

RAPPORT

ISOPOLIS GAMMA

L'innovation dans les collectivités territoriales réunionnaises : accompagner la transformation des systèmes politico-administratifs vers la résilience

Résumé

L'action publique s'inscrit dans un contexte d'incertitudes et de complexification grandissantes des problématiques auxquelles elle doit répondre, tout en faisant face à des attentes croissantes de la part des citoyens. Face à ce constat, la notion de résilience connaît un essor dans les débats relatifs aux questions de fabrique des politiques et aux méthodes de management public. Le concept désigne la capacité des institutions publiques à répondre, apprendre et s'adapter aux circonstances changeantes de leur environnement, tout en fournissant un service public de qualité et légitime. Dans ce cadre, notre étude se concentre sur les collectivités territoriales de La Réunion dont le territoire est confronté à un grand nombre de vulnérabilités de natures variées. Notre regard s'est plus spécifiquement porté sur 2 types d'outils innovants que ces institutions mettent en place pour évoluer face à ces défis : les innovations publiques dans les services et les innovations de participation citoyenne. Pour ce faire, une enquête de terrain a été menée auprès des collectivités territoriales réunionnaises au sein desquelles, à partir de la vision des acteur·trice·s rencontré·e·s, les différents outils, dispositifs et préconisations relatives à ces innovations ont été identifiés. Il ressort de notre analyse qu'innovations publiques et participatives semblent de prime abord relever de nature et d'enjeux différenciés. Les premières apparaissent comme résolument gestionnaires et tournées vers l'amélioration de la prestation de services publics, quand les secondes s'inscrivent dans un approfondissement des institutions démocratiques de nature plus politique. Cependant, les discours et réalités pratiques de mise en œuvre témoignent des enjeux complémentaires et hybrides portés par ces dispositifs. Ces derniers s'inscrivent dans une dynamique transformative des systèmes politico-administratif au service de la résilience des institutions publiques réunionnaises. Malgré ce potentiel, les différentes innovations sont encore peu institutionnalisées et relèvent majoritairement d'initiatives isolées ayant bénéficié d'un fort soutien hiérarchique. Leur portée transformative pourra se déployer si elle s'inscrit dans une dynamique de légitimation et de pérennisation de la "boîte à outils" de l'innovation adaptée à chaque contexte, possibilités et besoins des acteur·trice·s en présence.



Introduction

La notion de *résilience* a été originellement utilisée dans différentes disciplines, telles que les sciences physiques, l'écologie ou la psychologie, pour qualifier la capacité d'un matériau, d'un écosystème ou d'un individu à retrouver un équilibre après une perturbation ou un choc. Le terme est ensuite devenu un concept clef de l'analyse de la gestion des catastrophes naturelles et de la sécurité environnementale (Reghezza 2020). Plus récemment, il a pu également être appliqué dans le domaine économique pour considérer la capacité d'une économie à se relever de chocs exogènes de diverses natures (environnementaux, terroristes, sociaux, etc.) ou endogènes, tels que des chocs récessifs, ou une évolution lente du tissu économique (Giry 2020). Cette attention particulière et multidisciplinaire générée par le terme de *résilience* peut être perçue par la capacité du concept à répondre à un "*sens accru du risque*", qu'il soit de nature économique, politique, sociale ou environnementale, et à un "*sentiment contemporain généralisé d'incertitude, d'insécurité et à la recherche de formules d'adaptation et de survie*" (Christopherson et al. 2010). Dans ce contexte, le concept de *résilience* connaît également un usage croissant dans les débats relatifs aux politiques publiques et aux questions de management dans le secteur public. L'accent est notamment mis sur la capacité de ce dernier à improviser, apprendre et évoluer afin de s'adapter à cette montée des vulnérabilités, quelle que soit leur nature (Shawn et Maythorne 2011). Au-delà de la notion de risques, plusieurs facteurs historiques contingents questionnent également la capacité des modèles de management et de gouvernance des institutions publiques à répondre aux problèmes auxquels elles font face. Premièrement, ces derniers sont de plus en plus considérés comme des *wicked problems* (Osborne 2006), entendus comme des problématiques "*difficiles à définir et à résoudre*" nécessitant une expertise spécialisée et faisant intervenir un grand nombre d'intervenants aux intérêts divergents (Sorensen et Torfing 2012). Les caractéristiques traditionnelles des institutions publiques, comprenant notamment "*des lignes de responsabilité verticales pour la livraison de résultats clairement définis au sein de portefeuilles et de départements segmentés*" et leur système de gouvernance sont ainsi questionnées quant à leur capacité à s'emparer de problématiques complexes requérant des solutions sophistiquées (DEMOS 2008). Ainsi, alors que les approches politiques conventionnelles se concentrent sur l'optimalité, l'efficacité, la stabilité, la gestion des risques et le contrôle, le programme de la résilience promeut plutôt, "*la flexibilité, la diversité et l'apprentissage adaptatif en tant que réponses clés à la dynamique du monde réel*" (STEP 2008). Deuxièmement, le secteur public fait face à une pression et des attentes croissantes de la part des citoyens à un moment où les ressources financières du public sont limitées (Warren 2009), ainsi qu'à une demande grandissante d'inclusion et de transparence (McInroy et Longlands 2010). Cette dernière s'inscrit plus largement dans un phénomène de remise en cause du régime politique de la démocratie représentative se traduisant par l'attente de formes additionnelles de participation citoyenne (Cain et al., 2006) pour améliorer la légitimité et l'efficacité des politiques (Geissel 2009).

Le champ de notre étude est celui de La Réunion, collectivité d’Outre-Mer située dans l’Océan Indien, qui à partir de 1946, après plusieurs siècles de colonisation, a connu une intégration pleine et entière dans la République par la départementalisation. Elle est aujourd’hui une région mono-départementale ayant le statut de DROM (Département et Région d’Outre-Mer) et compte 24 communes organisées en 5 communautés d’agglomération (Daniel 2020). La Réunion est confrontée à un grand nombre de vulnérabilités, de natures variées. Sur le plan environnemental, de par ses conditions climatiques tropicales et son contexte géodynamique et morphologique, le territoire est exposé à plusieurs aléas naturels (risques de cyclones, fortes pluies, volcanisme actif, etc.), tandis que la diversité génétique de son écosystème insulaire est soumise à une forte pression anthropique accentuée par la modernisation accélérée du territoire et une importante croissance démographique. Par ailleurs, la persistance de déséquilibres économiques entre l’île et la métropole, notamment caractérisée par de forts taux de chômage et une dépendance aux transferts publics (Région Réunion 2019), s’accompagne de la permanence de difficultés sociales et de régulières mobilisations. L’ampleur du mouvement des gilets jaunes sur le territoire réunionnais en novembre 2018 en est la manifestation la plus récente et prégnante et a abouti à un blocage complet de l’île et à un appel à une démocratie plus participative (Baulaigue 2018).

La diversité de la nature des chocs et des vulnérabilités auxquels La Réunion est sujette invite à un questionnement sur la résilience des institutions publiques de l’île, entendue ici comme leur capacité à répondre, apprendre et s’adapter aux circonstances changeantes de leur environnement, pour continuer à délivrer un service public, à la fois de qualité et légitime. Afin de répondre à ce questionnement, nous chercherons à analyser les réponses proposées par les collectivités territoriales réunionnaises et, plus spécifiquement, les outils innovants qu’elles mettent en place pour s’adapter et évoluer face à ces défis. L’innovation est ici définie comme la formulation, la mise en œuvre et la diffusion de nouvelles idées créatives (Sørensen et Torfing 2011) qui rompent avec les idées et pratiques établies (Hartley et al. 2013). Nous avons choisi de nous concentrer sur 2 types de réponses : l’innovation publique dans les services et les innovations participatives. L’innovation publique fait référence aux dispositifs introduisant de nouveaux éléments dans l’administration publique sous la forme de *“nouvelles connaissances, d’une nouvelle organisation ou d’une nouvelle gestion ou de nouvelles compétences ou processus, qui représente une discontinuité avec le passé”* (Pupion 2018). L’innovation participative considère quant à elle, les processus ou pratiques de participation citoyenne en dehors de dispositifs électoraux, qui sont nouveaux pour les collectivités dans lesquelles ils sont introduits (Geissel 2009). Ces 2 types d’innovations sont particulièrement représentatives des enjeux avec lesquels les institutions publiques sont actuellement en prises, face à un phénomène de “démystification” à la fois de la capacité politique des démocraties représentatives (*ibid*) et administrative du secteur public (Coblence Vivant 2017) à gouverner des sociétés complexes.

Au cours de notre analyse, après avoir introduit la méthodologie mise en œuvre dans le cadre de cette étude, nous présenterons un état des lieux des innovations publiques et participatives dans les collectivités réunionnaises. La discussion nous permettra ensuite de mettre en lumière les points communs unissant les 2 types de dispositifs innovants étudiés, ainsi que le potentiel transformatif des systèmes politico-administratifs vers la résilience qu’ils portent. Enfin, nous présenterons les recommandations que notre enquête permet de

mettre en avant en faveur de la pérennisation dans les institutions publiques de la variété des outils de l'innovation.



Méthodologie

8 collectivités territoriales ont été rencontrées dans le cadre de cette étude, au sein desquelles 14 entretiens ont été réalisés. L'ensemble des échelons territoriaux sont représentés dans notre échantillon - le département, la région, 1 intercommunalité et 5 communes. Ces dernières sont réparties sur l'ensemble du territoire réunionnais, une commune à minima représentant chaque zone géographique de l'île (Est, Sud, Ouest, Nord).

Nous avons choisi une méthode d'échantillonnage par choix raisonné (purposeful sampling) utilisée en recherche qualitative *“pour l'identification et la sélection de cas riches en informations liés au phénomène d'intérêt”* (Palinkas et al. 2015). Les participant·e·s sont ainsi des individus ayant le statut ou l'expérience requis pour posséder des connaissances sur la problématique étudiée, soit de part la thématique de leur poste ou délégation (des agents et élu·e·s chargé·e·s des questions d'Innovation et/ou de participation citoyenne) soit des individus ayant une vision transversale du fonctionnement de leur institution de part leur position hiérarchique (Directeur·trice Général·e des Services (DGS); 1er·ère Adjoint·e ou membre du cabinet).

