

DOC EN POCHE

REGARD D'EXPERT

Innovation publique et nouvelles formes de management public

Angéline Armandy
Madina Rival

 La
documentation
Française 

Sommaire

Remerciements 5

Introduction 7

Chapitre 1

De quoi l'innovation publique est-elle le nom ? 13

Aux origines, la question de l'innovation 17

Depuis les années 1980,
la quête du nouveau management public 21

L'innovation dans les services publics :
un objet d'étude du ^{xxi}^e siècle 33

Chapitre 2

État des lieux de l'innovation publique 43

Les services d'appui à la modernisation de l'État
et leurs financements 45

Les dispositifs à rayonnement étatique et territorial 58

La diffusion de l'innovation en pratique 87

Chapitre 3

**Innovation publique
et mutation du management public** 105

Une stratégie publique en mouvement 109

Une transformation des pratiques professionnelles
des agents et des managers 132

Une mutation des postures professionnelles des agents
et des managers 146

10 constats pour éclairer la mutation du management public	175
L'innovation publique en 10 questions que vous n'oseriez pas poser.....	181
Index : « Les mots-clés de ».....	197
Liste des encadrés.....	199
Liste des infographies.....	201
Liste des tableaux.....	202
Lexique des acronymes de l'innovation publique.....	203
Bibliographie/sitothèque	207

La notion d'innovation publique fait débat : critiquée par certains, brandie par d'autres comme un étendard, cette expression fait parler d'elle. Il s'agit d'une terminologie dont la définition n'est pas encore stabilisée. Quel est le périmètre de l'innovation publique ? À quel moment doit-on parler d'innovation, de transformation ou encore de modernisation ? Ces termes sont-ils cousins ? Dans le discours public et plus spécifiquement dans la littérature institutionnelle, tous ces termes se côtoient. Nous n'entrerons pas ici dans ce débat car finalement tous ces changements à marche forcée sont, selon nous, constitutifs de cette innovation publique. Encore plus du point de vue du terrain, percuté par l'évolution des méthodes, des postures, des environnements de travail. Qu'on l'appelle modernisation, transformation ou innovation, l'action publique opère une mutation, certes déjà amorcée depuis plusieurs années, mais plus que jamais dans une temporalité contrainte sans précédent.

Avant d'entrer dans le vif du sujet, une définition de l'innovation publique s'impose. De quoi parle-t-on lorsque l'on utilise cette expression ?

Définitions des concepts : innovation, invention, créativité

Selon le Petit Robert, **l'innovation** est l'introduction dans un domaine établi de quelque chose de nouveau. Plus précisément dans le domaine de l'économie et du management, on peut définir l'innovation comme l'introduction marchande d'une invention.

L'invention est la découverte de principes ou procédés nouveaux, indépendamment de son application commerciale éventuelle.

La créativité est la capacité d'un individu (ou d'un groupe) à concevoir et mettre en œuvre un concept nouveau, pour inventer en entreprise ou dans un cadre tout à fait différent de la production artistique. Tout à fait différent ? Pas tant que cela car il existe de nombreuses recherches appliquées sur la contribution de l'art à l'innovation en entreprise.

Source : <https://www.modernisation.gouv.fr/la-semaine-de-linnovation-publique/presentation-de-la-semaine-de-linnovation-publique>

Il est nécessaire de replonger aux sources de l'innovation pour tenter de construire de manière objective notre propre définition de l'innovation publique :

- Comment la question de l'innovation apparaît-elle au XVIII^e siècle dans la réflexion des économistes avant de s'imposer dans le monde de l'entreprise au XX^e siècle comme une source de performance incontournable ?
- Comment les outils et pratiques issus de ce monde de l'entreprise ont-ils cheminé dans le secteur public, à partir des années 1970 aux États-Unis et 1980 en France et avec quelles limites ?
- Comment de ces deux mouvements naît le concept d'innovation publique qu'il convient d'analyser pour tenter d'y distinguer sa nature spécifique et ce qu'il peut y avoir de commun avec l'innovation dans le secteur privé ?

