

# Transposer à l'échelle nationale des innovations sociales nées dans les territoires ?

par

■ **Emmanuel Dupont** ■

Responsable de la recherche et de l'innovation,  
Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET)

## En bref

Nos territoires regorgent d'innovations, bien souvent méconnues en dépit de leurs succès. Ancrés localement, les acteurs ignorent ce qui se fait ailleurs, hormis les quelques réussites emblématiques valorisées au plan national, et donc n'en tirent guère de profit. Comment, dès lors, faire partager les bonnes pratiques, les solutions innovantes, les expériences audacieuses et les essaimer à l'échelon national ? Les pouvoirs publics, corsetés dans leur cadre juridique et leurs pratiques normées, ne disposent pas aujourd'hui des outils adéquats pour le faire, en dépit de quelques avancées prudentes. L'innovation sociale doit donc être accompagnée d'une véritable démarche d'innovation publique au sein des administrations pour que l'opposition entre acteurs locaux et Administration fasse place à une démarche coconstruite, réellement propice à son essaimage.

Compte rendu rédigé par Pascal Lefebvre

*L'Association des Amis de l'École de Paris du management organise des débats et en diffuse les comptes rendus, les idées restant de la seule responsabilité de leurs auteurs. Elle peut également diffuser les commentaires que suscitent ces documents.*

Séminaire organisé en collaboration avec le Collège des Bernardins et Le RAMEAU, avec l'appui de la Fondation Crédit Coopératif et de l'Institut CDC pour la recherche de la Caisse des Dépôts, et grâce aux parrains de l'École de Paris (liste au 1<sup>er</sup> novembre 2017) :

Algoé<sup>1</sup> • ANRT • Be Angels • Carewan • CEA • Caisse des dépôts et consignations • Chambre de Commerce et d'Industrie de Paris Île-de-France • Conseil régional d'Île-de-France • EDF • ENGIE • ESCP Europe • FABERNOVEL • Fondation Crédit Coopératif • Fondation Roger Godino • Groupe BPCE • Groupe OCP • HRA Pharma<sup>2</sup> • IdVectoR<sup>2</sup> • La Fabrique de l'Industrie • Mairie de Paris • MINES ParisTech • Ministère de l'Économie et des Finances – DGE • Ministère de la Culture – DEPS • PSA Peugeot Citroën • SNCF • Thales • UIMM • VINCI • Ylios

1. pour le séminaire Vie des affaires
2. pour le séminaire Ressources technologiques et innovation

Le Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET) est une institution placée auprès du premier ministre et en charge de l'animation des politiques territoriales en France, c'est-à-dire de tout ce qui dépendait de l'ex-DATAR et de la politique de la ville et des quartiers.

J'ai débuté ma carrière professionnelle en m'occupant de questions scientifiques telles que le positionnement de la recherche par rapport à l'action publique. Progressivement, j'en suis venu à travailler sur des questions d'innovation, en particulier sur les modèles de production des connaissances, sur leur relatif épuisement sous les formes classiques de l'étude, du rapport ou de l'évaluation, et de leur difficulté à produire des effets opérationnels. On assiste ainsi à de profondes transformations des modalités de production et d'usage des connaissances, ce qui modifie leur lien à l'action publique (expertise, etc.). À bien des égards, l'innovation, notamment en matière sociale, participe de ces transformations. Elle bouleverse quantité de présupposés, tel le séquençage classique réflexion-action-évaluation qui caractérise encore le traditionnel diagnostic ou projet de territoire et qui définit de manière figée le rôle de chaque acteur (chercheurs experts, professionnels, élus, usagers...).

Ensuite, insensiblement, je suis passé de l'innovation en matière sociale à l'innovation publique. En effet, l'innovation sociale me semble sans avenir si elle n'entraîne pas ou n'est pas accompagnée d'une transformation profonde de nos politiques publiques, de leur contenu comme des conditions de leur mise en œuvre. À cet égard, j'ai notamment travaillé sur la politique de la ville, dont je regrette que l'on n'ait pas assez tiré les enseignements de son échec à rénover les politiques publiques. Il serait dommage que, faute d'avoir réfléchi sur ce retour d'expérience, l'innovation sociale se heurte aux mêmes difficultés.