La forme empirique d'investigation choisie dans le cadre de cette étude est celle de l'entretien semi-directif. Les entretiens ont été réalisés dans les locaux des collectivités territoriales. La durée totale des entretiens était comprise entre 45 min et 1h30. Afin de ne pas s'enfermer dans une démarche inductive, le questionnaire était bâti de façon à évoquer de manière ouverte les grandes thématiques relatives à l'innovation publique et participative. Cette approche nous a permis d'appréhender les dispositifs et interventions mis en place au nom de l'innovation, mais également ceux s'inscrivant dans une démarche innovante bien que non expressément définis comme tels.



RÉSULTATS : ÉTAT DES LIEUX DE L'INNOVATION DANS LES COLLECTIVITÉS RÉUNIONNAISES

Au cours des entretiens, nous avons pu mettre en avant avec les acteur·rice·s interrogé·e·s les différents outils d'innovations publiques (1) et participatives (2) mises en place au sein de leur collectivité, ainsi que les différentes préconisations relatives à ces dispositifs.

1. LE DÉVELOPPEMENT DE L'INNOVATION PUBLIQUE DANS LES SERVICES

La première voie que nous souhaitons explorer s'exprime à travers le concept général d'*innovation publique*, aussi appelée innovation dans le secteur public ou dans les politiques publiques. Elle a été essentiellement présentée et mise en avant par des acteur·trice·s administratif·ve·s. On observe tout d'abord une grande hétérogénéité des niveaux de développement de cette dimension dans les collectivités interrogées. Dans deux d'entre elles, une Direction ouvertement dédiée à ces questions - appelées DIR INNOV 1 et DIR INNOV 2 dans la suite de ce rapport - a été récemment créée et institutionnalisée au sein des collectivités. Dans une autre, l'institutionnalisation de cette thématique a pris la forme de l'ajout d'une compétence de Référent·e Innovation dans le poste d'un·e agent de la collectivité. Pour les autres collectivités rencontrées, il s'agissait essentiellement de référence à des méthodes, l'expression du souhait de leur mise en œuvre ou leur essai par des groupes d'agents de manière plus ou moins formelle. L'innovation est présentée et définie par les enquêté·e·s comme des outils ou méthodes nouvelles pour la collectivité, au sens de de qui n'avait jamais été fait ou mis en œuvre auparavant. A cet égard, il est important de noter que la plupart d'entre eux·elles rappelle la relativité de la question de l'innovation. Ce qui est innovant pour leur institution pourrait l'être moins dans une autre collectivité, plus rodée à cette façon de travailler, et plusieurs enquêté·e·s mettent en avant le relatif retard de leur institution pour s'emparer de méthodes qui leur apparaissent plus installées sur d'autres territoires, notamment en métropole.

Les entretiens ont permis de mettre en avant les raisons d'être des mesures d'innovations publiques (1.1), les formes que ces outils peuvent prendre (1.2.), ainsi que les difficultés rencontrées dans l'institutionnalisation d'une 'culture' de l'innovation publique (1.3).

1.1. Les raisons d'être de l'innovation publique : des nouvelles méthodes pour continuer à délivrer un service public de qualité

Plusieurs justifications d'adoption de méthodes d'innovation publique ont pu être mises en avant par les enquêté·e·s dans leur vision de ce qu'elle devrait être ou comme raisons d'être des dispositifs déjà mis en place. On observe tout d'abord l'utilisation de ces outils comme moyens pour les collectivités de s'emparer d'enjeux nouveaux et pour s'adapter aux évolutions de la société et du territoire auxquelles les politiques publiques sont confrontées. C'est cette approche qui justifie par exemple la création des Directions d'Innovation précédemment mentionnées. La DIR INNOV 1 met ainsi en avant le besoin de méthodes pour répondre à la nécessité de *“produire un service public performant pour des citoyens exigeants dans une société de plus en plus marquée par l'incertitude et la complexité”*. La DIR INNOV 2 a vu le jour suite à l'émergence de thématiques dans le programme de la mandature élue, qui étaient nouvelles pour l'institution - telles que la transition écologique ou les questions de développement économique - et dont la mise en place est allée de pair avec l'adoption d'innovants. C'est également ce besoin de méthode pour s'emparer des évolutions de l'environnement qui a pu par exemple être mis en avant dans une collectivité n'ayant pas encore institutionnalisée l'innovation. L'agent interrogée dans cette collectivité déclare : *“Il faut continuer à être résilient par rapport à tout ce qui se passe sur le territoire et se réorganiser pour être plus performant et professionnel. On l'était, mais maintenant on a besoin de nouvelles méthodes de travail. Il y a tout à inventer, il y a des choses à inventer qui n'existent pas”*. Dans le cas de cette institution, la difficulté à faire coopérer différentes divisions pour s'emparer d'une politique transversale, le modèle hiérarchique des administrations territoriales présenté comme opposé au *droit à l'erreur* et à l'expérimentation, ou encore la multiplication contemporaine des acteur·trice·s à prendre en compte dans la mise en oeuvre de politiques, sont présentés comme les obstacles principaux à la performance de leur action. S'inscrivant également dans cette perspective, un autre enquêté déclare au sujet de l'importance de l'innovation : *“Pourquoi c'est important ? Parce que sinon on resterait dans l'injonction qui consiste à dire : « On a toujours fait comme ça, pourquoi on ferait autrement ». Et ça, c'est des choses que nous on entend parfois en collectivité. Et l'idée, c'est bien que le monde change, les choses évoluent, tout est en perpétuel mouvement et que si on innove pas, on s'enferme dans quelque chose qui ne nous permettra pas de faire correspondre ce qu'on fait à des besoins”*. Enfin, sans évoquer une évolution de la nature des problèmes publics, les dispositifs d'innovation ont pu être présentés comme permettant de fournir des politiques de qualité, performantes et efficaces en réponse à des problématiques pour lesquelles les fonctionnements actuels avaient montré leur incapacité à résoudre.

1.2. Les outils variés de l'innovation publique

1.2.1. Des nouvelles logiques en interne

Les méthodes proposées par l'innovation publique sont tout d'abord présentées comme pouvant s'appliquer de manière transversale, sans thématique particulière et s'inscrivant dans des logiques de politiques managériales et de gestion d'équipes. A ce titre par exemple, la DIR INNOV 1 est rattachée à la Direction Générale des Services et introduite en transversalité dans l'organigramme de l'institution. Les enquêté·e·s - ayant mis en place ces méthodes au sein de leur collectivité ou les prônant - restent relativement flous

quant aux dispositifs pratiques préconisés. Il s'agit essentiellement de références à des méthodes d'animation de groupes en termes de réflexions et de travail, tels que des ateliers, permettant une prise de parole partagée et indépendante du niveau hiérarchique ou de l'ancienneté. Les termes d'*intelligence collective*, de *consentement*, ou *sociocratie* sont à plusieurs reprises utilisés. Ces outils sont mis en avant comme permettant de faire collaborer sur un sujet particulier des acteur·trice·s travaillant dans des domaines différents de l'action publique. Au cours de nos entretiens, il a par exemple pu s'agir à cet égard de l'animation des réunions CODIR des Directeur·rice·s Généraux·ales Adjoint·e·s ou encore, dans 2 des collectivités rencontrées, de la conception de Plans de Transition Écologique qualifiée de "*thématique éminemment transversale*" par une enquêtée. Enfin, dans une collectivité, ces méthodes ont récemment été introduites par la Direction auprès des acteur·trice·s politiques de l'institution dans le cadre du travail des élu·e·s nouvellement en poste sur leur plan de mandature. Elles sont associées à un relatif questionnement des protocoles et structures hiérarchiques habituelles. Pour une enquêtée : "*Finalemant, on s'affranchit aussi des lignes hiérarchiques, d'une espèce de pesanteur administrative qu'impose l'organisation pyramidale*". Dans une autre collectivité, bien que le terme d'innovation ne soit pas utilisé par l'enquêtée rencontrée, un dernier dispositif - que nous appelons GROUPEVOL par la suite - nous semble également s'inscrire dans ce même processus. Les méthodes présentées dans ce cadre sont mises en place par un groupe de travail réunissant des membres venant de divers services de la collectivité et organisé sur un principe sociocratique. D'après l'actrice interrogée à leur sujet, le caractère relativement libre de cette équipe permet de réunir des conditions propices à la coopération et l'échange. Elle déclare à cet effet "*On s'aperçoit que l'on travaille beaucoup mieux et en confiance (...) avec beaucoup plus de plaisir que dans la contrainte et la peur. Donc ça nous permet de tisser du lien et de se parler (...) Pendant que l'on se rencontre dans ce groupe, la quantité d'informations qui circulent à ce moment là sur pleins d'autres sujets, c'est admirable, parce qu'il y a des solutions qui se trouvent pendant ces temps là sur d'autres projets*". Liée à ces nouvelles méthodes managériales, la notion de bien-être des agents a pu être mise en avant dans un second temps par plusieurs des personnes rencontrées comme un objectif également important de ces outils de méthodes internes. Pour une enquêtée, c'est même l'une des raisons principales de la mission innovation qu'elle porte. Ces méthodes semblent en effet également être perçues comme vectrices de fonctionnements plus propice au bien-être et à la reconnaissance des agents dans les processus de formation des politiques, ainsi que plus en adéquation avec les problématiques qu'il·elle·s peuvent rencontrer. Une enquêtée met ainsi, par exemple, en avant l'importance d'intégrer l'idée de processus dans les évaluations de projets - au-delà du produit fini et de la procédure. Elle déclare à cet égard "*Si effectivement, je peux avoir un produit qui fonctionne (...) mais que l'on a réussi cette réalisation parce qu'on s'est tapé sur la tête, on s'est engueulé tous les jours, que les gens sont mal dans leur peau et qu'ils n'ont plus envie de travailler ensemble, c'est que l'on a échoué au niveau du processus*".

