très ponctuels d'agents pour appuyer un service/projet, dans autre service voire une association.</li> <li>3. L'administration libérante, Ville d'Annemasse : responsabiliser les agents, un rôle de support des managers.</li> <li>4. La subsidiarité, Ville Caluire et Cuire : transformation des cadres et modes de management pour favoriser l'autonomie et la responsabilisation des agents à tous les niveaux</li> </ol>
<b>Organisationnelle - pratique</b>	Elle concerne une nouvelle technique managériale et pratique de gestion (tableaux de bord, comptabilité analytique, etc.)	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Evaluation de l'impact socio-environnemental des dépenses, Ville de Clermont-Ferrand : construction collective avec élus d'outil d'évaluation de la programmation pluriannuelle d'investissement (PPI).</li> <li>2. Comptabilité écologique, Ville de Grenoble : réflexion sur intégration dans la comptabilité territoriale des enjeux écologiques.</li> </ol>
<b>Technologique</b>	Elle concerne les systèmes d'informations, les nouvelles technologies de l'information et de la communication et la digitalisation.	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Le « Airbnb » des espaces publics à Grenoble, la Turbine : prototypage de plateforme de location d'espaces publics pour associations.</li> <li>2. Application démarches administratives, Métropole de Lyon et TUBA : développement d'un « drive » démarches pour public défavorisé.</li> </ol>
<b>Conceptuelle</b>	Elle concerne l'introduction de nouveaux concepts, cadres de référence ou nouveaux paradigmes permettant de recadrer la nature de problèmes spécifiques ainsi que leurs possibles solutions.	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. La nature comme usager, Grenoble-Alpes Métropole : début de réflexions sur implications pour la politique publique (inspirations parlement de la Loire)</li> <li>2. Territory Lab, Dre'lab : recherche-action-transmission autour des gouvernances territoriales des transitions territoriales (biospiration...).</li> </ol>
<b>De gouvernance</b>	Elle concerne le développement de relations et de processus partenariaux avec des acteurs externes.	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Dispositif d'intermédiation acteurs socio-économiques/recherche, CISCA : accompagnement à des thèses CIFRE en organisations comme intermédiation et création de connaissances.</li> </ol>

Tableau : Les types d'innovation publique en Auvergne-Rhône-Alpes<sup>4</sup>

<sup>4</sup> Tiré et modifié de : Favoreu, C., Maurel, C., Queyroi, Y., & Marin, P. (2020). Les déterminants des différents types d'innovation publique locale : une analyse nationale multi facteurs. *Management international*, 24(4). Définition d'innovation conceptuelle tirée de : Pupion, P. C. (2018). L'innovation dans le secteur public. *Gestion et management public*, 6(2), 6-8 .

## LES TERRITOIRES DE L'INNOVATION PUBLIQUE

MISSION DE RECHERCHE-ACTION  
AUVERGNE-RHÔNE-ALPES



Sur la base des entretiens réalisés, quelques observations peuvent être réalisées sur les démarches d'innovation publique en AURA :

- D'une part, les innovations organisationnelles et de service prédominent en nombre, ce qui est à prendre avec précaution car les autres types d'innovation peuvent exister mais être en dehors du champ d'action des cellules d'innovation et acteurs étudiés.
- D'autre part, il semble avoir une diversification des types d'innovation à partir des fonctions et des cultures administratives :
  - L'Etat déconcentré était historiquement plus centré sur lui-même. Des démarches d'innovation organisationnelles, tournées vers sa propre organisation, les services déconcentrés auraient intégrée progressivement une orientation usager.
  - Certaines collectivités ont plus rapidement intégré l'approche centrée sur l'utilisateur, le contexte de proximité des élus et des citoyens étant un comme facteur explicatif.
  - Nous identifions une volonté chez certains acteurs à renforcer des processus plus ouverts d'innovation et de transformation, parfois animés par la volonté de « contribuer à changer le monde » révélée par une récente étude internationale sur les finalités actuelles des Labs<sup>5</sup>. C'est le cas d'innovateurs agissant dans les domaines de l'écologie.

## 2.2. Les acteurs organisés de l'innovation publique en AURA

L'écosystème de l'innovation publique est composé d'une très grande diversité d'acteurs. Nous présentons d'abord une typologie des acteurs organisés, pour ensuite faire un focus sur le cas des laboratoires d'innovation publique et notamment le Lab inter-administrations La Piste à Grenoble.

### 2.2.1. Une typologie des acteurs organisés

Une multitude d'acteurs, individuels et collectifs, peut intervenir dans les processus d'innovation publique (élus, directeurs généraux, chargés d'innovation, prestataires, « innovateurs bricoleurs », etc.). Le choix de ce programme de recherche-action a été de s'intéresser en priorité aux acteurs organisés de l'innovation publique.

Nous entendons par « acteurs organisés » ceux qui œuvrent pour et dans l'innovation publique, et ont comme fonction, principale ou non, de concevoir et déployer des projets d'innovation, de proposer des outils ou solutions à cet effet, ou d'animer cet écosystème. A l'intérieur d'une organisation, nous distinguons les acteurs organisés des innovateurs « bricoleurs », qui sont ceux et

<sup>5</sup> Lindsay Cole (2022), *Public Innovation: 6 Ways Local Governments are Breaking Boundaries*, Présentation dans le cadre du programme « Les Labonautes ».

## LES TERRITOIRES DE L'INNOVATION PUBLIQUE

MISSION DE RECHERCHE-ACTION  
AUVERGNE-RHÔNE-ALPES



celles qui inventent des nouvelles manières de faire ou des nouveaux services dans l'exercice de leurs fonctions sans que cela ne constitue une mission explicite et/ ou prescrite dans le cadre de leur fiche de poste.

Quelques travaux antérieurs ont proposé des typologies d'acteurs de l'innovation publique. Nous proposons une nouvelle typologie qui s'inscrit dans la suite de celle proposée par Coblenz, Lefebvre et Pallez (2019), qui se sont intéressés aux « *Public Innovation Places* » (PIP). La classification de Coblenz et al. (2019) se fonde à son tour sur plusieurs autres catégorisations ou cartographies (27<sup>ème</sup> Région, 2013 ; Parsons DESIS Lab, 2013, ...), mais se limite aux organisations dont les activités principales se réclament du design et de l'innovation sociale.

Quelques observations sur la typologie proposée :

- Nous élargissons le périmètre aux organisations qui œuvrent ouvertement dans/pour l'innovation publique, sans appliquer des critères concernant les techniques ou disciplines mobilisées (design, ethnographie...).
- La typologie proposée tient en compte les principales fonctions de chaque type d'acteur dans l'écosystème, sans rechercher l'exhaustivité.

Un même acteur peut se retrouver dans plusieurs catégories.

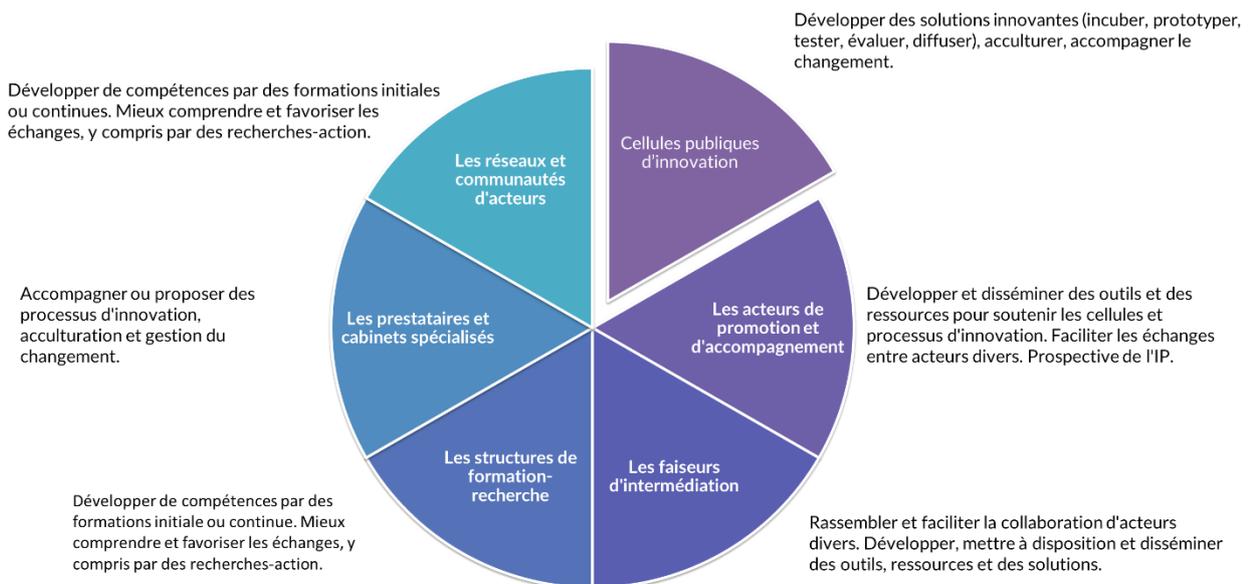




Figure : Typologie d'acteurs organisés en AURA avec principales fonctions <sup>6</sup>

### 1. Les cellules publiques d'innovation

- Statut : Public. Structure intégrée à une ou plusieurs collectivités, organismes publics, services déconcentrés.
- Principales fonctions : Développer des solutions innovantes (incuber, prototyper, tester, évaluer, diffuser), acculturer, accompagner le changement.
- Redevabilité : Direction de l'organisation publique (DGS, DG...) et élus, principalement.
- Bénéficiaires directs : Directions métiers, projets transversaux, établissements sous tutelle...
- Exemples en AURA : Archipel, La Piste, Direction Innovation et Participation, Ville de Clermont-Ferrand, Le LAB Pôle emploi ARA, Le LABO Dépt. La Loire, Dre'lab.

### 2. Les acteurs de promotion et d'accompagnement

- Statut : Public ou associatif, à vocation régionale ou nationale
- Principales fonctions : Développer et disséminer des outils et des ressources pour soutenir les cellules et processus d'innovation. Faciliter les échanges entre acteurs divers. Prospective de l'IP.
- Redevabilité : Direction de l'organisation publique (ministère de la Transformation...) ; gouvernance associative...
- Bénéficiaires directs : Organisations publiques (de l'Etat, collectivités, hôpitaux...), associations...
- Exemples en AURA : Direction interministérielle de la transformation publique (DITP), la 27e Région

### 3. Les faiseurs d'intermédiation

- Statut : Associatif
- Principales fonctions : Rassembler et faciliter la collaboration d'acteurs divers. Développer, mettre à disposition et disséminer des outils, ressources et des solutions.
- Redevabilité : Gouvernance associative, souvent avec une présence importante d'acteurs publics locaux
- Bénéficiaires directs : Citoyens, organisations publiques, associations, entreprises...
- Exemples en AURA : CISCA, Tuba, La Turbine, FabLab de Roannais Agglomération, La MYNE, le 107, Territory Lab

<sup>6</sup> Inspirée de : Coblence, E., Lefebvre, P., & Pallez, F. (2019). *La carte et le territoire de l'innovation publique: une exploration des démarches design* (No. hal-01484134) ; Holden et al. (2017). *Catalyzing Public Sector Innovation*, Deloitte.

## LES TERRITOIRES DE L'INNOVATION PUBLIQUE

MISSION DE RECHERCHE-ACTION  
AUVERGNE-RHÔNE-ALPES



### 4. Les structures de formation-recherche

- Statut : Public ou privé
- Principales fonctions : Développer de compétences par des formations initiale ou continue. Mieux comprendre et favoriser les échanges, y compris par des recherches-action.
- Redevabilité : Direction de l'établissements, partenaires
- Bénéficiaires directs : Etudiants, formation continue, autres centres de recherche/formation
- Exemples en AURA : CNFPT, Public Factory de Sciences Po Lyon ; Design Factory de Université de Grenoble ; Strate école de design – msc anthropocène, Fabrique de l'innovation – université de Lyon

### 5. Les prestataires et cabinets spécialisés

- Statut : Privé, coopératif ou associatif
- Principales fonctions : Accompagner ou proposer des processus d'innovation, acculturation et gestion du changement.
- Redevabilité : Gouvernance d'entreprise ou associative
- Bénéficiaires directs : Organisations publiques, associations
- Exemples en AURA : Design Tout Terrain ; Carton Plein ; Nunnat, Le Groupement des Possibles

### 6. Les réseaux et communautés d'acteurs

- Statut : Associatif, formels ou informels
- Principales fonctions : Rassembler et faciliter l'échange et la collaboration d'acteurs divers.
- Redevabilité : La communauté
- Bénéficiaires directs : Acteurs individuels ou organisationnels
- Exemples en AURA : Réseau de Labs publics et privés en ARA, Réseau de Labs d'Etat d'Archipel ; Dessen Public

#### 2.2.2. Un regard sur les Labs d'administration et le cas des Labs inter-administration

Les laboratoires, que nous comprenons dans la catégorie des cellules d'innovation, sont des « espaces et des compétences qui permettent de concevoir et de tester des solutions innovantes, en associant les usagers et les agents. » (DITP, 2022<sup>77</sup>).

<sup>77</sup> <https://www.modernisation.gouv.fr/files/2022-11/L%27atlas%20des%20labs.pdf>

## LES TERRITOIRES DE L'INNOVATION PUBLIQUE

MISSION DE RECHERCHE-ACTION  
AUVERGNE-RHÔNE-ALPES



En AURA, nous avons identifié un plus grand nombre de laboratoires d'innovation dans les collectivités, et quelques-uns dans les services déconcentrés de l'Etat, ainsi qu'un lab inter-administrations et une initiative de lab partagé (voir annexe : fichier des acteurs organisés),

### *Encadré : La trajectoire d'Archipel : cycles et sources de légitimation d'un Lab*

Archipel, le laboratoire de la Préfecture de Région, a vu le jour en 2016 à la suite d'un appel à projets pour la création des Labs de la DITP. Le projet a été porté par Cédric Sperandio, directeur du service de modernisation de cette Préfecture depuis 2015. Entre 2016 et 2021, le lab a vécu sa première vie, avant de se reconstituer un cadre en 2022 sous une nouvelle direction et coordination.

*Emergence et développement (2016 à 2021) : légitimer un objet nouveau par une multitude de projets*

Le Lab qui était initialement orienté open data et innovation, est placé sous la hiérarchie du secrétariat général pour les affaires régionales (SGAR) et du SGAR adjoint à la modernisation. Dans un contexte où « *les laboratoires dans les administrations étaient une chose nouvelle, les chaînes hiérarchiques ne savaient pas trop à quoi ça servait* », « *c'est ces deux niveaux qu'il fallait réussir à convaincre* » (Cédric Sperandio, ex coordinateur d'Archipel).

Avec un bagage d'expériences de l'administration préfectorale (questions de réglementation, cabinet du Préfet, service immigration...), Cédric Sperandio avait une double casquette : celle d'un « *connaisseur de la boutique* » et au même temps un « *créatif* », lui-même manifestant aimer « *faire les choses différemment, sortir du cadre* ».

Dans cette phase d'émergence, l'objectif de Cédric était d'explorer, diffuser et faire la preuve du concept. Un certain foisonnement de projets a servi à ce que le Lab soit identifié et que la culture d'innovation infuse, y compris par le biais de collaborations extérieures : « *mon objectif n'était pas d'attendre à être formé et de pouvoir mener des projets, c'était plutôt d'engendrer des projets et de voir ce que l'on pouvait en tirer la première année* » ; « *avoir des réalisations concrètes, je me suis toujours attaché à avoir plutôt des produits qui sortent au bout de six mois, au plus un an, en tout cas qui sortent régulièrement.* ». Archipel mène alors une diversité de projets : amélioration de l'accueil de la préfecture, module de formation sur l'open data, sessions d'animation intelligence collective, jeu sérieux « *le stade de la réussite* », supports en externe avec DREAL, avec Pôle Emploi...

Les interactions avec l'extérieur ont pris une place importante dans cette phase. Archipel a formé en techniques d'animation innovantes des agents des fonctions publiques d'Etat et territoriale, préparant un réseau qui était aussi un vivier de supports pour les activités du Lab. Ce réseau de « *facilitateurs* » a atteint une quarantaine d'agents en 2021. La communication en interne et

## LES TERRITOIRES DE L'INNOVATION PUBLIQUE

MISSION DE RECHERCHE-ACTION  
AUVERGNE-RHÔNE-ALPES



externe, par le biais du site internet et des réseaux, a été aussi importante : *« communiquer, faire savoir. Sinon aux yeux de la hiérarchie notre projet n'existe pas. Ce qui est intéressant, c'est que quand on communique à l'extérieur, la hiérarchie a des retours par des partenaires, et donc finalement vous êtes légitimés par cette voie-là »*.

Lors du départ de Cédric Sperandio de la Préfecture de région, en 2021, Archipel était bien identifié en interne et par ses partenaires externes. *« Ils étaient assez dynamiques, très incarnés autour de la personnalité de Cédric, »* (Camille Rouge, DITP)

On peut se demander si l'incertitude autour du nouvel objet « Lab » n'a pas facilité une gouvernance avec un niveau important d'autonomie : *« Ils me laissaient faire, j'étais sur un mode plutôt « ne me bloquez pas », on n'était pas non plus dans l'encouragement massif, mais je n'étais pas bloqué, et une fois qu'on a commencé à avoir des résultats et que même des directeurs régionaux pouvaient me solliciter, ça a passé un cap »* (Cédric Sperandio)

*Maintient et redémarrage (à partir de 2021) : vers un pilotage de l'innovation*

Après le confinement et le départ de Cédric Sperandio, Christelle Ambrozic a été nommée en juin 2021 au poste de Directrice du service modernisation et coordination régionale et Cheffe d'Archipel. Des victoires rapides comme l'organisation en format d'intelligence collective du Comité d'Administration Régionale (CAR), qui réunit les préfets et les directeurs régionaux, ainsi que le déplacement du DITP, entre autres, ont permis la création d'un nouveau poste dédié à 100% à la coordination d'Archipel.

C'est ainsi qu'en janvier 2022, la nomination de Murielle Exbrayat à ce poste de coordination a permis de donner corps au redémarrage du Lab. La nouvelle équipe hérite d'un lab reconnu en interne pour ses compétences ce qui nourrit un certain nombre d'attentes : *« Cédric a mis sa patte, bravo à lui pour ce qu'il a fait, (...), les services nous contactent comme avant et partent du principe qu'on sait faire comme avant, donc c'est un vrai challenge »*. Il était néanmoins perçu comme manquant de clarté pour la hiérarchie *« ce qui était fait avant c'était très connu par les partenaires, par l'extérieur, mais moins par la hiérarchie, par la SGAR et le Préfet. C'était une nébuleuse, donc au sein de la préfecture, du SGAR et même d'autres services le Lab était un peu une entité surnaturelle »* (Christelle Ambrozic, Préfecture de Région)

Bien qu'une certaine logique d'opportunité ait permis à Archipel de se faire connaître, la vision de la nouvelle équipe est de travailler à délimiter les priorités selon les axes stratégiques du SGAR et Préfet *« on ne pourra pas dire oui à tout »*. En 2022, l'objectif est de remettre en place une gouvernance, désigner les axes stratégiques et pouvoir *« piloter davantage »*.

En novembre 2022, Archipel a réalisé la première réunion en vue de lancement d'un réseau de labs d'Etat et d'opérateurs en AURA.

## LES TERRITOIRES DE L'INNOVATION PUBLIQUE

MISSION DE RECHERCHE-ACTION  
AUVERGNE-RHÔNE-ALPES



- La Piste, un cas unique de laboratoire inter-administrations

Le Lab inter-administrations « La Piste » réunit les cellules d'innovation de quatre administrations : Grenoble-Alpes Métropole ; la Ville de Grenoble ; le CCAS de Grenoble et le département de l'Isère. Il s'agit du seul dispositif institutionnalisé d'échange et de collaboration dans le domaine spécifique de l'innovation publique révélé dans le territoire d'Auvergne-Rhône-Alpes, et l'un des très rares en France.

La Piste a vu le jour en 2018 sous l'impulsion des responsables de ces administrations en charge de l'innovation, conjugué avec l'intention des quatre directeurs généraux de services. Les responsables de l'innovation de ces administrations ont évoqué l'idée à partir d'échanges pour organiser des ateliers communs à l'occasion de la semaine de l'innovation publique : « *c'est venu d'affinités entre collègues, parce qu'on se rencontrait dans divers lieux du fait de nos métiers qui étaient assez similaires et on a eu envie de travailler ensemble...* » (Nadia Wolff, Grenoble-Alpes Métropole). L'idée d'un Lab inter-administrations a été incubée et développée avec l'accompagnement de la 27<sup>e</sup> Région pour définir la promesse de plus-value d'une structure inter-organisationnelle d'innovation, ses objectifs et son fonctionnement. L'accompagnement a été aussi un accélérateur dans l'acquisition de connaissances et de contacts dans le monde des Labs. Les quatre directeurs généraux des services ont validé la création du Lab inter-administrations.

Cet accompagnement, « la post transfo », faisait partie du programme « La Transfo » conduit par la 27<sup>e</sup> Région avec le soutien de la fondation Bloomberg<sup>8</sup>.

L'offre de services du Lab a été élargie et structurée à partir du lancement d'un « accélérateur de projets » : à partir d'un défi posé par une des quatre cellules, des équipes inter-institutionnelles collaboraient pour trouver des solutions, jusqu'au prototypage.

En 2022, l'offre de services est structurée en trois niveaux de coopération.

- Le premier niveau concerne la mise en réseau de compétences et d'outils (partage de conducteurs de réunions, animations réalisées...), entre autres par l'intermédiaire d'un cloud.
- Le deuxième niveau est « *l'augmentation de projets* » : une administration développe un projet ou un outil, et une ou deux autres administrations l'expérimentent, en l'adaptant selon les contextes. Cela permet de démultiplier les feedbacks et d'améliorer le projet initial et son adaptation. Ainsi, un outil d'accueil des nouveaux agents qui avait été développée par le CCAS, ou un outil sur l'évaluation du télétravail par le département, ont pu être adaptés, déployés ou testés à la Métropole.

<sup>8</sup> Un acteur étasunien de la philanthropie a financé un programme pour soutenir l'innovation publique des territoires en France.

## LES TERRITOIRES DE L'INNOVATION PUBLIQUE

MISSION DE RECHERCHE-ACTION  
AUVERGNE-RHÔNE-ALPES



- Le troisième niveau concerne les « projets communs » : *« c'est surtout nos quatre DGS qui nous orientent, ils nous passent en quelque sorte « commande » sur une thématique, en nous disant, on a besoin que vous creusiez sur ce sujet à l'échelle interinstitutionnelle, et là on est comme dans une équipe projet, on pilote ensemble la démarche »* (Nadia Wolff, Grenoble-Alpes Métropole). Quelques-uns de ces sujets sont le management de la subsidiarité, à savoir comment redéfinir au mieux les échelles de prise de décision, ou les micro-mobilités, avec l'idée d'expérimenter des appuis temporaires d'agents d'une collectivité envers une autre : *« comment arriver à s'entraider mais dans un cadre qui respecte les règles du régime, ce qui est toujours compliqué (...) mais là le jeu c'est réussir à transformer le cadre pour que cela soit possible »*.



Figure 6 - atelier à Clermont-Ferrand

Au-delà, il y a la collaboration pour le mois de l'innovation publique : *« ça a l'air de rien, mais on a fait un programme commun des quatre administrations pour ce mois où les agents participent aux mêmes activités, ce qui marche bien. C'est un peu notre socle »* (Hélène Clot, Grenoble-Alpes Métropole).