Ceci dit, je suis un praticien et non un théoricien, et c'est cette pratique que je souhaite évoquer ici. Avec l'équipe qui m'entoure, nous sommes dans une logique d'exploration et de tâtonnement. Bien que nous ayons quelques lignes directrices, nous ne savons pas ce qu'il adviendra de nos réflexions et de nos réalisations. Nous suivons notamment notre envie, peut-être naïve, de faire bouger les choses. La réflexion sur l'innovation dans les politiques publiques est indissociable de ce souci de transformer, de faire évoluer l'existant. Je trouve trop souvent de la résignation dans la sphère de l'État, ce qui me désole, même si cela est parfois compréhensible.

Pour comprendre ce que nous essayons de faire en matière d'innovation, notamment en ce qui concerne son essaimage, partons de l'idée de territoire. Actuellement, ce dernier est présenté comme une sorte de solution universelle. Il serait LE niveau de pertinence pour penser, agir, transformer, unir, etc., et donc également innover. Cela est largement avéré : les territoires sont de formidables écosystèmes pour l'innovation. Mais l'innovation sociale est aussi un révélateur de la crise que traversent les politiques dites territoriales (aménagement, égalité ou cohésion des territoires). Je fais ici référence aux travaux bien connus de Philippe Estèbe, Martin Vannier et Jacques Lévy, traitant d'une certaine forme d'épuisement du territoire, considéré comme une collectivité locale aidée par l'État, dont elle serait le calque en modèle réduit, peinant à tenir ses promesses de développement, de modernité et de cohésion dans une société en pleine transformation (mobilité généralisée, numérisation, montée en puissance des réseaux, etc.). Pour le dire simplement, les individus ne sont plus liés au territoire comme ils l'étaient auparavant et ne dépendent plus exclusivement d'eux pour satisfaire leurs besoins. À bien des égards, la montée en puissance de l'innovation sociale traduit une réelle difficulté des acteurs publics à maintenir leur position de monopole en matière de services ainsi que la très forte pénétration des réseaux sociaux dans les territoires jusque-là assimilés aux collectivités (« *capitalisme réticulaire versus territoires* » selon l'expression de Martin Vannier).

Notre défi majeur est donc de trouver comment travailler avec et sur les territoires, sans pour autant s'enfermer dans une logique purement locale et/ou de collectivités. C'est non seulement l'enjeu de l'alliance entre des entreprises, des collectifs de citoyens et des associations avec l'action publique, au-delà des seules administrations ou des experts, mais aussi celui du changement d'échelle pour penser l'innovation sociale à une échelle nationale

et non plus seulement locale. Comment le territoire s'articule-t-il avec une société de mobilité, de flux et de réseaux? Et comment susciter une réflexion extra-locale qui permette de penser la cohésion, les inégalités, la justice, etc., sans pour autant se reposer sur le seul pouvoir étatique, régalien et centralisateur?

Ce sont là les raisons pour lesquelles nous avons délibérément choisi d'aborder la question de l'innovation sociale du point de vue de son essaimage : comment mettre en œuvre une politique publique innovante sans être réduit au local?

## Une valorisation romantique de l'innovation

Le fait que le couple innovation/territoire fonctionne si bien nous a interrogé. Les territoires apparaissent effectivement comme des écosystèmes favorables à l'émergence d'une profusion d'initiatives, de bonnes pratiques et de nouveaux acteurs dans des domaines aussi variés que le vieillissement, le décrochage scolaire, les services à la personne, l'alimentation ou la mobilité. Ils sont donc un réservoir de solutions pour qui souhaite transformer des politiques publiques, renouveler leurs contenus et leurs façons de faire. Mais l'innovation est aussi synonyme d'acteurs nouveaux, besoins, solutions et acteurs étant indissociables. Or, classiquement, l'action publique se déploie dans un cadre administratif fondé sur une opposition et une distance entre l'Administration et les usagers. L'innovation bouleverse cette dichotomie fondatrice : les frontières deviennent poreuses entre marchand et non marchand, producteurs et consommateurs, ou encore agents et usagers. Ainsi, l'innovation et son essaimage sont d'abord affaire de partenariat.

