



Madina Rival

## Innover dans la quête du sens et en coconstruction avec tous les acteurs



Dans cette tribune pour *Acteurs publics*, Madina Rival, professeure des universités au Conservatoire national des arts et métiers (Cnam) et directrice du laboratoire Lirsa, définit ce qu'est l'innovation publique aujourd'hui et son management : un processus «hybride» provenant de transpositions et de différenciation par rapport au management privé.

**A**près deux années de gouvernement Macron souvent taxé de «managérialisme», l'utilisation du vocabulaire et des méthodes de l'entreprise pour «gérer» l'État est entrée dans les mœurs. Certains crient au scandale démocratique. On s'inquiète de l'invasion des pratiques du privé au sein de l'administration. D'autres louent l'audace managériale du jeune président de la République...

La quintessence de cette évolution serait l'innovation publique, Graal de tout décideur public, de la plus petite collectivité locale jusqu'au ministère le plus régalien. Ainsi, le site de la direction interministérielle de la transformation publique (DITP), qui promeut chaque année la «Semaine de l'innovation publique», nous informe que «*l'innovation publique est un mouvement de fond qui irrigue le secteur public: elle désigne une administration en mouvement, qui promeut l'innovation dans les services publics, de la conception à la mise en œuvre des politiques publiques*». «*Ce mouvement est fait d'initiatives concrètes*, poursuit le descriptif de la DITP, *tant pour l'usager que pour l'administration elle-même, portées par les acteurs publics (services de l'État, opérateurs, collectivités, hôpitaux)*

*sur l'ensemble du territoire, et dans toutes les administrations. L'innovation publique est un vecteur de réussite de la transformation de l'administration française dans le cadre de la réforme de l'État.*»

Mouvement de fond dans le temps et dans l'espace, cette innovation publique serait donc tout à la fois une obligation et une chance pour la sphère publique, injonction paradoxale à être créatif! Et pourtant, qui est aujourd'hui capable de dire ce qu'est cette innovation publique? Y a-t-il une ou plusieurs manières d'innover pour les acteurs publics? Existe-t-il des spécificités à l'innovation dans le secteur public? Est-ce une mode managériale ou une réalité? Est-il forcément bénéfique d'innover dans la sphère publique?

### Cerner la notion d'innovation publique

Cet article se propose de contribuer à reposer les fondements, à la fois théoriques et pratiques de l'innovation publique pour inventer de nouvelles perspectives en la matière.

Selon le *Petit Robert*, l'innovation serait l'introduction dans un domaine établi de quelque chose de nouveau. Plus précisément, dans le domaine de



VINCENT BAILLAYS

**Madina Rival**

**2003** Maître de conférences au Conservatoire national des arts et métiers (Cnam)

**2011** Membre du Conseil national des universités

**2017** Professeure des universités au Conservatoire national des arts et métiers (Cnam)

**2018** Directrice du Laboratoire interdisciplinaire de recherches en sciences de l'action (Lirsa).

... l'économie et du management, on peut définir l'innovation comme l'introduction marchande d'une invention. C'est Joseph Schumpeter qui, au tout début du XX<sup>e</sup> siècle, propose une typologie des 5 principales formes d'innovation : création d'un produit nouveau, réalisation d'une nouvelle organisation, conception d'une nouvelle méthode de production, conquête de débouchés nouveaux, découverte d'une nouvelle source de matières premières. Il met en évidence, dès cette époque, à la fois le caractère vital de l'innovation pour des entreprises en contexte concurrentiel et le potentiel destructeur (des anciens besoins et des anciens emplois) du phénomène. Depuis, l'étude de l'innovation s'est affinée. Elle souligne 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'allers-retours 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 coconstruite avec les concurrents, les clients et les consommateurs. 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 coconstruite avec les parties prenantes. Nous avons travaillé à préciser la notion d'innovation... Mais qu'en est-il de la question du « public » ? De manière fondamentale, relève de la sphère publique ce qui n'est pas de la propriété privée. Plus précisément, les organisations publiques sont caractérisées par l'absence de création de valeur marchande appropriable ainsi que par un contrôle formel comme informel des autorités politiques. Les spécificités du domaine d'intervention public

se repèreraient en creux par rapport aux qualités intrinsèques du secteur privé. Contrairement aux organisations privées, les organisations publiques seraient ainsi dominées par une culture bureaucratique, avec des objectifs difficiles à déterminer et devraient rendre compte à une multitude de parties prenantes... Autant de barrières à l'innovation publique! Fort heureusement, il n'en est rien. Le sujet de la bureaucratie n'est pas propre aux organisations publiques. Le sociologue Max Weber décrit, dès la fin du XIX<sup>e</sup> siècle, une forme de régulation bureaucratique par la division des fonctions, la hiérarchie et la règle de droit, source de performance pour l'entreprise (eh oui!). Le choix de la bureaucratie ne va pas tant dépendre du secteur que de l'âge, de la taille et de l'environnement de la structure.