Une réunion par an des quatre DGS fait l'office d'instance de gouvernance, où les sujets de travail en commun sont définis, et où le programme des actions pour l'année à venir est validé. En ce qui concerne le fonctionnement interne, il est volontairement très peu formalisé : *« on n'a pas de cheffe, on est quatre, on n'a pas de règles écrites sur comment fonctionne notre Lab »*. Le Lab teste le modèle de gouvernance de la Holacratie pour son fonctionnement interne, un modèle de management horizontal où chaque partie est autonome et décisionnaire et qui fonctionne avec un cadre et des modes de décision et de réunions définis. En 2022, le financement est non contraignant : chaque administration décide le montant de son apport : *« on a créé un cadre qui n'est pas trop contraignant pour ce que ça fonctionne, parce que si on était rentrés dans un cadre tout de suite trop contraignant ça n'aurait pas fonctionné »* (Nadia Wolff, Grenoble-Alpes Métropole). La Piste fonctionne sans personnel ni temps dédié, mais sur des mises à disposition *« mais qui fonctionne plutôt bien parce que chacune trouve son compte. Il y a un fonctionnement capacitaire, dans le sens où entre pairs on se renforce, on arrive à fonctionner avec des gens qui ont le même métier (...) après, il y a des questions de moyens qui pourraient se poser »* (Hélène Clot, Grenoble-Alpes Métropole).

La création d'un poste dédié est une des perspectives de développement du Lab. Les porteuses du projet souhaitent également formaliser et renforcer les coopérations entre les quatre administrations, et capitaliser davantage les formations, notamment du mois de l'innovation

## LES TERRITOIRES DE L'INNOVATION PUBLIQUE

MISSION DE RECHERCHE-ACTION  
AUVERGNE-RHÔNE-ALPES



publique ; faire évoluer son programme « Pisteurs » (des agents relais dans les collectivités, formés par le Lab mais peu mobilisés jusqu'à maintenant) ; ou proposer des formations interinstitutionnelles qui demanderaient la collaboration des services de formation des quatre administrations. Ces projets dessinent une plus grande formalisation du Lab. Enfin, des questionnements se posent sur l'ouverture du Lab et de l'organisation du mois de l'innovation publique à d'autres partenaires locaux.

- Une initiative naissante à Clermont Ferrand

Nous avons identifié une initiative de création d'un « Lab partagé » à Clermont-Ferrand, impulsé en 2022 par la DREAL. Il pourrait concerner le site de Clermont-Ferrand de la DREAL et la Direction départementale des territoires du Puy-de-Dôme. Le rectorat a aussi pu être mentionné.

L'idée de création d'un Lab aurait émergé depuis la participation de plusieurs agents de la DREAL de Clermont-Ferrand à des formations d'Archipel, et le projet a été facilité par la disposition d'un espace qui pourrait servir de lieu pour le Lab. Le site de Lyon de la DREAL, où est implanté le Dre'lab, a l'intention d'accompagner la création de ce laboratoire, aussi en intégrant davantage les agents de la DREAL de Clermont à des ses propres formations, et en facilitant le lien « *on fait de la dentelle* » (Caroline Balley-Tardy, Dre'lab).

Le fonctionnement de ces espaces institutionnalisés de coopération inter organisationnels soulève quelques points :

- La latitude décisionnelle de ces Labs inter-administrations sur le type de sujets qu'ils traitent est un enjeu central. En effet, ces collaborations impliquent un partage du pouvoir de décision entre les organisations partenaires, rendant plus difficile, si les conditions ne sont pas établies, que des sujets stratégiques ou avec une forte dimension politique ou d'affichage soient abordés. C'est notamment le cas quand il y a absence de convergence, souvent du niveau politique, sur les problématiques du territoire à traiter ou sur l'importance stratégique à collaborer avec d'autres organisations. Le cas des collectivités avec des différences de majorité politique est mentionné. Pour un observateur, évoquant ce type d'espaces de collaboration : « *le problème est que s'il n'y a pas de convergence politique, on ne pourra jamais faire les innovations stratégiques qui sont nécessaires* ».
- Le portage et sponsoring politique et institutionnel de ce type de Lab inter-institutionnel sont particulièrement importants. Sur des sujets qui nécessitent l'implication des services des différentes administrations, les lourdeurs administratives sont démultipliées, autant de barrières difficiles à franchir sans ce type de portage.

## LES TERRITOIRES DE L'INNOVATION PUBLIQUE

MISSION DE RECHERCHE-ACTION  
AUVERGNE-RHÔNE-ALPES



### 2.3. Éléments de description de la dynamique des acteurs organisés

Nous explorons plus en profondeur quelques éléments structurants de la dynamique de ces acteurs : l'incarnation dans le porteur du projet, leur cycle de vie et la gouvernance.

#### 2.3.1. La dimension personnelle des acteurs organisés : l'incarnation d'une structure, bénéfices et limites

La création d'une nouvelle structure, plus encore dans les administrations, nécessite souvent d'un engagement fort et continu de quelques acteurs, mais souvent se cristallise *in fine* dans la personne qui dirige ou coordonne l'organisation.

L'incarnation est particulièrement présente et semble importante dans les phases d'émergence d'un Lab. Elle permet en particulier d'identifier la démarche, et de construire sa légitimité autour de la personne.

Dans un cas comme Archipel, au sein de la Préfecture de Région, le fait que l'initiateur du Lab soit un agent titulaire, qui a passé les concours, aurait facilité la légitimité du Lab par cette association. L'incarnation se fait aussi par les méthodes ou postures que porte et promeut le manager du Lab.

L'incarnation pose néanmoins des difficultés surtout si le Lab n'a pas la possibilité de structurer une équipe dédiée ou d'organiser un réseau dans le temps. Le projet est dépendant du parcours de l'agent qui le porte et si ce dernier est amené à partir ou changer de fonction en interne, le Lab peut s'en trouver grandement fragilisé : la survie même du Lab peut être compromise.

#### 2.3.2. Naissance, vie et mort des Labs

Chaque laboratoire d'innovation publique émerge dans un contexte spécifique. Créer les prémisses d'un Lab dans les années 1990 alors que les notions d'idéation ou prototypage étaient manifestement inconnues ou en tout cas ineffective dans la plupart des administrations publiques, est très différent d'une création dans les années 2020. La question du tissu géographique, économique et socio-démographique est également structurante : créer une cellule d'innovation dans une petite commune rurale est aujourd'hui visiblement différent d'une démarche similaire entreprise dans une ville moyenne.

Les facteurs d'émergence sont donc dépendants de la perception, dans un contexte particulier, d'un certain niveau de « normalité » des Labs et de l'innovation publique. L'enquête permet de dégager

## LES TERRITOIRES DE L'INNOVATION PUBLIQUE

MISSION DE RECHERCHE-ACTION  
AUVERGNE-RHÔNE-ALPES



certaines facteurs qui, dans leurs contextes spécifiques, ont permis la naissance de ces cellules d'innovation.

- Un portage fort des décideurs : le portage politique et institutionnel est fondamental dans les cas où la création d'un Lab peut représenter une nouveauté parfois perturbante. Dans le cas d'Erasmus, le plus ancien des Labs d'Auvergne-Rhône-Alpes, René Tregouët, qui deviendra sénateur, a solidement porté sa création dans la commune de Saint Laurent de Chamousset et son développement dans le département du Rhône en 1998, avant qu'il ne soit intégré à la métropole de Lyon.
- Un portage incarné par des « aventuriers » et « visionnaires » : c'est un facteur récurrent dans l'émergence des Labs, et semble être plus marqué dans les cas où le Lab émerge du terrain, à partir de la pratique professionnelle et personnelle et de motivations intrinsèques d'agents, contrairement aux Labs dont l'émergence répond à une commande institutionnelle ou politique.
- L'importance de l'héritage : les Labs sont souvent créés à l'intérieur d'une structure déjà existante (direction, mission), sauf dans quelques cas où un nouveau poste avec un nouveau rattachement est créé. Dans les premiers cas, l'héritage et le rattachement initiaux est fondamental : la structure peut rester dépendante de son lieu d'émergence. Par exemple le Labo 63 du département du Puy de Dôme, disparu, aurait eu des difficultés du fait de son rattachement initial à une direction considérée comme trop peu transversale (voir encadré plus bas).
- Un sponsoring par un acteur institutionnel : le support d'un acteur institutionnel peut être fondamental, non pas uniquement en termes de financements, mais aussi de légitimité. Le Lab Archipel a pu être créé et développé par des financements de la DITP, et un poste dédié a pu être créé, entre autres, suite au déplacement en région du DITP.
- L'appartenance à un réseau fertile : les initiateurs du Dre'lab ont bénéficié en termes de légitimité de l'exemple de l'existence d'Archipel, et de son support pour crédibiliser le projet de Lab et ses actions auprès de sa direction.

L'étape d'émergence se dissipe pour laisser place à une étape de développement lorsque la cellule d'innovation est considérée « légitime », que son existence et action ne sont plus questionnées par les acteurs organisationnels, notamment décisionnaires : « *quand on a lancé le Lab, on a eu des réticences : c'est quoi ce lieu coloré qui ressemble à une crèche ? c'est quoi l'intérêt de créer un lieu comme ça alors que notre mission est l'emploi ?* » (Vincent Landemaine, Pôle Emploi).

Quelques facteurs jouent un rôle pour entrer dans cette étape de développement des Labs, qui varient également selon les contextes d'action :

## LES TERRITOIRES DE L'INNOVATION PUBLIQUE

MISSION DE RECHERCHE-ACTION  
AUVERGNE-RHÔNE-ALPES



- Se rendre visible et crédible, ce qui peut passer en particulier par la communication efficace des « victoires rapides ».
- Une gestion stratégique du portefeuille de projets et des compétences diverses déployables selon les besoins des acteurs et de l'organisation. La palette d'activités et projets d'un Lab peut être très large, allant de la réponse à des commandes pour animer des réunions avec des méthodes « créatives », demandées par des cadres ; à la conception et déploiement de dispositifs de démocratie participative, chers pour les élus ; ou l'exploration et création de modes de gouvernance territoriales, proposées par des agents. Une lecture de l'organisation par parties prenantes hétérogènes et plus ou moins influentes vis-à-vis de la trajectoire des Labs, peut conduire à une gestion du portefeuille de projets pensée et déployée en tenant compte des intérêts et influences des différentes parties prenantes.
- Démontrer une capacité à mobiliser en interne pour asseoir la légitimité et dépasser l'incarnation individuelle du projet.
- La construction d'alliances et de réseaux en interne et en externe pour déployer la palette de projets potentiels et de compétences mobilisables.



Figure 7 - Photographie atelier à Clermont-Ferrand

Enfin, les Labs peuvent disparaître, et cela pour plusieurs raisons. Nous avons identifié deux Labs qui ont disparu en Auvergne-Rhône-Alpes : le Labo 63 du Département du Puy de Dôme, et le « Ideas Lab », un laboratoire multi partenarial public-privé où participait le Département de l'Isère. Parmi les menaces évoquées pour la trajectoire d'un Lab, des participants à cette enquête ont mentionné :

- Les changements politiques et de direction. Pour assurer une forme de continuité, ou du moins gérer les tensions institutionnelles entre partenaires en cas de ces changements, des acteurs considèrent indispensable de définir clairement les systèmes de gouvernance pour qu'ils résistent aux changements de lignes politiques, ou du moins, soient en capacité de les gérer.
- Les difficultés du Lab à conduire des projets de transformation, qui peuvent être liées à son positionnement organisationnel (voir plus bas) ou au portage politique et institutionnel.

*Encadré : Le cas de la disparition du Lab du Puy-de-Dôme*

## LES TERRITOIRES DE L'INNOVATION PUBLIQUE

MISSION DE RECHERCHE-ACTION  
AUVERGNE-RHÔNE-ALPES



La création du Labo 63 été le fruit du travail de la Direction accompagnement et développement culturel des territoires (DADCT) du Conseil départemental du Puy-de-Dôme, travail qui a débuté en 2016.

En 2019, le Labo 63 était dirigé par Aude Van Haeringen, également directrice adjointe de la DADCT, et mobilisait une équipe de cinq personnes. Il a émergé, entre autres, des réflexions des réseaux de bibliothèques sur les questions de tiers lieux et médiathèques, et sur les manières d'élaborer une programmation différemment.

Le Labo 63 a mené des projets où des parties prenantes externes (artistes, chercheurs, urbanistes...) et les usagers étaient fortement associés, dans une logique de design de services : l'étude du tracé d'une voie verte, la révision des usages des espaces de la vie scolaire d'un collège, la création en 2017 d'une maison des services à Saint-Éloy-les-Mines, en sont quelques exemples.

Des acteurs externes voyaient avec beaucoup d'intérêt les approches que le Labo 63 proposait.

Labo 63 a fini par disparaître. Il a « *explosé en plein vol* », la directrice a « *changé de mission, le Labo a été un peu démantelé, décapité, les gens sont partis* ». Pour un observateur : « *Ils se sont vite pris le mur de son rattachement : ils étaient rattachés à la direction de la culture, c'était au sein d'une direction, dans une DGA particulière, pas suffisamment transversaux. Là maintenant ils ont revu un peu leur organisation* ».

Enfin, un changement d'orientation politique n'aurait pas facilité la permanence du Labo 63 dans le temps.

### 2.3.3. Rattachement, décision stratégique et moyens des Labs

Des facteurs associés à la gouvernance ont un rôle structurant dans la trajectoire des Labs :

- Le rattachement institutionnel : transversalité et risque de méfiance

La gamme de projets qu'un Lab peut mener semble corrélée avec son rattachement institutionnel. Un rattachement avec la direction générale permet, selon les conditions de la participation du Lab notamment aux instances de décision, de donner de la visibilité au Lab et d'avoir une vision d'ensemble des programmes conduits, et qui pourraient bénéficier d'un accompagnement du Lab.

Ainsi, pour le Directeur d'Innovation et Participation de la ville de Clermont-Ferrand, son rattachement direct avec la direction générale de services lui permet d'être : « *au courant de tout,*

## LES TERRITOIRES DE L'INNOVATION PUBLIQUE

MISSION DE RECHERCHE-ACTION  
AUVERGNE-RHÔNE-ALPES



*de presque tout. On a accès à un système de pilotage des projets, il y a 65 projets qui sont en pilotage avec le DGS et le maire (...) ça me permet d'avoir des informations, d'aller voir les services et leur dire, je sais que vous êtes en train de faire ça, est-ce que vous n'auriez pas un besoin particulier ? On va chercher la demande ».*

Deux principaux inconvénients ressentis de ce type de rattachement sont ressentis. En premier lieu, le risque d'avoir une vision « stratosphérique », trop éloignée du terrain. En second lieu, le Lab peut être vu comme un « *objet de pouvoir* » dans les mains de la direction : « *donc dans les jeux d'acteurs internes il peut y avoir des méfiances, par exemple, un DGA peut dire : " moi je ne veux pas trop que la DGS se mêle dans ce que je fais, donc la direction qui dépend directement de la DGS, moi je vais être prudent " . C'est ça le risque ».*

Enfin, bien que la vision globale serve à avoir plus facilement accès aux projets, si le positionnement de la cellule et son mandat à agir ne sont pas définis, il y a un risque d'une sur-sollicitation et d'un impact dilué ou annihilé, car il y a une impossibilité à se saisir de tous les projets.

- La prise de décision stratégique

La décision stratégique concerne ici les orientations de développement du Lab et, souvent, le choix des projets structurants précis sur lesquels la cellule travaillera. Cette prise de décision est un processus complexe dans lequel plusieurs parties prenantes peuvent prendre part, de façon formelle et informelle, et dans lesquels les coordinateurs des Labs s'efforcent parfois d'avoir des marges de manœuvre.

Les élus peuvent porter des objectifs ou des projets précis. Leur influence est néanmoins amoindrie dans certains cas, du fait de l'intermédiation que peuvent réaliser les services ou de leur implication sur le terrain : « *le rôle des élus dans la décision, c'est très consultatif, très parcellaire. En fait, je me suis rendu compte que les gens qui décident de la nature des projets, ce ne sont pas les élus, ce sont les services. Les services ne présentent aux élus que ce qu'ils veulent (...) ça rend les élus un peu aveugles, on leur cache une partie des possibilités, c'est la fragmentation comité technique, comité de pilotage ».* Ou encore : « *la capacité des élus à redescendre jusqu' au terrain, à discuter avec les acteurs pendant les projets est ridicule, alors, ils ont plein de choses à gérer, j'en conviens... c'est ce qui fait l'attrait des projets dans les petites collectivités [par l'interaction plus directe avec les élus] ».*

Les coordinateurs des Labs ont des niveaux d'autonomie de décision très variables, dépendants également de leur rattachement institutionnel. Malgré une volonté fréquente pour adopter des gouvernances partagées, avec des modes de décision fondés sur l'échange, la consultation ; dans la pratique les cellules d'innovation n'ont souvent pas le pouvoir de décision : « *on n'a pas eu à prendre beaucoup de décision... c'est ça. On n'a pas beaucoup de pouvoir sur les processus de décision (...) »* « *c'est vrai qu'on ne peut partager le pouvoir que si on le détient ».*

## LES TERRITOIRES DE L'INNOVATION PUBLIQUE

MISSION DE RECHERCHE-ACTION  
AUVERGNE-RHÔNE-ALPES



Des cellules parviennent cependant à créer des espaces d'autonomie, parfois par un surinvestissement sur les initiatives propres : *« mais moi je tiens à ce qu'on garde au moins deux ou trois projets en propre, c'est le cas de ce projet, pour pouvoir aller explorer plus loin, parce que sinon, le risque est qu'on fait de la prestation de services malgré tout et qu'on n'arrive pas à repousser, à aller interroger les bordures, les frontières »* ; ou par des rapports de force sur la nature de projets : *« on a une liste avec des critères, si on franchit la ligne rouge, on refuse de se positionner sur des projets qui viseraient à faire de la réorganisation interne en lien avec des suppressions de missions, on veut pas aller sur ce champ-là qui est trop sensible, il faut que ça soit sur des projets plutôt complexes, pas pour faire une petite animation... et puis les arbitrages peuvent être faits par la direction. »*

- L'organisation : manque de moyens et besoin d'hybridité

Dans les modes d'organisation du Lab répertoriés, la plupart est basée sur « une équipe cœur », parfois d'une personne, et d'un réseau de « sympathisants », « ambassadeurs », etc., qui ont souvent été formés par le Lab et qui sont censés l'appuyer dans des projets concrets.

Quoi qu'il en soit, une des barrières à la réalisation de projets d'innovation reste le manque de moyens financiers, qui se traduit en manque de personnel et de temps dédié au Lab : *« on a une carence temporelle, limite on n'a plus le temps de s'appeler entre collègues, ça dépasse l'entendement, le manque de temps. Tous ces espaces pour innover demandent du temps, avoir des marges de manœuvre, quand on veut prendre quelques risques, on ne peut pas activer notre créativité, la zone de risque, c'est un vrai problème »*.

Une autre barrière mentionnée est, dans certains cas, la déconnection des chargés d'innovation avec les services et donc leur faible capacité de les mobiliser. Dans un cas d'ouverture de données : *« on peut avoir des chargés d'innovation qui sont déconnectés des métiers et qui ont un peu de mal à insuffler cette innovation dans les services. Je parlais d'open data, vous avez des gens qui sont chargés d'open data dans les collectivités, mais qui n'arrivent pas à obtenir des métiers qu'ils libèrent les données qu'ils produisent, parce que la culture d'innovation, de circulation n'est pas insufflée au métier »* (Sylvain Bouchard, la Turbine). Face à cette barrière, des cellules comme celle de Grenoble ont instauré des espaces d'hybridation des compétences des acteurs de l'innovation et des experts métier, c'est-à-dire des espaces où la complémentarité entre les compétences de ces deux types d'acteurs peut émerger et se déployer. Ainsi, les projets avec les prestataires sont suivis par une équipe conjointe du Lab et du service métier.

## LES TERRITOIRES DE L'INNOVATION PUBLIQUE

MISSION DE RECHERCHE-ACTION  
AUVERGNE-RHÔNE-ALPES



### 3. Les écosystèmes d'acteurs organisés de l'innovation publique en Auvergne Rhône Alpes

La région d'Auvergne-Rhône-Alpes est la deuxième région en population et la troisième en superficie. Après présenter des caractéristiques des relations inter-organisationnelles et des réseaux, nous présentons les dynamiques et caractéristiques révélés au niveau régional d'AURA, pour ensuite présenter les territoires sous-régionaux étudiés.

#### 3.1. Des relations inter-organisationnelles et des réseaux en émergence

Une multitude de type de relations sont possibles entre les différents types d'acteurs de l'écosystème. Sans chercher à être exhaustifs, dans cette section nous caractérisons les relations relevées, proposons une typologie, présentons les communautés et relevons les facteurs qui jouent un rôle de levier et de barrière des relations inter organisationnelles dans le domaine de l'IP.

##### 3.1.1. Emergence et développement des relations inter-organisationnelles

L'écosystème des acteurs de l'innovation publique dans la région Auvergne-Rhône-Alpes n'est pas reconnu pour sa dynamique partenariale. Cependant, certains types d'interactions et de relations sont fréquentes, on y trouve également un nombre limité de type partenarial fort. Et surtout, il est clair que les acteurs de l'innovation publique sont demandeurs de plus d'interactions et collaborations.

L'émergence des relations est motivée par divers facteurs :

- Quête d'informations et d'inspirations, pratiques ou outils (benchmark...)
- Besoin d'expertise (prestation de services)
- Montée en compétences.
- Demande de renforcement de la capacité d'agir.
- Opportunité de collaboration.
- Aspiration à plus de légitimité.
- Financements

Quelques constats sur la base des informations collectées. Les relations entre les organisations sont très souvent déclenchées par initiative des porteurs de projets, et leur développement est fortement soumis à la volonté des élus et des directeurs dans les organisations publiques. La dimension interpersonnelle joue un rôle prépondérant dans ces deux moments.



## LES TERRITOIRES DE L'INNOVATION PUBLIQUE

MISSION DE RECHERCHE-ACTION  
AUVERGNE-RHÔNE-ALPES



Les relations de prestation de service, qui peuvent recevoir le nom d'interaction structurée par des échanges financiers, représentent un marché dont le volume et la valeur ne sont pas identifiés à ce stade. Les acteurs évoquent avec plus ou moins de difficulté cet aspect. Quelques acteurs publics travailleraient avec un nombre important de prestataires, comme la Métropole de Lyon ou de Grenoble. Avec un faible niveau d'interactions entre les acteurs de l'écosystème, pour certains interviewés il est difficile de s'enquérir des compétences d'un prestataire. Un prestataire mentionne que les acteurs publics de l'innovation publique bien installés sembleraient travailler très souvent avec les mêmes prestataires.

### *Encadré : L'interpersonnel : affinités et confiance, barrières à des relations institutionnelles ?*

Les relations interpersonnelles sont vues comme déclencheur et base pour le maintien des relations inter-organisationnelles de partenariat.

Des affinités personnelles ont été à l'origine d'échanges qui ont permis de consolider une des formes les plus institutionnalisées de collaboration inter-organisationnelle.

Ces affinités peuvent aussi être facilitées : dans la constitution de communautés, des acteurs soulignent l'importance des lieux de rencontre et des échanges informels.

La confiance entre les individus permet d'échanger plus ouvertement, d'expérimenter et d'innover. Elle se développe au travers des échanges. Au-delà de sa dimension plus professionnelle, fondée sur l'estimation de la compétence de l'autre partie et de son caractère prédictible, un acteur fait plus facilement confiance s'il considère que l'autre partie veut son bien et partage ses valeurs.