Ce changement induit un bouleversement considérable, en faisant éclater les silos administratifs et en rendant obsolète la notion de bénéficiaire, caractéristique de l'action publique française traditionnelle. On ne peut dès lors plus penser l'essaimage des innovations pertinentes, question centrale dans notre action, sans prendre en compte et mobiliser de nouveaux acteurs, ce qui est toutefois complexe à concevoir.

Il se trouve que ces innovations circulent très peu d'un territoire à l'autre, d'une collectivité à l'autre. Le territoire favorise l'innovation tout en l'enfermant. Force est de constater que les démarches qui ont réussi localement mettent très longtemps à se faire reconnaître et qu'elles ont besoin d'être appuyées pour y parvenir (ce qui se fait par l'intermédiaire d'accompagnateurs ou de réseaux nationaux), voire de passer le relais à d'autres acteurs

L'innovation est riche, dynamique, elle mobilise beaucoup de gens. Cependant, pour l'instant, tout cela suscite une certaine impression de dispersion des efforts locaux et de perte d'impact global des politiques publiques. Il faut donc être attentif à ce que cette dispersion ne conduise pas à un épuisement des acteurs. Globalement, l'option dominante pour l'Administration reste encore le soutien aux projets émergents alors que les stratégies d'essaimage restent les parents pauvres des politiques publiques. Il n'existe pas de financement spécifique, pas d'ingénierie constituée et fort peu de théories sur ce point.

Les responsabilités de cet état de fait me semblent devoir être partagées entre innovateurs et pouvoirs publics, chacun contribuant à la perpétuation d'un modèle, qui reste très "romantique" par sa valorisation de la singularité, de la création, de l'exemplarité et de l'aventure humaine. Tout cela concourt à ce que les innovations ne soient pas conçues dès l'origine comme ayant vocation à être essaimées et à ce que seuls quelques cas exemplaires ne soient perçus, ce qui renforce cette mythologie. Les structures qui accompagnent les porteurs de projet sont dans cette même logique et, parfois même, l'amplifient.

Les pouvoirs publics confortent cette situation par leur manière de soutenir l'innovation, c'est-à-dire en toute extériorité. Séduits par une idée ou une expérience, ils acceptent éventuellement de la financer au travers de subventions, mais jamais par de l'investissement ou par un partenariat avec des acteurs extérieurs à l'Administration. Le soutien, même bienveillant, à un projet n'est presque jamais pensé, dans une logique d'*open innovation*, comme un vecteur de transformation du contenu des politiques publiques et des façons de faire usuelles.

Les porteurs de projets n'étant souvent que peu intéressés par le niveau national, jugé trop lourd et irréformable, l'innovation revient alors, pour eux, à refaire de la politique, mais au niveau local, là où l'on peut voir les résultats

de ce que l'on fait et où l'on trouve une satisfaction à accomplir quelque chose. Néanmoins, ce parti-pris pour le "strictement local" interroge... Le débat sur le nombre des bénéficiaires de l'innovation, son impact, n'est pas assez ouvert. De fait, elle ne touche que trop peu de personnes et l'on constate que les premiers bénéficiaires sont souvent les parties prenantes de cette innovation. Or, le modèle de nos politiques sociales postule que chacun, qu'il soit acteur ou non, peut en bénéficier. Si tout ce qui est national est jugé irréformable, la réponse pertinente pour certains consiste simplement à multiplier les projets locaux, avec l'idée plus ou moins exprimée que les attentes de l'ensemble de la population seront satisfaites, à terme, par une nébuleuse d'innovations se diffusant lentement, en tâche d'huile.

Cette approche, très répandue, explique que l'envie d'essaimer soit encore peu présente, même si des pionniers, tant du côté des territoires que de celui de l'État, sont en train de se frotter à cette question. Cela leur demande une énergie considérable, notamment parce qu'ils sont contraints par l'outillage étatique, avant tout juridique, qui passe par des lois et décrets ne pouvant être que généralisateurs. On commence cependant à voir apparaître de nouveaux outils tels que les lois d'expérimentation, les contrats d'impact social ou les sociétés coopératives d'intérêt collectif (SCIC), qui permettent à des fonds publics de s'investir dans un projet commun. On reste cependant souvent bloqué dans une logique de tout ou rien, fort peu propice au déploiement. Il faut donc arriver à penser tout cela dans les deux sens, c'est-à-dire avoir, d'une part, un droit à l'expérimentation locale, et, d'autre part, un droit au déploiement modulaire, d'une façon qui ne soit ni homogène ni standardisée.