1.2.2. Un focus sur l'habitant, entre citoyen et usager

L'aspect le plus mis en avant par les enquêté·e·s quant à la forme que peuvent prendre les méthodes d'innovation publique relève de l'intégration de l'habitant·e dans le processus de conception des politiques publiques. On retrouve à cet égard un usage alterné

des termes d'*usager* et *citoyen·n·e*, qui semble correspondre à des dispositifs distincts et s'inscrivant dans des logiques différentes : améliorer l'efficacité et l'adéquation d'un service public ou concevoir les politiques dans une logique de prise en compte en transparence.

La notion d'*usager* apparaît tout d'abord comme liée à des dispositifs souhaitant être au plus proche des besoins des usagers pour proposer des services performants et efficaces en adéquation avec les réalités de leurs demandes et pratiques, et pour résoudre efficacement une problématique sur le territoire. Pour 3 collectivités ayant mis ou prônant ce genre de processus, ces derniers permettent d'éviter de faire des politiques en théorie bien conçues pour les administratifs mais qui "*tombent à côté des attentes des usagers*" et relèvent plus de leurs projections depuis leur "*tour d'ivoire*" que des réalités du terrain. En suivant une procédure plus ou moins formalisée, ces dispositifs ont pour point commun d'encourager le déploiement d'agents de proximité, ou des administratif·ve·s eux·elles-mêmes sur le terrain, afin de mettre en place des outils d'identification et de diagnostics, tels que des questionnaires, auprès des publics concernés et proposer des solutions. On observe un rapprochement avec les notions de *design thinking*, les outils mis en œuvre pouvant en être perçus comme une conception relativement souple et plastique. Dans une des collectivités rencontrées, un processus de *design thinking*, a été testé de manière ouvertement présentée comme tel, sur 2 thématiques - la gestion des déchets dans les grands ensembles et le transport scolaire -, en s'inscrivant dans une ligne de subvention de l'État. Des agents, de métiers et directions différentes, se sont porté·e·s volontaires suite à un appel en interne pour concevoir, en suivant un protocole d'étapes et en bénéficiant d'un accompagnement d'une intervenante extérieure, des solutions adaptées à une problématique identifiée. Dans l'une des collectivités rencontrées, la notion de *design* est également évoquée comme un objectif souhaitable bien que non encore mise en place au sein de l'institution. Plus particulièrement l'actrice interrogée défend l'idée de l'utilisation de questionnaires sur le territoire avant la conception de politique et du déploiement d'outils de diagnostic "*simples*". Enfin, ces méthodes résonnent également avec celles mises en place par le GROUPEVOL précédemment présenté. Sur une thématique choisie et une problématique identifiée - l'exemple d'un dysfonctionnement de la gestion des déchets sur une zone du territoire a été donné au cours de l'entretien - le groupe a réalisé un diagnostic pour rencontrer les acteur·trice·s concerné·e·s, proposer des solutions et des indicateurs simples d'évaluation d'amélioration de la situation. Ici, au-delà des usagers c'est également des associations et des bailleurs qui avaient été rencontrés. Enfin, de manière plus isolée, on observe également dans une collectivité la référence à la notion au concept de "*parcours usager*". Le terme désignait ici le recours à des habitant·e·s, plus tard dans le processus de conception de la politique publique, pour les associer au test d'un prototype de plateforme numérique.

La seconde logique mise en avant concernant l'inclusion des participant·e·s dans les processus d'innovation publique est moins présente dans le discours des administratif·ve·s et fait référence au terme de *citoyen·ne* et à la notion de *co-construction*. De manière générale, il semble s'inscrire dans une démarche de contribution citoyenne en transparence - résumée par l'expression "*d'une gouvernance moderne qui évalue et rencontre*" par l'une des enquêtée - et est présenté comme s'inscrivant dans la volonté de renforcement d'inclusion citoyenne voulue par les élu·e·s. Elle ressort particulièrement du discours des DIR INNOV 1 et 2 précédemment présentées. Les dispositifs incluant les citoyens sont mis en avant comme allant au-delà des instances citoyennes classiques sur plusieurs aspects.

Le premier, mis en place au sein de la DIR INOV 2, est présenté comme un dépassement de l'idée de consultation pour entrer dans un niveau supérieur de contribution. Dans ce cadre, il s'agit de recruter des habitant·e·s volontaires - des familles dans le cadre d'une consultation autour d'un lieu éducatif, des populations pour une analyse des besoins sociaux - réuni·e·s autour d'ateliers, d'animation et de dialogue. Il a également pu s'agir d'un exemple de co-construction, autour d'un projet de pôle territorial, réunissant des acteur·trice·s plus varié·e·s issu·e·s du privé, public et de la société civile. Dans les 2 Directions, une seconde dimension présentée comme nouvelle est celle de l'exigence de transparence à la fois dans le partage des objectifs avec les citoyen·ne·s participants aux processus et un accès ouvert aux évaluations. Enfin, une dernière dimension mise en avant comme les distinguant des dispositifs classiques de participation citoyenne est l'idée d'obligation de prise en compte de la parole apportée par les participant·e·s. Sur ces deux derniers points, une enquêtée déclare : *“Ca [des ateliers avec les citoyen·ne·s] peut s'apparenter à ça [nom d'une instance citoyenne de consultation classique]. Mais la différence c'est que ce sera instauré sur un principe de vérité et de transparence et pas seulement, je recueille la parole et je n'en fais rien avec”*.

1.2. Une philosophie de l'innovation encore peu légitimée

Plus particulièrement, au-delà de méthodes à appliquer dans la construction des politiques publiques, les personnes interrogées ont pu mettre en avant que l'innovation était surtout vectrice d'une philosophie, d'un état d'esprit et d'une culture. Les outils de l'innovation semblent ainsi participer à une évolution plus large au service du sens et de la perception de leur mission par les agents pour le territoire et pour le service public. En ce sens, les dispositifs de l'innovation ont plusieurs fois été présentés comme permettant de *“faire un pas de côté”* et prendre une distance avec la routine quotidienne et administrative *“sclérosante”*. C'est par exemple, la base de la philosophie d'action du GROUPEVOL précédemment mentionné. L'enquêtée interrogée à son sujet déclare : *“Je raccroche cela au rêve. Il y a des fois, mon cerveau est tellement cloisonné, que parfois on doit prendre du recul et se demander : « En fait, c'est qui ce que tu veux ? C'est quoi ton rêve ? ». Et nous, c'est ce que l'on s'évertue de faire dans le [nom du groupe]”*. Dans certaines collectivités, où à l'inverse de tels processus n'ont pas encore été mis en place, cette absence a pu être justifiée par les enquêté·e·s par la difficulté à faire rentrer ce degré de liberté et d'indépendance des agents dans la culture bureaucratique. A cet égard, il est par exemple intéressant de noter que le GROUPEVOL passe, selon le terme utilisé par l'une de ses membres, pour une *“secte”*. Plus largement, cette absence d'une culture partagée de l'innovation publique se traduit dans l'absence, regrettée par plusieurs enquêté·e·s, d'un réseau territorial et d'échanges de bonnes pratiques sur ces méthodes. Il apparaît que l'arrivée de ces thématiques, quel que soit le vocabulaire utilisé pour les qualifier, a essentiellement pour origine des initiations personnelles conjuguées avec un soutien hiérarchique fort, notamment en la figure du·de la DGS. La validation de ce·tte dernier·ère apparaît comme clef pour, à la fois l'initiation et l'essai de ces dispositifs, et plus largement des changements d'organisation interne. Enfin, la nature et le degré de changement impliqués par ces méthodes sont également présentés comme allant de pair avec un besoin d'accompagnement. Pour une enquêtée *“Si on veut faire un travail en profondeur, on doit changer notre vision du monde (...) Ça n'est pas facile. Il y a un accompagnement à mettre*

en œuvre je pense sur notre vision du monde, notre vision de la société, notre vision des projets, notre vision du développement". On note sur ce point que la quasi-totalité des collectivités s'étant engagée dans la voie de l'innovation ont bénéficié d'un accompagnement d'un cabinet d'études, de spécialistes de méthodes design ou d'animation en intelligence collective. Ce besoin de montée en compétences sur ces questions peut également être mis en lien avec le fait que la thématique de l'innovation a été présentée comme secondaire dans le contexte d'une petite collectivité en difficulté financière et humaine. L'urgence se trouve alors du côté d'assurer le fonctionnement de base des activités, la mise à disposition de moyens techniques et la formation fondamentale des agents. L'actrice interrogée dans cette collectivité déclare ainsi "(...) *je ne peux pas demander à des agents de faire de l'innovation si déjà la base n'est pas maîtrisée*".

2. LES INNOVATIONS PARTICIPATIVES

Le second type de dispositifs analysés au cours de cette étude relèvent du champ de l'adoption d'innovations participatives au sein des collectivités. Tant dans le discours des enquêté·e·s administratif·v·es que politiques, nous relevons une volonté commune et majoritaire d'évolutions et de renouvellement des dispositifs de participation citoyenne. Ces derniers, à la différence de l'innovation publique, sont déjà souvent existants au sein des collectivités et légalement obligatoires. L'étude porte alors ici sur les nouveautés relatives à ces outils et aux questions de participation citoyenne de manière plus générale. L'intérêt grandissant pour cette thématique - recouverte par un lexique varié incluant les termes de *participation citoyenne, démocratie participative, politique de proximité* - se traduit principalement du côté du politique avec la présence quasi-systématique d'élue ayant une délégation de cet ordre au sein des mandatures des collectivités rencontrées. Dans l'une d'entre elles, la délégation venait d'être nouvellement créée, quand dans 2 autres la question apparaissait comme gagnante en importance en devenant une thématique portée par les 1er·ère·s Adjoint·e·s des équipes nouvellement élues. Cependant, les administratif·ve·s rencontré·e·s, notamment en la figure des DGS, semblent également participer à l'installation de ces dispositifs de participation citoyenne. Plusieurs DGS ont ainsi pu citer des exemples de partage de réflexion, interventions et conseils auprès des élu·e·s sur ces questions. A nouveau, on observe une grande hétérogénéité quant aux degrés de mise en œuvre des dispositifs d'innovations participatives présentés ici. Dans une collectivité rencontrée, une Direction - appelée DIRPAR dans la suite de ce rapport - relative à ces questions a été instaurée au sein de l'institution, dans une autre les dispositifs présentés sont mis en œuvre sur le territoire depuis plusieurs années sous une impulsion politique forte en la personne de la Maire, quand il s'agissait essentiellement de pistes de réflexions pour les autres acteur·trice·s rencontré·e·s.