L'interpersonnel est vécu comme une force, mais aussi une faiblesse : les personnes constituent des forces locales, accessibles, mais prises dans des dynamiques et des logiques institutionnelles. Le départ d'une personne de son poste peut ainsi rendre incertaine la relation en construction.

Pour Olivier Bianchi, maire de Clermont-Ferrand : « *d'après mon expérience, beaucoup de la collaboration entre les différents niveaux [Etat, Région, Métropole, Ville...] dépend essentiellement des liens interpersonnels* ». La capitalisation doit également comprendre une ingénierie des relations, où en particulier les canaux de communication soient répertoriés.

Enfin, dans un domaine naissant, l'innovation publique, à la quête de ressources ou d'opportunités de collaboration, s'ajoute celle de la légitimité. Dans certains cas, la légitimité que peut offrir une collaboration est plus importante que le contenu de la collaboration elle-même. Un Lab prenait comme exemple Archipel auprès de sa direction et la collaboration avec lui a permis de crédibiliser

## LES TERRITOIRES DE L'INNOVATION PUBLIQUE

MISSION DE RECHERCHE-ACTION  
AUVERGNE-RHÔNE-ALPES



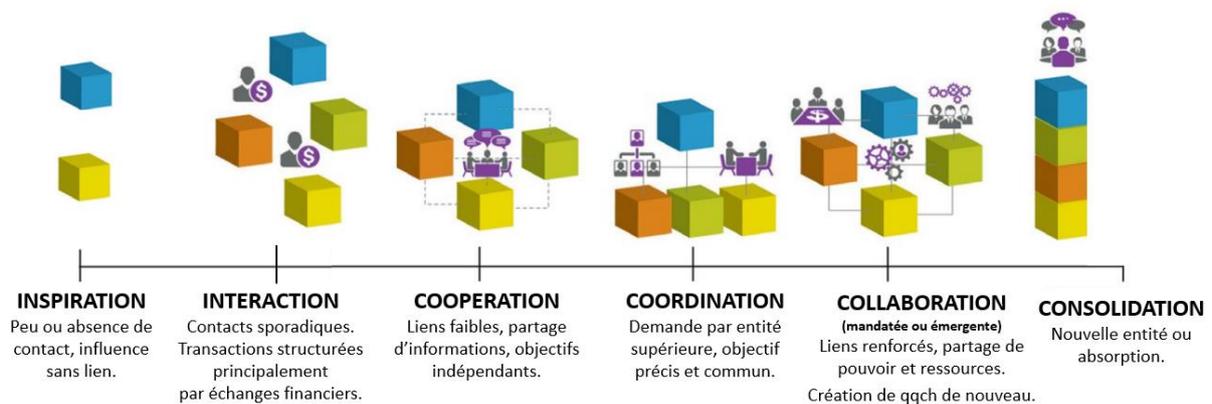
l'action même du Lab : « quand le Dre'lab a émergé, le rôle d'Archipel a été précieux pour légitimer. En gros, quand on a dit que le SGAR, c'est-à-dire pas une émanation qui est vue comme très follement créative, a un Lab, ça a dédramatisé le fait que nous pouvions avoir un Lab ».

L'établissement et le développement de relations inter-organisationnelles sont aussi dépendants d'une dynamique interne à chaque organisation. Pour certains Labs, l'innovation publique commence souvent par l'innovation organisationnelle qui oblige un certain recentrage sur soi, limitant ainsi les coopérations inter-organisationnelles.

Le COVID et les bouleversements dans le fonctionnement des organisations qu'il a suscités, a représenté aussi une période de repli dont certaines organisations sortent difficilement et dernière laquelle il est très tentant de se replier, avec une aversion au risque démultipliée depuis la période.

En partant de la typologie de relations inter-organisationnelles dans le secteur public de Keast (2016), pour le territoire d'Auvergne-Rhône-Alpes, nous notons donc une prédominance des relations d'inspiration, interaction, et coopération. Les liens de coopération se structurent souvent autour d'un acteur pivot, comme Archipel. En termes de collaboration, un cas est à noter : le laboratoire inter-administrations de la Piste.

Type de relations inter organisationnelles dans monde public<sup>9</sup> :



### 3.1.2. Les réseaux d'innovation : organiser l'interaction et l'action collective

<sup>9</sup> Modifié à partir de : Keast, R. (2016). Shining a Light on the Black Box of Collaboration: Mapping the prerequisites for cross-sector working. In J. Butcher et D. Gilcrest (Eds), The three sector solution: Delivering public policy in collaboration with not-forprofits and business, 157-178.

## LES TERRITOIRES DE L'INNOVATION PUBLIQUE

MISSION DE RECHERCHE-ACTION  
AUVERGNE-RHÔNE-ALPES



Les réseaux ou communautés jouent un rôle de facilitation de l'interaction et d'organisation éventuelle de l'action collective entre les membres. Les acteurs de la région AURA font partie de quelques réseaux et communautés plus ou moins formalisés :

- Le réseau des LABs AURA

Il s'agit d'un réseau de laboratoires d'innovation publics et privés de la région Auvergne-Rhône-Alpes. Le Lab du Pôle Emploi en est l'initiateur, avec Vincent Landemaine en tête. Début 2021, sept organisations publiques et privées en faisaient partie : le département de la Loire, le CEREMA, Archipel, Pôle Emploi, le groupe AMA, le groupe SEB, Vinci. Pôle emploi et le Groupe SEB portent l'animation d'un réseau en gouvernance partagée. Plusieurs autres organisations participent aux échanges et événements organisés.

Pendant sa première année d'existence, le réseau des LABs AURA a organisé des rencontres autour du partage d'outils ou méthodes d'innovation, les « apéroutils » : la méthode ASIT à la Fabrique de l'innovation de l'université de Lyon ; les sciences comportementales à la cité du Design avec le département de la Loire, les sciences cognitives avec le Créalab du groupe Groupama. Le réseau élabore également un annuaire des Labs et acteurs de l'innovation (designers...).

Le réseau s'interrogeait fin 2022 sur ses futurs possibles. La diversité d'acteurs, en particulier du fait des secteurs publics et privés, est vue comme une force pour élargir l'essaimage et les sources d'inspiration. Des questionnements se posent cependant quant aux véritables synergies entre acteurs confrontés parfois à des problématiques très diverses, même si les méthodes et outils peuvent les rassembler.

- Le réseau INTERLABS des Labs de l'État en Auvergne-Rhône-Alpes

C'est l'initiative la plus récente, portée par le Lab Archipel de la Préfecture de Région. La première réunion du réseau a été réalisée en novembre 2022.

Ce réseau vise réunir les laboratoires d'innovation de l'État, de ses opérateurs et des structures exerçant des missions de service public (comme la CAF, CARSAT...). Il a comme vocation « *d'instaurer des synergies entre les laboratoires pour créer une accélération de la transformation de l'action publique par la mutualisation des moyens, ressources et compétences des laboratoires régionaux de l'État* ».

Dans la réunion de lancement de l'initiative, que le Laboratoire Archipel se propose d'animer, les participants manifestent vouloir : multiplier et systématiser les rencontres ; développer des outils d'entraides (co-développement) ; partager des feuilles de routes, l'actualité ; et co-construire des actions d'innovation.

## LES TERRITOIRES DE L'INNOVATION PUBLIQUE

MISSION DE RECHERCHE-ACTION  
AUVERGNE-RHÔNE-ALPES



Cette initiative répond à une voie qui était explorée en 2022 par la direction du Lab Archipel, visant à « *porter un réseau de partenaires* » sur le territoire régional, animer des projets de « *transformation multi partenariale* », concernant plusieurs organisations et versants de la fonction publique : « *éviter d'être centrés sur notre préfecture uniquement* », avec comme point d'ancrage central le citoyen et pas uniquement l'utilisateur de la Préfecture.

Lors de la réunion de lancement, étaient présents : Le laboratoire d'innovation Ainter'lab, Préfecture de l'Ain ; la Public Factory de Sciences Po Lyon ; Service interacadémique de la modernisation de l'action publique (SIAMAP) de l'Académie de Lyon ; Le Lab du CEREMA Territoires et Ville ; Dre'lab, le Lab de la DREAL ; la Direction régionale des Finances publiques (DRFiP) ; le Lab du Pôle Emploi ; la Caisse d'allocations familiales du Rhône ; et le SGAR-Archipel.

Ce réseau fait suite au réseau de facilitateurs qui avait été constitué et animé par Archipel au cours de ses premières années d'existence. En 2017, une première formation aux techniques d'animation innovantes avait réuni une dizaine d'agents des fonctions publiques d'Etat et territoriale. En 2021, lors du départ de Cédéric Spérandio de la coordination d'Archipel, ce réseau avait une quarantaine de facilitateurs.

- Le réseau du Lab de l'AATF

L'AATF est une association regroupant les hauts fonctionnaires territoriaux titulaires du grade d'Administrateur territorial. Le Lab'AATF avait comme mission de promouvoir l'innovation managériale sous toutes ses formes et l'encourager particulièrement au sein des collectivités territoriales et de leurs groupements. Il semble ne plus être actif.

Ce Lab avait une action au niveau national et a permis à des acteurs de la région AURA de se sensibiliser aux tendances de l'innovation managériale. Il permettait aux acteurs aussi de réaliser des tests d'innovations, avec des moments de capitalisation et de croisement entre les différentes expériences « *c'était extrêmement riche, ça avait été très porté pendant deux ou trois ans et avait favorisé le lien entre communautés* » (Aissia Kerboub-Turk, Ville de Lyon).

D'autres réseaux de portée nationale ont également été mentionnés : le « réseau des Labs en région » porté par la DITP, entretenu au travers des formations comme CLIP (« Conduire un laboratoire d'innovation publique »). Le réseau « Dessein Public » rassemble les designers exerçant leur métier au sein d'une collectivité territoriale. Un réseau informel échange sur un groupe Whatsapp « Innovation Territoriale » est composé de près de quatre-vingts membres, à l'échelle nationale. Des associations de professionnels sont aussi mentionnées : Fonction Publique du 21<sup>ème</sup> siècle, notamment, pour les jeunes fonctionnaires.

## LES TERRITOIRES DE L'INNOVATION PUBLIQUE

MISSION DE RECHERCHE-ACTION  
AUVERGNE-RHÔNE-ALPES



### 3.1.3. Barrières et leviers des relations inter-organisationnelles et des réseaux

Les acteurs ont soulevé des facteurs qui facilitent, accélèrent ou freinent la dynamique de collaboration inter-organisationnelle ou de création de réseaux et de communauté. Certains facteurs ont caractère ambivalent : un même facteur a pu jouer un rôle de facilitateur de dynamique de collaboration, alors que dans une autre situation il est bloquant.

- L'absence de stratégie, gouvernance et de vision territoriale partagée

Certains acteurs regrettent l'absence de vision partagée des problèmes du territoire, et donc de synergies pour apporter à une solution à ces problèmes : « *c'est comme si chaque acteur était dans son coin, et pour moi, ce qui relie c'est le territoire, ce sont les problématiques écologiques, économiques, etc., auxquelles la population est confrontée* » (Aura Hernandez, Nunaat).

Des acteurs signalent l'absence d'espaces ou d'instances, sauf pour quelques expérimentations isolées, qui réunissent les acteurs publics du territoire pour construire une vision commune autour de thématiques précises.

Cette absence de vision territoriale partagée est parfois directement imputée à l'absence de volonté politique de collaborer. La difficulté de collaboration avec le Conseil Régional est parfois mentionnée. Cette absence est aussi perçue à des échelles plus locales.

Certaines orientations stratégiques d'organisations publiques mettent à mal les dynamiques partenariales et renforcent les logiques concurrentielles. Ce serait le cas des orientations du Conseil régional à l'égard des partenaires de l'innovation sociale.

- De l'identification à l'interconnaissance entre individus

Dans des territoires comme Lyon ou Grenoble, où un grand nombre d'acteurs est présent, beaucoup d'entre eux signalent leur difficulté à identifier les intervenants de l'innovation publique, leurs champs d'action et leurs compétences.

Les rencontres nationales et les quelques rencontres locales autour de l'innovation publique, notamment en lien avec la semaine et puis du mois de l'innovation publique, sont appréciées car elles permettent d'identifier les acteurs et leurs champs d'action. Certains acteurs manifestent cependant que la quantité d'événements concentrés commence à rendre difficile leur participation. Les événements pourraient s'étaler pendant une période plus longue, ou être coordonnés au niveau territorial. Les formations du CNFPT sont aussi des occasions rares de rencontres entre acteurs de l'IP, ici entre différentes administrations territoriales.

Les rencontres entre un spectre plus large d'acteurs sont souhaitées : « *c'est à ma connaissance le premier évènement qui réunissait tous les différents types d'acteurs de l'innovation publique à Lyon*

## LES TERRITOIRES DE L'INNOVATION PUBLIQUE

MISSION DE RECHERCHE-ACTION  
AUVERGNE-RHÔNE-ALPES



*(...) c'est ce type d'espaces qui manquent* » (Aura Hernandez, Nunaat, sur les Rencontres de la Chaire Transformations de l'action publique de novembre 2022).

La recherche d'informations sur les expériences d'autres acteurs de l'innovation est fréquente entre acteurs : « *on repère, on s'appelle (...) c'est une pratique assez naturelle dans les collectivités (...) et sur ces questions d'innovation, j'allais dire c'est plus naturel, de benchmarker, s'appeler* » (Aissia Kerkoub-Turk, ville de Lyon).

L'interconnaissance entre individus est un vecteur important des relations inter-organisationnelles. C'est souvent à partir de rencontres interpersonnelles et d'affinités que les échanges d'informations stratégiques se font, les coopérations se construisent et peuvent se développer.

Il est estimé qu'il est parfois difficile de trouver le bon interlocuteur dans une structure pour avoir un impact. Partager des expériences, des espaces de rencontre, est vu comme fondamental pour cette interconnaissance. Les visites in situ sont vues aussi comme d'importants vecteurs d'interconnaissance personnelle.

- Le rôle de l'intermédiation dans la construction de collaborations

L'intermédiation d'un acteur tiers est vue par certains acteurs comme un levier considérable. L'intermédiaire peut mettre en relation les personnes avec des problématiques ou intérêts communs ou complémentaires. La 27<sup>e</sup> Région et en particulier son délégué général, Stéphane Vincent, sont vus à la fois comme des acteurs ressources et comme des intermédiaires dans les démarches de benchmark. Dans la région AURA, il n'y a pas vraiment un acteur local identifié qui joue ce rôle.

L'intermédiaire peut jouer également un rôle de facilitation dans la construction de relation. Il joue un rôle sur les représentations des uns et des autres, lesquelles peuvent freiner ou bloquer les collaborations. Ce besoin est notamment ressenti entre administrations publiques et acteurs de l'économie sociale et solidaire. L'intermédiaire joue également un rôle de traducteur. Partager un langage commun est vu par plusieurs acteurs un point essentiel pour envisager et réaliser des collaborations. Installé à Clermont-Ferrand, le CISCA joue un rôle assumé de traducteur entre les administrations, citoyens et acteurs socioéconomiques. Cette organisation réfléchit également au rôle de l'intermédiation en tant que tiers de confiance, comme pilier des coopérations pérennes.

- Les asymétries entre territoires urbains et ruraux



Figure 8- Photographie atelier au sein de Sciences Po Lyon le 30 mai 2022.

## LES TERRITOIRES DE L'INNOVATION PUBLIQUE

MISSION DE RECHERCHE-ACTION  
AUVERGNE-RHÔNE-ALPES



Les acteurs identifiés de l'innovation publique résident pour la majorité dans les pôles métropolitains (Lyon, Grenoble, Clermont-Ferrand et Saint Etienne). A l'exception de quelques dynamiques (dans le Livradois et la Drôme), les territoires ruraux sont le réceptacle d'un nombre limité d'acteurs dynamiques. Face à la question d'une éventuelle « sous dotation » de ces territoires en termes d'acteurs et de compétences, se pose la question de l'adaptation des ressources ou de leur montée en régime.

Des acteurs ruraux considèrent que les petites villes en particulier ont besoin de davantage d'intermédiation, d'acteurs qui facilitent l'accès à d'autres compétences et manières de faire. La création de plateformes de ressources mutualisées est interrogée.

- Des fenêtres d'opportunités de collaboration et le besoin de vision stratégique

Les relations peuvent être facilitées par des fenêtres d'opportunité, comme le fait de répondre à un appel à projets collaboratifs ou à des volontés politiques. Cependant, ces opportunités peuvent être aussi des impasses, canalisant des ressources qui pourraient l'être sur des projets plus stratégiques pour l'organisation. Les appels à projet collaboratif entre plusieurs organisations de la DITP attirent l'attention de plusieurs acteurs. Cependant, l'exigence pour certains financements de devoir travailler avec un acteur de l'Etat déconcentré, bloque certaines ambitions : *« ce qui est compliqué, c'est lorsque la DITP conditionne ces financements à la présence d'une structure de l'État représenté au sein d'un Lab. Nous, on peut émarger à aucun financement de la DITP... Donc on se dit qu'il faudrait faire rentrer au Lab quelqu'un de la préfecture », « on a toujours en tête la préfecture ou d'autres administrations d'État, mais pour l'instant on n'a pas trouvé d'interlocuteurs avec qui en parler »* (Nadia Wolff, Grenoble-Alpes Métropole).

Un risque important consiste à décider de la réalisation de projets, en interne ou avec des partenaires, uniquement par opportunité ou par pressions, parfois du politique, qui ne sont pas alignées avec les orientations stratégiques. En lien avec ces fenêtres d'opportunité, la veille et l'échange d'informations sont des pratiques à développer. Une réflexion stratégique, qui laisse de la place à l'émergent, doit pouvoir orienter les efforts de mise en relation et de construction de communauté : les ressources humaines à disposition et le temps limité conduisent parfois à ne pas chercher à faire croître son réseau, à rester dans l'entre soi, à hiérarchiser les relations.

- De l'entre-soi à des gouvernances hybrides qui affrontent les controverses

Un entre-soi est d'ores et déjà visible, en place dans les pratiques d'innovation. L'entre-soi peut venir de la facilité relative à s'adresser à ceux qui parlent le même langage. Quand un acteur n'a pas développé un état d'esprit de collaboration, de réseau, ou que la communauté est bien établie avec des formes d'entre-soi, des inclinations à rester dans ses propres cercles se développent. Il est donc nécessaire d'hybrider davantage afin de transformer. Il s'agit immanquablement d'une approche englobante à laquelle il est primordial de réfléchir pour trouver comment embarquer

## LES TERRITOIRES DE L'INNOVATION PUBLIQUE

MISSION DE RECHERCHE-ACTION  
AUVERGNE-RHÔNE-ALPES



collectivement. Pour cela, des acteurs ont souligné l'importance de gouvernances hybrides des projets de transformation. Ces gouvernances permettraient de sortir des postures de dénomination, qui se traduisent souvent par des violences symboliques, par exemple dans les échanges entre élus et citoyens.

Ces formes de gouvernance participative doivent se fonder sur la mise en valeur des connaissances de chacun (citoyens, techniciens, élus...), sans a priori de valeur. Que chacun se sente en sécurité sur ses capacités et puisse partager ses propres enjeux est fondamental pour que les acteurs puissent établir le sens, individuellement et collectivement, de ce qui est proposé ou construit collectivement, des objectifs et de ses postulats sous-jacents. Cette création de sens dépend aussi de l'échelle : plus on est peu en nombre, plus facilement on fait sens. La gouvernance doit s'adapter à ces enjeux d'échelle.

Elle doit aussi prêter une attention particulière aux controverses entre acteurs à intérêts et parfois valeurs différentes : il convient de savoir les identifier et les discuter pour pouvoir construire ensemble. La confiance entre les personnes peut faciliter le traitement des controverses.

Un défi qui peut devenir un facteur bloquant à la collaboration concerne les modèles économiques des acteurs du partenariat : le caractère fragile, discontinu et aléatoire des financements de l'innovation publique crée des risques de paupérisation qui ne favorisent pas la coopération.

- L'expérience et la capitalisation

L'expérience dans l'innovation publique, et notamment les connaissances sur ce qui marche dans un projet d'innovation et dans la collaboration, sont jugés fondamentales. Il convient de pouvoir capitaliser sur ces expériences de terrain.

Les collaborations dans ce champ sont rarement capitalisées en outils, connaissances ou procédures qui facilitent les alliances futures. Le développement d'une culture de feedback et les conditions pour le réaliser plus systématiquement sont souhaitables.

Le cas d'administrations qui ont su ou non capitaliser sur les innovations qui ont émergé de la période du COVID (notamment, les micro-mobilités internes et externes) est parfois mentionné pour souligner la différence de capacités de capitalisation. L'« impossible retour d'expériences » sur les années de pandémie et de confinement illustre des cultures de management encore archaïques.

- Lourdeurs organisationnelles et différences de temporalités

Les lourdeurs administratives (modes d'organisation, de décision, de communication...) sont évidemment un frein à l'innovation. La collaboration d'acteurs des collectivités territoriales avec les universités représente un vrai intérêt pour les premières, mais pose également des difficultés, notamment du fait des formalités qui deviennent un coût élevé à la collaboration.

## LES TERRITOIRES DE L'INNOVATION PUBLIQUE

MISSION DE RECHERCHE-ACTION  
AUVERGNE-RHÔNE-ALPES



Les asymétries des temporalités en sont souvent un autre, il convient donc de prêter une attention particulière à la compréhension par tous et à la gestion des différentes temporalités des organisations et acteurs. Les temps des projets sont aussi des facteurs d'accélération dans les relations, mais ils peuvent aussi être des ornières. Dans une communauté, un bon manager saura aussi travailler sur les temps longs d'émergence d'idées et projets nouveaux, d'incubation, et saura même faire survivre une idée, en vitro, jusqu'à ce qu'elle soit reprise par les acteurs.

- La construction de communauté

Dans la construction de communautés, il importe de d'avoir des réalisations communes, des souvenirs en commun, voire des adversaires communs, afin de passer des interactions aux relations.

Les rencontres, aussi dans leur dimension informelle, ainsi que l'échange de bonnes pratiques sont constitutives de communauté. L'informel permet aux affinités personnelles de jouer leur rôle dans la création de relations, bases de la confiance interpersonnelle. Il convient, au même temps, de prévoir et construire une dimension organisationnelle qui s'ajoute au niveau relationnel, pour pérenniser des liens trop dépendants de la rotation de personnel.

Mobiliser des langages ou des outils inclusifs pour être compris par tous, avoir une posture empathique, ainsi que construire des projets que chacun s'approprié, contribuent à créer un récit commun engageant pour le déploiement de la communauté.

## LES TERRITOIRES DE L'INNOVATION PUBLIQUE

MISSION DE RECHERCHE-ACTION  
AUVERGNE-RHÔNE-ALPES



### 3.2. Description des écosystèmes en AURA

Nous décrivons dans une première partie les caractéristiques relevées de l'écosystème régional d'innovation publique, pour dans une deuxième préciser ses dynamiques en soulignant le rôle d'acteurs à portée régionale. Les acteurs avec une portée plus locale, y compris de Lyon, sont présentés dans les sections suivantes.