Au CGET, nous souhaitons explorer deux pistes. Tout d'abord, autant nous sommes convaincus qu'un acteur public a toute sa place pour faciliter la circulation des projets entre les territoires, autant nous pensons qu'il ne doit pas être nécessairement un service de l'État, paralysé par l'impératif d'égalité entre les territoires. L'écart actuel est trop grand entre les acteurs locaux, horizontaux, et les fonctionnaires en charge de penser, verticalement, le déploiement de l'innovation. Il est donc nécessaire d'imaginer des acteurs publics beaucoup plus horizontaux, engagés dans un travail collectif aux côtés des autres parties prenantes et au sein de réseaux nationaux. En second lieu, partant du constat qu'une innovation, du fait de sa singularité, est difficile à essaimer, il nous semble préférable de travailler sur des ensembles cohérents d'innovations et de solutions. Pour faire une analogie avec le monde du numérique, il faut passer d'une logique d'applications à une logique de construction de plateformes.

## Des outils collectifs, hors local et hors administratif

Pour illustrer ce point, je prendrai l'exemple du dispositif que nous sommes en train d'élaborer et qui devrait s'appeler la Banque de l'innovation ou le Carrefour des solutions. Que l'on soit porteur de projet, élu, responsable d'un service administratif, journaliste, etc., si l'on est soucieux de savoir ce qui se passe en matière d'innovation, on est obligé de passer beaucoup de temps sur internet pour voir, site par site, ce qui a été réalisé. Nous avons ainsi recensé, en France, de deux à trois cents acteurs, plus ou moins importants, qui capitalisent de l'innovation et qui, chacun sur son site, publient des fiches d'expériences et des informations potentiellement utiles à d'autres. Notre projet est donc de les regrouper pour constituer une plateforme permettant des recherches très fines, géographiques, thématiques ou autres. Cette plateforme partagée entre acteurs locaux et nationaux, destinée à mutualiser plusieurs milliers d'innovations, est donc, d'emblée, un projet autonome et à visée nationale, sans pour autant être assimilable à un portail d'État.

Dans le même ordre d'idées, nous sommes partis du constat que, très souvent, notamment lors de colloques, soit les exemples présentés sont survalorisés, soit ils sont rapidement délaissés au profit de la promotion d'une ingénierie, parfois juste esquissée, mais présentée comme un modèle de construction d'un projet sur un territoire. Nous expérimentons la possibilité de construire des bouquets de solutions, c'est-à-dire d'identifier dix ou quinze porteurs de projet que nous ferions travailler ensemble sur leurs différentes approches d'un même thème. Nous sommes là dans une logique de design et de reconstruction d'une offre à partir de ce bouquet d'innovations, réarticulées entre elles et racontées autrement. Il s'agit ici d'un modèle de transition entre des innovations méritant d'être diffusées et l'émergence d'une nouvelle innovation produite à cette occasion. Ce modèle, développé afin de savoir comment reprendre une idée et s'en inspirer, est centré sur trois thématiques (vieillesse, mobilité, circuits courts alimentaires) et est évolutif. Notre intention est de créer une approche modulaire afin que chaque

acteur et chaque territoire puissent accéder aux innovations de ce bouquet en fonction de leurs préoccupations et y prendre ce qui les intéresse. Notre cible initiale était les collectivités et les élus. Désormais, nous avons mobilisé des représentants de réseaux d'innovation. Ces nouveaux partenaires, qui ne relèvent ni de l'État, ni des approches administratives, sont des entrepreneurs sociaux locaux qui participent davantage de la logique des start-up de territoires et prennent en charge le développement local sans passer par les canaux institutionnels classiques.

