

FACULTÉ DE DROIT, DES SCIENCES CRIMINELLES
ET D'ADMINISTRATION PUBLIQUE

INSTITUT DE HAUTES ÉTUDES EN ADMINISTRATION PUBLIQUE (IDHEAP)

**ÉTUDES SUR LA CAPACITÉ D'INNOVATION DES
ORGANISATIONS PUBLIQUES**

THÈSE DE DOCTORAT

présentée à la

Faculté de droit, des sciences criminelles et d'administration publique
de l'Université de Lausanne

pour l'obtention du grade de

Docteur en administration publique

par

Owen Boukamel

Directeur de thèse

Professeur Yves Emery, Université de Lausanne, Suisse

Jury

Professeur Martial Pasquier, Université de Lausanne, Suisse

Professeur François Pichault, Université de Liège, Belgique

Professeure Anne Rousseau, Université catholique de Louvain, Belgique

Lausanne
2020



UNIL | Université de Lausanne

IDHEAP

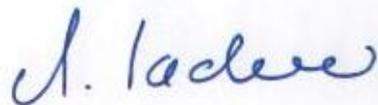
Institut de hautes études
en administration publique

IMPRIMATUR

Le Décanat de la Faculté de droit, des sciences criminelles et d'administration publique, sur proposition d'un jury formé des professeurs Yves Emery, Martial Pasquier, de la professeure Anne Rousseau et du professeur François Pichault, sans se prononcer sur les opinions du candidat, autorise l'impression de la thèse de Monsieur Owen Boukamel, intitulée :

« Études sur la capacité d'innovation des organisations publiques »

Lausanne, le 14 mai 2020



Prof. Andreas Ladner
Vice-Doyen de la Faculté de droit,
des sciences criminelles
et d'administration publique

*Études sur la capacité d'innovation des organisations
publiques*

Owen Boukamel

Les services publics sont le patrimoine de ceux qui n'en ont pas.

Jean Jaurès

Table des matières

Synopsis.....	I
1. Introduction.....	1
2. L'innovation publique	3
2.1. L'innovation vue comme une solution	3
2.2. Un changement de paradigme	5
2.3. Une littérature spécifique au secteur public	6
2.4. Les principaux constats de la littérature.....	8
2.5. Pourquoi faudrait-il développer la capacité d'innovation ?	11
3. Le concept de capacité d'innovation publique	14
3.1. Les capacités organisationnelles	14
3.2. La capacité d'innovation : une macro-capacité organisationnelle	16
3.3. Les tentatives de conceptualisation de la capacité d'innovation publique.....	17
4. Enjeux et questions générales de recherche.....	19
4.1. Le contextualisme pour analyser le développement de la capacité d'innovation	19
4.2. Le contenu de la capacité d'innovation publique comme objet du changement.....	20
4.3. Le contexte de développement de la capacité d'innovation publique	23
4.4. Le processus de développement de la capacité d'innovation publique	26
4.5. Les interactions entre contenu, contexte et processus de la capacité d'innovation.....	29
5. Présentation des articles.....	33
5.1. Article n°1	36
5.2. Article n°2	36
5.3. Article n°3	37
5.4. Article n°4	38
5.5. Article n°5	38
5.6. Article n°6	39
5.7. Article n°7	40
5.8. Manuel pour la pratique	41
6. Discussion des apports de la thèse aux questions générales de recherche.....	42
6.1. Apports et pistes sur le contenu	42
6.2. Apports et pistes sur le contexte	48
6.3. Apports et pistes sur le processus	54
6.4. Apports et pistes sur l'interaction contenu-contexte.....	59
6.5. Apports et pistes sur l'interaction contenu-processus.....	62
6.6. Apports et pistes sur l'interaction processus-contexte.....	64
7. Conclusion	68
7.1. Apports méthodologiques	68
7.2. Contributions pour la pratique.....	69
7.3. Limites et perspectives	71

7.4. Invitation.....	76
Remerciements	78
8. Bibliographie.....	80
Article n°1 : Les freins culturels à l'innovation dans l'administration publique : spécificités helvétiques	II
Article n°2 : Le rôle des réseaux d'acteurs dans l'innovation publique complexe : le cas du vote électronique dans le canton de Genève.....	III
Article n°3 : Evolution of Organizational Ambidexterity in the Public Sector and current Challenges of Innovation Capabilities	IV
Article n°4 : Towards an Integrative Framework of Innovation Capacity	V
Article n°5 : Les treize postulats de l'innovation publique	VI
Article n°6 (chapitre) : Les spécificités contextuelles du changement dans le secteur public : quand l'administration innove.....	VII
Article n°7 : Public Sector Innovation: What about Hybrid Organizations?.....	VIII
Manuel : Sept leviers pour l'innovation publique	IX

Synopsis

1. Introduction

L'ambition de la présente thèse est d'apporter des éclairages complémentaires sur la nature et le développement de la capacité d'innovation au sein des organisations publiques. Elle est composée de sept articles scientifiques, ainsi que d'un manuel à l'usage de la pratique.

Les administrations publiques contemporaines sont confrontées à de nombreux problèmes d'une ampleur sans précédent et pour lesquels aucune solution « simple » existe (Head et Alford, 2013) : les inégalités sociales, le réchauffement climatique, la révolution numérique – pour ne citer qu'eux. En parallèle, elles subissent depuis une quarantaine d'années environ, des pressions budgétaires toujours plus importantes (Pollitt et Bouckaert, 2011) rendant au passage la résolution des problèmes auxquels elles sont confrontées plus difficile (Albury, 2005). Pour faire face à tous ces défis, elles sont amenées à inventer de nouvelles manières de produire l'action publique, en d'autres termes, à innover (Borins, 2014; de Vries, Bekkers, et Tummers, 2016; Osborne et Brown, 2011).

L'innovation publique n'est pas un phénomène nouveau. Chaque époque revendique être en rupture avec la précédente (Emery, 2000). Cependant, elle était jusque-là principalement imaginée et développée en dehors des organisations publiques, notamment au niveau des instances politiques ou du secteur privé. Les organisations publiques jouaient surtout le rôle d'exécutantes des décisions qui étaient prises pour elles. Beaucoup d'entre elles sont encore d'ailleurs dans cette logique. Même lorsqu'elle émane de ces organisations publiques, l'innovation relève souvent plus de « l'incrémentalisme hasardeux », ou d'un effort ponctuel en réponse à une crise, que d'une véritable démarche systématique, structurée et consciente (Bason, 2010, p. 21). La nouveauté réside donc dans le fait que, de plus en plus, il est attendu que ce soit les organisations publiques *elles-mêmes* qui imaginent et développent l'innovation. Or, cela suppose qu'en *sus* des activités de fourniture de services publics qui leur reviennent, ces organisations apprennent à innover. En d'autres termes, qu'elles développent un *savoir-faire* collectif de l'innovation (Gieske, van Buuren, et Bekkers, 2016; Meijer, 2018). Il s'agit de la *capacité d'innovation publique*, concept au centre de cette thèse.

Comme l'innovation publique n'est appelée à se généraliser que depuis une vingtaine d'années seulement, le concept de capacité d'innovation publique, même s'il est supposé être un formidable vecteur d'innovation publique (Farazmand, 2009; Meijer, 2018; Piening, 2013), n'a pas encore été suffisamment décrit. Sa nature et ses mécanismes sont encore peu connus (Gieske et al., 2016).

Or, le secteur public présente de nombreuses spécificités qui suggèrent que la capacité d'innovation publique n'est pas en tout point identique à celles des entreprises privées.

Par exemple, la plupart du temps, l'innovation dans le secteur public n'est pas motivée par la pression concurrentielle comme elle l'est dans le secteur privé (Nelson et Winter, 1982). Elle trouve son origine dans d'autres ambitions : améliorer la qualité des services, leur quantité ou gagner en efficacité et en définitive, créer de la valeur publique (Mintrom et Luetjens, 2017). Autre exemple, le secteur public est fondé sur une série de principes forts (Weber, 1971[1921]), tels que celui de la base légale, celui de l'universalité ou encore celui de l'égalité de traitement. Ces principes sont tout autant d'éléments qui vont influencer la marge de manœuvre des organisations, leur raison d'être et donc leur logique d'innovation (Djellal et Gallouj, 2012). Pour toutes ces raisons, qui sont loin d'être exhaustives, le concept de capacité d'innovation publique semble constituer un phénomène à part entière et qui mérite qu'on s'y intéresse davantage.

À travers cette thèse, nous souhaitons contribuer à la connaissance générale sur ce concept et son développement. Il s'agit d'une thèse par articles. En d'autres termes, c'est un recueil d'articles scientifiques rédigés indépendamment et aux objectifs propres. Pour autant, en appliquant au développement de la capacité d'innovation publique, appréhendée comme objet de changement, le cadre contextualiste (Pettigrew, 1985a, 1987), nous tirons de ce recueil des éléments de réponse à des questions générales sur le contexte, le contenu et le processus de ce développement. Nous nous emploierons à les présenter dans ce synopsis.

Plus précisément, ce synopsis (qui est le chapitre I) est organisé de la façon suivante. Nous expliquons tout d'abord la pertinence de cette recherche pour la théorie et la pratique (sections 2 et 3). Ensuite, nous détaillons une série de questions générales de recherche auxquelles cette thèse s'attèle (4) avant de présenter le corpus d'articles qui la compose (5). Nous discutons ensuite les apports transversaux de ce recueil aux questions générales, ainsi que les pistes de recherches futures qu'il laisse entrevoir (6). Une partie sur les limites de cette thèse ainsi que sur ses implications plus larges clôturera ce synopsis (7).

Les chapitres suivants (II-VIII) correspondent aux sept articles scientifiques qui composent cette thèse. Le dernier chapitre (IX) contient la manuscrit d'un manuel pratique, publié également dans le cadre des travaux de thèse.

2. L'innovation publique

En 2015, le système de guichet unique du canton de Neuchâtel, qui permet aux usager·e·s d'accéder à tous les services publics depuis un seul et même site internet, passe le cap des trente mille utilisateurs. En 2015 encore, les Services Industriels de Genève (1'600 collaborateurs et collaboratrices), confrontés notamment à un problème d'espace, repensent radicalement l'organisation, le temps et l'espace de travail, en s'inspirant des *New Ways of Working* (Moll et de Leede, 2017). Ce modèle, qui donne à l'employé·e la possibilité de choisir où, quand et avec quels outils il ou elle travaille, se répandra à d'autres organisations publiques suisses¹ dans les années qui suivront. En 2019, Lausanne (quatrième ville de Suisse) lance un dispositif de *budget participatif*, qui finance sur vote des citoyen·e·s, des projets d'utilité publique initiés par d'autres citoyen·e·s. Traditionnellement ces projets étaient planifiés par les services de la ville, selon une logique de décision descendante.

Qu'ont en commun ces initiatives ? Elles partagent les cinq critères suivants :

1. elles ont été imaginées par des organisations publiques, de concert avec d'autres acteurs de leur environnement (Torfing, 2016),
2. elles ont un ou plusieurs objectifs précis, mais cherchent toutes *in fine* à créer de la valeur publique (Moore, 1995),
3. elles ont été développées et implémentées et donc ne sont pas restées de simples inventions (Alter, 2002b),
4. elles sont nouvelles du point de vue des organisations qui les adoptent (Rogers, 2003) et enfin,
5. elles entraînent une rupture souvent radicale avec les anciennes pratiques organisationnelles (Osborne et Brown, 2013).

À ce titre, ces initiatives sont ce que l'on nomme des *innovations publiques*. Nous les définissons dans cette thèse comme des processus conduisant une organisation publique à développer et mettre en œuvre des idées nouvelles, qui engendrent une discontinuité avec le passé et qui visent *in fine*, à créer de la valeur publique (définition inspirée de OECD, 2017; Osborne et Brown, 2005).

2.1. L'innovation vue comme une solution

Ces exemples d'innovations publiques ne sont pas des cas isolés. Depuis les années 1980 et plus intensément depuis les années 2000, l'innovation est de plus en plus perçue comme une solution – selon certain ce serait même *la* solution –, pour traiter plus efficacement les défis économiques et sociaux irrésolus par le passé, et plus encore pour s'attaquer aux nouveaux défis complexes qui s'imposent aux administrations publiques

¹ Par exemple au Service du Développement Territorial (SDT) du canton de Vaud.

(Borins, 2014; Osborne et Brown, 2011). Voici cinq défis considérés comme particulièrement saillants dans la littérature et qui, provenant de l'interne comme de l'externe, poussent les organisations publiques à innover.

Primo, les problèmes publics se complexifient. La protection de l'environnement, la sécurité, le vieillissement de la population, la fiscalité, les migrations, l'obésité, le chômage de longue durée : toutes ces problèmes publics (et bien d'autres encore) deviennent tellement complexes, enchevêtrés et internationalisés que les manières de faire actuelles ne parviennent plus à les résoudre (Wolf, 2004). Aucune solution « simple », sans contradiction ni paradoxe, n'est en mesure de répondre à ces *wicked problems* (Head et Alford, 2013). S'y atteler implique que les organisations publiques imaginent et mettent en œuvre de nouvelles manières de faire. Autrement dit, qu'elles innovent.

Secundo, les pressions budgétaires s'alourdissent. Dans de nombreux cas, l'augmentation des budgets ne parvient pas à suivre l'inflation des coûts de certaines politiques publiques toujours plus complexes et coûteuses, à l'image des politiques de la santé ou des transports. Parfois, en temps de crise économique ou de déficit public, les budgets sont même revus à la baisse, sans pour autant que la quantité de prestations publiques à fournir diminue. Pour éviter que ces mesures budgétaires (de rigueur ou d'austérité selon le point de vue) n'affectent la qualité des services publics prodigués, les administrations sont tenues d'innover, pour faire mieux avec toujours moins (Albury, 2005).

Tertio, les technologies de l'information et de la communication s'immiscent partout. Elles offrent aux organisations publiques de nouvelles opportunités pour améliorer leurs services, faciliter leur accessibilité, les personnaliser ou encore les simplifier (Dunleavy, Margetts, Bastow, et Tinkler, 2005). De surcroît, ces nouvelles technologies permettent désormais d'inclure un grand nombre d'acteurs aux processus de décision de l'administration, qu'il n'était techniquement pas possible d'intégrer auparavant (Bekkers et Homburg, 2005; Coblenz et Pallez, 2015). Elles constituent donc une opportunité pour le secteur public, mais aussi une pression. En effet, les citoyen·e·s attendent souvent de leur administration qu'elle soit un des acteurs pionniers dans l'adoption de nouveaux outils numériques (Mazzucato, 2015). En parallèle, l'essor de ces technologies suscite de nombreuses interrogations sur le rôle que doit l'État endosser, ainsi que sur sa capacité à protéger les citoyen·e·s, leurs biens et leur intégrité, sur les espaces numériques.

Quarto, la légitimité des États est en berne. Comme en témoignent les votes « de contestation », les forts taux d'abstention ou encore les multiples mouvements sociaux, de nombreux États occidentaux – et les administrations publiques qui les incarnent – sont victimes d'un recul de leur légitimité depuis plusieurs années. S'ils veulent conserver leur utilité aux yeux des citoyen·e·s, ils sont notamment appelés à innover pour donner plus

de gage de transparence et d'*accountability* et pour s'appuyer sur des formes de gouvernance plus collaboratives et démocratiques (Bason, 2010; Lindsay et al., 2018).

Quinto, la frontière entre les secteurs public et privé s'atténue. Dans certains domaines, selon les pays, une logique de libéralisation et d'ouverture d'anciens monopoles publics au marché a placé les organisations publiques en concurrence avec des entreprises privées (Hermann et Flecker, 2013). Ce constat est particulièrement marqué dans certains secteurs tels que l'énergie, les transports ou encore, parfois, la santé. Dans ces cas précis, ce n'est pas uniquement l'innovation qui s'immisce dans les logiques du secteur public, mais c'est aussi les organisations publiques qui intègrent des champs dans lesquels innover est crucial depuis longtemps déjà.

À la lumière de ces cinq défis – qui sont loin d'être exhaustifs –, il ne s'agit plus pour l'administration de se contenter de soutenir l'innovation du secteur privé, comme elle le fait abondamment depuis la fin de la seconde guerre mondiale (Edler et Fagerberg, 2017; Lundvall, 2010; Nelson, 1993), ni d'apporter des réponses ponctuelles à des problèmes spécifiques, mais elle est appelée à devenir innovante *par* elle-même et *pour* elle-même de manière durable, systématique et consciente (Bason, 2010). C'est un véritable changement de paradigme pour l'action publique (Borins, 2006).

2.2. Un changement de paradigme

Il y a dans ce changement de paradigme quelque chose de nouveau.

Attention, il ne s'agit pas de dire que le changement et l'innovation dans le secteur public sont des phénomènes récents (Bason, 2010; Hartley, 2005; Mulgan, 2007). Pas une période de l'histoire ne fut épargnée par de grands bouleversements au sein de l'appareil administratif (Emery, 2000). Depuis le début du XX^e siècle par exemple, de grands courants de gestion tels que le taylorisme, le mouvement de la qualité, ou encore la *nouvelle gestion publique* (NGP) ont intensément poussé l'administration publique à s'adapter, à se transformer ou encore à se « moderniser » (Pollitt et Bouckaert, 2011).

La nouveauté de ce que l'on pourrait appeler le paradigme de l'innovation publique réside plutôt dans le caractère autonome, systématique et conscient de la logique d'innovation qui est appelée à se développer (Bason, 2010). Jusqu'à présent, la sphère politique imaginait des moyens pour moderniser l'action publique et demandait aux administrations de les mettre en œuvre. Rarement il était attendu des organisations publiques qu'elles trouvent des solutions par elles-mêmes pour elles-mêmes et qu'elles développent des démarches systématiques et conscientes pour y arriver. C'est un changement radical de paradigme car les organisations publiques – pour devenir innovantes –, doivent compléter le rôle qui était traditionnellement le leur : exécuter. Exécuter les politiques publiques dont elles sont responsables, ainsi que le changement que les acteurs politiques ont décidé pour elles, en les incluant ou non dans cette décision. À ces deux premières prérogatives historiques, s'ajoute désormais celle d'innover.

2.3. Une littérature spécifique au secteur public

L'adjonction récente de ce qui serait *l'impératif* d'innovation (OECD, 2015) aux missions plus anciennes de l'État – et qui se hisse désormais parmi les valeurs principales de *l'ethos* public (Jorgensen et Bozeman, 2007) – suscite un grand nombre de questions sur les acteurs, les processus, les bienfondés et les paradoxes de cette nouvelle injonction. Questions auxquelles une littérature scientifique assez éclectique s'attèle depuis une vingtaine d'années (de Vries et al., 2016).

Dans un premier temps annexées aux théories quasi-centenaires sur l'innovation dans le secteur privé (Kattel, 2015; Salge et Vera, 2012), la littérature sur l'innovation publique s'émancipe peu à peu et dispose désormais de ses propres fondations théoriques. Ce qui semble justifié, étant donné que le secteur public présente des spécificités qui font de l'innovation – publique – un phénomène à part (Newnham, 2018). Présentons-en les principales.

La finalité de l'innovation par exemple y est singulière. Comme mentionné plus haut, dans le secteur privé, l'innovation découle d'un besoin de distancer les concurrents ou de faire baisser les coûts de revient (Nelson et Winter, 1982). Dans le secteur public, où la concurrence est plus rare (mais tout de même présente (Djellal et Gallouj, 2012)), les motivations de l'innovation sont différentes. Entre autres, l'innovation publique vise l'amélioration de la qualité des services, de leur quantité, ou encore des gains d'efficience. Dans tous les cas, un objectif de création de valeur publique la sous-tend (Mintrom et Luetjens, 2017).

Le secteur public est aussi particulier car il est fondé sur une série de principes forts (Weber, 1971[1921]), parmi lesquels celui de la base légale. Dans le secteur privé, le droit ne régit pas les activités mais il les encadre, autrement dit, il définit ce qui est interdit. Dans le secteur public, le principe de la base légale fait que toutes les activités d'une administration doivent être prévues en amont par le législateur. Quand il s'agit d'innover, l'organisation publique ne peut donc pas faire fi de ce principe et doit attendre que le législateur le demande, sinon le permette. Parfois, ce dernier prévoit une certaine marge de manœuvre dans la loi, appelée « dérogation », « clause d'expérimentation » ou encore « expérimentation législative », pour que les organisations publiques puissent agir en dehors de leurs attributions légales dans une période définie (Chauvière, 2005). Ce genre de souplesse de la base légale existe dans quelques pays comme l'Allemagne, l'Autriche, le Danemark, les Pays-Bas, ou encore le Royaume-Uni (Bason, 2010; Bhatta, 2003). Ailleurs, la loi peut vite devenir contraignante pour l'innovation, surtout si le pouvoir des responsables politiques de l'exécutif pour convaincre le législateur est limité.

L'universalité et l'égalité de traitement sont d'autres grands principes qui conditionnent l'action publique et qui, par conséquent, affectent la manière avec laquelle l'administration innove. L'obligation de traiter équitablement les citoyen·e·s peut rendre

compliquée la mise en place de projets pilotes. On pourrait également citer le principe de *continuité de service* qui empêche les organisations publiques des secteurs d'importance vitale (urgences médicales, protection civile, etc.) ou de sécurité nationale (défense, renseignements, etc.) d'interrompre le cours de leurs activités au profit de l'expérimentation d'une innovation. Ce principe force les services publics concernés à mobiliser des stratégies différentes pour innover, comme celle du « bricolage » organisationnel (Bloch et Bugge, 2013; Fuglsang et Sørensen, 2011).

Pour autant, il serait faux de penser que ces principes qui régissent l'action publique ne sont que des obstacles pour l'innovation. Ils peuvent aussi exacerber l'envie d'innover des agents publics dans des registres plus civiques que marchands, valorisant les relations humaines, l'entraide et la citoyenneté (Djellal et Gallouj, 2012).

Une autre spécificité des administrations publiques et non des moindres, se trouve dans le degré d'ouverture de leurs frontières organisationnelles (Chesbrough, 2003). Cette ouverture implique que les décisions qui y sont prises engagent souvent une myriade d'acteurs, internes et externes, qu'il faut informer, entendre, convaincre et parfois même impliquer (Osborne, 2006). Cette ouverture est à double tranchant : d'un côté elle rend souvent les innovations publiques plus longues et laborieuses, mais de l'autre, elle offre aux organisations publiques l'accès à davantage de sources d'idées et de connaissances (Sørensen et Torfing, 2016).

Le double rôle que joue les *top managers*, à la fois directeur·trice·s et politicien·e·s, est une autre particularité publique intéressante. Dans la plupart des pays occidentaux, les plus hautes fonctions de l'administration publique sont occupées par des politicien·ne·s élu·e·s ou nommé·e·s (Fortier, Emery, et Roldan, 2016), parfois appelés « fonctionnaires politiques » (Rouban, 2009). Les processus d'innovation publique sont largement tributaires de ces acteurs politiques. Or, ces derniers (mais ce sont loin d'être les seuls) sont également animés par des stratégies de carrière personnelle, en l'occurrence politique. Par conséquent, le succès et la survie de l'innovation publique dépend en partie de son alignement avec leurs intérêts, surtout s'ils sont les responsables directs des organisations concernées. S'ils la soutiennent, les chances d'aboutir de l'innovation sont décuplées. S'ils s'y opposent, elle peut très vite s'enliser, sinon complètement avorter (Andersen et Jakobsen, 2018; Hartley, 2005).

Bien d'autres spécificités publiques pourraient être avancées. Certains travaux suggèrent notamment que la difficulté à « mesurer » les effets de l'innovation dans le secteur public (comme la plupart de ses autres *outputs* par ailleurs) peut rendre compliquée la mise en valeur des succès, ainsi que la traçabilité des expériences d'innovation (Emery et Giauque, 2005b). D'autres soutiennent que les principes de transparence et *d'accountability* particulièrement développés dans le secteur public (Mabillard, 2019), sont tout autant d'éléments qui peuvent limiter la marge de manœuvre

et la prise de risque (Flemig, Osborne, et Kinder, 2016). Toutes ces spécificités suggèrent qu'en théorie, l'innovation publique n'est définitivement pas identique à celle du secteur privé.

En pratique, la frontière entre ces deux secteurs – public et privé – n'est pas si nette. Depuis plusieurs décennies maintenant ces secteurs ne cessent de s'influencer : le public s'inspire des méthodes du secteur privé (Osborne et Gaebler, 1993) et le privé se nourrit des savoir-faire du secteur public (Mazzucato, 2015). Les organisations publiques d'aujourd'hui (c'est particulièrement le cas en Suisse) sont toutes le fruit d'une hybridation plus ou moins poussée et par conséquent, sont plus ou moins imprégnées des valeurs et des modes de fonctionnement du secteur privé (Emery et Giauque, 2014; Kickert, 2001; Rainey, 2009). À cette première hybridation des organisations publiques, s'ajoute aussi depuis peu, l'influence des valeurs de ce que l'on nomme le tiers-secteur (associations, économie sociale, organisations non-gouvernementales, etc.). De cette hybridation supplémentaire émergent des organisations publiques plus politisées, des organisations dites « militantes » et qui elles-mêmes engendrent des innovations d'autres types, comme les innovations dites « sociales » (Billis, 2010). Pour toutes ces raisons, il n'y a pas *qu'une* innovation publique, il y a *des* innovations publiques. L'innovation dans le secteur public est protéiforme, tantôt radicalement différente de l'innovation du secteur privé, tantôt très proche ; tantôt dépolitisée, tantôt plutôt revendicatrice et militante (à l'image de l'innovation « sociale »). Dans la présente thèse, nous reviendrons à plusieurs reprises sur les liens entre l'hybridation organisationnelle et l'innovation publique.

Aujourd'hui, la littérature sur l'innovation publique n'est plus tout à fait embryonnaire (de Vries et al., 2016). Plusieurs dizaines d'études se penchent notamment sur les processus d'innovations, sur leurs antécédents et sur leurs effets (Taylor, 2018). Deux idées importantes ressortent de cette littérature et nous intéressent particulièrement dans le cadre de la présente thèse :

1. L'innovation publique est un phénomène qui existe bel et bien.
2. Cependant elle est souvent déstructurée, peu systématique, voire un peu hasardeuse (Bason, 2010). Par conséquent, elle ne crée pas toujours la valeur publique escomptée. Plusieurs auteurs expliquent ce déficit par le faible développement de la capacité d'innovation interne des organisations publiques.

Ces deux points sont développés dans la sous-section suivante.

2.4. Les principaux constats de la littérature

Le premier constat que dresse la littérature est le suivant : l'innovation publique existe. Malgré les clichés habituels sur la lourdeur et l'immobilisme du secteur public, des milliers d'initiatives innovantes aboutissent au sein de ce secteur (Townsend, 2013).

Plusieurs études, menées au niveau européen (Gallup, 2011), au sein des pays scandinaves (Bloch et Bugge, 2013), ou encore en Océanie (Arundel et Huber, 2013), montrent que le « taux d'innovation », autrement dit la proportion d'organisations affirmant avoir récemment innové, est souvent très élevé dans le secteur public. Ce taux varie le plus souvent entre 60% et 90% des organisations publiques en fonction des pays. Même si ces chiffres sont difficiles à interpréter dans l'absolu – parce qu'ils sont autoévalués et donc exposés à un biais de désirabilité, et parce que le mot *innovation* peut recouvrir des réalités très différentes d'un·e répondant·e à un autre (Gallouj et Zanfei, 2013), ils sont édifiants. Surtout lorsqu'ils sont mis en contraste avec les taux d'innovation plus bas qu'affichent les entreprises privées (Arundel et Huber, 2013). Même si ce prétendu atout des organisations publiques est probablement davantage expliqué par leur taille que par le fait qu'elles soient publiques (elles sont en moyenne plus grandes que les organisations privées) (Earl, 2003), ce constat va à l'encontre des préjugés qui relèguent l'administration au second plan de l'innovation et plus globalement, du progrès économique et technologique (Mazzucato, 2015). En témoignent également la profusion d'initiatives relayées par les concours d'innovation publique à travers le monde. Aux États-Unis, entre 1985 et 2019, le concours organisé par la *Harvard Kennedy School* avait récompensé plus de cinq-cents projets particulièrement innovants, sur plus de vingt-sept mille candidatures². Au niveau européen, le *European Public Sector Award* a évalué plus de mille projets depuis son lancement en 2007³. En Suisse, le concours *Excellence Publique*, organisé par la Société Suisse des Sciences Administratives, récompense les projets innovants émanant de l'administration publique depuis 2004⁴. Il a son équivalent en France, un concours dénommé « Futurs Publics »⁵ et qui s'insère dans une démarche plus large de « transformation de l'action publique »⁶. En Belgique, la Fédération Wallonie-Bruxelles a lancé en 2017 la « Journée de l'innovation » dans le même esprit. Bien d'autres exemples encore pourraient venir alimenter l'idée d'une profusion d'initiatives innovantes dans le secteur public.

Les organisations publiques innoveront donc bel et bien. Pour autant, la littérature émergente montre également que l'innovation publique est souvent déstructurée, sinon pas suffisamment systématique. Par conséquent, le niveau d'innovation publique actuel ne suffirait pas pour résoudre les problèmes publics visés. Trois raisons sont avancées pour justifier cette idée :

² <https://ash.harvard.edu/innovations-american-government-awards> [information disponible le 28.11.2019].

³ <https://epsa2017.eu/en/content/About-EPISA.45/> [information consultée le 28.11.2019].

⁴ <http://www.sgvw.ch/fr/excellence-publique-2015-fr/>

⁵ <https://www.modernisation.gouv.fr/nos-actions/communautes/innovateurs-publics-serez-vous-au-grand-rendez-vous-du-20-mars-prochain#>

⁶ <https://www.modernisation.gouv.fr/>

- L'innovation publique est souvent réactive. Loin de l'image d'Épinal d'une innovation émanant d'une organisation visionnaire et proactive, l'innovation publique résulte bien plus souvent d'un besoin de répondre urgemment à une contrainte ponctuelle telle qu'une injonction politique, une baisse de budget soudaine, une demande de mise en conformité, un audit, une crise ou encore un besoin urgent d'améliorer l'image de l'organisation. Par conséquent, l'innovation publique est souvent trop *réactive* (Kay et Goldspink, 2016), ou *accidentelle* (Torfing, 2016), et permet certes de sortir d'une crise, mais elle ne crée pas forcément de valeur pour les citoyen·e·s de manière durable.
- L'innovation publique est fréquemment externalisée à des consultants privés⁷. Ce qui est paradoxal, puisque dans ce cas l'innovation publique est conçue par le secteur privé. Bien entendu, l'externalisation peut avoir des avantages. Elle est par exemple utile lorsque l'organisation ne dispose pas du savoir-faire en interne, ou qu'une solution (par exemple technologique) fiable et éprouvée existe sur le marché. Cependant l'externalisation conduit souvent l'organisation à ne jamais développer son savoir-faire et à systématiquement dépendre des capacités d'acteurs externes pour innover.
- L'innovation publique est souvent conduite de manière incohérente. Lorsqu'elle n'est pas une réponse à une crise, ni externalisée, elle est souvent conduite par le biais de mécanismes institutionnels en contradiction avec les logiques de l'innovation. En effet, plusieurs recherches montrent que les innovations publiques sont fréquemment entreprises par des acteurs internes (le plus souvent des cadres ou des spécialistes), relativement isolés, de manière descendante, opaque et peu collaborative (NAO, 2009; Saari, Lehtonen, et Toivonen, 2015; Torfing, 2018; Windrum et Koch, 2008). Or, c'est avec ces critères-là que l'innovation est probablement la plus exposée aux nombreux freins présents dans le secteur public (Agolla et Van Lill, 2016; Cinar, Trott, et Simms, 2019; Grant, 2016) – sur lesquels nous reviendrons plus bas. De surcroît, les managers et employé·e·s publics disposeraient souvent de connaissances (et de données) relativement limitées sur les processus d'innovation au sein de leur propre organisation (Bason, 2010).

Pour ces raisons-là, qui ne sont probablement pas exhaustives, la littérature dépeint une innovation publique qui existe, mais pas sous la forme d'un processus systématisé et consciemment stimulé. Il s'agit davantage d'un « incrémentalisme hasardeux » (Bason, 2010, p. 21) que d'un véritable savoir-innover de la part des organisations publiques.

Pour qu'elles engendrent des innovations de manière plus systématique et pour que ces innovations créent véritablement la valeur publique visée, les organisations publiques

⁷ Comme nous le montrons notamment dans le manuel qui compose le dernier chapitre de cette thèse.

ne peuvent pas se contenter d'innover sporadiquement. Elles devraient également développer leur *capacité d'innovation* (Farazmand, 2009; Gieske et al., 2016; Meijer, 2018; Moore et Hartley, 2008), concept au cœur de cette thèse. Passons en revue les arguments qui vont dans ce sens.

2.5. Pourquoi faudrait-il développer la capacité d'innovation ?

Comme nous l'avons vu à travers les exemples précédents, l'innovation est dans certains cas envisageable sans que l'organisation publique ne dispose d'une capacité à innover. Le lancement d'une innovation par exemple, n'est pas nécessairement issu d'un besoin que l'organisation aurait rationnellement identifié au préalable. Il peut survenir lorsque l'organisation désire (ou est forcée) de se conformer à une norme ou d'imiter d'autres organisations de son champ (DiMaggio et Powell, 1983, 1991). Le lancement d'une innovation peut aussi découler d'une injonction politique (Andersen et Jakobsen, 2018). La même idée s'applique au développement de l'innovation, pour lequel les organisations publiques ne sont pas complètement tributaires de leur capacité d'innovation. Elles peuvent par exemple s'appuyer sur des compétences externes, de *Think tanks* ou de sociétés de conseil, pour innover à leur place. Dès lors, si l'innovation est possible sans capacité d'innovation, il est légitime de se demander si la capacité d'innovation est vraiment nécessaire. Laissons de côté ces cas particuliers sur lesquels nous reviendrons plus bas (notamment dans la sous-section 7.3) et présentons tout d'abord les nombreux avantages que le développement de la capacité d'innovation d'une organisation publique aurait pour l'innovation selon la littérature scientifique. En voici les principaux :

- Des avantages en termes de pertinence de l'innovation tout d'abord. En développant sa propre capacité d'innovation, l'organisation serait davantage capable de savoir quand l'innovation est nécessaire, soit parce que les besoins des usager·e·s évoluent, que de nouvelles opportunités apparaissent, que ses pratiques sont obsolètes, etc. (Bryson, Ackermann, et Eden, 2007). Par conséquent, l'organisation publique *capable* aurait moins tendance à innover par simple imitation ou parce qu'elle croit que si l'innovation est bonne ailleurs, elle l'est nécessairement pour elle sans considération pour le contexte (Berkun, 2010). En résumé, la capacité d'innovation permettrait d'innover davantage quand il le faut.
- Elle permettrait par ailleurs d'innover plus rapidement et agilement, puisqu'en mobilisant moins d'intermédiaires et de procédures d'externalisation. Or, comme la littérature sur l'externalisation (*outsourcing*) l'a montré, ces procédures s'appuient généralement sur des formalités longues, laborieuses et gourmandes en ressources (Alonso, Clifton, et Díaz-Fuentes, 2015; Cordella et Willcocks, 2010).

- Par ailleurs, l'externalisation, c'est-à-dire la décision de confier une partie ou l'entièreté du développement de l'innovation à une organisation externe suppose que cette dernière soit légitime aux yeux des acteurs de l'organisation mandante. La plupart du temps, cette légitimité est difficile à atteindre. Pour acquérir cette légitimité, l'acteur externe devrait partager des valeurs communes (*shared values*) et – jusqu'à un certain point au risque de nuire à l'innovation – une manière de penser (*shared mental framework*) avec le mandant, ainsi qu'être perçue comme utile par celui-là (*usefulness*) (Deephouse, Bundy, Tost, et Suchman, 2017; Nowacki et Monk, 2020). À défaut, l'innovation risque d'être vue par les acteurs internes comme trop distante de la « réalité », des besoins et des contraintes du terrain. Par conséquent, externaliser l'innovation conduirait à engendrer des innovations moins adaptées pour l'organisation (ou en tout cas perçues comme cela) et qui risquent de ne jamais être appropriées par les acteurs et donc de s'enliser (inventions dites « dogmatiques » (Alter, 2000)). Ce risque serait moindre dans le cas où l'innovation est développée par l'organisation elle-même.
- Un autre avantage de la capacité d'innovation serait qu'elle mènerait à des innovations plus durables. Seule à ce jour à s'intéresser à la durabilité des innovations publiques, l'étude de van Acker et Bouckaert (2018) montre l'importance d'une capacité organisationnelle composite constituée de l'apprentissage organisationnel, de l'*accountability* et de la culture du *feedback* pour la longévité des innovations publiques. Bien qu'il ne s'agisse pas à proprement parler de la capacité d'innovation, cette étude suggère que la durabilité d'une innovation dépend en grande partie des capacités collectives présentes au sein de l'organisation.
- Aussi, comme nous l'avons mentionné plus haut, l'externalisation présente le défaut de laisser potentiellement l'organisation mandante incapable. Si l'innovation est entièrement développée par une organisation externe, et qu'il n'existe pas de dispositif permettant à l'organisation mandante d'apprendre de ce processus d'innovation, alors cette dernière continuera d'être dans l'incapacité de reproduire de tels processus à l'avenir. Par conséquent, elle restera dépendante des prestataires externes. À l'inverse, la capacité d'innovation entraîne l'organisation à entreprendre les processus d'innovation par elle-même et donc à potentiellement à davantage apprendre de ces expériences, apprentissage qui va à son tour nourrir la capacité d'innovation (Piening, 2013). La capacité d'innovation serait donc une capacité vertueuse qui s'autoalimente au gré de son utilisation.

- Enfin, il est probable que lorsqu'une organisation publique innove par elle-même et que cette innovation a du *sens* pour les acteurs internes, cette innovation alimente la motivation intrinsèque de ces derniers en leur confiant la responsabilité d'améliorer le service public dont ils sont responsables – en vertu des principes développés par la théorie de la *motivation de service public* (Perry et Hondeghem, 2008; Vandenabeele, 2007).

En définitive, de nombreux indices suggèrent que la capacité d'innovation permet aux organisations publiques d'engendrer des innovations plus cohérentes, plus légitimes, plus durables et qui de surcroît contribuent à enrichir la connaissance de l'organisation (l'opportunité du développement de la capacité d'innovation selon le contexte sera davantage discutée dans la sous-section 7.3). Par conséquent, la capacité d'innovation semble être un véritable atout pour que l'innovation produise plus systématiquement la valeur publique qu'elle escompte (Farazmand, 2009; Gieske et al., 2016; Meijer, 2018; Moore et Hartley, 2008)⁸. Toutefois, il est difficile de le vérifier empiriquement en l'absence d'une modélisation plus précise de ce concept. C'est notamment ce à quoi cette thèse s'attelle.

⁸ Bien entendu, la capacité d'innovation n'est pas une panacée et a aussi plusieurs limites. Nous en présentons les principales dans la conclusion de ce synopsis.

3. Le concept de capacité d'innovation publique

La pertinence du concept de capacité d'innovation introduite, voyons maintenant comment la littérature le traite.

3.1. Les capacités organisationnelles

Tout comme il y a des compétences au niveau individuel, des *habiletés*⁹, telles que jouer de la guimbarde, dénoyauter des quetsches ou encore pêcher le poulpe, – il existe des capacités collectives. Ces capacités collectives disposent de caractéristiques systémiques : elles résultent de l'agrégation des capacités individuelles qui les composent et de leurs interactions. En cela, elles sont supérieures à la somme des éléments qui les composent (Renard et Saint Amant, 2003). Les *capacités organisationnelles*¹⁰ désignent les capacités collectives dont dispose une organisation.

Depuis les années 1980, l'émergence des courants de « réformes » de l'administration, à l'image de la NGP, ont contribué à autonomiser les organisations publiques du point de vue de leur gestion, mais également de leur stratégie. Traditionnellement, les décisions stratégiques revenaient essentiellement à l'instance politique (Pupion, 2018). Ce changement a notamment suscité de nombreuses recherches notamment sur l'efficacité (et de la mesure de cette efficacité) des stratégies que les organisations publiques mettaient en place (Mazouz et Rousseau, 2016). Parmi les questions soulevées, les chercheurs se sont intéressés à l'écart souvent grand entre la stratégie prévue et les actions effectivement entreprises par l'organisation publique (Pupion, 2018). Les travaux de Moore (2000) introduisent, entre autres, l'idée selon laquelle la stratégie, qu'il définit comme « une vision particulière de la manière avec laquelle l'organisation va créer de la valeur [la valeur publique pour l'administration] et se maintenir dans un futur proche » (p.183), est vaine si l'organisation ne dispose pas de la capacité à la mettre en œuvre. Une stratégie nécessite toujours une capacité pour être opérationnalisée. C'est ainsi que la capacité organisationnelle est devenue un concept crucial pour la littérature sur le management stratégique dans le secteur public.

Pour mieux comprendre le concept de capacité organisationnelle, un détour par l'approche des organisations fondée sur les ressources (*Resource Based View*) est utile.

⁹ Définis comme des « qualité[s] d'adresse, d'intelligence, de compétence dans une activité demandant l'acquisition et l'application de techniques » par le Centre National de Ressources Textuelles et Lexicales (CNRTL) du Centre National de la Recherche Scientifique (CNRS) français : <http://www.cnrtl.fr/definition/habilet%C3%A9> [consulté le 28.11.2019].

¹⁰ Tantôt appelées « *capacities* », tantôt « *capabilities* » en anglais, plusieurs auteurs ont tenté de distinguer conceptuellement ces deux termes (Collis, 1991; Marino, 1996). Il semblerait que ces deux termes soient finalement interchangeables (Amit et Schoemaker, 1993; Grant et Verona, 2015; Hamel et Prahalad, 1994). Dans cette thèse, nous opterons pour « capacités », en français ; désignant indifféremment « *capabilities* » et « *capacities* ».

Cette approche a d'abord été mobilisée pour comprendre comment les entreprises, en servant des ressources (rares et inimitables) qu'elles ont à disposition, peuvent développer leur performance et leur compétitivité (Amit et Schoemaker, 1993; Barney, 1991; Penrose, 1959). Bien qu'elle ne soit pas spécifique au secteur public, l'approche par les ressources appliquée à l'administration peut être intéressante (Andrews, Beynon, et McDermott, 2015; Bryson et al., 2007). En effet, elle permet d'analyser comment les administrations peuvent résoudre les problèmes de plus en plus complexes qui s'imposent à elles (Rainey, 2009) quand les ressources dont elles disposent s'amenuisent, comme c'est le cas depuis une quarantaine d'années (Pollitt et Bouckaert, 2011). Cette approche part de l'idée que les organisations puisent au sein d'un ensemble de ressources de toutes sortes, principalement humaines et donc constituée de connaissances, de savoir-faire, de réseaux interpersonnels, etc. Les capacités organisationnelles désignent précisément l'aptitude de l'organisation à se saisir, déployer et combiner ces différentes ressources afin de réaliser efficacement les activités productives, les changements et l'innovation qu'elle vise (définition adaptée de Amit et Schoemaker, 1993; Collis, 1994; Renard et Saint Amant, 2003). Cette approche nous permet de dégager notamment trois caractéristiques intéressantes du concept de capacité organisationnelle :

- Les capacités organisationnelles n'existent pas en tant que telles. Elles s'incarnent à travers l'action collective (Zollo et Winter, 2002). Cette activation se fait au travers de processus d'interactions à la fois complexes et concrets : les routines organisationnelles. Celles-ci sont définies comme des modèles répétitifs et reconnaissables d'actions indépendantes portées par de multiples acteurs (Feldman et Pentland, 2003). Les capacités n'existent donc qu'à travers les routines et en retour les routines sont influencées par les capacités organisationnelles (Grant et Verona, 2015). En d'autres termes, les capacités organisationnelles sont à la fois l'origine et l'aboutissement de l'action collective d'une organisation (Renard et Saint Amant, 2003).
- Les capacités organisationnelles ne sont pas statiques. Elles évoluent, s'étendent et se modifient de manière dynamique en fonction de l'apprentissage que l'organisation acquiert au gré de l'action (Teece, Pisano, et Shuen, 1997).
- Au final, chaque organisation publique s'appuie sur un nombre (plus ou moins grand) de capacités (plus ou moins développées), pour réaliser ses objectifs.

Les capacités organisationnelles dans le secteur public sont souvent désignées sous l'étiquette globale de *capacités administratives*, concept clé pour la réussite des politiques publiques en tout genre, selon la littérature « grise » issue des instances internationales telles que la Banque Mondiale, les Nations-Unis, ou encore l'Organisation de Coopération et de Développement Économiques (OCDE) (El-Taliawi et Van Der Wal, 2019).

3.2. La capacité d'innovation : une macro-capacité organisationnelle¹¹

Cependant, il arrive que ces capacités – qui rappelons-le s'incarnent dans des routines organisationnelles stables et donc persistantes –, deviennent obsolètes. Cette obsolescence peut survenir pour deux raisons notamment :

- parce que les ressources (humaines, financières, cognitives, etc.) que ces capacités exploitent changent de nature, augmentent ou, plus fréquemment dans le secteur public, s'amenuisent ou,
- parce que l'*output* administratif que ces capacités engendrent n'est plus adapté – ou cours le risque de ne plus l'être – aux missions de l'organisation, à sa stratégie, ou aux besoins des bénéficiaires.

Dans ces deux cas, les capacités organisationnelles cessent d'être des atouts et peuvent devenir des facteurs indésirables de rigidité institutionnelle (Schreyögg et Kliesch-Eberl, 2007).

Ce type de rigidité, saillant dans les administrations publiques (Crozier, 1963) est particulièrement handicapant lorsque, comme c'est le cas de nos jours, l'environnement évolue vite et que le secteur public peine à s'y adapter. En plus d'être capable d'engendrer de l'innovation, l'organisation publique devrait donc être également capable de briser ces rigidités institutionnelles, en renouvelant (lorsque c'est nécessaire) son portefeuille de capacités administratives. Cette méta-capacité de renouvellement des capacités organisationnelle est décrite par le concept de *capacité dynamique* (Teece, 2007; Teece et al., 1997).

Les relations entre les concepts de capacité d'innovation et capacités dynamiques ne sont pas toujours décrites de la même manière dans la littérature (Breznik et Hisrich, 2014)¹². Selon Eisenhart et Martin (2000) les capacités dynamiques découleraient de la capacité d'innovation. En d'autres termes, la capacité d'innovation serait un concept plus large que celui des capacités dynamiques puisqu'il inclurait non seulement la capacité de reconfigurer les capacités organisationnelles, mais aussi celle d'engendrer de l'innovation¹³. Dans cette thèse, nous souscrivons à cette perspective qui invite donc à voir la capacité d'innovation comme une méta-capacité qui agit simultanément sur les capacités et sur les *outputs* de l'organisation. À la lumière de cela, on saisit d'autant plus l'importance de la capacité d'innovation pour les organisations publiques puisque celles-ci, subissant des pressions budgétaires, doivent souvent compter davantage sur la

¹¹ Le fait que cette capacité *organisationnelle* implique également des acteurs *extra-organisationnels* sera développé plus loin.

¹² Et encore moins dans la littérature sur la capacité d'innovation publique.

¹³ Les deux étant bien sûr liés puisque pour innover il faut bien souvent reconfigurer ses ressources et qu'en retour, le développement d'une innovation, surtout lorsqu'elle est organisationnelle ou qu'elle touche les processus, affecte nécessairement les capacités organisationnelles.

réorganisation des ressources disponibles pour innover que sur l'apport de nouvelles ressources (Pablo, Reay, Dewald, et Casebeer, 2007).

Dans la littérature sur le secteur privé, un large *corpus* de recherche s'est bâti autour des capacités dynamiques (et plus généralement de la capacité d'innovation) (Beaugency, 2015), tantôt s'intéressant aux routines organisationnelles sous l'angle de l'évolution (darwiniste) (Eisenhart et Martin, 2000; Zollo et Winter, 2002), tantôt se concentrant sur le rôle du *leadership* pour les développer (Augier et Teece, 2009). Dans le secteur public, de nombreuses particularités font que l'innovation est différente de celle du secteur privé (cf. section 2). Malgré cela, et nonobstant l'hypothèse forte autour de l'importance de la capacité d'innovation pour les organisations publiques (Farazmand, 2009; Gieske et al., 2016; Meijer, 2018; Moore et Hartley, 2008), les études qui décrivent le concept de capacité d'innovation au sein des organisations publiques de manière intégrée – c'est-à-dire en ne se concentrant pas sur un aspect très précis du phénomène – sont très rares, comme nous allons le montrer.

3.3. Les tentatives de conceptualisation de la capacité d'innovation publique

Trois tentatives d'intégration conceptuelle ont été identifiées dans la littérature :

- La première étude est celle de Piening (2013) qui prend justement le parti d'étudier la capacité d'innovation sous l'angle des capacités dynamiques. L'auteur décide de rassembler toute une série d'études ayant abordé plus ou moins directement un ou plusieurs aspects des capacités dynamiques des organisations publiques. Sur cette base théorique, il propose un modèle d'analyse qui distingue les capacités dynamiques de leurs antécédents et de leurs effets sur la performance organisationnelle, le tout évoluant dans un contexte plus ou moins public et dans un environnement plus ou moins turbulent. S'il a le mérite de prendre du recul sur le lien entre la capacité d'innovation et ses tenants et aboutissants, ce modèle ne donne aucune précision sur la nature et la composition de cette capacité d'innovation. Piening (2013) pointe du doigt la boîte noire mais ne l'ouvre pas. D'autant plus que les capacités dynamiques ne sont qu'une facette de la capacité d'innovation, comme expliqué plus haut.
- La deuxième étude notable sur la capacité d'innovation des organisations publiques, de Gieske et al. (2016) tente, elle, d'ouvrir cette boîte noire. La démarche des auteurs est aussi purement théorique. En se basant sur une revue de la littérature, ils construisent un modèle de la capacité d'innovation des organisations publiques à plusieurs niveaux (les individus, l'organisation et les réseaux externes) et comprenant plusieurs dimensions reliées : la capacité d'apprentissage (*learning capacity*), celle de connexion (*connective capacity*) et la capacité d'ambidextrie (*ambidextrous capacity*). Ce modèle est intéressant en

ce qu'il constitue une première tentative d'identification des attributs de la capacité d'innovation publique. Cependant il présente plusieurs limites, telles que son aspect statique, c'est-à-dire n'intégrant pas le temps de l'innovation. Or, chaque phase d'un projet d'innovation semble pourtant s'appuyer sur des capacités distinctes (Eggers et Singh, 2009). Par ailleurs, les auteurs ne procèdent pas à une revue de littérature tout à fait systématique et ouverte. Ils sélectionnent des champs particuliers (les *innovation studies*, les *organizational sciences* et les *network sciences*) dans lesquels ils vont ensuite piocher des articles. De cette manière, ils s'empêchent d'intégrer des travaux provenant d'autres champs de la littérature (comme le champ du management public par exemple). Nous reviendrons plus en détail sur le modèle de Gieske et al. (2016) et ses limites dans l'Article n°4 de cette thèse sur la modélisation de la capacité d'innovation, construite et pensée dans la continuité de leurs travaux.

- L'étude de Meijer (2018) vient compléter ce triptyque. En se basant sur les travaux de Gieske et al. (2016) mais pas uniquement, l'auteur choisit de conceptualiser la capacité d'innovation en cinq sous-capacités, respectivement les capacités de *mobiliser* (se connecter à d'autres acteurs), *d'expérimenter* (agir en dehors des logiques formelles), *d'institutionnaliser* (diffuser à plus grande échelle), *d'équilibrer* (sous-peser les intérêts et faire des choix favorables à l'intérêt général) et de *coordonner* (manager le système et les acteurs de l'innovation). Il opérationnalise ensuite ces dimensions et les applique à une étude empirique. Son objectif est de valider un outil de diagnostic de la capacité d'innovation, ce qu'il réussit à faire d'un point de vue statistique. D'un point de vue conceptuel cependant, le modèle est assez peu développé et la systématique de son élaboration est discutable. Comme dans l'article de Gieske et al. (2016), l'auteur ne procède pas à une revue de littérature systématique pour l'élaborer. Il ne se base que sur une série de contributions issues de la littérature sur les systèmes d'innovation. Ce faisant, il passe à côté de dizaines de travaux provenant d'autres champs, qui potentiellement pourraient compléter la connaissance sur la capacité d'innovation publique. De plus, le modèle est encore une fois statique, c'est-à-dire qu'il ne prend pas en considération la temporalité de la capacité d'innovation.

À ce jour, trois études ont donc tenté de conceptualiser la capacité d'innovation des organisations publiques de manière intégrée. Ce faible nombre d'études et les limites y afférentes attestent du vide théorique qui entoure le sujet de la capacité d'innovation des organisations publiques. Comme expliqué plus haut, cette thèse tente modestement de combler ce vide.

4. Enjeux et questions générales de recherche

Étant un concept encore peu décrit, de nombreuses questions sur la capacité d'innovation des organisations publiques subsistent : sur sa nature, sur ses antécédents, ainsi que des questions sur ses effets et notamment sa contribution aux *outputs* de l'organisation. Cependant, s'intéresser aux antécédents ainsi qu'aux effets d'un phénomène suppose que l'on connaisse suffisamment bien le phénomène en question. D'où la nécessité première d'en savoir davantage sur le concept même de capacité d'innovation dans les organisations publiques, ainsi que sur son développement.

Cette thèse est composée de sept articles scientifiques¹⁴. Chacun d'entre eux est animé par des objectifs propres et indépendants. Une ambition guide toutefois ce corpus de manière transversale : celle **d'analyser la nature et le développement de la capacité d'innovation des organisations publiques**, et ce pour toutes les raisons exposées dans la section précédente.

Comme nous le montrons dans la sous-section suivante, l'approche contextualiste fournit un cadre d'analyse pertinent pour organiser la discussion sur les enjeux et les questions générales de cette thèse, ainsi que sur ses apports.

4.1. Le cadre contextualiste pour analyser le développement de la capacité d'innovation publique

Le contextualisme est un cadre théorique pensé pour appréhender les processus de changement au sein des organisations. Son fondateur, Pettigrew (1985a, 1985b, 1987) a fait le constat que la plupart des études qui lui étaient antérieures expliquaient le changement organisationnel de manière incomplète. Soit elles réduisaient ces processus à une tentative plus ou moins fructueuse de l'organisation pour s'adapter à son environnement externe, soit ces études décrivaient le changement en se focalisant uniquement sur les micro-jeux d'acteurs interne (Vézina, 1999). Dans les deux cas, ces analyses étaient incomplètes. Elles souffraient d'être « acontextuelles, anhistoriques et aprocessuelles » selon Pettigrew (1985a, p. 60).

Sur cette base, Pettigrew propose une grille de lecture générale permettant d'analyser un changement à la lumière des trois éléments suivants : le contenu même du changement, le contexte (interne et externe) dans lequel il se déroule et les processus qui conduisent à ce changement, en insistant particulièrement sur les interactions entre ces trois concepts (Pettigrew, 1987). L'efficacité et la logique de ce cadre théorique ont conduit différents champs d'étude tels que le *leadership* (Leavy, 1996), la gestion du changement (Pichault, 2009), la gestion des ressources humaines (Pichault et Nizet,

¹⁴ Pour rappel, un manuel à l'usage des praticiens compose également cette thèse. Mais comme il n'a pas de portée scientifique, ses apports ne sont pas présentés au même titre que ceux des articles.

2000) et même l'innovation publique (Vandenbergh, 2018) à largement le mobiliser depuis sa création.

Le cadre contextualiste n'est pas une théorie, c'est plutôt un cadre analytique, une grille de lecture dans laquelle différentes approches peuvent venir s'insérer (Pichault, 2009; Pichault et Nizet, 2000). Pour ces raisons, le cadre contextualiste est tout à fait pertinent pour l'étude du changement que constitue le développement de la capacité d'innovation des organisations publiques. D'autant plus que l'étude de ce phénomène souffre des mêmes lacunes que les analyses du changement organisationnel à l'époque de Pettigrew. En particulier, la littérature sur la capacité d'innovation publique a tendance à appréhender ce phénomène de manière globale, sans distinguer ce qui fait partie de sa nature (contenu), du contexte dans lequel il prend place et de ses processus de développement. Ajoutons à cela que l'utilisation du contextualisme permet de nous prémunir de la *tentation universaliste* (Pichault et Nizet, 2000), qui en l'occurrence, consisterait à croire que la capacité d'innovation est partout la même, sans considération pour le contexte.

Les sous-sections qui suivent présentent donc un certain nombre de questions irrésolues autour de la capacité d'innovation publique, en utilisant le cadre contextualiste, c'est-à-dire en distinguant les questions :

- sur la capacité d'innovation comme objet du changement (*le contenu*), tout particulièrement sur sa nature, ses propriétés et son périmètre,
- sur le contexte sociétal (à l'échelle d'un pays par exemple), institutionnel (à l'échelle du secteur public) et organisationnel, dans lequel prend place le développement de la capacité d'innovation,
- sur les processus même de ce développement, son déroulement, les acteurs, leurs intérêts et les jeux de pouvoir qui l'entourent¹⁵ et enfin,
- sur les interactions entre ces trois concepts.

4.2. Le contenu de la capacité d'innovation publique comme objet du changement

Si la capacité d'innovation publique est amenée à se développer, ce qui la compose reste encore relativement méconnu. Les recherches qui ne se contentent pas d'appeler à son développement, mais qui s'emploient effectivement à ouvrir la boîte noire sont rares.

¹⁵ NB : nous parlons ici du processus *de développement de la capacité d'innovation* (le processus à travers lequel les organisations publiques deviennent capables d'innover) qui est un processus de changement, et non pas du *processus d'innovation* (l'expérience, le déroulement concret d'un projet d'innovation) – qui sera également traité plus bas, notamment car la capacité d'innovation interagit avec le processus d'innovation. Pour limiter les potentielles confusion entre ces deux phénomènes, le processus d'innovation sera le plus souvent appelé « déroulement » de l'innovation dans cette thèse.

Analyser et décrire cette capacité collective constitue le premier enjeu transversal de cette thèse.

La question du contenu de la capacité d'innovation publique soulève des interrogations notamment sur les dimensions qui la composent, sa temporalité dans l'action (c'est-à-dire la manière avec laquelle la capacité d'innovation se déploie lors d'un processus d'innovation), ainsi que sur son périmètre.

Première zone grise de la connaissance : les dimensions de la capacité d'innovation publique. Alors que les premières études présentaient la capacité d'innovation comme un concept unidimensionnel, monolithique, comme le font les auteurs des capacités dynamiques (Choi et Chandler, 2015; Maijanen et Jantunen, 2016; Piening, 2013), d'autres recherches ultérieures ont commencé à considérer la capacité d'innovation comme une combinaison de différentes capacités organisationnelles (Gieske et al., 2016; Meijer, 2018). La question du nombre et de la nature de ces dimensions reste à ce jour sans réponse définitive. Reste également ouverte la question de l'interaction entre ces dimensions, de l'ampleur de leur enchevêtrement et de leur potentielle complémentarité ; à l'instar des « bouquets » (*bundles*) de pratiques dont l'effet conjoint est censé être multiplié, comme l'ont théorisé les auteurs de management des ressources humaines (Mostafa, Gould-Williams, et Bottomley, 2015) et plus généralement ceux de l'approche systémique (Mélèze, 1990).

La deuxième zone grise de la connaissance concerne le mode d'activation ou ce que l'on pourrait appeler *la temporalité dans l'action* de la capacité d'innovation. La capacité d'innovation est souvent décrite par la littérature comme un concept statique, sans qu'il n'y ait de réflexion sur les modalités d'activation de cette capacité au gré de l'avancement de l'organisation dans un projet d'innovation. Plusieurs auteurs ont tenté de décrire, de façon plus ou moins sophistiquée, les grandes étapes d'un processus d'innovation (Eggers et Singh, 2009; Glor, 2001; Rogers, 2003). Pour Eggers et Singh (2009) par exemple, l'innovation publique s'articulerait autour de quatre phases : l'émergence des idées (dans laquelle des idées sont proposées librement), la sélection des idées (choix des idées à la lumière du contexte, de leur pertinence, des contraintes, etc.), l'implémentation (application partielle ou locale dans l'organisation) et la diffusion (à l'ensemble de l'organisation). Chacune de ces phases serait constituée de (sous-)phases, qui pourrait eux-mêmes être découpées en plusieurs étapes. C'est ce que suggèrent notamment les recherches sur la diffusion et l'adoption des innovations, lesquelles comportent aussi des étapes de décision, de mise en usage et de pérennisation (Dubouloz, 2013; Gaglio, 2011). Bien que cette vision séquentielle du processus d'innovation est idéale-typique et que, dans les faits, les phases d'une innovation se chevauchent, se répètent et « bégaient » bien souvent (Balconi, Brusoni, et Orsenigo, 2010; Godin, 2006), ces typologies sont utiles pour l'analyse de l'innovation (Alter, 2000). Dans notre cas, elle laisse entrevoir la possibilité

d'observer si le contenu de la capacité d'innovation publique s'active différemment à chacune de étapes du processus d'innovation. Ce qui serait particulièrement intéressant.

En retour, comment ce contenu est affecté, voire nourri, par l'expérience d'innovation mériterait d'être approfondi. Nous l'avons dit, les capacités organisationnelles n'existent pas en tant que telles mais elles s'incarnent à travers l'action collective, les processus et les routines (Zollo et Winter, 2002). Par conséquent, la capacité d'innovation est supposée être à la fois à l'origine (une organisation innove parce qu'elle est capable de le faire) et à l'aboutissement (une organisation est capable d'innover parce qu'elle l'a fait) de l'action collective d'innovation dans une organisation (Renard et Saint Amant, 2003). La relation capacité d'innovation – processus (expérience) d'innovation est réciproque, mais encore peu explorée.

Par ailleurs, analyser le contenu de la capacité d'innovation nécessite aussi de s'intéresser au périmètre de celle-ci, c'est-à-dire aux niveaux et acteurs sur lesquels cette capacité s'appuie. D'un côté, la capacité d'innovation publique est une capacité organisationnelle classique. À ce titre, elle correspond aux multiples descriptions des capacités collectives – qui surpassent la somme des individualités qui la composent – proposées par de grands courants de pensées comme la sociologie de l'action organisée (Crozier et Friedberg, 1977), les approches systémiques de l'organisation (Mélèze, 1990), ou encore la sociologie de l'innovation (Alter, 2000, 2002b). D'un autre côté, de nombreux indices – comme la propension des processus de décisions du secteur public à impliquer un grand nombre de parties prenantes, ou encore les attentes en termes de transparence formulées à l'égard du secteur public (Mabillard, 2019) – suggèrent que le périmètre de la capacité d'innovation publique n'est pas circonscrit aux niveaux individuel et collectif *internes* à l'organisation, mais qu'elle serait plus diffuse et reposerait donc sur toute une série d'acteurs internes *et* externes, constitués en réseaux. Il est donc possible de se s'interroger sur le périmètre de la capacité d'innovation.

Cette question du périmètre n'est pas anodine car elle relativise le caractère *interne* de la capacité d'innovation publique. À quel point cette capacité reste-t-elle interne si elle dépasse les frontières formelles de l'organisation et qu'elle s'appuie sur des acteurs externes ? Dans le cas d'un projet d'innovation qui repose sur un *leadership* porté par des acteurs internes, alors le centre de gravité de ce projet reste organisationnel tout comme la capacité d'innovation y afférente, quand bien même de nombreux acteurs externes y sont associés. Cependant, lorsque le leadership de ce projet est distribué entre plusieurs acteurs internes et externes, son centre de gravité n'est plus organisationnel et il n'est donc plus pertinent de parler d'une capacité d'innovation interne à l'organisation publique, mais probablement davantage d'une capacité d'innovation de ce que l'on pourrait nommer le « réseau d'action publique » (Varone, Ingold et Fischer, 2016). Par exemple, lorsque des « cellules » ou « plateformes » composées d'acteurs provenant

d'organisations diverses (qui existent sous de nombreuses formes dans le secteur public) se mettent à innover, il est bien question dans ce cas d'une entité trans-organisationnelle ou supra-organisationnelle *ad hoc*, qui combine les capacités d'acteurs provenant de différents milieux. La capacité d'innovation est alors externe à l'organisation.

Un autre exemple du déplacement du centre de gravité de la capacité d'innovation publique vers le réseau, et qui est de plus en plus traité par la littérature scientifique, est celui de l'implication croissante des usager·e·s aux projets d'innovation publique. Un pan de la littérature sur l'administration publique, associé aux concepts qualifiés de post-NGP, *l'open government*, la gouvernance élargie ou encore la nouvelle gouvernance publique (Osborne, 2006), propose d'inclure plus systématiquement les parties prenantes externes aux processus internes. Plus particulièrement, ces recherches insistent sur les avantages d'impliquer les usager·e·s dans les processus de construction de la politique et des prestations publiques, arguant que cette « co-construction » (voir le « co-design ») apporterait légitimité, transparence et efficacité à l'innovation publique (Bekkers et Tummers, 2018; Lindsay et al., 2018; Torfing, 2018). L'usager·e, ce potentiel adjuvant de l'innovation publique serait, nous dit-on, largement sous-mobilisé par les administrations publiques dont le fonctionnement et la culture ne permettent d'ailleurs pas d'ouvrir facilement les processus décisionnels à des tiers. D'autres travaux suggèrent que, revers de la médaille, l'usager·e pourrait aussi refréner l'innovation publique. En scrutant les faits et gestes de leur administration, ainsi qu'en blâmant ses échecs, les citoyen·e·s pourraient agir comme des freins à la prise de risque (Borins, 2001; Chen et Bozeman, 2012) et donc à l'innovation publique (Torugsa et Arundel, 2017).

Ces deux exemples concrets (le fonctionnement par plateforme et les questionnement autour de l'implication des usager·e·s) montrent bien que la question du périmètre de la capacité d'innovation publique, ainsi que celle de son centre de gravité, doivent être prises en considération dans l'analyse du contenu de cette capacité.

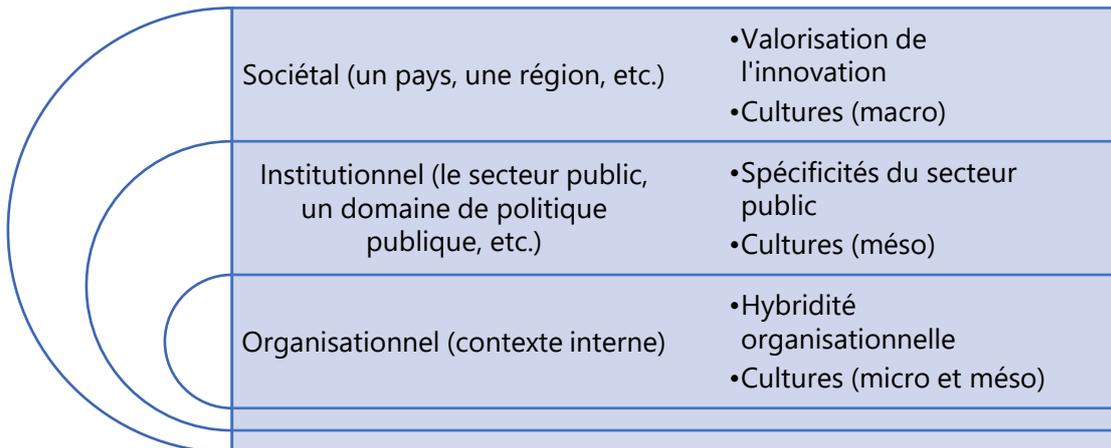
À la lumière de ces premières considérations, la première question générale de cette thèse porte sur le *contenu* et est formulée ainsi : **quels sont les dimensions, les modalités d'activation et le périmètre de la capacité d'innovation des organisations publiques ?**

4.3. Le contexte de développement de la capacité d'innovation publique

Le développement de la capacité d'innovation des organisations publiques – comme tout changement – prend nécessairement place dans un contexte particulier (Pettigrew, 1985b, 1987). Or, ce contexte, puisqu'il encadre l'action collective et les jeux d'acteurs (tout en évoluant avec eux), peut à la fois contraindre et favoriser le développement de la capacité d'innovation publique. L'étude du développement de la capacité d'innovation passe donc nécessairement par l'analyse des éléments de contexte pertinents, c'est-à-dire susceptibles d'interagir avec le contenu et les processus de ce développement. Le cadre

contextualiste distingue traditionnellement les éléments de contextes interne et externe à l'organisation (Pettigrew, 1985b, 1987). Parmi les éléments externes, nous pouvons distinguer ceux qui sont liés au contexte sociétal (un pays, une région, etc.) de ceux qui appartiennent davantage au contexte institutionnel (le secteur public, un domaine de politique publique, etc.). Les trois niveaux de contexte que nous allons aborder dans les lignes suivantes sont présentés dans la Figure 1.

FIGURE 1 LES NIVEAUX DE CONTEXTE CONSIDÉRÉS



Partons du niveau le plus externe, le contexte sociétal. Deux phénomènes opposés ont été décrits par la littérature :

- Il existe d'un côté une littérature qui montre qu'à de nombreux égards, le fonctionnement de l'administration publique tend à s'adapter (plus ou moins fructueusement) aux attentes de la société (Kirlin, 1996; Knoepfel, Larrue, et Varone, 2006; Krislov, 1974).
- À l'inverse, d'autres auteurs ont souligné que le système d'influence *centripète* de l'administration publique – composée principalement de grandes organisations dans lesquelles le travail est fortement divisé, les processus très standardisés, le cloisonnement marqué et les décisions centralisées (Pichault, 2009) – tendait plus souvent vers une logique de perpétuation et de résistance aux changements externes (mécanisme de type homéostatique) (Giauque et Emery 2016).

Le développement de la capacité d'innovation publique ne devrait donc pas échapper à ces deux forces qui entrent en tension. En l'occurrence, le contexte sociétal contemporain est marqué par une forte valorisation sociale du concept d'innovation et plus généralement de changement et de mouvement. Ces concepts sont érigées en valeurs qui sont devenues très (trop ?) valorisées dans nos sociétés, au détriment d'autres concepts tels que la stabilité ou le conservatisme (Daugeron, 2017; Godin, 2015). Or, c'est dans ce contexte sociétal que les organisations publiques sont appelées à développer leur capacité d'innovation. S'agit-il d'une coïncidence ou ces deux phénomènes sont-ils liés ?

Et comment la potentielle tension entre désir d'adaptation et force de repli s'exprime-t-elle dans ce cas-là ?

De même, le contexte institutionnel (au niveau de l'administration en général) interagit probablement avec le développement de la capacité d'innovation publique. C'est notamment le cas des caractéristiques du secteur public qui le rendent spécifique du point de vue de l'innovation. La plupart de ces caractéristiques sont connues de la littérature – comme nous l'avons montré plus haut (politisation, principes de base légale, etc.) – mais elles sont encore trop rarement intégrées aux recherches sur l'innovation publique. Ces dernières peinent (légitimement ou non) à s'autonomiser de l'abondante littérature sur l'innovation privée (Djellal, Gallouj, et Miles, 2013; Kay et Goldspink, 2016). Pour chaque pays, il existe donc un besoin d'explorer davantage si les spécificités institutionnelles du secteur public font de la capacité d'innovation publique et de son développement, des phénomènes à part. Si oui, de quelle manière ?

Au sein de l'organisation (contexte interne), ces spécificités publiques sont parfois très prégnantes, parfois beaucoup moins. Car paradoxalement, une des principales spécificités des organisations publiques est qu'elles ne sont souvent pas si publiques que cela. Depuis les chocs économiques des années 1970 et l'essor des idéologies néo-libérales (le « thatchérisme » ou le « reaganisme » (Knoepfel, 1995; Rouban, 1996)) qui suivirent, les gouvernements successifs des pays de l'OCDE ont incorporé des logiques de marché à leurs administrations ou ont poussé ces dernières à se faire une place au sein d'espaces marchands. Que ce soit à travers l'intégration des logiques gestionnaires provenant du secteur privé *via* les réformes de type NGP, ou par le truchement de l'ouverture aux marchés, la libéralisation et donc la mise en concurrence de secteurs historiquement publics, nous l'avons dit, les administrations d'aujourd'hui sont toutes plus ou moins hybridées. En d'autres termes, leur fonctionnement actuel résulte du syncrétisme entre les trois secteurs : le public, le privé (Christensen et Lægheid, 2011; Denis, Ferlie, et Van Gestel, 2015; Emery et Giaouque, 2014) et le tiers secteur (Ballis, 2010). Or, leur logique d'innovation est nécessairement affectée par cette hybridation, ainsi que par les paradoxes qu'elle a pu engendrer (Emery et Giaouque, 2005b; Ragainne, Emery, et Giaouque, 2019), comme tout processus d'hybridation par ailleurs (Boltanski et Thévenot, 1991). En connaissant davantage le rôle que jouent les spécificités publiques sur l'innovation, il serait possible de mieux comprendre pourquoi une organisation publique innove comme elle le fait à la lumière de son profil d'hybridation. À notre connaissance, la littérature sur la capacité d'innovation publique n'analyse pas encore cette question.

En s'intéressant plus spécifiquement au développement de la capacité d'innovation à l'échelle organisationnelle, nous aurions pu citer de nombreux autres éléments de contexte interne pertinents tels que l'organisation du travail (Moll et de Leede, 2017), la taille des structures et les ressources disponibles (Walker, 2014), les styles de *leadership*

(Miao, Newman, Schwarz, et Cooper, 2018), etc. Cependant, comme nous prenons le parti dans ce synopsis de discuter le développement de la capacité d'innovation publique à l'échelle du secteur public et non pas d'une organisation ou d'une entité seulement, nous ne les développerons pas davantage.

Terminons par un aspect contextuel transversal à chacun des niveaux évoqués : la culture. La culture – définie comme l'ensemble des valeurs, normes, comportements, règles et symboles que partagent un groupe social spécifique (Schedler et Proeller, 2007) – a été maintes fois citée comme étant un élément de contexte crucial pour l'innovation, et donc potentiellement pour la capacité d'innovation, tout du moins dans la littérature sur le secteur privé (Büschgens, Bausch, et Balkin, 2013). Toutefois, pour ce qui est du secteur public, cette relation est bien moins documentée. Quels traits culturels environnent et interagissent avec la capacité d'innovation ? Cette question peut être posée pour chaque niveau, sachant qu'il existe des cultures dites *macro* au niveau sociétal, *méso* au niveau institutionnel, puis micro et nano aux niveaux internes, respectivement de l'organisation et de l'équipe de travail (Bouckaert, 2007).

Pour toutes ces raisons, la deuxième question générale que pose cette thèse est la suivante : **dans quel contexte sociétal, institutionnel et organisationnel intervient le développement de la capacité d'innovation au sein des organisations publiques ?**¹⁶

4.4. Le processus de développement de la capacité d'innovation publique

Pour rappel, le processus qui nous intéresse ici n'est pas le processus d'innovation, mais le processus de développement de la capacité d'innovation des organisations publiques. Comme nous l'avons vu dans la partie théorique, ces dernières passent bien souvent d'un modèle dans lequel elles n'innovent pas, ou le font mais de manière non systématique et/ou non consciente, vers un modèle dans lequel elles sont capables d'innover. Ce processus suscite plusieurs interrogations notamment sur son déroulement, sur son homogénéité au sein du secteur public, sur la perception qu'en ont les acteurs (lecture interprétativiste du processus) ainsi que sur les jeux d'acteurs qu'il active (lecture politique).

Pour analyser ce processus de développement, il serait utile d'avoir une première description de son déroulement. L'histoire moderne de l'administration publique est souvent découpée en trois périodes idéales-typiques, que nous résumons très synthétiquement dans les lignes qui suivent. La première période dite « bureaucratique » ou « traditionnelle » (Dunleavy et Hood, 1994; Lampropoulou et Oikonomou, 2016;

¹⁶ Cette question peut concerner tous les pays qui disposent d'une administration publique. C'est pourquoi elle est formulée de manière générale et ne fait pas mention d'un contexte national en particulier. Par la suite, nous verrons que cette thèse apporte plus particulièrement des éléments de réponse sur le contexte helvétique.

Peters et Pierre, 1998) héritée du XX^e siècle est caractérisée par un élan vers la stabilité et la prévisibilité, inspiré notamment par les travaux de Weber (1971[1921]). La deuxième période – entamée après les années 1970 – est celle des courants de « modernisation » (en s’inspirant notamment des pratiques du secteur privé) et de gestionnarisation de l’administration publique parmi lesquels le mouvement de la NGP (Osborne et Gaebler, 1993; Pollitt et Bouckaert, 2011). Une troisième période qui aurait débuté plus récemment, serait marquée par des courants dits post-NGP prônant entre autres, tel qu’expliqué plus haut, une ouverture plus large des processus de décisions aux parties-prenantes externes et plus spécifiquement aux usager·e·s (Bekkers et Tummers, 2018; Lindsay et al., 2018; Torfing, 2018). Cette évolution dans les modes d’action du secteur public semble importante pour saisir le développement de la capacité d’innovation. Cela dit, aucun travail, à notre connaissance, n’a décrit ce processus sous l’angle diachronique.