Notre enquête de terrain nous a permis de mettre en avant les motivations des acteur·trice·s à l'origine des innovations participatives (2.1.), la nature des dispositifs à l'œuvre (2.2.) et les obstacles rencontrés dans l'institutionnalisation généralisée de ces outils innovants (2.3).

2.1. La nécessaire mise en œuvre d'innovations participatives face à une rupture de confiance

Dans les discours des acteur·trice·s administratif·ve·s et politiques rencontré·e·s, on remarque la référence quasi-systématique au risque social induit par des services ne répondant pas aux besoins des habitant·e·s. Il·Elle·s observent une montée en puissance d'un phénomène de revendications et de remontées citoyennes. Plus spécifiquement, près de la moitié des enquêté·e·s font à cet égard référence au mouvement des gilets jaunes, présenté comme la manifestation récente la plus prégnante de cette évolution et dont la force du déploiement semble avoir particulièrement marqué les institutions réunionnaises. La DIRPAR précédemment évoquée a ainsi été créée, sous impulsion politique, à la suite du mouvement : *“Le choix avait été fait d'intégrer - suite à ce qui avait été exprimé (...) par les citoyens, pendant la crise gilets jaunes (...) la participation citoyenne dans le fonctionnement de [nom de la collectivité] et dans les services. Du coup, une DGA dédiée a été créé”*. Pour plusieurs enquêté·e·s, cette crise sociale témoigne d'un phénomène plus grand, constaté régulièrement dans la pratique de leur métier, de rupture de confiance entre citoyen·ne·s et politiques et d'absence de croyance de la prise en compte de son opinion par le·a citoyen·ne. Ce constat semble témoigner, pour plusieurs des personnes interrogées, des limites et de l'essoufflement d'un système de démocratie représentative induisant un cantonnement de la participation citoyenne aux périodes électorales. A cet égard, il apparaît que les outils traditionnels et légalement obligatoires de la participation citoyenne - tels que les enquêtes publiques, les conseils de quartiers et les conseils citoyens - sont présentés comme insuffisants ou limités par la majorité des personnes interrogées. Ils ne sont parfois pas ou plus mis en place dans certaines collectivités ou déployés par obligation, sans conscience délibérée et volontariste de prise en compte de la parole citoyenne. Pour beaucoup, ces instances deviennent de simples lieux d'expression de doléances, dans une logique de revendications négatives et non constructives. Plus largement, c'est une difficulté à réunir les citoyen·ne·s pendant les réunions publiques, une démobilisation progressive au sein des conseils ou encore un très faible niveau d'information qui est mis en avant. Enfin, plusieurs enquêté·e·s ont également fait part de la limite représentative de ces dispositifs qui peuvent traduire les volontés d'une petit groupe influent de citoyen·ne·s.

2.2. L'innovation participative comme approfondissement pluriel de la participation citoyenne

Notre étude permet de mettre en avant plusieurs dispositifs d'innovations participatives mis en œuvre au sein des collectivités. Il s'agit ici d'outils relevant de l'amélioration de la consultation et de la délibération citoyenne, autant dans une dimension quantitative - pour toucher un public plus large de citoyens - que quantitative - comme volonté d'amélioration qualité de la participation citoyenne.

2.2.1. Des innovations participatives au service de l'inclusion citoyenne

Une première piste apparaît comme celle de proposer un changement de perspective et d'appréhension sur la manière dont les arènes de participation citoyenne sont proposées. L'expression d'"aller-vers" revient ainsi à plusieurs reprises dans le discours des enquêté·e·s pour traduire la nécessité pour la collectivité de s'inscrire dans une démarche volontariste allant à la rencontre des habitant·e·s sur le territoire en complément des dispositifs actuellement obligatoires. Les conseils citoyens, et autres instances légales de la participation, sont en effet souvent présentés comme des structures peu souples, régulées et demandant un investissement régulier à leurs participant·e·s. L'"aller-vers" peut se traduire par exemple, pour une collectivité actuellement appuyée par un cabinet d'études spécialistes de ces questions, par la mise en place d'événements ponctuels et de petites actions sur une thématique donnée. Pour 2 collectivités rencontrées, il s'agit également de la formation d'agents de proximité aux questions de démocratie participative allant à la rencontre des citoyen·ne·s. L'action de ces derniers est présentée comme permettant de recueillir l'avis des habitant·e·s sur des services publics, notamment pour les publics isolés ou ayant peu accès aux médias, mais aussi d'identifier des préoccupations redondantes sur le territoire pouvant alors donner lieu à une consultation. Par ailleurs, cela peut également prendre la forme de moyens de diffusion de l'information, par exemple, pour une collectivité rencontrée, sur les réunions publiques en cours. Plusieurs acteur·rice·s valorisent également l'usage volontariste des outils numériques de participation pour mieux diffuser l'information sur les dispositifs existants, mettre en place des sondages ponctuels suite à la remontée de problématiques ou encore organiser des événements en ligne pour une participation plus aisée. Une collectivité a également développé une modalités de recrutement de son conseil citoyen en partie par le mode du tirage au sort afin de toucher des personnes moins familières à la participation citoyenne. L'enquêtée rencontrée dans cette collectivité déclare à cet effet : *"On en a encore qui aujourd'hui, 2 ans plus tard, sont encore là et nous remercient parce qu'ils n'auraient jamais, eux, franchi le pas de participer à une instance. Pour eux, c'est tellement loin du citoyen"*. Pour cette même enquêtée, il faut adapter et proposer des dispositifs variés selon la nature de la participation demandée (action, réflexion), le public visé (enfant, adulte, personnes âgées) : *"C'est par rapport à ce que les gens veulent" (...)* *On est absolument pas dans un système figé parce que de toute évidence, c'est l'essence même de la participation (...)* *S'ils ont besoin de s'exprimer, ils viennent, ils s'expriment. S'ils souhaitent adhérer de quelque chose de plus pérenne, ils adhèrent"*.

2.2.2. Des innovations qualitatives des conditions de la participation pour des politiques plus légitimes et efficaces

Sur le plan des innovations qualitatives de dispositifs participatifs, l'amélioration de la participation citoyenne semble s'inscrire dans une volonté de rétablir la confiance à la fois dans la transparence de discussions constructives et décisions communes et la mise en œuvre de politiques efficaces via l'expertise citoyenne.

Par delà le développement de nouveaux outils et des nouvelles formes de démocratie participative, on observe également dans les propos d'enquêté·e·s une volonté

d'approfondissement de ces structures. Cela se traduit notamment par le souhait d'une véritable prise en compte de la parole citoyenne, liée au besoin de recréer confiance et lien avec le politique. Pour une des collectivités, le placement d'agents administratif·ve·s dans l'espace public pour diffuser de l'information constitue, au-delà de son but informatif, un temps d'échange important. L'actrice interrogée sur ces questions déclare par exemple : *“Et très souvent la discussion avec le citoyen - (...) s'attarde sur l'intérêt pour lui de donner son avis. Les personnes disent souvent “Oui, mais on ne veut pas en tenir compte”. Bah, si on vient vous chercher jusque là, c'est justement parce que [nom de la collectivité] veut prendre en compte votre avis (...). L'idée c'est vraiment d'avoir cet échange là et que les citoyens comprennent qu'il y a un changement dans la pratique et, aussi, que la crise gilets jaunes, a servi à quelque chose”*. Au sein des instances, il ressort le besoin que ces dernières viennent véritablement s'inscrire dans une prise en compte de la parole au risque de créer un frein et une fracture supplémentaire entre politique et citoyen·ne·s. On observe alors une volonté de sortir d'une logique d'instances comme simple lieu de recueil de doléances, pour aller vers des espaces d'échanges et de construction, où les citoyen·ne·s viennent donner un *“avis éclairé”*, pour reprendre les termes d'une enquêtée. Au-delà de la qualité du débat et de son inscription dans une nature constructive, c'est également les objectifs de la délibération qui semble évoluer vers une volonté de décision commune en transparence. Plusieurs acteur·trice·s précisent cependant que, selon eux·elles, si la prise en compte de tous·toutes est un idéal, l'unanimité est impossible et la participation citoyenne doit surtout être l'occasion de prendre des décisions en transparence et avec pédagogie. Il s'agit de présenter les contraintes en présence, en incluant les citoyen·ne·s dans le cheminement décisionnel. Une enquêtée déclare par exemple à cet effet : *“Nous ce que l'on explique au citoyen c'est que prendre en compte, ça n'est pas forcément faire ce qui a été demandé, comme ça a été demandé. Prendre en compte, c'est prendre en compte que c'est une préoccupation. Est-ce que dans le projet on peut apporter une solution ? Est-ce qu'elle est prévue ? Si ça n'est pas prévu, quelles solutions pourraient être apportées et intégrées ? Et si c'est pas prévu et qu'il n'y a pas de solution (...) que ça soit bien compris et entendu. Le partage c'est ça aussi. Mais, le fait d'avoir étudié la préoccupation - comment on peut la faire ? quelles contraintes ? et finalement non on peut pas - ça c'est une prise en compte de toute façon. On a pas fait, pourquoi ? Et que si il [le·a citoyen·n·e] est bien au clair sur toutes les contraintes qui sont posées et qui ne permettraient pas, et que de lui-même il le reconnaît, là on a tout gagné. Bon on a encore mieux gagné quand c'est possible, quand il y a une solution qui peut être envisagée et partagée”*. Au sein d'une collectivité, sans doute celle où la vision de la participation citoyenne est la plus poussée, il est également intéressant de noter un développement de la notion de transparence à travers la possibilité pour les membres du conseil citoyens de participer aux différentes instances de la collectivité, telles que les bureaux municipaux ou des réunions administratives, où des informations par exemple relatives au budget de la collectivité sont partagées.