#### 3.2.1. La région AURA : une grande région avec un écosystème d'IP à la fois concentré et polycentrique, avec une dynamique naissante d'interconnexion

Des participants à cette enquête partagent une perception d'un écosystème régional de l'innovation publique à la fois relativement concentré dans son « *centre qui est assez clair* », Lyon, mais dont la dynamique est aussi le fait d'autres pôles sous-régionaux. Les principaux acteurs de l'Etat sont installés à Lyon, tout comme une des collectivités plus actives et avec un long historique dans l'innovation publique, à savoir la Métropole de Lyon. Des acteurs de l'innovation sociale et de l'innovation numérique sont aussi plus présents à Lyon. A Grenoble une dynamique portée par la Métropole et des acteurs du privé contrebalance la concentration de cette dynamique, tout comme Saint-Etienne et son pôle autour du design, et Clermont-Ferrand qui voit émerger des initiatives notamment autour de la municipalité et d'acteurs de l'économie sociale et solidaire (voir les sections suivantes consacrées à chaque territoire).

La présence de quelques acteurs forts à l'échelle régionale est accompagnée d'une dynamique partenariale et d'échange, encore assez faible, sauf quelques cas exceptionnels. Des acteurs publics qui « *isolés* », et manquent d'une « *vision partagée du territoire* », « *sans une gouvernance territoriale* ». Dans le cadre des financements destinés aux collectivités du Plan de Relance de la DITP : « *c'était une des régions où il y avait beaucoup de demandes de financement, j'ai pas mal d'échanges avec Grenoble, on a l'impression que c'est assez dynamique. Même dans le privé, Lyon c'est assez dynamique. Mais effectivement, pas forcément une connexion entre les acteurs aussi forte qu'on peut voir dans d'autres territoires où on peut observer qu'il y a des réseaux qui existent, où ils se regroupent de temps en temps. Je pense à PACA, à l'Occitanie, Bretagne, même Nouvelle Aquitaine il y a des cousinades qui sont faites par le Lab à la base, ils ont en train de faire un Lab au Grand Est* » (Camille Rouge, DITP). Ou encore « *sur le papier, je vois qu'il y a des réseaux, qui se disent réseaux et qui se revendiquent, je n'ai jamais entendu dire quelqu'un d'Auvergne Rhône Alpes, moi je suis au réseau d'Auvergne Rhône Alpes. Comme en Pays de Loire, il y a plein de régions qui revendiquent faire part du réseau régional* ».

## LES TERRITOIRES DE L'INNOVATION PUBLIQUE

MISSION DE RECHERCHE-ACTION  
AUVERGNE-RHÔNE-ALPES



### Encadré : Diagnostic collaboratif de l'écosystème d'innovation publique d'AURA

Dans un atelier où ont participé des acteurs du territoire régional, des éléments de diagnostic de l'écosystème de l'innovation publique d'AURA ont été proposés sur la base d'un travail collectif.

#### Forces :

- Des acteurs nombreux avec des compétences et des savoir-faire spécifiques, une certaine professionnalisation.
- Un territoire régional dynamique sur la question de l'IP.
- Un rapport aux usagers, un savoir-faire de co-construction avec l'utilisateur.
- Une absence relative de concurrence entre acteurs de l'innovation publique

#### Faiblesses :

- Des difficultés à contractualiser avec le monde universitaire. La question des différences des temporalités au cœur.
- Des difficultés à rentrer en relation avec les acteurs de l'État en région.
- Des difficultés pour capter les signaux faibles pour ensuite créer des partenariats.
- La question de l'adaptation des ressources aux territoires ruraux (considérés sous-dotés).
- Une absence de synergies entre acteurs, partiellement par manque d'information.
- Capitalisation de la formation qui pourrait être renforcée.
- Des métiers jeunes, en pleine structuration.

#### Opportunités :

- Prise de conscience des collectivités territoriales de l'intérêt de l'IP pour engager une dynamique, mailler sur les sujets d'innovation sociale et sa rencontre avec l'IP.
- Des sujets entiers qui demandent de nouvelles perspectives.
- La mise en place de tiers de confiance, personnes qui fassent le lien entre acteurs pour créer des coopérations pérennes.
- L'itinérance des Labs pour contrebalancer la sous dotation de certains territoires.
- Un écosystème de professionnels émerge, un réseau jeune en construction.

#### Menaces :

- Penser que l'outil magique existe ; ne compter que sur l'IP pour résoudre des problèmes majeurs.
- La concentration des ressources.
- L'IP s'incarne davantage dans les personnes que dans les relations de travail.
- Un manque de partage de compétences avec les acteurs hors IP.
- Le financement par appel à projets : formatage et empêchement.
- Des lobbies qui poussent dans le sens contraire de la construction de relations interacteurs.

## LES TERRITOIRES DE L'INNOVATION PUBLIQUE

MISSION DE RECHERCHE-ACTION  
AUVERGNE-RHÔNE-ALPES



Le premier acteur à niveau régional est la Préfecture de région et sa cellule d'innovation, Archipel. Créé en 2016, Archipel fait partie de la cible de la « *stratégie du premier cercle* » de la DITP, consistant à épauler les préfetures de région et leurs Labs. Positionnées avec un rôle de coordination de l'action de l'Etat en région, avec une perspective proche à celle de la DITP dans le champ interministériel, cette stratégie cherche à renforcer ces Labs comme des « *tête de réseau* » pour la diffusion de l'innovation publique dans les territoires. Cette stratégie cependant « *n'est pas toujours bien comprise (...) parce que ce n'est pas du tout vrai qu'on travaille qu'avec l'Etat, on a vocation à travailler avec tous les acteurs de l'innovation [publique]* » (Camille Rouge, DITP). La stratégie du premier cercle se concrétise notamment par des formations, des accompagnements pour mieux outiller les Labs de région et des financements.

Ainsi, dans le cadre du Plan de relance, la DITP a disposé d'une enveloppe de 4 millions d'euros pour la période 2021-2022, pour accompagner le renforcement des Labs de préfecture de région et la création de ces cellules là où elles n'existaient pas. Le Lab Archipel a reçu ainsi pour l'année 2022 un financement de 200 000 euros. Par ailleurs, la DITP a disposé d'une autre enveloppe de 4 millions d'euros, celle-ci à destination des collectivités. L'attribution des fonds aux collectivités a été « *déconcentrée* » aux préfetures de région. La répartition en Auvergne-Rhône-Alpes de ces fonds par la préfecture a pris plus de temps qu'ailleurs, ce qui peut être dû à la transition de coordination du Lab Archipel, mais aussi à une dynamique affaiblie par une absence de liens : « *on a pu voir en Auvergne Rhône Alpes, que pour des questions d'organisation, de transition, de bande passante, ce n'était pas simple, mais aussi, à mon avis, parce que les liens n'existaient pas forcément. On a vu c'était un peu politique dans la manière où ça a été distribué, ils ont voulu dire, on donne à tout le monde, on ne fait pas de jaloux, alors qu'il y a d'autres Labs qui ont dit tout de suite : on réfléchit aux critères, on fait un appel aux projets ou on réunit les collectivités, des choses qui se sont faites plus en co-construction, ou différemment* » (Camille Rouge, DITP). Ce constat pose aussi la question de la dynamique partenariale moins forte dans cette région.

Archipel a joué plusieurs rôles dans les dynamiques territoriales de l'innovation publique, qui ont suivi les phases de sa trajectoire. Dans sa première phase (2016-2021), Archipel a surtout joué un rôle d'essaimage. Grâce à son programme de formation, quelques dizaines d'agents d'acteurs déconcentrés et décentralisés ont pu se former notamment en techniques d'animation. Archipel a aussi joué un rôle de conseil sur certains projets d'innovation d'autres acteurs, y compris renforçant la légitimité de démarches parfois vues avec scepticisme. Dans la deuxième phase d'Archipel, après le temps de la prise de poste de la Cheffe d'Archipel et sa coordinatrice, et les arbitrages du préfet et de la SGAR sur les orientations stratégiques du Lab, Archipel se positionne comme un animateur de l'écosystème en proposant un nouveau réseau de laboratoires d'innovation de l'État, de ses opérateurs et des structures exerçant des missions de service public pour « *mutualisation des moyens, ressources et compétences* » de ces structures. D'un rôle d'essaimage dans l'écosystème, Archipel a l'ambition de passer à celui d'animateur.

## LES TERRITOIRES DE L'INNOVATION PUBLIQUE

MISSION DE RECHERCHE-ACTION  
AUVERGNE-RHÔNE-ALPES



*Encadré : « Etat, grand absent de l'innovation publique coopérative » ? Seul absent ?*

Dans le cadre des Rencontres annuelles de la Chaire transformations de l'action publique, du 16 novembre 2022, des agents de l'Etat, de collectivités et d'autres organisations ont discuté du rôle de l'Etat dans l'innovation publique.

L'atelier a débuté avec une phase d'étonnement : l'innovation représente-elle une fin en soi ? N'existe-il une forme d'injonction à innover, avec quels effets ? Est-ce grave si l'État était absent ? Quelle est la pertinence du rôle, du positionnement de l'Etat dans l'innovation ? Y a-t-il trop d'attentes vis-à-vis de l'Etat ?

Les participants ont ensuite proposé des éléments de contexte pour mieux comprendre la place de l'Etat dans l'innovation publique dans les territoires :

- Revenir à l'Histoire, en rappelant que le tropisme jacobin de l'Etat a conduit à une culture de l'exécution des décisions de l'Etat central, qui pourrait expliquer qu'il n'est pas toujours en capacité de laisser des marges de manœuvre à ses services déconcentrés
- Une autre idée suggère que la place de l'État n'est pas toujours confortable vis-à-vis de collectivités territoriales toujours plus puissantes et légitimes. Le terrain semble parfois déjà occupé par les autres acteurs publics, ce qui réduit la marge de plus-value pour l'action de l'Etat.
- Il y a un manque de compréhension du fonctionnement de l'Etat et de ses services déconcentrés ne permettant pas toujours d'identifier des interlocuteurs utiles et pertinents.
- Suite et conséquence des réformes successives de l'Etat : une réorientation du périmètre d'intervention et du spectre des missions de l'Etat ; une perte de nombreux effectifs et une réduction des moyens d'agir au sein des services déconcentrés, ce qui a été aggravé par une démarche insuffisante de gestion prévisionnelle et d'anticipation de compétences (Gestion Agile des Emplois et des Compétences/ Gestion Prévisionnelle de l'Emploi et des Compétences).
- Un des freins pourrait par ailleurs être les effectifs limités, voire très limités, au sein des services déconcentrés. La capacité de généralisation, de passage à l'échelle, d'effet de réseau, pour ainsi jouer son rôle de caisse de résonance, n'est pas saisie quand elle existe, ou n'existe guère.
- Le cadre managérial et de responsabilité est parfois peu lisible et pas clair : quand il existe, ce n'est pas toujours évident que le management promeuve une forme de droit à l'erreur ou à

## LES TERRITOIRES DE L'INNOVATION PUBLIQUE

MISSION DE RECHERCHE-ACTION  
AUVERGNE-RHÔNE-ALPES



l'échec, de prise de risque, ce qui pourrait expliquer un manque de proactivité à se saisir des enjeux de l'innovation.

- La détection des talents / actions à forte valeur ajoutée est à améliorer ; il convient de valoriser les travailleurs de l'ombre.

Concomitamment aux idées identifiées, les participants ont noté néanmoins que l'Etat sait, dans certaines conditions, amorcer, impulser et structurer des initiatives locales d'IP.

- L'Etat dispose d'atouts uniques à mobiliser, qui peuvent agiter et faire émerger des innovations, parmi lesquels la simple volonté politique.
- Il existe en outre des ressources et des moyens financiers qui représentent une force de frappe et d'action significative et puissante, ainsi que d'autres capacités d'intervention tels que le levier réglementaire.
- L'Etat peut également être moteur et utile lorsqu'il arrive à capitaliser sur les initiatives locales et se met en capacité à catalyser et penser le passage à l'échelle en dehors des collectivités. Car en effet, il convient de rappeler que l'Etat semble le seul acteur à pouvoir et devoir généraliser certaines innovations locales.
- Enfin, l'Etat peut agir pour susciter des vocations, soutenir des talents et amorcer de nouvelles formes d'actions, notamment à travers la mise en place de dispositifs innovants, des structures ou programmes tels ceux que la DITP, DINUM, le programme des « Startup d'Etat », ou celui des « Entrepreneurs d'intérêt général ».

Le Conseil Régional est aujourd'hui absent de l'écosystème régional d'innovation publique. Il n'est pas identifié comme un acteur de ce domaine, à Lyon ou ailleurs. Les personnes interviewées n'identifient pas les directions ou services qui auraient des fonctions ou responsabilités dans leur champ d'action, ou au contraire regrettent la difficulté à travailler avec l'exécutif ou avec l'administration. Les exécutifs d'autres collectivités expriment des difficultés à travailler dans ce domaine avec le Conseil Régional. Pour un acteur lyonnais de l'innovation sociale : « *travailler avec la région aujourd'hui c'est hyper-compliqué, on n'arrive pas à les mobiliser (...) sur des sujets comme le rééquilibrage ville-campagne, on travaille avec des villes hors métropole, et il y a une absence claire de l'acteur régional (...) dans l'écosystème il y a ce grand absent, la Région, je regrette, mais c'est comme ça !* » (David Rincon, CentSept).

Dans le cas particulier de l'écosystème du numérique, la Région est investie au travers de « Campus Région du Numérique », une agglomération d'acteurs autour de la formation et l'innovation avec le

## LES TERRITOIRES DE L'INNOVATION PUBLIQUE

MISSION DE RECHERCHE-ACTION  
AUVERGNE-RHÔNE-ALPES



numérique. Dans l'écosystème clé de la donnée, TUBA, qui est un acteur important (voir section Lyon), invite la Région à participer à sa gouvernance « *sans qu'elle ait particulièrement assisté.* » (Frédéric Lecoin, TUBA).

Les raisons invoquées de la difficulté à collaborer avec le Conseil Régional sont d'ordre de différences politiques et d'orientation en termes de stratégie d'innovation. D'une part, plusieurs acteurs lyonnais (TUBA, CentSept, Erasme) ont des liens organiques avec la Métropole de Lyon, et peuvent avoir l'impression d'être pris dans ce jeu d'acteurs : « *c'est nettement politique, c'est la confrontation entre la région et la métropole, il y a eu des frictions* » (David Rincon, CentSept) ; « *aujourd'hui il y a des considérations politiques qui rentrent en compte, et jusqu'à présent on ne peut pas dire qu'il y a eu beaucoup de liens, de soutien de côté de la Région, notamment parce que du côté politique il y a des sensibilités différentes (...) et puis, TUBA étant historiquement assez lié à la métropole (...) je regrette parce qu'on n'est pas un objet partisan* » (Frédéric Lecoin, TUBA).

D'autre part, des acteurs ont la perception que les politiques de soutien à l'innovation du Conseil Régional bénéficient plus aux entreprises et qu'elles se sont détournées du support à l'expérimentation, pour appuyer davantage la massification de quelques dispositifs : « *traditionnellement la région Auvergne Rhône Alpes a eu une vision très entreprise, ils accompagnent beaucoup les entreprises privées, c'est aussi la lecture politique de l'administration* » (David Rincon, CentSept).

### Encadré : Le choix de la massification vs l'expérimentation du conseil régional d'AURA

L'Agence régionale pour l'amélioration des conditions de travail d'Auvergne-Rhône-Alpes (Aract) est une association gérée par les partenaires sociaux régionaux, dont la mission est d'aider les entreprises, les branches et les organismes publics à améliorer les conditions de travail par des démarches faisant appel à diverses méthodes pédagogiques et participatives. Acteur de l'innovation sociale, les orientations stratégiques du Conseil régional se sont traduites par un changement substantiel de son rôle, de ses relations avec cette collectivité et son écosystème.

Dans les années 2000, des programmes sur les nouveaux modes de gouvernance, pratiques managériales ou d'ancrage territorial, avaient été des laboratoires pour que le conseil régional nourrisse ses dispositifs. Une tendance renforcée les dernières années, annoncée aux partenaires, consistait à diminuer l'appui aux expérimentations et renforcer les efforts de dispositifs de déploiement : « *on est passé d'une politique publique qui était très R et D à une politique publique qui cherche à déployer massivement ses actions* » (Jérôme Bertin, ARACT).

Un programme d'accès aux soins des personnes éloignées de l'emploi est illustratif à cet égard : « *on n'était pas du tout sur la même ligne de conduite de programme avec le nouveau conseil régional qui ne souhaitait pas avoir des expérimentations, mais qui souhaitait démultiplier des outils*

## LES TERRITOIRES DE L'INNOVATION PUBLIQUE

MISSION DE RECHERCHE-ACTION  
AUVERGNE-RHÔNE-ALPES



*déjà existants, voilà ça s'est arrêté là. Il y a beaucoup d'innovations qui se sont arrêtées avec la nouvelle mandature du conseil régional (...). Quand le nouveau Conseil régional est arrivé, il a souhaité mettre en place des dispositifs beaucoup plus efficaces selon ses critères, c'est-à-dire, arrêter d'avoir des dispositifs éclatés, des dispositifs qui ne se coordonnent pas à force de vouloir faire de l'innovation, et puis tout mettre en cohérence, en coordination, et aller vers les entreprises qui sont peut être les plus à même de recevoir des subventions, c'est-à-dire qu'au lieu d'aider les entreprises faibles, il vaut mieux d'aider les entreprises fortes, ce qui permettrait aux aides d'avoir un impact plus fort en termes d'emplois, de performance, etc. (...) Cette logique de massification a fait que des organismes comme le nôtre peuvent rentrer en concurrence avec d'autres organismes qui étaient nos partenaires ».*

La diminution des financements s'est accompagnée d'une augmentation de la concurrence et l'arrivée sur le marché du conseil « *des grands acteurs de la performance pure* » et l'apparition de « *partenaires concurrents* ».

Concernant les laboratoires d'innovation des collectivités, au-delà de contacts sporadiques d'échange d'informations, nous n'avons pas révélé une dynamique soutenue d'échanges et de collaboration entre eux à l'échelle régionale. Des Labs connaissent mal ce que font des structures similaires implantées dans la Région. Le seul espace d'échange et de collaboration qui a été institutionnalisé, on l'a dit plus haut, est le Laboratoire inter-administrations la Piste, qui est limité à Grenoble et à l'Isère. D'ailleurs, Nadia Wolff, référente de la Piste à Grenoble-Alpes Métropole, en faisant référence au support de la 27<sup>ème</sup> Région pour la structuration du Lab inter administrations, signale « *comme on avait cette porte d'entrée de la 27<sup>e</sup>, on s'est mis en contact avec des labos mais plus à l'échelle nationale, mais finalement au niveau de la région, on n'a pas eu beaucoup de contacts, on connaît mal ce qui se passe au niveau de notre territoire* ».

L'action s'organise depuis fin 2021 autour du Réseau des Labs AURA, regroupant des cellules d'innovation publiques et privée, s'inscrit dans cette ambition de coopération ; tout comme l'initiative plus récente de la création d'un réseau INTERLABS des Labs de l'État en Auvergne-Rhône-Alpes, par Archipel.

Face aux constats d'un écosystème régional avec des acteurs forts, mais fractionnés, peu interconnectés, des hypothèses sont avancées :

- Manque de volonté politique pour une gouvernance territoriale des sujets qui pourraient impulser l'innovation publique, lié à des enjeux politiques, par exemple entre le Conseil régional et la métropole de Lyon ;
- Une transition qui a pris du temps à la coordination d'Archipel, « tête de réseau » de l'action de la DITP dans la région ;
- Des acteurs individuellement forts qui ont moins besoin de collaborer ;

## LES TERRITOIRES DE L'INNOVATION PUBLIQUE

MISSION DE RECHERCHE-ACTION  
AUVERGNE-RHÔNE-ALPES



- Des dynamiques d'innovation qui se construit autour de personnalités, ce qui limite le périmètre des collaborations.
- Une concentration géographique d'acteurs forts à Lyon et l'insuffisance d'acteurs et de lieux d'intermédiation ;
- Une culture publique historiquement peu propice à la collaboration entre acteurs, qui pourrait être liée à un faible sentiment d'appartenance à la région Auvergne-Rhône-Alpes, contrairement à des régions comme la Bretagne ;

### 3.2.2. Lyon : des acteurs forts avec une dynamique partenariale peu développée

Lyon est le siège de plusieurs acteurs historiques et considérés comme forts de l'innovation publique en Auvergne-Rhône-Alpes. Cependant, malgré l'action de certains acteurs, pour plusieurs participants à l'enquête il n'y a pas de véritable dynamique partenariale développée entre ces acteurs.

Un acteur clé dans plusieurs écosystèmes d'innovation publique est la Métropole de Lyon, entre autres au travers de la Direction de la Prospective et du Dialogue Public. La Métropole apparaît comme un opérateur souvent été l'initiative de la création d'organismes et de lieux, jouant un rôle d'accompagnement de leur développement, et « *d'organisateur d'écosystème* », avec une « *politique volontariste* ».

La Métropole a ainsi été à l'initiative de la création de TUBA. Sous la forme d'association, TUBA est un living-lab et un tiers-lieu qui accompagne les démarches d'innovation des acteurs du territoire qui visent des solutions aux enjeux urbain (mobilité, logistique urbaine, énergie...) avec une approche par la donnée et les usages. Elle accompagne aussi le développement d'entreprises. TUBA est né en 2014 sous l'impulsion de la Métropole de Lyon et de grandes groupes privés (Imaginove, Veolia, EDF, SFR), en parallèle avec la création de Data Grand Lyon, une plateforme de mise à disposition de données de la Métropole pour favoriser son croisement avec des données privées. D'une ambition initiale de faire de TUBA l'animateur de cette plateforme, la gouvernance de l'association l'a orienté vers l'intégration des enjeux urbains et vers une fonction d'animation de l'écosystème de la donnée. La Métropole continue de participer à sa gouvernance.

La Métropole a aussi joué un rôle de structuration d'un écosystème par la création de dispositifs, dans le domaine de l'accompagnement à l'émergence de nouvelles entreprises, l'autre domaine d'activité de TUBA. Pour son directeur : « *il y a la Métropole de Lyon qui a une action volontariste sur le sujet notamment à travers le réseau LYVE qui est un réseau qu'elle a créé pour identifier et animer les acteurs de l'accompagnement, et veiller à la cohésion, la cohérence de cet ensemble (...) il y a avait dans un premier temps des objectifs d'attractivité comme dans d'autres territoires, et des objectifs de*

## LES TERRITOIRES DE L'INNOVATION PUBLIQUE

MISSION DE RECHERCHE-ACTION  
AUVERGNE-RHÔNE-ALPES



développement économique par la création d'emplois, non pas uniquement vers les entreprises à fort potentiel, mais aussi avec les petites start-ups qui créent des postes » (Frédéric Lecoin, TUBA).

Un autre acteur qui a émergé par initiative de la Métropole de Lyon, et de grandes entreprises (Sanofi, Bouygues, Veolia, La Poste...) est le Centsept, association qui vise à créer des liens et des coopérations entre acteurs publics, privés et de l'ESS afin de développer des projets à impact social et environnemental. Il est né en 2014 sous l'impulsion en particulier de la direction de l'économie de la Métropole, qui travaillait sur l'innovation sociale, et qui a mobilisé des acteurs de grandes entreprises dans le but créer un lieu « neutre » qui facilite la coopération et soutienne l'entrepreneuriat social à Lyon et en AURA. La métropole de Lyon participe à sa gouvernance.