Comprendre le processus de développement de la capacité d’innovation des organisations publiques, c’est aussi tenter d’analyser l’homogénéité, respectivement les différences, des formes et des avancées que prend ce processus d’un service public à un autre, d’une organisation publique à une autre. Dans l’introduction de cette section, nous présentons le développement de la capacité d’innovation comme un mouvement global. Mais toutes les organisations sont-elles concernées de la même manière ? Avec quelle intensité ? Ces questions sur l’homogénéité du processus restent sans réponse.

Par ailleurs, l’analyse d’un processus de ce type peut intégrer deux lectures complémentaires (Pichault, 2009; Rossignol, Rousseau, Valoggia, et Pichault, 2014) : la lecture dite interprétativiste qui s’intéresse au changement du point de vue des représentations que construisent les différents acteurs sur celui-ci (Weick, 1995) et la lecture dite politique qui se penche sur les jeux d’acteurs et de pouvoir que ce processus suscite (Crozier et Friedberg, 1977; Cyert et March, 1963; Pfeffer, 1981). Dans notre cas, le passage vers un secteur public composé d’organisations capables d’innover par elles-mêmes est probablement perçu différemment par les différents acteurs selon (liste d’exemples non exhaustive) :

- si ces acteurs sont internes ou externes au secteur public ;
- s’ils estiment que ce changement va provoquer des modifications pour leur propre situation ;
- s’ils perçoivent ce changement comme un phénomène puissant et durable, ou comme une simple mode passagère ;
- ou encore, si l’innovation conduite par l’organisation nouvellement capable est considérée (par exemple par les usager·e·s ou les responsables politiques) comme un comportement « normal », ou à l’inverse comme « déviant » et donc condamnable (Alter, 2000, 2002a).

La lecture interprétativiste peut nous éclairer dans ce sens.

De plus, il s'agit d'un changement marqué par une forte incertitude (à quoi vont ressembler les organisations publiques *innovantes* ?) et par conséquent, susceptible de rebattre les cartes des jeux de pouvoir entre acteurs au sein du secteur public et en retour d'être utilisé par les acteurs pour faire valoir leurs intérêts. En l'occurrence, il est probable que le processus de développement de la capacité d'innovation des organisations publiques tende à faire glisser une partie du pouvoir de décision. Ce glissement semble *a priori* s'opérer dans deux directions :

- Tout d'abord de l'extérieur de l'organisation vers son intérieur puisque comme nous l'avons évoqué, les acteurs traditionnellement en charge d'innover ou du moins d'insuffler le changement dans les organisations publiques étaient jusque-là extérieurs à l'organisation (tels que les consultants privés, les parlementaires, etc.), sauf les usager·e·s qui, bien qu'extérieurs, semblent gagner en pouvoir avec ce changement. À l'inverse, les acteurs internes (notamment les managers publics, spécialistes, collaborateurs et collaboratrices) sont désormais de plus en plus capables d'innover (et autorisés, voire chargés, de le faire) et pourraient ainsi voir les rapports de pouvoir formels et informels tourner quelque peu en leur faveur.
- En parallèle, le développement de la capacité d'innovation publique semble entraîner logiquement un glissement de pouvoir vertical, c'est-à-dire du haut vers le bas de la hiérarchie au sein des organisations. De nombreuses études montrent le rôle crucial que joue de nos jours, et dans de nombreux contextes nationaux, l'élue politique (de l'exécutif) dans l'innovation publique (Andersen et Jakobsen, 2018). En plus d'être politicien·e, l'élue·e occupe le plus souvent – comme c'est le cas par exemple en Suisse – la fonction de *top manager* d'une administration (département, direction, dicastère, etc.). À ce titre il ou elle a le pouvoir formel d'influencer grandement les processus d'innovation, tout en étant sensible à des facteurs politiques, tel que la popularité de cette innovation auprès de ses électeurs. Une étude menée dans les pays du Nord de l'Europe montre qu'environ 60% des organisations publiques déclarent avoir innové notamment sur demande de leur responsable politique (Bloch et Bugge, 2013). En définitive, et même si rien n'est dit sur leur rôle exact dans la capacité d'innovation de l'organisation publique qu'ils dirigent, les élu·e·s occupent traditionnellement une place clef dans l'innovation publique. Le développement de la capacité d'innovation interne à l'organisation publique impliquerait-il une montée en puissance d'autres acteurs dans l'innovation publique ? Selon les contextes, les managers, en fonction de leurs compétences, de leurs préférences ou de leur rôle, seraient peut-être gagnants à un tel développement (si la capacité d'innovation s'appuie davantage sur eux), considérant le jeu

d'influence entre eux et les responsables politiques. Ce jeu de pouvoir entre managers publics et responsables politiques est vivace notamment en raison de leurs rôles respectifs, qui souvent se confondent. Paradoxalement cette confusion est encore plus forte depuis que les mouvements de managérialisation dont la NGP, qui pourtant prétendaient désenchevêtrer leurs rôles, ont contribué à ce que les responsables politiques s'emparent de considérations gestionnaires (par exemple sur les résultats) et qu'en retour, les managers publics soient amenés à piloter davantage de dossiers à teneur politique (Emery et Giaucque, 2005b; Giaucque, 2003). Or, comme il est fortement attendu que les managers publics prennent en main l'innovation (Bernier et Hafsi, 2007; Piening, 2013), ces derniers sont amenés à parfois outrepasser les règles et la hiérarchie – alors vus comme des freins à l'innovation – pour le faire (Behn, 1998). Par la légitimation de ce mécanisme d'innovation informel (voire illégal) que l'on pourrait appeler « sous les radars »¹⁷, les managers publics s'emparent *de facto* de prérogatives politiques et donc se politisent (Fortier et al., 2016). Dans le prolongement de cette idée, les collaborateurs et collaboratrices de base par exemple, gagneraient probablement en pouvoir d'influence à mesure qu'augmente la pression sur les managers pour qu'ils les impliquent davantage aux processus de décision sur l'innovation (Maroulis et Wilensky, 2014).

En résumé, le développement de la capacité d'innovation interne rebat vraisemblablement les cartes des pouvoirs formels et informels au sein de l'organisation. Bien d'autres conséquences de ce processus de développement de la capacité d'innovation publique sur les jeux de pouvoir pourraient être analysées par l'approche politique.

Ce qui nous conduit à formuler la troisième question de recherche de la façon suivante : **comment évolue le développement de la capacité d'innovation publique, en particulier la perception qu'en ont les acteurs et les jeux de pouvoir qui l'entourent ?**

4.5. Les interactions entre le contenu, le contexte et les processus de la capacité d'innovation

Comme suggéré par le cadre contextualiste, les interactions entre le contenu, le contexte et les processus de la capacité d'innovation sont essentiels pour comprendre le changement :

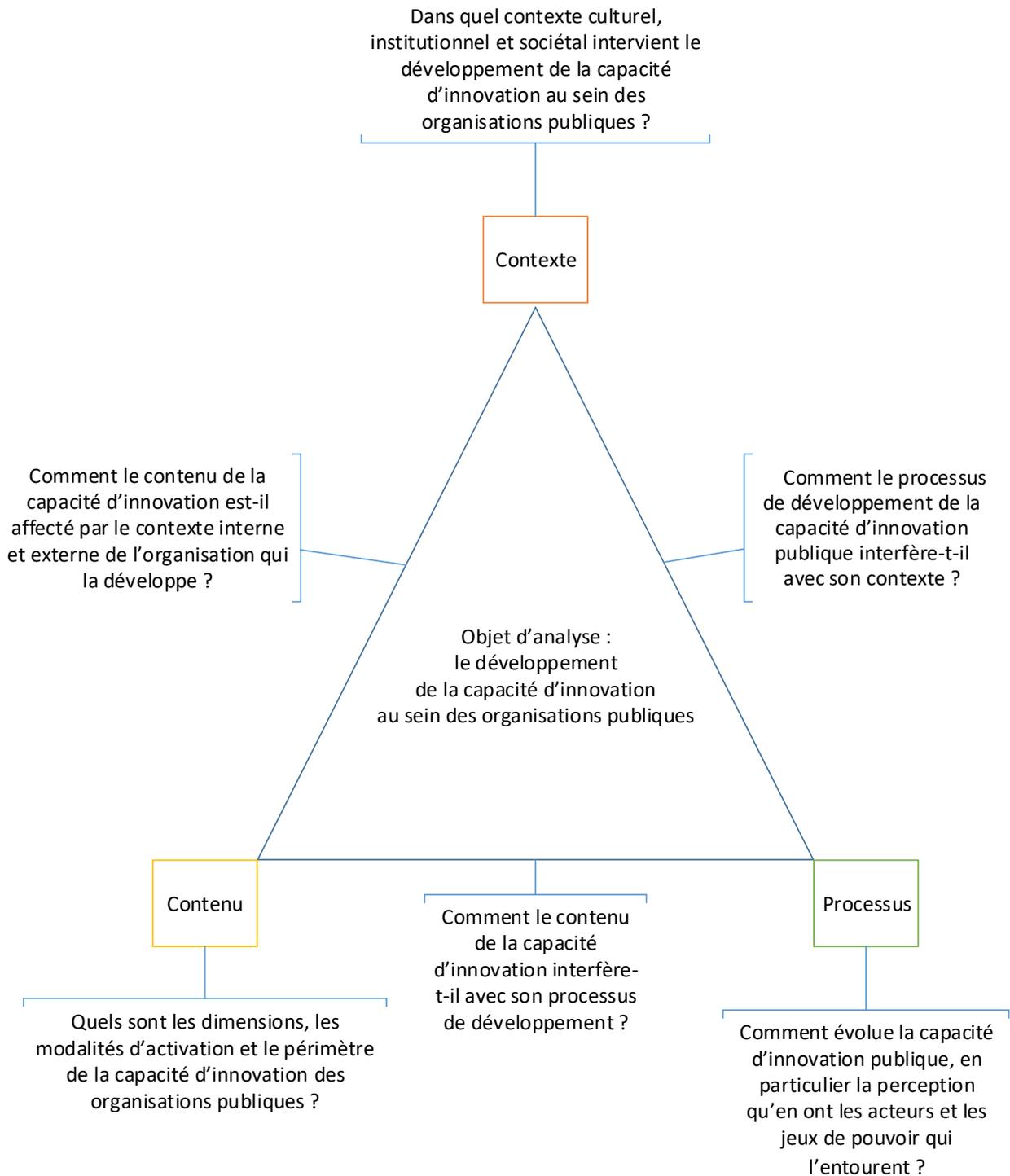
¹⁷ L'ancienne chancelière du canton de Genève prône dans un article cette manière de procéder qu'elle nomme « l'innovation guérilla » : <https://www.letemps.ch/opinions/linnovation-secours-ladministration-publique> [consulté le 28.11.2019].

- Abordons tout d'abord, les interactions entre le contexte et le contenu. Plus précisément la manière avec laquelle le contenu de la capacité d'innovation publique peut être lié à son contexte, mériterait d'être davantage explorée. Il ne s'agit pas de tomber ici dans une sorte de déterminisme environnemental qui consisterait à penser que le contenu de la capacité d'innovation est entièrement forgé par son contexte. Cependant, ce dernier est vraisemblablement à prendre en compte pour comprendre la nature d'une capacité organisationnelle donnée. Par exemple, si la capacité d'innovation est multidimensionnelle, certaines de ses dimensions devraient être plus ou moins développées que d'autres en fonction de leur pertinence avec le contexte. Cette lecture contingente (Donaldson, 2001), particulièrement valable pour l'étude de l'innovation (Akrich, Callon, et Latour, 1988), compléterait les autres approches utilisées au sein de l'analyse contextualiste du développement de la capacité d'innovation publique (Pichault, 2009). Voici la quatrième question que nous posons dans cette thèse : **comment le contenu de la capacité d'innovation est-il affecté par le contexte interne et externe de l'organisation qui la développe ?** Il serait aussi extrêmement intéressant de se pencher sur rôle que le contenu peut jouer sur le contexte (organisationnel par exemple). Cependant, comme nous allons le voir l'approche utilisée (centrée sur l'organisation) ne permet pas vraiment de traiter cette question. Nous discutons de cela notamment dans les pistes de recherches sur les interactions contenu-contexte (sous-section 6.4).
- Les interactions entre le contenu et le processus de développement de la capacité d'innovation sont tout aussi intéressantes. Le contenu de la capacité d'innovation publique – ses dimensions, sa temporalité et son périmètre – sont par exemple susceptibles d'évoluer à mesure qu'avance le processus de transformation des organisations publiques vers plus d'innovation. La capacité d'innovation d'une organisation publique dont le fonctionnement serait davantage inspiré par les courants post-NGP par exemple, s'appuierait certainement sur des dimensions de la capacité d'innovation différentes de celles d'organisations similaires mais au fonctionnement principalement bureaucratique-wébérien. À l'inverse, ce processus d'évolution – son déroulement et les interprétations d'acteurs et jeux de pouvoir qui l'accompagnent – affecte probablement le contenu de la capacité d'innovation. Ces deux interrogations sont en fait deux perspectives différentes sur une seule et même question : **comment le contenu de la capacité d'innovation interfère-t-il avec son processus de développement ?**
- Enfin, il est pertinent de soulever la question des interactions entre le processus de développement de la capacité d'innovation publique et son contexte, notamment parce que le contexte culturel, sociétal, voire politique d'une organisation publique est susceptible d'influencer le déroulement du développement de sa capacité d'innovation et qu'en retour, ce processus peut

potentiellement modifier même subrepticement son contexte. D'où la sixième et dernière question générale de cette thèse : **comment le processus de développement de la capacité d'innovation publique interfère-t-il avec son contexte ?**

Les six questions générales de recherche que nous avons formulées – ainsi que leur imbrication dans le cadre contextualiste – apparaissent dans la Figure 2. Si nous avons choisi de mettre en avant ces six questions générales, c'est surtout parce qu'elles nous paraissent importantes pour saisir le développement de la capacité d'innovation publique de la manière la plus complète possible. Le cadre contextualiste est d'ailleurs mobilisé pour organiser ces questions et être en mesure de couvrir tous les aspects pertinents du phénomène qui nous intéresse. L'idée de cette thèse n'est donc pas de fournir des réponses précises à chacune de ces questions. D'autant plus que nos recherches prennent place dans un contexte spécifique (notamment helvétique) et que l'idée n'est pas de clore ces questions avec des réponses qui seraient définitives et universelles. Il s'agit donc davantage d'une liste de questions ouvertes qui nous permettront de mettre nos résultats en perspective avec la littérature afin de déterminer les apports de cette thèse à la connaissance existante. Les questions non traitées ou traitées seulement partiellement constituent autant de pistes intéressantes pour les recherches futures (voir la section 6).

FIGURE 2 SYNTHÈSE DES QUESTIONS GÉNÉRALES DE RECHERCHE



5. Présentation des articles

Dans cette section, nous présentons les sept articles et le manuel qui composent cette thèse. Sur les sept articles, cinq sont publiés dans des revues scientifiques, un est publié sous forme de chapitre de livre et le dernier est actuellement en processus d'évaluation dans une revue internationale. À ces sept articles s'ajoute un manuel à l'usage de la pratique qui devrait être publié durant le premier semestre 2020. Le Tableau 1 fournit des informations plus précises sur ces huit documents.

Autant le dire d'emblée, ce recueil d'articles n'est pas le fruit d'une démarche complètement planifiée. C'est davantage le résultat d'une conjonction de facteurs : opportunités de recherche, appels à contributions, propositions de collaboration, etc. Or, l'idée de cette thèse n'est pas de singer une monographie en simulant une rationalité qui serait de toute évidence postérieure à ces recherches et donc artificielle. Pour cette raison, l'ordre dans lequel les articles apparaissent correspond à l'ordre dans lequel ils ont été entrepris. Ceci afin que le lecteur comprenne la logique qui a présidé à la production de ce recueil.

Pas de rationalité reconstruite, donc. Pour autant, cette thèse dans son ensemble a modestement contribué à créer de nouvelles connaissances pour la littérature (et substantiellement pour son auteur). De manière transversale, les articles apportent des éléments de réponse à certaines des questions générales introduites dans la section précédente (4). Mais avant de les exposer, présentons les sept articles ainsi que le manuel qui composent cette thèse.

TABLEAU 1 SYNTHÈSE DES ARTICLES QUI COMPOSENT LA THÈSE

N°	Titre	Type	Revue / Livre	Matériau empirique	Principaux résultats
1	Les freins culturels à l'innovation dans l'administration publique : spécificités helvétiques	Article	<i>Gestion et Management Publics</i> , 2018/2, 6(4), pp.25-43.	Revue de littérature + quinze entretiens qualitatifs avec des managers publics suisses romands	<ul style="list-style-type: none"> - Analyse des freins culturels à l'innovation publique en Suisse romande - Mise en évidence de deux freins culturels inédits : le compromis par le bas et la peur de se mettre en avant
2	Le rôle des réseaux d'acteurs dans l'innovation publique complexe : le cas du vote électronique dans le canton de Genève	Article	<i>Politique et Management Publics</i> , 2017, 34(3-4), pp.267-286.	Étude documentaire + six entretiens avec l'équipe de projet du vote électronique genevois.	<ul style="list-style-type: none"> - Mise en évidence du concept de complexité de l'innovation publique. - Illustration d'une capacité d'innovation publique diffuse et extra-organisationnelle. - Illustration de la temporalité de la capacité d'innovation au cours d'un processus d'innovation.
3	Evolution of Organizational Ambidexterity in the Public Sector and current Challenges of Innovation Capabilities	Article	<i>The Innovation Journal</i> , 2017, 22(2), article 2.	Revue systématique de la littérature (116 références).	<ul style="list-style-type: none"> - Analyse d'une tension inhérente à l'innovation publique entre l'exploitation et l'exploration. - Mise en évidence de l'importance de l'ambidextrie organisationnelle pour faire face à cette tension et donc pour la capacité d'innovation publique. - Analyse de l'évolution de l'ambidextrie organisationnelle au cours de l'histoire récente de l'administration publique.
4	Towards an Integrative Framework of Innovation Capacity	Article	<i>The Innovation Journal</i> , 2019, 24(3), article 1.	Revue systématique de la littérature (112 références) + questionnaire auprès de 18 experts de l'innovation publique.	<ul style="list-style-type: none"> - Modélisation inédite de la capacité d'innovation. - Mise en évidence d'une capacité d'innovation composée de six dimensions. - Réflexion sur l'interaction entre ces dimensions, leur temporalité et les niveaux sur lesquels elles se fondent.

N°	Titre	Type	Revue / Livre	Matériau empirique	Principaux résultats
5	Les treize postulats de l'innovation publique	Article	<i>Innovations</i> , 2019/3, 60, pp.15-41.	Revue systématique de la littérature (98 références).	<ul style="list-style-type: none"> - Recensement des treize principaux postulats qui marquent la littérature sur l'innovation publique. - Démonstration de l'importance d'être critique vis-à-vis de la littérature sur l'innovation publique.
6	Les spécificités contextuelles du changement dans le secteur public	Chapitre	La gestion du changement en contextes et milieux organisationnels publics, 2019, eds. B. Mazouz et S. Gagnon, PUQ, pp. 19-38.	Questionnaire auprès de top-managers publics suisses (n=222) ¹⁸ .	<ul style="list-style-type: none"> - Correspondance entre notre modèle de capacité d'innovation et les spécificités du secteur public. - Premier examen empirique du modèle de la capacité d'innovation. - Les capacités de connexion et d'apprentissage sont les plus développées. Celles de risque et de <i>leadership</i>, les moins développées. - La capacité d'innovation semble varier en fonction du domaine de politique publique et de son hybridité. - En revanche, elle ne varie pas avec la taille, le canton ou l'échelon de l'organisation.
7	Public Sector Innovation. What about Hybrid Organizations?	Article	Article soumis pour publication.		<ul style="list-style-type: none"> - L'hybridité organisationnelle ne semble pas affecter la fréquence avec laquelle les organisations innoveront, ni la radicalité de leurs innovations. - En revanche, la capacité d'innovation (et plus spécifiquement la capacité d'entreprendre) semble positivement associée à l'hybridité organisationnelle.
8	Sept leviers pour l'innovation publique	Livre	Manuel (100 pages) aux éditions Seismo, Zurich, sortie prévue en 2020.		<i>Pas d'ambition scientifique dans ce manuel</i> ¹⁹ .

¹⁸ Au total, nous avons récolté 222 données valides. Cependant, en fonction des questions traitées dans les articles, ce chiffre peut diminuer si les données sont incomplètes pour les questions concernées.

¹⁹ Ce manuel est présenté ici car il fait partie de la thèse, mais comme il n'a pas d'ambition scientifique, son contenu n'est pas discuté dans la section 6 sur les apports.

5.1. Article n°1

De nombreuses thèses en sciences sociales débutent par une revue de la littérature et ne s'aventurent sur le terrain que dans un second temps. Nous avons suivi le chemin inverse en entamant cette thèse par une étude empirique exploratoire inductive (Glaser et Strauss, 1967). Lors de cette première étape, nous avons interrogé une quinzaine de managers publics romands afin de comprendre leurs expériences d'innovation et ce qui les avait aidés ou au contraire freinés (Article 1 : *Gestion et Management Publics*, 2018). En focalisant notre analyse sur l'aspect culturel, crucial pour tout changement en organisation, nous avons décelé – et nous nous sommes employé à décrire – au total cinq types de freins culturels récurrents à l'innovation publique en Suisse romande. C'est l'apport majeur de cet article, puisque cette liste de freins culturels mis en exergue a pu être comparée avec les freins décrits dans d'autres contextes culturels que nous avons documentés grâce à une revue de la littérature. Résultat : le contexte Suisse n'est pas épargné par plusieurs freins culturels découverts à l'étranger – tels que l'aversion au risque, la dépendance au sentier ou encore la tendance à donner trop peu d'autonomie aux collaborateurs et collaboratrices – mais il est aussi spécifique en ce qu'il présente notamment deux nouveaux freins culturels à l'innovation publique : la recherche du consensus, qui modère l'innovation pour la rendre acceptable, et la non personnification des projets d'innovation qui rend difficile la désignation d'un *leader*. Après avoir décrit et analysé ces freins, l'étude propose de discuter les niveaux culturels de chacun d'entre eux. En d'autres termes, nous avons essayé de déterminer si ces freins observés au niveau des projets d'innovation publiques provenaient de la culture macro (Suisse ou Suisse romande) ou méso (du secteur public). C'est un autre résultat intéressant de cet article.

5.2. Article n°2

Les investigations menées dans le cadre du premier article n'ont pas manqué d'attiser la curiosité de la chancellerie d'État du Canton de Genève qui souhaitait que l'on conduise une étude sur l'innovation au sein de l'administration genevoise. Suite à cette requête, nous sommes retourné sur le terrain pour analyser les facteurs de succès de quatre cas d'études, présentés par la chancellerie comme des innovations publiques : le développement d'un dispositif de vote électronique, la mise en place d'un système d'information centralisé de toutes les prestations sociales, la création d'un fond d'investissement intercommunal et enfin, l'élaboration d'une plateforme d'écologie industrielle. Ces cas ont tous fait l'objet d'une investigation qualitative à l'aide de l'approche d'étude de cas multiple (Yin, 1981). Les résultats de cette étude ont été livrés au collège des secrétaires généraux de l'État de Genève. Parmi ces cas, celui du vote électronique présentait de nombreuses singularités, telles qu'une forte complexité ainsi qu'un réseau d'acteurs particulièrement étendu. Or, la revue *Politique et Management Publics* venait de publier un appel à communication sur le thème des réseaux d'acteurs et de l'innovation publique. Toutes ces raisons nous ont conduit à investiguer davantage le

rôle que les réseaux d'acteurs avaient pu jouer dans le cas d'une innovation aussi complexe, tant d'un point de vue technique que politique (Article 2 : *Politique et Management Publics*, 2017). Le premier apport de cet article réside dans sa conceptualisation de la *complexité* de l'innovation publique, souvent abordée par la littérature mais rarement thématifiée. Dans notre article, une première définition de la complexité de l'innovation publique est proposée : plus l'innovation conduit à des changements nouveaux dans de nombreux domaines (le vote électronique par exemple est une innovation technologique, mais qui touche les processus, l'organisation et les services fournis par l'administration) et mobilise des réseaux d'acteurs larges et éclatés (le vote électronique est le fruit d'efforts conjoints d'acteurs appartenant à des organisations et secteurs divers), plus elle serait complexe. Au passage, c'est aussi la complexité des processus décisionnels dans le secteur public – souvent relevée dans la littérature – que cet article illustre. Par ailleurs, cet article met en évidence une situation – même si elle est peut-être trop atypique pour que l'on puisse généraliser – dans laquelle la capacité d'innovation publique est diffuse et trans-organisationnelle. Celle-ci est, dans le cas du vote électronique, située plutôt à l'interstice des structures formelles qu'en leur sein. Enfin, cet article a le mérite de faire ressortir probablement pour la première fois des indices sur la temporalité de la capacité d'innovation, qui s'activerait à travers les réseaux d'acteurs de manière différente selon les phases du projet.

5.3. Article n°3

À la suite des deux premières expériences de terrain que nous venons d'expliquer, nous sommes retourné aux textes et aux théories pour explorer davantage un paradoxe qui nous a paru prégnant à travers tous les cas d'innovation que nous avons investigués jusque-là. Ce paradoxe est le suivant : alors que l'innovation publique est présentée comme nécessaire pour l'amélioration des services publics, les ressources humaines et financières qui lui sont allouées sont souvent très rares. En conséquence, l'innovation est mise en concurrence pour les ressources avec les activités « normales » de l'organisation, c'est-à-dire la fourniture des services publics dont elles assument la responsabilité. Comment une organisation qui consacre toutes ses ressources (souvent même insuffisantes) à la fourniture de services publics et qui oriente tous ses processus vers cette mission, peut-elle innover sachant que l'innovation requiert non seulement des ressources spéciales, mais également une certaine culture de l'innovation souvent peu compatible avec les exigences de performance à court terme ? Cette tension a fait l'objet d'une recherche théorique approfondie en s'appuyant sur le concept d'ambidextrie organisationnelle (Article 3 : *The Innovation Journal*, 2017). Cet article ne se contente pas d'insister sur cette tension fondamentale, qui reste probablement un des principaux freins à l'innovation publique, il tente aussi de relater l'évolution de cette tension à la lumière de l'histoire contemporaine des administrations publiques occidentales au cours

de trois périodes clés : la période « bureaucratique », la période « managériale » et la période « post-NGP ».

5.4. Article n°4

Suite à l'article n°3, nous nous sommes plus pleinement consacré au concept de capacité d'innovation publique. Conscient que l'ambidextrie organisationnelle constituait un pilier pour la capacité d'innovation des organisations publiques, sans en être le seul, nous avons constaté qu'il manquait dans la littérature un modèle général qui synthétisait toutes les composantes de la capacité d'innovation. Un tel modèle restait à construire. Pour être complet, ce modèle devait s'atteler à plusieurs questions dont celles de la composition de la capacité d'innovation, mais aussi celle du lien entre les niveaux individuels et collectifs, ainsi que la temporalité d'une telle capacité. Nous nous sommes ainsi spécifiquement penché sur ces aspects en mobilisant une vaste littérature (112 références) ainsi qu'un questionnaire adressé à plusieurs experts internationaux (18 experts de 13 pays différents) afin de proposer une modélisation de la capacité d'innovation. Cette dernière fut ensuite (difficilement) condensée dans un article scientifique (Article 4 : *The Innovation Journal*, 2019). Le modèle intégré est l'apport principal de cet article. Il y est entre autres développé que la capacité d'innovation publique serait composée de six capacités collectives complémentaires, qui s'activent différemment à chaque phase de l'innovation et qui s'appuient sur des niveaux différents au sein de l'organisation. Enfin, ces six dimensions répondent chacune à des spécificités du secteur public du point de vue de l'innovation, ce qui rend, comme nous allons le voir, le contenu de ce modèle spécifique aux organisations publiques.

5.5. Article n°5

Fort des lectures effectuées sur l'innovation publique dans le cadre de ces quatre premiers articles, nous nous rendîmes compte (à l'aide des conseils du jury de thèse) que la littérature sur l'innovation publique regorgeait d'idées préconçues souvent non vérifiées et que les postures critiques manquaient. Le cinquième article fut donc entièrement dédié à parcourir la littérature sur l'innovation publique pour recenser les principaux postulats, c'est-à-dire les « propositions que l'on demande d'admettre avant un raisonnement, que l'on ne peut démontrer et qui ne sauraient être mise en doute »²⁰ (Article 5 : *Innovations*, 2019). En mobilisant une revue de littérature systématique, cet article met en évidence treize postulats, les décrit et met en doute leur pertinence dans certaines situations, notamment au regard du champ de la santé publique (thème de l'appel à contribution). Dans notre quête de connaissance sur le développement de la capacité d'innovation, cet article aide surtout à donner un élément de contexte sociétal important : l'innovation publique est extrêmement valorisée, ce qui entraîne certains

²⁰ Dictionnaire Larousse en ligne : <https://www.larousse.fr/dictionnaires/francais/postulat/62959> [consulté le 28.11.19].

acteurs des milieux académiques à parfois être trop peu critiques à son égard. Sachant que le monde académique est supposé être un espace où la critique fait partie de *l'ethos*, il est fort à parier que le reste de la société soit aussi peu critique, voire moins que le monde académique sur cette question.

5.6. Article n°6

Comme les cinq recherches précédentes étaient principalement théoriques ou appuyées sur des méthodes qualitatives, nous souhaitons à ce stade de la thèse collecter des données quantitatives. Ceci afin de mettre nos théories et modèles à l'épreuve des faits, mais également dans l'idée plus générale d'avoir une vue d'ensemble des principaux mécanismes (acteurs, freins, leviers, etc.) de l'innovation publique en Suisse romande. Nous avons donc développé un questionnaire relativement large (plus de quarante questions, avec parfois jusqu'à quinze *items* par question). L'idée était d'avoir des données sur la Suisse qui puissent être comparables avec des études existantes réalisées dans d'autres autres pays (notamment en Europe du Nord ou en Australie). Pour obtenir des données sur un maximum de contextes organisationnels tout en sollicitant le moins de praticiens possible pour que le questionnaire ne soit pas perçu comme trop envahissant, nous avons ciblé les *top* managers publics, situés à un ou deux rangs hiérarchiques maximum en-dessous du ou de la responsable politique. Au total, nous avons pu collecter 222 réponses valides à l'issue de cette campagne (taux de réponse de 20,5%).

La collecte de ces réponses a coïncidé avec une proposition de publication d'un chapitre dans un livre dédié à la gestion du changement dans le contexte public, que nous avons acceptée avec la triple idée de :

1. valoriser les données fraîchement collectées,
2. procéder à un premier examen empirique de notre modèle sur la capacité d'innovation publique, et
3. conduire une réflexion sur les spécificités publiques de l'innovation (qui était une des demandes du jury de thèse).

L'article commence par une réflexion théorique sur les spécificités publiques de l'innovation. Il y est notamment montré que notre modèle en six dimensions de la capacité d'innovation (voir l'Article 4 : *The Innovation Journal*, 2019) fait écho à ces spécificités. Ensuite, nous présentons nos premières analyses sur la capacité d'innovation. Parmi les questions posées, une portait très spécifiquement sur la capacité d'innovation. Elle comportait onze *items* (tirés de la littérature ou imaginés *ad hoc*)²¹. *Items* que nous avons

²¹ Il aurait été pertinent d'inclure d'autres *items* pour renforcer le processus de validation du modèle. Mais comme ce n'était pas l'objectif principal du questionnaire (qui était pensé pour couvrir le plus d'aspects possibles de l'innovation publique) et que celui-ci était déjà relativement long, nous avons dû limiter les *items* de cette question.

ensuite agrégés en dimensions pour lesquelles nous avons calculé les moyennes générales. Ces moyennes nous donnaient une première indication du développement des dimensions de la capacité d'innovation publique. En l'occurrence, elles montraient que les capacités de connexion et d'apprentissage des organisations publiques semblaient être les plus développées. Celles de *leadership* et de prise de risque les moins développées. Nous avons ensuite croisé ces moyennes avec d'autres variables organisationnelles. Ce faisant, nous avons découvert que ni la taille, ni le canton d'appartenance de l'organisation, ni son échelon dans le fédéralisme (commune, canton, confédération) ne semblaient être associés à des variations dans les dimensions de la capacité d'innovation. En revanche, nos résultats ont montré que certaines de ces dimensions variaient significativement d'une politique publique à une autre, ainsi qu'en fonction de l'hybridité (supposée par notre équipe) de ces domaines.

Même si ces premiers résultats sont difficiles à interpréter en l'absence de valeurs de comparaison, ils amènent des éléments de réflexion intéressants, en particulier sur le lien entre la capacité d'innovation publique et l'hybridité organisationnelle. C'est ce qui nous a poussé à explorer davantage cette idée dans l'article n°7.

5.7. Article n°7

Ce septième et dernier article traite donc des liens entre la capacité d'innovation et l'hybridité organisationnelle. C'est selon nous un questionnement extrêmement important parce que, comme nous l'avons déjà expliqué, le contexte public est aujourd'hui pluriel car composé d'organisations plus ou moins publiques, ou plus ou moins hybridées, c'est-à-dire inspirées par d'autres modes de fonctionnement tels que ceux des entreprises privées ou du tiers-secteur. Comme nous l'avons dit également, ce constat est particulièrement fort dans le contexte suisse. Or, la littérature sur l'innovation publique ne fait pas cette nuance. Comme elle considère le secteur public comme strictement distinct du secteur privé ou du tiers-secteur, elle néglige les particularités en matière d'innovation de toutes les organisations qui se situent dans la zone grise entre les trois mondes.

L'article se base sur les données récoltées dans le questionnaire adressé aux managers publics. L'hybridité des organisations est mesurée à partir des caractéristiques liées au domaine de politique publique, mais également à l'aide d'une évaluation croisée entre les membres de l'équipe de recherche²². Ensuite, nous avons comparé les organisations hybrides et régaliennes grâce à des estimations sur la fréquence à laquelle elles innoveraient, sur la radicalité de ces innovations, ainsi que sur la capacité d'innovation de ces organisations en tant que telle. Sur ce dernier point, il est utile de souligner que nous

²² Il est important de préciser que nous nous concentrons dans cet article, uniquement sur l'hybridation des organisations publiques avec le secteur privé, laissant de côté la problématique de l'hybridation avec le tiers-secteur qui constituerait un champ de recherche à part.

sommes partis des onze *items* mobilisés dans l'article précédent (Article 6 : chapitre *in* « La gestion du changement en contextes et milieux organisationnels publics », 2019). Toutefois, au lieu de les agréger en six dimensions suivant notre modèle de capacité d'innovation, nous avons opté pour une agrégation inductive à l'aide d'une analyse en composantes principales (Jolliffe et Cadima, 2016). Ce qui a permis de séparer ces *items* en deux dimensions. Nous avons fait ce choix tout d'abord parce que le modèle en six dimensions de la capacité d'innovation n'était pas encore publié – et donc peu légitime pour la communauté scientifique –, mais également en raison du faible nombre d'*items* par dimension ; ce qui aurait été une cible facile de critique pour les réviseurs.

Nos résultats montrent notamment que la quantité et la radicalité des innovations publiques ne semblent pas associées à l'hybridité organisationnelle. Autrement dit, les organisations régaliennes innoveraient tout autant et tout aussi radicalement que les organisations hybrides. En revanche, des différences sont constatées en termes de capacité d'innovation. En effet, les organisations hybrides disposeraient d'une capacité d'innovation plus développée, notamment sur une des deux dimensions mesurées qui s'apparente à la capacité *d'entreprendre* des projets innovants. Les organisations régaliennes innoveraient donc autant (en fréquence et en radicalité) que les hybrides, mais tout en étant moins capables de le faire (notamment moins capables d'entreprendre). Ceci pourrait être expliqué par le fait que les organisations régaliennes s'appuient davantage sur les capacités d'innovation d'acteurs externes quand il s'agit d'innover.

5.8. Manuel pour la pratique

En plus d'un manque de posture critique, une autre limite de la littérature sur l'innovation publique se trouve dans son inaccessibilité pour les publics non académiques. C'est pourquoi la dernière entreprise de cette thèse fut celle de rédiger un manuel d'innovation publique à l'usage des praticiens. Ce manuel part du questionnaire administré aux managers publics de Suisse romande et met en lumière, statistiques à l'appui, sept points critiques de l'innovation publique (tels que l'externalisation systématique ou la faible implication d'acteurs externes aux processus, etc.). En réponse à ces points critiques, nous avons développé sept leviers d'action pour l'innovation publique sur la base de la littérature scientifique et de nos recherches précédentes. Chaque levier est alimenté par des réflexions sur les tensions inhérentes au management de l'innovation publique, des exemples et citations tirées de la pratique, ainsi que par des recommandations à l'usage des praticiens.

Sur demande du jury, ce manuel fait partie intégrante de la thèse. Néanmoins, comme il ne prétend pas être une contribution de type scientifique, ses apports ne seront pas intégrés à la discussion transversale que nous proposons dans la section suivante, laquelle se concentre sur les articles scientifiques uniquement.

6. Discussion des apports de la thèse aux questions générales de recherche

L'objectif de cette section est de discuter les apports transversaux des sept articles scientifiques de la présente thèse aux six questions générales de recherche présentées dans la section 4. Il s'agit ici d'une « méta-discussion » transversale et non-exhaustive. En sus, nous proposons pour chacune des questions évoquées des pistes de recherche. Ces dernières ont pour objectif de compléter les apports de cette thèse, ou d'en vérifier les propositions. La discussion est structurée de la même manière que la section 4 sur les questions générales de recherche, c'est-à-dire en suivant les dimensions du cadre contextualiste.

6.1. Apports et pistes sur le contenu

Pour rappel, la question générale de recherche sur le contenu était la suivante : **quels sont les dimensions, les modalités d'activation et le périmètre de la capacité d'innovation des organisations publiques ?**

Apports transversaux

Pour répondre à cette question du point de vue des dimensions, nous proposons de voir la capacité d'innovation publique sous la forme d'un concept multidimensionnel. Cette idée est en phase avec les travaux de Gieske et al. (2016) et ceux de Meijer (2018) et en opposition aux recherches traitant la capacité d'innovation comme un concept monolithique indifférencié (Choi et Chandler, 2015; Maijanen et Jantunen, 2016; Piening, 2013). Notre modélisation de la capacité d'innovation va même plus loin que les premiers travaux exploratoires de Gieske et al. (2016) sur la question. Nous conceptualisons la capacité d'innovation publique comme une combinaison de six capacités organisationnelles²³ qui répondent chacune à des enjeux spécifiques du secteur public en matière d'innovation (enjeux présentés dans la sous-section 2.3). Il s'agit respectivement des capacités :

1. de créer et maintenir des connexions entre les acteurs et les connaissances internes et externes notamment dans un contexte public particulièrement marqué par la multiplicité des parties prenantes et la complexité des réseaux d'acteurs (Ansell et Torfing, 2014; Fenger, Bekkers, et Fenger, 2012),
2. d'apprendre collectivement, c'est-à-dire de capturer les connaissances présentes dans les larges écosystèmes d'acteurs qui souvent environnent les organisations publiques, de se les approprier et d'en faire un levier d'innovation. À cela s'ajoute la capacité pour l'organisation publique d'apprendre de ses expériences et de ses erreurs, ou encore des *feedbacks* des usager·e·s qui sont de

²³ Article 4 : *The Innovation Journal*, 2019.

- plus en plus appelé·e·s à s'exprimer sur les prestations qu'ils et elles reçoivent (Hartley et Rashman, 2018; Nonaka, 1994; Polanyi, 1966),
3. de concilier l'exploitation avec l'innovation (ambidextrie organisationnelle²⁴) malgré la pression sur les ressources que subissent de nombreuses organisations publiques, et en dépit de la propension de ces dernières à favoriser l'exploitation sur l'innovation (Fang, Lee, et Schilling, 2010; Huang et Kim, 2013; O'Reilly et Tushman, 2013),
 4. de développer un environnement de travail qui ne contraint pas la prise de risque, voire qui la normalise plutôt que de la minimiser comme c'est souvent le cas dans le contexte public (Flemig et al., 2016; Osborne, Brandsen, Mele, Nemec, et Flemig, 2019),
 5. de soutenir les individus qui souhaitent se faire ambassadeurs et *leaders* de l'innovation à tous les niveaux de l'organisation, et pas uniquement de manière descendante et hiérarchique comme tendent à fonctionner de nombreuses administrations (Miao et al., 2018) et enfin,
 6. de connaître et de s'appropriier les technologies adéquates, d'autant plus qu'il est souvent attendu que les organisations publiques intègrent prestement les nouvelles technologies à leurs prestations (Lember, Kattel, et Tönurist, 2018).

Cette typologie est inédite puisqu'elle intègre en son sein des éléments théoriques qui étaient auparavant disséminés dans la littérature. Ces dimensions de la capacité d'innovation sont conceptualisées ici comme étant en réalité enchevêtrées et complémentaires, formant *in fine* un système sur lequel se base l'organisation publique pour innover. La capacité d'innovation devient de ce fait un « bouquet » de capacités, à l'image des « bouquets » (*bundles*) de pratiques de ressources humaines, dont l'effet conjoint est supposé améliorer la performance des collectifs d'acteurs (Combs, Liu, Hall, et Ketchen, 2006; Mostafa et al., 2015). Par ailleurs, nous considérons que la capacité d'innovation est avant tout collective et donc à ce titre, n'existerait pas sans les capacités et actions individuelles – à la manière des logiques systémiques de l'organisation (Mélèze, 1990).

Ce modèle en six dimensions a fait l'objet d'un premier examen empirique à travers deux articles présentés dans cette thèse^{25,26}, donnant au passage une idée du potentiel d'un tel modèle, notamment pour comparer le développement des dimensions de la capacité d'innovation entre elles, ou d'une organisation à une autre. À ce stade, il n'est toutefois pas possible de parler de validation empirique, étant donné le nombre limité d'*items* par dimension et la restriction au contexte suisse romand qui limitent

²⁴ Article 3 : *The Innovation Journal*, 2017.

²⁵ Article 6 : chapitre in « La gestion du changement en contextes et milieux organisationnels publics », 2019.

²⁶ Article 7 : soumis pour publication.

respectivement la validité interne et externe de ces études. À propos d'examen empirique de notre modèle, les résultats de l'analyse en composantes principales (Jolliffe et Cadima, 2016) (et donc de l'approche inductive de *clusterisation*) effectuée sur les données de notre questionnaire²⁷ font ressortir non pas six dimensions de la capacité d'innovation mais seulement deux. Ces résultats peuvent être interprétés de deux manières :

- soit cela contribue à mettre en doute le découpage de la capacité d'innovation en six dimensions que nous proposons, notamment parce que ces capacités seraient conceptuellement trop proches les unes des autres et désigneraient en fait des idées similaires ;
- soit à l'inverse, en considérant que les deux dimensions trouvées ne sont que le résultat d'une granularité conceptuelle moins fine, ces résultats contribuent à justifier les thèmes soulevés par notre modèle. En effet, les deux *composantes* décelées par l'analyse recoupent respectivement quatre et deux de nos six dimensions théoriques :
 - la *connexion* et l'*apprentissage* d'un côté (que l'on a appelé capacité de *connexion* dans l'article),
 - l'*ambidextrie*, la *capacité de risque*, de *leadership* et *technologique* de l'autre (ici dénommée capacité *entrepreneuriale*).

Quoiqu'il en soit, ces deux interprétations sont à prendre avec quelques précautions pour des raisons déjà évoquées : notamment en raison du nombre limité de répondant·e·s et d'*items* et du fait que la granularité de l'analyse en composantes principales est plus ou moins modulable. Avec un jeu de données beaucoup plus large, nous aurions peut-être pu trouver davantage de *composantes*.

Un autre apport des articles de cette thèse concerne le périmètre de la capacité d'innovation publique. Celle-ci est perçue comme organisationnelle²⁸ bien sûr mais également extra-organisationnelle²⁹ car le plus souvent, les organisations publiques n'innovent pas seules. De nombreux acteurs externes sont également impliqués aux projets d'innovation de cette organisation, au point qu'il est parfois possible de parler non pas d'une capacité de l'organisation publique à innover (capacité interne) mais d'une capacité du « réseau d'action publique » (Varone, Ingold et Fischer, 2016) si le *leadership* de l'innovation est distribué entre ces acteurs externes. Quelles peuvent-être les conséquences d'un tel déplacement du centre de gravité de la capacité d'innovation de l'interne vers l'externe ? Deux cas typiques sont envisageables :

²⁷ Article 7 : soumis pour publication.

²⁸ Article 4 : *The Innovation Journal*, 2019.

²⁹ Article 3 : *The Innovation Journal*, 2017.

- Soit ce *leadership* externe supplante le développement d'une capacité interne. On assiste alors à un déficit de capacité interne, et à une externalisation de l'innovation au profit d'acteurs externes (tels que les consultants privés, les organes politiques ou encore les *labs*). De nombreuses organisations publiques (Bason, 2010) présentent un tel déficit, d'autant plus lorsque leur *publicité* est grande (et donc que leur hybridité est limitée) comme nous le suggérons dans cette thèse ³⁰. Dans ces cas, l'innovation aboutit aussi, mais est probablement de moins bonne qualité, moins durable ou moins acceptée par les acteurs internes (Farazmand, 2009; Gieske et al., 2016; Meijer, 2018; Moore et Hartley, 2008), comme nous l'avons déjà expliqué dans la section 2 de ce synopsis.
- Soit ce *leadership* externe stimule et complète le développement des capacités internes de l'organisation, notamment si cette dernière est capable de se *connecter et d'apprendre* et donc de se nourrir des connaissances et des idées qui circulent au sein de ces réseaux extra-organisationnels ³¹. Un échange vertueux se développe alors entre ces deux niveaux de capacité d'innovation.

Enfin, la capacité d'innovation est aussi analysée sous l'angle de sa temporalité, c'est-à-dire de sa propension à s'activer différemment selon les différentes phases de l'expérience d'innovation que l'organisation vit³². Au niveau de l'organisation³³, nous avons suggéré que certaines dimensions de la capacité d'innovation s'activaient lorsque leur utilité potentielle pour lever les freins était la plus importante. La capacité de risque, par exemple, s'activerait davantage lors des phases de l'innovation dans lesquelles l'incertitude est la plus grande. Autre exemple, la capacité d'apprentissage est davantage mobilisée par l'organisation lors des phases où les idées doivent abonder (par exemple au début du processus d'innovation). Toujours sur cette temporalité mais au niveau extra-organisationnel³⁴ cette fois, c'est-à-dire au niveau des réseaux externes, nous nous sommes appliqué à décrire comment les caractéristiques du réseau d'acteurs (sa fermeture, sa composition, la force de ses liens, etc.) évoluaient pour rester au plus près des problématiques en lien avec chaque phase du processus d'innovation. Ce qui concourt à donner également une vision plus dynamique de la capacité d'innovation.

³⁰ Article 7 : soumis pour publication.

³¹ Article 4 : *The Innovation Journal*, 2019.

³² Il s'agit bien ici du lien entre le contenu de la capacité d'innovation et le déroulement (l'expérience) d'innovation et non le processus de développement de la capacité d'innovation qui sera développé plus bas.

³³ Article 4 : *The Innovation Journal*, 2019.

³⁴ Article 2 : *Politique et Management Publics*, 2017.

ENCADRÉ 1 APPORTS TRANSVERSAUX SUR LE CONTENU

En synthèse, cette thèse apporte trois éléments de réponse à la question générale de recherche sur le contenu de la capacité d'innovation :

- La capacité d'innovation publique serait composée de six dimensions complémentaires. Ces dimensions ont fait l'objet d'applications empiriques préliminaires.
- Elle aurait la particularité de dépasser les frontières organisationnelles et de reposer en partie sur les réseaux d'acteurs externes. Ce qui est probablement positif pour l'innovation si la capacité d'innovation interne est suffisamment développée pour ne pas dépendre de celle des acteurs externes. Dans le cas contraire, c'est potentiellement plus problématique.
- Son contenu serait dynamique, c'est-à-dire qu'il s'activerait différemment en fonction de la temporalité du déroulement de l'innovation.

Pistes de recherches futures sur le contenu

Sur la base de ces apports ainsi que des questions qui restent inexplorées sur le contenu de la capacité d'innovation publique, nous proposons ici quelques pistes de recherches.

Dans un premier temps, il serait intéressant de valider davantage nos propositions sur le contenu de la capacité d'innovation publique (ses dimensions, son périmètre, sa temporalité) sur la base de données empiriques. Comme annoncé plus haut, deux articles de cette thèse s'emploient à faire une première application empirique du modèle de la capacité d'innovation, notamment du point de vue de ses six dimensions. Cependant, elles sont insuffisantes pour parler de validation de notre modèle à ce stade. D'autres études réalisées dans d'autres contextes hors de la Suisse (ou de la Suisse romande) seraient intéressantes pour valider (ou infirmer) les propositions faites dans notre modèle de capacité d'innovation publique. Si ce modèle venait à être validé et davantage accepté par la communauté scientifique, un nombre incalculable de recherches intéressantes serait envisageable, parmi lesquelles :

- *La construction d'une échelle.* Le modèle des six dimensions laisse entrevoir l'opportunité d'élaborer une échelle de maturité de la capacité d'innovation publique. Un tel outil offrirait la possibilité d'affiner la mesure de la capacité d'innovation comme une variable qui ne serait plus dichotomique mais multidimensionnelle et continue, afin d'en examiner les antécédents et les effets sur d'autres variables. Pour la pratique, cette échelle de maturité permettrait d'envisager un diagnostic plus précis des aspects critiques de la capacité d'innovation au sein d'une organisation. Elle offrirait aussi la possibilité de cibler des pratiques de développement davantage en phase avec le niveau de

développement diagnostiqué. Pour le moment, la littérature scientifique, ainsi que la littérature « grise », adressent leurs recommandations aux organisations publiques, sans pouvoir les affiner en fonction du niveau de maturité de la capacité d'innovation de ces organisations.

- *L'analyse des effets de la capacité d'innovation.* Si le modèle proposé venait à être davantage validé, il serait en outre possible de se concentrer sur les effets de la capacité d'innovation sur l'innovation elle-même (comme *output* de l'organisation). Ce lien reste encore largement sous-exploré. C'est d'ailleurs la raison pour laquelle cette thèse s'attache à décrypter le concept de capacité d'innovation publique : pouvoir envisager l'étude de ses effets sur l'innovation dans un deuxième temps. Il est probable que différents profils ou niveaux de maturité en matière de capacité d'innovation donnent des résultats différents en matière d'innovation. Dans le même registre, il serait possible de comparer les innovations qui découlent d'une capacité interne, avec d'autres qui seraient le fruit de mécanismes externes à l'organisation : pressions à la conformité, à l'imitation, externalisation à des consultants, etc. En définitive, il s'agirait de répondre au questionnement suivant : une organisation capable d'innover produit-elle des innovations de meilleure qualité, plus acceptées et plus durables que les autres, comme le présument de nombreux auteurs (Farazmand, 2009; Gieske et al., 2016; Meijer, 2018; Moore et Hartley, 2008)? À l'inverse, est-il possible qu'une organisation soit capable d'innover mais ne le fasse pas ? Après tout, c'est bien tout l'avantage présumé d'avoir une capacité d'innovation, capacité qui permet certes d'innover, mais au préalable, de sentir si le besoin d'innover est réel (ou non) et qui prémunirait au passage de la tentation de suivre des effets de mode ; mais cela reste à vérifier.
- *L'analyse du renforcement de la capacité d'innovation par l'action.* Enfin, un modèle validé de capacité d'innovation publique permettrait d'analyser non pas l'effet de celle-ci sur l'innovation, mais à l'inverse l'effet de l'innovation comme expérience collective sur le contenu de la capacité d'innovation. Entre autres vertus de l'innovation (Alter, 2000), une organisation qui vit un projet d'innovation devrait probablement apprendre de cette expérience, renforçant au passage sa capacité d'innovation. Un tel renforcement des capacités par l'action a par ailleurs déjà été thématiqué par les auteurs s'intéressant à l'apprentissage organisationnel (Easterby-Smith et Lyles, 2011) ou par la littérature sur le développement des capacités (*capacity building*) (Grindle et Hilderbrand, 1995; Kaplan, 2000). En l'absence d'une telle boucle de rétroaction positive, il est aussi probable que les expériences d'innovation n'enrichissent jamais la capacité d'innovation si l'on se fie aux mécanismes de stabilisation décrits par les tenants l'approche systémique (De Rosnay, 1975; Mèlèze, 1990), voire même à l'inverse, qu'elles la péjorent. Prenons un exemple fictif : une organisation dispose d'une capacité d'innovation

spéciale. Celle-ci est extrêmement orientée sur des aspects entrepreneuriaux (prise de risque et aisance dans l'incertitude, *leadership* développé, etc.), alors que sa capacité d'apprentissage est très limitée. Alors qu'une telle organisation sera facilement portée sur le lancement d'innovations, elle aura des difficultés à apprendre de ses erreurs ou des erreurs commises ailleurs ; de ce fait, elle échouera probablement plus fréquemment. Cette succession d'échecs peut alors conduire l'organisation à arrêter d'innover et à définitivement sous-traiter ses innovations à des externes. Dans ce cas, le moins appelle le moins. Bien entendu cet exemple est fictif et probablement que dans les faits, les organisations disposent d'un développement relativement cohérent de leurs six dimensions. Pour autant, le mécanisme d'auto-renforcement (ou d'autodestruction) de la capacité d'innovation publique par l'action mériterait d'être approfondi dans de futurs travaux.

ENCADRÉ 2 PISTES DE RECHERCHE SUR LE CONTENU

Pour résumer, trois pistes de recherche sont proposées pour poursuivre l'exploration du contenu de la capacité d'innovation :

- Tester et valider davantage les propositions sur le contenu (ses dimensions, son périmètre et sa temporalité) de la capacité d'innovation. Construire sur cette base une échelle de maturité.
- Analyser comment la capacité d'innovation affecte (ou non) le déroulement de l'innovation et ses *outcomes*.
- En retour, examiner comment la capacité d'innovation peut être nourrie (ou détériorée) par l'expérience d'innovation.

6.2. Apports et pistes sur le contexte

Pour rappel, la question générale de recherche était : **dans quel contexte sociétal, institutionnel et organisationnel intervient le développement de la capacité d'innovation au sein des organisations publiques ?**

Apports transversaux

Reprenons ici la structure présentée dans la section sur les questions générales de recherche en présentant les apports sur le contexte sociétal, institutionnel, organisationnel et culturel.

Tout d'abord, nos résultats concourent à mieux comprendre le contexte sociétal du développement de la capacité d'innovation en mettant en lumière la forte valorisation sociale du concept d'innovation dans nos sociétés (Daugeron, 2017; Godin, 2015). Synonyme de progrès, tous les champs de l'économie revendiquent être innovants et cela n'épargne pas le secteur public. C'est notamment ce qui ressort des entretiens conduits

auprès des praticiens^{35 36}, ou de manière plus forte encore de la littérature scientifique, dans laquelle l'on constate que les chercheurs se font parfois, sans le savoir, les relais de postulats normatifs, sans fondement empirique³⁷. En phase avec les études sur la contingence du secteur public à son contexte sociétal (Kirlin, 1996; Knoepfel et al., 2006; Krislov, 1974), cette thèse contribue donc à faire ressortir une dynamique d'adaptation de l'administration publique aux attentes de la société. Néanmoins, cette dynamique de contingence de l'administration aux attentes sociétales cache mal une dynamique inverse, la propension des organisations publiques à se replier sur elles-mêmes (homéostasie) (Giauque et Emery 2016). Cette idée ressort de certaines de nos recherches qui placent en haut de la liste des freins à l'innovation les éléments qui font de l'administration un système d'influence encore largement centripète (Pichault, 2009), telles que la forte division du travail, la standardisation poussée des processus³⁸, etc. Cette double force à l'œuvre (adaptation et contingence au contexte *versus* stagnation et repli) engendre toute une série de tensions parmi lesquelles probablement une confusion perceptible chez certains acteurs de l'administration publique. Ces acteurs (notamment ceux qui sont au contact des usager·e·s) savent probablement que les citoyen·e·s attendent de l'administration qu'elle soit plus innovante. Pour autant, ils ne partagent pas de vision sur leurs rôles respectifs en matière d'innovation (le *qui fait quoi*, sujet qui sera discuté dans la section 6.3). Ils ne sont pas non plus au clair sur ce que l'innovation est. D'ailleurs le questionnement sur les « vraies » et « fausses » innovations revient souvent dans les entretiens auprès des praticiens³⁹.

Nos résultats ont aussi le mérite de mettre en lumière des éléments de contexte institutionnel environnant le développement de la capacité d'innovation, à deux égards au moins :

- Premièrement, en mettant en avant une spécificité importante des processus de décision en contexte public, à savoir l'importante implication des parties prenantes. Comme nous déjà souligné dans cette thèse, la littérature tend parfois à appliquer à l'innovation publique les grilles de lecture du secteur privé et à négliger les spécificités du secteur public. Or ces spécificités affectent tous les aspects du déroulement de l'innovation : ses acteurs, ses leviers, ses freins, sa temporalité, ses tensions, son acceptation, ses buts, sa durabilité, ainsi que l'idée même de capacité d'innovation. Combinée à une complexité intrinsèque du projet d'innovation (qui concerne souvent non pas un seul domaine, mais

³⁵ Article 2 : *Politique et Management Publics*, 2017.

³⁶ Article 1 : *Gestion et Management Publics*, 2018.

³⁷ Article 5 : *Innovations*, 2019.

³⁸ Article 3 : *The Innovation Journal*, 2017.

³⁹ Article 1 : *Gestion et Management Publics*, 2018.

plusieurs), ce mécanisme d'implication large des parties-prenantes aux décisions participe de la complexité globale qui entoure l'innovation publique⁴⁰. C'est en l'occurrence, un des principaux apports de cette thèse.

- Deuxièmement, nous montrons que le contexte public est aussi marqué par une série de tensions, de *dimensions paradoxales du management de l'innovation* (Pichault et Picq, 2013), parmi lesquelles une tension fondamentale : celle d'innover tout en assurant l'exploitation^{41,42}. Puisqu'elle est, entre autres, le résultat d'une conjoncture budgétaire (pression sur les ressources du secteur public) et d'une situation culturelle et structurelle (les organisations publiques sont orientées vers la performance au court-terme), cette tension innovation-exploitation reste prégnante dans le secteur public en général. C'est pourquoi nous considérons qu'il s'agit d'un élément de contexte institutionnel avec lequel les organisations doivent composer au moment d'innover, notamment en mobilisant des stratégies d'ambidextrie organisationnelle (O'Reilly et Tushman, 2013; Palm et Lilja, 2017; Raisch, Birkinshaw, Probst, et Tushman, 2009). Dans les cas où les organisations ne savent pas « gérer » cette tension, celle-ci constitue selon nous, un des principaux freins environnementaux à l'innovation publique.

Ces deux arguments en lien avec le contexte institutionnel (la complexité et la tension inhérente à l'innovation en contexte public), représentent plutôt des freins que des leviers pour l'innovation publique. Tous deux laissent deviner le poids d'une certaine dépendance au sentier des organisations publiques (Sydow, Schreyögg, et Koch, 2009).

Nous l'avons vu plus haut, nous proposons un modèle de la capacité d'innovation dont le contenu est spécifiquement public (chaque dimension fait écho à des particularités publiques). Cependant, au niveau du contexte, et notamment du contexte organisationnel, cette thèse invite à nuancer la stricte frontière entre les secteurs public et privé sur laquelle se base trop souvent la littérature sur l'innovation. Pour ce faire, elle mobilise le concept d'hybridité organisationnelle^{43, 44} (Emery et Giaque, 2014; Kickert, 2001; Rainey, 2009). En effet, la plupart des organisations publiques se situent en réalité quelque part entre les secteurs public, privé, et le tiers-secteur, avec une gradation plus ou moins publique selon les *valeurs*, les *statuts* et les *pratiques managériales* mobilisées (Emery et Giaque, 2005a, 2007). L'hybridation du contexte public vers le secteur privé est encore plus intense dans les pays ayant adopté (ou subi, selon le point de vue) depuis

⁴⁰ Article 2 : *Politique et Management Publics*, 2017.

⁴¹ Article 3 : *The Innovation Journal*, 2017.

⁴² Article 4 : *The Innovation Journal*. 2019.

⁴³ Article 6 : chapitre in « La gestion du changement en contextes et milieux organisationnels publics », 2019.

⁴⁴ Article 7 : soumis pour publication.

les années 1980, les différentes vagues de transformation de l'État, en particulier la NGP (Pollitt et Bouckaert, 2011). Une tendance souvent accompagnée de la mise en concurrence de secteurs traditionnellement dans le giron de l'État (Pasquier et Larpin, 2008). Cela a notamment été le cas en Suisse (Buffat, 2014; Emery, 2010; Giaucque, 2013). Ces organisations hybrides combinent le plus souvent des éléments propres au secteur public – le contrôle politique, les objectifs de création de valeur publique, etc. – aux logiques de marché, de concurrence et de recherche d'efficacité – connues pour être l'apanage du secteur privé, avec parfois des éléments du tiers-secteur (politisation, valeurs quasi-militantes) (Ballis, 2010). Pour toutes ces raisons, les spécificités du secteur public sont toujours observables à travers le contenu de la capacité d'innovation publique, mais à intensité variable selon l'hybridation de chaque domaine d'activité et de chaque organisation. Dans cette thèse, nous allons plus loin en montrant par ailleurs que le contenu même de la capacité d'innovation n'est pas sans lien avec l'hybridité organisationnelle du contexte. Cependant cet argument sera développé dans la sous-section consacrée aux interactions entre le contenu et le contexte de développement de la capacité d'innovation publique.

Enfin, de manière transversale aux trois niveaux précédemment évoqués, nous mettons en exergue la dimension culturelle du développement de la capacité d'innovation notamment en détectant et en analysant les freins culturels à l'innovation publique au niveaux macro (Suisse romande) et méso (secteur public)⁴⁵. La culture organisationnelle – souvent définie comme l'ensemble des valeurs, normes, comportements, règles et symboles que partagent un groupe social spécifique (Jann, 2000; Schedler et Proeller, 2007) – constitue, comme nous le suggérons dans la présente thèse, le terreau de la capacité d'innovation publique. Tous les comportements collectifs qui s'en rapportent sont teintés de cette couche culturelle. Par exemple, la manière avec laquelle les individus perçoivent l'innovation, communiquent et collaborent entre eux, est affectée par la culture. En l'occurrence, nous montrons que dans le secteur public suisse, le terreau culturel n'est pas tellement propice à la prise de risque pour l'innovation, ni à l'entrepreneuriat^{46,47}, surtout si cela implique la mise en avant de certains acteurs⁴⁸. Cette emphase sur le lien entre culture et capacité d'innovation représente un apport intéressant que nous souhaitons mettre en avant dans la présente thèse. En effet, la littérature sur l'innovation publique prend trop rarement en compte ces éléments culturels (Büschgens et al., 2013), notamment parce que ceux-ci sont souvent difficiles à identifier et à mesurer (Martin, 2002; Schedler et Proeller, 2007; Schein, 1985) ou parce que cela nécessite de mobiliser des méthodologies qualitatives longues et difficiles à

⁴⁵ Article 1 : *Gestion et Management Publics*, 2018

⁴⁶ Article 6 : chapitre in « La gestion du changement en contextes et milieux organisationnels publics », 2019.

⁴⁷ Article 7 : soumis pour publication.

⁴⁸ Article 1 : *Gestion et Management Publics*, 2018

valoriser dans des revues qui, par leur format court et leur ligne éditoriale, privilégient plutôt les études quantitatives et les questionnements très spécifiques.

ENCADRÉ 3 APPORTS TRANSVERSAUX SUR LE CONTEXTE

En résumé, les articles de cette thèse contribuent à montrer que le développement de la capacité d'innovation publique prend place dans un contexte particulier, qui serait notamment marqué par des éléments liés au contexte :

- sociétal, parmi lesquels une forte attente de la société pour que l'administration publique devienne plus innovante. Une attente qui suscite des tensions entre l'adaptation et le repli, ainsi que des postures peu critiques notamment dans la littérature sur l'innovation publique ;
- institutionnel, notamment une forte complexité des processus décisionnels au sein du secteur public qui s'accroît lorsque l'innovation est elle-même complexe, ainsi qu'une tension fondamentale, celle d'assurer l'innovation dans un secteur public conçu pour l'exploitation et aux ressources limitées. Point qui relève du contexte (et non du processus) tant cela semble être une tension récurrente au sein des organisations publiques.
- organisationnel, parmi lesquels le caractère souvent hybride des organisations publiques et enfin,
- culturel, de manière transversale, aux niveaux macro (le pays) et méso (le secteur public) tels que l'aversion au risque, la tendance à éviter de se mettre en avant ou encore le compromis par le bas, qui affectent souvent négativement l'innovation publique.

Pistes de recherches futures sur le contexte

Ces apports sur le contexte dans lequel se développe la capacité d'innovation laissent plusieurs questions ouvertes. Quatre pistes intéressantes pourraient être suivies pour approfondir ces premiers résultats :

- En écho à nos résultats sur la valorisation sociale de l'innovation, d'autres recherches pourraient explorer et comparer les sens que recouvre l'innovation dans l'esprit des différents acteurs impliqués : employé·e·s publics, managers, spécialistes, responsables politiques, usager·e·s, contribuables, etc. De nouvelles méthodes telles que l'analyse factorielle (ou analyse de vignettes) (Auspurg et Hinz, 2014) permettraient ainsi d'analyser les critères qui font que, d'un groupe d'acteurs à un autre, un même projet est tantôt perçu comme innovant, tantôt non, tout en minimisant les biais liés à la désirabilité sociale. Une fois ces perceptions d'acteurs cartographiées, nous serions davantage en mesure de comprendre pourquoi les groupes d'acteurs (politiques, usager·e·s, managers, etc.) agissent comme ils le font sur le déroulement de l'innovation.

- Du point de vue du contexte institutionnel, de nombreuses spécificités du secteur public font que l'innovation s'y déroule de manière singulière. Toutes les recherches s'intéressant à ces spécificités contextuelles (politisation, large ouverture aux parties prenantes, principe de la base légale, etc.) seraient utiles pour mieux comprendre les similitudes et les différences avec l'innovation dans le secteur privé (Kattel, 2015).
- À l'échelle organisationnelle, le contexte de développement de la capacité d'innovation pourrait être davantage approfondi en empruntant la piste d'éléments organisationnels tiers susceptibles d'affecter l'innovation. Les différents articles de cette thèse ont abordé le contexte de l'innovation d'un point de vue plutôt macroscopique. Pour compléter nos réponses concernant le contexte entourant le développement de la capacité d'innovation publique, il serait pertinent de s'intéresser à des éléments tels que l'environnement de travail, les nouvelles manières d'organiser le travail (Moll et de Leede, 2017; Vandenberg, 2018), la structure organisationnelle, ou encore les ressources à disposition (Walker, 2006).
- Sur le contexte culturel, il serait notamment intéressant de compléter l'étude des traits culturels macro et méso par des études plaçant la focale sur les niveaux micro (l'organisation) et nano (l'entité ou l'équipe), afin de voir comment, dans un contexte donné, toutes ces caractéristiques interfèrent avec l'innovation publique. Si elles jouent un rôle de frein, comment freinent-elles l'innovation ? Par quel(s) mécanisme(s) ? Même si nous proposons déjà quelques pistes d'action⁴⁹, une réflexion de plus grande ampleur pourrait également porter sur les stratégies à mettre en œuvre par l'organisation afin de minimiser, contourner ou même faire évoluer les freins culturels à l'innovation publique.

⁴⁹ Article 1 : *Gestion et Management Publics*, 2018.

ENCADRÉ 4 PISTES DE RECHERCHE SUR LE CONTEXTE

Pour résumer, cette thèse invite les recherches futures à investiguer davantage le contexte de développement de la capacité d'innovation publique en se focalisant notamment sur :

- la multiplicité des perceptions et définitions de l'innovation publique chez les différents acteurs,
- les particularités du secteur public vis-à-vis de l'innovation,
- les éléments organisationnels (peu traités dans cette thèse) et leurs liens avec l'innovation publique et enfin,
- le contexte culturel, notamment micro (organisation) et nano (équipe et entité).

6.3. Apports et pistes sur le processus

Pour rappel, la question générale de recherche était formulée ainsi : **comment évolue la capacité d'innovation publique, en particulier la perception qu'en ont les acteurs et les jeux de pouvoir qui l'entourent ?**

Apports transversaux

Comme précisé plus haut, par « processus » ce qui nous intéresse ici n'est pas le déroulement (l'expérience) d'innovation, mais le processus de développement de la capacité d'innovation.

Pour répondre à cette question, nous proposons tout d'abord une lecture historique permettant de mieux saisir comment les organisations publiques transitent vers un modèle de capacité d'innovation interne⁵⁰. Ce processus de développement est conçu comme un mouvement en trois époques idéales-typiques. Dans un premier temps (l'époque *bureaucratique*), l'innovation publique n'est pas l'affaire de l'organisation elle-même. Cette dernière s'appuie sur des idées et des décisions élaborées sans elle, le plus souvent au niveau politique. L'organisation est, à cette époque, entièrement dédiée à l'exploitation. Dans un second temps (l'époque *managériale*), souvent concomitant avec les réformes de type NGP, plus d'autonomie (et donc *d'accountability*) sont confiées aux organisations publiques, qui progressivement s'approprient l'innovation. Cependant, la structure et le mode de fonctionnement étant trop orientés sur la performance de l'exploitation – et les structures étant essentiellement organisées de manière fonctionnelle – l'innovation est logiquement confiée à des spécialistes, des structures internes de support, ou des consultants. Ce n'est que depuis récemment (l'époque post-NGP), que l'idée de rendre toutes les entités d'une administration capables d'innover a commencé à se répandre. La capacité d'innovation passe donc progressivement de

⁵⁰ Article 3 : *The Innovation Journal*, 2017.

l'extérieur vers le cœur de l'organisation publique, au cours de ces trois périodes. Ce processus est lent, car il implique des changements systémiques et profonds. Il est aussi très hétérogène : aujourd'hui les organisations publiques ne sont pas toutes au même stade. Au sein même des organisations publiques cohabitent parfois des entités fonctionnant selon le système *bureaucratique* avec d'autres largement plus proches du modèle post-NGP. La description de ce processus historique constitue un apport important de cette thèse sur le processus de développement de la capacité d'innovation.

Par ailleurs, il est possible d'appliquer à ce processus une approche interprétativiste (Pichault, 2009), c'est-à-dire centrée sur les perceptions des différents acteurs et plus largement sur la manière avec laquelle ils attribuent du sens au phénomène (Weick, 1995). C'est ce que cette thèse contribue très modestement à faire, notamment en mettant indirectement en évidence des différences de perception, comme par exemple des différences entre d'un côté une petite partie du monde académique (mais une partie relativement bien visible) apparemment très convaincue de l'importance de ce changement – au point de devenir moins critique sur sa pertinence⁵¹ ou alors de proposer des définitions de l'innovation qui englobent presque tout (Rogers, 2003) – et de l'autre, certains managers publics (il existe des différences de perception au sein même de ce groupe) qui, même s'ils sont assez convaincus, restent néanmoins prudents, comme en témoigne par exemple le scepticisme qu'ils peuvent parfois afficher à l'endroit de ce qui est considéré comme une innovation et ce qui ne l'est pas⁵².

ENCADRÉ 5 APPORTS TRANSVERSAUX SUR LE PROCESSUS

En bref, voici les principaux apports transversaux de cette thèse sur le processus de développement de la capacité d'innovation publique :

- Le développement de la capacité d'innovation accompagnerait l'évolution de l'administration publique, notamment en s'articulant autour de trois périodes (bureaucratique, managériale et post-NGP). Ce processus est lent et inégal.
- *Contribution plus indirecte et plus modeste* : ce processus serait perçu différemment par les acteurs, notamment par certains des milieux académiques et les praticiens.

Pistes de recherches futures sur le processus

Le processus de développement de la capacité d'innovation est certainement une des trois dimensions du cadre contextualiste pour lequel les apports de cette thèse sont les

⁵¹ Article 5 : *Innovations*, 2019.

⁵² Article 1 : *Gestion et Management Publics*, 2018.

plus modestes. Par conséquent, de nombreuses pistes de recherche restent ouvertes. Voici quelques pistes intéressantes :

- Tout d'abord à propos de la description du processus d'évolution de la capacité d'innovation publique en trois étapes. Celle-ci reste à ce stade globale et demanderait à être affinée dans différents pays (pour lesquels ces trois périodes, notamment la managérialisation de la NGP, ont eu des ampleurs différentes (Pollitt et Bouckaert, 2011)). Elle peut paraître déterministe, autrement dit, elle peut laisser penser que ce déroulement est inéluctable et quasiment causal. C'est pourquoi il serait intéressant de voir si d'autres évolutions sont observables. Cette description appelle également un approfondissement au niveau organisationnel. Nous faisons l'hypothèse qu'aujourd'hui les organisations sont à des stades différents, le plus souvent combinant des éléments de ces trois étapes. Cependant c'est une hypothèse qui demande encore à être validée au niveau organisationnel. Une recherche intéressante consisterait à examiner la proportion de ces trois modèles (bureaucratique, managérial, post-NGP) dans le fonctionnement de différentes organisations publiques. Il serait ensuite possible de comparer les profils des organisations à la lumière de leur capacité d'innovation.
- Une fois ce processus davantage décrit et mis en lien avec la capacité d'innovation, appliquer l'approche interprétativiste serait fort intéressant, ce que notre thèse ne fait que partiellement. Pour aller plus loin, il serait intéressant de convier les perspectives de nombreux acteurs sur le phénomène et notamment celle des employé·e·s publics n'ayant pas de fonction managériale. Les *street level bureaucrats* sont souvent oubliés des études sur l'innovation publique, alors qu'ils sont centraux dans la fourniture des prestations publiques (Lipsky, 1980), comme l'ont montré les tenants du mouvement de la qualité (Deming, 1986) et de la qualité dans le secteur public (Emery, 2009). Leur perception et leurs actions sont selon nous la clef de voûte de la capacité d'innovation. Or, le développement de la capacité d'innovation implique souvent une série de changements organisationnels et des modifications des modes de travail, voire une augmentation de la charge de travail pour les collaborateurs et collaboratrices. Si ces derniers ne sont pas convaincus de l'utilité et du sens de cette nouvelle prestation, c'est-à-dire que si celle-ci *ne crée pas de sens* à leurs yeux (Weick, 1995), ou qu'elle est perçue comme trop déviante voire en conflit avec leurs propres intérêts (Alter, 2000, 2002a), ils ont le pouvoir de freiner ou de contourner ce nouveau dispositif (Keiser, 2010). Selon cette logique, les collaborateurs et collaboratrices pourraient être consultés voire impliqués même lorsqu'il s'agit d'innovations qui ne leur sont *a priori* pas destinées. Cette idée se retrouve assez peu dans la littérature sur l'innovation publique. Celle-ci considère plutôt qu'il faut surtout impliquer les acteurs qui sont visés par l'innovation (le concept d'usager-e-

innovateur·trice est déjà ancien dans le secteur privé (von Hippel, 1986)) et pas nécessairement les collaboratrices et collaborateurs de base lorsqu'ils ne sont pas la cible de l'innovation.

- Appliquer l'approche dite politique (Crozier et Friedberg, 1977; Cyert et March, 1963; Pfeffer, 1981) serait également très porteur car le processus de développement de la capacité d'innovation publique est *a priori* marqué par une forte incertitude, comme par ailleurs tout ce qui concerne l'innovation (Akrich et al., 1988). Par conséquent, les jeux d'acteurs seraient plus intenses, les conflits plus saillants (Alter, 1999) et les redéfinitions du pouvoir dans l'organisation certainement plus fréquentes (Crozier et Friedberg, 1977), car au final, internaliser la capacité d'innovation revient à partiellement priver certains acteurs de leurs zones de pouvoir, pour le confier à d'autres. Comme nous le suggérons dans la section sur les questions générales de recherche, le développement de la capacité d'innovation publique provoque potentiellement un double glissement : de l'extérieur (des consultants privés, parlementaires, etc.) vers l'intérieur de l'organisation (managers publics, spécialistes, collaborateurs et collaboratrices, etc.) et du haut vers le bas. Sur ce dernier point, il serait très intéressant de comprendre comment les *street-level bureaucrats* font valoir leur connaissance du terrain et des besoins des usager·e·s pour faire pencher les jeux de pouvoir autour de l'innovation en leur faveur. Ce d'autant plus que les managers sont de plus en plus incités à impliquer davantage leurs collaborateurs et collaboratrices aux processus de décision en lien avec l'innovation (Maroulis et Wilensky, 2014). Il serait tout aussi intéressant de voir comment ce processus de développement de la capacité d'innovation rabat les cartes d'un jeu de pouvoir prégnant depuis un certain temps au sein de l'administration publique : celui qui concerne les responsables politiques et les managers publics (Emery et Giaque, 2005b). Tout porte à croire que le rôle des managers publics, qui se renforce depuis les réformes de type NGP (Teske et Schneider, 1994) et se politise (Fortier et al., 2016), va continuer dans cette lancée. En effet, ces derniers sont, comme évoqué plus haut, invités à prendre beaucoup plus le *leadership* de l'innovation (Bernier et Hafsi, 2007; Piening, 2013), même si cela implique parfois de contourner les règles et dépasser leurs prérogatives au détriment de l'acteur politique (Behn, 1998). Cela étant dit, d'autres éléments suggèrent à l'inverse que le processus de développement de la capacité d'innovation publique n'est pas forcément favorable aux managers publics :
 - Tout d'abord, parce que le renforcement des démarches *bottom-up* invite (voire force) les managers publics à déléguer du pouvoir de décision, comme venons de l'expliquer.
 - Argument renforcé par le caractère peu standardisable et contrôlable de l'innovation qui fait que contrairement aux situations stables et prévisibles,

l'innovation semble moins bien se prêter à une planification poussée (Nizet et Pichault, 2011). Le manager public n'est donc pas en mesure de « contrôler » l'ensemble du déroulement de l'innovation, mais doit encore une fois céder une certaine autonomie à ses collaborateurs et collaboratrices pour que l'innovation aboutisse. C'est l'approche dite du management par *groping along* (Behn, 1988; Borins, 2001).