Aux origines, la question de l'innovation

■ Une petite histoire économique de l'innovation

La question de l'innovation est au centre des préoccupations des économistes les plus anciens comme Adam Smith (1723-1790) ou encore David Ricardo (1772-1823). Dans cette économie classique puis néoclassique, l'innovation est très positive. Elle est permise par la mécanisation du travail issue du progrès technique et engendre croissance et emploi.

L'économiste de l'innovation est assurément l'autrichien Joseph Schumpeter (1883-1950). Il met sur le devant de la scène et pour la première fois une figure devenue banale : l'entrepreneur innovateur. Ce n'est pas l'inventeur mais bien celui qui va « routiniser » le processus d'innovation, motivé par la perspective de profit dans un système capitaliste qui se développe alors. Si l'homme est célébré, la question plus globale de l'innovation reste ambiguë chez Schumpeter. Il met en évidence, dès cette époque, le caractère vital de l'innovation pour des entreprises en contexte concurrentiel et le potentiel destructeur du phénomène (des anciens besoins et des anciens emplois) : on parlera de destruction créatrice et de cycles économiques liés au degré de maturation des innovations. Notons ici que c'est la remise en cause de l'ordre établi, la prise de risques, qui conditionne la capacité d'innovation de l'entrepreneur schumpetérien.

Joseph Schumpeter propose également une typologie des cinq principales formes d'innovation :

- création d'un produit nouveau (dite innovation de produit) ;
- réalisation d'une nouvelle organisation ;
- conception d'une nouvelle méthode de production (dite innovation de procédé) ;

- conquête de débouchés nouveaux;
- découverte d'une nouvelle source de matières premières.

I Quand l'innovation conquiert le monde de l'entreprise et la société

Depuis la Seconde Guerre mondiale, la capacité des entreprises à innover est devenue un facteur de performance essentiel, voire de survie.

C'est ainsi que le fordisme, qui a assuré le développement des Trente Glorieuses, repose sur trois types d'innovation :

- une nouvelle méthode de production et d'organisation du travail : le taylorisme (spécialisation des tâches entre les ouvriers et division entre la conception des produits et l'exécution du travail) si bien moqué dans *Les Temps Modernes* par Charlie Chaplin en 1936 ;
- une innovation de produit : l'automobile vendue incorpore de nombreuses inventions techniques ;
- de nouveaux débouchés : en vendant à bas coût un seul modèle de voiture dès 1908, la Ford T noire, Henry Ford souhaite toucher des clients qui jusqu'alors n'accédaient pas à la consommation automobile, ses propres ouvriers, et bien sûr tous les autres !

Ces innovations issues des usines américaines Ford se diffusent après-guerre, non seulement à toutes les entreprises américaines mais également en Europe, notamment *via* les grands cabinets de conseil américains (Boston Consulting Group ou McKinsey par exemple) et leurs filiales internationales.

Depuis les années 1970, les échanges se sont intensifiés entre les pays. Dans ce contexte de concurrence mondiale, la capacité d'une entreprise à innover pour se distinguer est devenue centrale. Elle est au départ la marque de fabrique des firmes occidentales qui

privilégient cet axe de développement et délèguent la production à faible valeur ajoutée à des sous-traitants lointains. C'est aujourd'hui une bataille globale qui se joue sur la question de l'innovation, de l'Asie aux nouveaux pays émergents.

L'innovation ne se décrète pas mais elle peut s'étudier. Les recherches en la matière se sont multipliées. Elles soulignent l'importance, non pas tant du résultat, que du processus innovant depuis l'invention jusqu'à la diffusion en passant par la mise en œuvre. Ce processus peut être linéaire (de la recherche fondamentale à la recherche appliquée) ou au contraire interactif et fait d'aller-retour entre la recherche et les utilisateurs, aujourd'hui souvent regroupés en communautés plus ou moins virtuelles. Dans ce cas, on parlera « d'*open innovation* », innovation co-construite avec les concurrents, les clients et les consommateurs. Il est souvent question d'anglicismes en matière de management !