### Préoccupations liées au bien commun

Par ailleurs, l'hypothèse d'un objectif unique aux organisations privées est invalidée par l'approche de la sociologie du pouvoir que l'on trouve, par exemple, chez Michel Crozier. La direction du marketing et celle des ressources humaines de L'Oréal peuvent être en concurrence, tout comme différentes administrations internes d'un même ministère. De plus, le besoin pour les organisations publiques d'intégrer les citoyens que n'auraient pas les entreprises privées ne résiste pas non plus à l'examen de la responsabilité sociale des entreprises aux parties prenantes multiples (qui vient d'être gravée dans la loi sur les « entreprises à mission »). Au final, la question idiosyncratique du public est celle de la « publicitude » (traduction de *publicness*), très bien définie depuis les années 1980 par les travaux américains de Barry Bozeman, puis ceux de Patrick Gibert en France en 2008. « *La publicitude caractérise les organisations qui sont soumises à l'autorité politique plutôt qu'à celle du marché* »<sup>1</sup> et qui remplissent 4 fonctions : contribuer au bien commun, réduire les attentes (au sens de satisfaire certaines demandes de la population), enchanter le réel, « *ne pas désespérer ceux qui ne font pas partie des priorités des gouvernants* ».

L'innovation publique serait donc l'introduction et la mise en œuvre d'une nouveauté dans un domaine d'organisations caractérisées par une autorité politique et des préoccupations liées de manière pragmatique comme plus philosophique au bien commun de la population. Cette définition étant posée, reste à examiner l'opérationnalisation de l'innovation publique pour répondre aux questions laissées en suspens.

De nombreuses recherches en management s'intéressent aujourd'hui à cette question. Ces analyses tendent à confirmer l'idée d'une innovation publique « hybride » qui provient à la fois de transpositions, mais aussi de différenciation par rapport au management privé. Une innovation comprend 3 phases qui peuvent être scrutées à l'aune de cette interrogation.

Dans la première phase de l'invention, secteurs public comme privé proposent plusieurs types d'innovations (produit, service, procédé, organisation par exemple) produites dans l'organisation ou au sein d'un écosystème plus large. En revanche, l'invention publique se distingue par ses sources : elle est supposée répondre aux aspirations et besoins de changement de la société plus qu'à des préoccupations de concurrence. Dans la deuxième phase de la mise en œuvre, innovations, publique comme privée, sont tributaires de la taille et de la culture de l'organisation qui les accueille. Pour autant, une innovation publique réussie sera celle qui contribuera à améliorer le service public, quand l'innovation privée est évaluée en termes de parts de marché. Dans la troisième phase de la diffusion, les logiques publique et privée s'éloignent encore davantage. L'innovation privée sera protégée par des brevets de manière à en limiter l'appropriation par les concurrents pour exploiter un avantage compétitif. L'innovation publique se pense légitimement dans le cadre d'une démarche de diffusion aux autres organisations, pour une amélioration continue du service public.

### Une ou plusieurs manières d'innover pour les acteurs publics ?

Le lab 110 bis du ministère de l'Éducation nationale et la start-up d'État Classe à 12, l'approche par le case ...



VINCENT BAILLAIS

... management dans un service d'accompagnement médico-social pour adultes handicapés (Samsah), le design du parcours d'attribution des places en crèche à Orléans, la démarche générale du Liberté Living Lab à Paris... Quels sont les points communs à ces différentes formes que prend l'innovation publique aujourd'hui en France ?

Ces exemples concrets expérimentés par les étudiants du Conservatoire national des arts et métiers dans le cadre d'un cours dédié aux grands enjeux de l'innovation publique mettent tout d'abord en évidence l'existence de deux approches non exclusives. La première consiste en une conception numérique de l'innovation publique portée notamment par la direction interministérielle du numérique (Dinum, qui a succédé très récemment à la direction interministérielle des systèmes d'information et de communication de l'État, la Dinsic). Il s'agit généralement de proposer des applications utilisant les réseaux sociaux pour solutionner des « irritants » repérés sur le terrain. La seconde est une conception plus managériale de l'innovation basée sur l'apprentissage et la diffusion d'un certain nombre d'outils et de dispositifs dans les administrations publiques. Cette approche fait l'objet de formations spécifiques et peut être segmentée en méthodes (gestion de projet, hackathons, labs d'innovation

– living lab par exemple) et techniques (*nudge* ou *design thinking* pour citer celles en vogue), la prospective étant une approche mixte.