## Faire converger innovation et simplification

Les innovateurs locaux font le constat que la mise en œuvre de leurs projets requiert presque toujours une négociation avec l'Administration, locale ou déconcentrée. En effet, l'innovation a souvent un côté transgressif qui amène à devoir négocier des interprétations de la loi ou des règlements, faire accepter de changer une habitude. Quand ils veulent essaimer, tous les innovateurs se plaignent de devoir recommencer la même négociation avec chaque municipalité ou chaque préfecture, sans aucune sécurité quant à la décision finale, ni capitalisation des résultats antérieurs. De leur côté, les administrations ne mettent en place aucun dispositif de capitalisation et de validation de ces "accommodements raisonnés" ou "accompagnements réussis".

Notre idée est donc de monter un dispositif, basé sur le modèle de France Expérimentation, mis en œuvre sous le précédent quinquennat dans les domaines technologiques et permettant d'adapter la loi face à l'irruption de nouveaux produits et de nouveaux services. Nous souhaitons développer un espace de confrontation et de solutions entre les innovateurs sociaux, en butte à des difficultés administratives, et les pouvoirs publics, peu habitués à ces innovations, afin de valider, capitaliser et diffuser ces bonnes pratiques administratives.

## Débat



**Un intervenant :** *Si négocier localement une dérogation à la loi peut se concevoir, comment envisager de faire essaimer, au plan national, une innovation basée sur une telle dérogation, ce qui reviendrait, de facto, à abolir la loi ?*

**Emmanuel Dupont :** L'idée n'est évidemment pas de faire en sorte que chacun ait la loi qui lui convienne ! France Expérimentation a opté pour une logique de réécriture de la loi en passant par tous les canaux administratifs habituels. C'est donc une démarche extrêmement balisée. À ce jour, ils ont réussi une petite dizaine de transformations sur la base de cas étudiés et sélectionnés, en s'engageant sur les moyens, mais pas sur les résultats de telles démarches.

L'approche que nous souhaitons privilégier est la suivante : lorsque quelqu'un, quelque part, trouve une solution adéquate dans le cadre du droit existant, cette solution doit être valorisée et sécurisée par les administrations, puis largement diffusée auprès des développeurs de projets analogues. Nous sommes donc plutôt à "droit constant".

**Int. :** *Des projets qui ont réussi, tels Siel Bleu<sup>1</sup> ou Planèt'AIRport<sup>2</sup>, sont le fait de vrais innovateurs qui ont eu la sagesse de confier leur développement à des gestionnaires compétents avant de se lancer, forts de leur expérience, dans l'émergence d'autres innovations. N'est-ce pas une façon pragmatique d'essaimer ?*

---

1. Jean-Michel Ricard, "La singulière aventure de Siel Bleu", séminaire Économie et sens de l'École de Paris du management du 4 novembre 2015.

2. Patrick Dugard, "Réconcilier l'aéroport et ses riverains : l'aventure de Planèt'AIRport<sup>®</sup>", séminaire Économie et sens de l'École de Paris du management, 4 mai 2016.

**E. D.** : Ces exemples me paraissent confirmer l'idée qu'il y a des gens très doués pour monter des projets et que ce ne sont pas forcément les mêmes qui sont capables de les développer et de les essaimer. On le constate de la même façon dans le monde marchand et même dans l'Administration.

**Int.** : *Certaines innovations sont cependant plus répliquables que d'autres. Siel Bleu s'adresse aux résidents de maisons de retraite, établissements relativement standardisés. En revanche, à chaque fois que Môm'artre<sup>3</sup> veut créer un nouveau lieu d'accueil, il lui faut tout renégocier avec les autorités locales, alors que toutes les communes de France sont confrontées aux problèmes de garde d'enfants que résout cette innovation.*