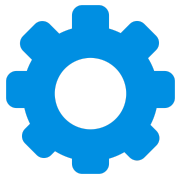
Le recours plus poussé aux citoyen·ne·s est également présenté par les acteur·trice·s sous le prisme de l'efficacité et de l'efficience des politiques, qui participent également de la restauration de la confiance. Plus généralement, on observe dans le discours des personnes interrogées, un repositionnement du·de la citoyen·n·e comme spécialiste devant être consulté·e. Le terme d'*“expert”* est à cet égard à plusieurs reprises mis en avant. Le·a citoyen·ne est alors présenté·e comme l'acteur·trice ayant la connaissance la plus fine et la plus proche des réalités de son territoire et permet d'apporter des informations, dimensions et visions nécessaires à la réalisation de politiques publiques de qualité. Pour les

acteur·rice·s interrogé.e.s, les remontées citoyennes apportent des éléments concrets de terrain *“qui échappent”* à la vision politique du projet. Cette revalorisation va également de pair dans le discours des enquêté·e·s avec la nécessité de *“sortir de posture de sachant”* et de faire preuve de modestie quant à sa connaissance d’une bonne politique ancrée dans les réalités de terrains. Au sujet de la mise en œuvre d’une instance de consultation auprès d’un public senior, un enquêté déclare ainsi par exemple *“Solutions d’hébergement, solutions d’aide à la personne, etc. Qui de mieux placé que les seniors pour donner un avis pertinent sur tel ou tel point ?”*. Plusieurs collectivités ont donné l’exemple de projets réalisés sans consultation ou avec des consultations *“trop rapidement”*, où la politique s’est finalement avérée en inadéquation avec les besoins des citoyen·ne·s et à dû faire l’objet d’un retour en arrière. Un enquêté déclare par exemple : *“Finalement, on fait des bêtises et on recommence, on repart à zéro. Ça nous aura coûté plus cher, on aura perdu du temps, de l’énergie et surtout, surtout, on perd la confiance”*.

2.3. Une volonté d’une systématisation des innovations participatives encore difficile

Au-delà de l’amélioration qualitative et quantitative plusieurs acteur·rice·s, mettent en avant la nécessité selon elles·eux de procéder à un approfondissement systématique de la démocratie participative dans la fabrique des politiques publiques et d’un changement de la perception du système à leur égard. Une des voies principales pour sa mise en place se dessine à travers l’amélioration de la coopération entre citoyen·ne·e, administratif·ve et politique. Il s’agit notamment de l’institutionnalisation interne dans les administrations d’outils de démocratie participative, positionnés en transversalité. Un enquêté déclare ainsi *“Il faut que les Directeurs, les Directeurs Adjoints prennent la pleine mesure des modes opératoires pour pouvoir parler de démocratie participative. C’est déjà la façon d’aborder le sujet. En interne. Qu’il y ait beaucoup de transversalité. Qu’il y ait des réflexes à avoir”*. C’est également la notion de temporalité citoyenne dans les processus administratifs qui est mise en avant, notamment à travers une volonté d’inclusion du temps de la concertation - à la fois pour tous les projets et sur l’ensemble du temps des projets, même en amont de leur mise en œuvre. A cet égard, les entretiens ont permis de mettre en avant une résistance encore persistante des acteur·trice·s administratif·ve·s sur ces questions car perçues comme des processus chronophage opposés aux déroulements de la temporalité de la fabrique des politiques. L’exemple de la collectivité proposant des informations sur les réunions publiques via des agents sur le terrain est également éclairant à cet égard. Bien que, de part son positionnement en transversalité dans l’organisation, ses services peuvent être sollicités par l’ensemble des Directions, l’enquêtée interrogée, regrettant le manque de conviction partagée autour de la participation citoyenne sur le territoire et dans la collectivité, note que ce sont toujours les mêmes Directions, convaincues par la démarche proposée qui font appel à elle. Sur cette même thématique, la majorité des acteur·rice·s interrogé·e·s mettent en avant l’absence d’un réseau thématique sur la participation entre les différentes collectivités du territoire. Plus largement, un approfondissement effectif de la participation citoyenne est présenté comme allant de pair avec la notion de changement de culture ou de paradigme. Sur ce point, les acteur·trice·s mettent en avant la dimension de nouveauté de la pratique de la démocratie participative encore jeune, en phase d’apprentissage et encore largement dominée par une tradition de représentation. En conséquence, s’insérer dans une

logique de participation citoyenne nécessite d'adopter une démarche d'expérimentations dans le temps long. Un enquêté déclare par exemple : *“Pour cela, il faut y mettre les moyens et prendre le temps aussi : le temps de compréhension, le temps d'évaluation pour pouvoir à un moment donné dire « Tiens, là, on va arriver comme cela et on voit de manière expérimentale si ça fonctionne ou pas ». Si ça ne fonctionne pas, et bien on réfléchit à nouveau, on évalue à nouveau, on confronte à nouveau le regard et la réflexion des uns et des autres. Pour voir ce qu'il ne va pas et on repart. Donc changement de paradigme dans ce domaine là. Il va nous falloir un peu de temps quand même, ça ne va pas se faire en 6 mois”*.



DISCUSSION : des innovations hybrides dans les procédures de fabrication de l'action publique porteuses d'une transformation des systèmes politico-administratifs vers la résilience

Au cours de notre étude, nous avons choisi de qualifier l'ensemble des outils étudiés par le terme d'*innovation*, entendu comme la formulation et la mise en œuvre de nouveaux dispositifs rompant avec les pratiques établies dans les institutions (Sørensen et Torfing 2011 ; Hartley et al. 2013). En accord avec la perspective défendue par les acteur·trice·s, l'innovation n'est pas toujours basée sur une invention mais peut relever de l'identification et l'adaptation de solutions développées ailleurs. C'est ainsi, plus que son origine, le contexte de son émergence qui détermine si une solution est innovante (Roberts and King 1996). Plus spécifiquement, on distingue différentes formes d'innovation qui peuvent être regroupées en 3 catégories : l'innovation dans les produits - nouvelles formes ou nouveaux contenus -, l'innovation dans les formes et procédures organisationnelles - entendue comme des nouveaux cadres institutionnels pour l'élaboration des politiques - et enfin l'innovation culturelle - qui permet de véhiculer de nouveaux archétypes, perceptions des rôles et définitions de ce qui est approprié (Harley 2005). Ici, l'ensemble des nouveaux dispositifs, quel que soit leur type, mis en avant par les acteur·trice·s considèrent des processus d'élaboration des politiques. Il apparaît au premier abord que les innovations publiques et participatives appartiennent à des champs théoriques et des sphères d'acteur·trice·s distincts, tout en agissant sur des ressorts différents de la résilience. Les premières semblent s'inscrire dans une perspective gestionnaire d'efficacité adaptative de l'administration publique et les secondes, dans un approfondissement démocratique de l'ordre du politique face à un risque social. Il ressort cependant de notre enquête de terrain une certaine hybridité et proximité entre ces dispositifs s'inscrivant dans une dynamique transformative des systèmes politico-administratif au service de la résilience des institutions publiques réunionnaises.

1. Des innovations de gouvernance gestionnaires et politiques à priori distinctes

1.1. L'innovation publique : s'adapter à la transformation de la nature des problèmes publics par une évolution collaborative dans les services

Les formes d'innovation publique qui ont été mises en avant par les enquêté·e·s rencontré·e·s semblent ici s'inscrire dans une vision résolument coopérative de l'action des administrations pour l'amélioration de la prestation de services face aux évolutions des problématiques du territoire. Il·elle·s adoptent les formes gestionnaires se déployant actuellement dans de nombreuses démocraties occidentales qui "*évoluent autour de*

processus participatifs et en réseau basés sur l'interdépendance, la collaboration et la confiance” (Torfing et Triantafillou 2015). Ces nouvelles gouvernances intègrent, dans l'élaboration et la mise en œuvre de politiques, une pluralité d'acteur·trice·s interdépendant·e·s - venant du privé, du public et de la société civile - et développent la coopération à travers les différents niveaux et divisions administratives (Sørensen, E., & Torfing, J. 2012). Il est important de noter ici que ces évolutions font écho et s'inscrivent pleinement dans le paradigme de la Nouvelle Gouvernance Publique [Pour plus de détails voir Osborne (2006) ; Sørensen, E., & Torfing, J. (2011) ; Torfing, J., & Triantafillou, P. (2013)]. Les exemples d'innovations publiques mis en lumière au cours de notre étude semble relever de cette logique à 2 niveaux : en interne, en se reposant sur des logiques managériales de coopération inter-thématiques, et en externe, en intégrant les acteur·trice·s extérieur·e·s, et tout particulièrement, les citoyen·ne·s. Sur ce premier point, nous pouvons citer les méthodes d'animation en *“intelligence collective”* amenant des agents à collaborer de manière transversale. Si ces outils managériaux ne s'inscrivent pas de manière radicale dans une démarche globale visant à *“briser leurs silos organisationnels”* (Sørensen et Torfing 2012), ils participent cependant à l'introduction de logique de désilotage rentrant en discontinuité avec les pratiques établies dans les collectivités réunionnaises. Plus largement, elles permettent la promotion de modes de travail et des réponses flexibles et adaptatives, aptes à répondre aux dynamiques évolutives du territoire et participant ainsi aux capacités de résilience des institutions publiques. A l'échelle des agents, ces innovations peuvent par ailleurs être perçues comme des instruments au service du bien-être au travail. Sur la question de gouvernance externe, l'enquête a mis particulièrement en avant une intégration nouvelle de l'habitant·e dans les processus de conception et mise en œuvre des politiques publiques. Elle témoigne d'une évolution discursive du rôle conféré à ce·tte dernier·ère. A travers les dispositifs s'approchant du *design* ou les ateliers de *co-construction*, le·a citoyen·ne n'est ainsi pas défini·e comme un·e client·e au rôle relativement passif ou à un·e consommateur·trice *“modélisable”* (Coblence et Pallez 2015) par les agents administratif·ve·s. L'innovation publique semble plutôt leur conférer un rôle actif et les percevoir *“comme des partenaires potentiels”* dont les *“contributions sont un apport précieux pour l'amélioration et le développement des services et politiques publics”* (Agger and Lund 2017), intégrant ainsi ces dernier·ère·s dans une nouvelle gouvernance d'efficacité des prestations de service public.