- Enfin, parce que les responsables politiques jouent encore souvent un rôle crucial direct sur la capacité d'innovation de l'administration publique. C'est ce que suggèrent en filigrane la plupart nos études. Nous avons vu qu'ils pouvaient à la fois porter le projet d'innovation, le soutenir et créer un environnement favorable à son développement ou à l'inverse le paralyser⁵³. Ce constat est peut-être d'autant plus fort en Suisse, pays dans lequel les acteurs politiques (du pouvoir exécutif) sont à la fois des représentants élu·e·s et des ministres, en charge d'un portefeuille de politiques publiques. Ces acteurs recourront probablement à d'autres critères pour réaffirmer la légitimité de leur pouvoir sur le déroulement des innovations, notamment la légitimité politique qui leur est conférée par les élections (DeLeon, DeLeon, et Robert, 2000). Ce qui au passage délégitimerait les managers publics.

Ces exemples, loin d'être exhaustifs, montrent bien qu'il serait tout à fait pertinent de conduire des études appliquant l'approche politique au développement de la capacité d'innovation publique.

ENCADRÉ 6 PISTES DE RECHERCHE SUR LE PROCESSUS

Trois pistes de recherche (entre autres) seraient donc intéressantes à suivre afin de continuer l'exploration du processus de développement de la capacité d'innovation :

- Affiner la description du processus historique conduisant au développement de la capacité d'innovation notamment en fonction des contextes.
- Analyser davantage les perceptions des différents acteurs sur ce processus de développement, pour mieux comprendre leur potentielle influence.
- Analyser ce processus de développement de la capacité d'innovation interne des organisations publiques sous l'angle de la redéfinition des jeux de pouvoir qu'il entraîne.

⁵³ Article 2 : *Politique et Management Publics*, 2017.

6.4. Apports et pistes sur l'interaction contenu-contexte

Pour rappel, la question générale de recherche était : **comment le contenu de la capacité d'innovation est-il affecté par le contexte interne et externe de l'organisation qui la développe ?**

Apports transversaux

La contingence du contenu de la capacité d'innovation au contexte ressort en filigrane dans la présente thèse, sous forme de propositions théoriques, mais également à travers un cas illustratif. Comme nous l'avons vu dans la sous-section 6.1, les six dimensions (contenu) du modèle théorique⁵⁴ de la capacité d'innovation répondent, point par point, aux spécificités publiques de l'innovation⁵⁵. Par exemple, nous avons vu que la capacité de connexion (Bekkers et Tummers, 2018) fait écho à la multitude d'acteurs avec lesquels les organisations publiques doivent composer. Autre exemple, la capacité de *leadership* (Miao et al., 2018) agit en miroir de l'importance des canaux hiérarchiques dans la prise de décision des administrations publiques. Nous ne pouvons donc pas affirmer avec certitude que ce modèle de la capacité d'innovation ne puisse pas s'appliquer également aux entreprises privées. Nous ne voulons pas non plus laisser penser que le contenu de la capacité d'innovation serait uniquement le fruit de son contexte, ce qui serait vraisemblablement réducteur. Pour autant nous pouvons avancer que le contenu de la capacité d'innovation tel que nous l'avons modélisé est particulièrement adapté aux spécificités des organisations publiques, des processus et des freins de l'innovation publique. Le cas illustratif du vote électronique genevois⁵⁶ donne un bon exemple de l'adaptation d'une capacité d'innovation construite en miroir des spécificités contextuelles. Dans celle-ci, les réseaux d'acteurs (qui incarnent dans cet article la capacité d'innovation) prennent des formes (composition, qualité des liens entre acteurs, etc.) différentes selon le contexte. En l'occurrence la forme du réseau d'acteurs qui nous intéresse ici, semble particulièrement adaptée au contexte de forte complexité institutionnelle et technique qui entoure le projet.

De plus, les premiers examens statistiques effectués dans deux articles de la présente thèse mettent en lumière les éléments de contexte qui semble le plus affecter le contenu de la capacité d'innovation. À ce stade, mais cela demanderait à être vérifié plus amplement, le contenu de la capacité d'innovation semble moins fluctuer avec des éléments tels que la taille de l'organisation, l'échelon institutionnel (en Suisse, son échelon dans le fédéralisme), ou la région (le canton), qu'avec l'hybridité organisationnelle, respectivement la *publicitude* de l'organisation⁵⁷. Nous montrons par exemple que des

⁵⁴ Article 4 : *The Innovation Journal*, 2019.

⁵⁵ Article 6 : chapitre in « La gestion du changement en contextes et milieux organisationnels publics », 2019.

⁵⁶ Article 2 : *Politique et Management Publics*, 2017.

⁵⁷ Article 6 : chapitre in « La gestion du changement en contextes et milieux organisationnels publics », 2019.

différences significatives en termes de profil de capacité d'innovation apparaissent entre les organisations hybrides et les organisations régaliennes⁵⁸. Plus que cela encore, nos données suggèrent que les mécanismes même de la capacité d'innovation seraient différents entre ces deux types d'organisation : dans les organisations hybrides, l'innovation reposerait davantage sur une capacité interne. À l'inverse, dans les organisations régaliennes, l'innovation s'appuierait plus sur les capacités à innover émanant d'acteurs externes⁵⁹. Un indice qui laisserait penser que le contenu évolue avec la tendance du contexte public à s'hybrider.

Toutefois, en l'absence de données longitudinales, ou transversales entre les différents contextes, il n'est pas possible de décrire avec précision le véritable rôle du contexte sur le contenu dans les cas évoqués ici. Il est encore moins possible de traiter à partir de nos résultats, le rôle que peut jouer le contenu sur le contexte.

ENCADRÉ 7 APPORTS TRANSVERSAUX SUR L'INTERACTION CONTENU-CONTEXTE

Ce que nous pouvons avancer sur la base de nos études peut être résumé ainsi :

- La forme que revêt la capacité d'innovation semble en partie contingente au contexte du secteur public et à la complexité institutionnelle et technique de son contexte, sans qu'il ne soit question cependant de déterminisme environnemental.
- Des indices suggèrent que certains éléments liés au contexte de l'innovation publique, tels que l'hybridité organisationnelle, semblent davantage interférer avec le contenu de la capacité d'innovation comparativement à d'autres (comme la taille par exemple).

Pistes de recherches futures

Les apports de cette thèse exposés ci-dessus montrent que tant le contexte que le contenu ont été pris en considération et que la contingence, au moins partielle, du contenu au contexte sert d'hypothèse de travail à tous nos articles, même si ce lien ne fait pas l'objet d'une analyse spécifique. Il serait intéressant de ce fait, d'approfondir l'approche contingente, notamment en examinant l'idée selon laquelle la capacité d'innovation d'une organisation pourrait prendre la forme la plus adéquate (en se basant par exemple sur notre modèle en six dimensions⁶⁰) pour lever ou contourner les freins à l'innovation les plus prégnants à l'œuvre dans son environnement. Certains contextes internes ou externes présentent par exemple, une aversion au risque particulièrement élevée⁶¹. Dans ces cas, la capacité d'innovation de l'organisation reposera en grande partie sur sa

⁵⁸ Article 6 : chapitre in « La gestion du changement en contextes et milieux organisationnels publics », 2019.

⁵⁹ Article 7 : soumis pour publication.

⁶⁰ Article 4 : *The Innovation Journal*, 2019.

⁶¹ Article 1 : *Gestion et Management Publics*, 2018.

capacité à créer un climat propice au risque ou *ad minima*, sur la créativité qu'elle mobilise pour contourner les freins relatifs à cette aversion (une des dimensions essentielles de notre modèle de la capacité d'innovation). Autre exemple, plusieurs indices suggèrent que les administrations publiques suisses jouissent de bons réseaux d'acteurs, en comparaison internationale^{62,63}. Le contexte institutionnel serait, dans ce cas précis, favorable à l'innovation publique. À la lumière de cela, il serait intéressant d'examiner si la capacité d'innovation des organisations publiques suisses repose moins sur la capacité de ces organisations à se connecter (autre dimension du modèle) et davantage sur d'autres aspects plus critiques (comme par exemple le *leadership*), en comparaison avec des contextes dans lesquels la connexion entre les organisations publiques est plus difficile. De nombreuses autres variables contextuelles (agenda politique, nouvelle réglementation, adoption massive d'une innovation dans un champ, etc.) pourraient potentiellement faire varier le contenu pertinent de la capacité d'innovation, même si comme nous l'avons dit, le contenu de la capacité d'innovation ne doit pas être réduit à sa simple contingence au contexte. Pour observer au mieux de telles variations, les analyses longitudinales ou comparatives (études de cas multiples (Yin, 1981)) peuvent être préconisées.

À l'inverse, et comme mentionné plus haut, le rôle que joue le contenu de la capacité d'innovation publique sur le contexte du développement de cette capacité n'est que très peu traité dans les articles de cette thèse, ni d'ailleurs dans la littérature. Il est pourtant possible d'imaginer que le contexte évolue aussi en fonction de la capacité d'innovation des organisations publiques. Il n'est qu'à penser au problème lié au manque de transversalité qui peut marquer, comme nous l'avons vu, le contexte dans lequel les organisations publiques évoluent. Partant de cela, si l'on imagine que les organisations d'un champ développent de manière poussée leurs capacités de connexion et d'apprentissage, il est fort probable que ce problème de fonctionnement en silo soit atténué sinon complètement minimisé. Pour donner un autre exemple, il est possible d'imaginer que le développement des dimensions de la capacité d'innovation d'un ensemble d'organisations publiques affecte l'hybridité qui marque, comme nous l'avons vu, le contexte de certains pans du secteur public. En étant davantage capables d'innover, les organisations publiques seraient peut-être plus connectées aux autres secteurs (privé, et tiers-secteur) et le contexte tendrait donc à s'hybrider encore davantage, ou à l'inverse, nouvellement capables d'innover par elles-mêmes les organisations pourraient se passer des services d'organisations provenant de secteurs tiers et l'hybridation tendrait alors à diminuer. Toutes ces idées sont évidemment des spéculations mais qui justifieraient que

⁶² Article 1 : *Gestion et Management Publics*, 2018.

⁶³ Article 2 : *Politique et Management Publics*, 2017.

de futures études se penchent également sur le rôle du contenu de la capacité d'innovation publique sur le contexte.

ENCADRÉ 8 PISTES DE RECHERCHE SUR L'INTERACTION CONTENU-CONTEXTE

- Analyser comment le contenu de la capacité d'innovation (en se basant par exemple sur le modèle en six dimensions) varie avec le contexte interne et externe de l'organisation au regard de l'innovation.
- Etudier également comment le contenu de la capacité d'innovation peut à son tour affecter le contexte.

6.5. Apports et pistes sur l'interaction contenu-processus

Pour rappel, la question générale de recherche était la suivante : **comment le contenu de la capacité d'innovation interfère-t-il avec son processus de développement ?**

Apport transversal

Cette thèse contribue à mettre en lumière un des aspects de l'interaction entre le contenu de la capacité d'innovation et son processus de développement. Ceci notamment à travers l'article sur l'ambidextrie organisationnelle⁶⁴. Il y est proposé que l'ambidextrie organisationnelle (présentée comme une des émanations de la capacité d'innovation publique) change de forme à mesure qu'évolue l'idée même d'innovation dans le secteur public. L'ambidextrie passe d'inexistante à l'époque bureaucratique à *structurelle* (c'est-à-dire que l'innovation et l'exploitation sont confiées à des structures différentes spécialisées au sein de l'organisation) dans les années des réformes managériales. Au tournant de l'époque post-NGP, l'ambidextrie organisationnelle tendrait à devenir plus *contextuelle*. En d'autres termes, l'exploitation et l'innovation ne serait plus confiées à des structures spécialisées, mais chacun au sein de l'organisation contribuerait aux deux activités.

L'autre apport de la présente thèse à la connaissance sur les interactions contenu-processus se trouve dans les liens potentiels entre le développement de la capacité d'innovation et l'hybridation des organisations publiques. Plus spécifiquement, nous avons montré que le contenu de la capacité d'innovation dépendait grandement de l'hybridité organisationnelle⁶⁵ (cf. sous-section sur les interactions entre le contenu et le contexte). Même si cette question n'est qu'indirectement traitée et que nous ne prétendons pas introduire une quelconque causalité ici, ces résultats suggèrent que le développement de la capacité d'innovation publique est peut-être lié au processus d'hybridation des organisations publiques, qui a lieu depuis toujours mais de manière particulièrement intense depuis la fin du XX^e siècle et les réformes de type NGP (Emery et

⁶⁴ Article 3 : *The Innovation Journal*, 2017.

⁶⁵ Hybridité que nous examinons ici sous l'angle du syncrétisme entre secteurs public et privé. L'hybridation avec le tiers-secteur n'est pas directement prise en compte dans cette thèse.

Giauque, 2005a, 2007; Pollitt et Bouckaert, 2011). Finalement, le développement de capacités internes aux organisations publiques n'est-elle pas la suite logique de leur autonomisation stratégique comme l'avait déjà montré Moore (2000) ? Ne faut-il pas doter les organisations de capacités qui leur donnent les moyens de déployer leurs objectifs stratégiques (Renard et Saint Amant, 2003), en l'occurrence la stratégie d'adaptation par l'innovation ? Ces questions mériteraient d'être approfondies.

ENCADRÉ 9 APPORT TRANSVERSAL SUR L'INTERACTION CONTENU-PROCESSUS

- Le contenu de la capacité d'innovation, notamment l'ambidextrie organisationnelle, évolue avec son processus de développement.
- Le processus de développement de la capacité d'innovation est probablement lié aux réformes de type NGP et aux dynamiques d'hybridation qui s'en suivirent.

Piste de recherche future

Si nous avons (partiellement) exploré le rôle que joue le processus de développement sur le contenu, il serait pertinent d'analyser comment, à l'inverse, ce processus de développement de la capacité d'innovation (qui potentiellement touche une partie conséquente du secteur public) est lui-même nourri par le contenu ou par le degré de développement de la capacité d'innovation. Nous faisons l'hypothèse que ce lien s'apparente à un développement logarithmique, à l'image de la « courbe d'apprentissage » qui, dans la théorie économique, prétend que le coût de production d'un bien diminue à mesure que le nombre total d'unités produites augmente, et ce grâce à la connaissance acquise par l'expérience (Wright, 1936). Au début, quand la capacité d'innovation serait encore très peu développée, chaque expérience d'innovation marginale entraînerait potentiellement un apprentissage substantiel et par conséquent, dynamiserait le processus de développement de la capacité d'innovation. En revanche, lorsque l'organisation atteindrait un niveau de maturité avancé de capacité d'innovation (contenu), l'apprentissage marginal des expériences d'innovation serait plus faible et le développement de la capacité d'innovation plus difficile. À ce stade, le processus de développement ralentirait, voire stagnerait. C'est une piste à tester empiriquement, en utilisant notamment des données longitudinales sur le développement de la capacité d'innovation au sein de différentes organisations publiques. Si cette hypothèse venait à être validée, notre compréhension du développement de la capacité d'innovation au regard du niveau de maturité déjà atteint par l'organisation pourrait être affinée.

ENCADRÉ 10 PISTE DE RECHERCHE SUR L'INTERACTION CONTENU-PROCESSUS

En résumé, nous proposons :

- d'analyser comment le niveau de développement du contenu de la capacité d'innovation dans une organisation influence l'apprentissage organisationnel et donc le processus de développement de cette capacité.

6.6. Apports et pistes sur l'interaction processus-contexte

La dernière question générale de recherche était, pour rappel, ainsi formulée : **comment le processus de développement de la capacité d'innovation publique interfère-t-il avec son contexte ?**

Les articles de cette thèse n'ont pas directement contribué à répondre à cette ultime question, même si plusieurs pistes sont possibles pour y parvenir. Les recherches futures pourraient par exemple commencer par étudier le rôle du contexte (sociétal, institutionnel, organisationnel, culturel) sur le processus (le déroulement, les acteurs, les jeux de pouvoir, les interprétations) de développement de la capacité d'innovation des organisations publiques. Au niveau institutionnel (le secteur public), le contexte politique, la perception de l'administration par les usager·e·s, etc. sont tout autant d'éléments susceptibles de dynamiser, respectivement freiner le processus de développement de la capacité d'innovation publique. Au niveau d'une organisation publique, d'autres éléments contextuels tels que la mise à l'agenda de l'innovation par les autorités politiques, les pressions à l'isomorphisme (à l'imitation, à la conformité, etc.) du champ de l'organisation, ou d'autres contraintes extérieures par exemple vont probablement conduire à un développement plus rapide ou plus lent de la capacité d'innovation publique.

En retour, il serait pertinent d'étudier le rôle des processus de développement de la capacité d'innovation sur le contexte. Au niveau de toute l'administration publique, le développement généralisé de la capacité d'innovation risque par exemple d'influencer la culture du secteur public, le rôle des acteurs politiques, ou encore la perception et les attentes qu'ont les usager·e·s de leur administration publique. En adoptant une approche systémique, il est possible d'imaginer qu'une administration qui se dirige vers plus d'innovation peut très bien satisfaire ces attentes (boucle de rétroaction négative, qui inhibe l'intrant (De Rosnay, 1975; Méléze, 1990)), ou à l'inverse en susciter encore davantage (boucle de rétroaction positive, qui stimule l'intrant). Il est aussi possible que davantage d'innovations conduise à plus de méfiance et d'attention portée aux échecs de l'administration... Au niveau de l'organisation, le développement de la capacité d'innovation peut éventuellement atténuer la prégnance de certains freins à l'innovation situés au niveau du contexte (culture, structure, etc.), mais ce ne sont là que des hypothèses qu'il reste à explorer.

ENCADRÉ 11 PISTES DE RECHERCHE SUR L'INTERACTION PROCESSUS-CONTEXTE

En somme, il serait intéressant d'étudier davantage :

- Le rôle du contexte (sociétal, institutionnel, organisationnel, culturel) sur le processus (le déroulement, les acteurs, les jeux de pouvoir, les interprétations) de développement de la capacité d'innovation des organisations publiques.
- Le rôle des processus de développement sur le contexte de l'innovation publique, à l'interne et à l'externe de l'organisation.

Reprenant la structure de la Figure 2 sur les questions générales de recherche, la Figure 3 synthétise les principaux apports transversaux de cette thèse et la Figure 4, les pistes de recherche qui viennent d'être présentées.

FIGURE 3 SYNTHÈSE DES APPORTS DE LA THÈSE AUX QUESTIONS GÉNÉRALES SUR LE DÉVELOPPEMENT DE LA CAPACITÉ D'INNOVATION

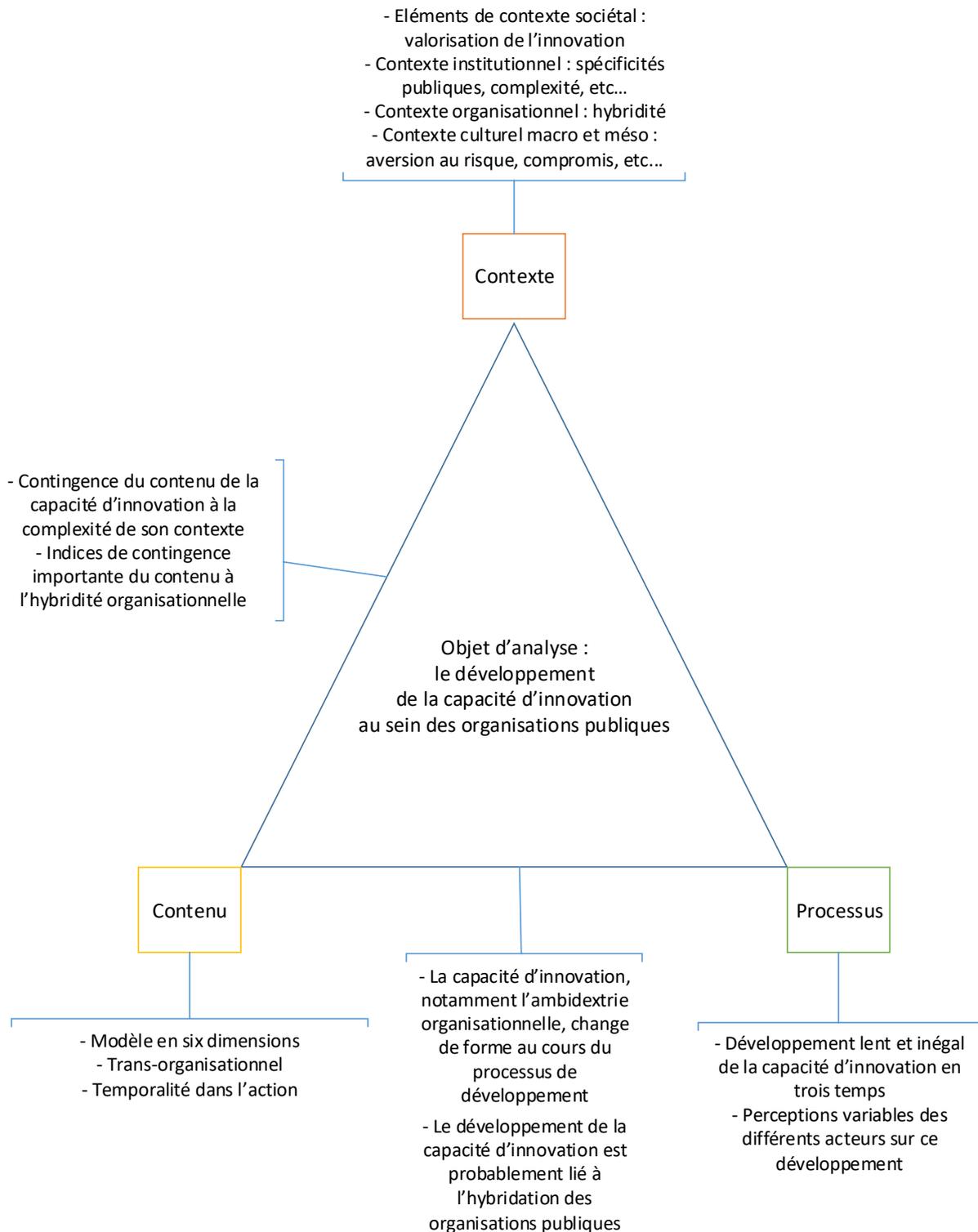
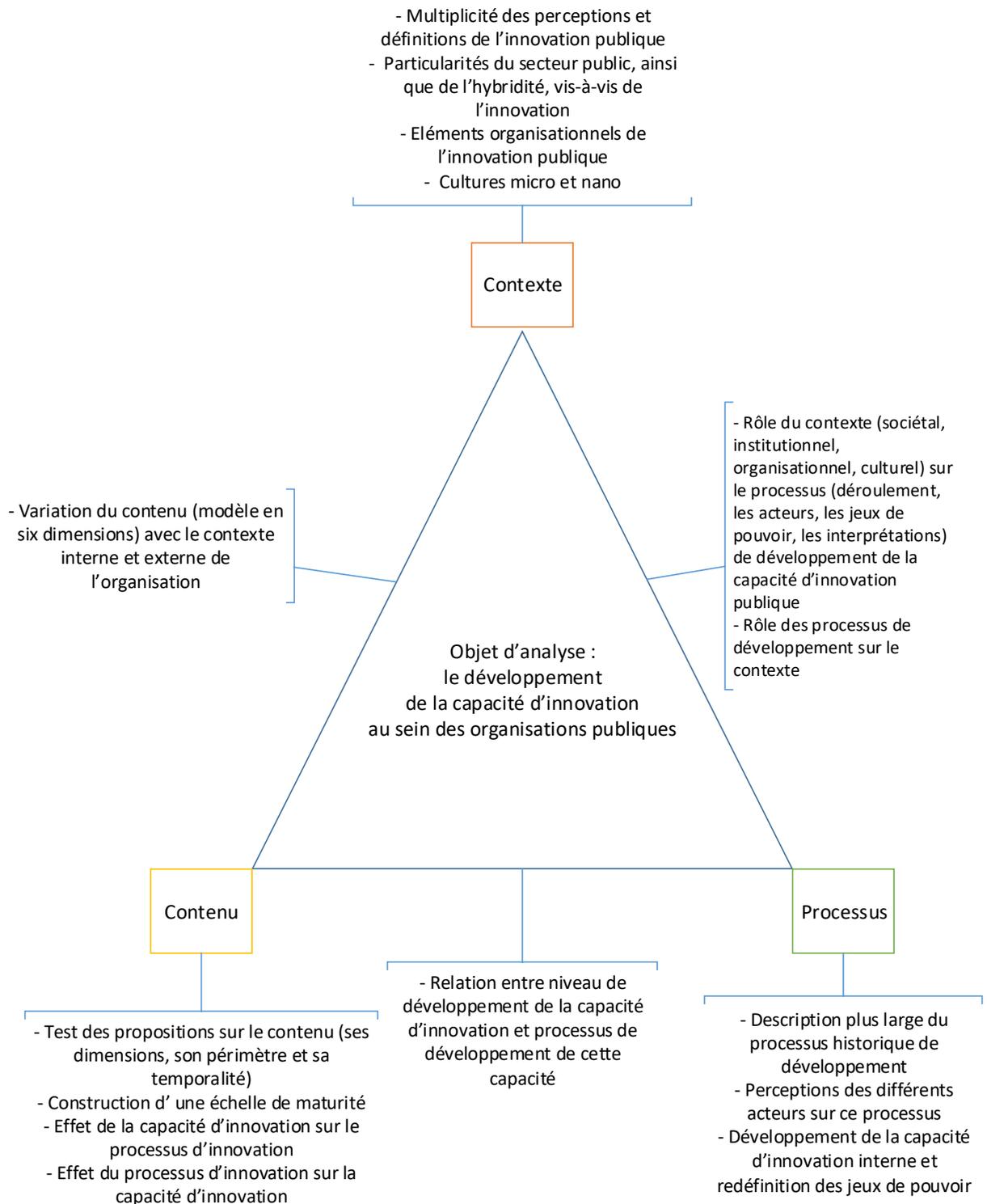


FIGURE 4 SYNTHÈSE DES PISTES DE RECHERCHE SUR LE DÉVELOPPEMENT DE LA CAPACITÉ D'INNOVATION



7. Conclusion

Cette thèse par articles offre une série de regards croisés sur le développement de la capacité d'innovation publique. La section précédente s'est appliquée à faire ressortir de ce corpus des apports transversaux et des pistes de recherche.

En plus de cela, cette thèse présente aussi quelques apports méthodologiques, ainsi que des contributions pour la pratique que nous présentons ci-dessous.

7.1. Apports méthodologiques

Une thèse en sciences sociales peut aborder un phénomène de deux manières, en se concentrant sur une question particulière et en la traitant de fond en comble ; ou en soulevant plusieurs aspects de ce phénomène pour le comprendre certes plus en surface, mais de manière plus intégrée dans son système. Cette thèse s'inscrit clairement dans cette seconde catégorie. Son point faible est peut-être le manque d'approfondissement de l'ensemble des concepts utilisés, mais son atout réside dans sa vision intégrée qui offre une certaine triangulation des points de vue sur le phénomène central, en l'occurrence celui de la capacité d'innovation publique et de son développement.

À trois reprises dans cette thèse, nous avons recouru à une revue systématique de la littérature. Une telle systématisme ne peut bien sûr jamais être garantie. Pour autant, certaines méthodes de récolte et traitement des documents sont particulièrement transparentes et donnent lieu à des revues de littérature quasiment répliquables (Torraco, 2005). Ces méthodes systématiques sont désormais largement utilisées et débouchent souvent sur des recherches très citées, à l'exemple d'une étude devenue incontournable sur l'innovation publique (de Vries et al., 2016). Nous pensons que les articles de la présente thèse qui ont fait appel à cette méthode, ont modestement contribué à cette dynamique vers davantage de systématisme dans les revues de littérature en management public.

L'usage d'un comité d'experts pour évaluer un modèle théorique⁶⁶ est relativement peu répandu en sciences administratives et en cela constitue selon nous, l'autre apport méthodologique de cette thèse. Cette démarche peut s'apparenter à la technique Delphi (Gibson, 1998; Landeta, 2006), elle est aussi basée sur la récolte d'avis d'un comité d'experts ; mais elle n'est pas un Delphi. La technique Delphi cherche à trouver un consensus entre les chercheurs sur un sujet. Celle que nous avons utilisée ne permet pas aux experts d'échanger ensemble et donc d'arriver à un consensus. Néanmoins elle suscite peut-être davantage d'idées radicales. Ce serait l'avantage de cette technique. Un de ses inconvénients réside dans sa propension à engendrer une profusion d'idées parfois contradictoires qu'il faut ensuite trier et évacuer pour construire un modèle qui ne soit

⁶⁶ Article 4 : *The Innovation Journal*, 2019.

pas trop complexe et chaotique. C'est une recommandation que nous adresserions à quiconque souhaite s'engager dans une méthode similaire.

7.2. Contributions pour la pratique

Les recherches en sciences sociales sont souvent critiquées pour n'être pas assez accessibles pour le monde de la pratique ou du moins, le monde non académique. Dans le champ de l'administration publique, la portée pratique de la recherche est immédiate et si elle est bien communiquée, elle peut modestement améliorer l'action publique.

La présente thèse aspire à faire le pont entre ces deux mondes que sont la recherche scientifique et la pratique. Pour ce faire, chaque article, même le plus théorique, aboutit à des pistes d'actions ou à une réflexion sur les comportements que les acteurs de l'administration publique pourraient adopter à la lumière des résultats.

S'ajoute à cela un manuel entièrement dédié aux praticiens. Cet ouvrage vulgarise non seulement les travaux en lien avec cette thèse mais aussi de nombreux pans de la recherche sur l'innovation publique. De surcroît, ce manuel se conclut par un outil d'autodiagnostic de la capacité collective d'innovation utilisable par les managers et spécialistes de l'administration publique. Cet outil est construit sur la base du questionnaire présenté dans la section 5, qui contient les réponses de 222 managers publics d'organisations suisses romandes. Le principe est simple : chaque manager public, chef·fe de projet innovation ou spécialiste peut répondre à ce questionnaire, idéalement en constituant un groupe de travail, pour sa propre entité ou pour toute son organisation (même si la fiabilité du diagnostic est inversement proportionnelle à la taille de l'organisation). Les résultats qu'il donne sont ensuite comparés avec les *scores* moyens des autres organisations publiques romandes et plus précisément, d'autres organisations similaires (du même échelon dans le fédéralisme). Ce faisant, les répondant·e-s de cet autodiagnostic peuvent mettre en évidence les aspects de la capacité d'innovation pour lesquelles leur entité ou organisation est en dessous de la moyenne. Sur la base de ces résultats, nous invitons les répondant·e-s à développer des mesures qui priorisent les points faibles de leur organisation. Ils peuvent ainsi créer des pistes d'action « sur mesure » et contribuer à développer la capacité d'innovation de leur entité ou de leur organisation.

De manière générale, le message que nous souhaitons faire passer aux différents acteurs de l'administration publique à travers la présente thèse est le suivant : si vous souhaitez innover, alors concentrez vos efforts sur le développement de la capacité d'innovation de votre organisation. En cela, cette thèse se distingue de la majeure partie de la littérature spécialisée qui souvent promeut l'innovation sans traiter de la capacité organisationnelle qui la soutient. Par ricochet, cette littérature véhicule une image normative de l'innovation qui de moyen devient un but. À l'inverse, nous postulons qu'une organisation *capable* d'innover est supposée être en mesure de déterminer si une

innovation est vraiment nécessaire et adaptée pour elle. Cette organisation sera donc probablement moins sujette à l'adoption d'innovations par effet de mode ou de contrainte, peu pertinentes pour son cas et qui risquent de s'enliser (les « inventions dogmatiques »(Alter, 2000)). Si toutefois elle l'est (car en étant capable d'innovation, elle peut aussi être tentée d'innover plus !), elle saura mieux adapter l'innovation en question à son contexte et ses besoins. L'approche par la capacité est donc vraisemblablement un moyen de contourner les biais de jugement ou de la précipitation induites par la forte valorisation sociale de l'innovation.

Pour développer la capacité d'innovation d'une organisation publique, - c'est le second message que nous délivrons aux praticiens dans cette thèse -, il n'existe pas de formule magique universelle applicable partout. Chaque organisation présente des forces et des faiblesses du point de vue de l'innovation, qu'il s'agit de déterminer dans un premier temps. C'est d'ailleurs toute l'utilité *pratique* du modèle multidimensionnel de la capacité d'innovation et de l'outil de diagnostic qui y est associé, tels que proposés dans cette thèse.

Il existe de nombreux outils que les consultants et la littérature spécialisée proposent d'utiliser pour innover dans le secteur public (à l'exemple du *DIY toolkit* de NESTA⁶⁷). Or, l'usage de ces outils ne doit pas faire oublier que, tout comme l'innovation (Akrich et al., 1988; Gaglio, 2011), la capacité d'innovation d'une organisation publique est profondément dépendante de son contexte. Plus particulièrement, elle dépend du contexte organisationnel (culture, organisation du travail) qui constitue son terreau. Entre autres, la capacité d'innovation est largement tributaire du temps et de la confiance accordés aux collaborateurs et collaboratrices pour innover (Moll et de Leede, 2017). Cette idée est notamment présente dans le concept d'ambidextrie organisationnelle qui se retrouve dans plusieurs contributions de cette thèse. Par conséquent, le management de l'innovation repose en grande partie, non pas uniquement sur l'ajout d'outils et de méthodes, mais plutôt (et presque contre-intuitivement) sur le retrait relatif de la hiérarchie. Cette dernière devrait renoncer au réflexe du contrôle et céder plus d'autonomie et de ressources aux collaborateurs et collaboratrices pour qu'ils et elles innover. Selon ce point de vue, manager l'innovation c'est bien sûr la conduire mais c'est aussi et surtout la stimuler et entretenir la dynamique, la « flamme », d'innovation dans l'entité administrative. Cela afin de faire cohabiter au mieux les initiatives *top-down* avec les projets *bottom-up*. C'est entre autres, ce que nous entendons par *leadership* de l'innovation.

Un autre message aux praticiens que cette thèse souhaite délivrer est celui de l'activabilité relative des différents facteurs de l'innovation et de la capacité d'innovation publique. Certains des facteurs contextuels, comme la culture organisationnelle par

⁶⁷ <https://diytoolkit.org/>

exemple, ne sont pas des leviers que l'on peut actionner à volonté et à toute heure. Ce sont des éléments qui évoluent lentement et pour lesquels le pouvoir du management est limité. Le management a-t-il le pouvoir de développer la capacité d'innovation de son organisation, ou est-ce que cette dernière se développe ou se dégrade inéluctablement, en suivant des dynamiques profondes sur lesquelles le management est impuissant ? C'est une des questions que la littérature sur le management se pose depuis longtemps et qu'il est bon de poser également dans le cadre du management de l'innovation.

Enfin, un apport pratique de cette thèse est celui d'insister auprès des cadres sur le fait que l'innovation, puisqu'elle ne se fait pas sans capacité d'innovation, devrait passer par une implication large d'acteurs qui ne sont traditionnellement pas impliqués dans les processus de décision. Cette implication devrait être, dans la mesure du possible, une modalité récurrente dans la plupart des processus de décision autour de l'innovation en organisation.

Cette thèse s'est donnée pour objectif d'explorer le concept de capacité d'innovation publique. À travers ses sept articles, elle met en lumière plusieurs aspects de cette capacité collective et propose des pistes d'action pratiques. Cependant elle présente aussi plusieurs limites qui offrent encore d'autres perspectives de recherche que celles qui ont déjà été mentionnées plus haut.

7.3. Limites et perspectives

Les limites de l'approche par la capacité d'innovation

Nous mettons le concept de capacité d'innovation au centre de cette thèse, pour toutes les raisons évoquées dans la section 2. Pour autant, cette approche revêt au moins deux limites :

- Pour les organisations publiques, innover en mobilisant leur propre capacité d'innovation n'a pas que des avantages. Mentionnons tout d'abord les coûts liés au développement et à la maintenance d'une « solution » que l'on aura faite sur mesure et qui potentiellement aurait été moins chère d'acheter à une entreprise privée – pour qui cette même innovation n'aurait été qu'une adaptation d'une « solution » déjà éprouvée et rentabilisée ailleurs. L'innovation n'est donc pas épargnée par le débat du *make-or-buy* dans l'administration publique, débat qui ne date pas d'hier (Brown, Potoski, et Van Slyke, 2006). En choisissant l'innovation en interne, on internalise également la prise de risque associée à cette innovation. Dans certaines organisations publiques, des facteurs tels que la culture ou la visibilité publique, peuvent entraîner un climat de forte aversion à la prise de risque, comme nous l'expliquons notamment dans un des articles de cette thèse⁶⁸. Dans ces cas, la prise de risque requise par le choix d'innover

⁶⁸ Article 1 : *Gestion et Management Publics*, 2018

en interne peut être très coûteuse. Enfin, externaliser c'est aussi s'offrir un regard externe sur une situation qui peut être bénéfique pour l'innovation et plus encore pour l'innovation radicale (Nowacki et Monk, 2020). C'est un manque à gagner pour l'organisation qui innove par elle-même. En définitive, développer sa capacité d'innovation a de nombreux avantages, mais aussi quelques inconvénients qui peuvent être plus ou moins saillants selon le contexte. Cela étant dit, il est difficile à ce stade d'imaginer des situations dans lesquelles les inconvénients de ce développement dépasseraient ses bénéfices⁶⁹. Par ailleurs, les avantages respectivement les inconvénients d'un tel développement dépendent de la focale choisie. Une même situation peut être bénéfique du point de vue de certains acteurs, et néfaste pour d'autres. Des études pourraient être entreprises afin d'examiner dans quelles circonstances, quels contextes, et selon quel point de vue, le développement de la capacité d'innovation n'est pas souhaitable.

- En utilisant le concept de capacité organisationnelle, cette thèse s'expose aux critiques formulées à l'égard de l'approche par les ressources, théorie mère de l'approche par les capacités organisationnelles (Renard et Saint Amant, 2003). L'approche par les ressources est souvent considérée comme tautologique (l'organisation a un avantage concurrentiel si elle possède des ressources qui sont un avantage concurrentiel), ne prenant en compte que trop peu de ressources (celles qui donnent un avantage concurrentiel) et ne possédant pas de définition acceptée par toute la communauté scientifique (Fall, 2008). Pour autant, ces critiques concernent plus l'approche par les ressources que celle par les capacités, cette dernière étant d'ailleurs souvent considérée comme une parade aux limites de la première (Fall, 2008).

Une étude construite en gap-spotting

La question de recherche globale ainsi que six des sept articles de cette thèse (sauf l'article critique⁷⁰) sont construits en *gap-spotting* (Alvesson et Sandberg, 2011; Kuhn, 1983; Nizet et Pichault, 2015; Sandberg et Alvesson, 2011; Thietart, 2014). En d'autres termes, il décèle un vide dans la littérature et propose de le combler. Cette stratégie est

⁶⁹ Il est possible, par exemple, d'imaginer que le développement de la capacité d'innovation ne serait pas nécessaire dans une micro-organisation (quelques personnes seulement) quand une autre structure plus puissante de son entourage proche pourrait lui fournir l'innovation dont elle a besoin. Dans ce cas, il est vrai que les bénéfices du développement de la capacité d'innovation sont moins évidents de prime abord. Pour autant, ce développement serait éminemment plus simple, moins coûteux et moins risqué que dans une grande organisation, et fournirait probablement une plus grande autonomie à cette micro-organisation. Il est donc difficile, même dans un tel contexte, de conclure à l'inutilité du développement de la capacité d'innovation.

⁷⁰ Article 5 : *Innovations*, 2019.

discutable étant donné qu'une littérature construite sur cette base tend à ne jamais être questionnée mais sans cesse complétée. Par accumulation, des postulats risquent de s'y installer en tant que vérité. En lieu et place du *gap-spotting*, Alvesson et Sandberg (2011) proposent de problématiser la discussion scientifique notamment en décelant ses postulats dominants. C'est d'ailleurs ce qui est fait dans le dernier article⁷¹.

La question du besoin de modéliser la capacité d'innovation publique, centrale dans cette thèse, est un exemple de *gap-spotting*. En l'occurrence, une question alternative pourrait être celle d'interroger la pertinence de développer la capacité d'innovation publique. En effet, cette thèse prend le parti que la capacité d'innovation est un vecteur potentiel d'innovation et donc de création de valeur publique, en étayant cette idée de références scientifiques et non de preuves empiriques. Ce qui peut être questionnable.

Une piste de recherche intéressante serait d'investiguer davantage les postulats sur lesquels se fonde cette thèse et la plupart de la littérature : pourquoi innover ou développer sa capacité d'innovation. Dans cette optique, il serait pertinent d'évaluer la chaîne de valeur ajoutée de la capacité d'innovation : quel lien y a-t-il entre cette dernière et la quantité d'innovations produites par une organisation ? Quel lien y a-t-il entre la capacité d'innovation et la qualité, la pertinence, voire la durabilité, des innovations qu'elle engendre ? Et pour aller plus loin : est-ce que ces innovations produites répondent aux besoins de l'organisation et, *in fine*, créent de la valeur publique ? En faisant varier les contextes d'analyses ou en collectant des données longitudinales par exemple, ces études pourraient enfin confirmer ou infirmer l'utilité (et donc la valeur ajoutée) de la capacité d'innovation.

Beaucoup de théorie, peu d'empirie

L'innovation publique et la capacité organisationnelle y afférente sont des phénomènes complexes et encore peu connus. Afin d'optimiser les contributions de cette thèse à la littérature naissante, nous avons opté pour une thèse par articles à portée principalement conceptuelle. Ce qui permet d'aborder ces thématiques de manière exploratoire et large pour couvrir plusieurs aspects.

Cette thèse ouvre ainsi de nombreuses portes. C'est selon nous sa qualité, mais aussi sa principale limite car le matériau empirique est étreint et la multitude de propositions théoriques ne sont par définition, pas toujours vérifiées. Cette limite est par la même occasion un appel à prolonger les premiers résultats dans des recherches futures. De nombreuses idées pour le faire sont présentées dans la section 6.

Inconstances épistémologiques

L'autre limite de cette thèse réside dans son inconstance épistémologique. Il existe deux grands types de paradigmes épistémologiques en sciences sociales (Charreire et

⁷¹ Article 5 : *Innovations*, 2019.

Huault, 2001; Girod-Séville et Perret, 1999) : les épistémologies se basant sur des hypothèses de type positivistes (qui considèrent qu'il existe une « réalité » objective que le chercheur doit chercher à décrire) et celles qui se fondent sur des hypothèses interprétativistes (qui tentent de comprendre la réalité à travers les interprétations des acteurs) ou, dans la même veine, constructivistes (qui ambitionnent de comprendre la réalité comme carrément construite par les perceptions d'acteurs). Les deux paradigmes, de types positiviste et interprétativiste ont souvent été présentés comme antagonistes. Or, cette thèse mobilise tantôt l'un tantôt l'autre. Cette irrégularité s'explique notamment par le choix d'aborder la capacité d'innovation sous plusieurs angles. Par exemple, dans le quatrième article⁷², la conceptualisation de la capacité d'innovation se fait par une approche fondée sur les ressources, très répandue dans le champ du management stratégique et qui s'intègre dans une vision plutôt positiviste des organisations (Prévoit, Brulhart, et Guieu, 2010). Les deux articles qui ambitionnent entre autres de « mesurer » ce modèle, souscrivent par conséquent à la même approche^{73,74}. À l'inverse, le deuxième article de la thèse⁷⁵ s'inspire de la théorie de la traduction (ou de l'*acteur-réseau*) (Akrich, Callon, et Latour, 2006) qui est un cadre théorique indiscutablement aligné dans la vision interprétativiste/constructiviste (Charmaz, 2006; Dubois, 2007). Enfin, le premier article⁷⁶ mobilise la théorie enracinée (Glaser et Strauss, 1967) qui est utilisée dans des recherches positivistes mais aussi interprétativistes (Garreau et Bandeira-De-Mello, 2010). Chacun des articles est intrinsèquement cohérent du point de vue épistémologique, mais mis bout à bout dans cette thèse, ils laissent entrevoir un fil rouge irrégulier, ce qui peut constituer une limite aux yeux de certains. Bien des auteurs ont pourtant tenté de concilier ces deux paradigmes, notamment à travers l'idée d'un *positivisme aménagé* (Miles et Huberman, 1994), ou d'un *réalisme critique transcendantal* (Dubouloz, 2013), mais ces syncrétismes ne font pas encore consensus dans la littérature.

Force est de constater que la vision interprétativiste paraît plus pertinente dans notre cas. La capacité d'innovation est un phénomène complexe, multidimensionnel et largement humain et donc continuellement construit par les perceptions des acteurs et les contextes culturels, sociaux, politiques (d'autant plus lorsqu'il s'agit d'administration publique) ; et qu'en retour, ces processus interfèrent avec leur contexte (Pettigrew, 1985b, 1987). Il est peu probable qu'il existe dans ce champ des lois universelles, qui décriraient des natures invariables de la capacité d'innovation dans toutes les organisations publiques. Aussi, même si la capacité d'innovation est objective, elle est en interaction constante avec les constructions subjectives, parmi lesquelles les nôtres, celles

⁷² Article 4 : *The Innovation Journal*, 2019.

⁷³ Article 6 : chapitre in « La gestion du changement en contextes et milieux organisationnels publics », 2019.

⁷⁴ Article 7 : soumis pour publication.

⁷⁵ Article 2 : *Politique et Management Publics*, 2017.

⁷⁶ Article 1 : *Gestion et Management Publics*, 2018.

des chercheurs et ne peut « exister en dehors des acteurs et sujets, [même si elle] existe en dehors du chercheur qui est en train de l'étudier » (Dubouloz, 2013, p. 27).

Une approche analytique du déroulement des innovations

Dans plusieurs articles de cette thèse ambitionnant d'explorer le déroulement des innovations^{77,78} (leur cycle de vie), nous nous sommes appuyé sur une approche que l'on pourrait qualifier d'analytique (De Rosnay, 1975). En effet, le déroulement de l'innovation y est décrit comme un enchaînement de phases (création d'idées, développement, etc.) (Borins, 2001; Eggers et Singh, 2009; Glor, 2001). Bien que cette vision soit assez banale dans la littérature sur l'innovation et pas seulement publique (Gaglio, 2011), elle reste assez critiquée (Balconi et al., 2010; Godin, 2006). Et pour cause : les phases de l'innovation sont en réalité très peu linéaires, elles se chevauchent, se répètent et interagissent (Akrich et al., 1988).

Nonobstant la nature très idéale-typique et incomplète de la séquentialisation des phases de l'innovation que nous utilisons, celle-ci peut être utile pour comprendre ce processus – peu importe le nombre de phases qu'elle comprend (Alter, 2000). De surcroît, il n'est pas certain qu'une autre conception du processus en question permette de comprendre quelque chose de plus qui aurait totalement échappé à la littérature sur l'innovation publique. La vision tourbillonnaire par exemple, souvent adoptée par les auteurs de la sociologie de l'acteur-réseau pour être l'alternative au modèle diffusionniste, sacrifierait probablement l'intelligibilité du processus analysé sans forcément l'invalidier, comme avancé par Gaglio (2011).

Des postulats critiqués mais adoptés

Une autre limite de cette thèse : elle se fonde sur quelques postulats, qu'elle critique par ailleurs⁷⁹. Un postulat en particulier revient dans chacune des contributions : l'impératif d'innovation. Ce postulat qui peuple la grande majorité des introductions d'articles sur l'innovation publique, dont ceux qui composent cette thèse, pourrait être résumé dans cette phrase : « l'administration publique *doit* innover, car elle doit face é de nouveaux défis de grande ampleur (climatiques, sociaux, politiques, budgétaires, etc.) ». Sournoisement, ce postulat en convoque quatre autres :

- Il existe des défis nouveaux et d'ampleur sans précédent, ce qui reste à prouver tant chaque époque de l'histoire humaine a certainement revendiqué être la plus en péril.
- Toutes les organisations publiques sont concernées par ces défis. Comment peut-on être sûr que le groupe « administration publique », qui recoupe des

⁷⁷ Article 2 : *Politique et Management Publics*, 2017.

⁷⁸ Article 4 : *The Innovation Journal*, 2019.

⁷⁹ Article 5 : *Innovations*, 2019

réalités tellement différentes, est universellement concerné par les mêmes défis ?

- L'innovation est la seule option possible. Et si l'innovation était contreproductive et que pour s'atteler à ces défis, la stabilité était de mise ?
- L'innovation est efficace pour s'atteler à ces défis. Et si l'innovation n'apportait pas les avantages qu'elle prétendait ?

Nous sommes conscient d'avoir en partie véhiculé ces postulats dans cette thèse, qui sont aussi des hypothèses de travail pour la pratique. Nous invitons les études ultérieures à prendre conscience de la fragilité de ces postulats et à tenter de les confronter à l'empirie, sans non plus tomber dans un scepticisme total à l'endroit de tout ce qui est produit dans ce champ de la connaissance, ce qui serait l'autre extrême.

7.4. Invitation

Cette thèse est conçue comme un recueil de contributions indépendantes qui se penchent toutes sur des aspects complémentaires de la même question : qu'est-ce que la capacité d'innovation des organisations publiques et comment se développe-t-elle ?

En mobilisant plusieurs points de vue, cette thèse propose d'aborder la question de l'innovation publique notamment sous l'angle de la capacité organisationnelle qui la soutient. Davantage portée sur la construction théorique que sur la validation empirique, elle s'attache principalement à décrire, délimiter et analyser le concept de capacité d'innovation dans le secteur public et son développement, ouvrant la voie à des études futures sur les antécédents ou les effets de cette capacité organisationnelle notamment sur l'innovation publique.

L'innovation est un mot à la mode et suscite, comme toutes les modes, son lot de cynisme et de scepticisme. Le secteur public ne fait pas figure d'exception. Pour autant, la communauté scientifique – mais aussi nombre de praticiens – pensent qu'il ne s'agit non pas d'une énième mode, mais peut-être d'un moyen de sortir par le haut et d'assurer l'avenir des services publics.

Car ce qui fortifiait hier le secteur public, l'affaiblira peut-être demain. Le XX^e siècle fût celui d'une administration forte et capable de résister aux tempêtes de cette époque. Nous en héritons. Mais le XXI^e siècle semble prendre d'autres allures. Mouvement et vitesse en sont les mots d'ordre. Dans ce contexte, le secteur public tel qu'on le connaît – territorial, stable et rationnel-légal – devra certainement aller puiser sa force ailleurs. La clef serait-elle dans la souplesse, la créativité et l'innovation ? C'est ce que nous pensons.

Ce Synopsis de thèse s'achève sur ces mots. Nous sommes conscient qu'à la différence des synopsis de film, celui-ci ne procure pas forcément une envie irrésistible de dévorer le reste du document. Pour autant, nous invitons les lecteurs à se plonger dans les sept articles ainsi que dans le manuel (en dessert) qui apparaissent dans les chapitres suivants. Ceux-ci composent véritablement le cœur de cette thèse.

Excellente lecture !

Remerciements

Un immense merci au Professeur Yves Emery, de m'avoir prodigué une formation intellectuelle de si grande qualité. Merci également de m'avoir montré qu'il était possible d'appliquer à chaque chose une bienveillance philosophique. Ces deux enseignements sont parmi les plus précieux qu'un homme puisse recevoir. Ma gratitude est infinie.

Un grand merci aux professeurs membres de mon jury pour leur engagement, leur justesse et leur attitude très constructive dans le suivi de mon travail.

Mes remerciements vont aussi à toutes les personnes avec qui j'ai eu la chance d'évoluer pendant ces années de thèse, mes amis et collègues de l'IDHEAP et ceux de l'Université de Lausanne. Vous êtes inoubliables.

Sans oublier toutes les personnes qui m'ont ouvert leur porte pour que je mène à bien ces recherches. Un vif merci.

Je souhaite également exprimer ma gratitude envers les services publics (et les personnes qui s'y dédient), et notamment l'éducation nationale française et l'Université de Lausanne. Sans ces services gratuits et de qualité (malgré tout ce que l'on peut en dire), il m'eût été probablement impossible de réaliser une thèse de doctorat dans de si bonnes conditions.

J'en profite pour rappeler à ma famille, à mes parents, à mes frères et à ma sœur, à mes grands-parents et à mes amis de toujours, toute l'affection que je leur porte.

Enfin, je voudrais exprimer toute ma tendresse et ma plus profonde gratitude à mon épouse Myriam, à mon fils Kamil et à ma fille que nous attendons avec impatience à l'heure où j'écris ces lignes. Nous t'aimons déjà !

À vous trois, je dédie cette thèse.

8. Bibliographie

- AGOLLA, J. E.; VAN LILL, J. B. (2016). « An empirical investigation into innovation drivers and barriers in public sector organisations ». *International Journal of Innovation Science*, 8, 4, p. 404-422.
- AKRICH, M.; CALLON, M.; LATOUR, B. (1988). « À quoi tient le succès des innovations ? 1 : L'art de l'intéressement ; 2: Le choix des porte-parole ». *Gérer et comprendre. Annales des Mines*, 11 et 12, p. 4-17 et 14-29.
- AKRICH, M.; CALLON, M.; LATOUR, B. (2006). *Sociologie de la traduction : textes fondateurs*. Paris: Ecole des mines de Paris.
- ALBURY, D. (2005). « Fostering Innovation in Public Services ». *Public Money & Management*, 25, 1, p. 51-56.
- ALONSO, J. M.; CLIFTON, J.; DÍAZ-FUENTES, D. (2015). « Did New Public Management Matter? An empirical analysis of the outsourcing and decentralization effects on public sector size ». *Public Management Review*, 17, 5, p. 643-660.
- ALTER, N. (1999). *La gestion du désordre en entreprise*. Paris: L'Harmattan.
- ALTER, N. (2000). *L'innovation ordinaire*. Paris: PUF.
- ALTER, N. (2002a). "L'innovation un processus collectif ambigu". In N. Alter (Ed.), *Les logiques de l'innovation. Approche pluridisciplinaire*. (pp. 13-40). Paris: La découverte.
- ALTER, N. (2002b). *Les logiques de l'innovation. Approche pluridisciplinaire*. Paris: La Découverte.
- ALVESSON, M.; SANDBERG, J. (2011). « Generating research questions through problematization ». *Academy of Management Review*, 36, 2, p. 247-271.
- AMIT, R.; SCHOEMAKER, P. J. H. (1993). « Strategic Assets and Organizational Rent ». *Strategic Management Journal*, 14, 1, p. 33-46.
- ANDERSEN, S. C.; JAKOBSEN, M. L. (2018). « Political Pressure, Conformity Pressure, and Performance Information as Drivers of Public Sector Innovation Adoption ». *International Public Management Journal*, 21, 2, p. 213-242.
- ANDREWS, R.; BEYNON, M. J.; MCDERMOTT, A. M. (2015). « Organizational Capability in the Public Sector: A Configurational Approach ». *Journal of Public Administration Research and Theory*, 26, 2, p. 239-258.
- ARUNDEL, A.; HUBER, D. (2013). « From too little to too much innovation? Issues in measuring innovation in the public sector ». *Structural Change and Economic Dynamics*, 27, p. 146-159.
- AUGIER, M.; TEECE, D. J. (2009). « Dynamic Capabilities and the Role of Managers in Business Strategy and Economic Performance ». *Organization Science*, 20, 2, p. 410-421.
- AUSPURG, K.; HINZ, T. (2014). *Factorial Survey Experiments*: SAGE Publications.
- BALCONI, M.; BRUSONI, S.; ORSENIKO, L. (2010). « In defence of the linear model: An essay ». *Research Policy*, 39, 1, p. 1-13.
- BARNEY, J. B. (1991). « Firm Resources and Sustained Competitive Advantage ». *Journal of Management*, 17, 1, p. 99-120.
- BASON, C. (2010). *Leading Public Sector Innovation. Co-creating for a better society*. Bristol, UK: Policy Press.

- BEAUGENCY, A. (2015). *Capacités dynamiques et compréhension des enjeux sectoriels : apports de l'intelligence technologique au cas de l'avionique*. (Phd), Université de Bordeaux, Bordeaux.
- BEHN, R. D. (1988). « Management by groping along ». *Journal of Policy Analysis and Management*, 7, 4, p. 643-663.
- BEHN, R. D. (1998). « What Right Do Public Managers Have to Lead? ». *Public Administration Review*, 58, 3, p. 209-224.
- BEKKERS, V.; TUMMERS, L. (2018). « Innovation in the public sector: Towards an open and collaborative approach ». *International Review of Administrative Sciences*, 84, 2, p. 209-213.
- BEKKERS, V. J. J. M.; HOMBURG, V. (2005). *The Information Ecology of E-government: E-government as Institutional and Technological Innovation in Public Administration*: IOS Press.
- BERKUN, S. (2010). *The Myths of Innovation*. Sebastopol, CA: O'Reilly Media.
- BERNIER, L.; HAFSI, T. (2007). « The Changing Nature of Public Entrepreneurship ». *Public Administration Review*, 67, 3, p. 488-503.
- BHATTA, G. (2003). « Don't just do something, stand there! ». *The Innovation Journal: The Public Sector Innovation Journal*, 8, 2.
- BILLIS, D. (2010). *Hybrid Organizations and the Third Sector: Challenges for Practice, Theory and Policy*. UK: Macmillan International Higher Education.
- BLOCH, C.; BUGGE, M. M. (2013). « Public sector innovation-From theory to measurement ». *Structural Change and Economic Dynamics*, 27, p. 133-145.
- BOLTANSKI, L.; THÉVENOT, L. (1991). *De la justification. Les économies de la grandeur*. Paris: Gallimard.
- BORINS, S. (2001). « Public Management Innovation ». *The American Review of Public Administration*, 31, 1, p. 5-21.
- BORINS, S. (2006). *The challenge of Innovating in Government. 2nd edition*. Washington, D.C.
- BORINS, S. (2014). *The Persistence of Innovation in Government*. Washington DC: Brookings Institution Press.
- BOUCKAERT, G. (2007). "Cultural Characteristics From Public Management Reforms Worldwide". In K. Schedler & I. Proeller (Eds.), *Cultural Aspects of Public Management Reform* (First ed., Vol. 16, pp. 29-64). UK: Elsevier.
- BREZNIK, L.; HISRICH, R. D. (2014). « Dynamic capabilities vs. innovation capability: are they related? ». *Journal of Small Business and Enterprise Development*, 21, 3, p. 368-384.
- BROWN, T. L.; POTOSKI, M.; VAN SLYKE, D. M. (2006). « Managing public service contracts: Aligning values, institutions, and markets ». *Public Administration Review*, 66, 3, p. 323-331.
- BRYSON, J. M.; ACKERMANN, F.; EDEN, C. (2007). « Putting the Resource-Based View of Strategy and Distinctive Competencies to Work in Public Organizations ». *Public Administration Review*, 67, 4, p. 702-717.
- BUFFAT, A. (2014). « "C'est l'étiquette État, mais comme une PME !" : Hybridation organisationnelle, sentiments d'appartenance et stratégies identitaires des collaborateurs d'une caisse publique de chômage en Suisse ». *Revue Internationale des Sciences Administratives*, 80, 1, p. 71-89.

- BÜSCHGENS, T.; BAUSCH, A.; BALKIN, D. B. (2013). « Organizational Culture and Innovation: A Meta-Analytic Review ». *Journal of Product Innovation Management*, 30, 4, p. 763-781.
- CHARMAZ, K. (2006). *Constructing Grounded Theory: A Practical Guide Through Qualitative Analysis*: SAGE Publications.
- CHARREIRE, S.; HUAULT, I. (2001). « Le constructivisme dans la pratique de recherche: une évaluation à partir de seize thèses de doctorat ». *Finance contrôle stratégie*, 4, 3, p. 31-55.
- CHAUVIÈRE, M. (2005). « Entre expérimentation et innovation. À propos d'une expérimentation en cours dans le cadre de la protection de l'enfance ». *Revue française d'administration publique*, 115, 3, p. 391-398.
- CHEN, C.-A.; BOZEMAN, B. (2012). « Organizational risk aversion: comparing the public and non-profit sectors ». *Public Management Review*, 14, 3, p. 377-402.
- CHESBROUGH, H. W. (2003). *Open Innovation: The New Imperative for Creating and Profiting from Technology*. Boston, MA: Harvard Business Press.
- CHOI, T.; CHANDLER, S. M. (2015). « Exploration, Exploitation, and Public Sector Innovation: An Organizational Learning Perspective for the Public Sector ». *Human Service Organizations: Management, Leadership & Governance*, 39, 2, p. 139-151.
- CHRISTENSEN, T.; LÆGREID, P. (2011). « Complexity and Hybrid Public Administration—Theoretical and Empirical Challenges ». *Public Organization Review*, 11, 4, p. 407-423.
- CINAR, E.; TROTT, P.; SIMMS, C. (2019). « A systematic review of barriers to public sector innovation process ». *Public Management Review*, 21, 2, p. 264-290.
- COBLENCÉ, E.; PALLEZ, F. (2015). « Nouvelles formes d'innovation publique ». *Revue française de gestion*, 6, p. 97-114.
- COLLIS, D. J. (1991). « A resource-based analysis of global competition: the case of the bearings industry ». *Strategic Management Journal*, 12, S1, p. 49-68.
- COLLIS, D. J. (1994). « Research Note: How Valuable Are Organizational Capabilities? ». *Strategic Management Journal*, 15, p. 143-152.
- COMBS, J.; LIU, Y.; HALL, A.; KETCHEN, D. (2006). « How Much do High-Performance Work Practices Matter? A Meta-Analysis of their Effects on Organizational Performance ». *Personnel Psychology*, 59, 3, p. 501-528.
- CORDELLA, A.; WILLCOCKS, L. (2010). « Outsourcing, bureaucracy and public value: Reappraising the notion of the “contract state” ». *Government Information Quarterly*, 27, 1, p. 82-88.
- CROZIER, M. (1963). *Le phénomène bureaucratique : essai sur les tendances bureaucratiques des systèmes d'organisation modernes et sur leurs relations en France avec le système social et culturel*. Paris: Le Seuil.
- CROZIER, M.; FRIEDBERG, E. (1977). *L'acteur et le système*. Paris: Le Seuil.
- CYERT, R. M.; MARCH, J. G. (1963). *A Behavioral Theory of the Firm*. Englewood Cliffs (New Jersey): Prentice-Hall.
- DAUGERON, B. (Ed.) (2017) *Le dictionnaire du conservatisme*. Paris: Les éditions du cerf.
- DE ROSNAY, J. (1975). *Le microscope*. Paris: Le Seuil.
- DE VRIES, H.; BEKKERS, V.; TUMMERS, L. (2016). « Innovation in the public sector: A systematic review and future research agenda ». *Public Administration*, 94, 1, p. 146-166.

- DEEPHOUSE, D. L.; BUNDY, J.; TOST, L. P.; SUCHMAN, M. C. (2017). "Organizational Legitimacy: Six Key Questions". In R. Greenwood, C. Oliver, T. Lawrence, & R. Meyer (Eds.), *The SAGE Handbook of Organizational Institutionalism (2nd ed.)*. Thousand Oaks CA: Sage.
- DELEON, L.; DELEON, D.; ROBERT, B. (2000). « The political theory of reinvention ». *Public Administration Review*, 60, 2, p. 89-97.
- DEMING, E. W. (1986). *Out of the Crisis*. Cambridge: Cambridge University Press.
- DENIS, J.-L.; FERLIE, E.; VAN GESTEL, N. (2015). « Understanding Hybridity in Public Organizations ». *Public Administration*, p. 273-289.
- DIMAGGIO, P. J.; POWELL, W. W. (1983). « The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields ». *American Sociological Review*, 48, 2, p. 147-160.
- DIMAGGIO, P. J.; POWELL, W. W. (1991). *The new Institutionalism in organizational analysis*. Chicago, IL: University of Chicago Press.
- DJELLAL, F.; GALLOUJ, F. (2012). « L'innovation dans les services publics ». *Revue française d'économie*, 27, 2, p. 97-142.
- DJELLAL, F.; GALLOUJ, F.; MILES, I. (2013). « Two decades of research on innovation in services: Which place for public services? ». *Structural Change and Economic Dynamics*, 27, p. 98-117.
- DONALDSON, L. (2001). *The contingency theory of organizations*. London: Sage.
- DUBOIS, M. (2007). « La construction métaphorique du collectif : dimensions implicites du prêt-à-penser constructiviste et théorie de l'acteur-réseau ». *L'Année sociologique*, 57, 1, p. 127-150.
- DUBOULOZ, S. (2013). *L'innovation organisationnelle : antécédents et complémentarités. Une approche intégrative appliquée au Lean Management*. (PhD), Université de Grenoble-Alpes, Grenoble, France.
- DUNLEAVY, P.; HOOD, C. (1994). « From old public administration to new public management ». *Public Money & Management*, 14, 3, p. 9-16.
- DUNLEAVY, P.; MARGETTS, H.; BASTOW, S.; TINKLER, J. (2005). « New Public Management is Dead. Long Live Digital-Era Governance ». *Journal of Public Administration Research and Theory*, 16, 3, p. 467-494.
- EARL, L. (2003). « Innovation and change in the public sector: A seeming oxymoron ». *Statistics Canada SIEID Working Paper Series*, 2002-01.
- EDLER, J.; FAGERBERG, J. (2017). « Innovation policy: what, why, and how ». *Oxford Review of Economic Policy*, 33, 1, p. 2-23.
- EGGERS, B.; SINGH, S. (2009). *The public innovators playbook*. Washington, DC: Harvard Kennedy School of Government.
- EISENHART, K. M.; MARTIN, J. A. (2000). « Dynamic Capabilities: What Are They? ». *Strategic Management Journal*, 21, 10/11, p. 1105-1121.
- EL-TALIAWI, O. G.; VAN DER WAL, Z. (2019). « Developing administrative capacity: an agenda for research and practice ». *Policy Design and Practice*, p. 1-15.
- EMERY, Y. (2000). "Le service public en marche vers le XXIème siècle". In Y. Emery (Ed.), *L'administration dans tous ses états* (pp. 3-31). Lausanne: Presses polytechniques et universitaires romandes.

- EMERY, Y. (2009). « L'apport du management de la qualité au renouveau du modèle bureaucratique ». *Revue de l'Innovation*, 14, 3, p. 1-24.
- EMERY, Y. (2010). « Les réformes de l'administration publique en Suisse ». *Pyramides, revue du CERAP*, 19, 1, p. 53-70.
- EMERY, Y.; GIAUQUE, D. (2005a). « Emploi dans les secteurs public et privé: vers un processus confus d'hybridation ». *Revue Internationale des Sciences Administratives*, 71, 4, p. 681-699.
- EMERY, Y.; GIAUQUE, D. (2005b). *Paradoxes de la gestion publique*. Paris: L'Harmattan.
- EMERY, Y.; GIAUQUE, D. (2007). *Dilemmes de la GRH publique*. Lausanne: LEP.
- EMERY, Y.; GIAUQUE, D. (2014). « The hybrid universe of public administration in the 21st century ». *International Review of Administrative Sciences*, 80, 1, p. 23-32.
- FALL, I. (2008). *Approche «gestionnaire» de la capacité organisationnelle et pilotage du progrès: apports d'un dispositif pionnier de gestion des capacités organisationnelles dans une entreprise mondialisée*. (Ph.D.), École Nationale Supérieure des Mines de Paris, Paris.
- FANG, C.; LEE, J.; SCHILLING, M. A. (2010). « Balancing Exploration and Exploitation Through Structural Design: The Isolation of Subgroups and Organizational Learning ». *Organization Science*, 21, 3, p. 625-642.
- FARAZMAND, A. (2009). « Building Administrative Capacity for the Age of Rapid Globalization: A Modest Prescription for the Twenty-First Century ». *Public Administration Review*, 69, 6, p. 1007-1020.
- FELDMAN, M. S.; PENTLAND, B. T. (2003). « Reconceptualizing Organizational Routines as a Source of Flexibility and Change ». *Administrative Science Quarterly*, 48, 1, p. 94-118.
- FLEMIG, S.; OSBORNE, S.; KINDER, T. (2016). « Risky business—reconceptualizing risk and innovation in public services ». *Public Money & Management*, 36, 6, p. 425-432.
- FORTIER, I.; EMERY, Y.; ROLDAN, R. (2016). « Des conditions et enjeux de la politisation de l'administration publique au regard de l'ethos public : une étude comparée (Canada/Suisse) de l'expérience des cadres dirigeants ». *Gestion et Management Public*, 4 / 4, 2, p. 75-98.
- FUGLSANG, L.; SØRENSEN, F. (2011). « The balance between bricolage and innovation: management dilemmas in sustainable public innovation ». *The Service Industries Journal*, 31, 4, p. 581-595.
- GAGLIO, G. (2011). *Sociologie de l'Innovation*. Paris, France: PUF.
- GALLOUJ, F.; ZANFELI, A. (2013). « Innovation in public services: Filling a gap in the literature ». *Structural Change and Economic Dynamics*, 27, p. 89-97.
- GALLUP. (2011), *Innobarometer 2010: Analytical Report on Innovation in Public Administration*. Brussel.
- GARREAU, L.; BANDEIRA-DE-MELLO, R. (2010), *La théorie enracinée en pratique: vers un dépassement de la tension entre scientificité et créativité dans les recherches basées sur la théorie enracinée ?*
- GIAUQUE, D. (2003). *La bureaucratie libérale*. Paris: L'Harmattan.
- GIAUQUE, D. (2013). "L'administration publique fédérale suisse en comparaison internationale : à la recherche d'une tradition administrative". In A. Ladner, J.-L. Chappelet, Y. Emery, P. Knoepfel, L. Mader, N. Soguel, & V. F. (Eds.), *Manuel*

- d'administration publique suisse* (pp. 31-45). Lausanne: Presses polytechniques et universitaires suisses.
- GIAUQUE, D.; EMERY, Y. (2016). *L'acteur et la bureaucratie au XXIème siècle*. Laval: Presses Universitaires de Laval.
- GIBSON, J. M. E. (1998). « Using the Delphi technique to identify the content and context of nurses' continuing professional development needs ». *Journal of Clinical Nursing*, 7, 5, p. 451-459.
- GIESKE, H.; VAN BUUREN, A.; BEKKERS, V. (2016). « Conceptualizing public innovative capacity: A framework for assesement ». *The Innovation Journal: The Public Sector Innovation Journal*, 21, 1, p. 1-25.
- GIROD-SÉVILLE, M.; PERRET, V. (1999). "Fondements épistémologiques de la recherche". In R.A.Thiétart (Ed.), *Méthodes de recherche en management* (pp. 13-33.): EditionDunod.
- GLASER, B. G.; STRAUSS, A. (1967). *The Discovery of Grounded Theory. Strategies for Qualitative Research*. Chicago: Aldine.
- GLOR, E., D. (2001). « Innovation Patterns ». *La Revue de l'innovation dans le secteur public*, 7, 2, p. 1-40
- GODIN, B. (2006). « The Linear Model of Innovation:The Historical Construction of an Analytical Framework ». *Science, Technology, & Human Values*, 31, 6, p. 639-667.
- GODIN, B. (2015). « Innovation : A Conceptual History of an Anonymous Concept ». *Project on the Intellectual History of Innovation*, Working Paper No.21.
- GRANT, D. (2016). *Barriers to Public Sector Innovation*. Northumbria University.
- GRANT, R. M.; VERONA, G. (2015). « What's holding back empirical research into organizational capabilities? Remedies for common problems ». *Strategic Organization*, 13, 1, p. 61-74.
- GRINDLE, M. S.; HILDERBRAND, M. E. (1995). « Building sustainable capacity in the public sector: What can be done? ». *Public Administration and Development*, 15, 5, p. 441-463.
- HAMEL, G.; PRAHALAD, K. (1994). « Competing for the future ». *Harvard Business Review*, july/august, p. 122-128.
- HARTLEY, J. (2005). « Innovation in Governance and Public Services: Past and Present ». *Public Money & Management*, 25, 1, p. 27-34.
- HARTLEY, J.; RASHMAN, L. (2018). « Innovation and inter-organizational learning in the context of public service reform ». *International Review of Administrative Sciences*, 18, 2.
- HEAD, B. W.; ALFORD, J. (2013). « Wicked Problems: Implications for Public Policy and Management ». *Administration & Society*, 20, 10, p. 1-29.
- HERMANN, C.; FLECKER, J. (2013). *Privatization of Public Services: Impacts for Employment, Working Conditions, and Service Quality in Europe*: Taylor & Francis.
- HUANG, J.; KIM, H. J. (2013). « Conceptualizing structural ambidexterity into the innovation of human resource management architecture: the case of LG Electronics ». *The International Journal of Human Resource Management*, 24, 5, p. 922-943.
- JANN, W. (2000). « Verwaltungskulturen im Vergleich ». *Die Verwaltung*, 33, 3, p. 325-349.

- JOLLIFFE, I. T.; CADIMA, J. (2016). « Principal component analysis: a review and recent developments ». *Philosophical Transactions of the Royal Society A: Mathematical, Physical and Engineering Sciences*, 374, 2065, p. 20150202.
- JORGENSEN, T. B.; BOZEMAN, B. (2007). « Public values : An inventory ». *Administration & Society*, 39, 3, p. 354-381.
- KAPLAN, A. (2000). « Capacity Building: Shifting the Paradigms of Practice ». *Development in Practice*, 10, 3/4, p. 517-526.
- KATTEL, R. (2015). « What would Max Weber Say about Public-Sector Innovation? ». *NISPACEE Journal of Public Administration and Policy*, 8, 1, p. 9-19.
- KAY, R.; GOLDSPIK, C. (2016), *Public Sector innovation: Why it's different*
- KEISER, L. R. (2010). « Understanding Street-Level Bureaucrats' Decision Making: Determining Eligibility in the Social Security Disability Program ». *Public Administration Review*, 70, 2, p. 247-257.
- KICKERT, W. J. M. (2001). « Public management of hybrid organizations: governance of quasi-autonomous executive agencies ». *International Public Management Journal*, 4, 2, p. 135-150.
- KIRLIN, J. J. (1996). « The Big Questions of Public Administration in a Democracy ». *Public Administration Review*, 56, 5, p. 416-423.
- KNOEPFEL, P. (1995). "Adaptation française de : New Public Management: Vorprogrammierte Enttäuschungen oder politische Flursehüden. Eine Kritik aus der Sicht der Politikanalyse". In P. Hablützel, Th. Flaldemann, K. Schedler, & K. Schwaar (Eds.), (pp. 453-470).
- KNOEPFEL, P.; LARRUE, C.; VARONE, F. (2006). *Analyse et pilotage des politiques publiques* (2e ed.). Zürich: Verlag Rüegger
- KRISLOV, S. (1974). *Representative Bureaucracy*. Englewood Cliffs: Prentice-Hall.
- KUHN, T. S. (1983). *La structure des révolutions scientifiques*. Paris: Flammarion.
- LAMPROPOULOU, M.; OIKONOMOU, G. (2016). « Theoretical models of public administration and patterns of state reform in Greece ». *International Review of Administrative Sciences*, 84, 1, p. 101-121.
- LANDETA, J. (2006). « Current validity of the Delphi method in social sciences ». *Technological Forecasting and Social Change*, 73, 5, p. 467-482.
- LEAVY, B. (1996). « On studying leadership in the strategy field ». *The Leadership Quarterly*, 7, 4, p. 435-454.
- LEMBER, V.; KATTEL, R.; TÖNURIST, P. (2018). « Technological capacity in the public sector: the case of Estonia ». *International Review of Administrative Sciences*, 84, 2, p. 214-230.
- LINDSAY, C.; FINDLAY, P.; MCQUARRIE, J.; BENNIE, M.; CORCORAN, E. D.; VAN DER MEER, R. (2018). « Collaborative Innovation, New Technologies, and Work Redesign ». *Public Administration Review*, 78, 2, p. 251-260.
- LIPSKY, M. (1980). *Street-level Bureaucracy: The Dilemmas of Individuals in Public Service*. New York: Russel Sage Foundation.
- LUNDEVALL, B. Å. (2010). *National Systems of Innovation: Toward a Theory of Innovation and Interactive Learning*: Anthem Press.