Erasme est un « dinosaure » (sic), un acteur historique de l'écosystème. Contrairement à TUBA et au Centsept, Erasme est un service interne de la métropole de Lyon : « à la fois intégré dans l'organigramme de la métropole et un agitateur, une particule un peu particulière dans l'univers d'une collectivité. » Depuis les débuts dans l'ancien canton de Saint-Laurent-de-Chamousset, son intégration au sein du département du Rhône depuis 1998, et son développement comme un service de la Métropole de Lyon à partir de 2015, le champ d'action a évolué pour se présenter aujourd'hui comme « un service public d'innovation ». Sorte de living-lab, Erasme contribue à la politique d'innovation publique et numérique de la métropole de Lyon par le prototypage et test de solutions, avec une « approche allie frugalité et agilité et privilégie le prototypage et le design participatif ». Erasme anime L'UrbanLab, lieu d'idéation, prototypage et expérimentation de solutions numériques pour les politiques de la métropole.



Figure 9 - Présentation de la mission par Christian Paul lors de la journée de l'innovation publique organisée par la chaire, 16 novembre 2022.

Au-delà d'Erasme, les acteurs de l'innovation publique dans le territoire identifient clairement la Direction de la Prospective et du Dialogue Public (DPDP) comme acteur centrale de l'innovation publique de la Métropole. Cette direction a comme vocation d'accompagner la Métropole de Lyon dans sa

compréhension des évolutions de la société pour faire évoluer ses politiques publiques et leur mise en œuvre. Elle promeut et expérimente des méthodes, des approches, des actions pour développer des réponses plus adaptées aux attentes et aux besoins des habitants, des différents bénéficiaires de l'action publique.

La centralité de la Métropole sur quelques sujets, dont l'innovation numérique et l'innovation sociale, pose la question d'une éventuelle dépendance de certains acteurs à l'égard de cette collectivité. Pour un acteur de l'innovation sociale : « il y a la question de l'équilibre, d'un rééquilibrage, parce

## LES TERRITOIRES DE L'INNOVATION PUBLIQUE

MISSION DE RECHERCHE-ACTION  
AUVERGNE-RHÔNE-ALPES



*qu'aujourd'hui tous les projets passent par la métropole, donc voilà...Comment on rééquilibre ces sujets ? ». Un acteur regrette à cet égard l'absence de la Région : « « la réflexion de la région et la métropole comme un ensemble articulé doit être prioritaire, et ce n'est pas le cas ».*

Parmi les autres collectivités territoriales, la ville de Lyon apparaît comme portant une « *nouvelle dynamique* » de transformation interne, voire comme un « *nouvel acteur* » pour certaines thématiques en lien avec ses partenaires. Le changement politique de 2020 et la nouvelle direction générale de services ont insufflé ce nouvel élan à l'intérieur de la collectivité. Elle s'est traduite par un nouvel organigramme et la création d'un poste de secrétariat général « *conçu comme une entité qui vise à être poil à gratter, à déranger, à remettre en cause des fonctionnements acquis* » (Aissia Kerboub-Turk, Ville de Lyon). Aissia Kerboub-Turk a pris le poste de Directrice Générale Adjointe en charge du secrétariat général, responsable de la transformation et de fonctions plus classiques (assemblées délibérantes, fonctions support...). Elle arrive à ce poste après des responsabilités ayant comme fil rouge la transformation, à la ville et agglomération de Saint-Etienne et à la ville d'Annemasse, où elle a impulsé le projet d'administration libérée (qui deviendra ensuite, administration libérante). Le nouvel exécutif, le renouvellement de profils des élus de la ville de Lyon et le plan de mandat « *vont vraiment percuter la culture administrative lyonnaise qui (...) a été celle d'un centralisme interne, d'une forme de déresponsabilisation au fur et à mesure du temps des équipes, et d'un très faible encouragement à l'initiative des agents. Tout cela est impacté par le maire en premier chef qui fonctionne très différemment, par une envie de fonctionner de manière horizontale, d'encourager l'initiative des agents, et de décentraliser le fonctionnement parce qu'on est convaincu que l'administration ne peut être résiliente et répondre à tous les enjeux uniquement en fonctionnant comme cela* ».

La nouvelle dynamique de transformation interne de la mairie de Lyon a comme fils conducteurs le décroisement de l'organisation, la promotion du croisement des regards pour renforcer la pluridisciplinarité interne ; et améliorer le management interne pour en tirer tout le potentiel individuel et collectif. Le nouvel projet d'administration en est un pilier, avec des projets transversaux qui visent à décroiser les métiers, comme le mécénat de compétences ou des courtes immersions de métiers et fonctionnements de type « *vis mon job* ».

A cette « *nouvelle dynamique* » de transformation interne, s'ajoute une ouverture à l'échange et la collaboration avec d'autres acteurs. Dans le nouvel projet d'administration, le mécénat de compétences pourrait être aussi en externe : « *créer un cadre pour mettre à disposition des compétences sur un temps défini, pour mettre à disposition à des organisations comme des associations, partant du postulat qu'on n'a pas le monopole de l'action publique et de l'intérêt général, qu'ils sont aussi partagés par d'autres entités* » (Aissia Kerboub-Turk, Ville de Lyon). Le projet d'une « *école de la résilience* », dont l'idée a été lancée en 2022 par la ville, projette une gouvernance partenariale. Il s'agit d'une entité de formation-expérimentation-recherche-action-débat public, multi-acteurs (chercheurs, entrepreneurs, associations, artistes, agents publics, élus locaux...), qui

## LES TERRITOIRES DE L'INNOVATION PUBLIQUE

MISSION DE RECHERCHE-ACTION  
AUVERGNE-RHÔNE-ALPES



visé à réfléchir, proposer des politiques publiques, les tester, sur les thématiques du « triptyque lyonnais » : transition écologique, solidaire et démocratique.

En termes d'innovation sociale, qui ne serait pas très développée en interne, existe un partenariat en cours de montage avec « AlterIncub », un incubateur venu de l'ESS pour créer un événement printemps 2023 : comment, autour de certaines problématiques de politique publique, travailler avec des méthodes de l'innovation sociale sur une journée. Un acteur de l'ESS confirme : « *le changement de l'administration, la nouvelle posture politique a permis aussi l'émergence de beaucoup d'espaces de discussion, d'échange* » (David Rincon). Cette ouverture est aussi remarquée par un acteur de l'innovation sociale et numérique, qui constate que ces acteurs ont « *depuis peu, des interactions avec la ville de Lyon* » (Frédéric Lecoin, TUBA).

Les interactions entre les collectivités territoriales présentes à Lyon, sur le sujet de l'innovation publique sont peu nombreuses. Sur le projet d'administration, la ville de Lyon a échangé avec la ville de Caluire et Cuire et la Métropole d'Alpes Grenoble.

Cette absence générale de dynamique partenariale est regrettée par autres acteurs, concernant plus généralement les acteurs publics. Une prestataire remarque l'absence d'espaces de rencontre et échange entre ces acteurs de l'innovation publique, en regrettant qu'ils semblent « *échanger peu ou pas* », avec des fonctionnements « *très sillotés, fragmentés* ». Il semble avoir peu ou pas de dispositifs fonctionnels d'intermédiation entre les différents acteurs, publics et privés, nombreux dans la ville-centre de la région.

Quelques exceptions cependant sont notables : le travail de mise en réseau notamment à travers les formations de facilitation qu'a réalisé Archipel dans sa phase d'émergence, ou les interactions entre acteurs sur certaines thématiques précises, comme l'ADEME et le Drélab.

*Encadré : Des réseaux étendus en France et au-delà pour appréhender les questions « qui montent. »*

Le sentiment d'isolement des innovateurs publics semble renforcé quand ils abordent dans leurs administrations des questions peu explorées, et se tournent vers des réseaux plus étendus.

Dans les mots d'un agent d'une collectivité grenobloise : « *on n'est pas compris la plupart du temps par nos confrères dans la collectivité, ça pose plusieurs enjeux. En gros, on détecte quelque chose, on se dit que c'est une bonne idée, on n'a pas encore tout compris, sa portée, etc., il y a un grand travail d'intégration de tout ça (...) il y a un décalage qui peut se créer entre les quelques personnes qui sont vraiment dans ces sujets, vraiment en pointe, et même des collègues très proches* ». (Xavier Perrin, ville de Grenoble)

## LES TERRITOIRES DE L'INNOVATION PUBLIQUE

MISSION DE RECHERCHE-ACTION  
AUVERGNE-RHÔNE-ALPES



Face à ces enjeux et situations, les acteurs forment des réseaux avec des acteurs sur tout le territoire national, parfois avec des contacts internationaux. La ville de Montréal est mentionnée pour des questions de transformation interne des administrations, et des réseaux de villes en Italie pour les questions des « communs ». Pour les questions d'avant-garde, des acteurs évoquent également des réseaux en dehors des administrations, et particulièrement dans la recherche.

Pour un acteur qui travaille sur les questions de la comptabilité écologique et de l'évaluation des politiques publiques à l'aune de la redirection écologique : *« L'écosystème de l'innovation publique en Auvergne-Rhône-Alpes, pour moi il se joue pas forcément à l'échelle locale (...) aujourd'hui l'innovation consiste à s'attaquer aux vrais problèmes, aux limites planétaires qui sont dépassés, les crises sanitaires qui se développent, les problématiques climatiques, comment les collectivités peuvent être plus résilientes, etc. Et aujourd'hui les réponses je ne les trouve pas dans ma ville, je les trouve à Clermont Ferrand, à Paris, dans des réseaux nationaux (...) Tout ce que j'ai fait, c'est à 90%, grâce à des agents externes, des partenaires externes, des universitaires représentant 70%... l'IEP, la fac de droit, l'institut d'urbanisme... ».*

Une autre dynamique, où la Métropole a joué aussi son rôle, concerne les acteurs de l'enseignement et la recherche. Dans le sillon du Schéma de développement universitaire (2010-2020), rédigé conjointement par la Métropole de Lyon et l'Université de Lyon, l'ancien président de cette Communauté d'universités et établissements (ComUE) a fortement porté le projet de la Fabrique de l'innovation. Il s'agissait d'un tiers lieu de rencontre et de synergies entre les acteurs socioéconomiques et de l'enseignement et la recherche. L'impulsion par l'Université de Lyon a servi à l'émergence d'autres initiatives. Renaud Payre, alors directeur de Sciences Po Lyon, s'est prévalu alors de ce contexte favorable et a créé la Public Factory, une « cousine » de la Fabrique de l'innovation.

### Encadré : La Public Factory : du dispositif pédagogique au tiers lieu d'innovation publique

La Public Factory de Sciences Po Lyon a été lancée en 2018. Elle a émergé de la rencontre entre des dynamiques émergentes dans le monde universitaire et une fenêtre d'opportunité propice à la création d'un dispositif expérimental.

D'une part, les établissements font face à une demande croissante des étudiants pour faire face à des expériences pédagogiques de « mise en situation » et souhaitent s'engager dans des projets « réels » de transformation dans la société, appelant des innovations dans la manière de les accompagner dans leur formation. Aussi, les établissements universitaires s'engagent de plus en plus dans le renforcement des liens entre sciences et société, explorant les sciences ouvertes et participatives et la complémentarité entre savoirs scientifiques et les savoirs d'expériences. D'autre part, la création de la Fabrique de l'innovation dans l'université de Lyon a ouvert une fenêtre d'opportunité que Renaud Payre, alors directeur de Sciences Po Lyon, a saisi pour proposer et porter la création d'un dispositif pédagogique expérimental visant à rapprocher science-société-mondes socio-économiques et publics. Ce dispositif, au-delà de proposer des

## LES TERRITOIRES DE L'INNOVATION PUBLIQUE

MISSION DE RECHERCHE-ACTION  
AUVERGNE-RHÔNE-ALPES



modalités de formation-action alignées avec ces tendances émergentes, devait aussi permettre de renforcer l'ancrage territorial de Sciences Po Lyon, par la création de partenariats plus étroits avec les acteurs du territoire.

Depuis 2018, la Public Factory s'est consolidée comme « *une fabrique de projets mobilisant les étudiants autour de problématiques d'action publique et d'intérêt général concrètes et originales pour lesquelles les sciences humaines et sociales peuvent apporter des pistes de réflexion utiles et des réponses. L'objectif consiste à créer des liens entre étudiants, chercheurs, acteurs publics, parapublics et socioéconomiques autour de sujets de transformations de l'action publique.* » (Plaquette de présentation).

Ce dispositif pédagogique permet à des équipes d'étudiants de 4<sup>ème</sup> année de Sciences Po Lyon, ainsi qu'aux étudiants d'établissements partenaires (Lyon 2, Lyon 3, ENS, UJM, école d'arts et de design), de se confronter, comprendre et être force de proposition face à une problématique réelle portée par un partenaire (collectivités, acteurs institutionnels, opérateurs de service public, associations...). Les étudiants réalisent des immersions terrain, des enquêtes ou encore d'expérimentations qui sont accompagnés par un encadrant académique. Ils agissent dans une logique de co-construction avec le partenaire. Il s'agit « *d'apprendre en faisant, tester des solutions, préparer une prise de décision, innover, accélérer un projet, prendre du recul sur une situation complexe en mixant citoyen.nes, agents publics, élu.es, enseignant.es – chercheur.es* ». Depuis son lancement, plus de cinquante projets ont été menés avec des partenaires comme la ville de Vaulx-en-Velin, Oullins, Caluire et Cuire, Villeurbanne, Saint Etienne, la Métropole de Lyon, la CAF du Rhône, ENEDIS ou encore l'association culturelle Arty-Farty.

La création et le développement de la Public Factory ont été possibles par le support de ses partenaires, dont la Métropole de Lyon qui a pu « *donner de la force au dispositif* » (Martine Huyon, responsable de la Public Factory). Sans le portage de l'ancien directeur de Sciences Po Lyon auprès de la Métropole, « *le dispositif aurait pu être mort-né* ». En plus du portage dans la phase de négociation, l'ingénierie a permis au dispositif de prendre forme et d'en assurer le fonctionnement. Martine Huyon a ainsi pris les fonctions de responsable de la Public Factory, en lien avec un enseignant-chercheur responsable pédagogique du dispositif. Le rattachement avec les chaires de Sciences Po Lyon et en particulier la Chaire Transformations de l'action publique, permet d'alimenter le débat scientifique et public autour des transformations innovantes de l'action publique.

L'année 2023 concrétise une évolution de la Public Factory. Sur la base du dispositif pédagogique innovant qu'elle représente, elle se projette comme un assemblage autour de la transformation innovante de l'action publique, « *une fusée trois étages, on a besoin de tous les étages pour fonctionner* » : un projet pédagogique, un projet de recherche, et un tiers-lieu. Le printemps de 2023 verra la concrétisation de ce nouvel élan avec l'inauguration du tiers-lieu Public Factory au cœur du parc public du Sergent Blandan dans le 7<sup>e</sup> arrondissement de Lyon. Ce lieu se veut « *ouvert sur son territoire où l'on pourra se former, rechercher, imaginer et débattre sur l'action publique et ses mutations actuelles et à venir* ». Sur 800 M<sup>2</sup> et trois étages, il disposera notamment d'un rez-de-chaussée adapté au travail individuel et collectif, de salles modulables dédiées à la créativité et d'une salle de conférence.

Dans cet écosystème des acteurs de l'enseignement et de la recherche, un autre acteur, la Boutique des Sciences de l'université de Lyon « *permet aux associations ou collectifs de citoyens de bénéficier*

## LES TERRITOIRES DE L'INNOVATION PUBLIQUE

MISSION DE RECHERCHE-ACTION  
AUVERGNE-RHÔNE-ALPES



de l'expertise d'une équipe universitaire et de consolider ainsi leurs actions, d'en évaluer l'impact ou d'expérimenter des approches innovantes » (site internet). Elle a été accompagnée dans son émergence par la Direction de la Prospective et du Dialogue Public de la Métropole de Lyon. L'École Urbaine de Lyon et l'Université de Lyon ont par ailleurs ouvert un espace « inspirateur » de découverte et discussion qui aborde des thématiques centrales pour l'action publique et son évolution, notamment au travers de l'évènement annuel lancée en 2019 « A l'école de l'anthropocène ».

### 3.2.3. Grenoble : un territoire d'initiatives de collaboration multi-acteurs, en quête de direction ?

Les acteurs réunis lors de l'atelier territoire du 28 novembre 2022, considèrent que la ville de Grenoble et ses territoires proches sont le réceptacle d'un nombre élevé d'initiatives multiples agissant dans le champ de l'innovation publique. Le nombre et la diversité sont vus comme une opportunité pour conduire des projets importants nécessitant la conjugaison de moyens. Cependant, le manque de lisibilité des acteurs et leurs actions, le manque de temps et les partenariats déjà en place rendent difficiles les échanges et la mise en place de nouveaux partenariats.

Le tissu économique de Grenoble et ses territoires proches a joué un rôle dans les dynamiques territoriales de l'innovation publique. En Auvergne-Rhône-Alpes, cette enquête a trouvé des liens plus manifestes entre le monde économique et de la recherche industrielle, et l'innovation publique. En premier lieu, c'est dans le cadre du centre de recherches du Commissariat à l'Energie Atomique (CEA), que le laboratoire du département de l'Isère a émergé. En effet, c'est dans ce cadre qu'un collectif d'entreprises a propulsé le Ideas Lab, un living-lab pour développer les capacités de conception et d'expérimentation des entreprises. Magali Cross, référente de l'innovation dans le département de l'Isère, a alors été mise à disposition de ce Lab pendant plusieurs années « c'est à partir du monde de l'entreprise qu'ils sont rentrés dans la boucle l'innovation, et puis maintenant ils se sont à nouveau tournés vers l'interne » (Hélène Clot, Grenoble-Alpes Métropole). Ce mécanisme, unique dans ceux relevés par cette enquête, a pu jouer un rôle d'importation de méthodes et d'impulsion des dynamiques d'innovation dans le secteur public.

C'est aussi dans ce territoire que des start-ups qui abordent des sujets d'intérêt général ont été mentionnées. La French Tech in the Alpes est installée à Grenoble. Elle se présente comme un mouvement collectif engagé pour le développement des start-ups et le rayonnement de l'économie du numérique, des nouvelles technologies et de l'innovation sur le sillon alpin, elle anime et déploie les programmes nationaux de la French Tech et développe des projets locaux. Son programme Territoires Solutions, lancé en 2018, vise à permettre aux acteurs publics et parapublics d'expérimenter les solutions proposées par les start-ups. Il part de l'identification d'une problématique de l'acteur public, la rencontre avec des start-ups qui travaillent à des pistes d'expérimentation, et le déploiement de la solution.

## LES TERRITOIRES DE L'INNOVATION PUBLIQUE

MISSION DE RECHERCHE-ACTION  
AUVERGNE-RHÔNE-ALPES



Enfin, c'est aussi dans ce territoire qu'a été signalé la tendance de certains acteurs publics à préférer les solutions « clé en main » proposées par des start-ups. Selon un prestataire constitué en coopérative : « on a l'impression que nos interlocuteurs ont tendance à reléguer cette innovation participative ou technologique du côté des start-up. En gros, en disant, il faudrait qu'une start-up nous fasse la solution, et puis éventuellement on l'achèterait. On a l'impression qu'on vit une sorte de repli, en tout cas sur le territoire grenoblois...une réticence à se saisir des possibilités du numérique pour le mettre au service d'une action publique renouvelée ».

Parmi les acteurs publics organisés dans le domaine de l'IP, Grenoble Alpes Métropole est souvent mentionnée. La Direction de la Stratégie, Innovation et Relation Citoyenne (DSIRC) de Grenoble Alpes Métropole est connue par plusieurs acteurs d'Auvergne-Rhône-Alpes, au-delà du territoire grenoblois. Son objectif est d'accompagner les transformations de l'administration, pour « une action



Figure 10 - Photographie prise pendant notre atelier organisé à Grenoble.

plus pertinente, c'est-à-dire, orientée usager et plus efficiente avec un volet d'aide au pilotage » (Hélène Clot, Grenoble-Alpes Métropole) et du territoire. Cette direction dispose d'un pôle Participation, sur des sujets de concertation obligatoire et volontaire, avec une plateforme participative et une attention particulière à la question d'appropriation des usages et aux projets d'expérimentation ; et d'un pôle Evaluation, Prospective, Pilotage, Innovation. Elle comprend une équipe de 15 personnes, avec des compétences d'observation, prospective, pilotage, innovation, évaluation, concertation. Nadia Wolff est la chargée d'innovation au sein de cette direction.

Certaines caractéristiques de cette direction pointent vers un degré de maturité plus élevé, comparativement à d'autres cellules d'innovation. Un prestataire a signalé que cette maturité pouvait être visible au travers des commandes de Grenoble Alpes Métropole. Un appel d'offre en particulier qui associait à la fois les sciences comportementales et le design des politiques publiques, en accordant à chaque approche « sa juste place », était à signaler selon ce prestataire. Pour Aura Hernandez, associée de Nunaat, après une « vague » des commandes publiques autour des sciences comportementales, certaines administrations commencent à questionner leur place dans l'élaboration des politiques publiques, et à interroger avec une approche plus holistique leurs articulations possibles avec d'autres approches ainsi que les changements des pratiques organisationnelles que ces approches impliquent pour être transformatrices. Aussi, comme caractéristique de cette direction, Brice Dury de l'agence Pratico-pratiques, un autre prestataire, évoque le double portage de projets dans lesquels il a pu intervenir, avec l'intervention d'un service technique (par ex. gestion déchets, service logement...) en association avec la direction stratégie et

## LES TERRITOIRES DE L'INNOVATION PUBLIQUE

MISSION DE RECHERCHE-ACTION  
AUVERGNE-RHÔNE-ALPES



innovation publique « *il y a cette double casquette côté métropole qui est intéressante, qui fonctionne très, très bien* » (Brice Dury, Agence Pratico-Pratiques). Le double portage, sous la condition qu'il soit accompagné par de bonnes postures de la cellule d'innovation et du service technique appropriées, devrait permettre l'hybridation de connaissances et compétences, bénéfique au succès des projets de collaboration.

Dans le champ des administrations territoriales, la ville de Grenoble avait des fonctions liées à l'innovation réparties dans plusieurs postes, et a créé un poste à l'innovation vers 2018. Le CCAS de Grenoble a décidé de créer une cellule d'innovation un peu avant, essentiellement tournée vers l'interne. Elle est rattachée à la direction générale, avec trois personnes chargées d'innovation qui travaillent sur des projets transversaux, pas uniquement sur l'accompagnement méthodologique en innovation.

Les fonctions des cellules d'innovation de la ville, du département et de la métropole sont assez proches, celles du CCAS un peu moins. Ces quatre organisations se sont associées pour fonder le Lab la Piste inter-administration. La Piste est le seul espace identifié de collaboration institutionnalisé entre ces quatre administrations.

Au-delà de la collaboration sur certains sujets, notamment dans le cadre de la Piste, pour des acteurs réunis dans l'atelier territoire de Grenoble, la connaissance et la création de liens entre les acteurs locaux n'est pas évidente. Les laboratoires d'innovation ont le mérite d'offrir un espace de rencontre et d'échange, mais cela est vécu par les acteurs du territoire comme étant insuffisant. En effet, les acteurs des mêmes domaines ou thématiques développent des entre-soi qui freinent les échanges et collaborations avec des structures en dehors de leur cercle de recherche ou d'action.

Au sein des collectivités territoriales, les appréciations ne sont pas unanimes. Un acteur déplore une dynamique plus concurrentielle que collaborative « *on n'est pas dans le commun, pas dans le partage* ». Cette dynamique serait due à une convergence insuffisante sur l'intérêt stratégique à travailler ensemble, traduit, entre autres, par le niveau de mutualisation : « *Grenoble a 15 ans de retard sur la mutualisation (...) à Rennes ça fait 10 ans qu'il n'y a plus d'enjeux de mutualisation entre la ville et la métropole... A Grenoble, c'est toujours un problème. Donc, comment imaginer faire des choses ensemble à Grenoble alors qu'on a 15 ans de retard sur le faire ensemble (...) il y a un problème. (...) le territoire grenoblois n'a pas toujours compris que, s'il ne soutient pas son territoire centre, il rétropédale... (...)* ».