1.2. L'innovation participative : approfondir les procédures consultatives discursives au service d'une amélioration du système politique démocratique

A l'inverse de cette vision gestionnaire, les innovations participatives apparaissent comme relevant d'une vision politique du fonctionnement démocratique. Elles sont alors axées sur une amélioration de la légitimité d'un régime politique et la confiance des citoyen·ne·s dont le rôle civique est redéfini. Particulièrement marqué dans le contexte étudié, notamment à travers la crise des gilets jaunes, le recours aux dispositifs de démocratie participative témoigne en effet d'un questionnement généralisé dans les sociétés contemporaines sur les limites de la démocratie participative (Michels 2011). Dans ce cadre, comme mise en avant par nos enquêté·e·s à La Réunion, on observe une rupture de confiance que nous définissons ici comme *“la croyance que les autres, à travers leurs*

actions ou in-actions, contribuent à mon/notre bien-être et s'abstiennent de me/nous infliger des dommages" (Offe1999). Dans ces débats, la démocratie locale a souvent été présentée comme un lieu mythique de la démocratie à travers une "*valorisation contemporaine de la proximité*" (Lefebvre 2020). Cependant, cette dernière reste également très discutée. Un seul et même type de dispositif de participation peut recouvrir dans la pratique des outils très disparates et des réalités différentes selon les contextes locaux (Gourgues 2020). Par ailleurs, si cette question n'a été que peu abordée pour des raisons évidentes par les acteur·trice·s interrogé·e·s, le présupposé démocratique du local ne doit pas pour autant amener à le considérer comme une zone neutre du jeu politique, les motivations des élu·e·s relevant aussi de logiques de renouvellement de la légitimation et de volontés clientélistes (*ibid*). Dans le cadre de notre étude des innovations participatives réunionnaises, on note tout d'abord que les dispositifs étudiés ne se situent pas dans un approfondissement du pouvoir décisionnel direct des citoyen·ne·s, mais relèvent essentiellement d'innovations de consultation. Aussi appelées procédures consultatives discursives, elles sont entendues comme des dispositifs durant lesquels "*des politiques publiques sont discutées et des conseils sont donnés aux institutions prenant des décisions*" (Geissel 2009). Cependant, au vu de notre analyse, il apparaît que les dispositifs d'amélioration de la participation citoyenne mis en place ou préconisés par les collectivités interrogées ont un potentiel d'amélioration de la qualité démocratique. Sur le plan de la légitimité, les innovations d'"*allant vers*", s'inscrivent pleinement dans une volonté d'inclusion citoyenne plus grande. Cette dernière, qui constitue un aspect majeur de la qualité démocratique, ne considère pas seulement l'amélioration de la participation dans des instances délaissées. Elle met aussi en effet en avant une critique récurrente auxquelles les dispositifs de participation citoyenne font face et qui est celle de leur domination par des participants auto-sélectionnés souvent porte-paroles de groupes privilégiés (Carpini et al. 2004). Des modes de recrutement alternatifs, particulièrement celui du tirage au sort proposé dans l'une des collectivités rencontrées, sont présentés comme pouvant pallier ce manque de représentativité (Geissel 2009). Les innovations situées du côté de l'amélioration qualitative ont également le potentiel de participer à la légitimité démocratique en améliorant l'efficacité - définie comme la capacité du système à identifier et résoudre un problème collectif - et la réactivité - entendue comme le fait que les choix politiques reflètent ceux des citoyen·ne·s (*ibid*). Les innovations participatives mises en avant participent ainsi à la résilience des systèmes politiques démocratiques en permettant de proposer adaptation et réponse à la défiance sociale à son égard.

Ainsi, les 2 dispositifs que nous avons choisi d'étudier apparaissent s'inscrire, aux premiers abords, dans des logiques et mondes opposés. L'innovation dans les services, terrain du monde administratif, relève de volontés gestionnaires d'amélioration de la performance des institutions publiques, permettant également de répondre aux intérêts des agents en termes de qualité d'environnement de travail. Les innovations participatives, résolument politiques, considèrent plutôt l'amélioration de la qualité de la démocratie et la restauration de la confiance entre société civile et monde politique, tout en répondant à des enjeux électoraux propres au politique. Pourtant, cette séparation conceptuelle ne semble offrir qu'une représentation partielle de la réalité du terrain que nous avons observée. Il ressort en effet de notre enquête que de nombreux points communs unissent les 2 approches innovantes analysées, qui sont vectrices d'une dynamique de résilience et d'évolutions profondes des institutions publiques.

2. Une hybridité entre innovations participatives et publiques au service d'une transformation politico-administrative globale des institutions

Nos résultats ont mis en avant que la distinction entre innovations publiques et participatives n'était pas aussi rigide qu'elle semblait l'être au premier regard. Leurs objectifs (efficacité gestionnaire, confiance sociale) et vision du citoyen (usager, civique) ainsi que leur inscription dans des sphères du système (politique ou administrative) ne peuvent être analysés que de manière limitée séparément, au profit d'une lecture plus riche d'évolution culturelle des systèmes politico-administratifs démocratiques vers leur résilience.

2.1. Les convergences d'outils politico-administratifs d'innovation

Il est tout d'abord important de mettre en avant que, sur la question de l'objectif politique de confiance ou managériale d'efficacité, recourant au·à la citoyen·ne ou à l'usager, l'expérience du terrain a révélé une certaine hybridité. Au-delà des processus de design autour de l'usager, les services ont mis en place des dispositifs de co-construction axés sur la contribution en transparence des citoyen·ne·s. A l'inverse, les acteur·trice·s porteur·se·s de projet de participation ont pu valoriser la prise en compte du citoyen·ne·e comme un·e expert·e, apportant des informations, permettant d'améliorer la conception et l'efficacité des services publics proposés. Ces exemples nous permettent de mettre en avant les liens indirects et réciproques entre les notions de confiance, gouvernance, expertise et efficacité. Nous défendons l'idée que, en utilisant des répertoires d'outils et de motivation distincts, liés à leur habitus politique ou administratif et la nature des missions, les différents acteur·trice·s rencontré·e·s œuvrent cependant à un objectif relativement commun d'amélioration du service public, face aux circonstances changeantes de leur environnement, s'inscrivant dans un processus de résilience. On peut par exemple considérer à cet égard que recourir aux citoyens pour améliorer les prestation de services à travers des dispositifs comme ceux du *design thinking* participe également au développement d'une "*citoyenneté active, qui met l'accent sur le concours de droits et d'obligations conférés aux citoyens par la communauté à laquelle ils appartiennent*" (Torfing et Triantafillou 2014). De même les processus de *co-construction* portent également une dimension affective, vectrice de communication et de confiance entre les acteurs·trice·s (Fledderus et al., 2014). Cette difficulté d'appréhension de la dimension civique de l'innovation dans le services peut trouver son explication dans les inspirations théoriques des paradigmes de l'administration publique portant finalement un intérêt faible au politique (Sørensen 2013) et ne semblant pas considérer le fait que les collectivités sont à la fois des organisations mais aussi des institutions politiques démocratiques. Le fort *ethos* public dont font preuve les acteur·trice·s rencontré·e·s, invite à questionner une vision et lecture purement gestionnaire de leur travail. Dans ce cadre, il apparaît pertinent de replacer l'administration dans un cadre politique, au sens du régime démocratique, en tant qu'institution centrale d'un gouvernement démocratique au service des citoyen·ne·s (Gaus 1936). A l'inverse, la relative absence de a notion d'efficacité dans le discours politique, semble relever d'une tradition et approche plus idéologique que "logistique" de l'innovation par les acteur·trice·s de cette sphère, quand leur propos révèlent

qu'efficacité du service public et confiance ne peuvent être dans la pratique distinguées. Enfin, pour aller vers cette finalité commune et hybride, les différentes innovations étudiées proposent des processus similaires de redéfinition de la place et du rôle de chacun·e dans la gouvernance des collectivités. Un rapprochement peut ainsi être opéré entre les politiques managériales d'intelligence collective de l'innovation publique - questionnant les protocoles et structures hiérarchiques et thématiques habituelles - et les innovations publiques et participatives - incluant les habitant·e·s, qu'il·elle·s soient qualifié·e·s de citoyen·ne·s ou usagers. Ces processus proposent une amélioration de la décision collective pour le service public, via des outils questionnant des hiérarchies, en termes d'organigramme ou de rôle conféré à chacun·e. Sur ce dernier point, l'habitant·e sort de son rôle de *profane* et l'acteur·trice politique et administratif·ve. d'un positionnement d'*expert* détenant l'intégralité du pouvoir décisionnel et la connaissance. Ainsi, les innovations publiques et participatives, tant dans leurs objectifs que modes de fonctionnement proposés pour atteindre ces derniers, s'inscrivent de manière moins distincte qu'il n'y paraît dans un processus global d'innovation des systèmes politico-administratifs.