- MABILLARD, V. (2019). *Les effets de la transparence sur la confiance des citoyens. Clarification conceptuelle et étude de cas empirique au niveau local*. (Ph.D.), Université de Lausanne, Lausanne.
- MAIJANEN, P.; JANTUNEN, A. (2016). « Dynamics of dynamic capabilities - the case of public broadcasting ». *International Journal of Business Excellence*, 9, 2, p. 135-155.
- MARINO, K. E. (1996). « Developing consensus on firm competencies and capabilities ». *The Academy of Management Executive*, 10, 3, p. 40-51.
- MAROULIS, S.; WILENSKY, U. (2014). « Social and task interdependencies in the street-level implementation of innovation ». *Journal of Public Administration Research and Theory*, 25, 3, p. 721-750.
- MARTIN, J. (2002). *Organizational Culture : Mapping the Terrain*: Sage Publications.
- MAZOUZ, B.; ROUSSEAU, A. (2016). « Introduction : La gestion stratégique des administrations publiques. Une approche de la stratégie par les résultats de la gestion publique ». *Revue Internationale des Sciences Administratives*, 82, 3, p. 439-445.
- MAZZUCATO, M. (2015). *The Entrepreneurial State: Debunking Public Vs. Private Sector Myths*: Anthem Press.
- MEIJER, A. (2018). « Public Innovation Capacity: Developing and Testing a Self-Assessment Survey Instrument ». *International Journal of Public Administration*, 42, 8, p. 617-627.
- MÉLÈZE, J. (1990). *Approches systémiques des organisations*. Paris: Les Editions d'Organisation.
- MIAO, Q.; NEWMAN, A.; SCHWARZ, G.; COOPER, B. (2018). « How Leadership and Public Service Motivation Enhance Innovative Behavior ». *Public Administration Review*, 78, 1, p. 71-81.
- MILES, M. B.; HUBERMAN, A. M. (1994). *Qualitative data analyses : An expanded sourcebook 2nd ed*. CA: Sage.
- MINTROM, M.; LUETJENS, J. (2017). « Creating public value: Tightening connections between policy design and public management ». *Policy Studies Journal*, 45, 1, p. 170-190.
- MOLL, F.; DE LEEDE, J. (2017). "Fostering Innovation: The Influence of New Ways of Working on Innovative Work Behavior". In J. D. Leede (Ed.), *New Ways of Working Practices* (pp. 95-143). Bingley, UK: Emerald Group Publishing.
- MOORE, M.; HARTLEY, J. (2008). « Innovations in governance ». *Public Management Review*, 10, 1, p. 3-20.
- MOORE, M. H. (1995). *Creating Public Value. Strategic Management in Government*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.
- MOORE, M. H. (2000). « Managing for Value: Organizational Strategy in for-Profit, Nonprofit, and Governmental Organizations ». *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 29, 1_suppl, p. 183-204.
- MOSTAFA, A. M. S.; GOULD-WILLIAMS, J. S.; BOTTOMLEY, P. (2015). « High-Performance Human Resource Practices and Employee Outcomes: The Mediating Role of Public Service Motivation ». *Public Administration Review*, 75, 5, p. 747-757.
- MULGAN, G. (2007), *Ready or not? Taking innovation in the public sector seriously*. Londres.
- NAO. (2009), *Achieving Innovation in Central Government Organisations*. Londres.

- NELSON, R. (1993). *National Innovation Systems: A comparative analysis*. Oxford: Oxford University Press.
- NELSON, R.; WINTER, S. (1982). *An Evolutionary Theory of Economic change*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- NEWHAM, L. (2018). *The relationship between workplace innovation and organizational culture: a case study of a Victorian public sector organization*. (Ph.D.), RMIT University, Melbourne.
- NIZET, J.; PICHULT, F. (2011). « L'interprétation des standards en situation extrême : le pouvoir fait-il la différence? ». *Management & Avenir*, 41, 1, p. 394-415.
- NIZET, J.; PICHULT, F. (2015). "Des positions épistémologiques aux positions institutionnelles". In J. Nizet & F. Pichault (Eds.), *Les critiques de la gestion* (pp. 87-104). Paris: La Découverte.
- NONAKA, I. (1994). « A Dynamic Theory of Organizational Knowledge Creation ». *Organization Science*, 5, 1, p. 14-37.
- NOWACKI, C.; MONK, A. (2020). « Ambidexterity in government: The influence of different types of legitimacy on innovation ». *Research Policy*, 49, 1, p. 1-18.
- O'REILLY, C. A.; TUSHMAN, M. L. (2013). « Organizational Ambidexterity: Past, Present, and Future ». *The Academy of Management Perspectives*, 27, 4, p. 324-338.
- OECD. (2015). *The Innovation Imperative: Contributing to Productivity, Growth and Well-Being*. Paris.
- OECD. (2017). *Fostering Innovation in the Public Sector*. Paris: OECD Publishing.
- OSBORNE, D.; GAEBLER, T. (1993). *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit Is Transforming the Public Sector*. New York, NY: Plume Book.
- OSBORNE, S.; BRANDSEN, T.; MELE, V.; NEMEC, J.; FLEMIG, S. (2019). « Risking innovation. Understanding risk and public service innovation—evidence from a four nation study ». *Public Money & Management*, p. 1-11.
- OSBORNE, S.; BROWN, L. (2013). *The handbook of innovation in public services*. Northampton, MA: Edward Elgar Publishing.
- OSBORNE, S. P. (2006). « The New Public Governance? ». *Public Management Review*, 8, 3, p. 377-387.
- OSBORNE, S. P.; BROWN, K. (2005). *Managing Change and Innovation in Public Service Organizations*: Psychology Press.
- OSBORNE, S. P.; BROWN, L. (2011). *Handbook of Innovation in Public Services*. Northampton MA: Edward Edgar Publishing.
- PABLO, A. L.; REAY, T.; DEWALD, J. R.; CASEBEER, A. L. (2007). « Identifying, Enabling and Managing Dynamic Capabilities in the Public Sector ». *Journal of Management Studies*, 44, 5, p. 687-708.
- PALM, K.; LILJA, J. (2017). « Key enabling factors for organizational ambidexterity in the public sector ». *International Journal of Quality and Service Sciences*, 9, 1, p. 2-20.
- PASQUIER, M.; LARPIN, B. (2008). « Analyse des problèmes politico-administratifs et de la gouvernance des caisses publiques de chômage ». *Cahiers de l'IDHEAP*, 244, a.
- PENROSE, E. (1959). *The Theory of the Growth of the Firm*. Oxford: Oxford University Press.
- PERRY, J. L.; HONDEGHEM, A. (2008). *Motivation in Public Management. The Call of Public Service*. New York: Oxford University Press.

- PETERS, B. G.; PIERRE, J. (1998). « Governance Without Government? Rethinking Public Administration ». *Journal of Public Administration Research and Theory*, 8, 2, p. 223-243.
- PETTIGREW, A. M. (1985a). « Contextualist research and the study of organizational change processes ». *Research methods in information systems*, 1, p. 53-78.
- PETTIGREW, A. M. (1985b). "Contextualist research: a natural way to link theory and practice". In E. E. L. I. e. al. (Ed.), *Doing research that is useful in theory and practice* (pp. 222-273): Lexington Books.
- PETTIGREW, A. M. (1987). « Context And Action In The Transformation Of The Firm ». *Journal of Management Studies*, 24, 6, p. 649-670.
- PFEFFER, J. (1981). *Power in organizations*. Cambridge (Mass.): Ballinger.
- PICHAULT, F. (2009). *Gestion du changement: Perspectives théoriques et pratiques*: De Boeck Supérieur.
- PICHAULT, F.; NIZET, J. (2000). *Les pratiques de gestion des ressources humaines*. Paris: Editions du Seuil.
- PICHAULT, F.; PICQ, T. (2013). « Le rôle des RH dans l'entreprise tendue vers l'innovation. Clés d'analyse et interrogations ». *Revue Française de gestion*, 233, 4, p. 161-182.
- PIENING, E. P. (2013). « Dynamic Capabilities in Public Organizations: A Literature Review and Research Agenda ». *Public Management Review*, 15, 2, p. 209-245.
- POLANYI, M. (1966). *The tacit dimension*. Chicago: University of Chicago Press.
- POLLITT, C.; BOUCKAERT, G. (2011). *Public Management Reform : a comparative analysis*. Oxford: Oxford University Press.
- PRÉVOT, F.; BRULHART, F.; GUIEU, G. (2010). « Perspectives fondées sur les ressources. Proposition de synthèse ». *Revue Française de gestion*, 204, 5, p. 87-103.
- PUPION, P.-C. (2018). « Une recherche en Management Stratégique Public en quête d'un cadre théorique ». *Gestion et Management Public*, 6/3, 1, p. 6-13.
- RAGAIGNE, A.; EMERY, Y.; GIAUQUE, D. (2019). *Manager les paradoxes dans le secteur public* (Vol. 246). Québec: Presses de l'Université Laval.
- RAINEY, H. (2009). *Understanding and Managing Public Organizations*. San Francisco: Jossey-Bass.
- RAISCH, S.; BIRKINSHAW, J.; PROBST, G.; TUSHMAN, M. L. (2009). « Organizational Ambidexterity: Balancing Exploitation and Exploration for Sustained Performance ». *Organization Science*, 20, 4, p. 685-695.
- RENARD, L.; SAINT AMANT, G. (2003). « Capacité, capacité organisationnelle et capacité dynamique: une proposition de définitions ». *Les cahiers du Management Technologique*, 13, 1, p. 43-56.
- ROGERS, E. M. (2003). *Diffusion of Innovation, 5th Edition*: New York Free Press.
- ROSSIGNOL, K.; ROUSSEAU, A.; VALOGGIA, P.; PICHAULT, F. (2014). « L'évaluation multidimensionnelle du changement: le cas des organisations publiques ». *Question(s) de management*, 7, 3, p. 91-115.
- ROUBAN, L. (1996). « La fin du Welfare State aux États-Unis : le reaganisme et l'appareil d'État ». *Revue française de science politique*, 4, 39, p. 493-516.
- ROUBAN, L. (2009). "Les politiques de la fonction publique". In L. Rouban (Ed.), *La fonction publique* (pp. 75-97). Paris: La Découverte.

- SAARI, E.; LEHTONEN, M.; TOIVONEN, M. (2015). « Making bottom-up and top-down processes meet in public innovation ». *The Service Industries Journal*, 35, 6, p. 325-344.
- SALGE, T. O.; VERA, A. (2012). « Benefiting from Public Sector Innovation: The Moderating Role of Customer and Learning Orientation ». *Public Administration Review*, 72, 4, p. 550-560.
- SANDBERG, J.; ALVESSON, M. (2011). « Ways of constructing research questions: gap-spotting or problematization? ». *Organization*, 18, 1, p. 23-44.
- SCHEDLER, K.; PROELLER, I. (2007). « Public Management as a Cultural Phenomenon. Revitalizing Societal Culture in International Public Management Research ». *International public management review*, 8, 1, p. 186-194.
- SCHEIN, E. H. (1985). *Organizational Culture and Leadership (1st Ed)*. San Francisco: Jossey Bass.
- SCHREYÖGG, G.; KLIESCH-EBERL, M. (2007). « How dynamic can organizational capabilities be? Towards a dual-process model of capability dynamization ». *Strategic Management Journal*, 28, 9, p. 913-933.
- SØRENSEN, E.; TORFING, J. (2016). "Collaborative Innovation in the Public Sector". In J. T. P. Triantafyllou (Ed.), *Enhancing Public Innovation by Transforming Public Governance* (pp. 115-116). Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- SYDOW, J.; SCHREYÖGG, G.; KOCH, J. (2009). « Organizational path dependence: Opening the black box ». *Academy of Management Review*, 34, 4, p. 698-709.
- TAYLOR, S. (2018). « Innovation in the public sector: dimensions, processes, barriers and developing a fostering framework ». *International Journal of Research Science & Management*, 5, 1, p. 28-37.
- TEECE, D. J. (2007). « Explicating dynamic capabilities: the nature and microfoundations of (sustainable) enterprise performance ». *Strategic Management Journal*, 28, 13, p. 1319-1350.
- TEECE, D. J.; PISANO, G.; SHUEN, A. (1997). « Dynamic Capabilities and Strategic Management ». *Strategic Management Journal*, 18, 7, p. 509-533.
- TESKE, P.; SCHNEIDER, M. (1994). « The Bureaucratic Entrepreneur: The Case of City Managers ». *Public Administration Review*, 54, 4, p. 331-340.
- THIETART, R. A. (2014). *Méthodes de recherche en management - 4ème édition*: Dunod.
- TORFING, J. (2016). *Collaborative Innovation in the Public Sector*. Washington, D.C.: Georgetown University Press.
- TORFING, J. (2018). « Collaborative innovation in the public sector: the argument ». *Public Management Review*, p. 1-11.
- TORRACO, R. J. (2005). « Writing Integrative Literature Reviews: Guidelines and Examples ». *Human Resource Development Review*, 4, 3, p. 356-367.
- TORUGSA, N.; ARUNDEL, A. (2017). « Rethinking the effect of risk aversion on the benefits of service innovations in public administration agencies ». *Research Policy*, 46, 5, p. 900-910.
- TOWNSEND, W. (2013). « Innovation and the perception of risk in the public sector ». *The International Journal of Organizational Innovation*, 5, 3, p. 21-34.
- VAN ACKER, W.; BOUCKAERT, G. (2018). « What makes public sector innovations survive? An exploratory study of the influence of feedback, accountability and learning ». *International Review of Administrative Sciences*, 84, 2, p. 249-268.

- VANDENABEELE, W. (2007). « Towards a public administration theory of public service motivation : an institutional approach ». *Public Management Review*.
- VANDENBERGH, J.-M. (2018). *Comment une innovation organisationnelle radicale devient-elle la référence dans l'administration publique ? NMP et NWoW dans la fonction publique fédérale belge*. (PhD), Université de Liège, Liège, Belgique.
- VARONE, F. INGOLD, K. M., FISCHER, M. (2016). "Administration et réseaux d'action publique." in: Giauque, David et Yves Emery (Eds.). *L'acteur et la bureaucratie*. Québec : Presses de l'Université de la Laval. pp. 115-140.
- VÉZINA, M. (1999). *Altérabilité du contexte et formation de la stratégie : une analyse contextualiste*. Paper presented at the VIIIe Congrès de l'AIMS, Chatenay-Malabry.
- VON HIPPEL, E. (1986). « Lead Users: A Source of Novel Product Concepts ». *Management Science*, 32, 7, p. 791-805.
- WALKER, R. M. (2006). « Innovation type and diffusion: An empirical analysis of local government ». *Public Administration*, 84, 2, p. 311-335.
- WALKER, R. M. (2014). « Internal and External Antecedents of Process Innovation: A review and extension ». *Public Management Review*, 16, 1, p. 21-44.
- WEBER, M. (1971[1921]). *Economie et société*. Paris: Plon.
- WEICK, K. E. (1995). *Sensemaking in organizations*. Thousand Oaks CA, London Sage Publications.
- WINDRUM, P.; KOCH, P. M. (2008). *Innovation in Public Sector Services: Entrepreneurship, Creativity and Management*: Edward Elgar Publishing, Incorporated.
- WOLF, M. (2004). « Globalization and Global Economic Governance ». *Oxford Review of Economic Policy*, 20, 1, p. 72-84.
- WRIGHT, T. P. (1936). « Factors Affecting the Cost of Airplanes ». *Journal of the Aeronautical Sciences*, 3, 4, p. pp. 122-128.
- YIN, R. K. (1981). « The Case Study Research as a Serious Research Strategy ». *Knowledge Creation, Diffusion, Utilization*, 3, 1, p. 97-114.
- ZOLLO, M.; WINTER, S. G. (2002). « Deliberate Learning and the Evolution of Dynamic Capabilities ». *Organization Science*, 13, 3, p. 339-351.

Article n°1 : Les freins culturels à
l'innovation dans l'administration publique :
spécificités helvétiques

LES FREINS CULTURELS À L'INNOVATION DANS L'ADMINISTRATION PUBLIQUE : SPÉCIFICITÉS HELVÉTIQUES

Owen Boukamel et Yves Emery

AIRMAP | « Gestion et management public »

2018/2 Volume 6 / n° 4 | pages 25 à 43

Article disponible en ligne à l'adresse :

<https://www.cairn.info/vue-gestion-et-management-public-2018-2-page-25.htm>

Distribution électronique Cairn.info pour AIRMAP .

© AIRMAP . Tous droits réservés pour tous pays.

La reproduction ou représentation de cet article, notamment par photocopie, n'est autorisée que dans les limites des conditions générales d'utilisation du site ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Toute autre reproduction ou représentation, en tout ou partie, sous quelque forme et de quelque manière que ce soit, est interdite sauf accord préalable et écrit de l'éditeur, en dehors des cas prévus par la législation en vigueur en France. Il est précisé que son stockage dans une base de données est également interdit.

Les freins culturels à l'innovation dans l'administration publique : Spécificités helvétiques

Cultural Barriers to Public Sector Innovation: Swiss Specificities

Owen BOUKAMEL

Doctorant à l'Institut de Hautes Etudes en Administration Publique de l'Université de Lausanne, Suisse.
owen.boukamel@unil.ch

Yves EMERY

Professeur à l'Institut de Hautes Etudes en Administration Publique de l'Université de Lausanne, Suisse.
yves.emery@unil.ch

RÉSUMÉ

Les processus d'innovation au sein des organisations publiques sont souvent soumis à plusieurs freins, et notamment des freins culturels. Cette étude explore la nature des freins culturels à l'innovation publique en Suisse. Elle se base sur l'analyse inductive d'entretiens semi-directifs menés auprès de quinze cadres de la fonction publique et chefs de projets, dans les cantons de Vaud et Genève. Les résultats montrent que plusieurs freins culturels préalablement décrits par la littérature internationale, tels que l'aversion au risque,

la dépendance au sentier et la tendance à donner peu d'autonomie aux collaborateurs, se retrouvent aussi en Suisse. Cependant deux freins inédits ressortent de notre étude : la recherche du consensus, qui modère l'innovation pour la rendre acceptable, et la non personnalisation des projets d'innovation, qui les empêche d'être portés par un leader.

Mots-clés

Innovation, Administration publique, Freins culturels, Suisse, Aversion au risque

ABSTRACT

Innovation processes in public sector organizations (PSO) are often hindered by various barriers, including cultural barriers. This study explores the very nature of the cultural barriers to innovation in Swiss PSO, and potential Swiss particularities. An inductive analysis of fifteen semi-structured interviews has been conducted with public managers in the cantons of Vaud and Geneva. The results show that various cultural barriers previously identified in the international literature, such as risk aversion,

path dependency and employees' lack of autonomy, are active in the Swiss context. Two additional barriers appear in the Swiss context: the propensity of consensus, which moderates innovations to make it acceptable, and the anonymization of the projects, which prevents innovations to be driven by a leader.

Key-words

Innovation, Public sector, Cultural barriers, Switzerland, Risk aversion

1. INTRODUCTION

Depuis les années 1980, l'idée d'innovation s'est progressivement introduite dans l'agenda des politiques et du management public (Borins, 2006 ; Damanpour et Schneider, 2009), et est devenue un sujet de recherche prégnant (Boukamel et Emery, 2017 ; DeVries, Bekkers et Tummers, 2016 ; Osborne et Brown, 2011a). L'innovation serait un moyen à disposition des responsables politiques et administratifs pour s'adapter aux mutations économiques, sociales et technologiques de la société. Parmi les raisons invoquées dans la littérature, l'innovation permettrait de développer un service public de qualité, de produire de la valeur publique (concept de *public value* (Rivera León, Simmonds, et Roman, 2012)), d'agir intelligemment et de manière efficiente (« *work smarter, not harder* » (Albury, 2005)) et de rester un employeur attractif aux yeux des employés publics dont le contrat psychologique a parfois été bouleversé (Emery, 2006 ; Emery et Martin, 2010 ; Lemire et Martel, 2007). Cet élan vers l'innovation est aussi stimulé par des contraintes budgétaires, portées généralement par les nouvelles formes de gestion publique, et en particulier la Nouvelle Gestion Publique (NGP) (Pollitt et Bouckaert, 2011), qui obligent parfois les organisations à réallouer leurs ressources existantes, sinon à en chercher de nouvelles.

Cela étant, l'imaginaire collectif, mais aussi l'essentiel de la littérature scientifique, attribuent le quasi-monopole de l'innovation au secteur privé ; comme si l'unique rôle de l'administration était celui de créer les conditions favorables pour que les entreprises privées, elles, puissent innover. Pourtant, le secteur public est parfois aussi innovant, voire davantage que le privé (Raipa et Giedrayte, 2014 ; Townsend, 2013). Malgré cela, l'innovation est encore appelée à se généraliser dans l'administration (OCDE, 2015 ; Stewart-Weeks et Kastle, 2015).

Toutefois plusieurs obstacles contraignent le développement de la capacité d'innovation des organisations publiques (Raipa et Giedrayte, 2014 ; Taylor, 2018). Des éléments structurels, mais aussi culturels, agissent comme des freins sur les processus d'innovation, peuvent les perturber, et parfois même les faire avorter.

Malgré la littérature grandissante sur ce sujet, aucune étude n'a été menée, à notre connaissance, sur les freins culturels à l'innovation dans l'administration

publique suisse. Ce pays revêt pourtant des caractéristiques culturelles intéressantes. En effet, la culture managériale suisse présente des spécificités regroupées sous l'appellation de « *Swiss Way of Management* ». (Bergmann, 1994 ; Chevrier, 2009 ; Szabo *et al.*, 2002). Le pragmatisme, la prudence et la recherche du consensus, par exemple, sont des particularités susceptibles d'influencer négativement la capacité d'innovation. Dans le secteur public plus spécifiquement, la culture politico-administrative, marquée notamment par la collégialité et le principe de concordance, n'est *a priori* pas non plus tournée vers l'innovation (Emery et Giaucque, 2012 ; Hablützel, 2013).

Dès lors, quels sont les freins à l'innovation dans l'administration publique helvétique ? Sont-ils les mêmes que ceux relevés dans la littérature internationale ? Y a-t-il des particularités culturelles qui poussent les acteurs publics à appréhender l'innovation d'une autre manière ? Et quelle est la place des cultures publiques suisses, plurielles (Emery et Giaucque, 2012), dans l'analyse des freins à l'innovation ? Telles sont les principales questions de recherche que pose le présent article.

À la suite d'une revue de la littérature sur l'innovation publique et ses freins culturels (partie 2), nous détaillerons notre méthode (3), présenterons (4) et discuterons (5) les résultats de notre analyse. Enfin, nous proposerons de nouvelles pistes de recherche sur les freins culturels à l'innovation publique, de manière plus générale (6).

2. REVUE DE LITTÉRATURE

Cette revue de littérature est organisée en entonnoir, partant du plus général pour aller vers le plus spécifique. En guise d'introduction, nous abordons brièvement le concept d'innovation publique et ses enjeux (partie 2.1). Ensuite, nous nous penchons sur les antécédents des processus d'innovation, c'est-à-dire les facteurs qui agissent positivement ou négativement sur leur lancement et leur déroulé (2.2). La troisième partie de cette revue s'intéresse plus particulièrement aux freins culturels à l'innovation publique, qui constituent des antécédents particuliers (2.3). Enfin, nous présentons une revue des éléments de la culture administrative suisse qui présentent, *a priori*, un lien avec la capacité

d'innovation des organisations publiques (2.4) et qui suggère l'idée à la base de cet article, selon laquelle la Suisse aurait des particularités en matière de freins culturels à l'innovation.

2.1. L'innovation publique : un concept sibyllin et encore peu exploré

Même si la conception économique, voire technologique de l'innovation semble primer dans la littérature, il existe de nombreuses autres compréhensions du terme. Et pour cause : le concept est désirable (Berkun, 2010 ; Bouglé, 1922 ; Gaglio, 2011 ; Godin, 2014, 2015), son appréhension en tant que champ d'étude *per se* est jeune (Fagerberg et Verspagen, 2009), et les disciplines qui s'y intéressent sont légion (Damanpour et Schneider, 2006). L'OCDE définit l'innovation comme : « *La mise en œuvre d'un produit (bien ou service) ou d'un procédé nouveau ou sensiblement amélioré, d'une nouvelle méthode de commercialisation ou d'une nouvelle méthode organisationnelle dans les pratiques de l'entreprise, l'organisation du lieu de travail ou les relations extérieures.* » (OECD/Eurostat, 2005, p. 54). D'autres tentatives de définition de l'innovation ont été proposées. Pour certains auteurs un projet est innovant uniquement s'il se solde par un succès Barnum (2010). Pour d'autres l'innovation est subjective (Godin, 2015 ; Rogers, 2003 ; Zaltman, Duncan, et Holbeck, 1973), et dépend de la perception des *adopters*. Cette myriade de définitions sert de toile de fond à une large littérature empirique sur l'innovation dans le secteur privé (Perks et Roberts, 2013).

Pour l'innovation dans le secteur public, la situation est bien différente : plusieurs auteurs déplorent le manque de vision intégrée autour de cet objet d'étude (DeVries *et al.*, 2016 ; Gieske, van Buuren, et Bekkers, 2016). En fait, la connaissance sur l'innovation dans les organisations publiques s'est construite sur les bases de la littérature du privé (Salge et Vera, 2012), et peine à s'émanciper pour devenir une thématique spécifique, et autonome (Kattel, Cepilovs, Kalvet, Lember, et Tonurist, 2016), étudiée en lien avec l'amélioration des services publics (Damanpour et Schneider, 2009). Pour ces raisons notamment, il n'y a toujours pas à ce jour de définition solide de l'innovation *publique* (Daglio, Gerson, & Kitchen, 2015 ; DeVries *et al.*, 2016).

Les définitions couramment utilisées sont très hétérogènes, de la plus large (l'innovation publique est une amélioration continue des politiques et des prestations publiques), à la plus radicale (l'innovation est une rupture avec le passé) (Behn, 2010 ; Osborne et Brown, 2011a). Cette dernière approche insiste sur le caractère nouveau d'une innovation, mais sans toujours pouvoir définir la nouveauté.

Certaines définitions proposent de considérer un changement comme innovant s'il est nouveau *pour l'organisation qui l'adopte*, à l'image de la définition du concept général d'innovation (Bhatti, Olsen, et Pedersen, 2010 ; Borins, 2000 ; J. L. Walker, 1969). D'autres auteurs relativisent le caractère objectif de la nouveauté, et proposent de se baser sur la nouveauté *perçue* par les usagers concernés (Damanpour, 1991 ; Rogers, 2003 ; Salge et Vera, 2012).

Une multitude de définitions existent donc, de la plus large à la plus restrictive, de l'universelle à la spécifiquement publique, sans s'accorder sur une conceptualisation commune.

La conduite d'une recherche sur l'innovation publique ne peut négliger les spécificités liées à ce secteur. Les organisations publiques disposent de frontières bien plus poreuses à leur environnement que les entreprises privées. Par ailleurs, elles ne se font pas, *a priori* tout au moins, concurrence entre elles : l'innovation publique est ainsi une innovation ouverte (*open innovation*) (Chesbrough, 2003) pour laquelle « le contenu, le déroulement et les résultats du processus d'innovation [sont] le résultat d'interactions complexes entre des antécédents, des ressources et des acteurs intra-organisationnels et des antécédents, des ressources et des acteurs externes. » (De Vries *et al.*, 2016, p. 147).

2.2. Les antécédents de l'innovation publique

L'innovation est une construction complexe et multidimensionnelle (Boukamel, 2017 ; Damanpour et Aravind, 2011). C'est pourquoi ses processus sont influencés par de nombreux facteurs environnementaux, par les caractéristiques de l'organisation et celles des individus et des équipes qui la composent (Damanpour et Aravind, 2011 ; Damanpour et Schneider, 2009). Ces antécédents freinent ou catalysent les processus

d'innovation, et constituent donc des contraintes ou des atouts pour l'organisation qui souhaite innover.

Plusieurs familles d'antécédents, autres que les antécédents liés aux caractéristiques même de l'innovation, ressortent de la littérature (Bekkers, Tummers, et Vooberg, 2013 ; DeVries *et al.*, 2016 ; Vigoda-Gadot et Meiri, 2008 ; Vigoda-Gadot, Shoham, Schwabsky, et Ruvio, 2005).

La première de ces familles concerne l'environnement, le contexte extra-organisationnel, le champ institutionnel. Elle est particulièrement importante entendu que les innovations publiques s'inscrivent dans un espace bien plus large que les frontières organisationnelles (Touati, Denis, Grenier, et Smits, 2016). Le mécanisme par lequel les organisations d'un même champ tendent à converger en termes de cultures, structures et produits, et donc à adopter les mêmes types d'innovations, est nommé isomorphisme institutionnel (DiMaggio et Powell, 1983, 1991). L'isomorphisme peut être mimétique, coercitif ou normatif selon s'il découle d'une imitation des pratiques et valeurs en vigueur dans les autres organisations du champ, s'il est imposé sous la contrainte par un tiers, ou s'il émane des règles informelles en construction dans le réseau. DeVries *et al.* (2016) montrent que la plupart des recherches effectuées sur les antécédents environnementaux se rattachent à cette théorie. Sur les 181 papiers retenus dans leur revue de littérature, 29 % retiennent les pressions environnementales (demandes politiques, médiatiques, etc.), 27 % la participation à des réseaux inter-organisationnels, 16 % la réglementation, 10 % le mimétisme d'autres organisations similaires, 6 % la compétition avec d'autres organisations et enfin 12 % mobilisent d'autres types d'antécédents.

Le deuxième type d'antécédents a trait au niveau organisationnel. Dans 22 % des cas, les recherches sélectionnées par DeVries *et al.* (2016) soulignent la disponibilité des ressources (budget, temps, outils) ; 21 % le type de leadership, 18 % le couple rapport au risque/climat d'apprentissage, 16 % le système d'incitation, 8 % la présence de conflits, 8 % la structure organisationnelle et 7 % d'autres antécédents organisationnels.

Enfin, la littérature identifie des antécédents en rapport avec le niveau individuel. Parmi ces études, 20 %

soulignent l'importance de l'autonomie de l'employé, 19 % la position dans l'organisation, 11 % la créativité (regroupant ici la capacité de prendre des risques et celle de résoudre les problèmes), alors que seulement 4 % se concentrent sur l'acceptation de l'innovation et 4 % sur les normes et valeurs partagées¹.

2.3. L'importance des freins culturels

Les antécédents sont appelés freins ou leviers lorsque ceux-ci agissent sur l'innovation, respectivement en contraignant ou en facilitant ses processus. La revue de littérature permet de distinguer deux types de freins et leviers « universels » (autrement dit non spécifiques à une aire culturelle particulière) : les freins et leviers liés à la structure des organisations publiques et de leur écosystème administratif (par ex. les réseaux d'acteurs (Lewis et Ricard, 2014), la réglementation, ou la rigidité hiérarchique) et ceux qui sont liés à leur culture (Büschgens, Bausch, et Balkin, 2013). C'est le cas par exemple du rapport à la prise de risque ou de l'ouverture d'esprit envers la nouveauté et l'incertitude (Flemig, Osborne, et Kinder, 2016 ; Osborne et Brown, 2011b).

Les liens entre la culture et les processus d'innovation ont fait l'objet de nombreuses recherches ces dernières décennies, notamment au sein d'une littérature managériale majoritairement focalisée sur le secteur privé (Schedler et Proeller, 2007). Dans cette littérature, la culture est, à de nombreux égards, considérée comme une variable déterminante pour la capacité d'innovation d'une organisation (Büschgens *et al.*, 2013). Après avoir esquissé les contours conceptuels de la culture, nous développons dans cette sous-partie les principaux freins culturels identifiés dans la littérature, et plus particulièrement dans la littérature sur le secteur public.

La culture est souvent définie comme l'ensemble des valeurs, normes, comportements, règles et symboles que partagent un groupe social spécifique (Jann, 2000 cité par Schedler & Proeller, 2007). Étant donné que les membres d'une organisation appartiennent à plusieurs groupes et sous-groupes sociaux, l'organisation est traversée par une myriade de cultures (ou sous-cultures) d'intensité variable et ancrés à plusieurs niveaux

¹ Notons ici qu'il est difficile de considérer les normes et valeurs partagées, autrement dit la culture, au niveau individuel, étant donné qu'il s'agit d'une variable collective.

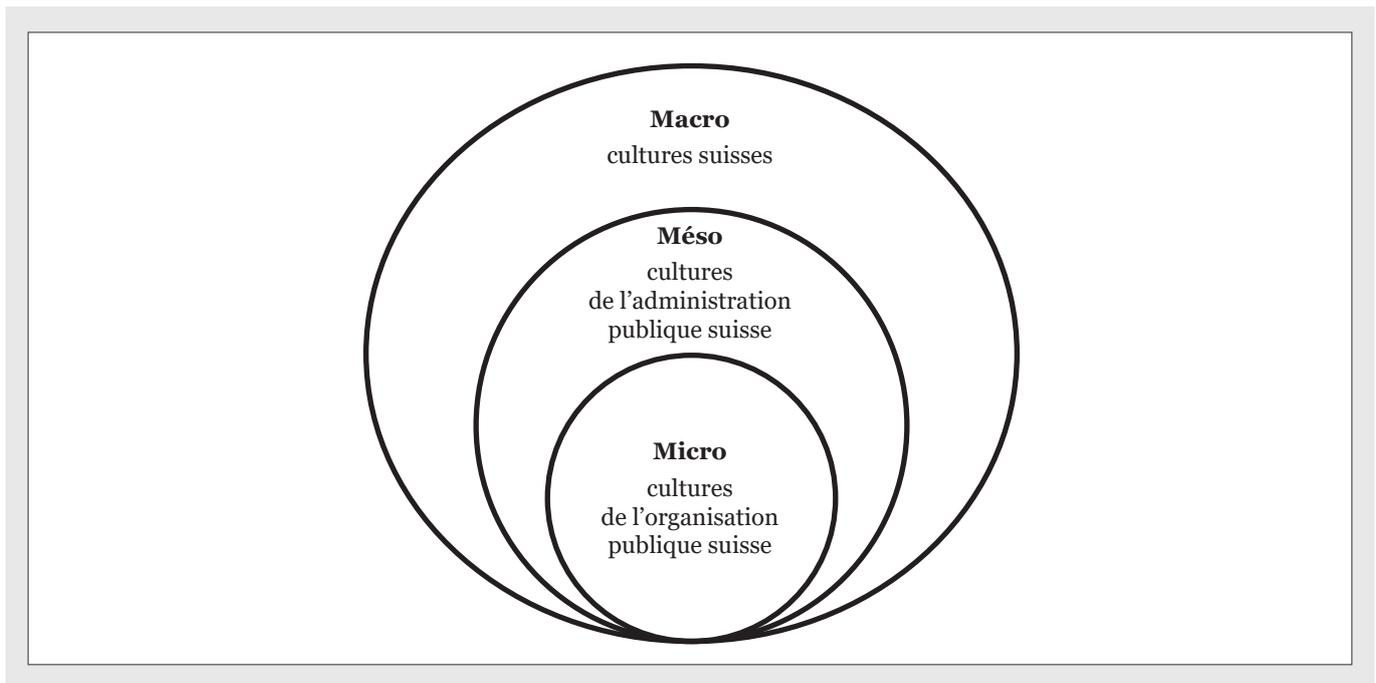


Figure 1 – Représentation de l'imbrication des cultures
Source : À partir de Bouckaert (2007)

(Schein, 2004). Bouckaert (2007) propose de distinguer quatre niveaux de culture, illustrés dans la Figure 1 :

1. La culture Macro (qui comprend selon Bouckaert (2007) les contextes de civilisation, de nations, de temps, de lieu et de structure).
2. La culture Méso (incluant la profession ou la corporation et l'administration en tant qu'institution).
3. La culture Micro (c'est-à-dire la culture d'une organisation, ou « culture organisationnelle »).
4. La culture Nano (qui désigne les sous-cultures présentes aux niveaux du bureau, du couloir, ou de l'équipe).

Comme nous explorons, dans la présente étude, les freins culturels à l'innovation dans l'administration publique suisse, les niveaux de cultures qui sont analysés sont d'ordre macro- (Suisse / Suisse romande) et méso- (administration publique) (voir Figure 1). Les niveaux micro- et nano- ne sont concernés.

Dans leur méta-revue, Büschgens *et al.* (2013) tentent de cartographier les « valeurs » (autrement dit les traits culturels) qui ont un lien avec les processus d'innovation. Ils montrent que la littérature est extrêmement

hétérogène dans sa manière d'aborder ce lien. Tandis que certains auteurs parlent de « culture de l'innovation » de manière globale, d'autres s'arrêtent sur des traits culturels bien spécifiques (comme par exemple la tendance à favoriser des prises de décision participatives) (Büschgens *et al.*, 2013).

Parmi tous ces traits culturels, certains contraignent les processus d'innovation. C'est cela que nous nommons les freins culturels.

Un *corpus* de plus d'une vingtaine d'articles empiriques, théoriques, et d'ouvrages « clés » (cf. Tableau 1) rédigés durant les quinze dernières années et sélectionnés dans la littérature internationale traitant de la culture dans les organisations publiques, nous a permis de lister les freins culturels « universels » à l'innovation dans l'administration publique. Ce tableau (1) différencie la littérature générique ou basée sur le secteur privé d'une part, et la littérature spécifiquement focalisée sur les organisations publiques d'autre part. Cette liste de freins a été synthétisée en grandes familles qui peuvent être résumées ainsi :

- Une aversion au risque. L'aversion au risque est beaucoup développée dans la littérature internationale. Elle désigne une perception négative et une peur du risque, de manière générale. Elle

peut toucher tous les niveaux, à l'intérieur de l'organisation publique, comme en dehors, comme ses usagers, qui peuvent s'opposer à ce que leur administration prenne des risques.

- Un faible engagement pour l'apprentissage. Ce frein contraint l'innovation quand les acteurs ne sont pas tournés vers l'expérimentation et « l'en- vie » d'apprendre.
- Une faible ouverture aux nouvelles idées, accom- pagnée d'une rigidité dans la recherche de solu- tions. Lorsqu'ils sont soumis à ce trait culturel, les acteurs puisent presque exclusivement dans le répertoire de solutions existantes au moment de prendre des décisions. Ce comportement rappelle le concept de dépendance au sentier.
- Des traits culturels qui entretiennent une rigidité horizontale (entre fonctions et institutions de

même niveau). Ce trait regroupe un faible esprit de coopération entre entités ou fonctions de même niveau, une faible fluidité de l'information, un faible esprit d'équipe, un fonctionnement en silo et un cloisonnement institutionnel.

- Des traits culturels qui entretiennent une rigidité verticale (entre les différents niveaux hiérar- chiques). La littérature décrit ce trait culturel par la présence d'une grande distance de pouvoir (*power distance*), d'une tradition legaliste, bureaucra- tique, ou de contrôle ; souvent accompagné d'une faible autonomie des employés. Cette caractéris- tique freine le passage des idées et de l'information entre les niveaux hiérarchiques.
- Une faible valorisation du succès et une sanction négative de l'échec. Ce frein est lié à l'aversion au risque, comme nous allons le voir. Il est princi- palement incarné dans la présence de sanctions

FAMILLE DE FREINS CULTURELS	LITTÉRATURE SECTEUR PRIVÉ	LITTÉRATURE SECTEUR PUBLIC
1. Risque	Caldwell et O'Reilly, 2003 ; Cooper, Edgett et Kleinschmidt, 2004 ; McDonald, 2002	Albury, 2005 ; Brown et Osborne, 2013 ; Flemig <i>et al.</i> , 2016 ; Glor, 2003 ; Koch et Hauknes, 2005 ; Moussa, McMurray et Muenjohn, 2018 ; Osborne et Brown, 2011 ; Raipa et Giedrayte, 2014 ; Taylor, 2018 ; Townsend, 2013 ; Wynen, Verhoest, Ongaro, van Thiel et COBRA-network., 2014
2. Apprentissage	Calantone, Cavusgil et Zhao, 2002 ; Giniunienea et Jurksieneb, 2015 ; McLaughlin, Osborne et Ferlie, 2002	Choi et Chandler, 2015 ; Cinar et Eren, 2015 ; Hansson, Norn et Vad, 2014 ; Kinder, 2012 ; Salge et Vera, 2012 ; R. M. Walker, 2014 ; Wynen <i>et al.</i> , 2014
3. Ouverture et flexibilité	Hogan et Coote, 2013	Wynen <i>et al.</i> , 2014
4. Rigidité horizontale	Brettel et Clevén, 2011 ; Caldwell et O'Reilly, 2003	Damanpour et Schneider, 2009 ; Lewis et Ricard, 2014 ; Moussa <i>et al.</i> , 2018 ; Taylor, 2018
5. Rigidité verticale	Peretz, Levi et Fried, 2015	Bekkers <i>et al.</i> , 2013 ; Demircioglu et Audretsch, 2017 ; Koch et Hauknes, 2005 ; Moussa <i>et al.</i> , 2018 ; Raipa et Giedrayte, 2014 ; Rivera León <i>et al.</i> , 2012 ; Taylor, 2018 ; Townsend, 2013
6. Succès et échecs	Gumusluoglu et Ilsev, 2009	Albury, 2005 ; Demircioglu et Audretsch, 2017 ; Koch et Hauknes, 2005 ; Moussa <i>et al.</i> , 2018 ; Townsend, 2013
7. Orientation court- terme et performance		Bekkers <i>et al.</i> , 2013 ; Rosenblatt, 2011

Tableau 1 – Revue des freins culturels à l'innovation dans la littérature internationale (freins universels)

formelles ou informelles (des usagers, des instances de contrôle, des politiques, ou encore des directions administratives) pour les acteurs qui échouent. Le coût individuel de l'échec n'est pas compensé par le potentiel bénéfique (formel ou informel) de la réussite, ce qui peut empêcher les acteurs de s'associer aux processus d'innovation.

- Une orientation *performance* et une vision à court-terme. Certaines pratiques managériales orientées *performance* traduisent une « culture du chiffre » et une vision à court-terme peu propice à l'innovation qui requiert de libérer du temps et de lâcher du lest (*organizational slack*).

Cette revue de littérature met en exergue deux éléments importants. Tout d'abord, les traits culturels qui freinent l'innovation publique sont difficilement dissociables les uns des autres et ils peuvent désigner des comportements connexes. C'est le cas, par exemple, de l'aversion au risque et de la propension à sanctionner négativement les échecs. Deuxièmement, il est intéressant de relever que la littérature sur les freins culturels à l'innovation est très majoritairement anglo-saxonne, ou tout du moins anglophone. Or, la culture est par définition idiosyncrasique et propre à chaque contexte. Cet argument renforce la pertinence de notre recherche, dont l'originalité se situe dans la cartographie des traits culturels à un endroit précis, la Suisse romande ; permettant de relativiser la transposabilité de ces freins culturels à l'innovation publique.

2.4. Les cultures managériale et administrative suisses et l'innovation

2.4.1. La culture managériale suisse

La culture managériale suisse présente des singularités intéressantes regroupées sous l'appellation de « *Swiss Way of Management* ». (Bergmann, 1994 ; Chevrier, 2009 ; Szabo *et al.*, 2002)². En tant que traits culturels, et à la lumière des idées de la section précédente, ces spécificités sont susceptibles d'influencer la

capacité des organisations publiques à innover. Dans le secteur public plus spécifiquement, la culture politico-administrative entre autres, ne semble *a priori* pas tournée vers l'innovation (Emery et Giaque, 2012 ; Hablützel, 2013). Quelles sont les caractéristiques culturelles suisses et publiques, susceptibles d'influencer la capacité d'innovation ? À l'instar du Tableau 1 qui regroupe les freins culturels « universels » ou « internationaux », le Tableau 2 synthétise les singularités suisses issues des principaux ouvrages ou articles ayant traité de la culture managériale suisse et qui seraient susceptibles d'influencer les processus d'innovation. En substance, plusieurs traits culturels susceptibles d'influencer la capacité d'innovation des organisations (voir partie 2.3) ressortent de ces études :

- Une distance de pouvoir (*power distance*) relativement forte (cette idée revient dans tous les travaux sauf dans ceux de Hostfede (1984)).
- Une prudence marquée et une grande aversion à l'incertitude.
- Un individualisme relativement fort (sauf pour Szabo *et al.* (2002)).
- Une forte « masculinité » au sens de Hostfede (1984), c'est-à-dire une propension à valoriser des valeurs de compétition, d'ambition et de domination, au détriment de valeurs traditionnellement associées au « féminin », telles que les relations interpersonnelles et la qualité de vie.
- Un sens du consensus et du compromis.

D'autres éléments tels que le sens de la mesure, le perfectionnisme, le pragmatisme ou encore l'orientation vers la performance ressortent plus isolément de quelques études.

Ces études présentent bien sûr quelques limites. Elles se heurtent, entre autres, aux difficultés de « mesurer » la culture, mais également à la pluralité des cultures présentes en Suisse (Emery et Giaque, 2012). De plus, elles se concentrent sur le management des entreprises

² À noter que cette littérature est essentiellement, voire exclusivement, basée sur des travaux provenant de Suisse alémanique. Or il faut souligner le caractère multiculturel de la Suisse, formée des régions alémanique (environ 2/3 du pays) et latine (français et italien), pour environ 1/3 du pays. De nombreuses analyses montrent que la culture, notamment dans l'administration publique, peut être très différente entre ces régions (par ex. Emery/Giaque, 2012). C'est dire que de parler de « culture managériale suisse » est une forme de simplification de la diversité des cultures suisses.

RÉFÉRENCE	APPROCHE	ÉLÉMENTS CULTURELS		
Hostfede (1984)	Quantitative	Faibles : Distance de pouvoir (surtout en Suisse alémanique)	Modérés : Aversion à l'incertitude	Forts : ▪ Individualisme ▪ Masculinité (surtout en Suisse alémanique)
Bergmann (1994)	Qualitative	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Pragmatisme, bon sens, et défiance envers les intellectuels ▪ Égalitarisme et défiance envers les vedettes et les fortes personnalités <ul style="list-style-type: none"> ▪ Sobriété, sérieux et sens de la mesure ▪ Perfectionnisme ▪ Compromis et consensus ▪ Prudence et recherche de la stabilité ▪ Individualisme, autonomie et indépendance 		
Wunderer et Weibler (1997)	Quantitative	Modérés : Individualisme	Forts : ▪ Distance de pouvoir ▪ Aversion à l'incertitude ▪ Masculinité	
Szabo et al. (2002)	Quantitative	Modérés : Esprit collectif	Forts : ▪ Tourné vers le futur ▪ Orientation performance ▪ Distance de pouvoir ▪ Aversion de l'incertitude (très forte)	
Chevrier (2009)	Qualitative	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Consensus, dialogue et aversion au conflit <ul style="list-style-type: none"> ▪ Autonomie ▪ Principe de subsidiarité, la décision se prend au niveau le plus bas possible 		

Tableau 2 – Synthèse des éléments culturels suisses relevés dans la littérature et ayant un lien potentiel avec la capacité d'innovation

privées et négligent, par conséquent, les spécificités culturelles *méso* de l'administration publique.

2.4.2. La culture administrative

Pourtant, la culture politico-administrative suisse présente des caractéristiques marquées. En voulant expliquer la mutation des rôles dans l'administration publique suisse, Hablützel (2013, p. 83) rappelle que « le système politique suisse se distingue de celui d'autres pays par son fédéralisme affirmé, la démocratie directe, la concordance, la collégialité et son système de milice³ ». Ces caractéristiques institutionnelles et légales sont liées aux cultures présentes en Suisse (Emery et Giauque, 2012) et jouent un rôle important sur la manière dont l'administration perçoit son environnement et se perçoit elle-même (Hablützel, 2013). Le lien entre ces caractéristiques culturelles et institutionnelles, et

la capacité d'innovation des administrations est tout à fait envisageable, même s'il semble qu'aucune étude sur cette relation n'existe à ce jour.

3. MÉTHODE ET DONNÉES

Pour cette étude, nous avons mobilisé la méthodologie de la théorie enracinée⁴ (Glaser et Strauss, 1967 ; Strauss et Corbin, 1997, 1998, 2004), approche qualitative et inductive adaptée à l'analyse des phénomènes pour lesquels la connaissance est encore peu développée. En tant qu'approche inductive, la théorie enracinée prescrit « d'oublier » la théorie lors des phases d'observation et de restitution des résultats, afin de ne pas induire l'interprétation des résultats vers la théorie préexistante. Ce n'est qu'après cette restitution brute que les résultats peuvent être discutés à la lumière de la littérature.

³ C'est le nom donné au caractère non-carriériste de nombreuses fonctions politiques et notamment législatives.

⁴ *Grounded theory*.

Une série d'entretiens exploratoires semi-structurés (quinze) avec des cadres de la fonction publique suisse romande, ainsi qu'avec des chefs de projet, a été réalisée. L'objectif était de mettre en lumière les freins culturels à l'innovation qu'ils ont rencontrés dans leurs expériences d'innovation respectives.

Nous ne souhaitons pas induire les interviewés vers les aspects culturels, mais plutôt extraire ces aspects de leur discours. C'est pourquoi nous n'avons pas explicitement introduit cette notion lors des entretiens ni lors de la prise de contact, où nous présentions simplement notre démarche comme une « exploration des mécanismes de l'innovation publique ». Une autre précaution consistait à déconstruire avec les interviewés le concept particulièrement désirable d'innovation (Berkun, 2010) avant d'entamer la discussion. Pour ce faire, le guide d'entretien commençait par explorer la définition que donnent les interviewés de l'innovation publique

(« Pour vous, qu'est-ce que l'innovation publique ? »). Nous nous concentrons ensuite sur les expériences personnelles des interviewés (« avez-vous participé à des projets d'innovation ? ») et sur les écueils qu'ils ont rencontrés (par ex. : « A quelles difficultés avez-vous été confronté ? »), pour progressivement monter en généralité sur les freins à l'innovation (par ex. : « De manière générale, quels sont les freins à l'innovation ? »). Pour chacun des freins cités par nos interviewés, nous demandions si, selon eux, ce frein était particulièrement présent en Suisse, puis dans le secteur public. Par ce biais, nous nous concentrons sur les freins de type macro- et méso- (objectif de la recherche), laissant de côté les freins micro- et nano-, c'est-à-dire ceux liés à l'organisation et à l'équipe de l'interviewé.

Afin d'éviter le biais d'une variable omise, nous avons maximisé la diversité des profils des répondants. Nos interviewés sont donc des cadres supérieurs et

#	Genre	Âge	Position	Secteur	Taille de l'organisation (nb. de collaborateurs)	Canton
1	Homme	40-49	Cadre sup.	Admin. centrale	30 000	Vaud
2	Homme	50-59	Cadre sup.	Conseil et contrôle	17 000	Genève
3	Homme	50-59	Cadre sup.	Energie	1 700	Genève
4	Femme	40-49	Cadre sup.	Enseign. et recherche	200	Vaud
5	Homme	40-49	Cadre inter.	Aménagement du terri.	30 000	Vaud
6	Homme	40-49	Cadre sup.	Santé et action sociale	700	Vaud
7	Homme	30-39	Chef de projet	Santé et action sociale	100	Vaud
8	Homme	50-59	Cadre inter.	Aménagement du terri.	30	Genève
9	Femme	30-39	Cadre inter.	Admin. centrale	17 000	Genève
10	Homme	50-59	Cadre sup.	Droits politiques	17 000	Genève
11	Homme	60-69	Chef de projet	Droits politiques	17 000	Genève
12	Homme	60-69	Cadre sup.	Assoc. d'admin. pub.	15	Genève
13	Femme	40-49	Cadre inter.	Admin. communale	5 000	Vaud
14	Femme	40-49	Cadre sup.	Formation pro.	4	Vaud
15	Femme	30-39	Cheffe de projet	Médias publics	2 000	Vaud

Tableau 3 – Profils et organisations d'appartenance des répondants

intermédiaires, ou des chefs de projet, d'organisations publiques et parapubliques de taille variable (de 4 à 30'000 collaborateurs), basées dans les cantons de Genève et de Vaud, ayant des missions différentes et évoluant dans des secteurs distincts (voir Tableau 3). Les entretiens, d'une durée d'une heure environ (de 45 minutes à 1h15), ont été conduits selon une approche inductive et n'ont pris fin qu'à saturation des arguments rencontrés (Strauss et Corbin, 1997, 1998). Les entretiens ont ensuite été retranscrits et codés à l'aide du logiciel Nvivo® afin d'analyser les discours des personnes rencontrées.

Le codage s'est effectué en trois temps. Une première phase a consisté à créer des nœuds libres regroupant les extraits d'entretiens par thèmes (avec un nœud libre regroupant tous les arguments énonçant des freins à l'innovation, mais également d'autres nœuds libres complémentaires portant sur la genèse d'une innovation, les spécificités publiques, les spécificités suisses, etc.). Dans une seconde phase, le contenu de ces nœuds libres a été catégorisé en sous-nœuds cohérents. Par exemple, le nœud « freins à l'innovation », qui nous intéresse particulièrement, a été codé en six sous-nœuds : les freins culturels, structurels, politiques, les freins liés au manque de ressources, ceux associés à la sur-personnification des projets, et les freins liés à la complexité technique. Dans un troisième temps, nous avons procédé à un codage plus fin encore, catégorisant le contenu de ce qui apparaissait dans le sous-nœud « freins culturels ». Le contenu de ce dernier sous-nœud, puisqu'il cartographie les freins culturels à l'innovation publique en Suisse romande, est le résultat de cette recherche (partie 4).

4. RÉSULTATS

De nombreux freins à l'innovation ressortent explicitement des entretiens. Certains freins ont été clairement identifiés comme tels par les répondants, alors que d'autres, plus implicites, ressortent en filigrane des discours. Sur les vingt-huit freins à l'innovation relevés (nombre d'arguments différents contenus dans le nœud libre « freins à l'innovation publique »), quatorze sont directement d'ordre culturel, six d'ordre politique, six structurels et deux sont liés au manque de ressource. La culture semble donc primordiale.

Ce chapitre présente nos principaux résultats en suivant la logique suivante : tout d'abord, nous

présenterons l'ensemble des freins culturels relevés à travers ces entretiens, regroupés en grandes familles (section 4.1) à la suite du troisième codage décrit dans la partie méthode. Ensuite, nous restituerons la perception des répondants sur les spécificités en termes de freins à l'innovation publique en Suisse (section 4.2) puis dans le secteur public suisse (section 4.3).

4.1. Aperçu de l'ensemble des freins

Cette partie regroupe tous les freins culturels à l'innovation publique observés à travers les entretiens et rassemblés en cinq grandes familles (sous-nœuds).

4.1.1. L'aversion au risque et le coût individuel de l'échec

Le frein culturel le plus fréquemment relevé est celui de l'aversion au risque. Les changements apportés par une innovation sont accompagnés d'une incertitude quant au futur. Innover c'est prendre un risque pour l'organisation mais aussi pour l'individu. En effet, il ressort de nos résultats une forme d'individualisation dans la prise de risque : « parce que c'est une prise de risque pour soi-même. Donc on ne le fait pas. ». Le risque ne serait pas celui d'un éventuel préjudice pour l'organisation mais plutôt de voir l'innovateur individuellement sanctionné en cas d'échec : « aujourd'hui vous tentez quelque chose, si vous échouez, vous êtes sanctionné ». Cette « sanction » mentionnée se traduit souvent par une marginalisation de l'individu. En parallèle, la réussite ne serait que rarement récompensée : « Le risque n'est jamais récompensé par contre il sera toujours sanctionné s'il s'avère être une prise de risque contre-productive. On sanctionne mais on ne récompense jamais. » En résumé, l'organisation sanctionne mais ne récompense pas les individus qui prennent des risques, c'est pourquoi le coût (perçu et anticipé) de l'échec est trop élevé et l'innovation subit ainsi un blocage, souvent dès le départ.

4.1.2. La perception de la légitimité du changement : « puisqu'on a toujours fait comme ça »

La deuxième famille de freins à l'innovation est liée au sentiment d'illégitimité de l'innovation par les

membres d'une organisation. Cette illégitimité s'explique pour trois raisons : la (non-)perception du besoin d'innover, la (non-)perception de la teneur en nouveauté d'une innovation et la (non-)perception de l'utilité de cette nouveauté. La première raison, la (non-)perception du besoin d'innover, soulève l'idée que le besoin d'innover pour une organisation n'est pas perçu de la même manière par tout le monde. Certains répondants expliquent que : « [...] on a besoin d'innover si on sent qu'on rencontre des difficultés dans l'avancement des projets, dans le développement. Mais moi je pense qu'aujourd'hui on ne rencontre pas trop [de difficultés]. » Le deuxième élément, la (non-)perception de la nouveauté se rapporte à « la mécompréhension de ce que c'est », du contenu de l'innovation. Le troisième, la (non-)perception de l'utilité, souligne la perception que les acteurs ont du progrès que cette innovation apporte, par rapport au *statu quo* : « on a toujours fait comme ça parce que, bah voilà, on n'est pas dans une [organisation] soumise à des rythmes de changements importants ». Cette idée que l'innovation est illégitime ou inutile peut entraîner des stratégies de résistance dans l'organisation et agir, subséquemment, comme un frein éventuellement maquillé derrière d'autres raisons. Un interviewé explique qu'« On va passer des heures à vous expliquer pourquoi du point de vue budgétaire ça marche pas. Alors que dans le fond on n'a juste pas envie. »

4.1.3. La hiérarchie et l'autonomie limitée

Une troisième famille de freins culturels, – dont les frontières avec les freins structurels sont poreuses – ressort : c'est celui des contraintes que la hiérarchie et le management exercent sur l'autonomie et la prise d'initiative des collaborateurs. Les collaborateurs « sont souvent bloqués par ceux qui de toute façon à chaque fois qu'il y en a un qui a une idée qui pourrait être un petit peu intéressante la [mettent de côté] ». Cela a notamment un effet négatif sur la « marge de manœuvre » et la « créativité », qui sont des conditions à l'émergence d'idées innovantes : « un management moins orienté sur le développement, plus orienté sur le cadrage, sur les procédures, qui va être moins propice, je pense, à l'innovation parce qu'on va mettre la personne un peu plus dans un schéma standardisé qui ne va pas stimuler sa créativité ».

4.1.4. Recherche du consensus et évitement du conflit

La tendance à chercher le consensus, décrit comme « une culture plus consensuelle, plus de recherche de consensus, de stabilité », peut freiner les processus d'innovation. Il semble que cette tendance à chercher le consensus, énoncée par tous types d'acteurs, agisse comme un modérateur vidant l'innovation de sa substance polémique tout au long de son processus, et donc potentiellement de sa teneur en nouveauté : « il y a une auto censure, parce qu'on veut que le projet il passe, on veut que le projet avance. Donc finalement on va modérer. » L'innovation est donc petit à petit « bridée mais de manière volontaire et de manière pragmatique. ». La recherche du consensus est un frein à proprement parler : elle n'agit pas sur l'impulsion mais sur l'élan des innovations.

4.1.5. Discrétion et anonymat

Plusieurs répondants partagent l'idée selon laquelle une innovation devrait être portée par une personne providentielle, un « fou génial ». Le rôle de cette personne est double : remettre en question les pratiques établies (« mais pourquoi est-ce qu'on ne pourrait pas faire ça comme ça ? ») et impulser le changement : « à un moment je pense qu'il y a une personne qui doit déclencher l'innovation ». Or il semble que la personnification et « l'audace » soient mal vues et sanctionnées : « s'il y a une tête qui dépasse, on la coupe ». Un autre répondant développe : « pour pas prêter le flanc à la critique il ne faut pas sortir du bois, il ne faut pas faire des choses brillantes ». Il semble donc que la culture de la discrétion et de la non personnification des projets, l'anonymat, soient des freins à l'innovation.

4.2. Les spécificités suisses selon les répondants

Parmi les freins relevés dans la partie précédente, un seul a été identifié par les répondants comme étant particulièrement présent dans la « culture suisse », c'est celui de l'aversion au risque. Le fait que le risque soit sanctionné est souvent présenté comme un phénomène culturel plus prégnant en Suisse que dans d'autres cultures, et notamment en comparaison au monde anglo-saxon. Un répondant explique qu'« en

Suisse on a tellement ancré ça chez nous que les gens respectables sont les gens sérieux, les gens sérieux ils pensent à trois fois avant d'entreprendre quelque chose et puis ils ne peuvent que réussir après y avoir pensé trois fois. Donc les gens qui échouent c'est des gens pas sérieux, qui n'ont pas réfléchi et puis qui ont pris des risques inconsidérés. ». À part ce point, la Suisse ne présente pas de frein particulièrement actif, selon nos répondants. L'administration publique à l'inverse, montre plus de spécificités.

4.3. Les spécificités publiques suisses selon les répondants

Les répondants insistent sur l'importance dans le secteur public, de quatre types de freins identifiés dans la section 4.1 : l'aversion au risque, la mauvaise perception du changement, la recherche de consensus et la discrétion. En plus d'être identifiée comme une étant particulièrement forte dans la culture nationale, l'aversion au risque est également soulignée dans la culture administrative : « Dans le secteur public, la prise de risque elle est toujours sanctionnée. À la limite vous êtes audacieux : vous êtes dangereux ». La mauvaise perception ou l'illégitimité du changement est également un frein qui serait fort dans la culture administrative suisse. Selon un répondant, « une administration c'est fait pour fonctionner quoi ce n'est pas pour faire... [silence, sous-entendu : n'importe quoi] ». La recherche de consensus est le troisième frein associé à la culture administrative suisse, bien que cette caractéristique soit davantage associée aux politiciens : « dans le canton il y a une autocensure pour rendre le projet politiquement acceptable ». Enfin, la volonté de discrétion et la non-personnification des projets revêtiraient surtout un caractère public selon nos répondants.

Pour conclure, nous avons observé quatorze freins culturels à travers nos entretiens que nous avons rassemblés en cinq grandes familles. La perception des répondants nous a permis de pondérer ces freins en fonction de leur importance dans les cultures suisse et administrative. La partie suivante permet de discuter ces observations à la lumière de la littérature mobilisée.

5. DISCUSSION

5.1. Prolongements et ruptures avec la littérature sur les freins

Plusieurs éléments soulevés par la littérature sur les freins culturels à l'innovation (résumés dans le Tableau 1) se retrouvent dans notre analyse (partie 4). Le Tableau 4 résume graphiquement les trois types de situations possibles : les freins culturels qui se retrouvent à la fois dans la littérature et dans nos observations, les freins soulevés dans la littérature et non observés ici, et les freins nouveaux, inexistant dans la littérature mais pourtant bien observés dans nos résultats.

Les similitudes avec la littérature sont claires, notamment en ce qui concerne l'aversion au risque (Brown et Osborne, 2013 ; Flemig *et al.*, 2016 ; Osborne et Brown, 2011b ; Townsend, 2013 ; Wynen *et al.*, 2014). Notre analyse montre par ailleurs que ce frein est fortement associé à *la peur du risque* et *la sanction de l'échec*. On peut entendre par exemple : « ils ont échoué et puis ça on ne pardonne pas » ou encore, « Parce qu'on n'a pas le temps, parce qu'on n'a pas les moyens, parce que c'est une prise de risque pour soi-même. Donc on ne le fait pas. ». Comme nous l'avons vu, il semblerait que la peur du risque soit en partie expliquée par la peur de la sanction (formelle ou informelle) négative de l'échec pour les individus. Ce constat va dans le sens de Klein, Mahoney, McGahan, et Pitelis (2010) et plus tard d'Osborne et Brown (2011b) qui développent l'idée selon laquelle la prise de risque est plus compliquée dans le secteur public, car si les succès engendrent des bénéfices pour toute la collectivité, les échecs endommagent surtout les intérêts individuels de *l'entrepreneur*.

D'autres similitudes entre la littérature et nos résultats apparaissent, notamment dans le phénomène du « puisqu'on a toujours fait comme ça » qui s'apparente au concept de dépendance au sentier (Sydow, Schreyögg, et Koch, 2009). Cette dépendance au sentier cantonne toutes les actions et interactions de l'organisation à un répertoire limité, et elle est, ou sera progressivement, défavorable à l'apprentissage et à l'ouverture vers les idées nouvelles et donc un frein à l'innovation comme le montrent Wynen *et al.* (2014).

Enfin, notre analyse confirme la littérature sur les traits culturels alimentant une certaine rigidité

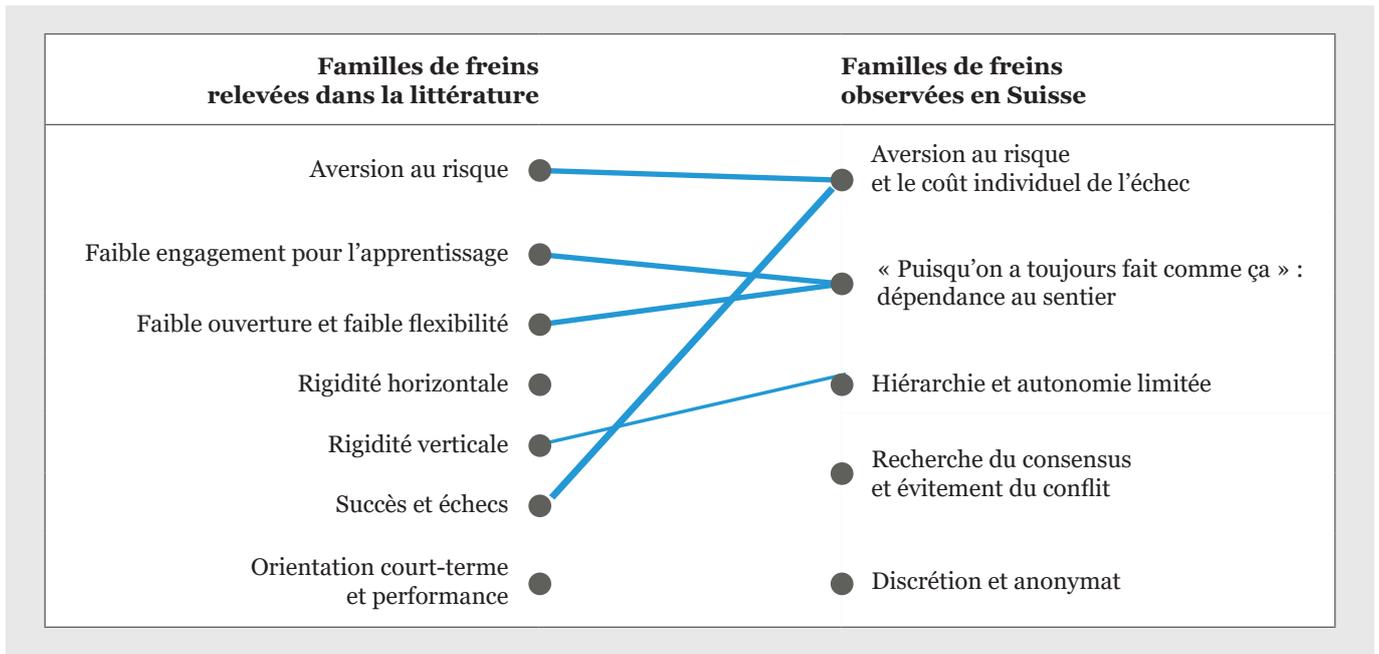


Tableau 4 – Similitudes et différences des freins relevés par notre recherche, avec la littérature couverte

verticale, et notamment via le poids de la hiérarchie et la faible autonomie des employés (Rivera Leçon *et al.*, 2012).

Le Tableau 4 montre également que certains freins évoqués dans la littérature sont absents de nos observations. C'est le cas notamment des traits culturels qui entretiennent une rigidité horizontale (faible esprit de coopération, faible fluidité de l'information, faible esprit d'équipe, fonctionnement en silos) et ceux qui maintiennent une orientation performance et une vision à court-terme. L'absence d'argument sur la rigidité horizontale est intéressante car elle va dans le sens des analyses de Bergmann (1994), de Chevrier (2009) et dans une certaine mesure celles de Szabo *et al.* (2002) qui attribuent à la Suisse une propension à la coopération et à l'autonomie des collaborateurs. En revanche, l'absence du frein lié à la culture de la performance, ne permet pas de confirmer les observations de Szabo *et al.* (2002) sur ce point.

Le troisième élément mis en exergue par le Tableau 4, c'est l'apparition de deux nouveaux freins culturels à l'innovation : la recherche du consensus et la volonté de discrétion et d'anonymat. Le premier freine le processus d'innovation alors que le second contraint l'impulsion. Il semble que ces deux freins, décrits dans la partie 4.1, n'ont jamais été soulevés par la littérature sur l'innovation, ce qui constitue un apport intéressant

de cette recherche. La raison de ce manque est probablement explicable par le niveau de culture auquel ces freins appartiennent. En revanche, un concept similaire à la recherche du consensus et l'évitement du conflit, a déjà fait l'objet d'une attention particulière notamment dans la recherche en sciences politiques, sous le nom de « *blame-avoidance* » (Weaver, 1986). En constatant que les électeurs pouvaient avoir tendance à surestimer les échecs politiques de leurs dirigeants et sous-estimer leurs réussites, les politiciens seraient susceptibles de déployer des stratégies d'évitement du blâme afin de ne pas s'exposer aux critiques. Ce phénomène a été décrit comme étant un facteur d'inertie politique (Caune, 2010 ; Hood, 2007), et donc potentiellement d'inertie au sein même des organisations publiques.

5.2. Discussion sur le niveau de culture de ces freins

L'autre aspect intéressant se trouve dans la localisation que font les répondants des freins, entre les différents espaces culturels (Bouckaert, 2007). Ceci nous permet de pondérer la relative importance de ces freins au sein des cultures suisses (macro-), et administratives ou managériales suisses (méso). Le Tableau 5 synthétise les niveaux de culture identifiés par les répondants pour chaque frein culturel.

FAMILLE DE FREINS	FREINS IMPORTANTS DANS LA CULTURE SUISSE (MACRO)	FREINS IMPORTANTS DANS LA CULTURE ADMINISTRATIVE (MÉSO)
Aversion au risque		
Dépendance au sentier		
Autonomie limitée		
Recherche du consensus		
Discrétion		

Tableau 5 – Niveau culturel des freins selon les répondants

Comme nous l'avons vu à la partie 4.2., l'aversion au risque est le seul frein qui serait particulièrement vigoureux à la fois aux niveaux des cultures macro et méso. Ceci suggère que ce frein est singulièrement important, en comparaison des autres. La dépendance au sentier, la recherche du consensus et de la discrétion, freins auxquels nos répondants ont été confrontés dans leurs projets respectifs, sont davantage imputables à la culture administrative qu'à la culture suisse. Nous remarquons également que l'autonomie limitée n'a jamais été attribuée ni à la culture suisse, ni à la culture administrative lorsqu'elle a été citée comme frein. Nous pouvons vraisemblablement émettre l'hypothèse que ce frein relèverait surtout d'une particularité micro, c'est-à-dire un trait de culture organisationnelle.

5.3. Les « vraies innovations »

Un point intéressant, mais pas directement au cœur de notre analyse, ressort de nos entretiens : c'est la récurrence de l'opposition entre les « vraies » innovations et les autres. En effet, ce qui est qualifié de *vraie innovation* recouvre des réalités diamétralement différentes. Pour certains répondants, c'est l'originalité voire la rupture qui fait l'innovation « il faut complètement repenser l'activité, c'est un vrai changement », en dénigrant les changements par imitation : « Vous allez être dans une logique de recréer ce qui existe, on n'est pas dans des logiques d'innovation ». Pour d'autres, l'innovation désigne surtout l'innovation de produits et prestations (« on développe des prestations, on innove quoi »). À l'inverse, ce sont parfois les innovations de processus qui sont qualifiées de *vraies innovations* : « Là vous

êtes dans un vrai projet d'innovation [...], vous révolutionnez en fait les processus [...] ».

En résumé, un flou persiste sur la conception de ce qui est ou non une innovation auprès des praticiens. On pourrait citer au moins deux raisons à cela : il n'existe pas de définition universelle de l'innovation publique (Daglio, Gerson, et Kitchen, 2015) et ce qui est perçu comme nouveau varie d'un individu à un autre (Lowe et Alpert, 2015 ; Rogers, 2003 ; Shams, Alpert, et Brown, 2015).

6. CONCLUSION, LIMITES ET RECHERCHES FUTURES

Si la méthode choisie ne permet pas de généraliser nos résultats à l'ensemble des processus d'innovation et des contextes, force est de constater que lors des entretiens – et malgré les questions très ouvertement formulées – nos interlocuteurs ont souvent insisté sur la dimension culturelle des processus d'innovation. La principale valeur ajoutée de cette recherche réside donc dans sa capacité à souligner l'importance de la culture, et plus globalement d'éléments *soft*-, dans les processus d'innovation.

Que peuvent faire les managers publics face aux freins identifiés ? À l'analyse, deux catégories de freins apparaissent :

- Les freins *a priori* actionnables, comme l'aversion au risque ou l'autonomie accordée dans la

réalisation du travail. Même si les systèmes de gestion RH dans le public ne permettent souvent pas de « récompenser » la contribution à l'innovation (Bellanger et Roy, 2013), de nombreuses autres formes de reconnaissance, plus symboliques mais peut-être aussi plus profondes, peuvent être actionnées. Il en va souvent de la créativité (pour ne pas dire de la capacité d'innovation) des managers publics.

- De l'autre côté, les freins plus difficilement actionnables : dépendance au sentier, recherche de consensus et discrétion s'ancrent dans des cultures plus « profondes », inscrites dans le paysage des organisations suisses, et plus particulièrement encore des organisations publiques.

Les limites principales à la présente recherche, de caractère heuristique, sont les suivantes. Tout d'abord le matériau empirique est limité (quinze entretiens). Par ailleurs, nous avons interrogé plus d'hommes que de femmes, ce qui peut nuancer l'argument de la diversité de l'échantillon. Il faut toutefois souligner que les femmes sont sous-représentées dans les fonctions managériales de l'administration publique suisse⁵, ce qui rend difficile un équilibrage de l'échantillon, qui serait somme toute, peu représentatif. Une autre limite réside dans la désirabilité sociale de l'innovation, à laquelle les acteurs rencontrés ont pu être sensibles en étant interrogés sur un thème positivement connoté, tel que l'innovation. Leur discours pourrait être artificiellement « pro-innovation ». Toutes ces limites convergent pour dire que les présents résultats ne sauraient en aucun cas être généralisés, déjà au niveau Suisse, et a plus forte raison dans d'autres contextes nationaux.

Il serait intéressant, dans des recherches futures, d'élargir cette étude en conduisant plus d'entretiens, avec des répondants occupant des rôles et fonctions différentes, et situés dans d'autres cantons ; chaque canton reflétant également une ou des macro-cultures spécifiques. L'exploration de la nature et de l'effet des deux nouveaux freins découverts constitue également une voie pour des recherches complémentaires. Aussi, les concepts de *risk aversion* et de *blame avoidance* (Weaver, 1986), et leur importance en tant que frein à l'innovation publique,

méritent d'être davantage étudiés. Par ailleurs, mener une étude comparative à l'international permettrait de savoir s'il existe ou non un véritable « *Swiss way of public innovation* ». De toute évidence, de nombreux apports théoriques et empiriques doivent encore être produits afin de réduire le flou qui règne autour de la définition de l'innovation publique. Enfin les recherches futures ne doivent pas se limiter aux perceptions des acteurs mais devraient également observer les micro-pratiques et les routines qui traduisent concrètement la capacité des organisations publiques à innover.

⁵ Même si la situation est plus égalitaire que dans le secteur privé, les femmes ne représenteraient que 13 % des fonctions de cadres dans les administrations cantonales en 2016, selon une étude de la Conférence suisse des Chanceliers d'État [URL : <http://www.guidoschilling.ch/upload/2/4254/sr%20public%20sector%202016%20-%20Medienmitteilung.pdf>].