Cas pratique d'innovation ouverte : l'entreprise Décathlon

Dans son ouvrage qui paraît en 2003, Chesbrough⁷ invente la notion d'« *open innovation* » qui est devenue très courante depuis. L'idée, plutôt séduisante il est vrai, est que l'innovation peut provenir, non seulement de l'intérieur de l'entreprise mais également de l'extérieur, par exemple grâce à des coopérations interentreprises.

Tout le monde connaît Décathlon, la grande entreprise française de distribution de sport et de loisir créée en 1976. La marque a bâti à la fois sa réputation et son avantage concurrentiel dans son secteur sur sa capacité à innover.

7. Chesbrough H. (2003), *Open Innovation – the new Imperative for Creating and Profiting from Technology*. Harvard Business School Press, Harvard.

Cette innovation constante provient d'allers-retours réguliers entre les cellules de recherche et développement et les consommateurs appelée « innovation interactive ». Cette interaction est même matérialisée par la présence des ingénieurs dans certains magasins.

Plus récemment, l'expérience des consommateurs a été intégrée dans le cadre de communautés de pratiques virtuelles : les blogs et autres réseaux sociaux de randonneurs participent activement à la critique et à l'amélioration du matériel de randonnée.

Ce sont deux exemples courants de l'innovation ouverte.

Moins courante a été l'utilisation des masques de *snorkling* Easybreath lors de la crise de la Covid-19 au printemps 2020. Sollicité par des hôpitaux et des centres de recherche, l'entreprise a partagé ses plans et éléments techniques de manière à pouvoir produire des respirateurs rapidement et à bas coût. Voici un autre exemple d'open innovation qui se révèle être également une innovation frugale (peu technique et peu chère).

Une première définition théorique de l'innovation publique

Si l'on en croit les différentes théories en économie et management que nous venons de balayer, « l'innovation publique serait donc l'introduction d'une invention dans la sphère publique, menée puis adoptée de manière plus ou moins linéaire et plus ou moins co-construite avec les parties prenantes ».

Source : Madina Rival, « Innover dans la quête du sens et en co-construction avec tous les acteurs », *Acteurs Publics*, mars-avril 2020.

« Les mots clés de »: **L'innovation**

Invention, créativité, innovation de produit, innovation de procédé, fordisme, innovation linéaire, innovation interactive, innovation ouverte (ou *open innovation*), innovation frugale.

Depuis les années 1980, la quête du nouveau management public

Alors que la notion d'innovation s'impose en entreprise, celle de management fait son chemin dans le secteur public depuis les années 1970. Ces applications de principes et outils issus du privé connaissent certaines limites et doivent être aujourd'hui replacées dans la quête du sens du service public.

I Une petite histoire du management public en France, en Europe et dans le monde anglo-saxon

Les mots sont importants et il n'est pas anodin de proposer l'analyse étymologique de l'expression « management public ». Le mot « management » provient de l'italien « maneggiare » qui signifie entraîner un cheval dans un manège (c'est-à-dire à tourner en rond à la longe). Il est ensuite incorporé à l'anglais au ^{xvi}^e siècle : « *to manage* » qui veut dire se débrouiller et diriger une entreprise. Dès le ^{xviii}^e siècle, on retrouve la notion de *manager* dans le vocabulaire anglais concernant à la fois la conduite de la guerre et la direction des affaires

publiques. Christopher Hood⁸ rapporte ainsi que le gouvernement anglais comportait un « manager de l'Écosse » (« *Scottish Manager* ») chargé de réprimer la rébellion de 1745. Aux États-Unis, le management se développe dans le secteur public au XIX^e siècle, tout comme il se propage dans les entreprises à cette époque en se professionnalisant et se rationalisant. On parle alors très couramment des « *city managers* », chargés de gérer de manière scientifique les grandes villes américaines. Contrairement à l'image du cheval tenu en longe, c'est l'idéal du manager libre qui serait consubstantiel à la vie publique américaine et contenu déjà dans la Constitution de ce pays, notamment dans le premier amendement.