Par ailleurs, notre terrain a également permis de mettre en lumière un rapport entre les sphères, politiques et administratives, moins imperméable qu'il n'est traditionnellement présenté. Premièrement, l'action des élu·e·s envers l'innovation participative dépend de celle des *“agents administratifs qui pilotent la gestion logistique, la réforme, et bien souvent la prise en compte dans la conduite de l'action publique (remontée d'informations, suivi des décisions, interface participants-décideurs)”* (Gourgues 2020). Cet aspect transparaît notamment à travers la volonté politique des acteur·trice·s rencontré·e·s d'institutionnaliser en transversalité au sein des administrations la participation citoyenne. A l'inverse, considérant les innovations publiques, les acteur·trice·s administratif·ve·s rencontré·e·s agissent sur l'action publique en proposant activement des outils questionnant la manière dont les politiques vont être conçues, identifiées ou encore mises en œuvre. Les figures des DGS se sont tout particulièrement distinguées à cet égard dans notre étude, comme étant moteur à la fois de transformation managériale et gestionnaire interne, mais aussi comme conseiller et prescripteur auprès du politique dans la mise en œuvre d'innovations participatives. Ancien Secrétaire·e·s Généraux·ales inamovibles jusqu'en 1987, il·elle·s sont devenu·e·s alors en effet des *“emplois fonctionnels”* pouvant être déchargés par le chef de l'exécutif local, ce qui tend à positionner ces figures au croisement des mondes administratifs et politiques (*ibid* ; Le Saout 2008). Il est intéressant de noter ici que les 2 dispositifs d'innovations ayant le statut le plus institutionnalisé proposent des solutions hybrides d'innovation participative et des services, et se positionnent au croisement de la volonté politique et administrative. En effet, la DIR INNOV 1, créée sous l'impulsion d'un·e agent avec le soutien de son·a DGS, introduit des méthodes managériales agiles tout en proposant des processus d'inclusion citoyenne répondant aux volontés de la nouvelle mandature. La DIR INNOV 2 propose des méthodes d'innovations à travers une Direction créée pour donner corps aux nouvelles thématiques menées par l'équipe récemment élue. Le succès de ces 2 entités semble être lié à la fois à la conscience des effets politiques de leurs actions par les agents administratif·ve·s locaux·ales, ainsi que la compréhension par les acteur·trice·s politiques de la nécessaire institutionnalisation de leurs ambitions. Ainsi, en s'emparant des dynamiques d'innovations, quelle que soit la nature de ces dernières, et de l'hybridité de leurs enjeux, les systèmes politico-administratifs des institutions publiques s'inscrivent de manière globale dans un processus de résilience, leur permettant de

continuer à fournir un service public de qualité et légitime en s'adaptant aux évolutions de leur environnement.

2.2. Les caractéristiques adaptatives à la portée transformative de ces innovations

Enfin, les nouveaux outils et processus mis en avant au cours de notre étude traitent des propriétés communes de résilience à la portée transformative. En effet, les dispositifs d'innovation participative ou publique se rencontrent également par les valeurs de flexibilité, d'essai et d'apprentissage adaptatif qu'ils véhiculent. Concernant la participation citoyenne, les acteur·trice·s rencontré·e·s ont ainsi pu mettre en avant la nature intrinsèquement '*non-figée*' de ces innovations, la dimension expérimentale nécessaire à leur mise en œuvre ou encore d'adaptation au contexte local. Du côté de l'innovation publique, les dispositifs à l'œuvre permettent l'introduction du droit à l'erreur dans la culture bureaucratique et d'une relative indépendance des agents à travers de nouvelles méthodes de travail. De même, l'usage très plastique des outils du *design thinking* témoignent d'une relative souplesse dans l'application de l'innovation. Sur cette question, c'est un constat similaire que font par exemple Coblenz et Pallez, dans leur étude d'une "résidence" autour des méthodes du design, où l'innovation publique constitue une boîte à outils à l'usager non prédéfinie : "*Les outils sont réinventés ou adaptés en fonction des préférences des designers et des contextes, et des "expériences singulières" dépendant des organisations et situations où ils sont mis en œuvre (Coblenz et Pallez 2015).* À rebours des approches conventionnelles, ces dispositifs innovants proposent ainsi des modes de fonctionnement nouveaux générateurs de capacités à s'adapter avec souplesse aux évolutions des problématiques rencontrées par les institutions et, en ce sens, résolument ancrées dans le programme de la résilience. Plus largement, les outils et dispositifs présentés ne sont pas vus comme de simples vecteurs d'adaptation ponctuelle, mais s'inscrivent dans un processus d'adaptation en profondeur. Les innovations participatives - en questionnant la nature historiquement représentative des démocraties contemporaines -, les innovations publiques - en bouleversant certains codes de conduite traditionnels des systèmes, hiérarchies et silotages bureaucratiques - et plus largement l'ensemble de ces innovations - en re-définissant les gouvernances des systèmes politico-administratifs - remettent en questions des principes canoniques du fonctionnement des institutions et portent en elles les prémises d'un changement radical de paradigme. Les dispositifs que nous avons mis en avant - s'ils sont parfois encore isolés et minoritaires au sein des collectivités ou de l'ordre de la prescription - ne sont pas présentés par les acteur·trice·s comme de simples outils fonctionnels éloignés d'une vision plus grande du sens de leurs missions. Nous remarquons en effet qu'ils sont vecteurs de nouvelles philosophies d'action et viennent, en théorie ou en pratique, bouleverser les modes de fonctionnement des institutions. Comme Sørensen l'indique, les différents types d'innovations - de produits, de processus ou de culture - ne sont pas indépendants, "*des changements dans l'un de ces domaines ont tendance à déclencher des changements dans un autre*", et ce, tout particulièrement si ces transformations sont radicales (Sørensen 2013). Il apparaît ici que les innovations, par la profondeur des changements qu'elles induisent au sein des systèmes politico-administratifs, ont une portée culturelle transformative. Cet effet s'entend comme l'évolution de la définition des normes de ce qui est considéré comme approprié, à la fois au regard des rôles des intervenants du

système et à la façon dont *“ils peuvent se comporter de manières normales et légitimes”* (*ibid*). Ainsi, si comme nous l’avons vu au cours de notre étude, innovations participatives et publiques rencontrent encore parfois de fortes oppositions et obstacles au sein des institutions dans lesquelles elles sont mises en oeuvre, les modes de fonctionnement qu’elles portent sont vectrices de valeurs adaptatives et transformatives des systèmes politico-administratif vers la résilience.

Une analyse approfondie des innovations publiques et participatives a ainsi permis de mettre en lumière une certaine hybridité et portée transformative commune à ces 2 types de dispositifs. Plutôt que des logiques résolument distinctes, ils apparaissent comme des “boîtes à outils” au service des structures politico-administratives et des différents systèmes d’acteur·trice·s qui les composent et partagent des objectifs et fonctionnements hybrides et dépendants. Dans la pratique, sans doute de part la mesure de l’évolution culturelle et de paradigme qu’elles ont le potentiels d’engendrer, ces innovations restent peu institutionnalisées, peu légitimées quand leur déploiement est circonstanciel à un fort soutien hiérarchique. Au regard de ce constat, nous proposons plusieurs recommandations pour la pérennisation et le déploiement de la diversité des outils de l’innovation dans les collectivités territoriales à La Réunion. Enfin, il est également important de noter que notre travail s’est concentré sur le recueil, la présentation et l’analyse de la paroles des enquêté·e·s. Il ne s’agissait, ni d’une évaluation de l’efficacité des solutions innovantes promues, ni d’un travail de mise en lumière approfondi des motivations et finalités sous-jacentes et stratégiques (politique, hiérarchique, de concurrence) qu’il·elle·s mettent en oeuvre et qui mériteraient une étude à part entière.



Recommandations

Plus les initiatives d'innovations - qu'elles soient publiques, participatives ou relevant des 2 champs - seront instaurées dans une dynamique d'ensemble et non de manière isolée, plus leur insertion et généralisation sera aisée au sein des collectivités et du système territorial réunionnais, et plus elles seront amenées à déployer leur potentiel transformatif. Au delà de la mise en oeuvre des dispositifs spécifiques (*cf. tableau ci-dessous des dispositifs répertoriés au cours des entretiens*), nos recommandations considèrent avant tout la manière de s'en emparer et de déployer les conditions nécessaires et le potentiel résilient et transformatif du système politico-administratif qu'ils portent.

1. SOUTENIR LA PÉRENNISATION ET LA LÉGITIMATION D'INITIATIVES ISOLÉES

Les innovations étudiées sont encore instaurées au sein des institutions de manière hétérogène et plus ou moins ponctuelle, ce qui tend à les fragiliser et questionner leur durabilité. Les recommandations suivantes explorent différentes pistes pour assurer leur légitimation et pérennisation au sein des collectivités territoriales.

Institutionnaliser progressivement les initiatives d'innovation

La pérennité des initiatives innovantes dépend encore fortement d'un leadership hiérarchique, de nature politique (ex : Maire, 1er-ère Adjoint-e) ou administratif (ex : DGS). Cette condition de développement rend ces initiatives particulièrement fragiles puisque dépendantes d'une figure amovible en cas de changement de mandature ou de personnel. Dans l'idéal, l'institutionnalisation de ces pratiques peut prendre la forme de la création de Directions (de la participation citoyenne, labs d'innovation publiques, des divisions hybrides dans la lignée des DIR INNOV 1 et 2), positionnées en transversalité dans l'organigramme de la collectivité pour intervenir auprès des autres Directions. Quand les volontés politico-administratives ou les ressources pour ce faire ne sont pas disponibles au sein de la collectivité, l'institutionnalisation de ces dispositifs peut passer par la mise à disposition de moyens matériels et symboliques, tels que des titres dans les fiches de postes, la constitution d'une équipe de "correspondants" sur ces thématiques dispersées dans les différents services tout en gardant leurs missions initiales, ou encore des budgets et lieux dédiés. Plus largement, formaliser des processus innovantes - en définissant les rôles de chacun, les temporalités des activités, les mesures d'évaluation des résultats de leur action - peut également rassurer les acteur-trice-s les moins enclins à ces démarches et permettre de présenter les intérêts et impacts de ces dernières, ainsi que les capacités d'adaptation aux évolutions de l'environnement des collectivités qu'elles portent.