Sans rentrer dans les détails de ces différents outils, l'étude de leur usage met en évidence une possible instrumentation : ces outils formalisent l'action innovante dans le cadre public et ont pour objectif de transformer le comportement des acteurs impliqués ; ils portent une ou des visions politiques. Ainsi, monter un « lab d'innovation » dans une collectivité locale, c'est indiquer une volonté forte d'innover... Mais n'est-ce pas également sous-entendre que seuls quelques acteurs sélectionnés sont en capacité d'innover ? C'est une question que se pose l'association de jeunes fonctionnaires FP 21.

### Mode managériale ou réalité ?

Au-delà de l'usage des outils de l'innovation publique et de leur diffusion aux différents agents du service public, c'est la question de la compréhension, de l'acceptation et de l'utilisation par les citoyens destinataires qui se pose. Il s'agit de traiter de la réception des politiques publiques : problématique générale de l'appropriation individuelle ou collective des idées qui contribue de manière dynamique au contenu de l'innovation au-delà de sa diffusion. L'accueil des migrants est un sujet d'expérimentation particulièrement délicat en la matière.

*In fine*, numérique ou managériale, l'innovation publique se pense en termes d'outils, mais surtout d'usage de ces outils par les agents et plus largement, de réception des politiques publiques qui les portent par les usagers potentiels. L'évaluation des politiques publiques se doit d'ailleurs d'intégrer l'ensemble de ces problématiques.

En conclusion, deux grandes questions posées d'emblée n'ont pas encore été traitées au sujet de cette innovation publique qui ne cesse d'intriguer. Est-ce une mode managériale ou une réalité ? Est-il forcément bénéfique d'innover dans la sphère publique ? Introduire du management dans l'action publique, ce n'est pas nouveau ! Dans les années 1980 (l'ère

mitterrandienne !), est apparu en France par diffusion du modèle anglo-saxon ce que l'on a appelé le *new public management*. En fait de nouveauté, il s'agissait d'introduire dans l'action publique des outils issus de l'entreprise. C'est ainsi que sont par exemple apparus le contrôle de gestion dans les universités, la comptabilité à base d'activité à l'hôpital ou encore le marketing territorial... Autant d'applications aujourd'hui remises en cause.

### Revenir à l'intention première

La réalité de l'innovation publique ne tient donc pas tant dans l'importation de pratiques managériales que dans la prise en compte des transformations qu'elle opère sur le terrain. Transformation du travail des agents publics, plus agiles, autonomes, mais également davantage exposés. Que va devenir, par exemple, un instituteur de réseau d'éducation prioritaire devenu « intrapreneur » d'une *start-up* d'État à l'issue du prototypage ? Plus fondamentale que la réforme de l'ENA, la formation continue de tous ces agents (voire des élus) en matière d'innovation publique leur donnera non seulement les compétences à déployer, mais également les moyens de valoriser par des diplômes universitaires les acquis de leur expérience.

Transformation également du rapport de l'organisation publique avec son écosystème par la mise en place de communautés de pratiques qui font participer différents services publics, des acteurs privés et des citoyens (usagers ou non). Là également, la formidable opportunité de collaboration offerte par l'innovation publique, notamment à l'échelle des territoires, ne doit pas cacher la menace de la destruction des régulations préexistantes qui peut générer une période de transition délicate. Souvent dématérialisées, ces nouvelles communautés sont également susceptibles d'exclure les quelque 11 millions de Français aux frontières de l'illettrisme numérique.

Dans ce contexte, une réponse peut être de revenir à l'intention première de l'innovation publique : la question des valeurs publiques. Innover, oui, mais



VINCENT BAILLAYS

“ Il s'agit de repenser une innovation publique démocratique basée sur le lien. ”

dans la quête du sens, et en coconstruction avec tous les acteurs, notamment ceux, agents comme usagers, que l'innovation publique peut mettre en situation de vulnérabilité. Il s'agit en définitive de partir de cette vulnérabilité, caractère fondateur de notre humanité, pour repenser une innovation publique démocratique basée sur le lien, comme le rappelle la philosophe Judith Butler : « *Notre exposition partagée à la précarité est le terreau de notre égalité potentielle et des obligations réciproques qui sont les nôtres de produire ensemble les conditions d'une vie vivable. En avouant le besoin que nous avons les uns des autres, nous reconnaissons les principes fondamentaux qui modèlent les conditions sociales et démocratiques de ce que nous pouvons toujours appeler la "vie bonne". Ce sont des conditions critiques de la vie démocratique, au sens où elles font partie d'une crise continue, mais aussi où elles appartiennent à une forme de penser et d'agir qui répond aux urgences de notre temps.* »<sup>2</sup>

Madina Rival

[1] Patrick Gibert (2008), « Un ou quatre managements publics ? », revue *Politique et Management public*, vol. 26/3.

[2] Judith Butler, *Qu'est-ce qu'une vie bonne ?* (2012). L'auteur remercie pour cet éclairage Caroline Lambert, professeure à HEC Montréal, et Marie-Astrid Le Theule, maître de conférences HDR, chercheuse au Lirsa (Cnam).