BIBLIOGRAPHIE

- ALBURY, D. (2005). « Fostering Innovation in Public Services ». *Public Money & Management*, 25, 1, p. 51-56.
- BARNU, F. (2010). *La vraie nature de l'innovation : Pourquoi elle remet en cause les fondements de l'entreprise*. Lavoisier.
- BEHN, R. (2010). « The Dilemmas of Innovation in American Government ». In ALTSHULER, A. ; BEHN, R. (éd.), *Innovation in American Government : Challenges, Opportunities, and Dilemmas*, Brookings Institution Press, p. 3-37.
- BEKKERS, V.J.J.M. ; TUMMERS, L. ; VOOBERG, W. (2013). « From public innovation to social innovation in the public sector : A literature review of relevant drivers and barriers. », EGPA Conference, Rotterdam.
- BELLANGER, F. ; ROY, C. (2013). « Évolution du cadre légal et réglementaire de la fonction publique suisse ». In LADNER, A. ; EMERY, Y. ; CHAPPELET, J.-L. ; KNOEPFEL, P. ; MADER, L. ; SOGUEL, N. ; VARONE, F. (éd.), *Manuel d'administration publique suisse*, PPUR, Lausanne, p. 461-480.
- BERGMANN, A. (1994). *Swiss Way of Management*. ESKA : Paris.
- BERKUN, S. (2010). *The Myths of Innovation*. Sebastopol, O'Reilly Media : CA.
- BHATTI, Y. ; OLSEN, A.L. ; PEDERSEN, L.H. (2010). « Administrative Professionals and the Diffusion of Innovations : The Case of Citizen Service Centres ». *Public Administration*, 89, 2, p. 577-594.
- BORINS, S. (2000). « Loose Cannons and Rule Breakers, or Enterprising Leaders ? Some Evidence About Innovative Public Managers ». *Public Administration Review*, 60, 6, p. 498-507.
- BORINS, S. (2006), *The challenge of Innovating in Government*. 2nd edition. IBM : Washington D.C.
- BOUCKAERT, G. (2007). « Cultural Characteristics From Public Management Reforms Worldwide ». In SCHEDLER, K. ; PROELLER, I. (éd.), *Cultural Aspects of Public Management Reform*, Elsevier, UK, p. 29-64.
- BOUGLÉ, C. (1922). *Leçons de sociologie sur l'évolution des valeurs*. Paris.
- BOUKAMEL, O. (2017). « Le rôle des réseaux d'acteurs dans l'innovation publique complexe : le cas du vote électronique dans le canton de Genève ». *Politiques et Management Public*, 34, 3-4, p. 267-286.
- BOUKAMEL, O. ; EMERY, Y. (2017). « Evolution of organizational ambidexterity in the public sector and current challenges of innovation capabilities ». *The Innovation Journal : The Public Sector Innovation Journal*, 22, 2.
- BRETTEL, M. ; CLEVEN, N.J. (2011). « Innovation culture, Collaboration with External Partners and NPDP Performance ». *Creativity and Innovation Management*, 20, p. 253-272.
- BROWN, L. ; OSBORNE, S.P. (2013). « Risk and innovation. Towards a framework for risk governance in public services ». *Public Management Review*, 15, 2, p. 186-208.
- BÜSCHGENS, T. ; BAUSCH, A. ; BALKIN, D.B. (2013). « Organizational Culture and Innovation : A Meta-Analytic Review ». *Journal of Product Innovation Management*, 30, 4, p. 763-781.
- CALANTONE, R.J. ; CAVUSGIL, S.T. ; ZHAO, Y. (2002). « Learning orientation, firm innovation capability, and firm performance ». *Industrial Marketing Management*, 31, p. 515-524.
- CALDWELL, D.F. ; O'REILLY, C.A. (2003). « The determinants of team based innovations in organizations : The role of social influence ». *Small Group Research*, 34, p. 497-517.
- CAUNE, H. (2010). « Blame avoidance (Évitement du blâme) ». *Dictionnaire des politiques publiques*. Paris : Presses de Sciences Po, p. 123.
- CHESBROUGH, H.W. (2003). *Open Innovation : The New Imperative for Creating and Profiting from Technology*. Harvard Business Press : Boston, MA.
- CHEVRIER, S. (2009). « Is National Culture Still Relevant to Management in a Global Context ? The Case of Switzerland ». *International Journal of Cross Cultural Management*, 9, 2, p. 169-184.
- CHOI, T. ; CHANDLER, S.M. (2015). « Exploration, Exploitation, and Public Sector Innovation : An Organizational Learning Perspective for the Public Sector ». *Human Service Organizations : Management, Leadership & Governance*, 39, 2, p. 139-151.
- CINAR, F. ; EREN, E. (2015). « Organizational Learning Capacity Impact on Sustainable Innovation : The Case Of Public Hospitals ». In ZEHIR, C. ; OZDEMIR, E.E. (éd.), *Proceedings of the 3rd International Conference on Leadership, Technology and Innovation Management*, Elsevier, Amsterdam, p. 251-260.
- COOPER, R.G. ; EDGETT, S.J. ; KLEINSCHMIDT, E.J. (2004). « Benchmarking best NPDP practices ». *Research*

- Technology Management*, 47, 1, p. 31-43.
- DAGLIO, M. ; GERSON, D. ; KITCHEN, H. (2015). « Building Organisational Capacity for Public Sector Innovation. » *OECD Conference : Innovating the public sector : from Ideas to Impact*, Paris.
- DAMANPOUR, F. (1991). « Organizational Innovation : A Meta-Analysis of Effects of Determinants and Moderators ». *Academy of Management Journal*, 34, 3, p. 555-590.
- DAMANPOUR, F. ; ARAVIND, D. (2011). « Managerial Innovation : Conceptions, Processes and Antecedents ». *Management and Organization Review*, 8, 2, p. 423-454.
- DAMANPOUR, F. ; SCHNEIDER, M. (2006). « Phases of the Adoption of Innovation in Organizations : Effects of Environment, Organization and Top Managers ». *British Journal of Management*, 17, 3, p. 215-236.
- DAMANPOUR, F. ; SCHNEIDER, M. (2009). « Characteristics of Innovation and Innovation Adoption in Public Organizations : Assessing the Role of Managers ». *Journal of Public Administration Research and Theory*, 19, 3, p. 495-522.
- DEMIRCIOGLU, M.A. ; AUDRETSCH, D.B. (2017). « Conditions for innovation in public sector organizations ». *Research Policy*, 46, 9, p. 1681-1691.
- DE VRIES, H. ; BEKKERS, V.J.J.M. ; TUMMERS, L. (2016). « Innovation in the public sector : A systematic review and future research agenda ». *Public Administration*, 94, 1, p. 146-166.
- DIMAGGIO, P.J. ; POWELL, W.W. (1983). « The Iron Cage Revisited : Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields ». *American Sociological Review*, 48, 2, p. 147-160.
- DIMAGGIO, P.J. ; POWELL, W.W. (1991). *The new Institutionalism in organizational analysis*. University of Chicago Press : IL.
- EMERY, Y. (2006). « L'émergence et les défis de l'après-fonctionnariat ». In CHAPPELET, J.-L. (éd.), *Contributions à l'action publique*, Haupt, Berne, p. 53-76.
- EMERY, Y. ; GIAUQUE, D. (2012). *Motivations et valeurs des agents publics à l'épreuve des réformes*. PUL : Laval.
- EMERY, Y. ; MARTIN, N. (2010). *Le service public au XXI^e siècle. Identités et motivations au sein de l'après-fonctionnariat*. L'Harmattan & Schulthess Éditions : Paris.
- FAGERBERG, J. ; VERSPAGEN, B. (2009). « Innovation studies-The emerging structure of a new scientific field ». *Research Policy*, 38, 2, p. 218-233.
- FLEMIG, S. ; OSBORNE, S. ; KINDER, T. (2016). « Risky business – reconceptualizing risk and innovation in public services ». *Public Money & Management*, 36, 6, p. 425-432.
- GAGLIO, G. (2011). *Sociologie de l'Innovation*. PUF : Paris.
- GIESKE, H. ; VAN BUUREN, A. ; BEKKERS, V. (2016). « Conceptualizing public innovative capacity : A framework for assessment ». *The Innovation Journal : The Public Sector Innovation Journal*, 21, 1, p. 1-25.
- GINIUNIENEA, J. ; JURKSIENEB, L. (2015). « Dynamic Capabilities, Innovation and Organizational Learning : Interrelations and Impact on Firm Performance ». *Procedia – Social and Behavioral Sciences*, 213, p. 985-991.
- GLASER, B.G. ; STRAUSS, A. (1967). *The Discovery of Grounded Theory. Strategies for Qualitative Research*. Aldine : Chicago.
- GLOR, E. G. (2003). « Innovation traps : risks and challenges in thinking about innovation ». *The Innovation Journal : The Public Sector Innovation Journal*, 8, 3.
- GODIN, B. (2014). « Innovation : un slogan, rien qu'un slogan ! », Forum du Développement Territorial 2^e édition, Lyon.
- GODIN, B. (2015). « Innovation : A Conceptual History of an Anonymous Concept ». *Project on the Intellectual History of Innovation*. Working Paper n° 21.
- GUMUSLUOGLU, L. ; ILSEV, A. (2009). « Transformational leadership and organizational innovation : The roles of internal and external support for innovation ». *Journal of Product Innovation Management*, 26, p. 264-277.
- HABLÜTZEL, P. (2013). « Bureaucrates, managers ou concepteurs de systèmes ? L'administration suisse et la direction de l'administration en pleine évolution ». In LADNER, A. ; EMERY, Y. ; CHAPPELET, J.-L. ; KNOEPFEL, P. ; MADER, L. ; SOGUEL, N. ; VARONE, F. (éd.), *Manuel d'administration publique suisse*, PPUR, Lausanne, p. 83-97.
- HANSSON, F. ; NORN, M.T. ; VAD, B.V. (2014). « Modernize the public sector through innovation ? A challenge for the role of applied social science and evaluation ». *Evaluation*, 20, 2, p. 244-260.
- HOGAN, S.J. ; COOTE, L.V. (2013). « Organizational culture, innovation, and performance : A test of Schein's model ». *Journal of Business Research*, 67, p. 1609-1621.
- HOOD, C. (2007). « What happens when transparency meets blame-avoidance ? ». *Public Management Review*, 9, 2, p. 191-210.
- HOSTFEDE, G. (1984). *Culture's Consequences* :

international differences in work-related Values. Abridged edition. Sage Publications : CA.

JANN, W. (2000). « Verwaltungskulturen im Vergleich ». *Die Verwaltung*, 33, 3, p. 325-349.

KATTEL, R. ; CEPILOVS, A. ; KALVET, T. ; LEMBER, V. ; TONURIST, P. (2016), *Public Sector Innovation Indicators : Towards a New Evaluative Frameworks*, [URL : <http://www.lipse.org>].

KINDER, T. (2012). « Learning, Innovating and Performance in Post-New Public Management of Locally Delivered Public Services ». *Public Management Review*, 14, 3, p. 403-428.

KLEIN, P. ; MAHONEY, J. ; MCGAHAN, A. ; PITELIS, C. (2010). « Toward a theory of public entrepreneurship ». *European Management Review*, 7, p. 1-15.

KOCH, P. ; HAUKNES, J. (2005). *On innovation in the public sector*. Retrieved from [URL : <http://www.brage.bibsys.no>].

LEMIRE, L. ; MARTEL, G. (2007). *L'approche systémique de la gestion des ressources humaines : le contrat psychologique des relations d'emploi dans les administrations du XXI^e siècle*. Presses de l'Université du Québec, Québec.

LEWIS, J.M. ; RICARD, L.M. (2014). « Innovation capacity in the public sector : Structures, networks and leadership ». LIPSE project, Erasmus University : Rotterdam.

LOWE, B. ; ALPERT, F. (2015). « Forecasting consumer perception of innovativeness ». *Technovation*, 45, p. 1-14.

MCDONALD, R. E. (2002). *Knowledge entrepreneurship : Linking organizational learning and innovation*. Thèse de Doctorat, Management, Université du Connecticut.

MCLAUGHLIN, K. ; OSBORNE, S. P. ; FERLIE, E. (2002). *New Public Management. Current trends and future Prospects*. Routledge : London.

MOUSSA, M. ; MCMURRAY, A. ; MUENJOHN, N. (2018). « A Conceptual Framework of the Factors Influencing Innovation in Public Sector Organizations ». *The Journal of Developing Areas*, 52, 3, p. 231-240.

OCDE (2015). *Construire une capacité organisationnelle pour l'innovation dans le secteur public*. Conférence de l'innovation dans le secteur public : de l'idée à l'impact, Centre de conférences de l'OCDE, Paris.

OECD/EUROSTAT (2005). *Manuel d'Oslo : Principes directeurs pour le recueil et l'interprétation des données sur l'innovation*, 3^e édition. OECD Publishing : Paris.

OSBORNE, S.P. ; BROWN, L. (2011a). *Handbook of*

Innovation in Public Services. Edward Edgar Publishing : Northampton.

OSBORNE, S.P. ; BROWN, L. (2011b). « Innovation in public services : engaging with risk ». *Public Money & Management*, 31, 1, p. 4-6.

PERETZ, H. ; LEVI, A. ; FRIED, Y. (2015). « Organizational diversity programs across cultures : effects on absenteeism, turnover, performance and innovation ». *The International Journal of Human Resource Management*, 26, 6, p. 875-903.

PERKS, H. ; ROBERTS, D. (2013). « A Review of Longitudinal Research in the Product Innovation Field, with Discussion of Utility and Conduct of Sequence Analysis ». *Journal of Product Innovation Management*, 30, 6, p. 1099-1111.

POLLITT, C. ; BOUCKAERT, G. (2011). *Public Management Reform : a comparative analysis*. Oxford University Press : Oxford.

RAIPA, A. ; GIEDRAYTE, V. (2014). « Innovation Process Barriers in Public Sector : A Comparative Analysis of Lithuania and the European Union ». *International Journal of Business and Management*, 9(10), p. 10-20.

RIVERA LEÓN, L. ; SIMMONDS, P. ; ROMAN, L. (2012), *Trends and Challenges in Public Sector Innovation in Europe*. [URL : <http://www.technopolis-group.com/>].

ROGERS, E. M. (2003). *Diffusion of Innovation*, 5th edition : New York Free Press.

ROSENBLATT, M. (2011). « The use of innovation awards in the public sector : Individual and organizational perspectives ». *Innovation*, 13, 2, p. 207-219.

SALGE, T.O. ; VERA, A. (2012). « Benefiting from Public Sector Innovation : The Moderating Role of Customer and Learning Orientation ». *Public Administration Review*, 72, 4, p. 550-560.

SCHEDLER, K. ; PROELLER, I. (2007). « Public Management as a Cultural Phenomenon. Revitalizing Societal Culture in International Public Management Research ». *International public management review*, 8, 1, p. 186-194.

SCHEIN, E.H. (2004). *Organizational Culture and Leadership* (3rd ed.). San-Francisco, Jossey-Bass : CA.

SHAMS, R. ; ALPERT, F. ; BROWN, M. (2015). « Consumer perceived brand innovativeness : Conceptualization and operationalization ». *European Journal of Marketing*, 49, 9/10, p. 1589-1615.

STEWART-WEEKS, M. ; KASTELLE, T. (2015). « Innovation in the Public Sector ». *Australian Journal of Public Administration*, 74, p. 63-72.

- STRAUSS, A. ; CORBIN, J. (1997). *Grounded theory in practice*, Sage publications.
- STRAUSS, A. ; CORBIN, J. (1998). *Basics of qualitative research : Techniques and procedures for developing Grounded Theory*, Sage publications.
- STRAUSS, A. ; CORBIN, J. (2004). *Les fondements de la recherche qualitative : techniques et procédures de développement de la théorie enracinée*, Academic Press Fribourg : Fribourg.
- SYDOW, J. ; SCHREYÖGG, G. ; KOCH, J. (2009). « Organizational path dependence : Opening the black box ». *Academy of Management Review*, 34, 4, p. 698-709.
- SZABO, E. ; BRODBECK, F.-C. ; DEN HARTOG, D.-N.-D. ; REBER, G. ; WEIBLER, J. ; WUNDERER, R. (2002). « The germanic Europe cluster : where employees have a voice ». *Journal of World Business*, 37, p. 55-68.
- TAYLOR, S. (2018). « Innovation in the public sector : dimensions, processes, barriers and developing a fostering framework ». *International Journal of Research Science & Management*, 5, 1, p. 28-37.
- TOUATI, N. ; DENIS, J.-L. ; GRENIER, C. ; SMITS, P. (2016). « Implementing Spaces to Favor the Emergence of Ecologies of Complex Innovation in the Public Sector : An Empirical Analysis ». *Administration & Society*.
- TOWNSEND, W. (2013). « Innovation and the perception of risk in the public sector ». *The International Journal of Organizational Innovation*, 5, 3, p. 21-34.
- VIGODA-GADOT, E. ; MEIRI, S. (2008). « New Public Management Values and Person-Organization Fit : A socio-psychological Approach and Empirical Examination among Public Sector Personnel ». *Public Administration*, 86, 1, p. 111-131.
- VIGODA-GADOT, E. ; SHOHAM, A. ; SCHWABSKY, N. ; RUVIO, A. (2005). « Public Sector Innovation for the Managerial and the Post-Managerial Era : Promises and Realities in a Globalizing Public Administration ». *International Public Management Journal*, 8, 1, p. 57-81.
- WALKER, J.L. (1969). « The Diffusion of Innovations among the American States ». *American Political Science Review*, 63, 03, p. 880-899.
- WALKER, R.M. (2014). « Internal And External Antecedents Of Process Innovation : A Review And Extension ». *Public Management Review*, 16, 1, p. 21-44.
- WEAVER, R.K. (1986). « The politics of blame avoidance ». *Journal of public policy*, 6, 4, p. 371-398.
- WUNDERER, R. ; WEIBLER, J. (1997). « Zur Führungskultur der Schweiz ». *Die Unternehmung*, 4, p. 243-272.
- WYNEN, J. ; VERHOEST, K. ; ONGARO, E. ; VAN THIEL, S. ; COBRA-NETWORK. (2014). « Innovation-Oriented Culture in the Public Sector : Do managerial autonomy and result control lead to innovation ? ». *Public Management Review*, 16, 1, p. 46-66.
- ZALTMAN, G. ; DUNCAN, R. ; HOLBECK, J. (1973). *Innovations and Organizations*. New York : Wiley and Sons

Article n°2 : Le rôle des réseaux d'acteurs
dans l'innovation publique complexe : le cas
du vote électronique dans le canton de
Genève



Le rôle des réseaux d'acteurs dans l'innovation publique complexe : le cas du vote électronique dans le canton de Genève

04

► **Owen Boukamel**

*Institut de Hautes Études en Administration Publique (IDHEAP),
Université de Lausanne
Bâtiment IDHEAP, UNIL, CH-1015 Lausanne, Suisse*

Résumé

Les réseaux d'acteurs jouent un rôle essentiel dans le déroulement des innovations. Or, dans le secteur public, les innovations sont souvent empreintes d'une grande complexité. Ce caractère complexe modifie substantiellement les processus d'innovation, leurs freins, leurs leviers et leurs résultats, et donc le rôle des réseaux d'acteurs à chaque phase du processus. Ces changements sont illustrés à travers une étude de cas exemplaire portant sur le vote électronique dans le canton de Genève, projet éminemment complexe.

© 2017 IDMP/Lavoisier SAS. Tous droits réservés

Mots clés : innovation publique, réseaux d'acteurs, complexité.

Abstract

The role of networks of actors on complex innovation in the public sector: the case of e-voting in the canton of Geneva. Networks of actors play an essential role on innovation processes. In the public sector, innovations are often highly complex. This complex nature substantially affects innovation processes, their barriers, their drivers and their outcomes. Complexity also subverts the role of networks in each phase of innovation processes. These changes are illustrated through an exemplary case study of the complex e-voting project, in the canton of Geneva.

© 2017 IDMP/Lavoisier SAS. Tous droits réservés

Keywords : public sector innovation, networks of actors, complexity.

*Auteur correspondant : owen.boukamel@unil.ch

doi :10.3166/pmp.34. 2017.0010 © 2017 IDMP/Lavoisier SAS. Tous droits réservés

Introduction

Le rôle de l'État vis-à-vis de l'innovation a longtemps été celui de créer les conditions-cadres pour que le secteur privé, lui, puisse innover. Progressivement, les modèles traditionnels de l'administration se sont émiettés : le *New Public Management* (Pollitt et Bouckaert, 2011) a cédé la place à d'autres paradigmes dans lesquels la coopération supplante la compétition, les liens entre les organisations s'horizontalisent (Kinder, 2013), les politiciens et managers deviennent des relais entre les acteurs, et les citoyens, eux, des co-créateurs de leurs propres services publics (Christensen et Lægreid, 2016 : 294). L'administration a dû, progressivement, devenir actrice de l'innovation. D'autres éléments, telles que les réformes budgétaires, obligent pour de bon l'administration publique à faire preuve de créativité et d'agilité.

Ce phénomène d'*innovation publique* est désormais un thème de recherche prégnant (Boukamel et Emery, 2017 ; Bekkers, Tummers, et Vooberg, 2013 ; Kattel, 2015 ; Osborne et Brown, 2011). Cette jeune littérature s'accorde sur le fait que certaines particularités publiques comme l'absence de concurrence ou la « mission » de service public, rendent les phénomènes d'innovation publics bien singuliers (Halvorsen, Hauknes, Miles et Rannveig, 2005 ; Kay et Goldspink, 2016). En plus d'être particulièrement *ouvertes* vis-à-vis de leur environnement (Walker, 2008), ainsi que dans leur manière de se diffuser (Chesbrough, 2003), les innovations publiques seraient souvent *multidimensionnelles*, c'est-à-dire qu'elles impliqueraient des changements de plusieurs natures (Torugsa et Arundel, 2016). À cela s'ajouterait la propension des innovations publiques à mobiliser toute une écologie d'acteurs éclatés (Dougherty et Dunne, 2011 ; Touati, Denis, Grenier, et Smits, 2016) : départements, services ou entités publiques, *a priori* peu enclins à travailler ensemble, fortement institutionnalisés, ou du moins, dont le fonctionnement routinier rend la coopération exceptionnelle (Michaux, 2010 ; Touati *et al.*, 2016). Tous ces éléments conduisent à penser que les innovations publiques seraient souvent *complexes*.

C'est précisément vers ces processus d'interactions complexes de l'innovation publique que les chercheurs se tournent depuis peu, montrant, entre autres, l'importance de cette complexité sur la marche de l'innovation, sur ses freins et leviers, sur l'incertitude qui l'entoure ainsi que sur la versatilité de son déroulement.

Dès lors, tout laisse à penser que *l'espace social* -décrit comme un moteur de l'innovation- n'est plus identifiable au sein d'une organisation précise : il est atomisé (Kinder, 2013), momentané, parfois intangible, et d'ailleurs souvent informel. En parallèle des structures officielles créées pour les besoins du projet, des réseaux d'acteurs s'activent ou se développent. Moins visibles, ces réseaux ont déjà été identifiés comme étant des accélérateurs de l'innovation, d'abord dans la littérature sur le secteur privé (Fu, Revilla Diez, et Schiller, 2013), puis publique (Alexander, Lewis, et Considine, 2011 ; Lewis, Considine, et Alexander, 2011 ; Lewis et Ricard, 2014). Mais que savons-nous du rôle de ces réseaux d'acteurs dans le cadre d'innovations particulièrement complexes, sachant que la complexité modifie les leviers traditionnels de l'innovation ? En d'autres termes, quel est le rôle des réseaux dans les innovations complexes, multidimensionnelles et multi-acteurs au sein des administrations publiques ? Tout laisse à penser que le rôle des réseaux d'acteurs est, dans la gestion de la complexité, encore plus important que pour les innovations moins complexes où les canaux formels pourraient suffire.

L'objectif de cette recherche est d'explorer, à travers la littérature et l'étude d'un cas illustratif, le rôle que jouent les réseaux d'acteurs sur les processus d'innovation publique quand celle-ci est particulièrement complexe. Cet article s'inscrit dans la démarche d'auto-nomisation de l'étude de l'innovation publique vis-à-vis de la recherche sur le secteur privé.

1. Revue de littérature

Nous aborderons tout d'abord le concept d'innovation publique complexe. Nous examinerons ce qu'est la complexité, puis nous verrons dans un deuxième temps, de quelle manière celle-ci interfère avec les processus d'innovations. Nous nous intéresserons ensuite aux réseaux d'acteurs comme espace de l'innovation de manière générale, puis, -dans la cinquième partie-, en tant qu'espace de l'innovation publique. En pénétrant ce lien qui unit réseaux et processus d'innovation, nous serons en mesure d'entrevoir les potentiels changements provoqués par la complexité.

1.1. L'innovation publique

Construite à partir de l'importation « brute » dans le public des travaux sur l'innovation des entreprises privées (Salge et Vera, 2012), la littérature publique s'est progressivement émancipée et s'affirme depuis peu comme un champ d'étude à part entière (Kattel, Cepilovs, Kalvet, Lember, et Tonurist, 2016). Pour cette raison, certains auteurs déplorent encore le manque de vision intégrée (De Vries *et al.*, 2015 ; Osborne et Brown, 2011). À ce jour, il n'y a donc toujours pas de définition robuste de l'*innovation publique* (Daglio, Gerson, et Kitchen, 2015 ; De Vries *et al.*, 2016).

Malgré tout, un consensus se forme autour de l'idée que l'innovation dans le secteur public serait très différente de celle du secteur privé. Dans le secteur public, les frontières organisationnelles sont poreuses, les organisations doivent collaborer et non se concurrencer, les processus doivent être particulièrement transparents, etc. Toutes ces particularités font que l'innovation publique ne naît presque jamais d'un service R&D avant de se diffuser unilatéralement au reste de l'organisation, à l'image du secteur privé. « Le contenu, le déroulement et les résultats du processus d'innovation [sont] le résultat d'interactions complexes entre des antécédents, des ressources et des acteurs intra-organisationnels et des antécédents, des ressources et des acteurs externes. » (De Vries *et al.*, 2016 : 147).

Malgré la relative jeunesse de la littérature sur l'innovation publique, Eggers et Singh (2009) puis Sørensen et Torfing (2011) ont identifié quatre phases dans ces processus spécifiques.

1. *L'émergence d'idées.* C'est la première phase du cycle d'innovation. Cette phase désigne le développement des idées sur la base de l'identification des problèmes et des opportunités, et à partir des buts et de la culture de l'organisation.
2. *La sélection des idées.* Après une phase d'émergence d'idées, l'organisation doit arbitrer les idées qui méritent d'être poursuivies. Dans cette phase, l'idéalisme est soumis au pragmatisme : on étudie la faisabilité des idées et leur potentielle acceptation par les principaux acteurs. Les processus de négociation, de compromis et de résolution des conflits sont des éléments clés de cette phase.

3. La mise en œuvre. Cette phase comprend la traduction des idées en nouvelles procédures, pratiques, services, etc. Elle implique un changement des habitudes de travail et des routines et donc des résistances potentiellement fortes. Elle doit donc se baser sur un leadership solide, une appropriation de l'innovation par les acteurs mais aussi des aspects incitatifs. La mise en œuvre est souvent pleine d'incertitude.

4. La diffusion des nouvelles pratiques. On observe dans cette phase la diffusion de l'innovation à toute l'organisation ou même à d'autres entités extérieures. Son succès repose sur la perception des bénéfices obtenus jusqu'à présent par la mise en œuvre de l'innovation, sur une certaine culture d'ouverture aux idées nouvelles et sur la connexion entre les acteurs innovateurs et les *adopteurs* potentiels.

Ce phasage est très utile - il nous servira d'ailleurs de grille d'analyse -, mais ne doit pas être vu comme un enchaînement linéaire. En fait ces phases se chevauchent, se combinent les unes aux autres et se répètent parfois. Une des causes de cette versatilité des processus serait la complexité de l'innovation.

1.2. La complexité des innovations publiques

C'est en voulant adapter la typologie schumpetérienne des innovations (produits, procédés, commercialisation, sources d'approvisionnement, organisation (OECD/Eurostat, 2005)) au secteur public, que l'on a fait le constat de la relative complexité des innovations publiques.

Les premières typologisations *publiques* ont conduit à l'établissement de catégories assez proches de celles du privé. On y retrouve les innovations de service, de processus et d'organisation, à l'exception de deux nouveaux types : les innovations de politiques publiques (développer des politiques publiques d'un nouveau genre) et les innovations conceptuelles (qui désignent l'adoption de nouvelles idées et concepts par des administrations qui en font un fil rouge de leur action) (Torugsa et Arundel, 2016 ; Windrum, 2008). Même si cette catégorisation est plus adaptée au secteur public, cette typologie est difficilement observable empiriquement. En effet, la mise en place d'un guichet unique pour les démarches administratives, par exemple, implique un nouveau service aux yeux des usagers, mais aussi une réorganisation des structures organisationnelles et des procédures en interne. En fait, les chercheurs ont constaté que les innovations publiques n'impliquaient pas uniquement un service ou une structure organisationnelle, pour ne citer qu'eux, mais bien souvent plusieurs de ces aspects à la fois (Goffin et Mitchell, 2010 ; Torugsa et Arundel, 2016). Ce phénomène, baptisé *multidimensionalité*, contribue à la complexité des innovations publiques (Torugsa et Arundel, 2016).

En plus d'être multidimensionnelles, les innovations publiques peuvent être transversales et multi-acteurs. Elles peuvent concerner dans leurs différentes phases, une multitude d'institutions, d'organisations (Armbruster, Bikfalvi, Kinkela, et Laya, 2008 ; Camisón et Villar-López, 2014) et d'acteurs, plus ou moins consultés ou impliqués, parfois même franchement co-constructeurs de l'innovation. La transversalité (l'implication d'administrations, d'institutions, d'organisations ou d'unités de travail extérieures au projet) est nécessaire puisque les attentes des citoyens sont le plus souvent multiples. Pour reprendre un exemple de Kinder (2003), une personne déménageant dans une commune voisine sollicitera tant l'administration fiscale, que l'école, la clinique ou le fournisseur d'énergie. Illustrant ce besoin de transversalité, on observe des dispositifs de *guichets uniques* éclores çà et là. Pourtant cette transversalité est souvent extrêmement difficile à atteindre tant les frontières institutionnelles

peuvent être fortes (Michaux, 2010). Par ailleurs, des acteurs non-institutionnels, comme des citoyens ou des entrepreneurs, peuvent être intégrés aux projets. Dans ces cas-là, il ne s'agit pas de transversalité mais de caractère *multi-acteurs* au sens plus large. Ici « l'espace » de l'innovation est éclaté : on ne parle plus d'organisation mais de réseaux complexes (Rhodes, 2013), de systèmes d'innovation (Kinder, 2013) ou encore d'écologie d'acteurs (Dougherty et Dunne, 2011 ; Touati *et al.*, 2016), qui s'ajoutent à la complexité.

Il n'existe pas encore de définition précise de la complexité d'une innovation. À la lumière des éléments soulevés dans cette partie, la complexité d'une innovation publique pourrait être définie en fonction de *ce* qu'elle implique (multi-dimensionnalité) et de *ceux* qu'elle implique (transversalité et multi-acteurs), dans des milieux fortement institutionnalisés. Plus l'innovation conduit à des changements nouveaux dans de nombreux domaines, mobilisant des réseaux d'acteurs larges et éclatés, plus elle sera complexe. Nous retiendrons cette approche dans cet article.

Comme nous allons le voir, cette complexité a de nombreuses incidences sur ce que l'on pourrait nommer *l'espace-temps* des processus d'innovation.

1.3. Les effets de la complexité sur les processus d'innovation

Plusieurs études montrent que la complexité d'une innovation interfère sur son déroulement. Dans le secteur privé, la complexité de l'innovation ferait substantiellement osciller ses processus, amplifierait l'enchevêtrement de ses phases, rendant le projet plus incertain, moins intelligible pour les acteurs et son pilotage moins contrôlable (Gopalakrishnan et Bierly, 2001 ; Gopalakrishnan et Damanpour, 1994 ; Pelz, 1985).

Dans le secteur public, le constat est le même : les innovations complexes ne sont pas linéaires, leurs processus bégaiement (Kinder, 2013 : 319). Torugsa et Arundel (2016) montrent que la complexité agit non seulement sur le déroulement de l'innovation publique, -à l'instar des travaux antérieurs sur le secteur privé-, mais aussi sur ses freins et ses leviers. Dans les cas d'innovations complexes, les freins sont exacerbés. Les leviers, eux, sont différents : les innovations complexes requièrent -pour leur bon déroulement-, un cheminement davantage ascendant (*bottom-up*) ainsi qu'un plus grand nombre de sources d'idées. Les auteurs montrent aussi qu'une configuration du travail plus décentralisée et autonomisée serait plus favorable aux innovations complexes, car bénéfique pour la créativité individuelle et collective.

Pour Kinder (2013), qui s'intéresse plus particulièrement à la transversalité, la « bonne » gestion de la complexité passe par la capacité de l'administration à régulièrement réviser ses processus opérationnels et à s'appuyer sur des équipes multidisciplinaires, créatives (ce qui rejoint l'idée de Torugsa et Arundel (2016)) et capables de briser les frontières entre les espaces fortement institutionnalisés (argument que l'on retrouve chez Zietsma et Lawrence (2010)). La transversalité exige également que la circulation de l'information soit efficace dans les deux sens (descendante et ascendante), que les ressources soient mises en commun, que des acteurs externes intègrent la conception du projet, et enfin, que des dispositifs entretiennent une certaine culture de l'innovation.

En résumé, une innovation publique complexe se distingue d'une innovation simple de trois façons. Tout d'abord, la complexité bouleverse ce que nous nommerons *le temps* de l'innovation : les différentes phases s'enchevêtrent et le déroulement est irrégulier. Ensuite, la complexité amplifie les freins, et modifie les leviers associés à chacune des phases de

l'innovation. Si par exemple, l'implication des acteurs externes peut jouer un rôle de levier dans la première phase d'une innovation simple, leur importance y sera accrue dans le cas d'une innovation complexe (Sørensen et Torfing, 2011). Enfin, la complexité implique un *espace* de l'innovation différent ; espace physique tout d'abord (espace de travail favorable à la créativité individuelle et collective, voir Torugsa et Arundel (2016)), mais espace symbolique également puisque, comme nous l'avons vu, la complexité s'appuie sur des structures plus horizontales et sur un éventail de sources d'idées plus étendu. Ces éléments suggèrent que le rôle des réseaux d'acteurs change avec la complexité.

1.4. Le rôle des réseaux d'acteurs sur l'innovation

Un des espaces les plus importants dans la fabrique des innovations est peut-être l'espace social. En effet, le succès des innovations « ne repose pas sur la combinaison des technologies et des systèmes, mais sur le fait de rassembler les gens » (Kinder, 2013 : 321). L'innovation est interstitielle : elle apparaît souvent dans les espaces situés entre les structures formelles, « où les individus peuvent échanger sans le fardeau des responsabilités formelles, des fonctions officielles et des règles » (Lewis *et al.*, 2011 ; Lewis et Ricard, 2014). Le concept de réseaux d'acteurs désigne tant les réseaux officiels qu'officiels, formels et informels (Jones, Conway, et Steward, 1998), même si l'informalité peut également se pratiquer dans les espaces de la formalité. Autre élément de définition : les réseaux d'acteurs impliquent une multitude d'acteurs, ils ne sont donc pas de simples « partenariats » (souvent bi- ou trilatéraux) (Eggers et Singh, 2009).

Il peut paraître tautologique d'étudier le rôle des réseaux d'acteurs sur les innovations complexes, qui ont entre autres la particularité d'impliquer un grand nombre d'acteurs. En fait, le problème ne se pose pas car la simple implication d'acteurs organisés en réseaux ne signifie pas forcément que ces réseaux occupent un rôle plus important sur le processus d'innovation. Il faut donc distinguer l'ensemble des réseaux d'acteurs des « réseaux d'innovation », qui sont formés ou engendrés *ad hoc* en réponse à la perception au sein d'une organisation du besoin d'innover (Jones *et al.*, 1998).

Encore une fois, les premières études à s'être intéressées au rôle des réseaux d'acteurs sur l'innovation viennent du secteur privé (Conway, 1995 ; Lundvall, 2010 ; Nelson, 1993). Les réseaux y sont modélisés comme des toiles de liens (*ties*) unissant des nœuds (*nodes*) qui agissent comme des leviers de l'innovation tant au niveau de l'organisation, du secteur d'activité ou même du pays. La littérature sur ce lien est vaste (Jones *et al.*, 1998 ; Lewis et Ricard, 2014 ; Nelson, 1993). La sociologie a également accordé une importance prépondérante aux réseaux d'acteurs dans l'innovation. C'est le cas par exemple de la sociologie de l'action collective (M. Crozier et E. Friedberg, 1977 ; Reynaud, 1997) et, plus encore, de la théorie de la traduction (ou de l'*acteur-réseau*) (Akrich, Callon, et Latour, 2006), qui offre une manière de considérer les liens entre les modes de concertation d'un réseau et l'innovation, en mettant notamment l'emphase sur les mécanismes de conflit et de consensus. Les apports de la théorie de la traduction sont multiples. Elle élargit notamment le concept d'acteurs aux artefacts non humains (documents, machines, objets, etc.) qui prennent eux aussi part aux réseaux et qui participent au changement, dans le monde scientifique notamment (Gaglio, 2011). Par ailleurs, elle propose de considérer les innovations comme étant inscrites au sein de groupes sociaux ayant des intérêts antagonistes et mouvants (Dervaux, Pichault, et Renier, 2011 ; Fayolle, Lamine, et Chebbi, 2014).

1.5 Les réseaux d'acteurs et l'innovation publique

Dans le secteur public, la littérature est moins avancée (Lewis et Ricard, 2014). Plusieurs auteurs ont tenté d'observer l'effet de certaines caractéristiques des réseaux sur l'innovation publique. Par exemple, Bekkers *et al.* (2013) ; ou encore Huijboom (2010), montrent qu'une certaine hétérogénéité des acteurs d'un réseau (formations, expériences, etc.) serait bénéfique pour l'innovation publique.

Mais l'importance d'autres caractéristiques de réseaux sur les processus d'innovation publique reste encore peu traitée. Dans cette partie, nous résumerons les apports, mais aussi les manques de la littérature sur le lien entre les réseaux et l'innovation publique en nous concentrons sur trois caractéristiques principalement : le degré d'ouverture-fermeture des réseaux, la qualité des liens et la centralité des acteurs.

L'ouverture des réseaux

Tout d'abord, les réseaux présentent des degrés d'ouverture variables vis-à-vis des acteurs et des réseaux tiers. En se basant sur les travaux de Bourdieu (2010), Huijboom (2010) explique que les réseaux sont sélectifs dans leur intégration de nouveaux membres dans le groupe, ils ont une propension à se fermer et s'homogénéiser.

Globalement la littérature insiste sur le rôle négatif de la fermeture du réseau sur l'innovation publique. En effet, cette fermeture agirait comme un frein en réduisant la communication et l'apport d'idées extérieures ou encore en installant un certain conformisme peu propice à l'innovation (Newman, Raine, et Skelcher, 2001 ; Teske et Schneider, 1994).

Dans la littérature sur le secteur privé, il a été montré que la fermeture du réseau pouvait aussi agir comme un levier sur l'innovation si celle-ci renforce les valeurs internes du groupe. Dans ce cas, les réseaux deviennent plus perméables à l'adoption d'innovations conformes à leurs valeurs dominantes. (Van der Vlies et Maas, 2009). Aucune étude ne montre cet effet levier de la fermeture dans le secteur public. C'est l'objet de notre première question.

Question 1 : La fermeture d'un réseau peut-elle aussi servir de levier à l'innovation publique ?

La qualité de liens entre les acteurs

D'autres recherches se sont intéressées à l'effet sur l'innovation de la qualité des liens qui unissent les acteurs d'un réseau. Le concept de liens a été conceptualisé notamment par Granovetter (1973). Pour lui, les acteurs d'un réseau peuvent entretenir une relation forte et proche (*homophile* ou *strong ties*) : ils se connaissent bien, échangent des ressources et se font confiance. À l'inverse, deux acteurs peuvent se connaître malgré la distance symbolique (de milieux, d'institutions, etc.) qui les sépare et entretenir une relation réservée. On parle alors de lien faible (*hétérophiles* ou *weak ties*). Dans la littérature sur l'innovation dans le secteur privé, on souligne tant les avantages des liens faibles que des liens forts. Tandis que certains auteurs montrent les atouts d'un réseau composé d'une multitude de liens faibles, créant des « ponts » entre des univers potentiellement très différents, et mettant à disposition plus de ressources, d'informations et d'idées (Granovetter, 1973 ; Kaasa, 2009) ; d'autres de développer que quelques liens forts seulement (vecteurs de confiance) suffisent à la prise de risque si chère à l'innovation (Hulsink, Elfring, et Stam, 2008). Dans le cas de l'innovation publique, Huijboom (2010) montre que la force du lien peut avoir tour à tour un effet positif et négatif sur le processus d'innovation selon les phases du projet et de l'incertitude. Dans

les phases où les barrières organisationnelles doivent être dépassées et que l'incertitude est grande, comme lors de la sélection des solutions (Sørensen et Torfing, 2011), l'existence de liens forts entre les nœuds est préférable. Les liens faibles, à l'inverse serviront davantage lors des phases de diffusion. Cela dit, les innovations complexes montrent un déroulement irrégulier et une forte incertitude tout au long du projet. C'est ce qui nous amène à la deuxième question.

Question 2 : Comment agissent les liens forts et les liens faibles lorsque l'innovation est particulièrement complexe ?

La centralité des acteurs et l'innovation publique

Les acteurs n'occupent pas tous la même importance au sein d'un réseau. Certains sont dits *centraux* parce qu'ils sont perçus comme essentiels pour le projet par les autres acteurs (on parle de *in-degree centrality* ou de *centralité de degré*) mais aussi parce qu'ils sont des *ponts* entre des groupes peu connectés (*betweenness centrality* ou *centralité d'intermédiation*) (Lacroix, 2003 ; Wasserman et Faust, 1994). Contre-intuitivement, le niveau hiérarchique est beaucoup moins déterminant dans la centralité d'un acteur que son importance stratégique (Considine, Lewis, et Alexander, 2009). Dans le secteur privé, ces intermédiaires permettent une accélération de la diffusion des idées (Burt, 2004) et peuvent créer du consensus. Dans le public, certaines recherches montrent que même s'ils peuvent jouer un rôle de levier, ces acteurs centraux (parfois nommés *brokers* (Lewis et Ricard, 2014) ou *entrepreneurs institutionnels* (Touati *et al.*, 2016)) sont aussi capables de freiner puissamment l'innovation en utilisant à son encontre le pouvoir que leur position leur confère (Huijboom, 2010), pouvoir marginal sécant au sens de Crozier et Friedberg (1977). Dans le cas d'innovation complexes, la transversalité et le poids des frontières institutionnelles sont accrus. Tout laisse à penser que les acteurs centraux occupent une place encore plus importante. C'est ce que soulève notre troisième question.

Question 3 : Quel rôle occupent les acteurs centraux lorsque l'innovation est complexe et donc particulièrement confrontée aux barrières institutionnelles ?

2. Méthode et terrain de recherche

2.1. Méthodologie

Afin d'explorer le rôle des réseaux d'acteurs dans une innovation publique complexe nous mobilisons une approche qualitative basée sur un cas exemplaire (Yin, 2011). Il s'agit en l'occurrence le projet du vote électronique (VE) dans le canton de Genève, depuis son début en 2001 jusqu'à aujourd'hui, à partir d'une collecte de données réalisée en 2016. Pour les besoins de l'étude, nous avons rencontré un responsable de la chancellerie de Genève qui nous a aiguillés vers quelques personnes-clés du projet. Au total nous avons conduit des entretiens semi-directifs d'environ une heure auprès de six acteurs importants entre septembre et décembre 2016. Même si ce genre de projet implique une multitude d'acteurs et d'organisations, l'équipe « noyau » du projet, au sein de la chancellerie, est assez réduite. C'est pourquoi le nombre d'entretiens, même s'il est relativement limité, suffit

à raisonnablement couvrir les perceptions des acteurs principaux de l'équipe chargée du projet. Trois de ces acteurs font partie de l'équipe initiale de projet, et les trois autres de la nouvelle équipe (le projet a connu un changement d'équipe pendant son déroulement). Une analyse documentaire sur le cas (sites internet, interventions publiques, articles de presse et même articles scientifiques (Chevallier, 2009 ; Chevallier, Warynski, et Sandoz, 2006)) a servi à étayer les informations collectées lors des entretiens. Le sujet étant encore politiquement sensible, les entretiens n'ont pas été enregistrés par crainte de voir les répondants s'enfermer dans un discours officiel. Pour comprendre leur perception sur les rôles qu'ont joués les réseaux d'acteurs, et pour ne pas faire surestimer ces influences par rapport aux autres éléments potentiels, le guide d'entretien commence par demander aux répondants de retracer l'historique du projet et leur propre rôle dans celui-ci. Dans un second temps nous leur demandions, pour les différentes phases qu'ils avaient esquissées, les principaux leviers et freins. Ces deux premiers axes nous ont permis de cerner si les répondants mentionnaient que telle ou telle phase avait été facilitée ou freinée par l'existence d'un lien entre plusieurs acteurs, et de quelle manière. Enfin, nous les interrogeons plus directement sur le rôle du « réseau » dans ce projet. Les mécanismes avancés ont été retranscrits dans le logiciel Nvivo puis codées de manière ouverte. Ces mécanismes perçus par les acteurs ont ensuite été organisés à travers une grille d'analyse construite sur le phasage proposé par Eggers et Singh (2009). Pour chacune des quatre phases, l'idée est d'analyser le rôle que les répondants accordent aux réseaux d'acteur (facilitant ou freinant) ainsi qu'à leurs caractéristiques (degré d'ouverture, qualité des liens, centralité des acteurs, etc.). Nous avons fait le choix d'aborder les caractéristiques de l'innovation de manière générique, et non en mobilisant un cadre théorique comme celui proposé par la sociologie de la traduction par exemple. Cette dernière est surtout basée sur l'étude de la création dynamique des réseaux et des mécanismes de coordination d'intérêts contradictoires menant à l'innovation (Fayolle *et al.*, 2014). Nous souhaitons ici adopter une démarche plus large pour comprendre, en aval du projet, quelle importance les acteurs accordaient aux réseaux et à leurs caractéristiques.

2.2. Le cas du vote électronique dans le canton de Genève

Présentation du projet

En 2001, la chancellerie fédérale suisse (l'État-major du gouvernement fédéral et l'organe responsable des droits politiques) souhaite répondre au problème du vote des Suisses expatriés. Leur vote par correspondance (VPC) –par voie postale–, n'arrive souvent pas à destination avant la fin des scrutins. La chancellerie décide donc de se tourner vers le vote par internet, le vote électronique (VE), et encourage les initiatives cantonales qui vont dans ce sens. Alors dans une dynamique de numérisation et de centralisation des dépouillements des votes par correspondance (en Suisse, le vote par voie postale est généralisé depuis 1995), le canton de Genève, –par l'intermédiaire de sa propre chancellerie –, répond présent à l'appel lancé par la confédération (ainsi que deux autres cantons). L'ambition de la chancellerie genevoise est d'aller plus loin que la seule résolution du problème des votants expatriés : elle compte sur le VE pour provoquer un sursaut de participation chez les électeurs, tel que suscité lors de l'adoption du VPC. La chancellerie met donc sur pied une équipe de projet (que nous nommerons l'équipe *initiale*) et choisit de développer le système en interne au lieu de l'externaliser. S'ensuit une période de concrétisation aux niveaux techniques et organisationnels, dans laquelle l'équipe de projet

doit faire face à une série d'écueils (blocages politiques, budgets, aléas informatiques, etc.). Même si le système de VE est assez rapidement fonctionnel, les multiples blocages politiques et juridiques, tant au niveau fédéral que cantonal, l'empêchent de se déployer tout de suite à l'ensemble des électeurs genevois (20 pourcents des votants au maximum, par canton, peuvent utiliser le VE pour les scrutins fédéraux, plafond plus tard étendu à 30 pourcents), et aux élections (au départ le VE n'est utilisé que pour les votations²). Techniquement, le VE prend la forme d'une plateforme numérique sécurisée et centralisée, qui reçoit les votes, les anonymise et les stocke dans un serveur sécurisé jusqu'au dépouillement. En 2003, un des membres de l'équipe du projet, également maire d'une petite commune du canton saisit l'opportunité d'un scrutin communal pour utiliser le VE pour la première fois. Cet essai pilote est un succès (beaucoup de participation et pas de problème technique) : le système est inauguré et peut se répandre. En 2004, le VE est utilisé pour la première fois dans le cadre d'une votation sur un objet fédéral³. Malgré ces réussites, une épée de Damoclès pend au-dessus du projet : en cas de problème informatique ou de piratage, les votes sont susceptibles d'être perdus ou détournés. C'est pourquoi le conseil d'État (l'organe exécutif du canton) et la chancellerie fédérale se montrent prudents. La confédération, bien qu'étant une des instigatrices du projet, fixe des règles (comme le plafond des 30 pourcents). Pour donner plus de gages de sécurité et pour aller dans le sens des nouvelles réglementations sur le VE de plus en plus restrictives, le système passe en 2015 à un dispositif de vérifiabilité individuelle dans lequel les électeurs sont en mesure de suivre leur vote grâce à un système de codes personnels. En 2009, le chancelier cède sa place, et en 2013 l'équipe de projet initiale est remplacée par une nouvelle équipe.

En parallèle, les responsables du projet genevois imaginent « vendre » la « solution genevoise » aux autres cantons non impliqués dans la phase test, principalement pour abaisser les coûts d'exploitation. Ainsi, le système genevois de VE est « vendu » pour la première fois en 2009 à un autre canton (Bâle-Ville) et héberge aujourd'hui une partie des votes de cinq autres cantons suisses, malgré la présence sur le marché d'autres fournisseurs (privés) de solution de VE.

Au niveau des résultats globaux de cette politique, les statistiques de participation par mode de vote⁴ mis à jour en octobre 2016, montrent que le VE représente aujourd'hui environ 25 % des votes au niveau cantonal⁵, alors que le VPC 70 %, et le vote aux urnes 5 %. Le VE prend de l'ampleur en tant que mode de vote. Toutefois, rien ne dit que le VE a réellement provoqué une diminution de l'abstention en proposant des moyens alternatifs de vote, comme le prévoyait la politique publique. En 2013, un rapport établi par la commission d'évaluation des politiques publiques quant à l'impact de l'introduction du VE, montrait que celui-ci avait davantage entraîné un glissement des autres modes de scrutin vers lui, sans pour autant impacter négativement l'abstention⁶.

² En Suisse, les votations désignent les scrutins portant sur l'adoption ou le rejet de divers objets soumis au peuple par d'autres électeurs (initiatives populaires) ou par les autorités (référendum). On les distingue des élections qui elles portent sur le choix des représentants.

³ Objet sur lequel tous les cantons suisses sont amenés à se prononcer

⁴ Ces statistiques, menées par l'Office Cantonale de la Statistique, sont consultables ici : http://www.ge.ch/statistique/domaines/17/17_03/tableaux.asp#11

⁵ Électeurs du canton et Suisses de l'étranger

⁶ À consulter sur cette page : http://ge.ch/vote-electronique/media/site_vote-electronique/files/imce/doc_rapports/cepp-rapport.pdf

Encadré 1 : Les grandes dates du projet

- 2001** : lancement de l'appel à projet de la confédération. Genève, via sa chancellerie, accepte le défi et monte une équipe de projet.
- 2003** : Vote pilote dans une commune du canton. Le système est fonctionnel mais son usage n'est pas encore normalisé.
- 2004** : Utilisation dans le cadre d'un vote sur un objet fédéral.
- 2009** : Un autre canton l'adopte. Le chancelier est remplacé.
- 2013** : L'équipe de projet initiale se dissout, une nouvelle équipe de projet la remplace.
- 2015** : Passage à un système de vérifiabilité individuel. Le système peut être diffusé et utilisé à plus grande échelle, même si une norme plafond d'utilisation subsiste.
- 2016** : De nouveaux cantons commencent à adopter le système genevois.

Une innovation complexe

Ce long projet a donc démarré en 2001 et se diffuse aujourd'hui au reste des électeurs du canton, mais aussi aux autres cantons suisses. La « solution genevoise » est éminemment complexe. Technologiquement complexe tout d'abord : le nouveau service doit être avantageux pour les usagers malgré les contraintes sécuritaires. Un répondant va jusqu'à dire que « la complexité technique du projet crée un décalage avec les politiciens qui n'y comprennent rien ». Par ailleurs, le VE est multidimensionnel : il modifie concrètement la manière de voter des électeurs, et donc la manière de mener une campagne politique, et il oblige l'administration à se réorganiser. « C'est complexe car le nombre de dimensions à traiter est énorme : politique, technologique, etc. » affirme un de nos interviewés. C'est aussi une innovation conceptuelle parce qu'elle propose de reconsidérer l'usage des droits politiques à l'aune des technologies nouvelles. Par ailleurs, la mise sur pied du VE est transversale : en choisissant une « solution nationale » la chancellerie a dû faire appel aux divers services de l'État (notamment informatiques) pour le développement et la gestion du système. Le projet du VE est multi-acteurs puisque l'équipe de projet a dû concilier les objectifs, les vœux et les intérêts de la confédération, des organes exécutifs et législatifs cantonaux, des usagers finaux, des partis politiques, des autres cantons et des responsables politiques locaux, –notamment les maires–, premiers utilisateurs du système pour les élections locales. Enfin, le VE est un projet extrêmement risqué dans un milieu où la prudence est de mise : les droits politiques.

3. Résultats

Dans cette partie, nous présenterons la perception des répondants relative au rôle des réseaux sur le projet, de manière chronologique, et ce en suivant le phasage proposé par Eggers et Singh (2009) : l'émergence des idées, la phase de sélection, la mise en œuvre et la diffusion.

Phase 1 : L'émergence de l'idée du vote électronique

Selon les répondants, deux éléments essentiels sont susceptibles d'expliquer l'émergence de l'idée du VE. Le premier est l'inscription du projet dans une dynamique plus longue de numérisation des processus. Le canton aurait amorcé de nombreux projets de ce type dans

plusieurs domaines et ce, grâce à son « dynamisme » et sa culture perçue comme plutôt centraliste. Le deuxième argument avancé par les répondants pour expliquer l'émergence du projet est quasi-unanimement le rôle du chancelier⁷ de l'époque (à la tête du service stratégique de l'administration cantonale). Cet homme est décrit tour à tour comme « un visionnaire », « un leader », « un fonceur » ou un homme possédant un fort caractère. C'est lui qui aurait saisi l'appel de la chancellerie fédérale et mis sur pied une équipe de projet qu'il va soutenir tout du long auprès de l'exécutif cantonal. Le rôle qu'occupe ce chancelier dans l'émergence du projet est fondamental pour nos répondants, au point qu'il semble l'incarner. Dans cette phase, le rôle des réseaux d'acteurs est assez peu évoqué.

Phase 2 : La sélection des solutions

À la suite de la décision du chancelier de relever le défi du VE, celui-ci monte une équipe de projet, composée d'une demi-douzaine de collaborateurs (l'équipe « initiale » dont trois de nos répondants font partie). Celle-ci est chargée de développer le système technique et de le mettre en œuvre. Cette étape est décrite comme relativement courte par nos répondants. Assez rapidement, l'équipe imagine les modalités techniques du VE qui sont plus ou moins celles d'aujourd'hui. En 2003 a lieu le premier scrutin VE dans une petite commune du canton dont le maire est également membre de l'équipe initiale. Le succès de cette phase est facilité, selon les répondants, par les caractéristiques de l'équipe. Ses membres auraient des parcours variés, des formations différentes et partageraient une culture de l'innovation, c'est-à-dire « le courage de prendre des risques » tout en gardant un certain « pragmatisme ». Les réseaux d'acteurs sont évoqués explicitement pour la première fois dans cette phase. C'est notamment le cas du « réseau des maires » : le maire de la commune pilote, également membre de l'équipe, dispose d'un grand capital sympathie et de plusieurs relations auprès de nombreux autres maires du canton (qu'il nomme « collègues »), parfois aussi députés cantonaux. Ceci fut un grand avantage pour le projet selon nos interlocuteurs, et ce pour trois raisons. Tout d'abord, parce que l'équipe a eu la capacité de sonder et d'anticiper les potentielles résistances des acteurs politiques (maires et députés-maires); ensuite parce qu'il a été dès lors possible d'identifier des « ambassadeurs », adjuvants capables de soutenir le VE auprès de leurs réseaux respectifs; enfin parce que le projet a capitalisé sur la « confiance » (ce mot revient beaucoup pour décrire les relations entre maires) que les maires accordent à leur confrère. Si celui-ci utilise le VE dans sa propre commune, c'est qu'il doit être sûr : « ce n'est pas une lubie de technocrates » explique un de nos répondants. Notons que les maires peuvent utiliser le VE au niveau de leurs communes, mais pour une utilisation cantonale ils ne sont pas partie prenante de la décision, qui revient au parlement cantonal.

Phase 3 : La mise en œuvre du système

Le scrutin pilote semble être un tournant puisque l'après 2003 est beaucoup plus marqué par des activités de communication et de persuasion que par des réflexions sur l'applicabilité du VE selon nos répondants. Il semble que l'on ait entamé à ce moment la phase de mise en œuvre. Contrairement à la sélection des solutions, cette phase est vue comme extrêmement longue et laborieuse. Et pour cause, de nombreux « blocages juri-

⁷ Le chancelier est le plus haut fonctionnaire d'une administration cantonale, il dirige le service stratégique et transversal appelé « chancellerie »

diques et politiques » freinent le projet. Parmi eux, les répondants énoncent la « peur » des « députés-maires de voir leur mode d'élection bouleversé et de devoir être présents sur les réseaux sociaux », c'est-à-dire adopter de nouveaux modes de communication. Ce blocage expliquerait la relative difficulté qu'éprouve le VE à s'appliquer aux élections, et non plus seulement aux votations : il aurait fallu environ treize ans pour normaliser le VE dans le cadre des élections. D'autres péripéties vont ralentir, voire bloquer le projet (retrait du soutien du gouvernement, aléas techniques, etc...). Tous ces imprévus sont, pour nos répondants, fortement liés à la haute teneur en risque du projet perçue par l'ensemble des acteurs, qui souvent préfèrent la prudence à l'audace.

Cette phase de mise en œuvre est encore portée par l'équipe de base. Celle-ci s'appuie, selon nos interlocuteurs, sur deux types de réseaux. Le premier est le réseau des maires présenté plus haut. Le second est ce que l'on pourrait baptiser le « réseau des partis ». Un de nos répondants qui a pris part à l'équipe de projet initiale avance que chacun des membres de cette équipe entretient des « accointances personnelles avec des partis politiques différents ». Ces liens auraient grandement facilité les opérations destinées à convaincre chacun des partis. En fonction du parti qu'il convenait de convaincre, le représentant du projet changeait. Chaque membre de l'équipe initiale a donc mobilisé son propre réseau capitalisé à travers leur expérience politique, dans l'idée de convaincre les partis et de faciliter la mise en œuvre au parlement notamment.

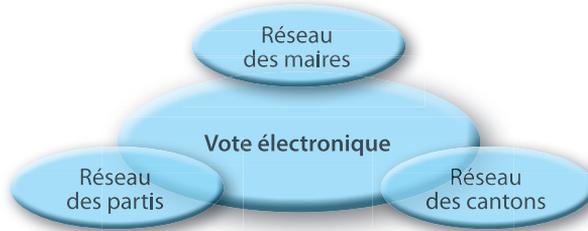
Phase 4 : La diffusion de la « solution genevoise »

Les phases de mise en œuvre et de diffusion se sont développées parallèlement : alors que l'on cherchait encore à convaincre les partis-prenantes des avantages du VE au sein du canton, on commençait aussi à le diffuser aux autres cantons demandeurs. Notons que le projet a subi un deuxième « tournant » en 2013. Cette année est marquée par le remplacement de plusieurs des membres de l'équipe de projet, dans un contexte affecté par des mauvaises publicités (problèmes techniques notamment) qui ont provoqué quelques retraits de cantons tiers. La relève est donc assurée par une nouvelle équipe de projet, soutenue par une nouvelle chancelière en poste depuis 2009. La transition est décrite comme « difficile » par les membres de la nouvelle équipe, qui évoquent notamment la forte personnification du VE autour des membres de l'ancienne équipe. Cette transition est aussi en partie perçue comme bénéfique car elle aurait permis de désamorcer des blocages en partie liés à des problèmes interpersonnels charriés par les membres de l'ancienne équipe. La nouvelle équipe serait plus ouverte au compromis car plus flexible avec les principes de base du VE. « Quand le projet n'est pas votre bébé, vous êtes plus ouvert à la critique et plus flexible » explique un de nos répondants de la nouvelle équipe.

Les réseaux d'acteurs mentionnés par nos interlocuteurs ne sont plus les mêmes. En effet, les répondants de la nouvelle équipe évoquent comme leviers dans cette phase les bonnes relations institutionnelles qu'ils entretiennent en interne (notamment avec les services techniques) et en externes (avec les autres cantons). Or ces relations sont canalisées par des réseaux relativement formels. C'est le cas pour les liens entre l'équipe de projet et le service informatique, auparavant perçus comme litigieux et qui se sont normalisés après une « re-répartition formelle des tâches ». C'est aussi le cas des réseaux externes, notamment le réseau « des cantons » autour du VE en Suisse. Ce réseau, fondé par la confédération, permet au projet selon certains répondants, de trouver des ancrages dans d'autres cantons.

Selon nos interlocuteurs, la phase de diffusion s'appuie sur des réseaux plus institutionnels, gravitant moins autour des réseaux personnels des membres de l'équipe de projet. La lecture proposée par la nouvelle équipe serait la suivante : les réseaux d'acteurs se formalisent et, conséquence souhaitée ou non, le projet s'affranchit des blocages liés aux tensions interindividuelles.

La figure 1 : résume les trois réseaux mis au jour lors de ces entretiens.



4. Éléments de discussion

Revenons sur nos résultats en mobilisant les apports de la littérature soulevés plus haut. Nous décrirons ici les caractéristiques des réseaux relevés : l'ouverture, la qualité des liens, la centralité des acteurs ainsi que leur composition. Ensuite, nous montrerons comment notre exemple fait ressortir l'idée selon laquelle les réseaux peuvent jouer un rôle différent en fonction des phases de l'innovation. Enfin nous ferons un bref retour la notion de complexité de l'innovation publique à la lumière de nos résultats.

4.1. L'ouverture des réseaux

De prime abord, il semble que la plupart des réseaux évoqués dans cette recherche soient relativement fermés au sens de Bourdieu (2010) et de Huijboom (2010), l'intégration de nouveaux membres et d'idées éloignées de leur valeur est a priori difficile. C'est notamment le cas des réseaux de partis et de maires. Toutefois, il est possible que cette ouverture change d'un parti à l'autre. Même s'il est difficile de trancher sur l'importance de cette fermeture et sur son rôle sur le processus, nous pouvons affirmer qu'un des grands atouts du projet réside dans la proximité qu'entretiennent les membres de l'équipe initiale avec des réseaux importants (partis politiques, politiciens, etc...). Dès lors, les obstacles liés aux difficultés de communications qu'impliquent ce genre de réseaux fermés (Newman *et al.*, 2001 ; Teske et Schneider, 1994) sont contournés. Nous suggérons que si ces connivences personnelles n'existaient pas, la relative fermeture de ces réseaux aurait pu être un obstacle. C'est ce que nous montre notamment la difficile transition entre les deux équipes de projet.

4.2. La qualité des liens

À travers ce cas, on retrouve les différents types de lien présentés par Granovetter (1973). L'équipe de projet semble entretenir des liens forts (*strong ties*) avec le réseau des maires : les répondants évoquent régulièrement la « confiance » qui unit ses membres, par ailleurs habitués à communiquer ensemble. Le réseau des partis politiques ou encore

celui des cantons, semblent unir des acteurs qui se connaissent peu et n'ont pas l'habitude de travailler ensemble. Les liens seraient plus faibles ici. Le fait que le réseau des maires (liens forts) soit mobilisé lors de la sélection des solutions et la mise en œuvre, -des phases à haute incertitude-, et que les réseaux à liens faibles, comme celui des cantons, le soient dans la diffusion, va dans le sens de Huijboom (2010).

4.3. La centralité des acteurs

Le concept de centralité des acteurs (Lacroix, 2003 ; Wasserman et Faust, 1994) est, lui, très visible dans notre exemple. C'est notamment le cas de l'ancien chancelier qui occupe une place de centralité de degré au sens de Wasserman et Faust (1994). Il incarne l'émergence du projet aux yeux des autres acteurs. Nous n'avons cependant que très peu d'informations sur ses liens avec d'autres réseaux. Deux explications pourraient être avancées à cela, toutes deux liées à la personnification de l'émergence du projet autour de la personnalité du chancelier. La première raison serait que les réseaux d'acteurs soient objectivement peu mobilisés dans la première phase puisque le caractère et les prérogatives du chancelier lui donnent les moyens de la porter seul. La seconde vient peut-être du fait que nos répondants, même ceux qui suivent le projet depuis le début, n'ont pas connaissance des réseaux que le chancelier a mobilisés. On peut raisonnablement supposer par exemple que des liens entre des membres de la chancellerie fédérale et lui-même aient pu faciliter le fait que Genève relève le défi.

Les membres de l'équipe initiale ont aussi des rôles de centralité de degré en ce qu'ils paraissent essentiels pour les répondants. Mais les membres de cette équipe ont aussi un rôle de centralité d'intermédiarité : ils sont des ponts entre le projet et leurs propres réseaux. Ces acteurs sont donc des interfaces puisqu'ils servent au projet à trouver écho dans les différents réseaux d'acteurs, tout en permettant aussi à leurs propres réseaux d'être représentés dans les négociations. Le rôle de cette centralité est globalement vu comme positif pour le VE, et se rapproche du concept d'entrepreneur institutionnel (Touati *et al.*, 2016). Pour les répondants, le fait que les membres de l'équipe initiale aient accès par le biais de brokers à des réseaux importants comme celui des maires ou des partis est un levier. Mais il se peut que ce soit cette centralité qui ait contribué aussi aux blocages observés avant 2013 : la *sur-centralité* de quelques acteurs aurait cristallisé certaines appréhensions à l'encontre de ceux-là. Cette idée d'une influence négative de la centralité rejoint celle de Huijboom (2010).

4.4. La composition des réseaux

Comme nous l'avons vu, les membres de l'équipe initiale disposent tous d'un parcours et d'une formation différente. Leurs réseaux aussi sont divers dans leur composition. Par exemple les maires sont des élus qui présentent toutes sortes de profils, pratiquent tous types de professions⁸. Il y a donc une certaine hétérogénéité, une diversité des profils comme décrit par Bekkers *et al.* (2013), Huijboom (2010) et (Kinder, 2013). Ceci est perçu comme un levier, en accord avec la littérature.

⁸ Les élus maires ne sont souvent pas employés à plein temps. Ils peuvent exercer ainsi leur métier de base.

4.5. Un rôle des réseaux sur l'innovation différent selon les phases

Entre les relations formalisées et les structures officielles, les réseaux d'acteurs, jouent donc un rôle majeur dans la conduite d'une innovation publique, en freinant ou au contraire en catalysant le projet, en fonction de leurs caractéristiques. Ce que fait ressortir notre exemple, c'est l'idée que les caractéristiques de réseaux sur lesquelles s'appuient les innovations changent à chaque phase de développement.

Dans un sens, ceci corrobore les travaux de Sørensen et Torfing (2011) qui, eux s'intéressent aux phases de l'innovation, mais du point de vue de la collaboration.

Nos résultats ne mettent pas tellement en exergue le rôle du réseau d'acteurs au stade de l'émergence des idées (contrairement à Sørensen et Torfing (2011)). Nous l'avons vu, le réseau a très peu été invoqué à ce stade par nos répondants, qui semblaient plus donner le mérite de cette phase à la figure particulière du chancelier de l'époque. La phase de sélection des solutions est, elle, catalysée par les réseaux d'acteurs. Les réseaux d'acteurs facilitent l'accès à d'autres expertises et à de nouvelles ressources pour les innovateurs. Ils concourent aussi au compromis en fournissant des clefs de lectures aux innovateurs sur les potentiels véto et intérêts à prendre en compte. Lors de la phase de mise en œuvre, les réseaux d'acteurs sont aussi présents dans notre cas sous plusieurs formes. Ils facilitent la mise en œuvre en capitalisant sur la confiance entre les membres pour se faire accepter et pour réduire leur incertitude. La phase de diffusion semble notamment s'articuler autour du réseau des cantons. Les réseaux servent ici de vecteurs de diffusion en permettant aux tiers d'obtenir plus facilement des retours d'expérience sur les amorces du projet. Dans ce cas le réseau principalement utilisé semble être plutôt formel et ses liens relativement faibles : la diffusion est large.

Nos résultats nous amènent donc à voir le rôle des réseaux d'acteurs sur l'innovation, non pas de manière constante, mais plutôt de façon différente pour chacune des phases du processus. Or, l'enchaînement de ces phases est particulièrement troublé lorsque l'innovation est complexe. Notre exemple montre une certaine irrégularité dans son déroulement. Certaines phases se chevauchent. C'est le particulièrement le cas des phases de mise en œuvre et de diffusion qui se développent en parallèle. Cette seconde idée rejoint les travaux de Eggers et Singh (2009).

4.6. La perception de la complexité dans ce projet

Nous l'avons vu, le projet du VE est multidimensionnel et multi-acteurs, il est complexe. Cependant il est également très risqué : le moindre échec conduirait à sa mise au ban. Cette notion de risque élevé est perçue par tous comme une dimension complexifiant grandement le projet. Les personnes à convaincre sont plus réticentes lorsqu'il y a un risque avéré, particulièrement les responsables politiques, les résistances sont plus vigoureuses et le travail est plus sollicitant. Ceci constitue une piste pour la littérature qui, à notre connaissance, n'a pas encore vraiment intégré le degré de risque perçu dans la définition d'une innovation publique complexe.

Conclusion

Cette étude s'intéresse donc au rôle des réseaux d'acteurs dans le déroulement d'une innovation publique particulièrement complexe, à partir de la perception d'acteurs-clés. L'idée étant d'ajouter une pierre à l'édifice de la littérature sur l'innovation publique qui doit s'autonomiser et s'affranchir de l'importation brute des concepts du privé. En fait l'innovation publique serait singulièrement complexe : le nombre d'acteurs et de dimensions qu'elle implique modifie considérablement la manière d'appréhender les processus d'innovation et leurs « ingrédients ». Nous l'avons vu : les réseaux d'acteurs s'immiscent dans les processus d'innovation, mais cette interférence évolue avec la complexité. Cette étude apporte quelques éléments de réponses aux questions soulevées plus haut.

1. Même si nous disposons de relativement peu d'information sur la fermeture des réseaux dans notre exemple, il semble que la fermeture ne soit pas si freinante pour un projet, si les équipes de projets ont des accès privilégiés à ces réseaux fermés.
2. La confiance est un maître-mot dans ce projet. Les liens forts sont largement mobilisés afin de réduire l'incertitude que drague ce projet. Cet exemple suggère que les projets complexes doivent beaucoup compter sur ces réseaux à liens forts.
3. La centralité est essentielle dans notre exemple. Elle est un levier dans plusieurs de ses phases. Cependant elle conduit à la personnification du projet et peut agir comme un frein si ces personnes centrales cristallisent des conflits ou si leur remplacement n'est pas assuré correctement.

Notre étude de cas exemplaire apporte donc des éléments de réponses à ces questions, mais il convient d'en préciser les limites, dont la plupart sont inhérentes à ce type d'approche (étude de cas exemplaire unique) comme notamment l'absence de validité externe. On peut aussi déplorer le faible nombre d'entretiens, même si les acteurs entendus jouent tous (ou ont joué) un rôle central dans ce projet. Une étude ultérieure pourrait notamment prendre en compte les perceptions d'autres acteurs, extérieurs à l'équipe de projet, mais tout de même impliqués.

Malgré ces limites, deux nouvelles idées sont ressorties de notre exemple. Tout d'abord, notre cas présente une irrégularité dans son cheminement et un rôle inconstant des réseaux sur chacune des phases. Sans pouvoir généraliser, cet élément de discussion nous incite à considérer le rôle des réseaux, et plus généralement de tous les antécédents de l'innovation publique, de manière dynamique. Un antécédent important lors d'une phase de l'innovation ne le sera peut-être pas lors d'une autre phase. Semblablement, le degré de complexité même est susceptible d'évoluer au fur et à mesure du projet, tant les dimensions de l'innovation et le répertoire d'acteurs impliqués changent. Les recherches futures sur l'innovation publique doivent de toute évidence adopter cette approche de la non-linéarité des processus d'innovation. Le second point important soulevé par notre exemple relève de la notion de risque dans la complexité. Les recherches futures gagneraient à intégrer le risque, ou tout du moins le risque perçu d'une innovation, dans l'évaluation de sa complexité.

Bibliographie

- Akrich M., Callon M. et Latour, B., 2006. *Sociologie de la traduction : textes fondateurs*. École des mines de Paris, Paris.
- Alexander D., Lewis J. M. and Considine M., 2011. How Politicians and Bureaucrats Network: A Comparison across Governments. *Public Administration* 89 (4), 1274-1292.
- Armbruster H., Bikfalvib A., Kinkela S. and Laya, G., 2008. Organizational Innovation: The Challenge of Measuring Non-Technical Innovation in Large-Scale Surveys. *Technovation* 28, 644-657.
- Bekkers V. J. J. M., Tummers L. and Vooberg W., 2013. *From Public Innovation to Social Innovation in the Public Sector: A Literature Review of Relevant Drivers and Barriers*. Paper presented at the EGPA 2013 Conference, Rotterdam.
- Boukamel O. and Emery Y. 2017. Evolution of Organizational Ambidexterity in the Public Sector and Current Challenges of Innovation Capabilities. *The Innovation Journal: The Public Sector Innovation Journal* 22 (2), article 2.
- Bourdieu P., 2010. The Forms of Capital (1986) In I. Szeman and T. Kaposy (Eds.), *Cultural Theory: An Anthology*, Wiley, chichester, 548.
- Burt R., 2004. Structural Holes and Good Ideas. *American Journal of Sociology* 110 (2), 349-399.
- Camisón C. and Villar-López A., 2014. Organizational Innovation as an Enabler of Technological Innovation Capabilities and Firm Performance. *Journal of Business Research* 67 (1), 2891-2902.
- Chesbrough H. W., 2003. *Open Innovation: The New Imperative for Creating and Profiting from Technology*. Harvard Business Press, Boston.
- Chevallier M., 2009. Internet Voting, Turnout and Deliberation: A Study. *Electronic Journal of e-Government* 7 (1), 29-44.
- Chevallier M., Warynski M. and Sandoz A. 2006. Success Factors of Geneva's e-Voting System. *The Electronic Journal of e-Government* 4 (2), 55-62.
- Christensen T. and Lægread P., 2016. Organizational Innovations and Multiple Forms of Accountability in the post-New Public Management Era In J. Torfing and P. Triantafyllou (Eds.), *Enhancing Public Innovation by Transforming Public Governance*, Cambridge University Press, Cambridge, 351.
- Considine M., Lewis J. M. and Alexander, D., 2009. *Networks, Innovation and Public Policy : Politicians, Bureaucrats and the Pathways to Change Inside Government*, Palgrave Macmillan, Basingstok.
- Conway S., 1995. Informal Boundary-Spanning Communication in the Innovation Process: an Empirical Study. *Technology Analysis & Strategic Management* 7 (3), 327-342.
- Crozier M. et Friedberg E., 1977. *L'acteur et le système*. Le Seuil, Paris.
- De Vries H., Bekkers V. J. J. M. and Tummers, L., 2015. Innovation in the Public Sector: A Systematic Review and Future Research Agenda. *Public Administration* 94 (1), 146-166.
- Dervaux A., Pichault F. et Renier, N., 2011. L'apport de la théorie de l'acteur-réseau à la professionnalisation de la GRH en milieu hospitalier. *Journal d'économie médicale* 29 (1), 73.
- Dougherty D. and Dunne D.D., 2011. Organizing Ecologies of Complex Innovation. *Organization Science* 22 (5), 1214-1223.
- Eggers B. and Singh, S., 2009. *The Public Innovators Playbook*. Harvard Kennedy School of Government, Washington, DC.
- Fayolle A., Lamine W. et Chebbi, H., 2014. Quel apport de la théorie de l'acteur-réseau pour appréhender la dynamique de construction du réseau entrepreneurial? *Management international* 19 (1), 158-176.
- Fu W., Revilla Diez J. and Schiller, D., 2013. Interactive Learning, Informal Networks and Innovation: Evidence from Electronics Firm Survey in the Pearl River Delta, China. *Research Policy* 42 (3), 635-646.
- Gaglio G., 2011. *Sociologie de l'Innovation*. PUF, Paris.
- Goffin K. et Mitchell R., 2010. *Innovation Management: Strategy and Implementation using the Pentathlon Framework*, Second Édition. Palgrave Macmillan, London.