Développer au sein des collectivités les compétences relatives à ces dispositifs via la formation des agents

Comme nous l'avons vu, les innovations sont encore majoritairement mises en place avec l'aide d'un·e intervenant·e extérieur·e (cabinet de conseil, consultant·e, etc.). La pérennisation d'une culture de l'innovation passe également par un processus d'autonomisation et d'internalisation des compétences relatives à ces questions, via la formation des agents et des élue·s, en limitant le recours systématiques à des acteur·trice·s extérieur·e·s.

Favoriser la création de réseaux d'échanges de pratiques entre institutions sur ces thématiques

La légitimation des pratiques innovantes peut être renforcée si elle est essaimée et s'inscrit dans un réseau de partenaires et d'allié·e·s territoriaux·ales et sort ainsi d'une posture isolée. Ce *networking* peut donner lieu à des rencontres et temps d'échange entre acteur·trice·s du territoire travaillant sur ces questions. Entre autres activités, un réseau de ce type peut également déployer différentes formes de communications, telles que de publications thématiques ou de présentation d'activités, ou encore des événements, qui participent à la visibilité des activités innovantes. Au-delà de donner du crédit à l'innovation, les réseaux permettent de créer des espaces d'échanges de bonne pratiques et de partage de problématiques communes. Cela permet à des institutions faisant leur premier pas dans l'innovation de capitaliser leurs connaissances et de s'appuyer sur les retours d'expériences et ressources d'autres collectivités.

2. S'EMPARER DE L'INNOVATION ET EXPÉRIMENTER LES DISPOSITIFS AVEC FLEXIBILITÉ

Les dispositifs sont des outils au service de la collectivité et non pas des processus stricts à prescrire

L'institutionnalisation de l'innovation ne doit pas être synonyme d'application rigoureuse et non flexible d'un "programme de dispositifs" pré-défini. Les outils étudiés se distinguent par le caractère résolument souple et expérimental de leur mise en œuvre. C'est une adaptation aux contextes et aux besoins de chaque institution qui est ici préconisée, les différentes solutions proposées par l'innovation devant être perçues comme appartenant à une boîte à outils - dont le tableau ci-dessous résume des exemples de composantes identifiées au cours de notre étude - au service de la collectivité, de ses particularités et des configurations locales. Par ailleurs, les différents dispositifs répertoriés au cours des entretiens sont classifiés selon les distinctions mises en avant par les acteur·trice·s rencontré·e·s et par notre analyse. Cependant, comme notre discussion a permis de le mettre en lumière, les outils de l'innovation ne doivent pas être perçus comme résolument distincts mais peuvent être, et sans doute doivent être, mis en œuvre de manière hybride dans une perspective de résilience des systèmes politico-administratifs.

Encourager et sécuriser l'expérimentation et le droit à l'initiative

Plus largement, si l'institutionnalisation pose le cadre général et la structure - d'évaluation, de processus, d'assignation des rôles, etc. - elle doit aussi permettre de

sécuriser les acteur·trice·s s'emparant de l'innovation en leur laissant une marge d'adaptation pour expérimenter, essayer et s'adapter aux réactions et réponses rencontrées lors de la mise en place de dispositifs, véhiculant ainsi une culture plus ouverte du droit à l'initiative et à l'erreur des agents et élu·e·s.

INNOVATIONS			
PUBLIQUES		PARTICIPATIVES	
Managériale	Construction de services	Inclusion citoyenne (quantitatifs)	Amélioration des procédures consultatives discursives (qualitatives)
<ul style="list-style-type: none"> Animation d'ateliers (Ex d'application : groupes inter-divisions pour la conception d'une politique, réunion CO-DIR, travail sur le plan de mandature avec les élu·e·s) à l'aide de méthodes d'intelligence collective / sociocratique. 	<ul style="list-style-type: none"> Utilisation de questionnaires et outils de diagnostics sur le terrain avant la définition d'une politique publique ; Test de prototype d'une politique déjà conçue par les usagers (ex : plateforme numérique) ; Application des méthodes du design thinking et outils relevant du design. 	<ul style="list-style-type: none"> Formations d'agents allant sur le terrain à la participation citoyenne : pour la diffusion de l'information sur les dispositifs participatifs et pour l'identification des préoccupations redondantes (notamment auprès des publics isolés) ; Amélioration de la communication numérique autour de la participation citoyenne et utilisation de sondages ; Tirage au sort des citoyen·ne·s participants à des instances ; Événements ponctuels de consultation sur le territoire / événements en ligne. 	<ul style="list-style-type: none"> Présentation en transparence des volontés / préoccupations / contraintes des différents acteur·trice·s et du cheminement décisionnel ; Prise en compte, tant que faire se peut, des préoccupations de tous·te·s ; Partage d'informations en transparence avec les citoyen·ne·es (ex : invitation de citoyens à des réunions officielles de la collectivité) ;
<p>Dispositifs hybrides :</p> <ul style="list-style-type: none"> Organisation d'ateliers de co-construction avec des citoyen·ne·s autour d'un projet de politique publique ; Organisations de consultations avec les citoyen·ne·s cibles d'une politique afin de bénéficier de leurs expériences / identifier leurs besoins. 			

BIBLIOGRAPHIE

Agger, A., & Lund, D. H. (2017). Collaborative Innovation in the Public Sector – New Perspectives on the Role of Citizens. *Scandinavian Journal of Public Administration*, 21(3), 17–37.

Baulaigue, M. (2018). Tensions à l'île de La Réunion : La puissance populaire des gilets jaunes. *Sociétés*, 3(141), 133–139.

Cain, B. E., Dalton, R. J., & Scarrow, S. E. (2006). *Democracy Transformed? Expanding Political Opportunities in Advanced Industrial Democracies*. Oxford University Press.

Carpini, M. D., Cook, F. L., & Jacobs, L. R. (2004). Public deliberation, discursive participation, and citizen engagement: A review of the empirical literature. *Annual Review of Political Science*, 7, 315–344.

Christopherson, S., Michie, J., & Tyler, P. (2010). Regional resilience: theoretical and empirical perspectives. *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*, 3(1), 3–10.

Coblence, E., & Pallez, F. (2015). Nouvelles formes d'innovation publique : l'Administration saisie par le design. *Revue Française de Gestion*, 41(251), 97–114.

Daniel, J. (2020). Outre-Mer. In *Dictionnaire des politiques territoriales* (Romain Pasquier et al., pp. 405–410).

DEMOS. (2008). *Towards Agile Government*. DEMOS & Victorian State Services Authority.
Fledderus, J. (2015). Building Trust through Public Service co-production. *International Journal of Public Sector Management*, 28(7), 550–565.

Gaus, J.M (1936). American Society and Public Administration. In *The Frontiers of Public Administration* (J. M. Gaus, L. D. White and M. E. Dimock). University of Chicago Press.

Geissel, B. (2009). How to Improve the Quality of Democracy? Experiences with Participatory Innovations at the Local Level in Germany. *German Politics and Society*, 27(4), 51–71.

Giry, B. (2020). Résilience Territoriale. In *Dictionnaire des politiques territoriales* (Pasquier Romain). Presses de Sciences Po.

Gourgues, G. (2020). Démocratie participative. In *Dictionnaire des politiques territoriales* (Romain Pasquier et al., pp. 141–147). Presses de Sciences Po.

Hartley, J., Sørensen, E., & Torfing, J. (2013). Collaborative innovation: A viable alternative to market competition and organizational entrepreneurship. *Public Administration Review*, 73, 821–830.

Le Saout, R. (n.d.). Intercommunalité et mutation des liens entre directeurs des services municipaux et maires. *Revue Française d'administration Publique*, 4, 757–766.

Lefebvre, R. (2020). Démocratie Locale. In *Dictionnaire des politiques territoriales* (Romain Pasquier et al.). Presses de Sciences Po.

McInroy, N., & Longlands, S. (2010). *Productive Local Economies: Creating Resilient Places*.
Michels, A. (2011). Innovations in democratic governance: how does citizen participation contribute to a better democracy? *International Review of Administrative Sciences*, 77(2), 275–293.

Offe, C. (1999). How can we trust our fellow citizens? In *Democracy & Trust* (Warren Mark E., pp. 42–87). Cambridge University Press,.

Osborne, S.P. (2006). The New Public Governance?. *Public Management Review*, 8(3), 377-387.

Palinkas, L. A., Horwitz, S. M., Green, C. A., Wisdom, J. P., Duan, N., & Hoagwood, K. (2015). Purposeful sampling for qualitative data collection in mixed method implementation research. *Adm Policy Ment Health*, 42(5), 533–544.

Pupion, P.-C. (2018). L'innovation dans le secteur public. *Gestion et Management Public*, 6(4), 6–8.

Reghezza, M. (2020). La résilience : opportunité ou fausse piste ? *Annales Des Mines - Responsabilité et Environnement*, 2(98), 69–73.

Shawn, K., & Maythorne, L. (2011). Managing for local resilience: towards a strategic approach. *Public Policy and Administration*, 18(1), 43–65.

Sørensen, E. (2013). Favoriser l'innovation dans l'élaboration des politiques : un nouveau rôle pour les politiciens. *Télescope*, 19(2), 22–37.

Sørensen, E., & Torfing, J. (2012). Introduction : Collaborative Innovation in the Public Sector. (2012). *The Innovation Journal: The Public Sector Innovation Journal*, 17(1).

Sørensen, E., & Torfing, J. (2011). Enhancing Innovation in the Public Sector. *Administration and Society*, 43(8), 842–868.

STEP. (2008). *Reframing Resilience: Trans-disciplinarity, Reflexivity and Progressive Sustainability*. (Working Paper No. 13). Available at <http://www.steps-centre.org/PDFs/STEPSsumResilience.pdf>

Torfinn, J., Peters, G., Pierre, J., & Sørensen, E. (2012). *Interactive Governance: Advancing the Paradigm*.

Torfinn, J., & Triantafyllou, P. (2013). What's in a Name? Grasping New Public Governance as a Political-Administrative System. *International Review of Public Administration*, 18(2), 9–25.

Warren, M. E. (2009). Governance-driven democratization. *Critical Policy Studies*, 3(1), 3–13.

Traduction libre