### La rationalité ne suffit pas

**Int.** : *J'enseigne depuis longtemps qu'il existe quatre niveaux d'analyse : la matière, les personnes, les institutions et le sacré. Lorsque la matière s'impose, l'essaimage va de soi : par exemple, dès que la chirurgie ambulatoire est apparue, elle s'est imposée partout en quelques mois, parce que la santé humaine est un objet très émotionnel, très visible et qui se communique facilement. Au niveau des personnes, c'est infiniment plus délicat : un projet ne marche que si des forcenés s'y consacrent jour et nuit, ce qui rend la reproductibilité très aléatoire et requiert une forte dose d'enthousiasme. Pour les institutions, l'État est le modèle idéal de la diffusion d'une innovation : une nouvelle réforme scolaire se diffuse partout en France avec une seule circulaire. Quant au sacré, il repose sur la foi et le charisme d'individus remarquables. Sans au moins l'un de ces quatre niveaux, la bonne idée n'est jamais contagieuse.*

**E. D.** : Quand une innovation s'impose, à qui et à quoi s'impose-t-elle ? C'est là, pour moi, l'interrogation cruciale. Nous avons une sphère publique de plus de six millions de fonctionnaires qui dispose de beaucoup de moyens financiers, mais dont les frontières sont très peu perméables à l'innovation. Mon sentiment actuel est qu'il s'agit d'un vecteur, mais aussi une cible majeure de diffusion de l'innovation. De fait, je ne crois pas à un essaimage spontané. L'éducation nationale, par exemple, est un endroit truffé d'innovateurs, mais dont les bonnes idées ne parviennent pas à s'imposer. Nos explorations nous conduisent à revisiter, voire partiellement défaire le lien classique, du moins au niveau national, entre ce qui est institutionnel et étatique : les alliances d'acteurs à un niveau national relèvent de l'institution, mais pas exclusivement étatique.

**Int.** : *Depuis vingt ans, une démarche a marqué notre pays en définissant les axes d'un futur possible dans le domaine de l'écologie, celle de l'Agenda 21. Cette expérience donne des pistes pour construire des écosystèmes en transition de manière cohérente.*

**Int.** : *Si l'on pense la diffusion en termes d'essaimage, il me semble que la difficulté tient à la singularité écrasante de l'attachement des acteurs à leur territoire. Très souvent, leurs démarches sont très peu analytiques avec, parfois, un quasi refus de toute forme de pensée structurée. Si je veux diffuser, je peux aussi, dans plusieurs endroits et de façon parallèle, mener une expérimentation sur un sujet commun pour ensuite confronter les démarches et en tirer des enseignements. On est alors dans une logique d'explicitation de la singularité.*

**E. D.** : C'est exactement ce que nous nous efforçons de faire avec les bouquets de solutions. Nous regroupons les innovateurs pour réaliser ce travail analytique. C'est extrêmement long et compliqué de distinguer ce qui tient au territoire de ce qui est généralisable, et de faire en sorte que cela se réarticule dans un ensemble enrichi.

Parallèlement à cela, parce que toute diffusion est constitutive d'une communauté, nous souhaitons encourager la constitution de collectifs de territoires qui reprennent et adaptent des initiatives conçues ailleurs.

**Int.** : *Quand tout a bien été analysé, quand on a bien compris comment transférer, que reste-t-il pour générer la passion ?*

---

3. Chantal Mainguéné, "Môm'artre, une révolution de la garde d'enfants par l'art", séminaire Économie et sens de l'École de Paris du management du 2 décembre 2015.

**E. D. :** Bien évidemment, la rationalité ne suffit pas! Les mises en relation entre acteurs, les coopérations ponctuelles sur tel ou tel point, etc., tout cela a son importance. Les éléments d'ingénierie seuls ne résolvent pas tous les problèmes, mais s'ils peuvent y contribuer, ce n'est déjà pas si mal. Et surtout, il y a la passion de transformer les choses, faire évoluer des situations...