- Gopalakrishnan S. and Bierly P., 2001. Analyzing Innovation Adoption using a Knowledge-Based Approach. *Journal of Engineering and Technology Management* 18 (2), 107-130.
- Gopalakrishnan S. and Damanpour F., 1994. Patterns of Generation and Adoption of Innovation in Organizations: Contingency Models of Innovation Attributes. *Journal of Engineering and Technology Management* 11 (2), 95-116.
- Granovetter M. S., 1973. The Strength of Weak Ties. *American Journal of Sociology* 78 (6), 1360-1380.
- Halvorsen T., Hauknes J., Miles I. and Rannveig R., 2005. *On the Differences Between Public and Private Sector Innovation*. Retrieved from <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/apcity/unpan046809.pdf>
- Huijboom N., 2010. *Joined up ICT Innovation in Government*. Erasmus University, Rotterdam.
- Hulsink W., Elfring T. and Stam W., 2008. *The Locus of Innovation in Small and Medium-sized Firms: The Importance of Social Capital and Networking in Innovative Entrepreneurship*. Retrieved from Rotterdam: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1170184
- Jones O., Conway S. and Steward, F., 1998. Introduction: Social Interaction and Innovation Networks. *International Journal of Innovation Management* 2 (2), 123-136.
- Kaasa, A., 2009. Effects of different dimensions of social capital on innovative activity: Evidence from Europe at the regional level. *Technovation*, 29 (3), 218-233.
- Kattel R., 2015. What would Max Weber Say about Public-Sector Innovation? *NISPAcee Journal of Public Administration and Policy* 8 (1), 9-19.
- Kattel R., Cepilovs A., Kalvet T., Lember V. and Tonurist P., 2016. *Public Sector Innovation Indicators: Towards a New Evaluative Frameworks*. Retrieved from www.lipse.org
- Kay R. and Goldspink C., 2016. *Public Sector Innovation: Why it's Different*. Retrieved from <http://www.companydirectors.com.au/>
- Kinder T., 2003. Mrs Miller Moves House: The Interoperability of Local Public Services in Europe. *Journal of European Social Policy* 13 (2), 141-157.
- Kinder T., 2013. Innovation in an inter-organisational context In S. P. Osborne and L. Brown (Eds.), *Handbook of Innovation in Public Services*. Edward Edgar Publishing, Northampton MA.
- Lacroix M., 2003. Littérature, analyse de réseaux et centralité : esquisse d'une théorisation du lien social concret en littérature. *Recherches sociographiques* 44 (3), 475-497.
- Lewis J. M., Considine M. and Alexander D., 2011. Innovation Inside Government: The Importance of Networks In V. Bekkers J. Edelenbos and Steijn B. (Eds.), *Innovation in the Public Sector: Linking Capacity and Leadership*, Palgrave Macmillan, London, 107-133.
- Lewis J. M. and Ricard L. M., 2014. *Innovation Capacity in the Public Sector: Structures, Networks and Leadership*. Retrieved from Rotterdam: <http://www.lipse.org/>
- Lundvall B. Å., 2010. *National Systems of Innovation: Toward a Theory of Innovation and Interactive Learning*. Anthem Press, London.
- Michaux V., 2010. Innovations à l'interface entre institutions publiques, para-publiques et privées dans le cadre des politiques publiques préventives concertées : le cas de la prévention des licenciements pour raison de santé. *Management & Avenir* 5 (35), 210-234.
- Nelson R., 1993. *National Innovation Systems: A Comparative Analysis*. Oxford University Press, Oxford.
- Newman J., Raine J. and Skelcher, C., 2001. Developments: Transforming Local Government: Innovation and Modernization. *Public Money & Management* 21 (2), 61-68.
- OECD/Eurostat, 2005. *Manuel d'Oslo : Principes directeurs pour le recueil et l'interprétation des données sur l'innovation, 3^e édition*. OECD Publishing, Paris.
- Osborne S. P. and Brown L., 2011. *Handbook of Innovation in Public Services*. Edward Edgar Publishing, Northampton.
- Pelz D. C., 1985. Innovation Complexity and the Sequence of Innovating Stages. *Knowledge: Creation, Diffusion and Utilization* 6 (3), 261-291.

- Pollitt C. and Bouckaert G., 2011. *Public Management Reform: a comparative analysis*. Oxford University Press, Oxford.
- Reynaud J.-D., 1997. *Les règles du jeu. L'action collective et la régulation sociale*. Armand Colin, Paris.
- Rhodes M. L., 2013. Innovation in Complex Public Services Systems In S. P. Osborne and L. Brown (Eds.), *Handbook of Innovation in Public Services*, Edward Edgar Publishing, Northampton, 332-359.
- Salge T.O. and Vera A., 2012. Benefiting from Public Sector Innovation: The Moderating Role of Customer and Learning Orientation. *Public Administration Review* 72 (4), 550-560.
- Sørensen E. and Torfing J., 2011. Enhancing Collaborative Innovation in the Public Sector. *Administration & Society* 43 (8), 842-868.
- Teske, P., et Schneider, M., 1994. The Bureaucratic Entrepreneur: The Case of City Managers. *Public Administration Review*, 54 (4), 331-340.
- Torugsa N. and Arundel A., 2016. Complexity of Innovation in the public sector: A workgroup-level analysis of related factors and outcomes. *Public Management Review* 18 (3), 392-416.
- Touati N., Denis J.-L., Grenier C. and Smits P., 2016. Implementing Spaces to Favor the Emergence of Ecologies of Complex Innovation in the Public Sector: An Empirical Analysis. *Administration & Society*, 1-28.
- Van der Vlies R.D. and Maas G. J., 2009. *A Social Capital Perspective to Innovation Management*. Paper presented at the 26th International Symposium on Automation and Robotics in Construction.
- Walker R.M., 2008. An Empirical Evaluation of Innovation Types and Organizational and Environmental Characteristics: Towards a Configuration Framework. *Journal of Public Administration Research and Theory* 18 (4), 591-615.
- Wasserman S. and Faust K., 1994. *Social Network Analysis: Methods and Applications*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Windrum P., 2008. Innovation and Entrepreneurship in Public Services In P. Windrum and P. Koch (Eds.), *Innovation in Public Sector Services*, Edward Elgar, Cheltenham, 3-20.
- Yin R. K., 2011. *Applications of Case Study Research*. SAGE Publications, London.
- Zietsma C. and Lawrence T. B., 2010. Institutional Work in the Transformation of an Organizational Field: The Interplay of Boundary Work and Practice Work. *Administrative Science Quarterly* 55 (2), 189-221.

**Article n°3 : Evolution of Organizational
Ambidexterity in the Public Sector and
current Challenges of Innovation
Capabilities**

Evolution of organizational ambidexterity in the public sector and current challenges of innovation capabilities

Owen Boukamel

and

Yves Emery

Both of:

Swiss Graduate School of Public Administration, IDHEAP

Bâtiment IDHEAP, University of Lausanne

CH-1015 Lausanne, Switzerland

Evolution of organizational ambidexterity in the public sector and current challenges for innovation capabilities

Owen Boukamel

ABSTRACT

This theoretical article aims to analyze the underlying challenges to the development of innovation capabilities in public sector organizations. Several papers have examined the specific barriers to innovation in the public sector. However, little is known about the root causes of these barriers. To fill this gap, we apply the concept of organizational ambidexterity, which refers to the ability of the organization to balance exploitation and exploration and resolve the resulting tensions. Based on a literature review of the development of innovation in the public sector (116 references), we trace the evolution of the ambidexterity of public organizations, following a three-period analysis. Our findings highlight the relevance and usefulness of the exploitation–exploration question, which underlies the development of innovation capabilities, and show that contemporary public organizations are meeting particular challenges regarding innovation.

***Key Words:** Public sector innovation, innovation capabilities, organizational ambidexterity, exploitation, exploration*

RÉSUMÉ

Cet article théorique vise à analyser les défis inhérents au développement de la capacité d'innovation au sein des organisations publiques. De plus en plus de contributions s'intéressent aux freins à l'innovation dans l'administration. Cependant un cadre théorique permettant d'en comprendre les causes profondes manque. Pour y répondre, cet article s'appuie sur le concept d'ambidextrie organisationnelle, qui désigne la capacité des organisations à concilier leurs activités d'exploitation et d'exploration, malgré les tensions qu'engendre cette cohabitation. Sur la base d'une revue de la littérature sur le développement de l'innovation dans l'administration (116 références), nous retraçons l'évolution de l'ambidextrie organisationnelle dans le secteur public, en s'appuyant sur un découpage historique en trois périodes. Notre analyse met en lumière la pertinence et l'utilité de mobiliser le cadre théorique de l'ambidextrie pour identifier les défis qui sous-tendent le développement des capacités d'innovation dans les organisations publiques contemporaines.

***Mots-clés :** Innovation publique, capacité d'innovation, ambidextrie organisationnelle, exploitation, exploration*

Introduction

Until recently, the public sector was perceived as far from innovative. The main role of the state was to provide the necessary legal and institutional stability to stimulate innovation in the private sector. Things have recently changed: the word “innovation” is nowadays at the heart of almost every public sector organization (PSO) agenda, and there are many initiatives and pieces of research that are contributing to a better understanding of this complex phenomenon (Emery et al., 2016; Kay and Goldspink, 2016; Christensen and Lægheid, 2016; Gieske, van Buuren and Bekkers, 2016).

Public sector innovation is a recent field of research (De Vries, Bekkers and Tummers, 2015). During the past few years, the literature on the subject has generally been concerned with highlighting the barriers to, and drivers of, innovation in the public sector (Wynen et al., 2014; Daglio, Gerson and Kitchen, 2015; Raipa and Giedrayte, 2014). Authors observe that PSO innovation is nowadays constrained by various *barriers* created by certain hard factors (such as legal frameworks, procedural constraints and red tape, and organizational structure), as well as certain soft factors (e.g. organizational culture).

In the literature on innovation in the private sector, some authors have argued that the innovation capabilities of organizations are constrained by one main tension. Lawson and Samson (2001: 384) write:

Innovation capability is not just an ability to be successful at running a business newstream, or to manage mainstream capabilities. Innovation capability is about synthesising the two operating paradigms.

The synthesis of these two paradigms, *exploitation* (processing and refining the core production) and *exploration* (prospecting activities for new opportunities and innovation), is crucial for organizations (March, 1991). However, succeeding with this synthesis is hard for organizations, as exploitation and exploration rely on antagonistic systems and compete for scarce resources. Theories about the ability to overcome these tensions, and to exploit and explore simultaneously in an organization, use the concept of organizational ambidexterity (March, 1991; Gieske, van Buuren and Bekkers, 2016; Duncan, 1976; Raisch et al., 2009).

In the public sector, the ins and outs of organizational ambidexterity are generally under-researched (Cannaerts, Segers and Henderickx, 2016; Palm and Lilja, 2017; Deserti and Rizzo, 2014; Smith and Umans, 2015). However, the current barriers to innovation in the public sector are likely to be underpinned by this *nested paradox* of exploitation and exploration, since this is true for the private sector (Papachroni, Heracleous and Paroutis, 2016; Andriopoulos and Lewis, 2009). Indeed, PSO innovation capabilities rely on the collaboration of a multitude of stakeholders (Torfing, 2016), including those who are already involved in the daily business of the PSO, as well as resting on particular organizational configurations that enhance the development of every employee’s *innovative work behaviour*, idea generation and realization (Bysted and Jespersen, 2014; Moll and de Leede, 2017). However, the PSO – and, more particularly, the street-level bureaucrats – should carry on delivering their daily services in an efficient and effective way. This efficiency of exploitation, as well as other main public service

values such as the core principle of equality of treatment, relies on standardized and well-monitored processes and structures that are, or at least appear to be, inconsistent with the development of innovation capabilities.

This article aims to understand these tensions by applying the concept of organizational ambidexterity. Therefore, the research questions are formulated as follow:

1. what tensions underpin the development of innovation capabilities in PSOs, and
2. how do PSOs deal with these tensions?

To do this, the research attempts to trace the evolution of the exploitation–exploration trade-off in PSOs. Currently, there is no research on the evolution of PSO ambidexterity, as the literature on this subject is recent (Cannaerts, Segers and Henderickx, 2016; Palm and Lilja, 2017; Deserti and Rizzo, 2014; Smith and Umans, 2015). Consequently, we shall infer this evolution from the evolution of the literature on innovation in the public sector.

This article is divided into three parts. The first part introduces the concept of organizational ambidexterity and discusses its application in the public sector. The second part describes the historical evolution of innovation in PSOs, by defining three historical periods. For each period, we characterize the space given to innovation in PSOs, the way innovation was perceived by scholars, the roles of different actors and the influencing paradigms and values of public administration. From the characteristics of these periods, we deduce the major trends at those times regarding the trade-offs for PSOs between exploitation and exploration. The last part considers the implications of this evolution of ambidexterity for the challenges to PSO innovation capabilities, and then the paper concludes.

Method

This paper is a theoretical analysis. The literature has been gathered using electronic databases (online public administration reviews and databases such as Web of Science¹ and Scopus²). We did not select a specific period for the publications because we aimed to observe the historical evolution. When this research started, the intention was to select only peer-reviewed articles and contributions. However, we decided to enlarge our literature selection to include books, book chapters, reports and theses, as many substantial contributions appeared to be made in these other forms. For each database, we started to search alternating combinations of key words: “innovation public sector” and/or “innovation management” and/or “innovation capabilities” and/or “public administration history” and/or “organizational ambidexterity public sector” and/or “exploitation” and/or “exploration” and/or “tensions” and/or “paradoxes”.

After having eliminated the non-relevant documents, the result of this collection is a database of about 116 scientific references. From this corpus of documents, we could distinguish two groups: literature on ambidexterity and literature on public sector innovation. The first step of our literature review consists in structuring and restoring the collected references on the

¹http://apps.webofknowledge.com/WOS_GeneralSearch_input.do?product=WOS&search_mode=GeneralSearch&SID=W18FLEngm2ljx912fJP&preferencesSaved=

² <https://www.scopus.com/home.uri>

concept of organizational ambidexterity in the public sector (the first group). In a second step, we focused on the second group of literature from which we distinguished three periods in the history of public sector innovation. Given the characteristics of each period, we inferred the main trends for PSOs regarding the trade-offs between exploitation and exploration. In a nutshell, this third part aimed to combine the first and second group of literature.

Organizational ambidexterity in the public sector, and tensions

This section is devoted to a literature review of the concept of organizational ambidexterity, and, in the second part, to organizational ambidexterity in the public sector.

The concept of organizational ambidexterity

The earlier literature on exploitation and exploration generally referred to these two concepts as mutually exclusive systems (Mothe and Brion, 2008). Indeed, the two systems are based on contradictory values and goals, such as efficiency for exploitation and innovation for exploration, and they compete for scarce resources (March, 1991). Having said that, authors have shown that emphasizing one of the two systems over the other leads to substantial difficulties for organizations. For instance, organizations that are overly oriented towards exploitation suffer from inertia (Benner and Tushman, 2003) and sub-optimal stable equilibria (March, 1991), while organizations mainly dedicated to exploration activities “are likely to find that they suffer the costs of experimentation without gaining many of its benefits” (March, 1991: 71). That is why March (1991) shows – in his seminal work – that organizations ought to operate a trade-off to allow them to balance their exploitation and exploration activities. This trade-off is particularly complex, as it implies a complete adaptation of the organization’s strategies, cultures, structures and processes (Smith and Umans, 2015). The concept of organizational ambidexterity refers to the ability of the organization to balance exploitation and exploration and resolve the resulting tensions (March, 1991; Gieske, van Buuren and Bekkers, 2016; Duncan, 1976; Raisch et al., 2009).

Andriopoulos and Lewis (2009) and, later, Papachroni, Heracleous and Paroutis (2016) investigated more carefully the sub-tensions (the “nested system of tensions”) created by the main paradox of simultaneously carrying out exploitation and exploration. They classified those tensions into three categories: strategic intent (profit versus breakthrough), customer orientation (tight versus loose coupling) and personal drivers (discipline versus passion).

In terms of outputs, several studies show that organizational ambidexterity improves performance and innovation (Junni et al., 2013; He and Wong, 2004).

However, how do organizations deal concretely with ambidexterity: how do they overcome the main paradox of simultaneous exploitation and exploration?

Resolving this paradox can take two different forms: structural and contextual ambidexterity. Structural ambidexterity, also referred to as architectural ambidexterity, is a model in which exploitation and exploration are spatially separated into different structures, units, or sub-units (O'Reilly and Tushman, 2013; Gibson and Birkinshaw, 2004; Huang and Kim,

2013; Fang, Lee and Schilling, 2010). In this model, a higher organizational level is responsible for coordinating these structures and maintaining an overall consistency. Therefore, structural ambidexterity is mainly managed from the top down. The structures for exploitation and exploration are differentiated within the same organization, with each having its own processes, structure and culture (O'Reilly and Tushman, 2004), and, probably, different (sub-) organizational cultures (Schein, 2004). This differentiation (Raisch et al., 2009) can benefit the organization. According to several authors, the specialization of exploitation and exploration structures leads to increased efficiency in both activities (Junni et al., 2013), and safeguards the creativity of exploration from the dominant managerial cognition of mainstream activities (Jansen et al., 2009). That is why O'Reilly and Tushman (2004) argue that "the structure of ambidextrous organizations allows cross-fertilization among units while preventing cross-contamination". This argument is not shared by every scholar. Indeed, it is argued in the literature that the success of structural ambidexterity depends strongly on the integration of the different structures (Bledow et al., 2009; Raisch et al., 2009; Cannaearts, Segers and Henderickx, 2016). If integration fails, the cultural and structural gap between exploration and exploitation can create barriers to information sharing and to innovation diffusion, and can contribute to enclosing the different structures in silos (Birkinshaw and Gibson, 2004).

Conversely, contextual ambidexterity is a model in which each employee contributes to both exploitation and exploration in the context of their day-to-day work (Gibson and Birkinshaw, 2004; Birkinshaw and Gibson, 2004). The two systems are not spatially separated. Unlike structural ambidexterity, contextual ambidexterity is mainly characterized by bottom-up processes. The special feature of contextual ambidexterity is that it rests on the ability of the organization to provide employees with a particularly supportive work context. Based on the work of Ghoshal and Bartlett (1994) on organizational contextual dimensions, Gibson and Birkinshaw (2004) set out to examine the relationship between ambidexterity and four dimensions of organizational context, namely discipline, stretch, support and trust. Gibson and Birkinshaw (2004: 213) define those four dimensions as follows:

Discipline induces members to voluntarily strive to meet all expectations generated by their explicit or implicit commitments. Establishment of clear standards of performance and behavior, [...] and consistency in the application of sanctions contribute to the establishment of discipline. Stretch [...] induces members to voluntarily strive for more, rather than less, ambitious objectives. Establishment of a shared ambition, the development of a collective identity, [...] contribute to the establishment of stretch. Support induces members to lend assistance and countenance to others. Mechanisms that allow actors to access the resources available to other actors, freedom of initiative at lower levels, [...] contribute to the establishment of support. Finally, trust is an attribute of context that induces members to rely on the commitments of each other. Fairness and equity in a business unit's decision processes, involvement of individuals in decisions and activities affecting them, [...] contribute to the establishment of trust.

While discipline and stretch mainly enable efficiency and performance in exploitation, support and trust contribute to improved exploration activities. Therefore, Gibson and Birkinshaw (2004) argue that the most supportive organizational context for ambidexterity is the one that is simultaneously composed of, on the one hand, discipline and stretch, and, on the other hand, support and trust. In other words, a balance between exploitation and exploration at the

individual level relies on a balanced work context, encouraging performance management, formalization, creativity and risk-taking simultaneously (Brion, Mothe and Sabatier, 2010).

A third category of ambidexterity is sometimes mentioned in the literature: sequential ambidexterity. This refers to a model in which periods of exploitation and periods of exploration succeed each other (O'Reilly and Tushman, 2013; Chen and Kannan-Narasimhan, 2015). However, the concept of sequential ambidexterity has been contested. According to Gupta, Smith and Shalley (2006), alternations between exploitation and exploration, also referred to as *punctuated equilibrium*, relate not to organizational ambidexterity but more to temporal ambidexterity. Thus, this punctuated equilibrium can also create a balanced partition between exploitation and exploration. "While the sequential allocation of attention is generally perceived as an outcome of goal conflict and bounded rationality, it also results in a simplification of experiments in organizational change" (Levinthal and March, 1993: 98). We will not consider sequential ambidexterity here as a category of organizational ambidexterity, because our conception of ambidexterity relies on the effective organizational ability to manage exploitation and exploration *simultaneously* (Gupta, Smith and Shalley, 2006).

Organizational ambidexterity in the public sector

Research on organizational ambidexterity in the public sector is rather new (Cannaerts, Segers and Henderickx, 2016; Palm and Lilja, 2017; Deserti and Rizzo, 2014; Smith and Umans, 2015). In the same way as in the literature on the private sector, exploitation activities for PSOs refer to the processes of service delivery and improvement, while exploration activities for PSOs refer to the emergence, implementation and diffusion processes of radical innovation (Cannaerts, Segers and Henderickx, 2016). At this stage, a central question is: are there public sector specificities with respect to organizational ambidexterity?

The general differences between private sector and public sector organizations have been widely discussed in the literature, and it has been shown that PSOs exhibit many peculiarities in terms of goals and missions, structures, cultures, motivation and processes (Perry and Rainey, 1988; Boyne, 2002; Bryson, Crosby and Bloomberg, 2014; Rainey, 2011). With respect to organizational ambidexterity, the peculiarities of PSOs are less obvious, especially if one considers the heterogeneity of the forms, cultures and structures that are covered by the term PSO (see for instance the work of Smith and Umans, 2015).

Choi and Chandler (2015) consider that two peculiarities of public sector organizations may interfere with the way in which they deal with exploration and exploitation; these are the lack of competitive pressure and the response to political pressure. The lack of competitive pressure may lead PSOs to make a deficient evaluation of the need for change and the costs of change, with the result that they adopt an inappropriate division between exploitation and exploration activities. Political pressure can interfere with the status given to exploration in PSOs.

March (1991) showed that organizations naturally tend to favour exploitation activities, which are more certain and reliable than exploration activities in the short term. This preference for short-term success is exacerbated when resources are scarce, as may be the case for small PSOs (Deserti and Rizzo, 2014; Cannaerts, Segers and Henderickx, 2016) or PSOs suffering from budgetary cuts.

On the other hand, the literature on innovation in the public sector suggests that exploration is strongly associated with the concept of innovation, and it thus confronts the same hard and soft barriers as innovation in private organizations (see above : Daglio, Gerson and Kitchen, 2015; DiMaggio and Powell, 1991; Meyer and Hammerschmid, 2006). Additionally, O'Reilly and Tushman (2013) showed that structures in which decision-making processes are centralized, work processes are formalized (i.e. standardized), and division is particularly specialized promote efficiency but do not encourage innovation. This argument leads Cannaerts, Segers and Henderickx (2016) to assume that the structures of PSOs, which are often concerned with centralization, formalization and specialization, are often unfavourable to exploration activities.

Three phases of ambidexterity: from bureaucratic to innovative public sector organizations

The objective of this part of the paper is to trace the evolution of the main trends for PSOs in terms of organizational ambidexterity. As the literature on public sector ambidexterity is recent (Cannaerts, Segers and Henderickx, 2016; Palm and Lilja, 2017; Deserti and Rizzo, 2014; Smith and Umans, 2015), there is no previous literature to assist us. Thus, we try to trace this evolution by creating the story of public sector innovation.

The modern history of public administration vis-à-vis innovation is, in our view – and based on our literature review – characterized by three different periods. These three periods are ideal or typical, and are meant to reflect the major trends. In the first period (up to the 1970s), also referred to as the *bureaucratic period*, innovation was simply not an option for PSOs. PSOs were mostly supposed, according to the Weberian model, to be predictable and stable. During the second period (first decade of the 21st century), public sector managers and scholars gradually grasped the importance of innovating for PSOs and not just supporting private sector innovation. Alongside the domination of managerial paradigms, innovation management in the public sector was embodied in standardized forms of R&D processes and other new public management (NPM) initiatives. Nowadays, the requirement to innovate is fully recognized by scholars, politicians and public managers (Sørensen, 2017; Emery et al., 2016; Gieske, van Buuren and Bekkers, 2016; Osborne and Brown, 2011). Innovation by PSOs relies on certain innovation capabilities, and these should be developed alongside operational capabilities.

First period: the bureaucratic model of innovation

The first period (up to the 1970s) is a period when – although we must use our imaginations here, as there is almost no empirical literature on this topic – the entire energy of PSOs was devoted to service delivery.³ The traditional model of bureaucracy is rooted in the work of Max Weber (1956). According to Weber, a public administration must rely on principles such as “hierarchy, formal rules, uniformity, legitimacy, standardization of procedures, division of labour, impersonality, meritocracy and technical qualifications” (Lampropoulou and

³ In this article, public service delivery refers to the classical public services delivery, not the special administrative units in charge of the conception of public policies.

Oikonomou, 2016: 3). These values were applied in every public administration in western countries up to the 1970s. This was a paradigm of rationalization and was afterwards called the *traditional model* of public administration (Peters and Pierre, 1998; Dunleavy and Hood, 1994).

Many approaches that came after Weber's model emphasized the need for standardization and rationalization. The main reason is that during this period public administration studies were strongly influenced by both the juridical and the industrial fields (Emery, 2009). On the one hand, the traditional European model of bureaucracy was influenced by legal approaches (Chevallier and Loschak, 1978), as the law was the main road to the legal-rational legitimacy of the state as defined by Max Weber (who had a doctorate in law). On the other hand, public administration (*public management* did not yet exist) in this period was widely influenced by industrial methods of standardization and productivity improvement, in the context of the *scientific management* first put forward by Taylor (1911). One can observe that between the 1920s and the Second World War there was a wide application of Taylor's management principles in the administration of private companies (Omnès, 2007; Gardey, 2008), as well as in many public sector organizations (Mercier, 2001). This phenomenon, called *administrative Taylorism*, led to the optimization and standardization of the operational conduct of public affairs. The advent of administrative Taylorism "signals the entry of tertiary activities into the era of rationalization" according to Pillon (2016: 1).⁴ This *mechanistic* approach emphasized the need for the clarification of goals and the rationalization of processes (De Boer, Enders and Leisyte, 2007). Among others, the *rational goal approach* (during the first quarter of the twentieth century) and the so-called *internal process model* (which stresses the importance of continuity and stability) (Quinn et al., 2014) were classical approaches that are also impregnated by juridical and industrial approaches, and thus called for more standardization of production (Quinn et al., 2014; Abu, 1994) in administrative and clerical activities.

During this period, innovation in society was mainly the prerogative of business. The early works of Schumpeter (1935) show how important innovation was for firms, as survival and success within a competitive market was at stake. Indeed, Schumpeter clearly demonstrates that a country's economic growth depends on the innovativeness of its firms. Thus, the role of the state vis-à-vis innovation was, at that time, to provide the means and freedom to innovate and reinvent the domestic economy. This included massive investment in national scientific research, in the education of the workforce and in infrastructure (Sørensen, 2017). For Kattel (2015), during the Schumpeterian period "the role of the public sector in entrepreneurial innovation is twofold: first, the public sector can take on the role of the entrepreneur [e.g. in socialist countries]; second, innovations in business can also be 'called forth' by governments ..." (2015: 11).

Given this position, there was almost no room for innovation *within* a PSO in the traditional bureaucracy model or in the subsequent approaches of this period. However, the fact that innovation as such was not perceived as a prerogative of public service does not mean that there was no novelty. In every country, big changes were undertaken at the policy level, mainly by political authorities through radical top-down processes (Hartley, 2005; Arundel, Casali and Hollanders, 2015). The top managers had little scope for contributing to these processes. They could only "influence how legislated change or ministerial directives [were] implemented"

⁴ Translated from the French by the authors.

(Arundel, Casali and Hollanders, 2015: 1272). As well as that particular top-down approach, Kattel (2015: 17) explains that the old literature conceives of public sector innovations “in the most abstract sense related to public authority and legitimacy”. Moreover, “innovations lead to evolutionary changes in constraints and enablers that are intrinsic to the public sector (rules, relationships, institutions)” (Ibid.). In brief, public sector innovations were oriented towards more bureaucracy, rigidity and legality. In addition, innovative behaviour of managers and civil servants *within* PSOs was, at best, controlled, but could even be considered as a kind of disobedience. Clearly it is a context in which public servants were not involved in innovation within PSOs, and nor were citizens, who could only put innovative ideas onto the agenda through the election of politicians but had little participation.

Exploitation and exploration during the first, bureaucratic period

From these indications, what can we say about ambidexterity in this period? The literature on innovation suggests that, during the Weberian period, public servants and managers were essentially devoted to service delivery. Thus, PSOs were mainly in charge of exploitation. At the same time, public sector innovations were mostly led by politicians through radical top-down processes (Hartley, 2005; Arundel, Casali and Hollanders, 2015). Therefore, public sector exploration activities were predominately processed outside PSOs. At this point, we can assume that the bureaucratic model was incompatible with any form of PSO ambidexterity. As described by Max Weber, bureaucratic structures were particularly centralized, formalized and specialized (Crozier, 1980, 1963; Merton, 1957). These structural characteristics were likely to promote exploitation and prevent organizations from innovating (O'Reilly and Tushman, 2013).

In this period of strict division between exploitation and exploration, creativity for innovation could be preserved quite easily from the influence of the managerial cognition in force in mainstream activities (Jansen et al., 2009). However, this model, in which PSOs were too strongly oriented towards exploitation, may have contributed to the hampering of innovation by developing inertia and sub-optimal stable equilibria (March, 1991; Benner and Tushman, 2003).

The second period: momentum towards the management of innovation in the public sector

In the 1980s, and more so in the 1990s, the idea of innovation *within* the public sector (and not only innovation *supported by* the public sector) gradually started to emerge in the public administration agenda (Borins, 2006; Osborne and Brown, 2011). However, this emergence of PSO innovation did not replace the earlier role of supporting private company innovation.

In this period, PSOs were expected to reinvent themselves, according to the seminal book of Osborne and Gaebler (1993). For many authors, the word *innovation* in this period became a fashionable and meaningless concept (Berkun, 2010; Kwoh, 2012). Furthermore, in the literature on the public sector, innovation was accused of being a *magic word* (Pollitt and Hupe, 2011). In spite of its socially desirable connotations (Gaglio, 2011), its definition in the public sector still remains fuzzy (De Vries, Bekkers and Tummers, 2015). However these critics fall short of giving a complete explanation of the concrete expansion of innovation in PSOs observed during this period (Sørensen, 2017). In particular, why does innovation emerge at this time in the public sector? Several concrete explanations can be found in the literature for why the ground shifted with respect to innovation in public administration.

First of all, the bureaucratic model was increasingly criticized by scholars. Merton (1957), for instance, showed that the bureaucratic model encouraged public agents to be overly prudent and oriented towards procedures, while neglecting the original goals of their administrations. According to Merton, this dysfunction led to an overly rigid model of public administration. Crozier (1980, 1963) showed how the impersonality and rigidity of task definition (described as an asset by Max Weber) certainly weakens communication between public servants and their hierarchies. In fact, a strict adherence to procedures affects interpersonal communication within a PSO. Crozier also showed how public servants can benefit from this dysfunction by reinforcing their positions of power within their organizations. Ultimately, the rigidity of PSO contributed to *blocking* society (Crozier, 1980).

In parallel to (or as a consequence of) the criticisms of the bureaucratic model, new paradigms emerge in this period to redefine the role of public administrations. As mentioned before, this is particularly the case for NPM and the injunction to *reinvent government* (Osborne and Gaebler, 1993). NPM was introduced in many countries in the 1980s, to varying degrees, and it questioned whether the traditional bureaucratic model *efficiently* provided *high quality* public services (Pollitt and Bouckaert, 2004). The reforms that were implemented brought private sector values and goals (such as efficiency, performance, and cost and audit orientation) to the public sector, along with the management practices of private firms (Diefenbach, 2009). Above all, the reforms increased the attention given to innovation as a way to achieve new public goals. “The new public management claims that some important results will flow from this agenda: innovative bureaucracies that provide better service, produced at lower cost by public servants whose morale has improved” (Borins, 1995: 122).

As can be seen from the above developments, the classical bureaucratic model gave little influence to public managers with respect to the way changes were implemented. Against this backdrop, NPM was adopted, partly “to give managers greater responsibility for implementing efficiency-enhancing innovations” (Arundel, Casali and Hollanders, 2015: 1272), but also to *make them manage*.

The spread of this NPM paradigm placed innovation as a central goal (although one of many) of PSOs. Others factors also explain this shift towards public sector innovation. Some of these explanations are grounded in what we might call *pull factors* (Torfing, 2016; Sørensen, 2017). Pull factors give new opportunities to PSOs in the face of potential changes. This is particularly the case in relation to the huge steps that were taken in the field of ICT. On the other hand, *push factors* refer to the new constraints that put pressure on PSOs and force them to change; examples of push factors are the following (adapted from Bason, 2010; Dean, 2015; Osborne and Brown, 2011):

- The budgetary cuts and downsizing exercises that have taken place since that period (Albury, 2005);
- An increase in citizens’ expectations with respect to public administrations (Bason, 2010), including in relation to quality of service, customer orientation, responsiveness, etc;
- The obsolescence of the *one size fits all* model, and a need for service customization (Mulgan and Albury, 2003);

- PSOs not being attractive to potential employees (Emery, 2003);
- A deficient institutional legitimacy, partly caused by a lack of transparency and accountability (Fung and Wright, 2001; Hartley, 2005);
- New needs, in terms of inter-organizational cooperation, to deal with the growing numbers of wicked problems (Head and Alford, 2013) that it is difficult to solve without national and even international cooperation (tax policies, criminality, ecology, migration, etc.) (Sørensen and Torfing, 2012); and
- The necessity to adopt modern information and data management tools and methods (Rosenberg and Feldman, 2008).

All these changes have led to a new era for innovation in the public sector.

Even if innovation and continuous improvements were possible during this second period (up to the early 21st century), they were mainly still led and implemented by policy makers, frequently supported by efficiency-seeking managers, while civil servants and citizens continued to be partly excluded from the innovation decision processes (Hartley, 2005). It is worth noting, nonetheless, that citizens' opinions began to be increasingly consulted (through surveys, for instance – see Stipak [1980]). The claim that public servants became *empowered* thus has little empirical support (Kernaghan, 2000).

This period also witnessed the growing involvement of new actors in innovation processes: external consultants. Lapsley and Oldfield (2001) show that, in most countries and particularly Anglo-Saxon ones, external consultants have been widely involved during most reforms, leading to what Hood and Jackson (1991) termed the *consultocracy* (cited by Lapsley and Oldfield [2001]). The rationale behind resorting to consultants was the lack of internal competency to innovate. The involvement of consultants was in line with the growing demand for *management initiatives* within the public sector, a trend that was boosted by the NPM doctrine (Saint-Martin, 1998).

Although innovation processes became more incremental and more managerial (less radical and not just run by politicians), they were mostly developed in a top-down fashion. Concerning policy innovation for instance, Deyle (1994: 457) argues that “planning and analysis figure prominently in the conventional prescription for solving public policy problems and in the training and education of public service professionals – the planners, analysts, managers, administrators who play a role in the development and implementation of public policy innovation”. For Golden (1990) this *policy planning model of innovation*, strongly inspired by the *rational planning model*, has been widely applied in the public sector (Boyne et al., 2004). According to the logic of this model, a PSO must manage innovation as a standardized process, following precise steps such as “clarifying and quantifying objectives, auditing the environment and the organization, generating policy options, selecting the best option, controlling implementation, and monitoring results” (Boyne et al., 2004: 330). Furthermore, this period is characterized by what can be called a classical R&D approach to innovation in public policies as well as in PSOs. In line with the specialization of public sector innovation activities in this period, the first decade of the twenty-first century witnessed the gradual emergence of public sector innovation think tanks. These *innovation labs* or *policy labs* are meant to bring new ideas and approaches to policy making (Wyden Guelpa, Genoud and Genoud, 2016).

At the organizational level, other types of innovative activities could emerge from a standardized framework, as proposed by the International Organization for Standardization (ISO) system and total quality management initiatives (Emery, 2009), mainly through *continuous improvement processes* (plan-do-check-act Deming cycle).

Exploitation and exploration during the second, NPM period

The characteristics of this second period give various indications about how organizations tended to deal with exploitation and exploration. Indeed, during the second period, innovation openly became a prerogative of PSOs, through the different strategies employed by public administrations: think tanks, specialized services, project managers, etc. Innovation was run by specialists and managers, while street-level public servants were entirely devoted to service delivery. Indeed, this was also a period of simultaneous exploitation and exploration within PSOs, characterized by a logic of architectural separation, also referred to as structural ambidexterity (O'Reilly and Tushman, 2013; Gibson and Birkinshaw, 2004; Huang and Kim, 2013; Fang, Lee and Schilling, 2010). Thus we assume that this second period was particularly characterized by a global tendency of PSOs progressively to adopt structural ambidexterity (Chen and Kannan-Narasimhan, 2015).

As was seen above, structural ambidexterity can let innovation emerge within a PSO. In this model, innovation units are specialized and thus perform better (Junni et al., 2013); furthermore, their creativity is safeguarded from the so-called dominant managerial cognition of mainstream activities (Jansen et al., 2009; O'Reilly and Tushman, 2004). However, as argued by several authors, the success of structural ambidexterity depends on a good integration of the different complementary structures and sub-structures (Bledow et al., 2009; Raisch et al., 2009; Cannaerts, Segers and Henderickx, 2016). Indeed, in this second period, PSOs were exposed to the risk of a widening cultural and structural gap between their exploration and exploitation structures, leading to the development of barriers to information sharing and innovation diffusion, and the confinement of the different structures into silos (Birkinshaw and Gibson, 2004).

This progressive transition of a PSO from no ambidexterity to a kind of structural ambidexterity is, in our view, a general tendency. Many PSOs could have adopted radically different courses of development, or could have remained exclusively oriented towards exploitation. According to Choi and Chandler (2015), for instance, PSOs are still mainly oriented towards efficiency. Potential issues linked to the first period, a sub-optimal stable equilibrium, could still have affected some PSOs.

The third and current period: from innovation in the public sector to innovative organizations

We are now witnessing a second paradigmatic shift in public sector innovation. These conditions are new, particularly vis-à-vis two important dimensions of innovation: *why* and *how* a PSO should innovate.

Innovation goals (*why* an organization should innovate), which during the NPM period were mostly oriented towards efficiency and performance (De Vries, Bekkers and Tummers, 2015), are now becoming more diverse. During the so-called post-NPM period, innovation is

also thought of as a keystone for other goals such as political adaptation (Sørensen, 2017), state legitimacy (Christensen and Lægreid, 2016), or citizen trust and participation (Carter and Belanger, 2005). The post-NPM period is thus a period in which innovation is being done differently (*how* an organization should innovate). This is partly because the recent literature on public sector innovation benefits from a broader view of the phenomenon (De Vries, Bekkers and Tummers, 2015).

As time went by, scholars gradually grasped the importance of organizational characteristics for public sector innovation. Studies have shown that innovation is less a matter of implementing innovation processes than a matter of PSO innovativeness or *innovation capability* (Andrews, Beynon and McDermott, 2015). While an innovation can be implemented through standard top-down processes and classical organizational units devoted to R&D (as was previously the case), *innovation capability*, or the organizational ability continuously to generate and implement innovations, rests on the existence of collective initiatives supported by individual *innovative work behaviours* (e.g. opportunity exploration, idea generation, etc.) at all levels of the hierarchy (Moll and de Leede, 2017). Even if the rates are questionable, Getz and Robinson (2003: 134) assert: “in practice 80% of improvement ideas come from employees and only 20% come through planned improvement activities”.

Much of the work that has recently been done on innovation in the public sector is multidisciplinary (in public administration, strategic management, sociology, etc.), and focuses on the conditions for (Daglio, Gerson and Kitchen, 2015) or antecedents of (DiMaggio and Powell, 1991; Meyer and Hammerschmid, 2006) innovation in PSOs. Specifically, five types of intertwined drivers are considered to be essential for the development of PSO innovation capabilities. These are organizational slack, openness to bottom-up initiatives, more flexible work arrangements, greater involvement by different actors, and an ability to overcome inter-organizational borders:

- Organizational slack refers to organizational flexibility towards the use of resources (Adkins, 2005). According to Behn (1988) and other scholars like Golden (1990), PSO innovation capabilities are stimulated when professionals use an “experimental process of groping towards goals that are loosely defined” (quoted by Borins, 2001) rather than when they work on carefully planned innovation initiatives. Therefore, the development of innovation capabilities is built on organizational slack, and it is notable that this was eliminated during the NPM period.
- The dominant top-down planning approach of NPM was able to generate innovations, but its effectiveness is contested by numerous studies (Golden, 1990). According to Sørensen and Torfing (2016: 118), “hierarchically organized public bureaucracies [...] tend to produce innovations in-house and thus fail to tap into the experiences, resources, knowledge and ideas of relevant and affected actors.” Besides, NPM “discouraged knowledge sharing across organizations and consequently acted to hinder some types of innovations” (Arundel, Casali and Hollanders, 2015: 1272) introducing the arguments of Hartley et al., (2013). Thus, the innovation capabilities of PSOs are partly the result of their openness to bottom-up initiatives.

- At the managerial level, PSO innovation capabilities rely on flexible work arrangements that empower public servants by stimulating innovative work behaviours. Moll and de Leede (2017) show how the new way of working, a work design with flexible work space and time arrangements, may promote employees' innovative behaviours such as idea emergence and opportunity exploration.
- In addition, the development of innovation capabilities relies on the PSO's ability to involve a large, complex and multi-layered network of internal and external actors, and sometimes also other organizations, in its innovation projects (Armbruster et al., 2008; Camisón and Villar-López, 2014). Such networks are characterized by having no clear management structure or leadership (Lewis and Ricard, 2014; Varone, Ingold and Fischer, 2016). Often, numerous and varied stakeholders are engaged in the activities of a public sector organization, and this has inconsistent implications for innovation processes. Stakeholders can either be continuously consulted during a specific phase of the innovation project or, by contrast, may be closely involved during the whole project, as co-actors in public policies (Boyle, Slay and Stephens, 2010). This enlargement leads to a fragmentation of the *space* of innovation towards an ecology of actors (Dougherty and Dunne, 2011; Touati et al., 2016), who are involved in complex networks (Rhodes, 2013), collaborative innovation (Sørensen and Torfing, 2011; Torfing, 2016) or innovation systems (Kinder, 2013).
- Furthermore, innovation capability is based on the PSO's ability to break out of administrative silos. This inter-organizational dimension can be significant, since many institutional actors might be (mandatorily or optionally) involved in the project. Inter-organizational cooperation is also required since contemporary public problems are highly complex and wicked (Head and Alford, 2013). This inter-organizational dimension is all the more important in the public sector because citizens' expectations are often very varied and, in a way, integrated. For instance, an individual who moves to a neighbouring municipality requires services from different schools, tax administrations or health centres simultaneously (Kinder, 2003). Inter-organizational cooperation is often hard to achieve because institutional boundaries (and related practices, sub-cultures, etc.) can be extremely strong (Michaux, 2010).

In brief, PSOs have entered a third period for innovation. They are not only seeking to implement successful sporadic innovations but also to develop sustainable innovation capabilities. These innovation capabilities depend, in particular, on their capacity to have organizational slack, to be open to bottom-up initiatives, to set up flexible working arrangements, to involve many stakeholders and to cooperate with other organizations.

Table 1 gives a synthetic overview of the three periods covered by our analysis of innovation.

Table 1: Synthesis of the Three Periods of Innovation and Ambidexterity in PSOs

	Bureaucratic period (up to the 1970s)	Managerial period (from the 1970s to around 2000)	Post-NPM period (from the first decade of the 21st century)
Main characteristics of the period			
Innovation perception	No need	PSOs need to innovate	PSOs need to be innovative
Dominant paradigm	Classical bureaucracy	Managerial approaches	Post-managerial approaches Open governance
Fields of influence	Juridical and industrial	Business	Multidisciplinary
Dominant values	Hierarchy, uniformity, legitimacy, rules	Efficiency, effectiveness, performance	Public value, democracy, transparency, accountability
Main barriers	Bureaucratic rigidity	Silos, procedural constraints, resources, lack of organizational slack and of flexibility	Uncertain transition towards contextual ambidexterity
Key actors in public administration and public sector innovation			
Political actors	Legislative innovations	Legislative innovations	Legislative innovations, inter-organizational cooperation
PSO managers	Little room for implementation, dedicated to public service delivery	Autonomy to innovate within their own unit	Autonomy to innovate, ability to stimulate stakeholders to innovate, development of innovation capabilities
Front-line bureaucrats	Public service delivery only	Public service delivery only, partly involved in innovations	Public service delivery and innovation activities
Citizens	Passive users	User–customers	Users, customers and co-creators of public services
Ambidexterity and resulting challenges			
Main trends of ambidexterity in PSO as deduced from the literature	1. Little ambidexterity, mostly exploitation	1. Little ambidexterity, mostly exploitation 2. Tendency to adopt structural ambidexterity	1. Little ambidexterity, mostly exploitation 2. Tendency to adopt structural ambidexterity 3. Difficult transition towards contextual ambidexterity
Resulting challenges of the models of ambidexterity for innovation capabilities	1. Inertia due to the tendency to favour exploitation	1. Inertia due to the tendency to favour exploitation 2. Barriers to knowledge sharing and innovation diffusion; silo functioning due to the lack of integration	1. Inertia due to the tendency to favour exploitation 2. Barriers to knowledge sharing and innovation diffusion; silo functioning due to the lack of integration 3. Inadequate culture and structure for innovation capabilities due to the incomplete transition to contextual ambidexterity

Exploitation and exploration during the current period: the challenging transition towards contextual ambidexterity

Given the characteristics of this third period, what can be inferred in terms of organizational ambidexterity? Nowadays the literature on PSO innovation is beginning to look at innovation goals and management. PSOs are progressively developing their innovation capabilities, mainly for innovation performance reasons. However, innovation capabilities rely especially on the involvement of actors, such as street-level bureaucrats, who are not traditionally part of such processes. There is, from the organizational ambidexterity framework, an extension of exploration activities to all the individuals within a PSO. Thus, the current period is characterized by a general tendency for PSOs to adopt a kind of contextual ambidexterity (Gibson and Birkinshaw, 2004; Birkinshaw and Gibson, 2004).

However, we have seen in what has already been said that the success of contextual ambidexterity relies on the implementation of many and varied measures leading to a supportive organizational context. The context must balance discipline, stretch, support and trust (Gibson and Birkinshaw, 2004). This balance is complex and hard to achieve, especially because it requires deep structural and cultural changes in a PSO, and because these changes require resources. During the previous two periods, the structural configurations for exploitation by PSOs tended to be centralized, formalized and specialized (Cannaerts, Segers and Henderickx, 2016), while many cultural features in public administration were unfavourable to innovation (DiMaggio and Powell, 1991; Meyer and Hammerschmid, 2006). Consequently, we assume that the current tendency progressively to adopt contextual ambidexterity is creating very challenging tensions for PSOs.

PSOs are therefore living nowadays in a particularly difficult situation with respect to innovation. Barriers to innovation in the public sector, as emphasized by the literature, may be partially explained by this risk-averse cultural and structural transition towards contextual ambidexterity that puts PSOs in a position in which neither exploitation nor exploration can be optimally performed.

In Table 1 we can see the progressive accumulation of potential difficulties inherited from previous periods that indicates that PSOs should nowadays be particularly concerned about barriers, and that these barriers are underpinned by the trend over time towards ambidexterity.

Conclusion

Nowadays PSOs are focused on the development of their innovation capabilities, and this development implies deep structural, cultural and managerial adaptations. In this article, we have sought to identify the underpinning challenges of these adaptations, and the strategies deployed by PSOs to overcome these challenges. To do so, we applied the concept of organizational ambidexterity to trace the evolution of the trade-off for PSOs between exploitation and exploration. In a nutshell, the answer to the first research question is that PSOs innovation capabilities are importantly underpinned by a tension related to the necessity to run two antagonistic types of activities, exploitation and exploration, simultaneously. Besides, the concept of organizational ambidexterity (second research question) enabled us to point to an

underlying mechanism that is now being applied in PSOs and is making the development of their innovation capabilities even more complex: a difficult transition towards some sort of contextual ambidexterity.

This difficult transition, along with all the tensions inherited from the past, raises several potential issues for PSOs today; these include an inertia arising from the tendency to favour exploitation, barriers to knowledge sharing and innovation diffusion, silo functioning due to the lack of integration, and, finally, a deficient culture and structure for innovation capabilities because of the incomplete transition to contextual ambidexterity. It is worth noting that these issues are not to be observed in every PSO. This article does not aim to generalize but rather to identify and develop preliminary discussions related to the theoretical elements. This is certainly the main limitation of this article. Furthermore, there could be a bias caused by the overrepresentation of Anglo-Saxon references in comparison to other public administration traditions where the situation regarding ambidexterity might be different. Another limitation could be the lack of empirical investigation to corroborate or to illustrate the findings. Besides, even though the concept of ambidexterity is particularly well suited to analyse the trade-offs between exploitation and exploration, one could have applied an alternative theoretical framework. The concepts of organizational evolution and path dependence (Pierson, 2000; Mahoney and Thelen, 2010; Thelen, 1999) for instance, could also have been applied as they help to understand how challenging it could be for an organization to move from exploitation to exploration activities, or to shift from one model of ambidexterity to another.

Our contribution enriches the current literature on PSO innovation by questioning the real challenges faced by the public sector. As was demonstrated, the authors of several papers have tried to analyse the specific barriers to innovation in the public sector at the organizational, team, or individual level (De Vries, Bekkers and Tummers, 2015; Torugsa and Arundel, 2016; Raipa and Giedrayte, 2014). However, none of these papers offers the necessary theoretical distance to allow an understanding of the root causes of the barriers to the development of innovation capabilities. In that sense, this article enriches the literature on organizational ambidexterity in the public sector, a field that remains largely unexplored (Cannaerts, Segers and Henderickx, 2016; Palm and Lilja, 2017; Deserti and Rizzo, 2014; Smith and Umans, 2015). Future researches on innovation capabilities in the public sector must seize the importance of these underpinning tensions. A diagnosis of the tensions between exploitation and exploration and of the strategies to overcome them could be particularly relevant in case studies on innovation for instance. In addition, this paper offers a three-period framework that can enable further analyses of innovation in PSOs.

Acknowledgements:

The authors recognize the contributions of Prof. Dr. David Giauque and Armand Brice Kouadio, both of University of Lausanne, for their feedback on earlier versions of this article. Their help was sincerely appreciated.

About the Authors:

Owen Boukamel, MSc. is a Ph.D. candidate currently working on Human Resources Management and innovation in the public sector. He can be reached at owen.boukamel@unil.ch.

Yves Emery, Prof. Dr. is a full professor at the University of Lausanne, vice-director of the Swiss Graduate School of Public Administration (IDHEAP) and is the incumbent of the chair of Public Management and Human Resources. He can be reached at yves.emery@unil.ch.

References:

Abu, Zayed Mohammed. 1994. "Total Quality Management: the Case for the Public Sector: a Comparative Study of the Implementation of Total Quality Management in Three Health Care Organizations." PhD Dissertation, Public Affairs and Policy, Portland State University.

Adkins, Paul S. 2005. "Organisational slack resources, the definitions and consequences for business flexibility and performance: an empirical investigation." PhD Dissertation, Aston University, UK.

Albury, David. 2005. Fostering Innovation in Public Services. *Public Money & Management*, 25(1): 51-56.

Andrews, Rhys, Malcom J. Beynon & Aoife M. McDermott. 2015. Organizational Capability in the Public Sector: A Configurational Approach. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 26(2): 239-258.

Andriopoulos, Constantine & Marianne W. Lewis. 2009. Exploitation-Exploration Tensions and Organizational Ambidexterity: Managing Paradoxes of Innovation. *Organization Science*, 20(4): 696-717.

Armbruster, Heidi, Andrea Bikfalvi, Steffen Kinkela & Gunter Laya. 2008. Organizational innovation: The challenge of measuring non-technical innovation in large-scale surveys. *Technovation*, 28: 644-657.

Arundel, Anthony, Luca Casali & Hugo Hollanders. 2015. How European public sector agencies innovate: The use of bottom-up, policy-dependent and knowledge-scanning innovation methods. *Research Policy*, 44(7): 1271-1282.

Bason, Christian. 2010. *Leading Public Sector Innovation. Co-creating for a better society*. Edited by Policy Press at the University of Bristol. Bristol, UK: Policy Press.

Behn, Robert D. 1988. Management by groping along. *Journal of Policy Analysis and Management*, 7(4): 643-663.

Benner, Mary J. & Michael L. Tushman. 2003. Exploitation, Exploration, and Process Management: The Productivity Dilemma Revisited. *Academy of Management Review*, 28(2): 238-256.

Berkun, Scott. 2010. *The Myths of Innovation*. Sebastopol, CA: O'Reilly Media.

Birkinshaw, Julian & Christian B. Gibson. 2004. Building ambidexterity into an organization. *MIT Sloan Management Review*, 45(4): 47-55.

- Bledow, Ronald, Michael Frese, Neil Anderson, Miriam Erez & James Farr. 2009. A Dialectic Perspective on Innovation: Conflicting Demands, Multiple Pathways, and Ambidexterity. *Industrial and Organizational Psychology*, 2(3): 305-337.
- Borins, Sandford. 1995. The new public management is here to stay. *Canadian Public Administration*, 38(1): 122-132.
- Borins, Sandford. 2001. Public Management Innovation. *The American Review of Public Administration*, 31(1): 5-21.
- Borins, Sandford. 2006. The challenge of Innovating in Government. 2nd edition. Washington, D.C.: IBM Center for the Business of Government.
- Boyle, D., J. Slay & L. Stephens. 2010. Public Services Inside Out: Putting co-production into practice. London, UK: Nesta, the LAB, NEF.
- Boyne, George A. 2002. Public and private management: What's the difference? *Journal of Management Studies*, 39(1): 97-122.
- Boyne, George A., Julian S. Gould-Williams, Jennifer Law & Richard M. Walker. 2004. Problems of Rational Planning in Public Organizations. *Administration & Society*, 36(3): 328-350.
- Brion, Sébastien, Caroline Mothe & Maréva Sabatier. 2010. The Impact Of Organisational Context And Competences On Innovation Ambidexterity. *International Journal of Innovation Management*, 14(02): 151-178.
- Bryson, John M., Barbara C. Crosby & Laura Bloomberg. 2014. Public Value Governance: Moving beyond Traditional Public Administration and the New Public Management. *Public Administration Review*, 74(4): 445-456.
- Bysted, R. & K.R. Jespersen. 2014. Exploring Managerial Mechanisms that Influence Innovative Work Behaviour: Comparing private and public employees. *Public Management Review*, 16(2): 217-241.
- Camisón, Cesar & Ana Villar-López. 2014. Organizational innovation as an enabler of technological innovation capabilities and firm performance. *Journal of Business Research*, 67(1): 2891-2902.
- Cannaerts, Nele, Jesse Segers & Erik Henderickx. 2016. Ambidextrous design and public organizations: a comparative case study. *International Journal of Public Sector Management*, 29(7): 708-724.
- Carter, Lemuria & France Belanger. 2005. The utilization of e-government services: citizen trust, innovation and acceptance factors. *Information Systems Journal*, 15(1): 5-25.
- Chen, Roger R. & Rangapriya P. Kannan-Narasimhan. 2015. Formal integration archetypes in ambidextrous organizations. *R&D Management*, 45(3): 267-286.

Chevallier, Jacques & Danièle Loschak. 1978. *Science administrative. Tome I : théorie générale de l'institution administrative*. Paris, France: Librairie générale de droit et de jurisprudence

Choi, Taehyon & Susan M. Chandler. 2015. Exploration, Exploitation, and Public Sector Innovation: An Organizational Learning Perspective for the Public Sector. *Human Service Organizations: Management, Leadership & Governance*, 39(2): 139-151.

Christensen, Tom & Per Lægreid. 2016. "Organizational innovations and multiple forms of accountability in the post-New Public Management era " Pp. 290-309 in J. Torfing and P. Triantafyllou (Eds.), *Enhancing Public Innovation by Transforming Public Governance*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.

Crozier, Michel. 1963. *Le phénomène bureaucratique : essai sur les tendances bureaucratiques des systèmes d'organisation modernes et sur leurs relations en France avec le système social et culturel*. 8⁰ vols. Paris, France: Ed. du Seuil.

Crozier, Michel. 1980. *La société bloquée*. Paris, France: Point-politique.

Daglio, Marco, Daniel Gerson & Hannah Kitchen. 2015. "Building Organisational Capacity for Public Sector Innovation." OECD Conference : Innovating the public sector: from Ideas to Impact, Paris, France.

De Boer, Harry F., Jürgen Enders & Liudvika Leisyte. 2007. Public Sector Reform in Dutch Higher Education: The Organizational Transformation of the University. *Public Administration*, 85(1): 27-46.

De Vries, Hannah, Victor J. J. M. Bekkers & Lars Tummars. 2015. Innovation in the public sector: A systematic review and future research agenda. *Public Administration*, 94(1): 146-166.

Dean, Tony. 2015. *Building Better Public Services: A guide for practitioners*. Victoria, Canada: Friesen Press.

Deserti, Alessandro & Francesca Rizzo. 2014. Design and Organizational Change in the Public Sector. *Design Management Journal*, 9(1): 85-97.

Deyle, Robert E. 1994. Conflict, Uncertainty, and the Role of Planning and Analysis in Public Policy Innovation. *Policy Studies Journal*, 22(3): 457.

Diefenbach, Thomas. 2009. New Public Management in Public Sector Organizations: The Dark Sides of Managerialistic "Enlightenment". *Public Administration*, 87(4): 892-909.

DiMaggio, Paul J. & Walter W. Powell. 1991. *The new Institutionalism in organizational analysis*. Edited by W. P. Powell and P. J. DiMaggio. Chicago, IL: University of Chicago Press.

Dougherty, Deborah & Danielle D. Dunne. 2011. Organizing Ecologies of Complex Innovation. *Organization Science*, 22(5): 1214-1223.

- Duncan, Robert B. 1976. "The ambidextrous organization: Designing dual structures for innovation." Pp. 167-188 in R. H. Kilmann, L.R. Pondy and D. Slevin (Eds.), *The management of organization design: Strategies and implementation*. New York, NY: North Holland.
- Dunleavy, Patrick & Christopher Hood. 1994. From old public administration to new public management. *Public Money & Management*, 14(3): 9-16.
- Emery, Y. 2009. Apports essentiels du management de la qualité au renouveau du modèle bureaucratique. *La Revue de l'innovation dans le secteur public*, 14(3): 1-24.
- Emery, Yves. 2003. *Renouveler la gestion des ressources humaines*. Lausanne, Switzerland: Presses polytechniques et universitaires romandes.
- Emery, Yves, Anne Rousseau, Armand Brice Kouadio, Bertrand Meunier, Laurence Johannsen & Susan M. Nielsen. 2016. Towards innovative public services: A framework for the development of the innovation capability of European Public Administrations. EUPAN, MFPA, EIPA, IDHEAP.
- Fang, Christina, Jeho Lee & Melissa A. Schilling. 2010. Balancing Exploration and Exploitation Through Structural Design: The Isolation of Subgroups and Organizational Learning. *Organization Science*, 21(3): 625-642.
- Fung, Archon & Erik O. Wright. 2001. Deepening Democracy: Innovations in Empowered Participatory Governance. *Politics and society*, 29(1): 5-41.
- Gaglio, Gérald. 2011. *Sociologie de l'Innovation*. Edited by Presses Universitaires de France, *Que sais-je*. Paris, France: PUF.
- Gardey, Delphine. 2008. *Écrire, calculer, classer: comment une révolution de papier a transformé les sociétés contemporaines, 1800-1940*. Paris, France: Découverte.
- Getz, Isaac & Alan G. Robinson. 2003. Innovate or Die: Is that a Fact? *Creativity and Innovation Management*, 12(3): 130-136.
- Ghoshal, Sumantra & Christopher A. Bartlett. 1994. Linking organizational context and managerial action: The dimensions of quality of management. *Strategic Management Journal*, 15(S2): 91-112.
- Gibson, Christian B. & Julian Birkinshaw. 2004. The Antecedents, Consequences, and Mediating Role of Organizational Ambidexterity. *Academy of Management Journal*, 47(2): 209-226.
- Gieske, Hanneke, Arwin van Buuren & Victor. Bekkers. 2016. Conceptualizing public innovative capacity: A framework for assesment. *The Innovation Journal: The Public Sector Innovation Journal*, 21(1): 1-25.
- Golden, Olivia. 1990. Innovation in public sector human services programs: the implications of innovation by "groping along". *J Policy Anal Manage*, 9(2): 219-48.

- Gupta, Anil K., Ken G. Smith & Christina E. Shalley. 2006. The Interplay Between Exploration and Exploitation. *Academy of Management Journal*, 49(4): 693-706.
- Hartley, Jean. 2005. Innovation in Governance and Public Services: Past and Present. *Public Money & Management*, 25(1): 27-34.
- He, Zi L. & Poh K. Wong. 2004. Exploration vs. Exploitation: An Empirical Test of the Ambidexterity Hypothesis. *Organization Science*, 15(4): 481-494.
- Head, Brian W. & John Alford. 2013. Wicked Problems: Implications for Public Policy and Management. *Administration & Society*, 20(10): 1-29.
- Hood, Christopher & Michael W. Jackson. 1991. *Administrative Argument*. Ann Arbor, MI: Dartmouth Publishing Company.
- Huang, Jimmy & Hyun J. Kim. 2013. Conceptualizing structural ambidexterity into the innovation of human resource management architecture: the case of LG Electronics. *The International Journal of Human Resource Management*, 24(5): 922-943.
- Jansen, Justin P.J., Michiel P. Tempelaar, Frans A.J. van den Bosch & Henk W. Volberda. 2009. Structural Differentiation and Ambidexterity: The Mediating Role of Integration Mechanisms. *Organization Science*, 20(4): 797-811.
- Junni, Paulina, Riikka M. Sarala, Vas Taras & Shlomo Y. Tarba. 2013. Organizational Ambidexterity and Performance: A Meta-Analysis. *The Academy of Management Perspectives*, 27(4): 199-312.
- Kattel, Rainer. 2015. What would Max Weber Say about Public-Sector Innovation? *NISPAcee Journal of Public Administration and Policy*, 8(1): 9-19.
- Kay, Robert & Chris Goldspink. 2016. Public Sector innovation: Why it's different. edited by Governance Leadership Centre: Australian Institute of Company Director.
- Kernaghan, Kenneth. 2000. The post-bureaucratic organization and public service values. *International Review of Administrative Sciences*, 66: 91-104.
- Kinder, Tony. 2003. Mrs Miller Moves House: The Interoperability of Local Public Services in Europe. *Journal of European Social Policy*, 13(2): 141-157.
- Kinder, Tony. 2013. "Innovation in an inter-organisational context." Pp. 317-331 in S.P. Osborne and L. Brown (Eds.), *Handbook of Innovation in Public Services*. Northampton, MA: Edward Edgar Publishing.
- Kwoh, Leslie. 2012. "You Call That Innovation? Companies Love to Say they Innovate, but the Term Has Begun to Lose Meaning." *The Wall Street Journal*.
<http://www.wsj.com/articles/SB10001424052702304791704577418250902309914>.

- Lampropoulou, Manto & Giorgio Oikonomou. 2016. Theoretical models of public administration and patterns of state reform in Greece. *International Review of Administrative Sciences*, 0(0): 1-21.
- Lapsley, Irvine & Rosie Oldfield. 2001. Transforming the public sector: management consultants as agents of change. *European Accounting Review*, 10(3): 523-543.
- Lawson, Benn & Danny Samson. 2001. Developing Innovation Capability In Organisations: A Dynamic Capabilities Approach. *International Journal of Innovation Management*, 05(03): 377-400.
- Levinthal, Daniel A. & James G. March. 1993. The myopia of learning. *Strategic Management Journal*, 14(S2): 95-112.
- Lewis, Jenny M. & Lykke M. Ricard. 2014. Innovation capacity in the public sector: Structures, networks and leadership. Rotterdam, Netherlands: LIPSE working papers Erasmus University.
- Mahoney, James & Kathleen A. Thelen. 2010. *Explaining Institutional Change: Ambiguity, Agency, and Power*. Vol. xiii. Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- March, James G. 1991. Exploration and Exploitation in Organizational Learning. *Organization Science*, 2(1): 71-87.
- Mercier, Jean. 2001. *L'administration publique: de l'école classique au nouveau management public*. Québec, Canada: Presses de l'Université Laval.
- Merton, R.K. 1957. *Social Theory and Social Structure*. Glencoe, IL.
- Meyer, Renate E. & Gerhard Hammerschmid. 2006. Changing institutional logics and executive identities. A managerial challenge to public administration in Austria. *American Behavioral Scientist*, 49(7): 1000-1014.
- Michaux, Valery. 2010. Innovations à l'interface entre institutions publiques, para-publiques et privées dans le cadre des politiques publiques préventives concertées : le cas de la prévention des licenciements pour raison de santé. *Management & Avenir*, 5(35): 210-234.
- Moll, Florian & Jan de Leede. 2017. "Fostering Innovation: The Influence of New Ways of Working on Innovative Work Behavior." Pp. 95-143 in Jan De Leede (Eds.), *New Ways of Working Practices*. Bingley, UK: Emerald Group Publishing.
- Mothe, Caroline & Sébastien Brion. 2008. Innovation : exploiter ou explorer ? *Revue française de gestion*, 7(187): 101-108.
- Mulgan, Geoff & David Albury. 2003. *Innovation in the Public Sector*. London, UK: Cabinet Office, Strategy Unit.
- O'Reilly, Charles A. & Michael L. Tushman. 2013. Organizational Ambidexterity: Past, Present, and Future. *The Academy of Management Perspectives*, 27(4): 324-338.

- O'Reilly, Charles A. & Michael L. Tushman. 2004. The ambidextrous organization. *Harvard Bus. Rev.*, 82(4): 74-81.
- Omnès, Cécile. 2007. *La gestion du personnel au Crédit lyonnais de 1863 à 1939: une fonction en devenir (genèse, maturation et rationalisation)*. Bruxelles, Belgium: P. Lang.
- Osborne, David & Ted Gaebler. 1993. *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit Is Transforming the Public Sector*. New York, NY: Plume Book.
- Osborne, Stephen P. & Louise Brown. 2011. "Introduction: innovation in public services." Pp. 1-11 in S.P. Osborne and L. Brown (Eds.), *Handbook of Innovation in Public Services*. Northampton, MA: Edward Edgar Publishing.
- Palm, Klass & Johan Lilja. 2017. Key enabling factors for organizational ambidexterity in the public sector. *International Journal of Quality and Service Sciences*, 9(1): null.
- Papachroni, Angeliki, Loizos Heracleous & Sotirios Paroutis. 2016. In pursuit of ambidexterity: Managerial reactions to innovation–efficiency tensions. *Human Relations*, 69(9): 1791-1822.
- Perry, James L. & Hal G. Rainey. 1988. The Public-Private Distinction in Organization Theory: A Critique and Research Strategy. *Academy of Management Review*, 13(2): 182-201.
- Peters, B. Guy & John Pierre. 1998. Governance Without Government? Rethinking Public Administration. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 8(2): 223-243.
- Pierson, Paul. 2000. Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics. *American Political Science Review*, 94(2): 251-267.
- Pillon, Thierry. 2016. Retour sur quelques modèles d'organisation des bureaux de 1945 à aujourd'hui. *La nouvelle revue du travail*, 9.
- Pollitt, Christopher & Peter Hupe. 2011. Talking About Government. *Public Management Review*, 13(5): 641-658.
- Quinn, Robert E., David Bright, Sue R. Faerman, Michael P. Thompson & Michael R. McGrath. 2014. *Becoming a Master Manager: A Competing Values Approach*. Edited by John Wiley & Sons. Indianapolis, IN: Wiley.
- Rainey, Hal G. 2011. Sampling Designs for Analyzing Publicness: Alternatives and Their Strengths and Weaknesses. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 21(suppl_3): i321-i345.
- Raipa, Alvydas & Vidmante Giedrayte. 2014. Innovation Process Barriers in Public Sector : A Comparative Analysis of Lithuania and the European Union. *International Journal of Business and Management*, 9(10): 10-20.

- Raisch, Sebastian, Julian Birkinshaw, Gilbert Probst & Michael L. Tushman. 2009. Organizational Ambidexterity: Balancing Exploitation and Exploration for Sustained Performance. *Organization Science*, 20(4): 685-695.
- Rhodes, Mary L. 2013. "Innovation in complex public services systems." Pp. 332-359 in S.P. Osborne and L. Brown (Eds.), *Handbook of Innovation in Public Services*. Northampton, MA: Edward Edgar Publishing.
- Rosenberg, Howard & Charles S. Feldman. 2008. *No Time To Think: The Menace of Media Speed and the 24-hour News Cycle*. New York, NY: Bloomsbury Academic.
- Saint-Martin, Denis. 1998. The New Managerialism and the Policy Influence of Consultants in Government: An Historical–Institutionalist Analysis of Britain, Canada and France. *Governance*, 11(3): 319-356.
- Schein, Edgar H. 2004. *Organizational Culture and Leadership (3rd ed.)*. San-Francisco, CA: Jossey-Bass.
- Scherkenbach, William. 1990. *Management : la route de Deming*. Paris, France: Economica.
- Schumpeter, Joseph A. 1935. *Théorie de l'évolution économique. Recherches sur le profit, le crédit, l'intérêt et le cycle de la conjoncture*. Paris, France: Dalloz.
- Smith, Elin & Timurs Umans. 2015. Organizational Ambidexterity at the Local Government Level: The effects of managerial focus. *Public Management Review*, 17(6): 812-833.
- Sørensen, Eva. 2017. Political innovations: innovations in political institutions, processes and outputs. *Public Management Review*, 19(1): 1-19.
- Sørensen, Eva & Jacob Torfing. 2011. Enhancing Collaborative Innovation in the Public Sector. *Administration & Society*, 43(8): 842-868.
- Sørensen, Eva & Jacob Torfing. 2012. Collaborative Innovation in the Public Sector. *The Innovation Journal: The Public Sector Innovation Journal*, 17(1): 1-14.
- Sørensen, Eva & Jacob Torfing. 2016. "Collaborative Innovation in the Public Sector." Pp. 115-116 in Jacob Torfing & Peter Triantafillou (Eds.), *Enhancing Public Innovation by Transforming Public Governance*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Stipak, Brian. 1980. Local Governments' Use of Citizen Surveys. *Public Administration Review*, 40(5): 521-525.
- Taylor, Frederick W. 1911. *Scientific Management*. New York, NY.
- Thelen, Kathleen. 1999. Historical Institutionalism and Comparative Politics. *Annual Review of Political Science* 2: 369-404.

Torring, Jacob. 2016. *Collaborative Innovation in the Public Sector*. Washington, D.C.: Georgetown University Press.

Torugsa, Nuttaneeya & Anthony Arundel. 2016. Complexity of Innovation in the public sector: A workgroup-level analysis of related factors and outcomes. *Public Management Review*, 18(3): 392-416.

Touati, Nasser, Jean-Louis Denis, Corrine Grenier & P. Smits. 2016. Implementing Spaces to Favor the Emergence of Ecologies of Complex Innovation in the Public Sector: An Empirical Analysis. *Administration & Society*.

Varone, Frédéric, Karin Ingold & Manuel Fischer. 2016. "Administration et réseaux d'action publique." Pp. 115-140 in D. Giauque and Y. Emery (Eds.), *L'acteur et la bureaucratie au XXIème siècle*. Québec, Canada: PUL.

Weber, Max. 1956. *Wirtschaft und Gesellschaft*. Tübingen, Germany: Mohr.

Wyden Guelpa, Anja, Christophe Genoud & Patrick Genoud. 2016. Agences publiques d'innovation: évolution ou révolution? *Société Suisse des Sciences Administratives*: 11-23.

Wynen, Jan, Koen Verhoest, Edoardo Ongaro, Sandra van Thiel & COBRA-network. 2014. Innovation-Oriented Culture in the Public Sector: Do managerial autonomy and result control lead to innovation? *Public Management Review*, 16(1): 46-66.

**Article n°4 : Towards an Integrative
Framework of Innovation Capacity**

Towards an Integrative Framework of Innovation Capacity

Owen Boukamel

**Ph.D. Student, Institut de Hautes Etudes en Administration Publique
(IDHEAP)
University of Lausanne,
Switzerland**

Yves Emery

**Full Professor, Institut de Hautes Etudes en Administration Publique
(IDHEAP)
University of Lausanne,
Switzerland**

Hanneke Gieske

**Program Manager and Strategic Advisor
Delfland Water Authority,
The Netherlands**

Towards an Integrative Framework of Innovation Capacity

Owen Boukamel, Yves Emery and Hanneke Gieske

ABSTRACT

Prior research has emphasized the major role of innovation capacity (IC) for public sector organizations (PSOs). Nevertheless, what constitutes IC for PSOs is under-conceptualized. Based on a systematic literature review (112 records) and an expert survey (18 experts from 13 countries), this article is designed to develop an integrative and dynamic framework for IC in PSOs. The framework proposes to integrate six interrelated dimensions of IC: learning capacity, connective capacity, ambidexterity, risk monitoring, leadership and technological capacity. These six collective capacities are variously activated according to the innovation phases. The framework suggests that a lack of or a failure of innovation in PSOs might result from unbalanced attention to one or more of these six dimensions of IC. Therefore, this IC framework provides a diagnostic tool to identify such capacity gaps. Finally, this article identifies management strategies that might contribute to overcoming gaps in PSO ICs.

Key Words: Innovation capacity, public sector organizations, collective capacities, systematic literature review, expert survey, conceptual framework, public sector innovation

Introduction

The aim of the present paper is to develop an integrative and dynamic framework of innovation capacity (IC) for public sector organizations (PSOs). IC is considered an organizational capacity whose specific outcome is innovation (Andrews, Beynon and McDermott, 2015). This endeavour is relevant for both practical and theoretical reasons.

For PSOs in practice, such a study is relevant because, in addition to ongoing budget cuts, PSOs are increasingly facing new political, economic and social challenges, and citizens' expectations. At the same time, they should keep creating public value (Bryson, Crosby and Bloomberg, 2014; Crosby, Hart and Torfing, 2017). In this context, many scholars (Borins, 2014; Daglio, Gerson and Kitchen, 2015; Lewis, Ricard and Klijn, 2017) and institutions (Casebourne, 2014; Mulgan, 2014; OECD, 2017; Daglio, Gerson and Kitchen, 2015) place innovation high on the research and government agenda. In practice, PSOs can outsource innovation processes, e.g. to external consultants and *labs*. However, literature suggests that innovation is likely to be more adapted, more sustainable, and more accepted (at least internally) when it results from the organization's own capacities (Farazmand, 2009; Meijer, 2018). To foster their organizational innovativeness, public managers need to understand what constitutes IC for PSOs, which brings us to the theoretical relevance of the study.

From a theoretical perspective, hardly any comprehensive framework of IC for PSOs exists. The existing studies scrutinize specific aspects of IC, such as collaboration (Sørensen and Torfing, 2016), leadership and networks (Lewis, Ricard and Klijn, 2018), technological capacity

(Lember, Kattel and Tönurist, 2018), inter-organizational learning (Hartley and Rashman, 2018) or institutional culture (Boukamel and Emery, 2018). In other words, the very nature of IC for PSOs as a whole is still under-conceptualized.

The paper by Gieske, van Buuren, and Bekkers (2016) is a notable exception as it attempts to build an integrative framework. The authors state that IC is a multi-level (implying individuals, organizations and networks) and a multi-faceted concept. The facets include, firstly, connective capacity to establish and maintain connections between different contents and actors; secondly, ambidextrous capacity to balance exploitation and exploration activities; and, finally, learning capacity to create, acquire, combine, code and apply knowledge and to adapt organizational routines accordingly.

Although this paper provides additional insights into current knowledge, and has been used in subsequent models (Meijer, 2018), the authors themselves perceive the need for further improvements. Two main elements are missing. On the one hand, the method that is used might not be sufficient to fully capture the levels and dimensions of IC. In fact, the authors mainly build on three streams of literature to construct their framework: innovation studies, organizational sciences and network sciences. Arguably, added streams of literature ought to be incorporated into the framework. On the other hand, some frameworks do not elaborate on the requirements related to the different phases of the innovation cycle (Eggers and Singh, 2009; Glor, 1998). Four phases of the innovation process, for instance, could be distinguished: the generation, the selection, the implementation and the diffusion of ideas.

The present paper aims at filling these gaps by constructing an integrative and time-dynamic framework of IC for PSOs following a two-step approach (see section 2 for more details). In a first step, a preliminary framework is constructed, based on a deep systematic literature review. This preliminary framework is described in section 3. In a second step, the framework is consolidated with a survey of international experts on public sector innovation, leading to a proposition for a final version of the framework. This final framework appears in section 4, and is discussed in section 5.

Methodology

Before outlining the two main methodological steps of this research, the conceptual boundaries of public sector innovation must be delimited. In fact, public innovation is often fuzzily defined and sometimes not defined at all in the research (De Vries et al., 2015; Osborne & Brown, 2011b). Besides, innovation has a positive connotation (Berkun, 2010). Subsequently, public servants tend to use it for any project, even though it is just change or improvement (Arundel and Huber, 2013). Based on the literature, we consider that public innovation - which can either concern technology, organizational process and structure (management), policy and programs, service delivery or other-, must meet the four following criteria. Firstly, an innovation refers to the whole process, from the idea to the implementation. An idea which has not been implemented should not be called innovation. Secondly, an innovation is innovative because it is perceived as new by its adopters (Rogers 1995). Thirdly, public innovation is not an end in itself. It must seek to improve the functioning and outcomes of the public sector (Hartley 2005) and

thus create public value (Moore and Hartley 2008). Finally, an innovation always represents discontinuity with the past. In that sense innovation is different from the concepts of change and improvement which concern the improvement of existing policies, processes, technologies and services, in continuity with the past (Osborne & Brown, 2011b). In this sense, incremental innovations are excluded by our definition, which focus on radical innovation.