Les espaces « neutres », dans le sens où ils n'appartiennent à aucune administration en particulier, sont vus comme propices à la rencontre et à l'établissement de dynamiques collaboratives. Ces espaces peuvent même se produire à l'extérieur du territoire. Ainsi, pour un acteur d'une collectivité, qui évoque des rencontres avec d'autres collectivités du territoire organisés à Paris par la 27<sup>ème</sup> Région : « *on arrive peut-être à mieux coopérer en dehors du bassin de vie, parce que justement on s'éloigne de cette pression politique qui nous empêche de faire des choses* ».

## LES TERRITOIRES DE L'INNOVATION PUBLIQUE

MISSION DE RECHERCHE-ACTION  
AUVERGNE-RHÔNE-ALPES



Néanmoins, la logique de concurrence peut être aussi un levier de l'innovation : « *cela permet aussi de tester des choses en parallèle et faire des émulations (...) ça permet quand même faire avancer les idées par cette logique* ». (Xavier Perrin, Ville de Grenoble).

### *Encadré : le miroir d'une région avec un « couple État-Région », l'Occitanie*

Oasis est un réseau d'acteurs de l'innovation publique en région Occitanie. Il a été lancé en 2017 ; il est composé d'un nombre variable d'organisations, mais dispose d'une base de 20 à 25 acteurs qui participent de manière plus constante aux discussions et aux événements du réseau. Depuis son lancement, il est principalement porté par le Conseil Régional d'Occitanie et par la Préfecture de la Région. Il a réalisé plusieurs rencontres, dont l'une rencontre du numérique responsables ou des impacts de l'intelligence artificielle, et un appel à manifestation d'intérêt.

Fin 2022, les porteurs de cette initiative ont convoqué les membres pour discuter des défis et orientations stratégiques du réseau, sur la base de réflexions conduites par quelques membres du réseau accompagnés d'un prestataire externe. La constitution d'une gouvernance qui comprenne des acteurs au-delà du « *couple Etat-Région* », est un des principaux chantiers.

L'étendue du territoire de la région d'Occitanie, polycentrique avec Montpellier et Toulouse comme principales métropoles, est identifiée comme un défi majeur pour les dynamiques que le réseau souhaite impulser. Une autre orientation concerne la nécessité de clarifier davantage « l'offre de services du réseau » : sur la base de la réciprocité, l'idée est d'imaginer et formaliser des types d'appuis entre les membres du réseau, avec la possibilité de développer des outils qui pourront devenir des communs. Dans ce sens, quatre expérimentations pour tester l'offre de services ont été lancées en 2022 et continueront en 2023 : des résidences sur site, des appuis à la prise de recul et à la réflexion, du co-développement, etc.

La trajectoire et la projection dans le futur de ce réseau semblent facilitées par :

- Le portage commun d'un « *couple Etat-Région* », inexistant ailleurs. Reste à interroger l'origine de ce double portage et plus largement, la trajectoire de relations entre l'Etat déconcentré et le Conseil Régional.
- Une attention particulière à l'équilibre territorial, lors de la fusion de deux régions, le Languedoc-Roussillon et le Midi-Pyrénées, et le caractère polycentrique de ce nouveau territoire.

Des collectivités territoriales n'ont pas de relations de collaboration avec Archipel. Le laboratoire de la préfecture de région est tantôt perçu comme une organisation qui s'adresse, en région, aux services déconcentrés et pas aux collectivités territoriales, tantôt comme une organisation avec peu

## LES TERRITOIRES DE L'INNOVATION PUBLIQUE

MISSION DE RECHERCHE-ACTION  
AUVERGNE-RHÔNE-ALPES



de prise dans le territoire : « on a toujours en tête la préfecture ou d'autres administrations d'Etat mais pour l'instant on n'a pas trouvé d'interlocuteurs avec qui parler ». Cette observation rejoint une conclusion de l'atelier territoire de Grenoble : « se pose la question de la présence ou de la visibilité de l'Etat. Certains participants manifestent la difficulté à identifier ou à établir des liens avec les interlocuteurs des services déconcentrés de l'Etat. »

Dans le territoire régional, des acteurs associatifs ou en coopérative avec un certain degré de maturité apportent à la dynamique de l'écosystème. Dans le domaine du numérique, la Turbine se définit comme une fabrique collaborative de services numériques d'intérêt général. C'est une coopérative à visée citoyenne, à « *lucrativité limitée* », de 6 salariés, de services d'outillage numérique pour les collectivités locales et acteurs parapublics. Elle a travaillé avec le département de l'Isère, la métropole ou la ville de Grenoble. Dans le domaine de l'innovation sociale, le Groupement des possibles et les associations qui le composent, développent depuis 1994 des expérimentations en faveur de l'autonomie des personnes en situation de grande précarité. Le Groupement des possibles projette un laboratoire « innovation et précarité », « *une place de réflexion, d'inspiration, de formation, de co-construction et de capitalisation des solutions nouvelles à apporter en réponse aux besoins non pourvus ou émergents des publics en grandes précarités* » (site internet).

Parmi les sujets mobilisateurs, les participants de l'atelier de Grenoble ont signalé la démocratie locale et participative comme des leviers d'une innovation publique plus pertinente. Dans ce territoire l'innovation managériale prendrait pour le moment plus de place dans le monde public qu'elle n'en tient dans l'innovation sociale.

### 3.2.4. Clermont Ferrand : une dynamique naissante sur un terrain initialement peu propice

La culture administrative de Clermont-Ferrand est perçue historiquement comme peu propice à l'innovation publique. Mais des quelques évolutions récentes permettent de réviser ce jugement.

L'empreinte de l'entreprise Michelin, en premier lieu, a été structurante dans certains domaines de l'action publique comme l'aménagement du territoire et aurait infusé dans la culture administrative du territoire. La référence à une grande industrie est mobilisée pour évoquer le fonctionnement de l'administration : « *Il y a une vision un peu paternaliste de l'aménagement, très descendante... qui a infusé la culture, la manière de faire à Clermont. Quand on parle d'une entreprise comme Michelin, on parle d'une entreprise extrêmement cloisonnée, ça se sent dans la culture de manière générale, les services dans les administrations qui sont très cloisonnés, très hiérarchisés* ». (Gaétan Mazaloubeaud, Design Tout Terrain).

## LES TERRITOIRES DE L'INNOVATION PUBLIQUE

MISSION DE RECHERCHE-ACTION  
AUVERGNE-RHÔNE-ALPES



En deuxième lieu, Clermont-Ferrand se trouve entre deux cultures politiques qui portent des sensibilités différentes vis-à-vis du changement, de l'innovation. La ville est le chef-lieu du département du Puy-de-Dôme, qui comprend dans son flanc est le Parc naturel régional des Volcans d'Auvergne, et à l'ouest le Parc naturel régional Livradois-Forez. Même si des changements dans les manières de faire commencent à être perçus, les cultures de ces deux territoires sont perçues comme étant influencées par des visions politiques différentes sinon divergentes vis-à-vis de l'innovation. Alors que le territoire du Parc des Volcans est marqué par une culture conservatrice, « *de droite à papa* », « *paysanne* », « *pas du tout sur l'innovation* » ; celui du Parc Livradois-Forez est « *clairement plus à gauche* », avec « *beaucoup plus de néo* » (des néo-ruraux).

*Encadré : Saint-Etienne et une dynamique du design qui a « du mal à passer le Florez »*

La culture plus propice à l'innovation du territoire du Parc naturel régional Livradois-Forez (notamment par des approches du design et de l'expérimentation) est à trouver également du fait de la proximité avec Saint-Etienne et de l'action de personnes et de collectifs qui ont cherché à essaimer ces pratiques vers ces territoires ruraux, sans toutefois toucher pleinement Clermont-Ferrand.

Saint-Etienne accueille la Cité du Design, établissement public de coopération culturelle créé en 2006. La Cité a comme vocation de former aux métiers du design, de diffuser et promouvoir ces métiers et d'accompagner les organisations, publiques ou privées, dans l'intégration des logiques et des méthodes du design. Pilier de la politique de la ville, le design a imprégné certains aspects de la fabrique des politiques et services publics de Saint-Etienne. En 2010, parallèlement à la désignation de Saint-Etienne comme ville créative par l'UNESCO, un poste de « designer manager » a été créé. Nathalie Arnaud a ainsi été mise à disposition par la Cité auprès de Saint-Etienne Métropole, dans un poste mutualisé avec la ville. « *Premier designer en collectivité* » en France, Nathalie Arnaud accompagne depuis les porteurs internes de projets pour y intégrer le design, avec une préoccupation centrale pour la remise en question de la commande. Parmi les projets qu'elle a accompagnés : la refondation des fonctions de l'office de tourisme et l'intégration de « *l'échelle du piéton et du territoire* » dans l'aménagement de la nouvelle ligne de tram.

La dynamique du design de Saint-Etienne a essaimé dans les territoires ruraux entre la ville stéphanoise et Clermont-Ferrand. Fanny Herbert, sociologue, de la cartonnerie Saint Etienne, a joué un rôle d'interface entre ces territoires ruraux et Saint-Etienne, tout comme le collectif Rural Combo ou le Pari des Mutations Urbaines.

Pour un autre prestataire installé à Clermont-Ferrand, cette dynamique du design, de l'expérimentation, du mode projet, « *c'est clairement quelque chose qui a du mal à passer à Clermont, ça a du mal à passer le Forez. Il n'y a pas cette culture design qu'a pu mettre en place Saint-Etienne... Et ce qui est particulièrement criant en termes d'exemple, c'est la différence*

## LES TERRITOIRES DE L'INNOVATION PUBLIQUE

MISSION DE RECHERCHE-ACTION  
AUVERGNE-RHÔNE-ALPES



*d'approches politique et méthodologiques entre le parc régional Livradois-Forez, qui est hyper actif sur ces démarches-là de recherche-action, expérimentation, pluri-acteurs, partage d'expérience, etc. et le parc des Volcans, de l'autre côté ».*

En troisième lieu, l'expérience difficile d'un grand projet collaboratif aurait laissé des traces négatives. Il s'agit de l'université foraine, de l'architecte Patrick Bouchain, dont la version clermontoise a été lancée fin 2013 et qui constituait un projet complexe et ambitieux et avait une visée de recherche-action. Le projet aurait rencontré des difficultés importantes, et surtout a constitué une mauvaise expérience pour les services de la ville.

Plusieurs acteurs se sont montrés intéressés par la démarche de la mission TIPs. Quelques acteurs jouent un rôle particulier dans cet écosystème local d'innovation publique.

Le CISCA est une association de jeunes chercheurs, créée en 2018, qui agit pour répondre aux enjeux de transition et de résilience territoriale. Elle a été créée après le constat que les résultats de la recherche ne sont pas accessibles aux acteurs socioéconomiques, et de la nécessité de faire le lien entre les acteurs publics, les organisations de l'économie sociale et solidaire et les chercheurs, pour aboutir à des dynamiques de transformation dans une logique d'innovation sociale. Dirigée par Geoffrey Volat, le CISCA agit via l'établissement et l'accompagnement de thèses CIFRE sur des sujets divers (démocratisation, petites villes de demain, projet alimentaire territorial et justice sociale...). Le CISCA est un acteur reconnu dans cet écosystème local, se positionne comme un « médiateur » entre différents mondes, agit comme « traducteur » et souhaite se développer en tant que « tiers de confiance ».

La ville de Clermont-Ferrand dispose depuis juillet 2021 d'une Direction Innovation et Participation (DIP), dirigée par Jean-Damien Colombeau, en codirection avec une responsable de programmation. Cette direction est présentée par le Maire de la ville, qui préside également la Métropole de Clermont-Auvergne, Olivier Bianchi, comme résultat d'une longue trajectoire de mouvement de l'administration, renforcée et accélérée par le contexte que le COVID a créé. La DIP est rattachée à la Direction Générale des Services et a comme fonctions, entre autres, de susciter et faciliter les démarches innovation et d'appuyer les démarches de participation en interne et en externe. La DIP est très bien identifiée par l'écosystème local, elle est vue comme un acteur « moteur » par certains acteurs en dehors de la collectivité, avec une « *volonté de faire évoluer les choses, mais (...) avec des freins [propres à son contexte]* ». Parmi ces freins, de l'intérieur on constate avec regret une faible culture du réseau. Jean-Damien Colombeau développe ses contacts avec l'extérieur, et souhaite aller vers des gouvernances hybrides plus ouvertes.

Des difficultés propres aux relations entre acteurs se posent. Pour Olivier Bianchi, Maire de Clermont-Ferrand, une bonne partie de la collaboration entre les différents niveaux territoriaux dépend essentiellement des liens interpersonnels. C'est pour cela qu'il faudrait « *arriver à objectiver des*

## LES TERRITOIRES DE L'INNOVATION PUBLIQUE

MISSION DE RECHERCHE-ACTION  
AUVERGNE-RHÔNE-ALPES



*méthodes, pour que les acteurs puissent dépasser la bonne entente conjoncturelle », que des canaux de communication soient dûment repérés pour que la collaboration perdure. Innover en interne est déjà ardu, mais quand on ajoute la collaboration externe « on est très contents quand on arrive à neutraliser la dimension politicienne ».*

A la métropole de Clermont-Auvergne, des structures sont en création. La direction Évaluation/performance dispose d'une mission innovation, avec un chargé de mission. Une initiative de création d'un Labo est « naissante ». Une salle de créativité est mentionnée. Pour certains acteurs extérieurs pourtant, la Métropole Clermont-Auvergne était un des acteurs « peu agiles » : « *c'est une énorme machine, c'est pire que la ville. Moi, les relations que j'ai avec la métropole, c'est à l'échelle, c'est encore plus grand, plus hiérarchisé, et honnêtement c'est très compliqué. Chacun essaie... enfin, les gens qui sont convaincus essaient d'agir au titre personnel, mais en fait tous les échos que j'ai, que ce soit des techniciens, des chargés de mission... les gens sont blasés, c'est une énorme machine ultragripée* ». Nous n'identifions aucun rôle particulier dans l'écosystème.

Le département du Puy-de-Dôme semble avoir joué un rôle de « pionnier » parmi les acteurs publics de cet écosystème local. En 2017, le Labo 63 a été créé, rattaché à la Direction accompagnement et développement culturel des territoires (DADCT). Il a été signalé comme un acteur qui a bousculé et mené des initiatives « *vraiment intéressantes* ». Cependant, il a disparu, et laisse place à une nouvelle organisation qui se met en place.

L'Agence d'Urbanisme de Clermont Métropole, association de villes et agglomérations autour de Clermont-Ferrand est identifiée comme un acteur majeur de l'écosystème. Elle a comme mission d'éclairer et sensibiliser ses adhérents (collectivités publiques, Etat) sur les enjeux d'urbanisme et d'aménagement du territoire pour les aider dans leurs choix. L'agence, avec son directeur Stéphane Cordobes, est identifiée par plusieurs autres acteurs comme un « *éclaireur* », un acteur qui mène des « *actions de prospective intéressantes* ».

En termes de prestataires, deux tendances se présentent. D'une part, des acteurs publics signalent un marché local de prestataires « *qui n'est pas assez fertile. Je suis à deux marchés infructueux, dans l'espace de trois mois, zéro réponse, sur des missions qui sont très importantes pour nous ... il y a l'argent (...) c'est hyper frustrant. (...) On a ce problème-là, donc on essaie de faire bosser des lyonnais, des Grenoblois* » (Jean-Damien Colombeau, ville de Clermont-Ferrand). D'autre part, il y a des jeunes professionnels qui reviennent s'installer dans le territoire « *Ça a commencé à bouger, il y a un effet générationnel de la part de designers, architectes, urbanistes, qui veulent des mutations* » (Gaétan Mazaloubeaud, Design Tout Terrain)). Ces acteurs peuvent, à certains moments, jouer le rôle de « *forces de proposition* » pour des mutations que les autres acteurs n'auraient pas envisagées.

Les acteurs réunis dans l'atelier territoire du 4 juillet 2022 ont souligné quelques thématiques qui ont été « *motrices* » ces dernières années des dynamiques d'innovation publique et d'interactions dans ce domaine, dans le territoire de Clermont Ferrand et ses alentours : la participation citoyenne, notamment avec la Convention citoyenne de Clermont-Ferrand ; la transition écologique ; la crise du

## LES TERRITOIRES DE L'INNOVATION PUBLIQUE

MISSION DE RECHERCHE-ACTION  
AUVERGNE-RHÔNE-ALPES



COVID qui a renforcé l'échange d'information entre organisations, principalement des collectivités ; et une formation du CNFPT sur l'innovation publique qui a servi d'espace de rencontre d'acteurs du territoire.

## LES TERRITOIRES DE L'INNOVATION PUBLIQUE

MISSION DE RECHERCHE-ACTION  
AUVERGNE-RHÔNE-ALPES



### 4. Controverses et débats

Nous présentons ici quelques sujets de controverse qui animent les innovateurs publics rencontrés en AURA. On peut penser que ces débats parcourent d'autres territoires, mais l'enquête et les ateliers ont confirmé leur importance et la nécessité d'y apporter des réponses.

#### 4.1. La dépolitisation de l'innovation publique : l'innovation-boîte-à-outils ?

L'innovation publique est très souvent approchée par les méthodes et les solutions. Les chargés et directeurs ou coordinateurs d'innovation dans les organisations publiques insistent sur ces éléments. Plus rares sont ceux qui évoquent les finalités, notamment en lien avec les thématiques environnementales et au travers de l'évaluation de l'action publique. L'échange entre organisations se fait souvent autour de « outils », « pratiques », « solutions ».

L'approche par les valeurs et par le sens à donner à l'innovation publique est présente dans le discours de décideurs, élus et directeurs. Cependant, persiste chez certains acteurs un grand écart entre le discours et la réalité : *« dans les discours on dit, oui l'innovation est importante, stratégique, mais dans les faits..., moi je suis censé être responsable de l'innovation et je ne suis absolument pas associé aux instances stratégiques, il n'y a pas de discussions sur ce à quoi doit tendre l'innovation (...) »*.

Pour un observateur : *« Alors, ça pousse, il y a des endroits où on veut parler des valeurs, des visions. Mais globalement, dans l'exercice quotidien des collectivités, les choix continuent à être faites décorrélées de la question du sens ! »*.

A cette dépolitisation, entendue comme **la perte de vue des finalités**, s'ajoutent des polarisations partisans qui peuvent déstabiliser des équipes motivées et performantes. Les alternances, parfois, brisent l'élan. Pour autant, si les priorités d'un exécutif sont clairement énoncées, elles fixent un cap aux innovateurs.

#### 4.2. L'inter-administrations : impossibilité stratégique ou véritable levier ?

En AURA, nous avons identifié un Lab inter-administrations et un projet de création d'une autre structure en partage par plusieurs administrations.

Ces espaces d'échange d'informations et de connaissances sont potentiellement d'importants leviers d'apprentissage, d'amélioration des démarches d'innovation d'une ou de plusieurs de leurs cellules, ou encore de conception et développement de projets en commun.

## LES TERRITOIRES DE L'INNOVATION PUBLIQUE

MISSION DE RECHERCHE-ACTION  
AUVERGNE-RHÔNE-ALPES



Un Lab inter-administration peut représenter en particulier un outil précieux pour accompagner la problématisation du territoire : un espace où différents acteurs établissent la réalité du territoire, des besoins de la population, et désignent des orientations communes.

Néanmoins, si les conditions de la gouvernance ne sont pas favorables, les différences d'affinités politiques, de projets, d'agendas, de temporalités, ou encore de volontés d'affichage peuvent percuter la volonté de mener des démarches d'innovation stratégiques, et cantonner l'action de ces espaces de collaboration à des projets mineurs.

### 4.3. L'innovation publique : produit de marché ou « commun » ?

Dans le contexte des polémiques en France en 2022 autour de la mobilisation des cabinets de conseil par le secteur public, certains acteurs en AURA mentionnent la place des prestataires privés à but lucratif.

Manquant à ce stade des données nécessaires pour confirmer ces tendances, dans certains discours nous pouvons néanmoins déceler une volonté d'un recours plus rationné des prestataires externes, ainsi qu'une recherche de prestataires dans le territoire.

La place des prestataires est liée à une conception de l'innovation publique en tant que « produit de marché » ou en tant que « communs ». Les communs, parfois appelés « commons » ou « biens collectifs », renvoient à une ressource dont l'usage et la jouissance sont communs à une communauté d'acteurs.

Ici, la question est de savoir si les connaissances, méthodes et solutions développées par et pour les acteurs de l'innovation publique, doivent être considérés comme des produits de marché, ou si les acteurs publics ne devraient pas en faire des communs, en mieux les explicitant, les documentant et les partageant.

Entre le produit et le communs, un continuum existe, avec des rôles différents pour les organisations publiques, les prestataires et les autres intermédiaires.

### 4.4. L'État, grand absent de l'innovation publique ?

La formule est tranchante, voire polémique. Mais elle s'exprime dans les bouches d'agents des collectivités qui peinent à trouver au sein des services déconcentrés, des interlocuteurs préparés aux échanges, soucieux d'innovation coopérative et décloisonnée, et traitant à parité les équipes des collectivités.

## LES TERRITOIRES DE L'INNOVATION PUBLIQUE

MISSION DE RECHERCHE-ACTION  
AUVERGNE-RHÔNE-ALPES



Cela renseigne d'abord sur un constat à peu près unanime : quand l'État innove, il souhaite en priorité le faire en interne.

Là où les services de l'État créent des Labs et des démarches de transformation, des réseaux sont facilités. Mais ce n'est pas la règle, bien au contraire.

### 4.5. L'innovation publique, une contre-culture à vocation mainstream ?

L'innovation vient concurrencer d'autres formes de transformations, par la loi, les pilotages financiers ou les indicateurs et les évaluations.

Surtout, elle constitue une greffe osée dans des structures qui reproduisent largement les modèles bureaucratiques verticaux et hérités.

Pourtant, les mouvements de transformations innovantes progressent. Les discussions actuelles et les progrès concrets enregistrés par notre enquête auraient été impensables dix ans plus tôt. De même, il faut souligner que dans un panel d'innovateurs, l'on constate que la plupart occupent des fonctions qui n'existaient pas il y a une décennie. Signe de l'émergence de métiers, manières de faire et surtout d'une volonté même diffuse de ne pas reconduire à l'identique les organisations.

### 4.6. La porosité dans l'innovation, un horizon mythique ?

Si à côté de victoires certaines, on doit aussi parler d'un « blues de l'innovation », c'est aussi que les organisations publiques, administrations de l'État, collectivités ou hôpitaux, constituent des fiefs et des enclos étanches qui ne laissent que peu circuler les démarches d'innovation.

Ce rapport n'a pas vocation à repenser les cadres d'exercice du pouvoir territorial. Mais il faut mettre en lumière les pertes d'énergies et les occasions manquées, face aux défis actuels qui attendent une action publique efficace. Nous observons simplement qu'en différentes directions, la porosité est attendue de la part des agents publics, et qu'elle tarde à venir.