### Inciter sans que cela se voie

**Int. :** *Sur ces thématiques, je trouve intéressant d'emprunter à l'industrie le concept de différenciation retardée, c'est-à-dire d'avoir des produits semi-finis, à travers lesquels on voit quelques principes émerger. Les acteurs locaux peuvent ensuite s'en saisir et les modifier dans le cadre d'une dynamique locale spécifique qui va créer l'énergie créatrice. Le sociologue Pascal Nicolas-Le Strat<sup>4</sup> dit qu'il faut désormais travailler sur la montée en latéralité plutôt que sur la montée en généralité. Cela signifie, en particulier, qu'il n'y a pas forcément intérêt à repasser par l'État, qui doit se limiter à un rôle de plateforme, pour parvenir à ce qu'émergent des collectifs d'acteurs transversaux qui se prennent en main. Toute la difficulté des politiques publiques est alors, d'une certaine façon, d'inciter sans que cela se voie.*

*Vous avez bien mis en évidence les obstacles à ce genre de généralisation, notamment du côté du cadre juridique et réglementaire. S'y surajoute la difficulté que, mêmes si les acteurs locaux sont parvenus à trouver des solutions, ils sont souvent liés, en particulier ceux issus des organismes sociaux, à des tutelles nationales qui ne regardent que les indicateurs quantitatifs habituels de suivi de leurs politiques. On peut comprendre que le processus d'évaluation quantitatif, très centré sur le court terme, ne soit pas du tout adapté à ce genre d'expérience où, plus que le résultat final, c'est le lien créé entre les acteurs qui importe. Du fait de cette absence de référentiel commun, tout partage devient alors très difficile. Les expériences actuelles, en refusant le regard quantitatif, ne scient-elles pas la branche sur laquelle elles se tiennent? Comment réintroduire un peu de quantitatif sans abandonner l'idée de valoriser une histoire singulière?*

**E. D. :** La question est d'importance et je partage vos interrogations, mais je n'ai pas de réponse toute faite sur ce point. Je suis comme vous favorable à la mesure, notamment d'impact, et d'accord pour dire que l'absolue singularité et l'essaimage sont antinomiques. Pour autant, la pertinence et les effets d'une innovation ne sont pas strictement quantifiables. Il faut donc aussi s'appuyer sur des appréciations collectives (politiques ou délibératives) de l'utilité des innovations avant de les essayer.

**Int. :** *Qui se pose la question de l'essaimage? Est-ce l'innovateur local? Je n'en suis pas sûr. Est-ce le fonctionnaire? Je n'en suis pas davantage certain. Cela me paraît donc une idée sympathique mais que personne ne porte vraiment!*

**E. D. :** C'est un peu ça! Tout en posant les enjeux de l'essaimage, nous devons en constituer simultanément les acteurs qui les porteront et les ferons vivre. Ces acteurs ne sont pas les institutions (au sens classique), mais empruntent à une logique de collectif, de commun. C'est bien en cela que la question de l'essaimage nous fait basculer de l'innovation sociale à l'innovation publique.

**Int. :** *L'exercice de capitalisation des innovations issues du local n'est-il pas naturellement destiné à être mené par les collectivités locales? Existe-t-il un bilan des effets de la loi sur l'expérimentation locale?*

**E. D. :** L'échelon régional est le plus pertinent pour sortir du local. Les collectivités locales sont capables de répondre, dans des temps très courts, à des demandes de la population. Cependant, en France, on a tendance à présenter le local comme une solution à tous les problèmes face à un État centralisé omniprésent qui distribue à tous les richesses, au nom de l'égalité entre les territoires, quelles que soient leurs spécificités. On est donc avant tout dans une logique de financement local de l'expérimentation et on abandonne souvent très vite l'idée

---

4. Pascal NICOLAS-LE STRAT, L'implication, une nouvelle base de l'intervention sociale, collection Technologie de l'action sociale, L'Harmatan, 1998.

de l'essaimage. Les évaluations disponibles sur l'expérimentation montrent que leurs dimensions d'essaimage restent insuffisamment pensées et testées; l'essaimage se présente souvent comme un objectif ou un effet de l'expérimentation, mais non comme une de ses composantes.

Le processus de décentrage que nous nous efforçons de valoriser vise à ce que l'agent du service public ne soit plus simplement un financeur, mais devienne également, au contact d'acteurs extérieurs, un porteur de l'innovation au sein de sa propre structure. À Bordeaux, la métropole a prudemment essayé de mettre en œuvre des formes de dérogations pour que les agents, plutôt que de se heurter à leur hiérarchie, puissent participer à la construction d'un projet avec les acteurs de terrain dans des incubateurs. Cela me paraît fondamental car on est là dans un modèle original, qui ne se résume pas à de la simplification administrative.