Step 1: Systematic Literature Review

The first step of this research consisted of the construction of a preliminary framework of IC for PSOs based on a systematic literature review (Torraco, 2005).

Literature Search

Eligible studies were identified thanks to three strategies (Cooper, 2010). Firstly, we used Gieske, van Buuren and Bekkers (2016) references, which constitute a first attempt at conceptualization of IC. In their paper, they summarized an interesting body of literature around mainly three streams of innovation: innovation studies, organizational sciences and network sciences. This literature review consists of 138 studies.

We also included studies extracted from the article by DeVries, Bekkers and Tummerts (2015), a robust and recent systematic literature review on innovation in the public sector. This literature review consists of 181 records.

Then, we conducted our own literature search through three scientific online databases (Web of Science, Scopus, and Google Scholar) in February 2018 to scan for more recent references, or important studies that were neglected in the two above-mentioned literature reviews. We used the following key words: *innovat**, *public sector**, *capac** and *capab**. We excluded studies that were already included in the literature reviews by Gieske, van Buuren and Bekkers (2016) and DeVries, Bekkers and Tummerts (2015) in order to avoid including them twice. This final strategy of literature selection led to the inclusion of 81 extra studies.

Eligibility criteria and study selection.

We applied strict criteria to select records among these 400 studies. Firstly, studies should be peer-reviewed articles. Secondly, they should discuss innovation in the public sector and, more precisely, innovation as a process, a collective or an individual capacity.

Thirdly, studies should be in English or in French, knowing that there is a very specific French management literature (Mangematin and Belkhouja, 2015). However, these strict criteria led to the selection of only 50 studies among the selected literature, as Gieske, van Buuren and Bekkers (2016) article contains many private sector studies and some publications written in Dutch. Additionally, DeVries, Bekkers and Tummerts (2015) study contains many articles which are not specifically devoted to IC, but more to innovation as an output, and public management reforms more generally.

Subsequently, we decided to widen our selection criteria:

- Well-cited books, reports, and PhD dissertations should be included. In fact, there are books from well-established researchers and a few reports from innovation labs, governments and from the OECD that are particularly interesting in terms of IC for PSO.

- Seminal IC contributions should be included, even if they are not specific to the public sector.

Study selection output

In total, 112 records constitute the literature review, referring to studies published between 1973 (Granovetter's work) and 2018. Among these 112 records¹, 87 are studies dedicated to the public sector (including 67 peer-reviewed articles, 13 books or book sections, and seven reports) and 25 studies do not specifically discuss public sector issues (including four books and book sections, 20 peer-reviewed articles, mainly seminal contributions, and one PhD dissertation).

Subsequently we extracted, coded and analysed all the explicit and implicit elements which are supposed to be internal determinants or components of the collective capacity to generate innovation (IC). After an open coding, we proceeded to arrange arguments into meta-nodes, implying the merging of similar ideas. For instance, collaborative capacity was merged with connective capacity as collaboration relies on connection, even if the concepts are slightly different. Besides the constituents of IC, we extracted from the studies elements on innovation process phases and levels.

This step led to the construction of the preliminary framework for IC in PSOs which is summarized in Appendix 1 and whose content is presented in Section 3.

Step 2: Expert Survey

In a second step, the preliminary framework (section 3) was consolidated thanks to the results of an expert survey (Landeta, 2006). This survey involved sending the preliminary framework and its description to a pool of international experts on public sector innovation, and inviting them to comment openly on the framework

Experts were selected to be part of the pool if they had published and/or communicated in international conferences on the topic of public sector innovation. In total, 62 scholars worldwide were asked to be part of the pool including:

- Eighteen active contributors to the Public Sector Innovation Conference (PUBSIC) held in November 2017 in Lillehammer, Norway.
- Nineteen scholars from the European LIPSE project on public sector innovation.
- Six scholars from permanent study groups on public sector innovation at AIRMAP (Association Internationale de Recherche en Management Public) and EGPA (European Group for Public Administration) conferences.
- Nineteen influential and highly cited scholars in the field.

In total, 25 experts agreed to answer the survey, and 18 experts, representing 13 different countries and one international organization (OECD), actually delivered feedback. The final pool of experts who contributed is described in Table 1.

¹ The entire list of references is available on request to the authors. The main references for this literature review appear in the list of references at the end of this article.

Table 1: Description of the Pool of Experts

Expert	Country	Academic Position	Institution
Anne Rousseau	Belgium	Professor	KU Leuven
Bertrand Meunier	Luxembourg	Research Fellow	Luxembourg Institute of Science and Technology
Caroline Fischer	Germany	PhD Candidate	Universität Potsdam
David Carassus	France	Professor	Université de Pau et des Pays de l'Adour
Emmanuel Coblence	France/Canada	Professor	ESG Paris / HEC Montréal
Erkki Karo	Estonia	Professor	Ragnar Nurkse School of Innovation and Governance
Giorgia Nesti	Italy	Professor	Univesità delli Studi di Padova
Jenny Lewis	Australia	Professor	University of Melbourne
Katja Lindqvist	Sweden	Research Fellow	Lund University
Lykke Margot Ricard	Denmark	Professor	University of Southern Denmark
Nemec Juraj	Czech Republic	Professor	Masaryk University
Pierre Marin	France	Research Fellow	Université de Pau et des pays de l'Adour
Pierre-Jean Barlatier	France	Professor	EDHEC Business School
Sabine Junginger	Switzerland	Research Fellow	Hochschule Luzern
Timurs Umans	Sweden	Professor	Linnaeus University
Piret Tonurist	OECD	Research Fellow	Observatory of Public Sector Innovation
Kevin Richman	OECD	Research Fellow	Observatory of Public Sector Innovation
Wouter van Acker	Belgium	Research Fellow	KU Leuven

Experts' feedback was coded with NVivo software using deductive coding in a first step and inductive coding in a second step (Avenier and Thomas, 2015). The first step consisted of gathering all the gross arguments in *a priori* established meta-nodes (categories), respectively concerning the different aspects of the framework, following deductive coding. The main meta-nodes were 'time' (this node included feedback about how the innovation process was described), 'dimensions of IC' and 'levels and actors of IC'. Uncategorized feedback was categorized in the 'general proposition' meta-node.

The characteristics of the codes appear in Appendix 2. The number of references (number of times this idea was suggested) and sources (number of experts who suggested it) are indicated for each meta-node. Each node includes a quoted example.

In a second step, and complementarily, open inductive coding was used, with *ad hoc* nodes (Glaser, 1992) within each identified meta-node. These nodes included similar feedback. The results of the expert survey appear in Section 4.

Literature Review: Construction of the Preliminary Framework

This section presents the outcome of the literature review that led to the preliminary IC framework. The preliminary IC framework, summarized in Appendix 1, includes four collective capacities and three levels.

The Four Collective Capacities that Compose IC

The learning and connective capacities are approximately the same concepts as in Gieske, van Buuren and Bekkers (2016). Due to space limitations, they are explained below briefly. However, the ambidextrous and risk management capacities are elaborated further.

Learning capacity

Organizational learning is a concept that has been widely discussed in the management literature. According to Hartley and Rashman (2018), based on Nonaka (1994) and Polanyi (1966), organizational learning refers to a socially constructed and contextually embedded collective practice, underpinned by the concepts of explicit and tacit knowledge. Learning capacity refers to the collective capacity to develop and maintain these knowledge-influenced practices. More specifically, learning capacity is defined as a complex social and multi-level construct which implies the accumulation of tacit and explicit knowledge through myriad channels such as idea generation, recombination, observation, imitation and experience (Gomes and Wojahn, 2017; Chiva, Ghauri and Alegre, 2014; Easterby-Smith and Lyles, 2011). Furthermore, learning capacity implies a collective reflective attitude towards regular learning routines and norms (Duijn, 2009: 198-199; Gieske, van Buuren and Bekkers, 2016: 4).

The relationship between learning capacity and innovation has also been widely discussed in the management literature (Chiva, Ghauri and Alegre, 2014; Jiménez-Jiménez and Sanz-Valle, 2011) as well as in the public administration literature (Hartley and Rashman, 2018; Behn, 2010; Choi and Chandler, 2015; Kim and Lee, 2006). When an organization is able to learn, it is more likely to absorb accommodate ways of doing things and opinions which are prerequisites for innovation (van Acker and Bouckaert, 2018). Learning is both individual and collective, and learning at these two levels is interrelated: organizational learning incorporates what is learned on the individual level (e.g. team level in organizational routines), and vice versa (Crossan, Lane and White, 1999). Dynamic capabilities authors emphasize the prominent role of collective and reflective routines of learning for the emergence of change and innovation (Piening, 2013; Zollo and Winter, 2002).

Connective capacity

Current literature no longer considers innovation in the public sector as an internal process, mainly resting on internal resources and capacities (Weber and Khademian, 2008; Hartley, Sørensen and Torfing, 2013; Torfing, 2018). Innovation in the public sector strongly relies on an open collaboration process between internal and external actors, services and organizations (Bekkers and Tummers, 2018; Voorberg, Bekkers and Tummers, 2015; Miao et al., 2018).

Although collaboration is one of the most essential factors of innovation, it is particularly hard to develop because both the traditional Weberian public administration (e.g. through specialization) and New Public Management (NPM) reforms (e.g. through agencification) tend to hinder transversal collaboration and constitute silos (Kinder, 2013, 2012).

Yet, collaboration relies on connections between individuals: connectivity between actors is a broader concept and a prerequisite for collaboration. Connected individuals can actively collaborate, or simply and passively know and trust each other, linked by both strong and weak ties (Granovetter, 1973). Furthermore, both active and passive connections, and formal and informal “without the burden of formal responsibilities, positions and rule”, have been shown to enhance public sector innovation (Lewis, Ricard and Klijn, 2018: 292).

Therefore, connective capacity refers to the individual and collective capacity to develop and maintain connections between external and internal actors and knowledge (Fenger, Bekkers and Fenger, 2012; Ansell and Torfing, 2014; Gieske, van Buuren and Bekkers, 2016: 4), and this capacity is a key driver of public sector innovation. PSOs can foster connective capacity, particularly by providing employees with a favourable work arrangement, a collaborative culture, and motivation to collaborate (Klijn, Edelenbos and Steijn, 2010; Weber and Khademian, 2008; Thomson, Perry and Miller, 2007).

Ambidextrous capacity

Exploitation (i.e. processing and incrementally refining the core production) and exploration (i.e. prospecting new opportunities and innovation) are both essential activities for organizations (March, 1991). However, these two activities rely on contradictory processes, cultural values, structures, routines and skills, and compete for resources (Smith and Umans, 2015). Subsequently, the necessary reconciliation of exploitation and exploration generates tensions (March, 1991; Duncan, 1976; Raisch et al., 2009).

In a strict sense, organizational ambidexterity is defined as the ability of the organization to balance exploitation and exploration and resolve the resulting tensions (Duncan, 1976; Raisch et al., 2009; March, 1991). In a broad sense, this ability relies on behaviours, routines, skills and values on every level. We thus consider that organizational ambidexterity can be considered a collective capacity.

A distinction between two types of ambidexterity is often used in the literature. On one hand, structural ambidexterity refers to a situation in which exploitation and exploration are processed by different structures (O'Reilly and Tushman, 2013; Huang and Kim, 2013; Fang, Lee and Schilling, 2010). On the other hand, contextual ambidexterity denotes a situation in which a context is created by structures, routines, belief, etc. that supports individual ambidextrous behaviours. In other words exploitation and exploration are simultaneously processed by the same structures and individuals (Gibson and Birkinshaw, 2004; Birkinshaw and Gibson, 2004).

Studies on ambidexterity in the public sector are scarce. Based on the private sector literature, although both modes of ambidexterity could contribute to IC for PSOs, structural ambidexterity is faced with a dilemma of having close exploitation and exploration structures, which is problematic for the necessity for cognitive distance in innovation, and having clearly separated structures, which can shrink legitimacy of the exploration structure (O'Reilly and Tushman, 2013; Gibson and Birkinshaw, 2004). Conversely, theoretical studies suggest that contextual ambidexterity is an asset for optimal involvement of first-line bureaucrats,

legitimation and communication along the innovation process, even though it is harder and more expensive to implement (Boukamel and Emery, 2017). Gieske, Duijn and van Buuren (2019) have shown that contextual ambidexterity in public organisations supports interaction and mutual reinforcement of innovation and incremental improvement or exploitation.

Risk governance/management capacity

Risk management capacity for innovation is less developed in the literature than the three previous collective capacities. One reason for this scarcity is the recent interest in soft barriers to innovation in PSOs. However, risk aversion constitutes one of the main soft barriers to innovation processes (Flemig, Osborne and Kinder, 2016; Osborne and Brown, 2011a), and particularly within the public sector, which is characterized by a risk avoidance culture (Boukamel and Emery, 2018), and risk minimization (Osborne and Brown, 2011b).

Three reasons, at least, can explain why PSOs are less likely to take risks than their private counterparts (Bhatta, 2003). Firstly, risk taking is likely to impact public interests and people's lives in the public sector (social protection, health, defence, etc.). Secondly, public sector decisions commit public funds which are to be democratically allocated. Thirdly, laws and regulations do not always allow risk taking in PSOs.

Few authors have discussed the relationship between risk and innovation in PSOs in detail. Among them, Brown and Osborne (2013: 198) call for the development of a governance of risk, which consists of a process involving various actors in a transparent negotiation on the "acceptable levels of risks" and, eventually, "comprehensive participation in [their] governance". Based on Renn's (2008) work, the authors suggest that the more radical the innovation, the more PSOs must adopt a risk governance approach. Conversely, traditional risk management practices might be enough for non-complex innovations.

Nevertheless, risk (which can be planned) and uncertainty (which cannot) are not distinguished in this framework. To fill this gap, Flemig, Osborne and Kinder (2016) developed a framework, in which risk management approaches can be either hard (based on formal and standardized practices and techniques, mainly top-down), or soft (based on communication, transparency and joint decision-making, mainly people-driven). Although hard risk management is sufficient to tackle known risks (as opposed to uncertainty), it is hardly suitable by itself in cases of uncertainty. Therefore, both hard and soft risk management approaches are needed to deal with risk and uncertainty along the innovation process.

Finally, research has shown that individual risk aversion is likely to emerge in contexts in which failures are clearly sanctioned, whereas success is hardly rewarded (Albury, 2005; Raipa and Giedrayte, 2014; Townsend, 2013). Thus, PSO risk management is also related to a balanced system of rewarding though formal and informal practices and a 'right to fail'.

Concerning the IC framework, inputs from the risk management stream of literature—including Brown and Osborne (2013), Flemig, Osborne and Kinder (2016); Townsend (2013); Brown and Osborne (2013) can be used to conceptualize the risk management capacity:

1. The whole process of innovation is concerned with risk management capacity, as risks and uncertainties may evolve and appear at any time.

2. A smart risk and uncertainty management requires that the PSO combine hard risk management practices and soft risk management supportive processes by providing individuals with flexibility, trust, the right to fail and space for creative risk management, and by ensuring communication between front line employees and leaders.
3. Risk management capacity implies that individuals and teams communicate both horizontally and vertically (and with external networks) in order to identify risks, to participate in the risk governance approach, and to be constantly creative in tackling uncertainty.

The Three Levels of IC

As stated by Gieske, van Buuren and Bekkers (2016), IC is a multilevel construct and involves the individual, organizational and network levels. In line with their work, and based on the literature review, three levels are involved in the IC for PSOs. However, many studies focus mainly on one or two of these levels. While IC is often studied at the macro level (organization), it does not exist as such, but relies on individual skills and behaviours. Conversely, high levels of individual skills to innovate do not guarantee the organization will innovate, because various factors play a role in successful innovation at the collective level. In other words, and in line with the systemic epistemology, IC results from more than the sum of individual innovative skills and behaviours. For these reasons, we assume that the IC of PSOs requires an alignment of collective and individual features, skills and behaviours.

The role of individual entrepreneurship, creativity and innovation skills in innovation processes has been widely studied in relation to the respective roles of public employees, public managers and leaders (Borins, 2000; Lewis, Ricard and Klijn, 2017; Smith and Umans, 2015; Windrum and Koch, 2008; Bartlett and Dibben, 2002; Morris and Jones, 1999). The team level (work group) is also highly relevant (Harter, Schmidt and Hayes, 2002).

However, individuals cannot innovate by themselves. The collective level, including the pooling of each individual plus the output of their interaction, is as important for IC as individuals. In PSOs, the collective level is mainly embodied in the organization. The so-called organizational and internal network level is incorporated in IC of PSOs, as, internally, it can provide individuals and teams with innovation supporting conditions such as structures, culture, resources, rules, work design, strategies, knowledge, etc. (Palm and Lilja, 2017; Emery et al., 2016; Wynen et al., 2014; Fernandez and Moldogaziev, 2013).

Thirdly, the external network level strongly contributes to IC of PSOs by providing the PSO with the resources and knowledge it needs for innovation. The external network of individuals and organizations is of particular relevance for public sector innovation, which increasingly relies on collaborating, transferring knowledge and ideas, overcoming silo barriers, or giving access to broad knowledge (Crosby, Hart and Torfing, 2017; Boukamel, 2017; Hartley and Rashman, 2018; Lewis, Ricard and Klijn, 2018; Gieske, van Meerkerk and van Buuren, 2018).

Conclusion on the Preliminary Framework of IC

To conclude, the literature review which is synthesized here led us to construct a preliminary IC framework, composed of four collective capacities (learning, connective,

ambidextrous and risk management) at three levels (external network, organization, and individual and teams).

The four collective capacities form a preliminary framework which appears in Table 2. This bundle of collective capacities has two particularities. Firstly, the collective capacities are not exclusive: they are partly overlapping and interrelated. For instance, the collective capacity to manage risk relies on the collective capacities to learn and to connect. Secondly, although IC relies on these four collective capacities jointly, IC can exist without engaging all four. We also assume that these collective capacities can be activated at different intensities.

Table 2: Synthesis of the Four Collective Capacities Included in the Preliminary Framework of IC

Collective capacity	What	How	When	Who
Learning	Collective capacity to accumulate tacit and explicit knowledge, and to reflect on regular learning routines.	Absorbing, recombining, creating and experimenting with knowledge.	Throughout the innovation process, and particularly at the beginning (idea emergence requires knowledge) and at the end, to institutionalize new knowledge into routines.	Individual and collective levels.
Connective	Collective capacity to develop and maintain connections between internal actors and content, and between internal and external actors and content.	Coordinating, socializing, trusting, overcoming borders.	Throughout the innovation process.	Every internal and external actor.
Ambi-dextrous	Collective capacity to balance the antagonistic rationalities of innovation and exploitation systems, and to manage the resulting tensions.	Balancing flexibility and control or creating specialized structures, allocating resources to both systems.	Throughout the innovation process, particularly during the creation and implementation phases (both result in generating high tensions between innovation and exploitation).	Organizations, management and individuals— e.g. via strategies, structures, routines.
Risk management	Collective capacity to develop, maintain, and adapt soft and hard risk management routines and culture.	Collecting information, involving actors, supporting risk taking, communicating and creating safe spaces.	Throughout the innovation process, particularly during idea selection (when risk governance should be set and incertitude is great) and during institutionalization (when risk aversion is one of the main barriers).	Mainly organization and supervisors for hard risk management, each actor for soft risk management.

Individual and collective levels are not opposed: individuals make up the collective level, but the latter is more than the sum of the former. Besides, we assume that IC, in addition to being a passive bundle of capacities, is differently activated according to the innovation process phase. The four phases we incorporated in the framework (generation, selection, implementation and diffusion of ideas) are further described in Appendix 3 (Eggers and Singh, 2009). It is

noteworthy that alternative frameworks of innovation exist in the literature, with three, five, or six phases, for instance (OECD, 2017, Glor, 2003; Rogers, 1995). Glor's framework, for instance, is very useful to understand the complexity of the innovation process. Building on Rogers (1995), she defined the innovation process as involving: readiness, negotiating approval, effective implementation, a focus on results, and learning. Learning inputs to each of the other stages. However, our four-phase framework seemed to be comprehensive without being excessively complex. We selected it to avoid overcomplicating the model, which would have the consequence of confusing the experts. Although four phases emerged from the literature, it is noteworthy that the innovation process is not seen as linear and sequential: its phases overlap, and iteration and feedbacks loops exist between the phases.

Results of the Expert Survey on the Preliminary Framework

This section shows the results of the expert survey.

Remarks on the Conceptual Foundation of IC and its Collective Capacities

As a first point, the experts remarked on the lack of clarity around the concept of IC on the one hand, and on collective capacities in general, on the other hand. Among others, the experts suggested clearly delimitating the conceptual boundaries of IC and clarifying the relationship among the various (numerous) concepts. This conceptual issue is, according to us, very important, as it is likely to underpin many other remarks that experts made on the preliminary framework. The following conceptual issues remain unclear in the preliminary framework:

- What is a collective capacity (e.g. collective learning capacity)?
- How does collective capacity differ from individual capacity?
- What is the link between the collective capacities that compose IC and IC (dimensions, antecedents, etc.)?
- Do PSOs need to cumulate all the collective capacities that compose IC to be innovative, or conversely, can PSOs produce innovation without the entire collection of collective capacities that compose IC?

Remarks on Which Collective Capacities Compose IC

Besides these remarks on the nature of the concept of IC and collective capacities, the experts remarked on the collective capacities that were described in the preliminary mode as constituents of IC.

Experts remarked on the four collective capacities of the preliminary framework, and more particularly on the ambidexterity and risk management capacities. On the ambidexterity capacity, experts made two kinds of remarks. On the one hand, they remarked on the fact that ambidexterity is a meta-capacity which underpins the others. This suggests that ambidexterity is conceptualized as a meta-capacity. On the other hand, they suggested that our conception of ambidexterity was too broad. In fact, we incorporated in the concept the capacity to manage the tensions resulting from the exploitation-exploration trade-off. For some experts, this is beyond

the scope of ambidexterity. Finally, experts suggested distinguishing more how ambidexterity is differentially activated according to the advancement phase of the innovation process.

Concerning the so-called risk management capacity, experts suggested clarifying how it constitutes a collective capacity and not treating it simply as a cultural prerequisite, a mind-set or a simple organizational practice (operational risk management). While uncertainty is discussed in the literature review, it is not incorporated enough in the preliminary framework, according to the experts.

Experts further remarked that two main dimensions of IC seemed to be missing from the preliminary framework: leadership and technologies. This was one of the main comments from the experts. Leadership was only related to risk. We recognize that innovation is very much based on individual and collective leadership. Leadership for innovation includes political and administrative leadership from top managers, but also from individual actors involved in the network.

Furthermore, according to the experts, the IC of PSOs is strongly related to technology, not only as a tool, but also as a collective capacity to mobilize appropriate and meaningful technology for innovation. This technological capacity relates to both hard aspects (what technology the organization provides employees with) and soft aspects (a mind-set, a culture of ICT and data). For experts, innovation in PSOs often relies on the propensity and capacity of leaders to use appropriate technology.

Remarks on the Level and the Opposition of Organization/Individual

In the preliminary framework, individuals were clearly separated from collective levels. This resulted in a conceptual confusion: what is the collective level if it is not composed of individuals? Experts suggested solving this issue.

Furthermore, in the opinion of the experts, the individual level should include political leaders alongside administrative leaders. Executive body political actors' leadership and political agendas play significant roles in the IC for PSOs.

Finally, experts suggested removing the external network level from the core of IC of PSOs. According to them, the external network is located in the environment. The framework is meant to describe precisely what IC means for PSOs. Yet, PSO as an entity does not incorporate within it, by definition, levels which are external to it. Thus, external networks should not appear in the framework at the core of IC of PSOs, but rather as an intermediate level between PSO internal levels and PSO environment. Connective capacity is precisely devoted to building and maintaining relationships between internal levels and external networks, among others. Various experts pointed to the fact that the preliminary framework design did not sufficiently highlight the role of connective capacity as a conduit.

Remarks on the Time Aspect

Experts converge in criticizing the linear and sequential nature of the innovation process as it is viewed in the preliminary framework. Even though feedback loops have been symbolized

by arrows in the preliminary framework, overall it gives an impression of linearity. Linear approaches to innovation have been widely criticized. To overcome the linearity issue, one expert suggested adopting a vortex representation of the innovation process, which reports more complexity and non-linearity in decision-making processes, due to constant conflict and reiteration.

Moreover, the phases of the preliminary framework were criticized on three points. Firstly, experts called for more precision in the first phase, namely 'idea emergence'. Idea emergence suggests that ideas are emerging passively: that is why experts suggest calling this phase 'idea generation'. Secondly, experts called for a better description of the other phases' attributes. One of the main reasons for this is that the phases are sometimes related (e.g. idea emergence and selection phases). Finally, the last phase of the preliminary framework, namely the diffusion phase, referring to diffusion to external actors and institutions, was criticized. Experts doubted that diffusion of innovation fits with the role of a PSO. The role of the PSO is rather to diffuse innovation from local implementation (phase 3) to the whole organization's routines.

Remarks on the Complexity of the Framework and Empirical Issues

Experts asked whether the framework is meant to remain a theoretical framework or if it is intended to be empirically tested. For the moment, the framework integrates time and process attributes. Besides, actors and collective capacities are strongly interrelated and overlapping. This suggests that the current framework has typical systemic (or at least holistic) framework features. Yet, systemic frameworks are designed for the conceptualization of complex systems but hardly empower direct empirical applications. Subsequently, experts suggested anticipating empirical testing issues while building the framework—i.e. reducing the number of variables or disentangling the different levels.

In line with the former comment, experts addressed criticisms to the complexity of the preliminary framework. This framework, as it aims to be nested and dynamic, tends to be overly complex and risks being confusing for the reader. Accordingly, experts recommended finding a way to simplify the framework—for instance, by distinguishing the overall capacities of IC (which do not vary during the whole innovation process) and the specificities of the phases.

Towards a Refined Framework of IC

This section describes the modifications that are proposed to the framework, based on the experts' feedback, and introduces the proposition of a refined framework of IC in PSOs (Table 3). In brief, we make propositions to clarify the concepts and their relationships; to modify the content of the collective capacities that compose IC and to add two new ones; to redesign the time phasing of innovation processes; to anticipate empirical aspects; and to simplify the overall framework.

Table 3: A proposed Refined Innovation Capacity Framework

Dimensions of IC	Process Description	Collective capacities		Innovation phase relevance	Strong links with the other CCs
		Individual level	Organizational level		
<i>Learning capacity</i>	Absorbing, recombining, adapting and diffusing knowledge	Reflective attitude, openness to new ideas and creativity, empathy towards users' and colleagues' needs and issues, interpersonal trust-building.	Practices, routines and work design supporting socialization and coordination, knowledge integration and codification, communication, training, and creativity fuelled by passion, less pressurized work environment and belief diversity in teams.	<ul style="list-style-type: none"> • Phase 1: scanning issues and creating adequate knowledge • Phases 3 and 4: coding, diffusing and turning knowledge into routines 	Connective capacity, ambidextrous capacity, technological capacity
<i>Connective capacity</i>	Developing and maintaining connections between internal actors and content internally and externally.	Socializing, preference for both strong and weak ties, building informal and formal relationships with a diversity of actors, networking capacities and trust-building capacity.	Practice and routines of network management, supporting socialization (events, seminars, etc.), training for networking, accrediting individuals for networking roles (functional specifications), and collaboration-adapted work design (flexible work time and workplace with adapted ICT tools).	<ul style="list-style-type: none"> • Phase 1: connecting in order to scan problems and generate ideas • Phase 4: diffusing the innovation 	Ambidextrous capacity, technological capacity
<i>Ambidextrous capacity</i>	Balancing the antagonistic rationalities of innovation and exploitation systems, and managing the resulting tensions	Capacity to connect exploitation and exploration requirements and goals. Tolerance of multi-rational environments. Commitment and motivation towards exploitation and innovation systems.	Balancing strategies, policies, routines and resources supporting both exploitation and exploration. Identifying and adopting an appropriate type of ambidexterity (structural or contextual) according to culture, goals, and resources. Developing and maintaining an organizational culture of tolerance of ambiguity and multi-rationality.	<ul style="list-style-type: none"> • Phase 1: balancing time, resources, and motivation • Phases 2 and 3: pragmatically making the new ideas fit into existing exploitation processes and routines 	Learning capacity, connective capacity, leadership capacity

Dimensions of IC	Process Description	Collective capacities		Innovation phase relevance	Strong links with the other CCs
		Individual level	Organizational level		
<i>Risk monitoring capacity</i>	Deploying an adapted approach to risk, identifying risks associated with stagnation.	Openness to risk taking, creativity (to tackle uncertainty), and entrepreneurship capacity; capacity to confer with other stakeholders on the acceptable level of risk. Capacity to take risks, to support colleagues in their risk taking and to be creative to tackle uncertainty. Involvement in the organizational risk strategy and governance.	Practices, routines and work design to develop a risk-tolerant culture, safe spaces for risk, a pro-innovative rewards system, and stimulate creativity by creating passion with a non-pressured work environment and diversified teams.	<ul style="list-style-type: none"> • Phase 1: supporting initiative and risky ideas through risk tolerance and failure culture and work design • Phases 2, 3 and 4: developing an appropriate approach to risk (hard/soft management). 	Learning capacity, connective capacity, leadership capacity
<i>Leadership capacity</i>	Eliciting employees' and colleagues' perceptions of impact and meaning, psychological empowering, motivating.	Networking activities and lobbying with public managers, proactivity. Capacity to take opposition seriously, to evaluate innovation results objectively, and to motivate others for innovating.	Supporting entrepreneurial leadership by providing leaders with trainings and by supporting a collaborative and entrepreneurial culture. Practices and routines aimed at supporting innovation leaders to emerge and to lead innovations.	<ul style="list-style-type: none"> • Phase 1: entrepreneurial leadership to motivate individuals to generate ideas • Phases 2, 3 and 4: sense-making to make individuals understand the change. 	Ambidextrous capacity, risk monitoring capacity
<i>Technological capacity</i>	Constantly scanning, adopting and using the most adequate technology to innovate.		Providing individuals with information on the most useful technologies, ICT skills, motivation to use ICT, and performant hardware tools.	<ul style="list-style-type: none"> • Phase 1: scanning ideas Phases 2 and 3: systematically trading off between ideas • Phase 4: communicating the changes and formalize the new processes. 	Learning capacity, connective capacity, ambidextrous capacity, risk monitoring capacity

Propositions on What IC Is

As mentioned in the preliminary framework description, IC is seen here as a collection of collective capacities, plus an interaction effect between these collective capacities, leading to more than a sum of collective capacities. However, these collective capacities are not activated similarly according to the organizational context and needs. In the refined model of IC, we propose to consider the collective capacities that compose IC as cumulative and not exclusive: if one collective capacity is missing, IC still exists but in a different form.

Consequently, there must be a different profile for innovative PSOs according to the development of each constituent collective capacity. Thus, IC could be seen as an organic system, with collective capacities playing the role of organs.

Propositions on what Collective Capacities Are

The question of the nature of collective capacities is key to this article. More precisely, one can ask (like the experts) what the relationship is between individuals and collective levels. In fact, organizational levels do not exist by themselves: they result from the association of individuals. In turn, the way organizational levels are organized (structure, culture, work design, processes and routines) impacts the way individuals can collectively use their capacity. In this article, we conceptualize collective capacity as a dynamic process resulting from the effect of the collection of individual capacities and outputs institutionalized at an organizational level but also the effect of this organizational level on individual capacities and outputs. This conception was notably developed by Crossan, Lane and White (1999) in their seminal paper on organizational learning.

Propositions on Which Levels to Consider

We propose to redesign the levels as follows: individuals should be widened to include political actors (from the executive body), and the external network should be excluded from the direct collective levels.

Firstly, concerning the role of political leadership, even though the experts perceived political actors as key actors for public sector innovation, there is hardly any literature on their concrete role. Current research focuses more on the political leadership as an antecedent (Torfing and Ansell, 2017). In our refined framework, the level 'individuals' should also include political actors (executive authority), as a group of individuals, among the others (public employees, administrative leaders and managers).

Secondly, external networks should be excluded from the PSO level and be moved to the interspace between the PSO and its environment. Connective capacity must be redesigned in the refined framework to emphasize its role as a bridge between internal levels and external networks. This conception diverges from Gieske, van Buuren and Bekkers (2016) work, which incorporates the external network within the core of its framework.

Propositions on Which Collective Capacities Compose IC

In comparison with the preliminary framework, learning and connective capacities do not change. Ambidextrous and risk management capacities were adapted to the experts' remarks by incorporating two extra collective capacities in the concept of IC: leadership for innovation capacity and technological capacity.

About the Ambidextrous Capacity

Regarding ambidexterity, we agree that the concept of ambidexterity is sometimes defined more narrowly in the literature than it is here: ambidexterity is defined only as the trade-off between exploitation and exploration (Tushman and O'Reilly, 1996). However trade-off approaches treat the exploration – exploitation tension as a dilemma and advocate finding an optimal compromise. Whereas more paradoxical approaches advocate a both-and approach (Smith and Lewis, 2011; Lövstål and Jontoft, 2017; Gieske, George, Van Meerkerk and Van Buuren, 2019). What we understand as ambidextrous capacity is the capacity of an organization to address the issues gravitating around the initial trade-off between exploitation and exploration. For instance, ambidexterity generates tensions that must be addressed collectively. Therefore, the concept of ambidextrous capacity has a broader scope than simply being able to deal with trade-offs and find optimal compromises. Rather, it entails being capable of dealing simultaneously with both exploration and exploitation, either by accepting the tensions, by temporal separation or by iterating between the two

We propose in the more sophisticated framework that ambidextrous capacity can also rely on individual motivation (Miao et al., 2018) to balance between the two activities. Furthermore, an ambidextrous capacity relies on so-called ambidextrous leadership or leadership ambidexterity (Rosing, Frese and Bausch, 2011), which enhances the reconciliation of the two systems. Besides, we differentiate the role of ambidexterity between the idea creation phase (1), in which ambidextrous capacity is more about balancing time, resources and motivation between exploration and exploitation, and the other phases (2, 3 and 4), in which ambidexterity is the capacity to pragmatically make the new ideas fit into the existing exploitation processes and routines.

About the Risk Management Capacity

Concerning the conceptual confusion around the concept of risk management capacity, the label 'risk management' is too much associated with hard risk management. According to Flemig, Osborne and Kinder (2016), risk management is right in the middle, as it is a combination of hard and soft elements and processes. We propose to rename this collective capacity 'risk monitoring capacity' in order to include soft elements of management too.

Moreover, we propose to distinguish uncertainty from risk in the refined framework, as suggested by the experts and based on the work of Flemig, Osborne and Kinder (2016). Risk monitoring capacity tackles both risk and uncertainty. Because it implies probable unplanned change all along the innovation process, uncertainty requires individuals to be constantly creative (Amabile et al., 2005) and the organization to support the creativity of individuals.

On the one hand, individual creativity encompasses divergent thinking skills, and the ability to communicate and persuade and to be open to colleagues' insights (Kruyen and van Genugten, 2017). The literature on public entrepreneurship can provide useful insights into

individual creativity in the context of the public sector innovation process. Public entrepreneurs can be involved in the whole innovation process, from idea generation to implementation (Brouwer and Huitema, 2018). According to Borins (2000: 506), public entrepreneurs are strategic public employees who proactively solve problems, especially by dealing with opposition, and developing visions and values. Complementarily, Hartley, Sørensen and Torfing (2013) consider that public entrepreneurship also dwells in an actor's inclusive mind-set (i.e. trust-based leadership, institutional and user integration).

On the other hand, the organization level can support public entrepreneurs, and therefore tackle uncertainty, by providing individuals with trust and room to fail (Brouwer and Huitema, 2018). Kruijven and van Genugten (2017) suggest that individual creativity in the public sector can be fostered by job and hierarchical autonomy, as well as an inspiring and facilitating layout of the workspace. On that last point, New Ways of Working (NWW) provide employees with an autonomy-oriented work design including choice in place and time of working, dynamic offices and digital communication tools, and could increase individual creativity (Moll and de Leede, 2017). Studies on NWW and innovation are though still scarce in the public sector.

Leadership for Innovation Capacity

Leadership was sorely lacking in the framework, although it is considered by the experts as a key pillar of IC in PSOs. Leadership encouraging innovation is distributed and concerns each level (individuals can be innovation leaders, whatever their hierarchical level, if the organization supports this) and acts complementarily to other dimensions of IC (e.g. ambidextrous leadership, etc.). We propose, therefore, to incorporate administrative and political leadership (executive body) for innovation as a fifth dimension of IC for PSOs.

What style of leadership fosters innovativeness in PSOs? This question is not very well discussed in the literature (Lewis, Ricard and Klijn, 2018). We therefore gathered various significant contributions to help to answer this question.

Miao et al. (2018) show that a specific style of leadership—entrepreneurial leadership—can foster innovative behaviour by increasing psychological empowerment. The authors show that entrepreneurial leaders encourage and support public employees to innovate in the workplace, providing them with favourable time and equipment for innovation and engagement in innovation processes. Entrepreneurial leaders work as role models for other innovators. One of the main observations of Miao et al. (2018) is that entrepreneurial leaders foster innovation in particular by enhancing employees' perceptions of impact and the meaning of innovation for society. This suggests that public leaders could motivate public employees to innovate while activating elements of public service motivation (Vandenabeele, 2007), even though de Vries, Tummers and Bekkers (2018) suggest that Public Sector Motivation (PSM) linked to innovation is less active for innovations which concern internal organizational practices. The research of Bos-Nehles, Bondarouk and Nijenhuis (2017) on the knowledge-intensive public sector organization also suggests that leadership to innovate consists of providing individuals with a favourable work climate, design and environment. In an original contribution, the authors emphasize the importance of the leaders supporting the innovation process through networking activities and also by lobbying public managers.

Lewis, Ricard and Klijn (2018) show that three styles of leadership foster IC in the public sector: entrepreneurial leadership, network governance leadership (oriented towards co-creation processes) and transformational leadership. Although the way authors capture IC can be discussed (self-rated), their study suggests that PSOs need to rely not only on a single style of leadership to foster innovation, but also on a combination of the three leadership styles.

Fernandez and Moldogaziev (2013: 177) discuss what practices and routines organizations can implement to sustain individual motivation to innovate in the public sector. They show that “empowerment practices aimed at granting employees’ discretion to change work processes and at providing them with opportunities to acquire job-related knowledge and skills are strongly, positively correlated with employee motivation to innovate.” Conversely, they show that empowering employees with rewards based on performance, when performance is defined as an output, hinders individual innovativeness.

These elements can enrich the understanding of leadership to innovate, and the respective roles of administrative and political leaders. This should be further developed in future research.

Technological Capacity

The organizational capacity to scan future technological trends and to adapt its technological capacity accordingly has been recently conceptualized by Lember, Kattel and Tõnurist (2018). They suggest that e-technological capacity is “an ability to explore, develop and/or adapt new technological solutions in public service design, delivery and evaluation” (p. 217). In the refined model we propose to incorporate technological capacity to innovate as a sixth dimension of IC for PSOs.

The authors show that the technological capacity improves and fosters other collective capacities of a PSO, and particularly explain organizational ambidexterity. The concept of technological capacity includes both individual and collective dimensions. It needs to be further conceptualized.

Propositions on How Individuals and Organizations Could Develop and Maintain the Six Collective Capacities

Thus far, we have stated that IC of PSOs would be composed by a combination of six collective capacities. We have also stated that these collective capacities would be the product of the dynamic interaction between individuals’ capacities and outputs on the one hand, and the organization’s configuration on the other hand. Thus, one can ask: in what conditions do these individual and organizational levels fuel IC? In other words, how can the two levels support collective capacities to develop and sustain innovation? This issue also addresses the role of management of IC for PSO. To answer these questions, we considered the references the experts suggested, as well as the existing references from the literature review. The newly added content is described here.

For learning capacity, we used the work of Kruijen and van Genugten (2017), in which empathy towards users’ and colleagues’ needs and issues is described as an individual quality which drives creativity in the public sector. We also used the work of Siddiki, Kim and Leach (2017), which emphasizes the need for interpersonal trust-building for individual learning. At the

organizational level, several works were added which suggest that organizations can support learning. These drivers of creativity and learning require specific training (Kim and Lee, 2006); a passion-driven work environment (Amabile, 2017); diversified teams (Kruyen and van Genugten, 2017); and, more particularly, diversity of beliefs within the team (as opposed to an affiliation diversity) (Siddiki, Kim and Leach, 2017).

For connective capacity, we used the work of Weber and Khademian (2008), which shows that individual networking relies on network builders who present a certain mind-set (e.g. committed to the rules yet thinking creatively). We also added the work of Brouwer (2015: 206), which describes relational management strategies as relying on trust-building and networking, individual capacities (i.e. “being reliable, stable, and predictable; demonstrating an open attitude, and communicating transparently”). At the organizational level, the connective capacity can be supported using transformative workplaces (Lindsay et al., 2018), and more globally by implementing empowering and pro-collaboration work design and physical work place arrangements, as conceptualized by NWW (Moll and de Leede, 2017; Keast and Brown, 2006).

In order to stimulate ambidextrous capacity, leaders can rely on a so-called ambidextrous leadership style (Rosing, Frese and Bausch, 2011), while organizations can support individual ambidexterity by flexible work arrangements such as New Ways of Working (but only in cases of contextual ambidexterity, in which individuals are encourage to engage in both exploitation and exploration activities). It is noteworthy that ambidextrous capacity might also be stimulated by the availability of appropriate technological tools. Thus, ambidextrous capacity partly relies on technological capacity.

For the risk monitoring capacity, individuals should first rely on their creativity to tackle uncertainty, as conceptualized by Flemig, Osborne and Kinder (2016). Individual creativity rests on several skills and behaviours and organizational supports (diversified teams, favourable work-design, etc.), that are described above for learning capacity (Amabile, 2017; Kruyen and van Genugten, 2017). In addition, risk capacity relies on the capacity of individuals to confer with other stakeholders on acceptable risk level as a prerequisite for risk monitoring.

For the leadership capacity, at the individual level, Bos-Nehles, Bondarouk and Nijenhuis (2017) show that entrepreneurial leadership is characterized by networking and lobbying activities, and Borins (2000) shows that policy entrepreneurs rely on proactivity and on their capacities to take opposition seriously and to objectively evaluate their innovation efforts. The organizational level can support this leadership to innovation with empowering practices, as described by Fernandez and Moldogaziev (2013).

Finally, which management practices support development of technological capacity has hardly been examined in the literature (Lember, Kattel and Tönurist, 2018).

Propositions on Time Aspects

Subsequent to remarks on the over-linearity of the innovation process in our framework, we decided to represent the innovation process differently. Besides, changes were proposed to the framework description and to the graph in order to emphasize the non-linearity of processes and feedback loops. In fact, feedback and multiple loop systems of learning are intrinsic features

of innovation and may be associated with innovation survival. In other words, the more feedback and learning loops an organization sets, the more an innovation will stand the test of time (van Acker and Bouckaert, 2018).

Based on the experts' comments, we propose to redesign the four phases as follows.

- Phase 1: The 'idea emergence' phase should be transformed into 'idea creation' to fit better with a more active conception of idea emergence, as requested by the experts.
- Phase 2: No change should be made to phase 2, 'idea selection'.
- Phase 3: Although the third phase should still be called the 'implementation' phase, it refers more to a preliminary or localized implementation through pilot projects and services. In other words, it is the pilot implementation.
- Phase 4: After the pilot implementation, the innovation is disseminated to the whole organization, changing the routines and structures and becoming 'the new normal'. The fourth phase refers to this internal diffusion, which is henceforth proposed to be called the 'institutionalization and routinization' phase.

Propositions to Anticipate Empirical Applications

The framework aims to incorporate complexity, as innovation is a complex phenomenon constructed by individuals and organizations, through mutual interactions. Therefore, the current theoretical framework is related to systemic epistemology. To be complete, systemic frameworks need to consider the environment, which is not done in the preliminary framework. In the case of innovation of PSOs, contextual elements such as the legal framework, other PSOs in the field, political agendas, citizen expectations, citizen needs, socio-demographic challenges, technological changes, administrative reforms, etc. are likely to interact with IC (Andersen and Jakobsen, 2018). Besides, public sector innovation relies on broader and more open networks (Sørensen and Torfing, 2012; Torfing, 2018). Therefore, the environment should be incorporated into the refined version of the framework (Figure 1).

Although the current framework is meant to seize a complex phenomenon theoretically and holistically, it is not incompatible with further empirical validations of specific parts of the framework. To anticipate empirical issues, we also simplified the framework. This is described in the next sub-section.

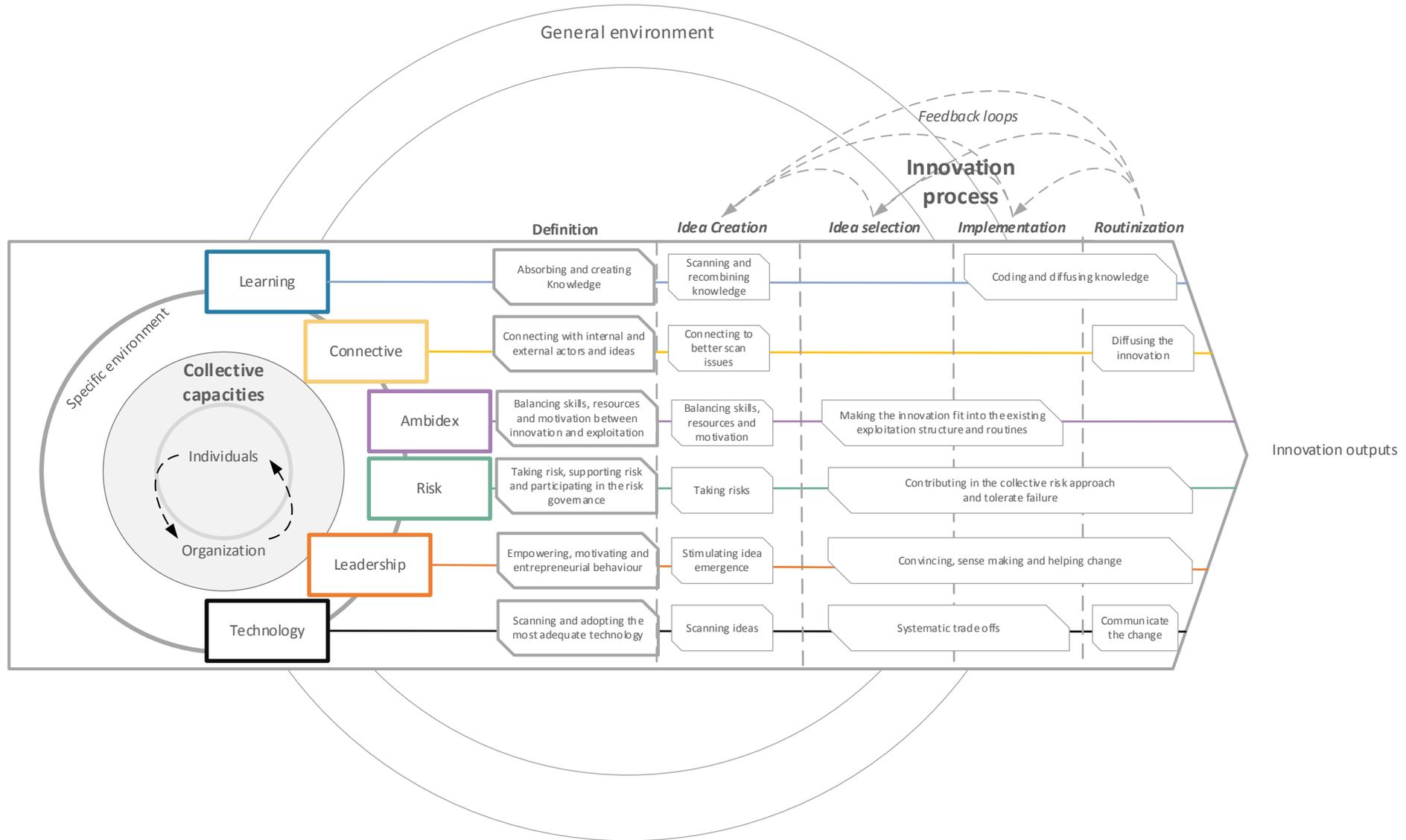
Propositions to Simplify the Framework

Following the experts' suggestions, it appears that for the six collective capacities, the content is differentiated according to the phase of the innovation process, although not systematically between all the phases. Therefore, we redesigned the refined framework to integrate potential phase specificities, assuming that the core idea of each dimension is still constant as a foundation, while some specificities can vary with the advancement phase.

The Refined Framework of IC in PSO

The refined framework of IC is described in Table 3 (see above) and is illustrated in Figure 1.

Figure 1: Illustration of Framework for IC in PSOs



Conclusion

The present study offered a framework of IC for PSOs, using a two-step modelling strategy: first a systematic literature review, then an expert survey. IC was found to be composed of six dimensions: learning, connective, ambidextrous, risk monitoring, leadership for innovation and technology. According to our framework, IC relies on different modes of activation in different innovation phases (Eggers and Singh, 2009; Glor, 2005, Rogers, 2003).

This framework has significant theoretical and practical implications. An important theoretical contribution results from the nested identification of the six dimensions of IC in PSOs. This framework improves on some previous research which has already scanned some attributes of IC in PSOs (Gieske, van Buuren and Bekkers, 2016), and is the first to aim to be integrative by incorporating a wide literature review besides consulting with a pool of experts and incorporating time aspects, leading to a kind of systemic framework aimed at describing complex realities. Secondly, the temporal aspect of IC is particularly interesting. Our framework suggests that IC consists of collective capacities which can be differently activated according to the innovation process phase. Previous conceptualizations have rarely incorporated time aspects in IC. Moreover, our findings suggest that IC in the public sector has specificities in comparison to the private sector. Among these specificities, the experts' survey showed how important leadership is in IC for PSOs, including political actors' leadership. Although the NPM literature sets political leadership aside from the exploitation of PSO, experts concluded that the role of politicians is particularly important for IC in PSOs. Subsequently, one can ask: what is pro-innovative leadership in a PSOs? The study by Miao et al. (2018) conceptualizes how, in the public sector, leadership can lead to innovative work behaviour by stimulating PSM. Therefore, public employees should not be encouraged to innovate in the same way as their private sector counterparts. Our framework integrates this publicness. Other public sector specificities are apparent from the literature review and the survey, such as the prominence of openness and collaborativeness, individual motivation to innovate, and risk averse culture. This constitutes an important difference between private and public sectors' motivation to innovate, and therefore confirms the idea of a theoretical detachment between the two sectors on innovation, leading to an autonomous theory period (Karo and Kattel, 2016: 7).

Alongside with those theoretical contributions, our framework also has practical implications. We assume in this article that innovation failure in the public sector can result from imbalanced attention to these six dimensions. Therefore, our framework suggests that the management of IC implies practices related to this bundle of six collective capacities. Our literature review outlined some practices meant to activate each collective capacity. This suggests that public managers can develop and maintain innovation capacity by simultaneously supporting individuals' capacities for connection, learning, balancing between innovation and exploitation (ambidexterity), risk taking, leadership for innovation and technological capacity. Subsequently, this framework could be used as an IC diagnosis tool for PSOs, which would be a support for public innovators to identify how developed is their organization's IC and therefore to identify its gaps. However, there is hardly any empirical evidence of the combined effect of all these practices on the bundle of six collective capacities of IC. Another interesting

lesson for practice can be taken from the time dynamic. In fact, our framework suggests that management of IC is grounded in six specific collective capacities, of which some require a phase-specific application. Finally, our framework converges with the systemic approach by showing how IC interrelates with each level of a PSO. Political and administrative managers must be concerned with the fact that every individual within these levels has a role to play in the innovation capacity of their PSO. Even an employee with a purely exploitative task can modestly contribute to the IC of its PSO.

This study also has limitations. Its main limitation concerns the expert survey technique. In addition to the expert bias (experts have their own representation of reality), our approach tends to increase the complexification of the framework, because each expert is likely to add new elements. As a result, there is a tension between more comprehensiveness and more accessibility. Subsequently, we had to make choices in selecting which remarks to incorporate and which not. Although we tried to be as transparent in these choices as possible, there could be a bias. Another limitation results from the limited number of experts surveyed. Extending this survey to a broader sample of experts worldwide, such as in not represented countries (USA, UK, developing countries, etc.), would have been an asset. Finally, the survey was open, and thus difficult to interpret quantitatively. We decided not to adopt a closed questions survey because of the wide amount of information the preliminary framework contained. A closed questions survey would have been too long to include all the elements of the framework.

Future research could empirically explore the propositions made in this article on the nature of IC, and of collective capacities. Even though the collective capacities which were found throughout our literature review have been submitted to an expert's panel, we presumably missed complementary collective capacities, or conversely, some capacities we included are not observed in practice. An empirical testing of the overall model would therefore be valuable. Furthermore, interactions between levels and between collective capacities need to be empirically tested. Further studies could also explore what constituents of innovation leadership and technological capacity remain under-explored. Finally, organizational support of individuals' innovativeness could be studied further. More practically, the idea of using this framework as a concrete IC diagnosis tool for practitioners should be furthered, particularly by tackling the following question: are there high innovative work practices which fuel the combined development of the six collective capacities of IC for PSOs?

About the Authors:

Owen Boukamel, MA. is science advisor at State of Geneva. He is also a Ph.D. candidate, currently working on innovation capacity in the public sector at the Swiss Graduate School of Public Administration (IDHEAP) in Lausanne. He can be reached at owen.boukamel@unil.ch.

Yves Emery, Prof. Dr. is full professor at University of Lausanne, vice-director of the Swiss Graduate School of Public Administration (IDHEAP) and is the incumbent of the chair of Public Management and Human Resources. He can be reached at yves.emery@unil.ch.

Hanneke Gieske, Dr., is program manager and strategic advisor at Delfland Water Authority in the Netherlands. She recently completed a PhD dissertation at the Department of Public Administration and Sociology, Erasmus University Rotterdam, on capacities and organizational antecedents that support innovative capacity of public sector organisations. She can be reached at hgieske@xs4all.nl.

References:

Main systematic literature review references

Albury, David. 2005. Fostering Innovation in Public Services. *Public Money & Management*, 25(1): 51-56.

Amabile, T. M. 2017. "Stimulate Creativity by Fueling Passion." Pp. (Eds.), *The Blackwell Handbook of Principles of Organizational Behaviour*. E. A. Locke (Ed.).

Amabile, Teresa M., Sigal G. Barsade, Jennifer S. Mueller & Barry M. Staw. 2005. Affect and Creativity at Work. *Administrative Science Quarterly*, 50(3): 367-403.

Andersen, Simon Calmar & Mads Leth Jakobsen. 2018. Political Pressure, Conformity Pressure, and Performance Information as Drivers of Public Sector Innovation Adoption. *International Public Management Journal*, 21(2): 213-242.

Andrews, Rhys, Malcom J. Beynon & Aoife M. McDermott. 2015. Organizational Capability in the Public Sector: A Configurational Approach. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 26(2): 239-258.

Ansell, C. & J. Torfing. 2014. *Public Innovation Through Collaboration and Design*: Taylor & Francis.

Arundel and Huber, 2013. From Too Little to Too Much Innovation? Issues in Measuring Innovation in the Public Sector. *Structural Change and Economic Dynamics*, 27(C): 146-159.

Bartlett, D. & P. Dibben. 2002. Public Sector Innovation and Entrepreneurship: Case Studies from Local Government. *Local Government Studies*, 28(4): 107-121.

Behn, R. 2010. "The Dilemmas of Innovation in American Government." Pp. 394 in A. Altshuler and R. Behn (Eds.), *Innovation in American Government: Challenges, Opportunities, and Dilemmas*. Brookings Institution Press.

Bekkers, Victor & Lars Tummars. 2018. Innovation in the public sector: Towards an open and collaborative approach. *International Review of Administrative Sciences*, 84(2): 209-213.

Bhatta, Gambhir. 2003. Don't just do something, stand there! *The Innovation Journal: The Public Sector Innovation Journal*, 8(2).

Birkinshaw, Julian & Christian B. Gibson. 2004. Building ambidexterity into an organization. *MIT Sloan Management Review*, 45(4): 47-55.

Borins, Sandford. 2000. Loose Cannons and Rule Breakers, or Enterprising Leaders? Some Evidence About Innovative Public Managers. *Public Administration Review*, 60(6): 498-507.

- Borins, Sandford. 2014. *The Persistence of Innovation in Government*. Washington DC: Brooking Institution Press.
- Bos-Nehles, Anna, Tanya Bondarouk & Koen Nijenhuis. 2017. Innovative work behaviour in knowledge-intensive public sector organizations: the case of supervisors in the Netherlands fire services. *The International Journal of Human Resource Management*, 28(2): 379-398.
- Boukamel, Owen. 2017. Le rôle des réseaux d'acteurs dans l'innovation publique complexe : le cas du vote électronique dans le canton de Genève. *Politiques et Management Public*, 34(3-4): 267-286.
- Boukamel, Owen & Yves Emery. 2017. Evolution of organizational ambidexterity in the public sector and current challenges of innovation capabilities. *The Innovation Journal: The Public Sector Innovation Journal*, 22(2).
- Boukamel, Owen & Yves Emery. 2018. Les freins culturels à l'innovation dans l'administration publique : Spécificités helvétiques. *Gestion et Management Public*, 6(4).
- Brouwer, Stijn. 2015. "Policy Entrepreneurs in Dutch Water Management." Pp. 87-98 in (Eds.), *Policy Entrepreneurs in Water Governance: Strategies for Change*. Cham: Springer International Publishing.
- Brouwer, Stijn & Dave Huitema. 2018. Policy entrepreneurs and strategies for change. *Regional Environmental Change*, 18(5): 1259-1272.
- Brown, L. & S. P. Osborne. 2013. Risk and innovation. Towards a framework for risk governance in public services. *Public Management Review*, 15(2): 186-208.
- Bryson, John M., Barbara C. Crosby & Laura Bloomberg. 2014. Public Value Governance: Moving beyond Traditional Public Administration and the New Public Management. *Public Administration Review*, 74(4): 445-456.
- Casebourne, J. 2014. *Why Motivation Matters in Public Sector Innovation*. London: Nesta.
- Choi, Taehyon & Susan M. Chandler. 2015. Exploration, Exploitation, and Public Sector Innovation: An Organizational Learning Perspective for the Public Sector. *Human Service Organizations: Management, Leadership & Governance*, 39(2): 139-151.
- Crosby, Barbara C., Paul't Hart & Jacob Torfing. 2017. Public value creation through collaborative innovation. *Public Management Review*, 19(5): 655-669.
- Crossan, Mary M., Henry W. Lane & Roderick E. White. 1999. An organizational learning framework: From intuition to institution. *Academy of Management Review*, 24(3): 522-537.
- de Vries, Hanna, Lars Tummers & Victor Bekkers. 2018. A stakeholder perspective on public sector innovation: why position matters. *International Review of Administrative Sciences*, 84(2): 269-287.
- DeVries, Hannah, Victor J.J.M. Bekkers & Lars Tummers. 2015. Innovation in the public sector: A systematic review and future research agenda. *Public Administration*, 94(1): 146-166.
- Duijn, M. 2009. *Embedded Reflection on Public Policy Innovation*: Eburon.

- Duncan, Robert B. 1976. "The ambidextrous organization: Designing dual structures for innovation." Pp. 167-188 in R. H. Kilmann, L.R. Pondy and D. Slevin (Eds.), *The management of organization design: Strategies and implementation*. New York, NY: North Holland.
- Emery, Yves, Anne Rousseau, Armand Brice Kouadio, Bertrand Meunier, Laurence Johannsen & Susan M. Nielsen. 2016. Towards innovative public services: A framework for the development of the innovation capability of European Public Administrations. EUPAN, MFPRA, EIPA, IDHEAP.
- Fang, Christina, Jeho Lee & Melissa A. Schilling. 2010. Balancing Exploration and Exploitation Through Structural Design: The Isolation of Subgroups and Organizational Learning. *Organization Science*, 21(3): 625-642.
- Fenger, H.J.M., V.J.J.M. Bekkers & M. Fenger. 2012. *Beyond Fragmentation and Interconnectivity: Public Governance and the Search for Connective Capacity*: IOS Press.
- Fernandez, Sergio & Tima Moldogaziev. 2013. Using Employee Empowerment to Encourage Innovative Behavior in the Public Sector. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 23(1): 155-187.
- Flemig, Sophie, Stephen Osborne & Tony Kinder. 2016. Risky business—reconceptualizing risk and innovation in public services. *Public Money & Management*, 36(6): 425-432.
- Gibson, Christian B. & Julian Birkinshaw. 2004. The Antecedents, Consequences, and Mediating Role of Organizational Ambidexterity. *Academy of Management Journal*, 47(2): 209-226.
- Gieske, Hanneke, Arwin van Buuren & Victor Bekkers. 2016. Conceptualizing public innovative capacity: A framework for assessment. *The Innovation Journal: The Public Sector Innovation Journal*, 21(1): 1-25.
- Granovetter, M.S. 1973. The Strength of Weak Ties. *American Journal of Sociology*, 78(6): 1360-1380.
- Hartley, Jean & L Rashman. 2018. Innovation and inter-organizational learning in the context of public service reform. *International Review of Administrative Sciences*, 18(2).
- Hartley, Jean, Eva Sørensen & Jacob Torfing. 2013. Collaborative Innovation: A Viable Alternative to Market Competition and Organizational Entrepreneurship. *Public Administration Review*, 73(6): 821-830.
- Huang, Jimmy & Hyun J. Kim. 2013. Conceptualizing structural ambidexterity into the innovation of human resource management architecture: the case of LG Electronics. *The International Journal of Human Resource Management*, 24(5): 922-943.
- Karo, E. & R. Kattel. 2016. Innovation and the State: Thinking of Government as “Technology Maker” and Implications for Public Administration Research. *Administrative culture*, 17(1): 5-17.
- Kim, S. & H. Lee. 2006. The impact of organizational context and information technology on employee knowledge-sharing capabilities. *Public Administration Review*, 66(3): 370-385.
- Kinder, Tony. 2012. Learning, Innovating and Performance in Post-New Public Management of Locally Delivered Public Services. *Public Management Review*, 14(3): 403-428.
- Kinder, Tony. 2013. "Innovation in an inter-organisational context." Pp. 317-331 in S.P. Osborne and L. Brown (Eds.), *Handbook of Innovation in Public Services*. Northampton, MA: Edward Edgar Publishing.

- Klijin, Erik-Hans, Jurian Edelenbos & Bram Steijn. 2010. Trust in Governance Networks: Its Impacts on Outcomes. *Administration & Society*, 42(2): 193-221.
- Kruyen, Peter M. & Marieke van Genugten. 2017. Creativity in local government: Definition and determinants. *Public Administration*, 95(3): 825-841.
- Lember, Veiko, Rainer Kattel & Piret Tõnurist. 2018. Technological capacity in the public sector: the case of Estonia. *International Review of Administrative Sciences*, 84(2): 214-230.
- Lewis, Jenny M., Lykke Margot Ricard & Erik Hans Klijin. 2018. How innovation drivers, networking and leadership shape public sector innovation capacity. *International Review of Administrative Sciences*, 84(2): 288-307.
- Lindsay, Colin, Patricia Findlay, Johanna McQuarrie, Marion Bennie, Emma Dunlop Corcoran & Robert Van Der Meer. 2018. Collaborative Innovation, New Technologies, and Work Redesign. *Public Administration Review*, 78(2): 251-260.
- March, James G. 1991. Exploration and Exploitation in Organizational Learning. *Organization Science*, 2(1): 71-87.
- Meijer, Albert. 2018. Public Innovation Capacity: Developing and Testing a Self-Assessment Survey Instrument. *International Journal of Public Administration*, 42(8): 1-11.
- Miao, Qing, Alexander Newman, Gary Schwarz & Brian Cooper. 2018. How Leadership and Public Service Motivation Enhance Innovative Behavior. *Public Administration Review*, 78(1): 71-81.
- Morris, M. & F. Jones. 1999. Entrepreneurship in established organizations: The Case of The Public Sector. *Entrepreneurship theory and Practice*, 24(1): 71-91.
- Mulgan, G. 2014. Le design au service de l'innovation publique et sociale. Performance actuelle et améliorations possibles, trad. La 27e Région. edited by NESTA.
- Nonaka, I. 1994. A Dynamic Theory of Organizational Knowledge Creation. *Organization Science*, 5(1): 14-37.
- O'Reilly, C.A. & Michael L. Tushman. 2013. Organizational Ambidexterity: Past, Present, and Future. *The Academy of Management Perspectives*, 27(4): 324-338.
- OECD. 2017. *Fostering Innovation in the Public Sector*. Paris: OECD Publishing.
- Osborne, Stephen P. & Louise Brown. 2011a. Innovation in public services: engaging with risk. *Public Money & Management*, 31(1): 4-6.
- Osborne, Stephen P. & Louise Brown. 2011b. Innovation, Public Policy and Public Services Delivery in the UK. The Word that would be King? *Public Administration*, 89(4): 1335-1350.
- Palm, Klass & Johan Lilja. 2017. Key enabling factors for organizational ambidexterity in the public sector. *International Journal of Quality and Service Sciences*, 9(1).
- Piening, E.P. 2013. Dynamic Capabilities in Public Organizations: A Literature Review and Research Agenda. *Public Management Review*, 15(2): 209-245.

- Polanyi, M. 1966. *The tacit dimension*. London: Routledge & Kegan Paul.
- Raipa, Alvydas & Vidmante Giedrayte. 2014. Innovation Process Barriers in Public Sector : A Comparative Analysis of Lithuania and the European Union. *International Journal of Business and Management*, 9(10): 10-20.
- Raisch, Sebastian, Julian Birkinshaw, Gilbert Probst & Michael L. Tushman. 2009. Organizational Ambidexterity: Balancing Exploitation and Exploration for Sustained Performance. *Organization Science*, 20(4): 685-695.
- Rosing, Kathrin, Michael Frese & Andreas Bausch. 2011. Explaining the heterogeneity of the leadership-innovation relationship: Ambidextrous leadership. *The Leadership Quarterly*, 22(5): 956-974.
- Siddiki, Saba, Jangmin Kim & William D. Leach. 2017. Diversity, Trust, and Social Learning in Collaborative Governance. *Public Administration Review*, 77(6): 863-874.
- Smith, Elin & Timurs Umans. 2015. Organizational Ambidexterity at the Local Government Level: The effects of managerial focus. *Public Management Review*, 17(6): 812-833.
- Sørensen, Eva & Jacob Torfing. 2012. Collaborative Innovation in the Public Sector. *The Innovation Journal: The Public Sector Innovation Journal*, 17(1): 1-14.
- Sørensen, Eva & Jacob Torfing. 2016. "Collaborative Innovation in the Public Sector." Pp. 115-116 in Jacob Torfing & Peter Triantafyllou (Eds.), *Enhancing Public Innovation by Transforming Public Governance*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Thomson, Ann Marie, James L Perry & Theodore K Miller. 2007. Conceptualizing and measuring collaboration. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 19(1): 23-56.
- Torfing, Jacob. 2018. Collaborative innovation in the public sector: the argument. *Public Management Review*: 1-11.
- Torfing, Jacob & Christopher Ansell. 2017. Strengthening political leadership and policy innovation through the expansion of collaborative forms of governance. *Public Management Review*, 19(1): 37-54.
- Townsend, W. 2013. Innovation and the perception of risk in the public sector. *The International Journal of Organizational Innovation*, 5(3): 21-34.
- Tushman, Michael L. & C.A. O'Reilly. 1996. Ambidextrous Organizations: Managing Evolutionary and Revolutionary Change. *California Management Review*, 38(4): 8-29.
- van Acker, Wouter & Geert Bouckaert. 2018. What makes public sector innovations survive? An exploratory study of the influence of feedback, accountability and learning. *International Review of Administrative Sciences*, 84(2): 249-268.
- Voorberg, W. H., V. J. J. M. Bekkers & L. G. Tummers. 2015. A Systematic Review of Co-Creation and Co-Production: Embarking on the social innovation journey. *Public Management Review*, 17(9): 1333-1357.
- Weber, Edward P. & Anne M. Khademian. 2008. Wicked Problems, Knowledge Challenges, and Collaborative Capacity Builders in Network Settings. *Public Administration Review*, 68(2): 334-349.

Windrum, P. & P.M. Koch. 2008. *Innovation in Public Sector Services: Entrepreneurship, Creativity and Management*: Edward Elgar Publishing, Incorporated.

Wynen, Jan, Koen Verhoest, Edoardo Ongaro, Sandra van Thiel & COBRA-network. 2014. Innovation-Oriented Culture in the Public Sector: Do managerial autonomy and result control lead to innovation? *Public Management Review*, 16(1): 46-66.

Zollo, M. & S.G. Winter. 2002. Deliberate Learning and the Evolution of Dynamic Capabilities. *Organization Science*, 13(3): 339-351.

Other references

Arundel, A. & Huber, D. 2013. From too little to too much innovation? Issues in measuring innovation in the public sector. *Structural Change and Economic Dynamics*, 27: 146-159.

Avenier, Marie-josé & Catherine Thomas. 2015. Finding one's way around various methodological guidelines for doing rigorous case studies: A comparison of four epistemological frameworks. *Systèmes d'information & management*, 20(1): 61-98.

Berkun, S. 2010. *The Myths of Innovation*. Sebastopol, CA: O'Reilly Media.

Chiva, Ricardo, Pervez Ghauri & Joaquín Alegre. 2014. Organizational Learning, Innovation and Internationalization: A Complex System Model. *British Journal of Management*, 25(4): 687-705.

Cooper, H. 2010. *Research Synthesis and Meta-Analysis: A Step-by-Step Approach*: SAGE Publications.

Daglio, Marco, Daniel Gerson & Hannah Kitchen. 2015. "Building Organisational Capacity for Public Sector Innovation." OECD Conference : Innovating the public sector : from Ideas to Impact, Paris, France.

Easterby-Smith, M. & M.A. Lyles. 2011. *Handbook of Organizational Learning and Knowledge Management*: Wiley.

Eggers, B. & S. Singh. 2009. *The public innovators playbook*. Washington, DC: Harvard Kennedy School of Government.

Farazmand, A. 2009. Building Administrative Capacity for the Age of Rapid Globalization: A Modest Prescription for the Twenty-First Century. *Public Administration Review*, 69(6): 1007-1020.

Gieske, van Buuren and Bekkers (2016)

Glaser, Barney G. 1992. *Emergence vs Forcing: Basics of Grounded Theory Analysis*. Mill Valley, CA: Sociology Press.

Glor, Eleanor D. 1998. "Public Sector Innovation in Canada." Pp. 300-340 in Randy Hoffman, Diane Jurkowski, Victor MacKinnon, Janice Nicholson, James Simeon (eds.), *Public Administration: Canadian Materials*, Third Edition, Toronto, Canada: Captus Press.

Gomes, Giancarlo & Rafaela Matte Wojahn. 2017. Organizational learning capability, innovation and performance: study in small and medium-sized enterprises (SMES). *Revista de Administração*, 52(2): 163-175.

Harter, James K, Frank L Schmidt & Theodore L Hayes. 2002. Business-unit-level relationship between employee satisfaction, employee engagement, and business outcomes: a meta-analysis. *Journal of applied psychology*, 87(2): 268.

Hartley, J. (2005). Innovation in Governance and Public Services: Past and Present. *Public Money & Management*, 25(1): 27-34.

Jiménez-Jiménez, Daniel & Raquel Sanz-Valle. 2011. Innovation, organizational learning, and performance. *Journal of Business Research*, 64(4): 408-417.

Keast, R. & K. Brown. 2006. Adjusting to New Ways of Working: Experiments with Service Delivery in the Public Sector. *Australian Journal of Public Administration*, 65(4): 41-53.

Landeta, Jon. 2006. Current validity of the Delphi method in social sciences. *Technological Forecasting and Social Change*, 73(5): 467-482.

Mangematin, Vincent & Mustapha Belkhouja. 2015. A Note On The Evolution Of The French Management Scholarship, 1994-2014. *M@n@gement*, 18(3): 194-204.

Moll, Florian & Jan de Leede. 2017. "Fostering Innovation: The Influence of New Ways of Working on Innovative Work Behavior." Pp. 95-143 in Jan De Leede (Eds.), *New Ways of Working Practices*. Bingley, UK: Emerald Group Publishing.

Moore, M.; Hartley, J. 2008. Innovations in governance. *Public Management Review*, 10(1): 3-20.

Renn, Ortwin. 2008. *Risk governance: coping with uncertainty in a complex world*. London: Earthscan.

Rogers, E. M. 1995. *Diffusion of Innovations*. New York: The Free Press.

Torraco, Richard J. 2005. Writing Integrative Literature Reviews: Guidelines and Examples. *Human Resource Development Review*, 4(3): 356-367.

Vandenabeele, W. 2007. Towards a public administration theory of public service motivation : an institutional approach. *Public Management Review*, 9(4): 545-556.

Appendices

Appendix 1: Synthesis of the preliminary framework before the experts' survey

Collective capacity	What	How	When	Who
Learning	Collective capacity to accumulate tacit and explicit knowledge, and to be reflective on regular learning routines.	Absorbing, recombining, creating and experimenting with knowledge.	All along the innovation process, and particularly at the beginning (idea emergence requires knowledge) and at the end, to institutionalize new knowledge into routines.	Individual and collective levels.
Connective	Collective capacity to develop and maintain connections between internal actors and content, and between internal and external actors and content.	Coordinating, socializing, trusting, overcoming borders.	All along the innovation process.	Every internal and external actor.
Ambidexterity	Collective capacity to balance the antagonistic rationalities of innovation and exploitation systems, and to manage the resulting tensions.	Balancing flexibility and control or creating specialized structures, allocating resources to both systems.	All along the innovation process, particularly during the creation and implementation phases (both result in generating high tensions between innovation and exploitation).	Organizations, management and individuals—e.g. via strategies, structures, routines.
Risk management	Collective capacity to develop and maintain adapted soft and hard risk management routines and culture.	Collecting information, involving actors, encouraging risk taking, communicating and creating safe spaces.	All along the innovation process, particularly during the idea selection (when the risk governance should be set and incertitude is great) and during the institutionalization (when risk aversion is one of the main barriers).	Mainly organization and supervisors for hard risk management, each actor for soft risk management.

Appendix 2: List of the main nodes after coding the experts' suggestions

Nodes	Sources	Ref	Examples of quote
Phase – timing - process	10	23	
Add precision in the first phase	6	16	“There are problem if ideas are only to emerge passively: better to allow for active idea generation as well.”
Remove or justify the diffusion phase (4)	3	9	“In the same way, you choose a diffusionist logic and I don't understand why.”
Add an idea testing phase	1	1	“Idea testing before idea selection is missing (early stage).”
Modify the sequential form	3	3	“I understand that you want to use a phases model—and you do say that in reality it is nowhere near so neat, but I guess like all these models it does give the impression that things are much more simple than is the case in reality!”
Distinguish phases 1 and 2 more	1	1	“Idea emergence and selection could be little more distinguished.”
Add evaluation and feedback loops	1	2	“Evaluation should be occurring during each phase of the model. Connecting to literature on double loop learning.”
Sub-capacities	12	34	
Precise learning cap	6	14	“How much of the model accounts for general literature on learning organizations?”
Precise connectiveness	3	3	“Somewhere one needs to specify the counterpart (Other organizations? Individual?)”
Precise ambidexterity	9	14	“Isn't the ambidexterity level higher than learning, connective and risk capacities—i.e. ambidextrous structures, organization's need to learn, connect and govern risks?”
Precise risk cap	7	15	“To what extent is this a capacity/capability, rather than a mind-set or a pre-requisite in the organizational culture for innovative projects?”
Levels	4	6	
Define the role of external network more	5	9	“The category “external network” is not fully clear. Who are the ‘doers’ in this section? Whose capacity is being evaluated?”
Define precisely how organizations interact with other levels	5	7	“I was wondering if the idea of ‘slack money’ and budget cuts is discussed here?”
Precision in the role of individuals	3	4	“I wondered if innovative work behaviour is [included]? If not, this might be interesting.”

Nodes	Sources	Ref	Examples of quote
Add the political level	1	1	"I question myself on the way your framework considers the political decision process which also impacts the implementation of innovation capacity of PSOs"
References to integration	12	26	"I hate authors who push their own papers, [but] I co-wrote a paper on this issue: (ref)"
General propositions	13	29	
Define innovation more	3	3	"What counts as innovation?"
Anticipate empirical issues	5	6	"Methodology: are you going to apply the framework for the empirical research? If so, I think you should think carefully about: [...]"
Integrate leadership	3	4	"More specifically, I was surprised by the fact leadership is only linked to risk governance capacity?!"
Integrate technological and technical aspects	3	3	"Technological challenges are not mentioned, yet this is a key issue in the public sector right now and weaves through every other area."
Make it simpler	5	5	"Overly complex to follow and see empirical and practical implications."
Define capacities more	4	5	"I would recommend that you clarify your concept of innovation capacities as compared to or influenced by that of dynamic capabilities."