La culture française au contraire est profondément marquée par la séparation de la chose privée (qui peut être managée) et de la chose publique, laïque et républicaine (qui doit être administrée). On retrouve ici la tradition héritée des Lumières avec le concept de la volonté générale chère à Jean-Jacques Rousseau, qui n'est pas constituée de la somme des intérêts particuliers (vision plutôt anglo-saxonne) mais la transcende. La France est de ce fait pendant très longtemps éloignée du management public considéré comme l'importation de pratiques libérales des entreprises. En revanche, le pays est caractérisé davantage par l'administration centralisée de la chose publique et la bureaucratie. Nous reprenons ici les mots d'Annie Bartoli et de Cécile Blatrix pour rendre hommage à leur ouvrage sur le management dans les organisations publiques. « Sous Napoléon notamment, l'État centralisateur se structure et se décline en ministères afin d'assurer une

8. Christopher Hood, "Public management: the Word, the Movement, the Science" in Ferlie E., Lynn Jr., Politt V. Eds (2005), *The Oxford handbook of public management*, Oxford University Press.

concentration des savoirs nécessaires à la réalisation des différentes missions d'intérêt général.⁹ »

Surtout, se développe en Europe une pensée autonome qui sera beaucoup appliquée en France autour de la bureaucratie. Ce terme, qui peut aujourd'hui paraître péjoratif, décrit pour le sociologue allemand Max Weber (1864-1920), son promoteur, un système idéal. Il s'agit de rationaliser l'administration en divisant le travail, en structurant l'organisation, en la contrôlant par des règles écrites et stables. Ce système aboutit au ^{xx}e siècle à la mise en place d'une planification d'État. Cette bureaucratie n'est pas sans connaître des limites que Michel Crozier met très bien évidence dans l'un de ses ouvrages les plus connus *Le phénomène bureaucratique* (1963)¹⁰. Le sociologue français y démontre comment l'humain doit être pris en compte car même dans les bureaucraties les mieux administrées, il existe des zones grises de pouvoir (appelées « zones d'incertitudes ») que certains chercheront à s'approprier.

Dans les années 1980, sur le plan international, en termes d'activité comme de recherches, l'expression « management public » est établie comme désignant l'activité de gestion des affaires publiques.¹¹

9. Bartoli A. et Blatrix C., *Management dans les organisations publiques, défis et logiques d'action*, Dunod, 2015.

10. Crozier M., *Le phénomène bureaucratique*, Paris, Seuil, 1963.

11. Burlaud A., Chatelain-Ponroy S., Gibert P., Rival M., *Les grands auteurs en management public*, Éditions EMS Management et Société, 2021.

Associations et revues de recherche en management public

De nombreuses associations sont dédiées à la recherche en management public : l'Association internationale de recherche en management public (AIRMAP) et l'association Politique et management public (PMP) en France, le Groupe européen pour l'administration publique (GEAP) sur le plan européen, l'association américaine d'étude de l'administration publique, American society for public administration (ASPA) aux États-Unis.

Les différents sites proposent des appels à communication et des travaux des colloques des années précédentes. Cela peut aider à faire le point sur une question d'actualité.

De manière plus structurelle, ces différentes associations éditent des revues savantes sur le sujet : *Gestion et Management Public*, *Politiques et Management Public*, *la Revue Internationale des Sciences Administratives*, *Public Administration Review*.

■ Le *New Public Management* (NPM) et ses limites

Le *New Public Management*, traduit en français par nouveau management public ou encore nouvelle administration publique, désigne l'introduction dans la gestion des affaires publiques de principes et d'outils de management issus du secteur privé et basés sur la recherche de la performance. Cette performance est une rentabilité économique et financière qui se calcule de manière rationnelle en mettant en regard les moyens engagés, source de coûts, et la production de service (ou plus rarement de biens dans le secteur public), éventuellement source de bénéfices.