- Entre les générations : les attentes des jeunes générations (place de la transition écologique, souci du sens dans le travail, refus des hiérarchies trop pesantes...) sont confrontées à des cultures d'organisation héritées et moins sensibles aux innovations managériales.
- Au sein des hiérarchies, l'empilement des niveaux de décisions installe des séparations structurelles et ressenties comme inévitables.
- Dans la relation entre élus et agents, souvent la défiance et le repli s'installent. L'absence des élus, quand elle est durable, renvoie la responsabilité de l'innovation aux services. A l'inverse,

## LES TERRITOIRES DE L'INNOVATION PUBLIQUE

MISSION DE RECHERCHE-ACTION  
AUVERGNE-RHÔNE-ALPES



le changement voulu par l'exécutif peut se heurter aux incompréhensions et aux résistances que créent des injonctions mal expliquées et peu partagées.

- Dans l'organisation française État/collectivités, au mieux l'innovation se conduit en silos, au pire le statu quo devient la règle. En AURA, rares ont été les succès communs.
- Entre chercheurs/acteurs publics : c'est une improbable rencontre. Les contre-exemples existent heureusement dans les métropoles de la région AURA quand chacun fait un bout du chemin : les acteurs publics en acceptant la fonction critique de la recherche/ les chercheurs en acceptant une commande qui oriente leurs travaux.
- Le clivage urbains/ruraux est également visible dans le domaine de cette enquête : les métropoles concentrent les ressources humaines d'innovation/ les transferts sont rares/ l'innovation présente dans le monde rural ne franchit guère ses frontières naturelles.

### 4.7. Les Labs, système indispensable ou maillon faible ?

Tout porte à croire que les Labs de l'État, des collectivités, des organismes sociaux ou des hôpitaux sont en AURA comme dans d'autres régions des moteurs nécessaires de l'innovation. Leurs équipes et leurs méthodes ont à leurs actifs d'indéniables réussites.

Les Labs rencontrent néanmoins deux limites :

- Ils demeurent des composantes faibles des organisations qui les abritent : en effectifs, en budgets comme en poids politique.
- Un second risque les menace : celui qui pèse sur des avant-gardes fécondes mais coupés du plus grand nombre des agents et des équipes.

Rien de cela n'est inéluctable. Sous-estimer l'impact de la frugalité épuisante comme de la solitude, relative, des innovateurs peut conduire les Labs à l'échec.

## LES TERRITOIRES DE L'INNOVATION PUBLIQUE

MISSION DE RECHERCHE-ACTION  
AUVERGNE-RHÔNE-ALPES



### 5. Recommandations

#### 5.1. Mettre en œuvre une politique coopérative de l'innovation publique (dans les territoires)

Une politique de l'innovation publique n'existe véritablement que si elle s'incarne dans des programmes, des carrières, des investissements pluriannuels conséquents, des évaluations...

La coopération ajoute l'interaction réfléchie entre les principaux acteurs et financeurs, des contrats, des agenda communs.

Auvergne Rhône-Alpes dispose d'acteurs publics puissants mais l'action de l'Etat en matière d'innovation publique apparaît comme insuffisamment ouverte, partagée et coordonnée. Les principales collectivités ont engagé des démarches reconnues, productives, souvent de longue date. Mais les niveaux d'interaction et de synergies restent faibles.

##### 5.1.1. Installer une gouvernance territoriale qui associe les acteurs de l'innovation publique

L'association des acteurs de l'innovation publique à des instances de gouvernance territoriale permettrait de fluidifier la collaboration, d'intégrer les approches d'expérimentation, les compétences de facilitation, pour construire une vision partagée (problématiques du territoire, orientations et projets communs...). Comité et commissariat de massif (Alpes, Massif Central, CPER, Parcs naturels régionaux, CESER...) sont des espaces de délibération existants qui pourraient initier des démarches d'innovation. Des espaces naissants comme l'Ecole de la transition résiliente à Lyon pourraient être le lieu d'expérimentation avec une gouvernance multi-partenariale associant plus fortement les cellules d'innovation.

##### 5.1.2. Préfigurer une fonction nouvelle : le/la commissaire aux transitions pour coordonner les innovations publiques.

Les administrations publiques ne peuvent mener les transitions nécessaires avec des systèmes cloisonnés. La fonction de *commissaire aux transitions* permettrait de créer et de renforcer les dynamiques transversales au sein de l'Etat en région, en relation avec les écosystèmes d'innovation.

## LES TERRITOIRES DE L'INNOVATION PUBLIQUE

MISSION DE RECHERCHE-ACTION  
AUVERGNE-RHÔNE-ALPES



Le commissaire, rattachée à la Préfecture de Région, pourrait avoir comme obligation de construire et de mettre en œuvre avec les partenaires, des projets et programmes d'impact pour le territoire dans le domaine des transitions. Son action serait évaluée aussi par la qualité des relations dans l'écosystème.

La préfiguration de cette nouvelle fonction serait du ressort du Secrétariat général pour les affaires régionales (SGAR) de la Préfecture de Région, avec l'appui de son laboratoire d'innovation Archipel.

Cette nouvelle fonction pourrait s'inspirer de précédents : les commissariats de massif, les commissaires au redressement productif ou récemment, les sous-préfets à la relance.

### 5.1.3. Expérimenter un dispositif de coopération sur un objet concret entre services de l'Etat

Parallèlement à la préfiguration des fonctions du/de la commissaire aux transitions, un programme pluriannuel de coopération sur un objet concret, l'innovation au service des transitions, devrait catalyser des volontés émergentes de coopération sur un sujet stratégique et mobilisant.

Sur la base des dynamiques répertoriées sur le territoire, la gouvernance et le pilotage opérationnel de ce programme pourraient être initialement assurés conjointement par deux administrations déconcentrées, pour ensuite s'ouvrir selon les besoins et volontés. Construisant sur les capacités en place et la volonté de consolider son positionnement comme tête de réseau en matière d'innovation des services déconcentrés en région, le SGAR et son laboratoire Archipel en assumeraient naturellement la gouvernance et le pilotage, aux côtés d'un autre acteur avec des compétences établies et agissant dans le domaine des transitions.

L'innovation publique au service des transitions et la coopération interinstitutionnelle dans ce domaine, constituent des sujets mobilisateurs, qui trouvent par ailleurs des échos dans les politiques prioritaires du gouvernement.

Le sponsoring de ce programme par les acteurs nationaux (DITP), ainsi que son portage décidé par les directions des deux administrations déconcentrées apparaissent comme une nécessité. Les acteurs de la gouvernance définiront ensemble des problématiques sur les transitions dans le territoire, autour desquelles construire et mettre en œuvre ce programme. L'accompagnement d'acteurs tiers d'intermédiation, ainsi que de lieux « neutres », devraient faciliter la coopération.

Une fois consolidé, ce programme et sa gouvernance pourraient s'ouvrir à d'autres acteurs (services déconcentrés, voire collectivités...).

## LES TERRITOIRES DE L'INNOVATION PUBLIQUE

MISSION DE RECHERCHE-ACTION  
AUVERGNE-RHÔNE-ALPES



### 5.2. Renforcer le portage politique et institutionnel de l'innovation publique

Les innovations stratégiques, qui participent à des transformations profondes de l'action publique et produisent des impacts pour le territoire, nécessitent de niveaux renforcés de portage politique et institutionnel.

#### 5.2.1. Associer les cellules d'innovation aux instances de décision stratégique

De manière permanente ou intermittente, l'association des laboratoires aux instances de décision stratégique permettrait d'intégrer les experts de l'innovation dans la discussion sur les finalités de l'innovation pour l'organisation et son territoire, et sur l'identification des sujets structurants auxquels les laboratoires pourraient contribuer.

#### 5.2.2. Rapprocher les décideurs, dont les élus, de l'innovation publique

Les instances politiques et de direction générale sont encore peu sensibilisés et disponibles à l'innovation publique. Les responsables politiques en particulier sont perçus par les agents comme très éloignés de ce domaine.

L'absence d'une compréhension partagée des métiers de l'innovation constitue une barrière au déploiement de ses véritables potentialités. Les laboratoires sont encore trop sollicités pour animer des réunions et des moments d'« intelligence collective »...

Il convient d'accompagner les élus et les directeurs généraux dans les changements de posture que demande l'innovation publique, en bannissant les approches trop verticales, en reconnaissant le droit à l'erreur.

#### 5.2.3. Faire de l'innovation publique un investissement à part entière

L'innovation publique est dramatiquement sous-financée. Si on compare les ordres de grandeur budgétaires avec la numérisation des administrations ou le financement public de l'innovation économique (PIA...), les écarts sont abyssaux. L'innovation n'est pas, ou pas encore, un investissement stratégique dans le monde public.

La réduction ou le manque de moyens met à mal les volontés d'innovation. Les laboratoires d'innovation fonctionnent souvent en sous-effectif, avec une mobilisation d'agents d'autres services qui reste soumise à l'autorisation de leurs hiérarchies. L'insuffisance de ressources conduit à délaissier des démarches exploratoires, au profit d'actions à court-terme avec des résultats immédiatement visibles.

## LES TERRITOIRES DE L'INNOVATION PUBLIQUE

MISSION DE RECHERCHE-ACTION  
AUVERGNE-RHÔNE-ALPES



L'augmentation des ressources allouées aux cellules d'innovation, tout comme celles des lignes budgétaires transversales, qui financent les fonctions alliées des laboratoires, doit aller de pair avec les stratégies coopératives évoquées plus haut. Un laboratoire cofinancé multiplie ses forces d'intervention. La pérennité des financements doit être garantie, soit intégralement, soit progressivement au fur et à mesure des résultats obtenus. Plutôt que des financements dégressifs, habituels dans le monde public, il paraît préférable de recourir à des « fonds d'amorçage de l'innovation publique » avec une croissance régulière sur une durée donnée.

### 5.3. Développer les compétences

Un grand nombre d'organisations publiques ne dispose pas encore de compétences spécifiques et de postes dédiés à l'innovation publique. Outre leurs rôles dans l'incitation et la conduite des transformations, les fonctions d'innovation sont des atouts pour l'attractivité d'une fonction publique qui peine à attirer les talents. Les laboratoires en sont l'incarnation la plus visible et exigent soutien et multiplication. Pour autant, d'autres ressources peuvent être implantées dans les territoires.

De nombreux établissements préparent à l'action publique (IEP de Lyon ou de Grenoble, IRA, universités, CNFPT, et à l'échelle nationale INSP, INET, CNAM...), ou à la culture de projet (écoles de design, d'architecture, d'ingénieurs...). Des programmes nouveaux (chaires, Public Factory) apparaissent. Ils devraient être explicitement mandatés et soutenus pour partager les connaissances et les éléments de culture commune. Ils pourraient ainsi recourir plus massivement à la formation-action ou à la recherches-action.

#### 5.3.1. Développer les compétences des cellules d'innovation et associer les départements de ressources humaines pour passer à une plus grande échelle

La marge de progression des compétences des cellules d'innovation apparaît grande pour un grand nombre d'organisations. Un expert évoque « 10% des méthodes effectivement utilisées ».

Renforcer les échanges et partenariats avec les structures de formation permettrait de mieux ajuster les formations aux besoins des organisations, et surtout d'ouvrir ces établissements aux mondes professionnels. Les programmes de recherche-action avec des partenaires académiques permettent de renforcer les dynamiques réflexives, les capacités d'apprentissage, et de développer des nouveaux modèles et outils pour l'action.

## LES TERRITOIRES DE L'INNOVATION PUBLIQUE

MISSION DE RECHERCHE-ACTION  
AUVERGNE-RHÔNE-ALPES



Certaines cellules d'innovation ont professionnalisé leurs équipes, mais peinent à développer réellement des compétences d'innovation dans les autres services. Le passage à grande échelle par un développement des compétences au niveau de l'organisation et du territoire constitue un défi central.

L'association des départements de ressources humaines permettrait d'ajuster les processus RH (recrutement, évaluation, gestion prévisionnelle des compétences...) pour favoriser dans les parcours professionnels l'implication dans l'innovation publique : valorisation des agents participant aux nouvelles dynamiques, l'incitation à la prise de risque, l'exploration, etc.

### 5.3.2. Créer des plateformes mutualisées et des ressources humaines partagées

Face à l'asymétrie des compétences, de dispositifs *ad hoc* (pool de designers, budgets pour embarquer des équipes pluridisciplinaires dans les projets locaux...) permettraient à des petites collectivités et à des territoires ruraux de bénéficier d'une véritable ingénierie de l'innovation, en appui par exemple du programme Petites Villes de Demain.

### 5.3.3. Passer de l'innovation au management de l'innovation

La diffusion de la culture et des compétences propres à l'innovation passe aussi par la déconcentration des fonctions d'innovation. Ce mouvement, et les processus ouverts où plusieurs acteurs s'impliquent (élus, citoyens, entreprises, associations ...), demandent une transformation de « la direction de l'innovation ».

La direction de l'innovation doit piloter la stratégie d'innovation de l'organisation, devenant une sorte de chef d'orchestre de processus décentralisés. Elle doit être capable de formuler et piloter une stratégie, de mobiliser la direction générale et les services, de privilégier le portage collectif à la surexposition individuelle des innovateurs, de gérer stratégiquement le portefeuille de projets ou encore de piloter un système adapté de management des connaissances (pour « capitaliser »), etc.

Des formations en management de l'innovation publique sont à développer et à coconstruire avec des managers territoriaux.

## 5.4. Organiser les communautés

En AURA, quelques communautés naissent à l'échelle régionale, tandis que peu de réseaux sont réellement actifs sur les territoires locaux. Les ateliers réunis par TIPs montrent que beaucoup

## LES TERRITOIRES DE L'INNOVATION PUBLIQUE

MISSION DE RECHERCHE-ACTION  
AUVERGNE-RHÔNE-ALPES



d'intervenants se connaissent peu ou pas, bien qu'existent de solides « complicités » professionnelles.

### 5.4.1. Repenser les relations entre les Labs territoriaux et les Labs d'Etat

Plusieurs laboratoires des collectivités territoriales en AURA ont des trajectoires et des niveaux de maturité importants. Ils sont souvent antérieurs aux Labs de l'Etat en région. Il existe peu de relations, d'interaction et de collaboration entre eux, et avec les Labs d'Etat, y compris Archipel.

Des Labs territoriaux manifestent leur volonté d'échanger et de collaborer avec les Labs d'Etat et avec Archipel. Conçu comme « tête de réseau » de l'action de l'Etat en Région, Archipel se propose d'animer un réseau des laboratoires d'innovation de l'Etat, de ses opérateurs et des structures exerçant des missions de service public.

A ce jour, la Région n'a pas choisi de s'investir dans ce domaine. Un leadership partagé Etat-Région en Auvergne-Rhône-Alpes n'est guère envisageable. Il convient d'évaluer la pertinence de créer un réseau de Labs d'innovation publique, avec la participation active d'Archipel et de certains laboratoires territoriaux qui apparaissent comme légitimes du fait de leur maturité et leur rôle moteurs (par ex. Métropole de Lyon, Grenoble-Alpes Métropole, Ville de Clermont-Ferrand).

Mieux coordonner la programmation du mois de l'innovation publique au niveau territorial apparaît à la fois comme une nécessité face à la multiplication d'événements, et comme une opportunité pour travailler conjointement sur un objet concret, à la portée, pour ensuite construire des objectifs de collaboration communs.

Des acteurs (non publics) d'intermédiation entre acteurs publics pourraient faciliter ces échanges (par exemple Le CentSept à Lyon).

### 5.4.2. Favoriser les fonctions d'intermédiation

Un réel entre-soi est perceptible dans les pratiques d'innovation. Cet enfermement peut venir de la facilité relative à s'adresser aux partenaires historiques et à ceux qui parlent le même langage, et constitue une barrière pour la conduite de transformations à l'échelle du territoire.

Il est donc nécessaire d'hybrider davantage, ouvrant les processus et les gouvernances aux acteurs socio-économiques, de la société civile, etc., afin de les transformer de manière profonde et durable.

Les acteurs de l'intermédiation jouent un rôle de facilitation dans la mise en relation et la collaboration. L'intermédiaire joue un rôle de traducteur, facilitant la création de sens entre acteurs. Il peut jouer le rôle de tiers de confiance, en accompagnant l'explicitation des enjeux individuels et collectifs, ainsi que les conditions nécessaires à la collaboration. La prise en compte des modèles économiques de chaque acteur est fondamentale pour construire des relations durables.

## LES TERRITOIRES DE L'INNOVATION PUBLIQUE

MISSION DE RECHERCHE-ACTION  
AUVERGNE-RHÔNE-ALPES



Il convient de mieux identifier et intégrer dans les processus de collaboration ces acteurs d'intermédiation, notamment dans les territoires éloignés des métropoles car leur rôle d'accès à des ressources et acteurs est encore plus nécessaire (par exemple le CISCA).

### 5.4.3. Répondre aux besoins des organisations par des partenariats et l'émergence de prestataires

Certains acteurs associatifs qui jouent aujourd'hui un rôle de moteur dans les dynamiques d'innovation publique locales ont émergé par l'initiative de collectivités territoriales.

L'installation dans les métropoles moyennes et quelques territoires ruraux de nouvelles générations de professionnels (designers, architectes, urbanistes, indépendants ou en agence...) favorise l'émergence de nouveaux projets sur ces territoires. Les transformations de l'action publique s'accompagnent d'une augmentation de la demande de ces compétences par les organisations locales, qui à défaut doivent parfois travailler avec des acteurs extraterritoriaux.

Sur des axes prioritaires comme la résilience ou les transitions, des acteurs publics peuvent favoriser l'émergence et le renforcement d'acteurs parapublics qui puissent organiser et animer des écosystèmes. A leur tour, par leurs commandes, ces acteurs favorisent l'émergence d'autres initiatives de la société civile ou d'entreprises.

### 5.4.4. Promouvoir des mobilisations collectives (war room, barcamp, hackaton..)

La création de moments de mobilisation collectives, en forme de cellules d'action rapide, d'atelier-événement participatif, ou de marathon de programmation, permettrait de dépasser les codes désuets et les cloisons, qui paralysent.

Ce brassage d'acteurs publics est un format simple face à des situations et des problèmes concrets à traiter, et peut créer des liens durables.

## 5.5. Créer et soutenir des tiers-lieux de l'innovation publique

Une prise de conscience s'opère à l'intérieur des collectivités territoriales et des acteurs de l'Etat, qui voient l'intérêt à renforcer l'interaction et s'orienter vers des approches plus ouvertes et collaboratives de l'innovation. Les enjeux climatiques, sociétaux et démocratiques demandent d'ouvrir la fabrique de l'action publique, gage de plus grandes légitimité et performance.

## LES TERRITOIRES DE L'INNOVATION PUBLIQUE

MISSION DE RECHERCHE-ACTION  
AUVERGNE-RHÔNE-ALPES



Il existe une attente particulière des acteurs de l'innovation publique de se rapprocher des acteurs de l'innovation sociale. Le rapprochement avec les citoyens et la société civile, par le biais de la démocratie locale et participative, est le levier central d'une innovation publique qui sort du huis-clos.

Les tiers-lieux de l'innovation devraient permettre le dialogue entre ces différents acteurs. Ces espaces de rencontre et discussion permettent de créer du commun, à partir des problématiques propres aux acteurs et au territoire. Ils peuvent jouer un rôle différent, mais complémentaire à celui des Labs, des réseaux de Labs ou des Labs inter-administrations : ils devraient faciliter l'émergence de problématiques, visions et diagnostic partagés, ainsi que l'hybridation avec des acteurs avec d'autres compétences et ressources clés pour l'action publique innovante (artistes, collectifs citoyens, etc.)

Leur portage institutionnel est à évaluer selon les dynamiques et les acteurs de chaque territoire local, mais un certain niveau de neutralité vis-à-vis des acteurs politiques de poids permettrait que ces lieux soient effectivement appropriés, notamment par des associations, collectifs, agents publics, parfois immobilisés par les jeux politiques locaux dans leurs volontés d'échange et de collaboration.

La rencontre et la discussion entre acteurs publics, associatifs, coopératifs, économiques, etc., ainsi que l'incubation de projets ou l'expérimentation, seraient au programme de ces tiers-lieux.

C'est par exemple l'ambition de la Public Factory de Sciences Po Lyon, dont le nouveau lieu sera inauguré en juin 2023. La Fabrique de l'innovation de l'université de Lyon, pensée depuis son début comme un tiers lieu, ou encore le projet de l'Ecole de la résilience porté par la ville de Lyon, sont aussi des expériences dans ce sens.

Des acteurs nationaux publics ou associatifs (la DITP, l'ANCT, France tiers-lieu...), pourraient concevoir avec /sur la base de l'expérience des porteurs de tiers-lieux d'innovation publique naissants dans les territoires, un programme national de soutien à leur création et renforcement.

Des expérimentations qui s'appuient sur des démarches locales en émergence et consolidation, pourraient préfigurer un tel programme.

# LES TERRITOIRES DE L'INNOVATION PUBLIQUE

MISSION DE RECHERCHE-ACTION  
AUVERGNE-RHÔNE-ALPES



## Annexes

### 1. Sources de l'enquête : entretiens et ateliers

#### 1.1. Entretiens réalisés

	Nom	Organisation	Fonction
1	Anaïs Triolaire	Conseil Régional PACA	Designer
2	Helene Clot	Grenoble Alpes Métropole	Directrice mission Stratégie et Innovation publique
3	David Vallat	Sciences Po Lyon	Professeur
4	Paul Cotton	Sciences Po Lyon	Doctorant
5	Pierre Houssais	Grand Lyon la Métropole	Directeur de la Prospective et du Dialogue Public
6	Geoffrey Volat	Centre d'Innovations Sociales Clermont Auvergne	Directeur
7	Cédric Sperandio	Mairie de Lyon	Chargé de mission "Solidarités et inclusion sociale". Ex Coordinateur Archipel
8	Stéphane Vincent	27e Région	Délégué général
9	Nadia Wolf	Grenoble Alpes Métropole	Chargée de mission innovation et transformation. Mission Stratégie, Innovation et Participation
10	Anne Laure Chalet	Ville de Caluire et Curie	DGA Services à la population
11	Caroline Balley-Tardy	DREAL Auvergne-Rhône-Alpes	Coordinatrice du Dre'Lab, chargée de mission Innovation Collaborative
12	Jean-Damien Colombeau	Ville de Clermont-Ferrand	Directeur Innovation & Participation
13	Paul Cotton	Sciences Po Lyon	Doctorant
13	Murielle Arcos	Département La Loire	Responsable Innovation publique et animation
14	Vincent Landemaine	Pôle Emploi	Facilitateur Lab Pôle Emploi
15	Yohan Callet	Roannais Agglomération	Manager FabLab
16	Jérôme Bertin	ARACT Auvergne-Rhône-Alpes	Responsable Développement et Coordination
17	Murielle Exbrayat	Archipel	Coordinatrice de l'innovation
18	Cécile Le Guen et Johan Boucaut	Direction interministerielle de la transformation publique	Responsable du pôle outils de pilotage par la donnée / Suivi de la transformation
19	Jordan Bel	DITP	Chef de projet Programme Services Publics +
20	Mariam Chammat	DITP	Executive Advisor at the French Behavioral Insights Unit
21	Alban Praquin	DITP	Directeur de projet Innovation Ouverte
22	Marc Laget	ANCT	Programme "Nouveaux Lieux, Nouveaux Liens"

# LES TERRITOIRES DE L'INNOVATION PUBLIQUE

 MISSION DE RECHERCHE-ACTION  
AUVERGNE-RHÔNE-ALPES


23	Christelle Ambrozic	Archipel	Directrice du service modernisation et coordination régionale, Cheffe Archipel
24	Jean-Rémi Richard	Hôpitaux du pays du Mont Blanc et EHPAD de Cluses	Directeur général
25	Emmanuel Dupont	ANCT	Expert-conseiller Transformation publique et Territoires
26	Camille Rouge	DITP	Cheffe de projets Innovation publique
27	Agnès Baty	Rectorat de Lyon	Cheffe du département Innovation Expérimentation Recherche de l'EAFC (Ex DFIE/CARDIE)
28	Sylvain Bouchard	La Turbine	Chef de projet web et data
29	Nathalie Arnould	Saint-Etienne Métropole / Cité du design	Designer Manager
30	David Rincon	Le Centsept	Responsable des Laboratoires d'Innovation Sociale
31	Brice Dury	Agence Pratico-Pratiques	Designer
32	Anne-Sophie Verney	French Tech in the Alps - Grenoble	Coordinatrice programme Territoires Solutions
33	Gaétan Mazaloubeaud	Design Tout Terrain	Designer & constructeur
34	Olivier Bianchi	Ville de Clermont-Ferrand, Métropole Clermont Auvergne	Maire et président Métropole
35	Frédéric Lecoin	TUBA (Lyon Urban Data)	Directeur
36	Fanny Herbert	Carton Plein	Cofondatrice
37	Xavier Perrin	Ville de Grenoble	Mission Aide au pilotage, Directeur de projet « Communs »
38	Aissia Kerboub-Turk	Ville de Lyon	Directrice générale adjointe - Secrétaire générale
39	Emilie Dissard	Ville d'Annemasse	Responsable Service Stratégie Performance Innovation
40	Fanny Viot	ADEME	Chargée de mission Territoires, Direction régionale AURA
41	Aura Hernandez	Nunaat	Fondatrice et directrice

Tableau : Entretiens réalisés entre février et décembre 2022

## 1.2. Rencontres et ateliers réalisés

- Rencontre de lancement du programme, 9 mars 2022

Réunion de lancement avec le comité d'experts, composé d'universitaires et professionnels de l'innovation publique. Discussion sur objectifs et approches possibles ([synthèse](#)).