## Le temps de l'innovation ?

**Int. :** *J'ai la sensation que l'on parle d'innovation sans réellement définir ce que ce terme recouvre. Norbert Alter disait qu'une innovation était une invention qui avait trouvé son public, son marché et qui avait transformé les usages. Les Groupements agricoles d'exploitation en commun (GAEC), qui existent depuis vingt-cinq ans, sont-ils encore, à vos yeux, une innovation ?*

**E. D. :** On est dans un foisonnement de choses, bonnes pratiques, initiatives, etc., que je ne cherche pas à qualifier a priori. Selon qui l'on est et d'où l'on parle, le caractère innovant d'un projet variera. L'enjeu est d'exploiter et d'essaimer cette masse d'énergies, d'envies de faire. Pour moi, il n'y a pas une solution locale, singulière, que l'on déploierait, mais plutôt quelque chose que l'on invente à partir d'un mélange de bouts de solutions. De même, l'essaimeur parfait n'existe pas et pour en faire un qui soit efficace, il faut un collectif d'acteurs qui s'approprie le projet et le transforme.

**Int. :** *Sur les politiques d'insertion professionnelle, ce qui marche dans les GAEC tient à deux ingrédients principaux : une entreprise partie prenante dès le départ et une pédagogie de l'alternance. Il n'est certes pas possible de faire des GAEC partout, mais la question que nous nous posons est de savoir comment l'action des pouvoirs publics peut s'articuler autour de ces principes, que ce soit au niveau régional ou national. Ensuite seulement, les acteurs peuvent s'impliquer.*

**Int. :** *Flemming invente la pénicilline sur sa paille dans son laboratoire et l'industrie pharmaceutique, qui s'en saisit ensuite, va bien au-delà de ce qu'il pouvait imaginer. Comment passe-t-on de la création de l'innovateur isolé à l'écosystème qui s'en saisit ensuite ? Je ne connais aucune innovation qui se soit imposée en quelques mois. Nous ne nous sommes absolument pas posé la question du temps, éminemment structurant dans l'innovation. Ce qui caractérise toutes les expériences que nous avons évoquées, c'est qu'il leur a fallu dix ans pour établir la preuve du concept et trente ans pour que l'écosystème s'en empare réellement. On voudrait produire un éléphant en vingt-et-un jours alors qu'il s'agit du temps de gestation des souris, celui des éléphants étant de vingt-quatre mois ! Comment repositionner dans le temps les innovations ?*

*Un ouvrage vient de sortir, intitulé Oser l'intérêt général<sup>5</sup>, qui regroupe douze récits d'innovations scindées en plusieurs temps, celui de l'amorçage, celui de l'essaimage et celui de l'industrialisation et de la postindustrialisation. Si l'on ne réintroduit pas la temporalité dans ces questions, on ne se donnera pas la possibilité de les comprendre, et encore moins de les déployer. Les temps de la puissance publique, nationale ou territoriale, de la société civile, des entreprises, des associations et des citoyens ne sont absolument pas les mêmes. La prise en compte de ces différents temps est sans doute l'une des clés de l'essaimage, y compris pour élaborer la pédagogie qui l'accompagne.*

**E. D. :** L'essaimage n'est rien d'autre que la création d'un écosystème qui va concevoir et amplifier des choses préalablement réalisées localement. J'insiste moins sur la temporalité car elle me paraît aller de soi dans ce lent processus. Le pire serait en effet de vouloir généraliser une innovation par décret !

---

5. ADASI et Le RAMEAU, *Oser l'intérêt général*, La Fonda éditions, 2017.

■ Présentation de l'orateur ■

**Emanuel Dupont** : Après une formation en sociologie et en sciences politiques, il a été directeur des études et de l'évaluation au sein de l'Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances, avant de devenir responsable de la mission Animation scientifique et Stratégique du Commissariat général à l'égalité des territoires; il s'intéresse à la contribution des sciences humaines et sociales à la définition et à la conduite des politiques publiques (sociologie de l'expertise et de la preuve), à l'innovation sociale et aux enjeux de "désétatisation" de l'action publique nationale.



---

Diffusion novembre 2017

---