- Première restitution-discussion du programme TIPs, 9 mars 2022

## LES TERRITOIRES DE L'INNOVATION PUBLIQUE

MISSION DE RECHERCHE-ACTION  
AUVERGNE-RHÔNE-ALPES



Présentation à un comité d'experts élargi des premières réalisations du programme : recensement de types d'innovation et principales caractéristiques ; typologie d'acteurs et de relations. Mise en discussion ([synthèse](#)).

- Atelier Clermont-Ferrand et les territoires proches, le 4 juillet 2022

Atelier collaboratif en partenariat avec la ville de Clermont Ferrand, où une vingtaine d'acteurs ont caractérisé les écosystèmes d'innovation des collectivités territoriale et ont discuté des facteurs de la collaboration inter organisationnelle dans le champ de l'innovation publique ([synthèse](#)).

- Atelier Grenoble et ses territoires proches, du 28 octobre 2022

Atelier réalisé avec l'appui de Grenoble-Alpes Métropole, où les participants ont caractérisé les écosystèmes locaux et ont discuté des métiers, compétences et parcours professionnels des innovateurs publics ([synthèse](#)).

- Rencontres 2022 de la Chaire Transformations de l'action publique : « Les écosystèmes de l'innovation publique en Auvergne-Rhône-Alpes », du 16 novembre 2022

Avec un public composé de praticiens, experts de l'action publique, chercheurs spécialistes et étudiants, lors de cette journée trois ateliers collaboratifs du programme TIPS ont été réalisés :

- « L'innovation publique : booster ou bullshit jobs ? »
- « Communautés innovantes : jungle ou paradis ? »
- « Etat, grand absent de l'innovation publique ? » ([Synthèse](#))

## 2. Cartographie collaborative des acteurs de l'écosystème d'innovation publique en AURA

Dans l'objectif de contribuer à la consolidation de l'écosystème d'innovation publique en AURA, nous avons élaboré une cartographie interactive des acteurs de l'écosystème, pour faciliter l'identification et la prise de contact entre acteurs.

La cartographie a été réalisée sur un logiciel de libre accès. Elle pourra être mise à jour par les acteurs de l'écosystème eux-mêmes : des nouveaux acteurs peuvent être renseignés, des modifications peuvent être proposées. La chaire Transformations de l'action publique, qui dispose des droits d'administration, valide les changements proposés.

Sur la cartographie, les acteurs sont identifiés par type d'acteurs. Bien qu'un même acteur puisse rentrer dans plusieurs catégories, nous avons décidé d'afficher un seul type par acteur.

## LES TERRITOIRES DE L'INNOVATION PUBLIQUE

MISSION DE RECHERCHE-ACTION  
AUVERGNE-RHÔNE-ALPES



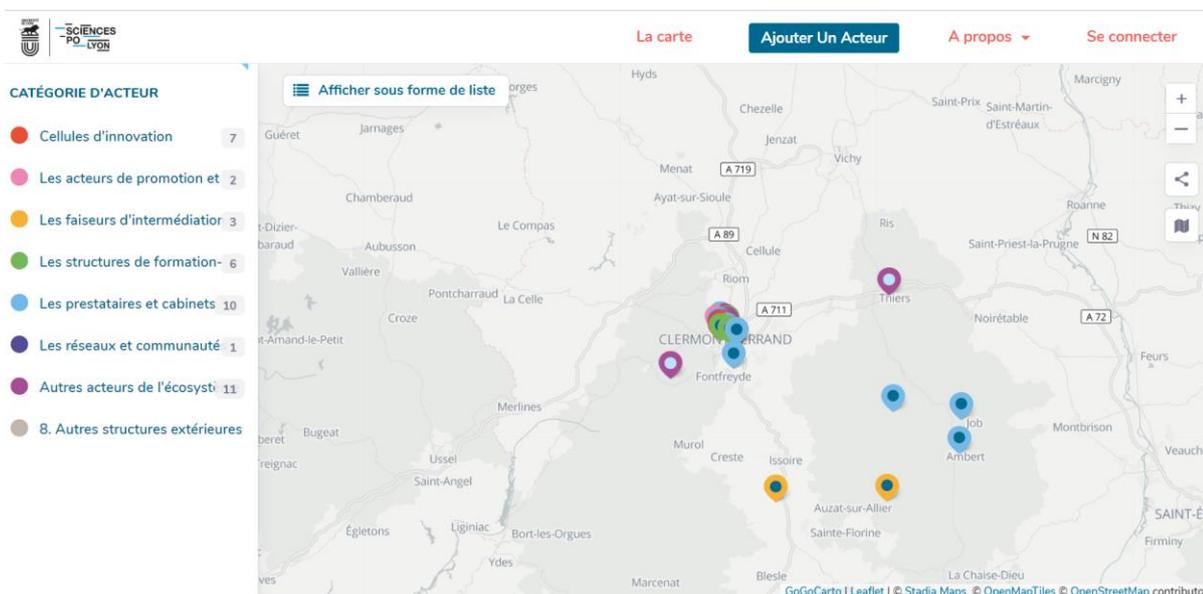
Dans la fiche de chaque acteur le lecteur pourra voir aussi ses relations avec d'autres organisations : de partage d'information, de prestation de services ou de collaboration. Nous n'avons pas limité la période dans laquelle ces relations ont eu lieu : il peut s'agir de relations plus ou moins récentes. Le seul fait d'avoir existé peut-être une indication pour l'écosystème.

Ces informations n'ont aucunement la prétention d'être exhaustives, elles peuvent être corrigées, et ont été collectées par le biais d'entretiens et de données secondaires (sites internet).

### 2.1. Cartographie test : l'exemple de Clermont-Ferrand et ses territoires proches

Nous avons réalisé une première version test de la cartographie interactive avec les acteurs et relations de Clermont-Ferrand et ses territoires proches. Elle sera alimentée avec les données des autres territoires de la région AURA.

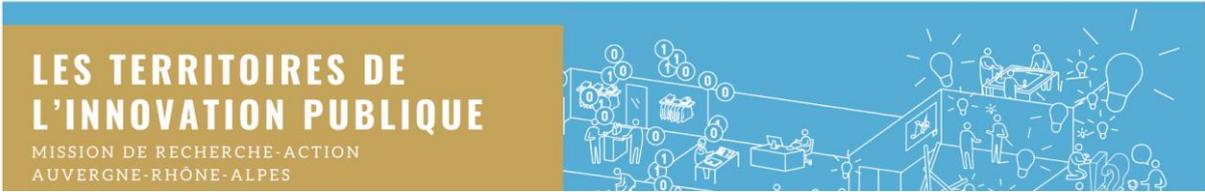
Pour accéder à la cartographie interactive : <https://territoiresinnovationpublique.gogocarto.fr/>.



Les données collectées pour cette cartographie peuvent être utilisées pour représenter l'écosystème.

**Quelques précautions de lecture** de l'exemple suivant de représentation graphique de l'écosystème de Clermont-Ferrand et ses territoires proches.

- Les données contenues dans la cartographie ne sont pas exhaustives : il y a des acteurs et des relations qui n'y figurent pas. Naturellement, sont plus représentés les acteurs (et leurs relations) avec qui nous avons pu nous entretenir.



- Pour être utile, ce type de représentation pourrait être complétée par une collecte renforcée de données, ce qui pourrait être fait par d'autres acteurs intéressés par l'animation de l'écosystème.

## Les acteurs de l'innovation publique en Auvergne-Rhône-Alpes

### Les relations de l'écosystème de Clermont-Ferrand

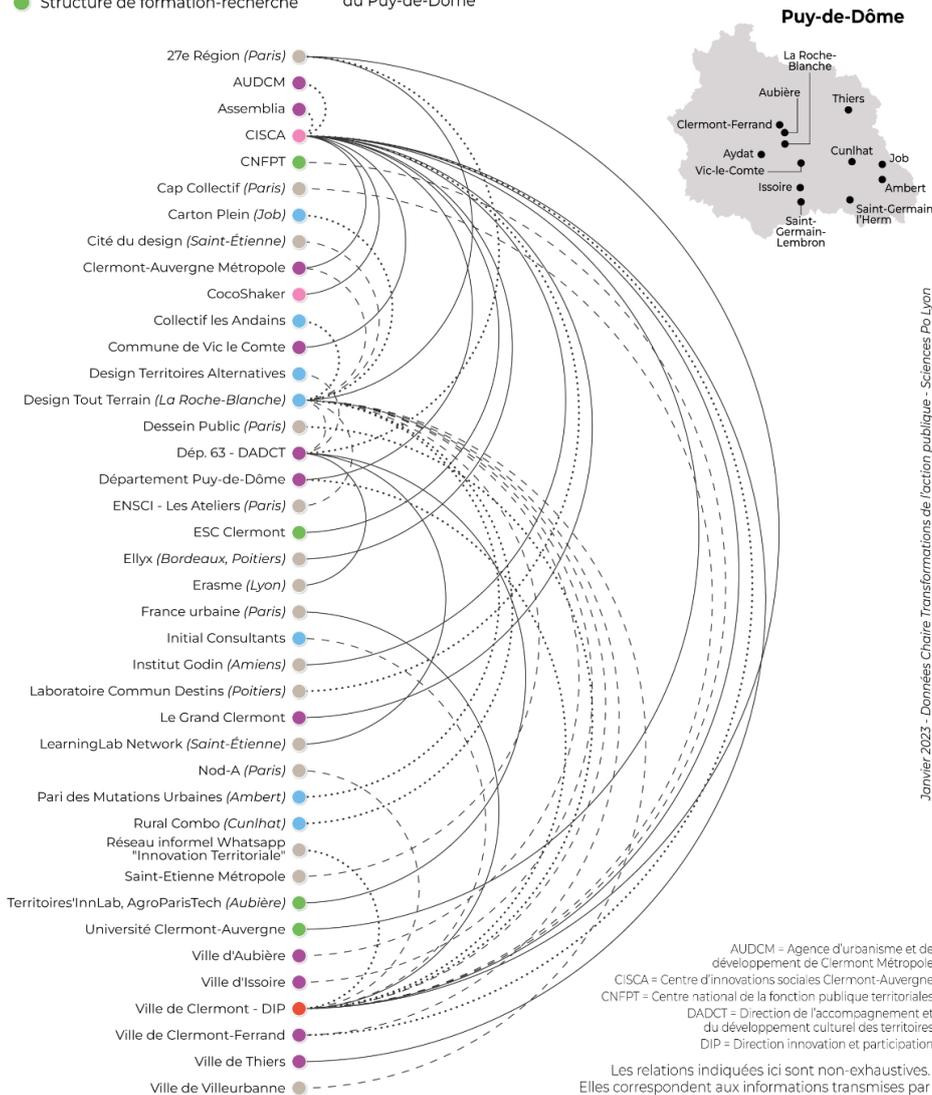


#### Type d'acteur

- Cellule d'innovation
- Acteur de promotion et d'accompagnement
- Faiseur d'intermédiation
- Structure de formation-recherche
- Prestataire et cabinet spécialisé
- Réseau et communauté d'acteurs
- Autre acteur de l'écosystème
- Acteur extérieur au territoire du Puy-de-Dôme

#### Type de relation

- ..... Partage d'informations
- Prestation de service
- Collaboration



Janvier 2023 - Données Chaire Transformations de l'action publique - Sciences Po Lyon

# LES TERRITOIRES DE L'INNOVATION PUBLIQUE

MISSION DE RECHERCHE-ACTION  
AUVERGNE-RHÔNE-ALPES



## Les acteurs de l'innovation publique en Auvergne-Rhône-Alpes L'écosystème de Clermont-Ferrand



### Type d'acteur

- Cellule d'innovation
- Acteur de promotion et d'accompagnement
- Faiseur d'intermédiation
- Structure de formation-recherche
- Prestataire et cabinet spécialisé
- Réseau et communauté d'acteurs
- Autre acteur de l'écosystème
- Acteur extérieur au territoire du Puy-de-Dôme



Janvier 2023 - Données Chaire Transformations de l'action publique - Sciences Po Lyon

# LES TERRITOIRES DE L'INNOVATION PUBLIQUE

MISSION DE RECHERCHE-ACTION  
AUVERGNE-RHÔNE-ALPES



## 2.2. Le fichier d'acteurs de Clermont-Ferrand et ses territoires proches

Ce fichier contient les acteurs identifiés de l'écosystème, avec des informations utiles pour la mise en relation.

Type d'acteur	Organisation - Service	Statut administratif	Missions	re de portée, ville de local	Site	Noms	Fonctions
1. Cellule d'innovation	Département du Puy-de-Dôme - Direction accompagnement et développement culturel des territoires (DADCT) - Le Labo 63, (disparu)	Collectivité territoriale		Dépt. Puy-de-Dôme, Clermont Ferrand			
1. Cellule d'innovation	Ville de Clermont-Ferrand - Direction Innovation et Participation	Collectivité territoriale		Ville de Clermont-Ferrand	<a href="https://clermont-ferrand.fr/">https://clermont-ferrand.fr/</a>	Jean-Damien Colombeau	Directeur Innovation & Participation
1. Cellule d'innovation	Clermont Auvergne Métropole - Lab (naissant)	Collectivité territoriale		Clermont-Ferrand	<a href="http://www.clermontmetropole.auf.fr/">http://www.clermontmetropole.auf.fr/</a>	Marion Mollard	Referente Lab naissant, et Responsable administrative et
1. Cellule d'innovation	Clermont Auvergne Métropole - Direction Pilotage et Performance	Collectivité territoriale		Clermont Auvergne Métropole,	<a href="https://www.clermontmetropole.auf/">https://www.clermontmetropole.auf/</a>	Annabelle Chandezee	Direction pilotage et performance, mission
1. Cellule d'innovation	Assembilia	Entreprise Publique Locale	Avec près de 10 000	NI, Clermont Ferrand	<a href="https://www.assembilia.fr/">https://www.assembilia.fr/</a>	Rachid Kander	Directeur
1. Cellule d'innovation	Le Grand Clermont	PETIR	Le Grand Clermont,		<a href="http://www.legrandclermont.com/">http://www.legrandclermont.com/</a>	Régis Roquefeuil	Directeur
1. Cellule d'innovation	Direction régionale de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement (DREAL) - Dre Lab	Service déconcentré		Dépt. Puy-de-Dôme, Clermont Ferrand	<a href="https://www.auvergne-rhone-alpes.fr/developpement-durable/que-faire/">https://www.auvergne-rhone-alpes.fr/developpement-durable/que-faire/</a>	Juliette TILLIARD-BLONDEL	Referente Dre'lab, le lab de la DREAL, pour Clermont-Ferrand
1. Cellule d'innovation	Académie de Clermont-Ferrand, Grenoble et Lyon - Service interacadémique de la modernisation de l'action publique (SIAMAP)	Service déconcentré		Académie de Clermont-Ferrand,	<a href="https://www.aac-annuaire.fr/annuaire/la-region-academique-auvergne-rhone-alpes/">https://www.aac-annuaire.fr/annuaire/la-region-academique-auvergne-rhone-alpes/</a>	Frédérique Renfeld	Responsable du service interacadémique de la
1. Cellule d'innovation	Agence d'urbanisme et de développement Clermont Métropole		Association Eclairer et	NI, Clermont Ferrand	<a href="https://audcm.org/">https://audcm.org/</a>	Stéphane Cordobes	Directeur général Adjoint des services
1. Cellule d'innovation	Académie de Clermont Ferrand - Recherche Développement Innovation Expérimentation			Clermont Ferrand, Clermont Ferrand	<a href="https://www.ac-clermont.fr/">https://www.ac-clermont.fr/</a>	Noura Orloff	Chargée de mission Recherche Développement Innovation
2. Les acteurs de promotion et d'accompagnement	Centre d'Innovations Sociales Clermont Auvergne (CISCA)	Association	CISCA est un espace	NI, Clermont Ferrand	<a href="https://cisca.fr/">https://cisca.fr/</a>	Geoffrey Violat	Directeur
3. Les faiseurs d'intermédiation	French Tech - Programme Territoire Solutions, Clermont-Ferrand	Association	Le projet « Territoires	ARA, Lyon, Clermont Ferrand...	<a href="https://www.french-tech.com/fr/regions/auvergne/">https://www.french-tech.com/fr/regions/auvergne/</a>	Clément Posada	Referent Territoires Solutions à Clermont Ferrand
4. Les structures de formation-recherche	JAE Clermont Auvergne - Chaire Santé et Territoires		La Chaire Santé et	NI, Clermont	<a href="http://chaire-sante-territoires.fr/">http://chaire-sante-territoires.fr/</a>	Corinne Rochette	Titulaire de la chaire, professeure des universités
4. Les structures de formation-recherche	ESC Clermont	Université		NI, Clermont	<a href="https://www.esc-clermont.fr/programmes/">https://www.esc-clermont.fr/programmes/</a>	Alexandre Monnin	Master of Science Strategy & Design for Anthropocene avec
4. Les structures de formation-recherche	Université Clermont Auvergne, AgroParisTech- Centre de Clermont-Ferrand	Université	Master Gestion des		<a href="http://www2.agroparisitech.fr/centre-de-clermont-ferrand-735.html">http://www2.agroparisitech.fr/centre-de-clermont-ferrand-735.html</a>	Laurent RIEUTORT	Responsable Master
4. Les structures de formation-recherche	École supérieure d'art de Clermont Métropole (ESACM)	Université		NI, Clermont-Ferrand	<a href="http://www.esacm.fr">http://www.esacm.fr</a>		
4. Les structures de formation-recherche	CNIFP - Antenne du Puy-de-Dôme			NI, Clermont Ferrand	<a href="https://www.cnifp.fr/sites/default/files/etablissement_Wsc/202209_00_PLD">https://www.cnifp.fr/sites/default/files/etablissement_Wsc/202209_00_PLD</a>	Elise MONTET	Conseillère formation

[Accéder au fichier ici](#)

### 3. Partenaires de TIPS

Nous remercions l'ensemble de partenaires qui ont contribué et continuent à apporter à la réalisation de Territoires d'innovation publique.

TIPS est porté par la Chaire transformations de l'action publique de Sciences Po Lyon, en partenariat avec la Direction interministérielle pour la transformation publique (DITP). La 27<sup>ème</sup> Région a également participé à son Comité de pilotage.

#### Composition du comité de pilotage de TIPS

**Camille ROUGE**

Cheffe de projets Innovation publique DITP.

**Christian PAUL**

Ancien ministre, coordonnateur de la chaire Transformations de l'action Publique à Sciences Po Lyon.

**Juan-David PINZON**

Docteur en sciences de gestion. Chargé de mission TIPS.

**Martine HUYON**

Docteure en économie, responsable de la Public Factory et du développement de la Fondation Sciences Po Lyon.

**Paul COTTON**

Doctorant en science politique. Evaluation des politiques publiques.

**Roddy LAROCHE**

Chargé de projets 27e Région.

**Stéphane VINCENT**

Cofondateur et directeur de la 27e Région.

## LES TERRITOIRES DE L'INNOVATION PUBLIQUE

MISSION DE RECHERCHE-ACTION  
AUVERGNE-RHÔNE-ALPES



TIPs a également bénéficié des apports d'un comité d'experts, composé de spécialistes académiques et professionnels de l'innovation publique.

### Comité d'experts de TIPs

<b>Amandine BRUGIERE</b>	Responsable des développements techniques et scientifiques à l'ANACT.
<b>Alexandre MONNIN</b>	Chercheur et enseignant ESC Clermont, PhD en Philosophie.
<b>Caroline BALLETTARDY</b>	Coordinatrice du Dre'Lab - laboratoire d'innovation publique de la DREAL.
<b>Caroline HUSSLER</b>	Professeure des universités en sciences de gestion, IAE de Lyon. Chargé de mission "Solidarités et inclusion sociale" à la Ville de Lyon, ex. coordinateur Laboratoire Archipel.
<b>Cédric SPERANDIO</b>	Adjointe à la Ville de Lyon, en charge de la Démocratie locale et redevabilité - Evaluation et prospective - Vie étudiante
<b>Chloë VIDAL</b>	Directrice du Service modernisation et coordination régionale et Cheffe Archipel, Préfecture de région AURA
<b>Christelle AMBROZIC</b>	
<b>Clément LACOUETTE FOUGERE</b>	Consultant, chercheur en science politique et enseignant à Sciences Po Paris Professeure en sciences de gestion, IAE Clermont Auvergne. Co-fondatrice chaire de recherche santé et territoires.
<b>Corinne ROCHETTE</b>	
<b>David CARASSUS</b>	Professeur en sciences de gestion à l'Université de Pau, Directeur IAE Pau-Bayonne
<b>David VALLAT</b>	Professeur en sciences de gestion, Sciences Po Lyon.
<b>Geoffrey VOLAT</b>	Directeur du Centre d'Innovations Sociales Clermont Auvergne (CISCA) Responsable de la Mission stratégie, innovation et participation, Grenoble-Alpes Métropole.
<b>Hélène CLOT</b>	
<b>Jean-Damien COLOMBEAU</b>	Directeur Innovation & Participation, Ville de Clermont-Ferrand.
<b>Michela DENI</b>	Professeure des Universités en Sémiotique et Design, Université de Nîmes.
<b>Murielle EXBRAYAT</b>	Coordonnatrice de l'innovation, Laboratoire Archipel, Préfecture de région AURA
<b>Nadia WOLFF</b>	Chargée de mission innovation et transformation, Grenoble-Alpes Métropole
<b>Pierre HOUSSAIS</b>	Directeur Prospective et Dialogue Public, Grand Lyon Métropole.
<b>Valérie REVEST-ARLIAUD</b>	Professeure des universités en Sciences Economiques, IAE de Lyon.