Appendix 3: Synthesis of the innovation phases of the preliminary framework

Phase	What	How	Main Challenges	Who
Idea emergence	Identifying problems and opportunities, and generating ideas based on organizational goals and culture.	Environment scanning, user empathizing, risk anticipating.	Lack of knowledge, closed culture to new ideas, lack of incentives, lack of idealism.	Every actor, particularly front-line bureaucrats.
Idea selection	Selecting ideas that will be pursued.	Techniques of ideas' translation into potential projects.	High degree of uncertainty, lack of negotiation, compromise, resources and pragmatism.	Every actor, particularly teams (e.g. working groups/managers).
Implementation	Implementing the selected ideas, changing routines.	Refining, prototyping, testing, pilot projects, financing.	Resistance to change, lack of evidence, transparency and sense making.	Every actor, particularly leaders (administrative and political leaders).
Diffusion and re-adjustment	Diffusing the innovation to other organizational or network actors, and readjusting.	Connections between potential adopters and the actors of innovation.	Risk aversion, lack of success in the previous phase, lack of collaborativeness.	Every actor, but mainly networks central actors.

**Article n°5 : Les treize postulats de
l'innovation publique**

LES TREIZE POSTULATS DE L'INNOVATION PUBLIQUE : IDENTIFICATION ET DISCUSSION DANS LE CHAMP DE LA SANTÉ

Owen Boukamel et Yves Emery

De Boeck Supérieur | « Innovations »

2019/3 N° 60 | pages 15 à 41

ISSN 1267-4982

ISBN 9782807392809

Article disponible en ligne à l'adresse :

<https://www.cairn.info/revue-innovations-2019-3-page-15.htm>

Distribution électronique Cairn.info pour De Boeck Supérieur.

© De Boeck Supérieur. Tous droits réservés pour tous pays.

La reproduction ou représentation de cet article, notamment par photocopie, n'est autorisée que dans les limites des conditions générales d'utilisation du site ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Toute autre reproduction ou représentation, en tout ou partie, sous quelque forme et de quelque manière que ce soit, est interdite sauf accord préalable et écrit de l'éditeur, en dehors des cas prévus par la législation en vigueur en France. Il est précisé que son stockage dans une base de données est également interdit.

Les treize postulats de l'innovation publique : identification et discussion dans le champ de la santé

Owen BOUKAMEL

*Institut de hautes études en administration publique
Université de Lausanne (Suisse)
owen.boukamel@unil.ch*

Yves EMERY

*Institut de hautes études en administration publique
Université de Lausanne (Suisse)
yves.emery@unil.ch*

RÉSUMÉ

Cet article vise à identifier et discuter les postulats véhiculés par la littérature sur l'innovation dans le secteur public. Il s'intéresse plus particulièrement aux organisations de santé. En se basant sur une revue de la littérature (98 études) sur l'innovation publique, treize postulats – affirmations sans preuve empirique – ont été identifiés. Ils portent sur la désirabilité de l'innovation et sur sa raison d'être (le *pourquoi* de l'innovation), sur sa nature (le *quoi*), sur son contexte (le *où* et le *quand*), et sur ses méthodes de développement (le *comment* et *avec qui*). Ces postulats se retrouvent dans la plupart des études analysées, que celles-ci soient consacrées au champ de la santé ou non. Or, le champ de la santé présente des spécificités qui mettent en doute la pertinence de ces postulats. C'est pourquoi ces derniers sont discutés à la lumière de ce champ.

MOTS-CLÉS : Innovation, Secteur public, Postulats, Santé, Critique

CODES JEL : H190

ABSTRACT

The Hidden Assumptions behind Public Sector Innovation: Implications for the Health Sector

This article aims to identify, and discuss the hidden assumptions of the literature on innovation of public organizations, with a special focus on studies

about the health sector. Based on a systematic literature review (98 studies) we identified thirteen hidden assumptions on public sector innovation. These assumptions concern the desirability of public innovation and its legitimacy (the *why* of innovation), its nature (the *what*), its context (the *where* and *when*), and its methods of development (*how* and *with whom*). Our study shows that these assumptions are used in most studies, whether they are devoted to the health sector or not. However, the health sector has specificities that question the relevance of these assumptions. For this reason, the hidden assumptions are discussed in the light of this sector.

KEYWORDS: Innovation, Public Sector, Hidden Assumptions, Health, Critical Approach

JEL CODES: H190

Cet article vise à identifier et discuter les postulats véhiculés par la littérature sur l'innovation des organisations publiques. Il s'intéresse plus particulièrement aux organisations actives dans le champ de la santé.

De nos jours, l'innovation revêt une connotation méliorative et il est courant de tenir un discours favorable à son développement, dans tout type d'organisation. Mais cela n'a pas toujours été le cas. Pendant des siècles, l'innovation était une menace pour la stabilité (Godin, 2015). Avec l'avènement de la révolution industrielle, puis l'émergence des théories schumpetériennes sur la destruction créatrice, l'innovation est devenue synonyme de modernité et de progrès. L'Etat n'a pas été épargné par cette tendance, à tout le moins depuis le début des années 2000. *L'innovation* est désormais une valeur constitutive de l'ethos public (Jorgensen, 2007).

Autour de cette question d'innovation publique, une littérature abondante s'est développée depuis une vingtaine d'années (de Vries, Bekkers, Tummers, 2016). Praticiens comme scientifiques affirment qu'aujourd'hui le secteur public n'a pas le choix : il doit innover. Toutefois, au motif de cet « impératif » d'innovation (Daglio, Gerson, Kitchen, 2015), cette littérature est souvent peu critique vis-à-vis de certains postulats fréquemment mobilisés. Ainsi, les motivations sous-jacentes à l'innovation, le bien-fondé et la valeur ajoutée des démarches soutenant l'innovation sont pris comme des acquis, des évidences qu'il n'est pas nécessaire de discuter.

Or tout questionnement scientifique devrait débattre de tels *postulats* – le concept que nous allons retenir dans cette recherche – pour apprécier le développement de la connaissance dans un domaine précis, ici l'innovation publique. Ce constat s'opère tout spécialement pour le secteur de la santé, singulier à plusieurs égards : pluralisme des institutions, des métiers et des acteurs, complexité des technologies ou encore attentes fortes en termes de

fiabilité et de continuité de service. Ces particularités font de la santé un champ complexe et spécifique du point de vue de l'innovation. Il est donc intéressant de discuter les postulats de l'innovation publique à la lumière des particularités de ce secteur édifiant pour notre analyse.

Le postulat est défini comme une « *proposition que l'on demande d'admettre avant un raisonnement, que l'on ne peut démontrer et qui ne saurait être mise en doute* », ou encore comme un « *principe de base, qui ne peut être mis en discussion* »¹. Il ressort de ces définitions à la fois l'idée que le postulat devrait être pris comme une affirmation non discutable, au fondement de l'argumentation ou de la posture intellectuelle adoptée, et d'autre part que le postulat n'est pas (ou difficilement) démontrable. L'histoire de la connaissance et le développement des sciences fourmillent d'exemples qui illustrent le foisonnement de postulats, qui parfois s'érigent en paradigmes pris comme véridiques et définitifs (Kuhn, 1983). Or identifier et déconstruire ces paradigmes est à la base de la connaissance et du raisonnement scientifique, ce que Popper a défini comme la réfutabilité de la connaissance (Popper, 2005). Serions-nous entrés dans une période marquée par ce que nous pourrions appeler « *le paradigme de l'innovation publique* » (au sens de Kuhn (1983)), c'est-à-dire une période dans laquelle l'innovation publique est prise comme une évidence non démontrable et non questionnable, les seules énigmes à résoudre étant liées à la manière de susciter et développer l'innovation dans les organisations publiques ?

Dans cette optique, les deux principales questions de la présente recherche sont les suivantes :

- Quels sont les postulats qui ressortent d'une part de l'examen de la littérature contemporaine sur l'innovation publique, et d'autre part de celle relevant spécifiquement du champ de la santé ?
- Comment ces postulats résonnent-ils dans le contexte de la santé : quels *a priori* et quelles conséquences engendrent-ils pour ce champ d'action publique ?

Pour répondre à ces questions de recherche, cette étude ambitieuse d'identifier et de décrire les principaux postulats présents dans la littérature sur l'innovation publique, en général et dans le champ de la santé plus spécifiquement. Puis dans un second temps, d'interroger et de déconstruire ces postulats en mobilisant plusieurs approches critiques issues de l'épistémologie, à la lumière des spécificités du champ de la santé.

1. *Dictionnaire Larousse* en ligne : <https://www.larousse.fr/dictionnaires/francais/postulat/62959> (consulté le 16/04/2019).

La première section revient plus en détail sur les éléments de cette problématique à travers un état de la recherche portant sur l'innovation publique en général, l'innovation dans le champ de la santé et sur le développement de la connaissance en lien avec la question des postulats. La deuxième section détaille la méthode d'identification des postulats, la troisième présente les résultats et la quatrième les discute dans le champ de la santé, en mobilisant des approches critiques complémentaires sur le développement de la connaissance.

État de la recherche

L'émergence de l'innovation dans la littérature sur l'administration publique

Depuis une vingtaine d'années, la littérature consacrée au phénomène d'innovation au sein du secteur public se développe à toute vitesse (de Vries *et al.*, 2016 ; Taylor, 2018). Cette littérature doit son essor à l'idée selon laquelle l'administration ne devrait plus se contenter de soutenir l'innovation du secteur privé mais devrait innover *par* et *pour* elle-même. Les organisations publiques devraient développer une capacité d'innovation afin de répondre à une multitude de changements dans leur environnement, politiques, technologiques et sociaux, qui se manifestent également par les attentes nouvelles de leurs usagers, tout en devant faire face à des ressources (notamment budgétaires) durablement réduites (Borins, 2006 ; Boukamel, 2017 ; Osborne, Brown, 2011a).

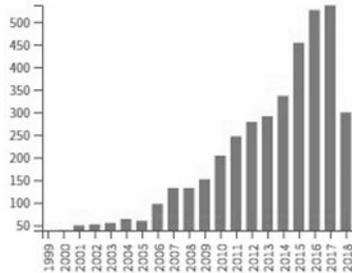
Le développement de cette littérature est rapide comme le montre l'évolution du nombre de publications associées aux mots *innovation public sector* (Figure 1).

La littérature foisonne d'exemples d'organisations publiques innovantes (Townsend, 2013) et profitant des nombreux bienfaits (*outputs*) de l'innovation (de Vries *et al.*, 2016).

L'émergence d'une littérature sur l'innovation publique dans le champ de la santé

La littérature sur l'innovation publique est plurielle. Elle s'intéresse à tous les domaines de politiques publiques (éducation, mobilité, citoyenneté, etc.), à tous les échelons (national, local, etc.), et à tous les types d'organisations (parapubliques, publiques, etc.). Au sein de ce grand ensemble, il est

Figure 1 - Nombre de publications associées aux mots *innovation public sector* depuis 1999 (source : *web of science*, consulté le 5 septembre 2018)



un *corpus* qui se penche plus spécifiquement sur l'innovation publique en prenant comme terrain de recherche le secteur de la santé². À l'instar de la littérature générique, celle sur l'innovation dans le champ de la santé s'est développée rapidement. Sur les 636 publications se rapportant aux mots *innovation health public sector* publiés entre 2000 et 2018, environ la moitié (308) ont été publiées entre 2014 et 2018³. Cette littérature grandissante est très hétéroclite : elle va du management aux sciences du vivant en passant par les technologies médicales. Dans cette littérature, apparaissent des conceptions différentes de l'innovation, tantôt vue comme une opportunité d'adapter l'organisation ou le système en place, tantôt comme un moyen de faire mieux avec moins de ressources, tantôt comme le véhicule de réformes managériales. C'est notamment le cas pour les innovations de type *processus managériaux* qui sont souvent associées à la Nouvelle Gestion Publique (NGP) comme nous allons le voir (de Vries *et al.*, 2016 ; Hansen, 2011).

Les spécificités de l'innovation dans le contexte du champ de la santé

La littérature sur l'innovation publique se développe donc, avec dans son sillage, celle sur l'innovation dans le champ de la santé. Néanmoins, ce champ présente de nombreuses particularités qui en font un espace de l'innovation singulier au sein des pays développés (OCDE, 2017).

Parmi les principales singularités, le champ de la santé est un espace marqué par un grand pluralisme des acteurs (administratifs, soignants, médicaux,

2. Parce qu'il est largement régulé par les politiques publiques, le champ de la santé est considéré comme appartenant au secteur *public* (au sens large), même si selon les pays la proportion d'acteurs public/privé peut varier sensiblement.

3. Source : Web of Science, consulté le 06.09.2018

industriels et politiques), des institutions (hôpitaux, institutions de soins à domicile, etc.) mais également des objectifs (politique publique, expérience patient, contrôle des coûts, technicité, etc.) (Denis, Lamothe, Langley, 2001 ; Grenier, Bernardini-Perinciolo, 2015). Ce pluralisme complique les processus d'innovation, notamment parce qu'il complexifie la prise de décision (Friedland, Alford, 1991 ; Nobre, 2013).

Par ailleurs, le champ de la santé publique a été bouleversé par les principes et outils de la NGP et de manière générale, par les réformes relevant de la managérialisation (Rosenberg Hansen, Ferlie, 2016). En parallèle, les institutions de ce champ font les frais de pressions budgétaires, malgré l'ampleur des missions qui leur sont confiées (Cleeren, Lamey, Meyer, Ruyter, 2016). L'introduction de ces approches managériales et économiques suscite encore des tensions avec les logiques métier préexistantes, aux niveaux organisationnel et individuel (Grenier, Bernardini-Perinciolo, 2015).

Subséquent à cette managérialisation et du fait de la cohabitation manifeste des acteurs publics et privés dans ce secteur, le champ de la santé est marqué par l'hybridité des organisations et des métiers (Gallouj, Merlin-Brogniart, Moursli-Provost, 2015 ; Louise, Anneke, 2009) : les frontières entre les secteurs privé et public s'effacent progressivement (Christensen, Lægreid, 2011 ; Denis, Ferlie, Van Gestel, 2015 ; Emery, Giauque, 2014).

L'omniprésence des questions éthiques dans le champ de la santé s'ajoute à la complexité globale et à la singularité du champ vis-à-vis de l'innovation. Ces questions rendent, par exemple, la collecte de données, si utile à l'innovation, délicate (Vayena, Salathé, Madoff, Brownstein, 2015). Dans le même registre, la prise de risque, fréquemment associée à l'innovation (Boukamel, Emery, 2018 ; Osborne, Brown, 2011b ; Townsend, 2013) est épineuse dans les institutions de santé publique car nombre de leurs processus touchent la vie humaine.

Par ailleurs, l'ambidextrie contextuelle – qui consiste à impliquer tous les acteurs dans les activités d'exploitation mais également d'exploration ou d'innovation (Boukamel, Emery, 2017 ; O'Reilly, Tushman, 2013 ; Palm, Lilja, 2017) – semble difficile à développer dans les institutions de santé. Entre autres le manque de personnel, récurrent dans ce champ, pourrait contraindre les corps opérationnels à se consacrer exclusivement à l'exploitation et à délaisser l'innovation. Déconnectées de la conception, les personnes censées utiliser l'innovation ont parfois du mal à se l'approprier (Ologeanu-Taddei, Gauche, Morquin, Bourret, 2015).

Enfin, on peut mentionner la multiplicité des rythmes au sein de ce champ, entre le temps long de la recherche médicale et pharmaceutique et le temps court, voire urgent, des opérations quotidiennes.

Toutes ces particularités font de la santé un champ complexe et particulièrement intéressant pour discuter des postulats identifiés dans la littérature sur l'innovation publique.

Une littérature peu critique sur ses postulats

Le « comment » de l'innovation en dépit du « pourquoi »

Le corpus de recherches théoriques et empiriques sur l'innovation des organisations publiques publié dans les revues internationales, est majoritairement constitué de contributions d'origines anglo-saxonne, scandinave ou néerlandaise. Ces recherches s'inscrivent avant tout dans des ontologies fonctionnalistes et positivistes. Le constat est le même pour la littérature sur l'innovation dans le champ de la santé publique, même si les contributions francophones (principalement françaises et québécoises) sont plus nombreuses. L'objectif fréquemment mentionné dans ces études est celui de comprendre *comment* l'innovation se développe dans les organisations publiques. Pour cette littérature, il paraît évident que l'innovation publique est à la fois *nécessaire et positive*. La forte présence de communications non académiques témoigne d'ailleurs de l'importance de cette problématique aux yeux des institutions et des consultants, tels que l'OCDE, ou les *labs* d'innovation publique (Daglio, Gerson, Kitchen, 2015 ; Mulgan, 2014 ; OECD, 2017). On y voit le résultat de l'association, implicite ou explicite, entre innovation et modernisation de l'Etat, couple indispensable pour relever les défis de la société contemporaine, comme en témoignent les paragraphes introductifs de très nombreux articles sur l'innovation publique (Damanpour, Schneider, 2009 ; de Vries *et al.*, 2016). Sous l'impulsion des changements technologiques, la société se transforme et appelle en réponse apparemment inéluctable, un gouvernement digital (*Digital era government* ou *e-government* (Dunleavy, Margetts, Bastow, Tinkler, 2005)) et une *cyber-administration*.

L'innovation semble donc non discutable et évidente et par essence neutre du point de vue axiologique, au sens de ne pas porter de valeurs spécifiques. La question de la finalité de l'innovation, le *pourquoi innover* dans l'administration publique, est souvent mise de côté. Or le développement de la connaissance devrait précisément éviter de prendre pour acquis des affirmations évidentes en apparence, mais plutôt les poser en hypothèses à démontrer (Popper, 2005). Le progrès de la connaissance est basé sur la validation ou l'invalidation d'hypothèses, qui sont au fondement de la démarche scientifique. Les impératifs de cette démarche apparaissaient déjà dans les travaux de Descartes, dont le premier principe de la Méthode est formulé ainsi : « *ne recevoir jamais aucune chose pour vraie que je ne la connusse évidemment comme*

telle [...] » (1637). Dans cette optique, le postulat n'a pas de raison d'être, puisqu'une fois démontré par des études empiriques, il passerait à l'état de principe, de théorie ou de loi et ferait partie de la connaissance. Le caractère très fragile des postulats, mais également des principes et règles démontrés, apparaît dans toute sa splendeur à travers l'histoire. Les sciences de l'épistémologie montrent bien comment les paradigmes dominants d'une époque imprègnent l'ensemble de la connaissance produite à ce moment et sont délaissés lorsqu'apparaît un nouveau paradigme.

La question du *pourquoi* de l'innovation dans l'administration publique est d'autant plus pertinente que l'innovation, la souplesse organisationnelle et l'adaptabilité prônées par cette littérature, sont des concepts qui peuvent entrer en dissonance avec les principes fondateurs de l'administration publique remontant aux travaux de Max Weber, parmi lesquels la contrôlabilité, la prédictibilité, et l'application stricte des règles qui régissent l'action publique, que seules les institutions démocratiques peuvent décider de modifier.

Aussi, dans cette recherche de la connaissance, nous souhaitons identifier et discuter les postulats, implicites ou explicites, qui apparaissent dans la littérature sur l'innovation publique.

Une littérature construite en gap-spotting

Il ressort que l'essentiel de la littérature sur l'innovation publique se construit de manière incrémentale, selon une logique de *gap-spotting*. Celle-ci consiste à identifier des manquements dans la connaissance et à les combler selon une stratégie de réflexion *ad hoc*. Une pratique qui n'interroge pas les postulats de base. Or, il est des auteurs qui montrent l'inanité du savoir scientifique lorsqu'il est érigé de cette manière, sans interroger les postulats fondateurs qui y sont mobilisés (Alvesson, Sandberg, 2011 ; Kuhn, 1983 ; Nizet, Pichault, 2015 ; Sandberg, Alvesson, 2011 ; Thietart, 2014). En lieu et place du *gap-spotting*, Alvesson, Sandberg (2011) proposent une construction de la connaissance découlant d'une problématisation, elle-même fondée sur l'identification et la discussion des postulats dominants d'un champ de connaissance.

Un concept porteur de valeurs

Quant à la neutralité du phénomène d'innovation dans les organisations publiques, nous l'avons dit, l'innovation est de nos jours clairement connotée positivement. Elle est porteuse, implicitement ou explicitement, d'amélioration (Godin, 2015). Cependant le progrès supposé de l'innovation doit être relativisé, car non seulement les résultats positifs escomptés ne sont pas toujours atteints, mais aussi parce que ces résultats dépendent bien souvent

des acteurs qui peuvent se les approprier (Crozier, Friedberg, 1977), idée déjà présente dans la destruction créatrice de Schumpeter. Rouillard et Caron (2015) montrent de manière éloquentes combien les innovations dans le secteur public peuvent, par exemple, aboutir à une détérioration des rapports et conditions de travail. D'autre part, l'innovation publique est fréquemment associée à la modernisation et au courant qui l'a portée ces vingt dernières années, à savoir la NGP (Pollitt, Bouckaert, 2011). Or, nombreux sont les auteurs qui soulignent que la modernisation liée à la NGP n'est pas neutre d'un point de vue idéologique (Bezes, 2008 ; Fortier, 2014 ; Hufty, 1998 ; Rouban, 2004). Dans la même veine, et même si les critiques sont moins nombreuses du fait de l'émergence récente de ce nouveau « paradigme », la *nouvelle gouvernance publique* (Osborne, 2006) et le management par la valeur publique (Bryson, Crosby, Bloomberg, 2014) sont également sujets aux critiques (Chohan, Jacobs, 2017).

Au final et sans poursuivre ici une argumentation qui aurait pu être bien davantage étoffée, nous retenons à ce stade que l'innovation est manifestement porteuse de valeurs et que son caractère positif n'est pas toujours démontré par des recherches empiriques.

Ces réflexions critiques serviront à discuter les principaux postulats identifiés par la méthode suivie dans cette étude, qui est présentée dans le paragraphe suivant.

Méthode

Afin d'extraire les postulats dominants de la littérature sur l'innovation publique, il a fallu rassembler un corpus complet et pertinent d'articles scientifiques. Cette revue de littérature s'appuie sur la méthode de *systematic review* en quatre étapes, décrite par Grant, Booth (2009).

Étape 1 : Exploration de la littérature

Un large répertoire d'études sur l'innovation publique a tout d'abord été rassemblé. Pour ce faire, nous avons tout d'abord recherché des travaux sur les bases de données en ligne *Web of Science* (WOS), *Science Direct* (SD) et *Google Scholar* (GS), avec les mots-clés [*innovat* public sector*], puis [*innovat* public services*] car les deux dénominations peuvent se trouver dans la littérature anglophone ; ensuite en français [« innovation publique »] puis [« innovation services publics »] ; et enfin plus spécifiquement sur l'innovation dans le champ de la santé avec [*public innovation health*], l'idée étant d'identifier

des postulats sur l'innovation publique du champ de la santé. Les résultats de cette première exploration de la littérature apparaissent dans le Tableau 1.

Tableau 1 – Recueil de références

	Mots-clés	Innovat* public sector	Innovat* public services	innovation publique	innovation services publics	public innovation health
Bases de données en ligne	WOK (recherche par titre)	277	247	1	0	131
	SD (par mots-clés)	92	133	0	0	0
	GS (par titre)	85	15	15	2	7

Comme cette première recherche n'a engendré que peu de résultats sur l'innovation dans le champ de la santé et que ces résultats étaient principalement de type innovations médicales et pharmaceutiques, nous avons donc ciblé des revues d'Administration Publique. Nous avons sélectionné les cinq meilleures revues d'Administration Publique selon le Scimagojr (*H index*)⁴ : *Administrative Science Quarterly*, *Journal of Public Administration Research and Theory*, *Public Administration Review*, *Public Administration* et *Journal of European Policy*. Le mot-clef était [*innovation healthcare*]. Il est à noter que ce recueil complémentaire, se concentrant sur des revues anglophones, est susceptible d'engendrer une surreprésentation de références anglophones, ce qui constituerait une limite qu'il est d'ores et déjà utile de mentionner. Le résultat de cette démarche complémentaire apparaît dans le Tableau 2.

Tableau 2 – Recueil complémentaire de références

	Mots-clés	innovation healthcare
Les cinq meilleures revues d'administration publique (<i>H index</i>)	ASQ	57
	JPART	24
	PAR	58
	PA	81
	JEPP	16

À ce stade, nous avons ainsi rassemblé 1241 études.

4. <https://www.scimagojr.com/journalrank.php?category=3321>, recherche le 04.07.2018. Ces mêmes revues apparaissent en haut du classement pour les revues d'administration publique de la FNEGE : <https://fr.calameo.com/read/001930171df650a182b95>.

Étape 2 : Critères d'inclusion

Dans une deuxième phase, nous avons établi des critères formels destinés à sélectionner les études à inclure dans notre revue de littérature :

- Les études devaient être uniquement des articles de revues scientifiques pertinentes qui ont été révisés par les pairs.
- Ces articles devaient avoir été publiés entre 2000 et 2018, période reflétant le réel essor de l'innovation publique (de Vries *et al.*, 2016).
- Ils devaient concerner uniquement l'innovation au sein du secteur public.
- Leur titre devait comporter le mot « innov* ».
- Les articles devaient être rédigés en anglais ou en français.

Étape 3 : Constitution du corpus d'études

Nous avons tout d'abord exclu les doublons de la base de données. Ensuite, nous avons appliqué les critères d'inclusion sur la base du nom de l'article, de la date ou du statut de publication. De nombreux livres, thèses, communications de conférence, rapports ont été exclus. Ont été écartés par ailleurs, certains papiers traitant non pas de l'innovation publique mais de l'innovation privée soutenue par les politiques publiques. Enfin, les publications d'avant l'an 2000 ont été exclues. En troisième lieu, les critères d'inclusion ont été appliqués aux références restantes sur la base de la lecture des résumés et parfois des textes intégraux. Il est apparu notamment que certains articles étiquetés comme articles de revues scientifiques, s'avéraient être des opinions ou éditoriaux ou encore des recensions d'ouvrages.

Au final, sur les 1241 études rassemblées en premier lieu, nous en avons conservé 98 après avoir appliqué les critères d'inclusion. Ces études sont listées en Annexe 1.

Parmi ces 98 études, 21 se penchent théoriquement et/ou empiriquement plus spécifiquement sur l'innovation au sein du champ de la santé. Ce corpus dédié à la santé est majoritairement d'origine anglo-saxonne (les premiers auteurs de 9 sur les 21 études proviennent d'universités australiennes, américaines ou britanniques) ; mais aussi scandinaves (4 sur 21), allemandes (3 sur 21) ou encore francophones (2 sur 21). Notons que la prédominance des publications anglo-saxonnes reflète une partie de la réalité mais elle est aussi favorisée par notre recueil complémentaire de références, lequel se base sur les cinq revues les plus citées dans le champ, qui sont toutes anglo-saxonnes. Ces études sur la santé ont été publiées entre 2005 et 2018. Elles sont accolées d'une étoile (*) dans la liste des 98 références (Annexe 1).

Étape 4 : Identification des postulats

Afin d'identifier les postulats, nous avons importé les 98 articles sélectionnés dans le logiciel Nvivo®. Le codage s'est fait selon une stratégie inductive (Glaser, Strauss, 1967), à la suite d'un codage simultané de deux articles choisis aléatoirement dans le corpus et de leur mise en commun par les deux auteurs de la présente recherche. Cette stratégie de codage s'est établie en trois temps.

1. Tout d'abord nous sélectionnons les phrases qui allaient être codées. Pour ce faire nous recherchions le mot « innov* » dans les articles et gardions les cinq phrases qui avoisinaient le mot « innov* » au sein des articles, soit la phrase contenant le mot, les deux phrases avant et les deux phrases après. Cette technique nous a permis d'être plus efficaces pour cibler les postulats car nombreux étaient les extraits qui ne traitaient pas d'innovation.

2. Ensuite nous procédions à un codage primaire dans lequel nous codions en méta-nœud les concepts associés par les auteurs à l'innovation publique, sans considération sur le type de lien à ce stade (causalité, corrélation, etc.). Par exemple, les méta-nœuds issus de ce codage de premier ordre étaient : « technologie et innovation publique » ou « citoyens et innovation publique ».

3. Dans un troisième temps, nous appliquions un codage secondaire à l'intérieur de chacun de ces méta-nœuds afin de distinguer les postulats au sein d'une même thématique. Pour reprendre les exemples cités, les nœuds du méta-nœud « technologies et innovation publique » pouvaient être « la technologie entraîne l'innovation publique » mais aussi « la technologie est un type d'innovation publique ».

Nous avons tout d'abord codé les articles non spécifiques au champ de la santé. Parmi ce corpus, 21 articles sélectionnés aléatoirement ont été codés avant d'arriver à saturation des arguments (Miles, Huberman, 1994). Ensuite, la totalité des 21 articles spécifiques à l'innovation dans le champ de la santé a été codée. Au total, 42 articles du recueil ont donc été traités. Les postulats identifiés dans ces deux corpus concentriques de littérature sont décrits dans la section suivante et discutés ensuite. Lors de l'identification des postulats, il est apparu que certains d'entre eux n'étaient pas partagés par tous les auteurs passés en revue. À l'inverse, certains postulats se retrouvaient partout. C'est pourquoi nous avons introduit dans notre analyse une appréciation qualitative de la fréquence à laquelle ces postulats se retrouvaient au sein de la littérature générique sur l'innovation publique, puis au sein de la littérature plus spécifique à la santé.

Notons que cette méthode accepte une définition élargie du « postulat » : parfois des phrases identifiées comme des postulats se basent sur des références et ne sont donc pas, *stricto sensu*, des postulats. Pourtant, la présence d'une référence ne prouve pas formellement que l'affirmation avancée a été empiriquement vérifiée, certains travaux qui sont cités comme références n'apportent qu'un éclairage empirique partiel (ou alors il s'agit de contributions théoriques). Cette conception large du postulat peut être considérée comme une limite car elle engendre certainement des cas de faux-positifs (identifiés faussement comme des postulats), mais en contrepartie elle permet de ne rater aucun postulat (pas de faux-négatifs). Notons également qu'une analyse approfondie des postulats par sous-secteur du champ de la santé (public *versus* parapublic, ou hôpitaux *versus* autres secteurs) nous est impossible au regard du petit nombre d'articles qui composerait ces sous-secteurs. C'est pourquoi l'analyse porte sur les postulats du champ de la santé en général.

La littérature mobilisée pour la discussion critique de ces postulats emprunte ses idées aux approches critiques fondées sur les valeurs et les idéologies (Bezes, 2008 ; Fortier, 2010), celles d'obédience sociologique (Durand, Baret, Krohmer, 2018 ; Olivaux, 2016), et celles issues des *Critical Management Studies* (Willmott, 1992). Elles auront pour point commun une critique de la connaissance (Sandberg, Alvesson, 2011) dans le sillage de Kuhn (1983).

Résultats

Nous constatons tout d'abord que les postulats identifiés dans la littérature sur l'innovation dans le champ de la santé ne sont pas très différents des postulats issus de la littérature généraliste sur l'innovation publique. De plus, notre analyse montre que tous les articles du corpus partagent un postulat commun : l'innovation est synonyme de progrès. L'innovation publique serait substantiellement positive et donc désirable. Ce postulat est en quelque sorte un « postulat mère » car de celui-ci vont découler les treize autres postulats que nous avons identifiés.

Ces treize postulats ont été regroupés en quatre grandes « familles » :

1. les postulats portant sur la nature de l'innovation publique (le *quoi*),
2. ceux sur le contexte et l'histoire de l'innovation publique (les *où* et *quand*),
3. les postulats qui s'intéressent aux raisons d'être et à la légitimité de l'innovation publique (le *pourquoi*),
4. et enfin les postulats sur les méthodes et les acteurs du développement de l'innovation publique (les *comment* et *grâce à qui*).

Tableau 3 – Synthèse des postulats identifiés dans la littérature sur l'innovation publique

Familles de postulats	No.	Postulats L'innovation publique est...	Fréquence dans la littérature générique sur l'innovation publique	Fréquence dans la littérature sur l'innovation publique - dans la santé
Le postulat mère : L'innovation est désirable	0	...un progrès.	***	***
Quoi ? Les postulats sur la nature de l'innovation publique	1	...gérable.	**	***
	2	...similaire à l'innovation dans les services.	*	*
	3	...radicale.	*	Inexistant
Où et Quand ? Les postulats sur le contexte, l'histoire et la nature de l'administration publique et de l'innovation	4	...récente.	***	**
	5	...difficile dans l'administration publique.	***	***
	6	...l'affaire du privé.	***	***
Pourquoi ? Les postulats sur les raisons d'être et la légitimité de l'innovation publique	7	...impérative.	***	***
	8	...capable de répondre aux défis.	**	**
	9	...capable d'améliorer l'efficacité.	**	**
	10	...le fruit d'une pression externe essentiellement.	**	**
Comment et grâce à qui ? Les postulats sur les méthodes de développement de l'innovation et ses acteurs	11	...à développer en s'inspirant du secteur privé.	*	*
	12	...portée par un groupe d'acteurs.	**	**
	13	...porté par une approche collaborative.	**	**

Ce découpage en familles structure cette section. Le Tableau 3 synthétise nos résultats en décrivant brièvement le postulat mère ainsi que les treize postulats de la littérature scientifique sur l'innovation publique. Pour chacun de ces postulats, nous précisons le degré de consensus qu'il présente dans la littérature. Certains des postulats sont présents dans la littérature mais rares (*), d'autres sont plutôt fréquents (**), et enfin, certains sont très fréquents (***).

Quoi : les postulats sur la nature de l'innovation publique

Les trois premiers postulats identifiés dans la littérature concernent la nature, la définition et l'essence de l'innovation publique.

1^{er} postulat : l'innovation publique est gérable

Le premier postulat consiste à considérer que l'innovation est mesurable et par conséquent gérable et maîtrisable. Il s'oppose à l'idée que l'innovation serait spontanée et imprévisible. Ce postulat revient logiquement beaucoup dans les études qui analysent l'innovation en tant qu'extrait, mobilisant des intrants et produisant des effets tangibles. Il est fréquent dans la littérature sur l'innovation publique et très fréquent dans la littérature sur l'innovation dans le champ de la santé.

2^e postulat : l'innovation publique est simplement un type d'innovation de service

Le deuxième postulat, moins consensuel que le premier, consiste à considérer que l'innovation publique n'est pas différente de l'innovation privée en cela qu'elle n'est simplement qu'une innovation de service. Cette posture tend à relativiser la frontière entre les secteurs public et privé et renforcer celle entre les innovations de service et les autres types d'innovation. Notons que ce postulat n'est pas partagé par toute la communauté scientifique et semble appartenir à une approche plus économiste de l'innovation.

3^e postulat : l'innovation publique est forcément radicale

Le troisième postulat porte sur la radicalité de l'innovation publique. Selon ce postulat, l'innovation publique serait caractérisée par un changement radicalement nouveau, excluant *de facto* les évolutions incrémentales de la définition de l'innovation. Pour ces auteurs, si le changement incrémental était considéré comme une innovation, alors la frontière conceptuelle avec le concept de changement (ou d'amélioration) serait trop poreuse. Cela dit, à l'instar du précédent, ce postulat ne fait pas l'unanimité dans le champ de recherche, puisqu'il existe *a contrario* des études incluant bel et bien les innovations incrémentales dans le concept d'innovation. Il est même inexistant dans la littérature sur le champ de la santé.

Où et quand : Les postulats sur le contexte, l'histoire et la nature de l'administration publique et de l'innovation

Les trois postulats suivants ont trait au contexte dans lequel évolue l'idée d'innovation publique.

4^e postulat : l'innovation publique est récente

Selon ce postulat, le phénomène d'innovation au sein de l'administration publique (et non pas provenant de l'extérieur pour s'y implanter) serait récent. Plus précisément, il aurait véritablement commencé depuis le début des années 2000 environ. Les auteurs qui se basent sur ce postulat attribuent même ce phénomène à un mouvement global de renouvellement de l'administration publique et plus précisément à une période post-NGP, caractérisée par une distanciation avec les réformes managériales de l'administration qui ont marqué le dernier quart du XX^e siècle. Alors que ce postulat est très fréquent dans la littérature générique, il l'est moins dans la littérature consacrée au champ de la santé.

5^e postulat : l'innovation publique est particulièrement difficile à implémenter dans l'administration publique

Le cinquième postulat suppose que la « nature » de l'administration publique, par le biais de sa structure légale et bureaucratique, sa culture aversive au risque, ses faibles incitations à innover et son *ethos*, serait intrinsèquement peu favorable à l'innovation. Pour cette raison l'innovation y serait particulièrement difficile à développer. Notons que ce postulat est particulièrement répandu dans la littérature.

6^e postulat : l'innovation est historiquement l'affaire du secteur privé

Le sixième postulat affirme que l'innovation est historiquement un phénomène propre au secteur privé (cet argument entre en résonance avec l'argument précédent car le secteur privé aurait quant à lui, une nature favorable à l'innovation). Dans le secteur privé, l'innovation serait une question de survie dans un marché concurrentiel. C'est un postulat très fréquent.

Pourquoi : Les postulats sur les raisons d'être et la légitimité de l'innovation publique

Quatre postulats servent à légitimer l'existence d'innovation publique.

7^e postulat : l'innovation publique devient un impératif

Pour de nombreux auteurs, l'administration serait confrontée à un ensemble de nouveaux défis sociodémographiques, économiques, écologiques et technologiques d'une ampleur inédite. Pour répondre à ces défis, l'innovation deviendrait un « impératif » pour les administrations publiques. Ce

postulat de la légitimité de l'innovation est très répandu dans la littérature. Il apparaît dans la majorité des introductions d'articles.

8^e postulat : l'innovation publique est capable de répondre aux défis posés à l'administration

En lien avec le postulat précédent, affirmer que l'administration doit innover pour répondre à des défis nouveaux revient à également à faire le postulat que l'innovation en tant que telle est en mesure de répondre à ces défis, caractérisés par leur complexité croissante, voire pour certains auteurs par leur propension à être très difficiles à résoudre (Head, Alford, 2015).

9^e postulat : l'innovation publique est capable d'améliorer l'efficacité de l'administration

Parmi ces défis qui rendent « impérative » l'innovation publique, sont souvent mentionnés la pression budgétaire et les besoins d'efficacité. Certaines études postulent que l'innovation serait capable d'améliorer l'efficacité des organisations publiques.

10^e postulat : l'innovation publique est essentiellement le fruit d'une pression externe

Le dixième postulat identifié, en relation avec le « pourquoi de l'innovation », laisse sous-entendre que l'innovation publique serait rendue impérative pour des raisons essentiellement exogènes, c'est-à-dire provenant de l'environnement des organisations publiques (les dits « impératifs »). Les innovations seraient bien moins le fruit d'impulsions provenant de l'intérieur.

Comment et grâce à qui : Les postulats sur les méthodes de développement de l'innovation et ses acteurs.

Enfin, trois postulats résident dans la manière avec laquelle les auteurs tentent de comprendre comment développer l'innovation publique et avec quels acteurs.

11^e postulat : l'innovation publique est à développer en s'inspirant du secteur privé

Le onzième postulat identifié contient l'idée selon laquelle les organisations publiques devraient pour innover s'inspirer de pratiques émanant du secteur privé. Cette idée rejoint le sixième postulat qui attribue la paternité de l'innovation au secteur privé. Notons que ce postulat n'est que modérément

répandu dans la littérature : il existe *a contrario* des auteurs qui revendiquent également une spécificité publique de la « gestion » de l'innovation (malgré tout, ces deux approches partagent le postulat premier : l'innovation publique est gérable).

12^e postulat : l'innovation publique est portée par un groupe d'acteurs

Le douzième postulat est fortement répandu et se base sur l'idée selon laquelle l'innovation publique serait portée par un groupe d'acteurs avant tout (tantôt les managers, les leaders, les employés publics ou encore des acteurs externes tels que des consultants, des *think tanks*, etc.). Gérer l'innovation consisterait entre autres à s'appuyer sur les capacités, compétences ou comportements de l'un de ces groupes d'acteurs.

13^e postulat : l'innovation publique est portée par une approche collaborative

Enfin, le treizième postulat, issu d'une littérature plus récente, part du principe que l'innovation publique repose sur une approche ouverte de l'administration, qui mobilise notamment les collaborations entre acteurs et institutions. Les auteurs qui postulent cela ont tendance à inscrire également l'innovation publique dans une approche post-NGP et donc partagent le quatrième postulat. Notons que cette approche est particulièrement développée chez les auteurs d'Europe du Nord (notamment des Pays-Bas).

Discussion

Comme nous l'avons vu, nos résultats montrent que les postulats présents dans la littérature sur l'innovation dans la santé sont largement similaires à ceux véhiculés par la littérature générique. Cela malgré les spécificités du champ de la santé. Ce qui suggère que ces dernières sont peu prises en considération, ou qu'elles n'ont pas d'impact véritable sur le thème de l'innovation, ce qui serait pour le moins surprenant.

Dans les sous-sections suivantes, nous discutons donc les postulats identifiés dans la littérature à l'aulne des spécificités du champ de la santé. Au total, huit postulats sont discutés : certains d'entre eux car ils sont particulièrement peu pertinents dans l'étude de l'innovation au sein de la santé et donc que leur usage mériterait d'être questionné, d'autres, à l'inverse, sont discutés parce qu'ils pourraient être plus importants encore pour le champ de la santé qu'ils ne le sont ailleurs.

Le postulat mère (0) et le contexte de la santé : l'innovation n'est pas toujours désirable

Depuis les travaux de Schumpeter, l'innovation est vue comme un vecteur de progrès (Godin, 2015). Toutefois, si elle peut permettre des avancées, elle est rarement positive pour tous les acteurs concernés, surtout dans le domaine de la santé, sanctuarisé par les règles de l'éthique (Jordan, 2014). Trois exemples d'innovation nuancent le postulat de la désirabilité.

- La course aux équipements technologiques des organisations sanitaires peut parfois entraîner une tendance à surutiliser ces technologies afin de les rentabiliser.
- Les innovations qui concernent le management ou le financement du système sanitaire peuvent parfois nuire à la qualité des soins. C'est le cas, au moins en partie, des réformes qui ont introduit un financement par forfait fixé selon le diagnostic, aussi appelé tarification à l'activité ou *Diagnosis-Related Group* (DRG), et qui ont été présentées comme des innovations. Ces changements ont contribué à l'introduction de logiques de coûts et de compétitivité entre acteurs de la santé, ainsi qu'à une clientélisation du patient, créant *in fine* des tensions avec les logiques métiers de la chaîne de santé (Askfors, Fornstedt, 2018). De surcroît, cette recherche d'économie et d'efficacité par pathologie traitée a pu contribuer à la réduction des durées de séjour hospitalier (Batifoulier, Castiel, Bréchat, 2017) et donc éventuellement à une baisse globale de la qualité des soins.
- Enfin, l'informatisation des pratiques médicales (comme par exemple la télémédecine, ou médecine à distance) peut concourir à la dépersonnalisation de la relation patient-soignant et donc à diminuer la qualité des soins du point de vue du patient (del Río Carral, Roux, Bruchez, Santiago-Delefosse, 2017).

Il apparaît ainsi que l'idée selon laquelle l'innovation est forcément désirable doit être nuancée, *ad minima* dans le champ de la santé, où les intérêts des acteurs en présence peuvent être très différents.

Le postulat de la radicalité (3) de l'innovation difficile à concevoir dans le champ de la santé

Dans le champ de la santé, les innovations radicales sont rares, notamment car les risques humains sont importants. L'innovation radicale y paraît délicate, à tout le moins lorsqu'en bout de processus se trouvent les patients. Par ailleurs, les activités médicales et de soins répondent la plupart du temps à des protocoles standardisés et une innovation radicale reviendrait à revoir

ces protocoles sur toute la chaîne de soins et de formation des professionnels. À l'inverse, de nombreuses innovations dans le champ de la santé sont incrémentales, *ad hoc*, et décentralisées. C'est ce que suggèrent les auteurs du concept de « bricolage » dans les institutions de santé (Bloch, Bugge, 2013 ; Fuglsang, Sørensen, 2011). Ceci questionne les définitions de l'innovation qui se fondent sur la radicalité, car selon ces dernières, il n'y aurait pas ou peu d'innovation dans le champ de la santé. Il convient de s'interroger sur cette dissonance et, par ricochet, d'établir une définition de l'innovation incrémentale qui soit différente des concepts de changement ou d'amélioration. À cet égard, la définition de Rogers (2003) considérant innovant tout ce qui est perçu comme tel par les usagers (peu importe sa radicalité), semble être pertinente.

Les postulats 4-5-11 à la lumière de l'éclatement des frontières entre les secteurs public et privé dans le champ de la santé

Les quatrième (l'innovation est récente dans le secteur public), cinquième (l'innovation est plus difficile pour l'administration publique) et onzième (l'innovation publique doit être développer en s'inspirant du secteur privé) postulats partagent l'idée selon laquelle les secteurs public et privés sont substantiellement différents. Or, cette distinction est très peu pertinente dans le champ de la santé. En effet, ce dernier est marqué par l'hybridité des organisations et des métiers (Grenier, Bernardini-Perinciolo, 2015 ; Louise, Anneke, 2009). Cette hybridité a été introduite par les réformes de managérialisation ; de manière naturelle par la cohabitation des organisations publiques et privées dans ce secteur ; par les logiques d'entreprise en vigueur (telle que la tarification à l'activité) ; ou encore par une certaine concurrence entre prestataires de soins. Par conséquent, cet effacement progressif des frontières entre les secteurs privé et public (Christensen, Lægheid, 2011 ; Denis *et al.*, 2015 ; Emery, Giaque, 2014) questionne cette distinction de nature entre, d'un côté une innovation propre à l'administration publique et d'un autre, une innovation du secteur privé. Comme conséquence de cette inadéquation, il est probable que l'étude de l'innovation dans le champ sanitaire soit biaisée par la vision de l'espace trop vite assimilé à un espace spécifiquement public.

Le postulat 4 à la lumière de la forte pénétration de la NGP dans le champ de la santé

Le quatrième postulat, selon lequel l'innovation publique serait un phénomène récent lié au mouvement post-NGP, est présent dans le champ de la

santé –même s'il l'est moins qu'ailleurs– et n'est pas tout à fait pertinent pour ce champ.

Il semblerait au contraire, que les innovations managériales et de processus dans le champ de la santé soient profondément marquées par la dynamique de NGP (Rosenberg Hansen, Ferlie, 2016) et par des coupes budgétaires les contraignant à une recherche continue de l'efficacité (Cleeren *et al.*, 2016). L'innovation serait un des vecteurs de cette dynamique de réformes initiée dans les années 1980 (Hansen, 2011) et particulièrement au Royaume-Uni où des programmes nationaux ont encouragé les institutions à adopter des innovations managériales dans la lignée de la NGP (de Vries *et al.*, 2016). L'innovation dans la santé paraît ainsi assez éloignée du mouvement récent de type post-NGP orienté vers la gouvernance, l'implication des *stakeholders* et la co-construction, même si elle peut naturellement s'en inspirer.

Les postulats 12-13 à la lumière de la multitude d'acteurs qui compose le champ de la santé

Il y a une autre catégorie de postulats qu'il est bon de discuter, non pas parce qu'ils ne correspondent pas à la réalité du champ de la santé, mais au contraire parce qu'ils s'y appliquent peut-être plus qu'ailleurs, du fait de la multitude des acteurs présents. Il s'agit des douzième (l'innovation publique est portée par un groupe d'acteurs) et treizième (l'innovation est portée par les approches collaboratives) postulats. En effet, un grand pluralisme des acteurs (administratifs, soignants, médicaux, politiques, commerciaux) et des institutions (hôpitaux, institutions de soins à domicile, etc.) caractérise le champ de la santé (Denis *et al.*, 2001). L'innovation publique dans ce champ semble donc être particulièrement tributaire de la collaboration et de l'implication large et efficace des acteurs, et ceci même si elle est portée par un groupe d'acteurs (douzième postulat), ce qui reste à prouver empiriquement.

Conclusion

Dans cette étude, nous sommes partis du constat selon lequel la littérature sur l'innovation publique serait en voie de devenir un colosse aux pieds d'argile. Alors qu'elle se développe à grande vitesse, ses fondations sont rarement questionnées, et donc fragilisées par toute une série de postulats. Dans le sillage de cette littérature générique, le corpus dédié à l'innovation dans le champ de la santé se développe également rapidement, et bizarrement, se fonde sur les mêmes postulats que la littérature sur l'innovation dans les autres secteurs. Dans cet article, nous avons cherché à montrer, à l'exemple

du champ de la santé, que cette dynamique de construction de la recherche est risquée tant elle peut parfois s'éloigner de certaines réalités observables sur le terrain.

La première valeur ajoutée de cette étude se trouve dans l'identification des principaux postulats de la littérature sur l'innovation dans les organisations publiques génériques et dans celles de la santé. Ces postulats sont nombreux et attestent d'un certain nombre de croyances ou d'affirmations fortes, destinées à étayer le mouvement vers l'innovation, Mais il appartient à toute démarche scientifique de systématiquement questionner les postulats, explicites ou implicites, véhiculés par la littérature. L'estimation de la fréquence d'usage de chacun de ces postulats est aussi une valeur ajoutée de notre étude car elle montre que malgré la similitude entre les postulats des deux corpus, il existe des nuances dans la manière avec laquelle des postulats sont utilisés à l'intérieur d'un même champ d'étude. En quelque sorte, le *corpus* dédié à l'innovation publique dans le champ de la santé s'appuie sur les postulats de la littérature globale et les nuance légèrement. Par ailleurs, une valeur ajoutée théorique se trouve dans notre discussion des postulats identifiés. Celle-ci nous a amenés à nuancer la désirabilité de l'innovation : désirable peut-être, mais pour qui ? Et à quelles conditions ? Elle nous a aussi conduit à remettre sur le métier la définition de l'innovation qui, selon nos arguments, ne peut pas se fonder sur la simple radicalité. La définition de l'innovation devrait prendre en compte l'innovation incrémentale pour être complète. Un autre point soulevé dans cet article est celui de la pertinence de distinguer conceptuellement l'innovation publique et l'innovation privée. La porosité de certains domaines de l'administration avec les autres secteurs invite à repenser cette typologie. Enfin, notre article suggère que l'innovation, loin d'être un concept autonome, peut être le vecteur de valeurs déjà vieilles, à l'instar de celles véhiculées par la NGP.

Cette étude a aussi des limites. Parmi celles-ci, on peut citer le parti pris pour une définition élargie du « postulat ». En effet, de nombreuses phrases qui ont été codées au titre de postulat s'appuyaient sur des références scientifiques comme justification. Or, théoriquement un postulat n'en est pas un lorsqu'il dispose de justification empirique. Mais en pratique, une citation n'atteste pas toujours d'une preuve empirique : il peut s'agir d'une étude empirique ou d'un éclairage empirique que partiel. En fait, il est probable que chaque postulat se situe sur un *continuum* entre les deux extrêmes : *aucune preuve empirique* versus *prouvé empiriquement*. C'est pourquoi nous avons choisi de considérer ces affirmations référencées comme des postulats. L'avantage : nous évitons de passer à côté des postulats. L'inconvénient : nous nous exposons au risque d'avoir classé certaines affirmations empiriquement prouvées comme des

postulats. En revanche nous n'avons jamais codé comme des postulats les résultats empiriques propres des articles analysés. Ce risque de faux-positif est donc modéré. Afin d'approfondir cet aspect, il aurait fallu remonter à la source de chacun des postulats identifiés, éventuellement à l'aide d'une carte de co-citations, en allant consulter les références mobilisées. Ce peut être l'objet d'une étude complémentaire.

La deuxième limite se trouve dans la sélection des articles qui composent la revue de littérature. Le choix des critères peut être discuté puisqu'il peut conduire à un biais de sélection. C'est notamment le cas des critères de langues : seules les études en anglais et dans une moindre mesure en français ont été intégrées. Or, il semble que plusieurs études dans d'autres langues soient intégrables à la vue du nombre de publications qu'elles représentent sur le thème de l'innovation publique (par exemple en néerlandais). Un autre critère discutable est le format et le statut des publications. En choisissant uniquement les articles revus par les pairs, il est possible que nous fussions passés à côté de postulats présents dans d'autres formats (comme par exemple les thèses ou les papiers de conférence). Le choix de la date de publication aussi (2000-2018) a peut-être engendré une surreprésentation des articles associant l'innovation et les mouvements de post-NGP massivement traités par la littérature dans cet intervalle et constituerait un biais. Subséquemment, afin d'approfondir l'analyse, il serait pertinent de mener des recherches qui élargissent les critères de sélection des articles (plus de langues, plus de statut de publications, plus d'années).

Enfin, une limite apparaît dans ce qui est entendu en tant qu'organisation de santé dans la littérature. En sélectionnant les articles traitant de la santé, indifféremment du secteur de la santé qu'ils concernaient (hôpitaux de dernier recours, cliniques, soins à domicile, etc...), il est possible que notre analyse ait négligé une variabilité intra-sectorielle des postulats, liée à la diversité des contextes organisationnels que recouvre le champ de la santé. Saisir la variabilité intra-sectorielle dans notre analyse aurait nécessité un nombre d'études sur la santé (ici 21) nettement plus important. Lorsque la littérature sur le sujet sera plus développée, des études complémentaires pourraient ainsi s'atteler à partitionner ses sous-secteurs.

Au final, la présente contribution contribue modestement à porter un regard critique sur la littérature dédiée à l'innovation publique, et à rompre avec la spirale périlleuse de création de la connaissance sur des bases peu robustes. Si l'innovation paraît consubstantielle à la modernisation de la société et à celle, plus spécifique, de l'administration publique, également dans le domaine de la santé, il convient toutefois d'y porter un regard plus systématique, de l'ériger en problématisation plutôt qu'en *gap-spotting* (Sandberg,

Alvesson, 2011), ceci afin d'éviter la tentation de la simplification, de la neutralité idéologique et de la pseudo-connaissance.

RÉFÉRENCES

- ALVESSON, M., SANDBERG, J. (2011), Generating Research Questions through Problematization, *Academy of Management Review*, 36(2), 247-271.
- ASKFORS, Y., FORNSTEDT, H. (2018), The Clash of Managerial and Professional Logics in Public Procurement: Implications for Innovation in the Health-Care Sector, *Scandinavian Journal of Management*, 34(1), 78-90.
- BATIFOULIER, P., CASTIEL, D., BRÉCHAT, P.-H. (2017), La tarification à l'activité : une complexité contre-productive pour la santé des populations, *Les Tribunes de la santé*, 54(1), 61-78.
- BEZES, P. (2008), Le tournant néomanagérial de l'administration française, in Borraz, O., Guiraudon, V. (dir.), *Politiques publiques*, Paris, Presses de Sciences Po, 215-254.
- BLOCH, C., BUGGE, M. M. (2013), Public Sector Innovation: From Theory to Measurement, *Structural Change and Economic Dynamics*, 27, 133-145.
- BORINS, S. (2006), *The Challenge of Innovating in Government*, 2nd edition, IBM center for the Business of Government, Washington, D.C.
- BOUKAMEL, O. (2017), Le rôle des réseaux d'acteurs dans l'innovation publique complexe: le cas du vote électronique dans le canton de Genève, *Politiques et Management Public*, 34(3-4), 267-286.
- BOUKAMEL, O., EMERY, Y. (2017), Evolution of Organizational Ambidexterity in the Public Sector and Current Challenges of Innovation Capabilities, *The Innovation Journal: The Public Sector Innovation Journal*, 22(2).
- BOUKAMEL, O., EMERY, Y. (2018), Les freins culturels à l'innovation dans l'administration publique : Spécificités helvétiques, *Gestion et Management Public*, 6(4).
- BRYSON, J. M., CROSBY, B. C., BLOOMBERG, L. (2014), Public Value Governance: Moving beyond Traditional Public Administration and the New Public Management, *Public Administration Review*, 74(4), 445-456.
- CHOHAN, U. W., JACOBS, K. (2017), Public Value as Rhetoric: A Budgeting Approach, *International Journal of Public Administration*, 1-11.
- CHRISTENSEN, T., LÆGREID, P. (2011), Complexity and Hybrid Public Administration, Theoretical and Empirical Challenges, *Public Organization Review*, 11(4), 407-423.
- CLEEREN, K., LAMEY, L., MEYER, J. H., RUYTER, K. D. (2016), How Business Cycles Affect the Healthcare Sector: A Cross country Investigation, *Health Economics*, 25(7), 787-800.
- CROZIER, M., FRIEDBERG, E. (1977), *L'acteur et le système*, Paris, Le Seuil.
- DAGLIO, M., GERSON, D., KITCHEN, H. (2015), Building Organisational Capacity for Public Sector Innovation, *OECD Conference. Innovating in the Public Sector : From Ideas to Impact*, Paris, France.

- DAMANPOUR, F., SCHNEIDER, M. (2009), Characteristics of Innovation and Innovation Adoption in Public Organizations: Assessing the Role of Managers, *Journal of Public Administration Research and Theory*, 19(3), 495-522.
- DE VRIES, H., BEKKERS, V., TUMMERS, L. (2016), Innovation in the Public Sector: A Systematic Review and Future Research Agenda, *Public Administration*, 94(1), 146-166.
- DEL RÍO CARRAL, M., ROUX, P., BRUCHEZ, C., SANTIAGO-DELEFOSSE, M. (2017), Santé digitale : promesses, défis et craintes. Une revue de la littérature, *Pratiques Psychologiques*, 23(1), 61-77.
- DENIS, J.-L., FERLIE, E., VAN GESTEL, N. (2015), Understanding Hybridity in Public Organizations, *Public Administration*, 93, 273-289.
- DENIS, J.-L., LAMOTHE, L., LANGLEY, A. (2001), The Dynamics of Collective Leadership and Strategic Change in Pluralistic Organizations, *The Academy of Management Journal*, 44(4), 809-837.
- DESCARTES, R. (1637), *Discours de la méthode*.
- DUNLEAVY, P., MARGETTS, H., BASTOW, S., TINKLER, J. (2005), New Public Management is Dead: Long Life Digital-Era Governance, *Journal of Public Administration Research and Theory*, 16(3), 467-494.
- DURAND, S., BARET, C., KROHMER, C. (2018), La sociologie de la traduction comme grille de recherche-intervention : le cas d'un projet de prévention des risques psychosociaux dans un hôpital public, *RIMHE : Revue Interdisciplinaire Management, Homme & Entreprise*, 30(1), 3-28.
- EMERY, Y., GIAUQUE, D. (2014), The Hybrid Universe of Public Administration in the 21st Century, *International Review of Administrative Sciences*, 80(1), 23-32.
- FORTIER, I. (2010), La réforme québécoise inspirée du managérialisme : description et enjeux, *Revue française d'administration publique*, 136, 803-820.
- FORTIER, I. (2014), Ethos public et quête de sens dans cette ère de réforme : le NMP, ses critiques et les luttes pour la reconnaissance d'une spécificité du secteur public, *Revue@GRH*, 9, 157-198.
- FRIEDLAND, R., ALFORD, R. R. (1991), Bringing Society Back In: Symbols, Practices, and Institutional Contradictions, in Powell, W. W., DiMaggio, P. J. (eds), *The New Institutionalism in Organizational Analysis*, Chicago, USA, The University of Chicago Press, 232-263.
- FUGLSANG, L., SØRENSEN, F. (2011), The Balance between Bricolage and Innovation: Management Dilemmas in Sustainable Public Innovation, *The Service Industries Journal*, 31(4), 581-595.
- GALLOUJ, F., MERLIN-BROGNIART, C., MOURSLI-PROVOST, A.-C. (2015), Les partenariats public-privé et leur place dans l'innovation hospitalière : quels enseignements pour le management hospitalier ?, *Innovations*, 46(1), 161-195.
- GLASER, B. G., STRAUSS, A. (1967), *The Discovery of Grounded Theory: Strategies for Qualitative Research*, Chicago, Aldine.
- GODIN, B. (2015), *Innovation: A Conceptual History of an Anonymous Concept*, Working Paper, 2010-21 Project on the Intellectual History of Innovation.

- GRANT, M. J., BOOTH, A. (2009), A Typology of Reviews: An Analysis of 14 Review Types and Associated Methodologies, *Health Information & Libraries Journal*, 26(2), 91-108.
- GRENIER, C., BERNARDINI-PERINCILOLO, J. (2015), Le manager hybride, acteur-passeur et acteur-clôture aux frontières institutionnelles. Analyse d'un médecin-chef de pôle hospitalier, *Revue Française de gestion*, 250(5), 125-138.
- HANSEN, M. B. (2011), Antecedents of Organizational Innovation: The Diffusion of New Public Management into Danish Local Government, *Public Administration*, 89(2), 285-306.
- HEAD, B. W., ALFORD, J. (2015), Wicked Problems Implications for Public Policy and Management, *Administration & Society*, 47(6), 711-739.
- HUFTY, M. (1998), *La pensée comptable. État, néolibéralisme, nouvelle gestion publique*, Paris, PUF.
- JORDAN, S. R. (2014), The Innovation Imperative: An Analysis of the Ethics of the Imperative to Innovate in Public Sector Service Delivery, *Public Management Review*, 16(1), 67-89.
- JORGENSEN, T. B. (2007), Public Values, Their Nature, Stability and Change: The Case of Denmark, *Public Administration Quarterly*, 30(4), 365-398.
- KUHN, T. S. (1983), *La structure des révolutions scientifiques*, Paris, Flammarion.
- LOUISE, K., ANNEKE, F. (2009), Organisational Professional Conflict and Hybrid Clinician Managers: The Effects of Dual Roles in Australian Health Care Organisations, *Journal of Health Organization and Management*, 23(6), 642-655.
- MILES, M. B., HUBERMAN, A. M. (1994), *Qualitative Data Analyses: An Expanded Sourcebook*, 2nd ed, CA, Sage.
- MULGAN, G. (2014), *Le design au service de l'innovation publique et sociale. Performance actuelle et améliorations possibles*, traduit par La 27e Région.
- NIZET, J., PICHault, F. (2015), Des positions épistémologiques aux positions institutionnelles, *Les critiques de la gestion*, Paris, La Découverte, 87-104.
- NOBRE, T. (2013), L'innovation managériale à l'hôpital. Changer les principes du management pour que rien ne change ?, *Revue Française de gestion*, 235(6), 113-127.
- O'REILLY, C. A., TUSHMAN, M. L. (2013), Organizational Ambidexterity: Past, Present, and Future, *The Academy of Management Perspectives*, 27(4), 324-338.
- OCDE (2017), *Panorama de la santé 2017*, Paris, OECD Publishing.
- OECD (2017), *Fostering Innovation in the Public Sector*, Paris, OECD Publishing.
- OLIVAUX, M. (2016), *Évolutions de l'hôpital public français : une approche interprétative par la culture organisationnelle. Le cas de deux centres hospitaliers universitaires*, Thèse de doctorat, Université Aix-Marseille.
- OLOGEANU-TADDEI, R., GAUCHE, K., MORQUIN, D., BOURRET, R. (2015), La capacité d'appropriation, une capacité organisationnelle immatérielle négligée dans l'adoption des systèmes d'information et de gestion, *Innovations*, 47(2), 79-100.
- OSBORNE, S. P. (2006), The New Public Governance?, *Public Management Review*, 8(3), 377-387.

- OSBORNE, S. P., BROWN, L. (2011a), *Handbook of Innovation in Public Services*, Northampton MA, Edward Edgar Publishing.
- OSBORNE, S. P., BROWN, L. (2011b), Innovation in Public Services: Engaging with Risk, *Public Money & Management*, 31(1), 4-6.
- PALM, K., LILJA, J. (2017), Key Enabling Factors for Organizational Ambidexterity in the Public Sector, *International Journal of Quality and Service Sciences*, 9(1).
- POLLITT, C., BOUCKAERT, G. (2011), *Public Management Reform: A Comparative Analysis*, Oxford, Oxford University Press.
- POPPER, K. (2005), *The Logic of Scientific Discovery*, London, Taylor & Francis.
- ROGERS, E. M. (2003), *Diffusion of Innovation*, 5th Edition, New York Free Press.
- ROSENBERG HANSEN, J., FERLIE, E. (2016), Applying Strategic Management Theories in Public Sector Organizations: Developing a Typology, *Public Management Review*, 18(1), 1-19.
- ROUILLARD, C., CARON, I. (2015), Les nouvelles formes de domination dans la bureaucratie, in Emery, Y., Giaucque, D. (dir.), *L'acteur et la bureaucratie au XXIème siècle*, Laval, PUL, 275-298.
- SANDBERG, J., ALVESSON, M. (2011), Ways of Constructing Research Questions: Gap-Spotting or Problematization?, *Organization*, 18(1), 23-44.
- TAYLOR, S. (2018), Innovation in the Public Sector: Dimensions, Processes, Barriers and Developing a Fostering Framework, *International Journal of Research Science & Management*, 5(1), 28-37.
- THIETART, R. A. (2014), *Méthodes de recherche en management*, 4ème édition, Paris, Dunod.
- TOWNSEND, W. (2013), Innovation and the Perception of Risk in the Public Sector, *The International Journal of Organizational Innovation*, 5(3), 21-34.
- VAYENA, E., SALATHÉ, M., MADOFF, L. C., BROWNSTEIN, J. S. (2015), Ethical Challenges of Big Data in Public Health, *PLoS computational biology*, 11(2).
- WILLMOTT, H. (1992), *Critical Management Studies*, Sage Publications (CA).

Article n°6 (chapitre) : Les spécificités contextuelles du changement dans le secteur public : quand l'administration innove.

Les spécificités contextuelles du changement dans le secteur public

Quand l'administration innove

Owen Boukamel, Yves Emery et Armand Brice Kouadio

Résumé

Pour s'adapter aux évolutions sociétales et technologiques, les organisations publiques doivent changer, voire innover. Ces changements s'opèrent dans un contexte public particulier, notamment marqué par une culture peu tournée vers l'innovation et par un fonctionnement rigide souvent politisé qui rendent la gestion du changement bien singulière. Dans ce chapitre, les auteurs développent l'idée selon laquelle l'administration doit s'appuyer sur six capacités collectives pour être en mesure d'amorcer tout changement dans une dynamique d'innovation. En guise d'illustration, un diagnostic de ces capacités collectives ainsi que des pistes d'action sont présentés dans le contexte helvétique.

Pendant longtemps, les organisations publiques paraissaient épargnées par le changement, le rôle de l'État étant d'être le garant d'une stabilité et d'un ordre au sein de la société. Disons-le d'emblée, ce stéréotype relève du mythe, puisque les organisations publiques sont en réalité condamnées à évoluer en affrontant les défis de leur temps (Emery, 2000). Ainsi, les grands paradigmes de gestion qui ont marqué le développement du XX^e siècle tels que le taylorisme, le mouvement de la qualité, la rationalisation budgétaire ou encore l'optimisation des processus

(notamment par le truchement de la nouvelle gestion publique [NGP¹]), ont eu des répercussions considérables dans le secteur public. Parmi les changements majeurs conduits par les organisations publiques, on retrouve de multiples innovations mises à l'agenda dans le contexte post-bureaucratique (Andersen et Jakobsen, 2018). Dans ce chapitre, nous définissons l'innovation publique comme «un processus conduisant à la mise en œuvre d'idées nouvelles, par rapport au contexte dans lequel elles apparaissent, et visant à améliorer les performances de l'action publique, en termes d'efficacité, d'efficacités et de satisfaction des parties prenantes. Ceci afin de créer in fine de la valeur publique» (notre définition est inspirée de celle de l'OCDE [2017, p. 202]).

L'innovation est donc une forme de changement qui implique de la nouveauté, c'est-à-dire une rupture avec le passé. Toute innovation est marquée par une discontinuité, perçue comme *nouvelle* par les acteurs concernés : personnel du secteur public, utilisateurs, etc. (Rogers, 2003). C'est en sa qualité de *changement radical* que l'innovation est un bon révélateur des spécificités contextuelles du secteur public ; car ces dernières sont susceptibles de freiner ou d'activer le changement, de le contraindre ou de le motiver.

Ce chapitre met ainsi en lumière les spécificités du changement dans le secteur public, telles que révélées par l'analyse d'innovations conduites en milieu public. En s'appuyant sur une étude empirique, il présente des pistes d'action pour développer la capacité d'innovation.

2.1/ **Que révèle les caractéristiques de l'innovation sur les spécificités du contexte public ?**

Sans cesse confrontées aux pressions sociétales, politiques et technologiques (lesquelles se trouvent renforcées par la nécessité de transparence et de reddition de comptes [*accountability*]), les administrations publiques sont de plus en plus amenées à changer leurs pratiques en faisant preuve d'innovation, comme le montrent de nombreux rapports au niveau international (Daglio, Gerson et Kitchen, 2015). Bien que multiples et de natures diverses, les principales raisons derrière l'*innovation publique* peuvent être résumées ainsi. Tout d'abord, les organisations publiques

1 Sigle francisé de NPM (*new public management*).

se mettent à innover pour résoudre des problèmes de plus en plus complexes et urgents (tels que le chômage, la sécurité, l'éducation ou encore la santé publique). Les problématiques sous-jacentes à ces besoins s'avèrent elles-mêmes multicausales et enchevêtrées, constituant ce que la littérature qualifie de «*wicked problems*» (Head et Alford, 2015), lesquels renforcent la nécessité d'innover.

L'innovation publique est secondement suscitée par le besoin de garantir des services publics malgré les restrictions budgétaires. Initiée par les crises économiques et financières des années 1980 puis 2000, la rationalisation budgétaire est devenue la nouvelle *doxa* des administrations publiques des pays de l'OCDE². En réalité, le contraste entre les coûts de plus en plus élevés des services publics et la difficulté à les financer représente un levier parmi les plus puissants pour innover, puisque de simples mesures d'économie ne suffisent plus pour répondre aux besoins croissants. Cela dit, si les organisations publiques innover, c'est aussi pour saisir les opportunités offertes par les nouvelles technologies numériques et les réseaux sociaux (Dunleavy *et al.*, 2005). Les évolutions technologiques nourrissent en effet la promesse d'une individualisation, d'une simplification, d'une accélération des services et d'une accessibilité 24/24.

Enfin, les organisations publiques utilisent l'innovation pour incorporer de plus en plus d'acteurs à la gouvernance de l'action publique. Alors que c'était déjà une demande portée par les chantres de la NGP dans leur quête d'efficacité et de performance, l'impératif d'innover apparaît de manière encore plus flagrante dans les nouvelles formes de gouvernance publique (Lindsay *et al.*, 2018). Avec le rôle de plus en plus important joué par diverses parties prenantes de l'action publique, les dirigeants politiques et administratifs mobilisent de plus en plus des modèles participatifs. Il n'est qu'à penser au budget participatif mis en œuvre par la Ville de Québec ou d'autres municipalités à travers le monde.

Comme le précisera la section suivante, tous ces facteurs contextuels de l'innovation publique sont révélateurs des spécificités à prendre en compte pour réussir les changements et les innovations en contexte public.

2 Les débats au niveau européen et nord-américain sur l'urgence de maintenir les déficits budgétaires nationaux en dessous d'un seuil raisonnable du PIB (3% en Europe et déficit 0 au Québec, par exemple) en témoignent.

2.2/ **Changer et innover en considérant les spécificités contextuelles publiques: une approche conceptuelle**

2.2.1/ **Quelles sont ces spécificités?**

De plus en plus, les auteurs soulignent les spécificités du contexte public qui rendent les processus de changement différents de ce que l'on peut rencontrer dans le secteur privé (Hartley, 2005). Relevons tout d'abord la finalité de l'innovation : dans le privé, le principal facteur de l'innovation est la pression concurrentielle et la recherche d'un avantage compétitif (Nelson et Winter, 1982). Dans le secteur public, où la concurrence est bien souvent inexistante, la décision d'innover est davantage interne. Ses objectifs affichés sont la création de *valeur(s) publique(s)* (Mintrom et Luetjens, 2017) pour mieux répondre aux besoins de la société. Le moteur du changement est alors intrinsèque au système politico-administratif, plutôt que le fait d'une pression externe. Les incitations et les « récompenses » découlant potentiellement de ces changements ne sont pas évidentes, hormis pour les acteurs politiques qui peuvent en tirer profit pour leur cote de popularité. Ce qui rend l'entame du changement (innovation) public plus critique. Poussant plus loin l'analyse de cette spécificité contextuelle, la littérature d'inspiration sociologique montre que le changement en contexte public est aussi le résultat d'un mécanisme de survie organisationnelle confinant à l'autoreproduction. Conscients que leur organisation risque de ne pas survivre si leur légitimité n'est plus reconvenue, les bureaucrates déploient certains changements dans leur volonté de relégitimer l'organisation, voire de la rendre indispensable (Dupuy, 1998). Dans ce cas, l'organisation passe du statut de moyen (de production) à la finalité même poursuivie par le changement ; un phénomène démontré il y a longtemps déjà (Blau, 1955).

Deuxième spécificité : le principe de la base légale, typique d'une administration publique indépendante, équitable et prévisible (Weber, 1971). Ce principe limite fortement l'innovation au point de devenir une contrainte rédhitoire. En effet, même lorsqu'il s'agit d'innover, l'action publique doit respecter le principe de la légalité, selon lequel seules les actions prévues par le législateur sont autorisées ; alors qu'en droit privé, tout est autorisé en dehors de ce qui est proscrié par la loi. Ainsi, lorsque la loi ne prévoit pas la possibilité d'innover, notamment par l'octroi d'une marge de manœuvre aux acteurs administratifs, elle s'érige comme une barrière objective difficile à contourner par tous ceux qui aspirent à un

changement. Ce principe du respect de la base légale institue un mode de fonctionnement légaliste et impersonnel qui s'appuie sur des procédures, directives tendant à se renforcer comme un cercle vicieux qui augmente la densité procédurale (Crozier, 1963). C'est la troisième spécificité contextuelle du secteur public.

Dans le même registre, les changements en contexte public ne peuvent pas s'affranchir des grands principes sur lesquels se sont fondés jusqu'ici les services publics. C'est le cas de l'universalité et de l'égalité de traitement attendues dans l'administration. Ces principes contraignent (sans totalement l'empêcher) la possibilité de procéder par projets pilotes, par exemple. Deux autres principes importants sont l'accessibilité et la continuité des services offerts à la population. Même s'ils sont légitimes, ces deux principes peuvent empêcher les organisations publiques de mettre entre parenthèses l'activité de base au profit de l'innovation, surtout pour les services vitaux (santé, social, défense, sécurité, etc.) (Boukamel et Emery, 2017).

Une autre spécificité de l'innovation publique vient du fait que les organisations publiques disposent de frontières organisationnelles plus ouvertes que les entreprises privées (Chesbrough, 2003). Par conséquent, leurs décisions impliquent de nombreux acteurs, internes (politiques et administratifs) et externes (partis politiques, groupes d'intérêts, citoyens, etc.) qu'il s'agit de consulter et souvent de convaincre, au risque de ne voir aucune innovation se concrétiser (Sørensen et Torfing, 2016).

La politisation du changement est aussi intrinsèquement liée au contexte public. Des travaux comme ceux d'Andersen et Jakobsen (2018), ont mis en exergue la politisation, ou du moins la dépendance du changement et des innovations vis-à-vis des processus politiques. Les systèmes de démocratie représentative placent le plus souvent des représentants élus, sinon nommés par leur affiliation partisane, à la tête des grands départements de l'État. Selon leurs affiliations partisans, ces élus doivent concilier les besoins d'innovation et les priorités politiques, ce qui est susceptible d'entraver le processus d'innovation s'il implique une menace pour la popularité des hauts fonctionnaires; s'il va à l'encontre des valeurs au fondement de leur engagement politique (Hartley, 2005); ou encore si l'innovation s'avère trop complexe et difficile à comprendre pour les citoyens (Boukamel, 2017). À l'inverse, lorsque les acteurs politiques font de l'innovation publique une priorité, ils sont capables de dynamiser le processus de changement (Andersen et Jakobsen, 2018).

Contrairement au secteur privé où les effets du changement et de l'innovation sont le plus souvent mesurables par leur influence sur le chiffre d'affaires, le secteur public ne dispose pas de tels indicateurs. Les effets du changement et de l'innovation y sont de ce fait plus difficilement mesurables, dilués dans le temps et sujets à de multiples facteurs d'influence. Cette autre spécificité publique rend le pilotage du changement et de l'innovation plus difficile : en effet, comment gérer un processus sans connaître les effets qu'il produit ?

Une autre spécificité publique importante est le principe de transparence et de reddition de comptes (redevabilité), que l'on ne retrouve guère dans le secteur privé. Comme il est question d'argent public, les citoyens et les médias scrutent les changements avec une attention particulière, et sont prompts à relever les problèmes et à dénoncer les gaspillages. En cas d'échec, la mauvaise presse est assurée. Dans ce contexte, il ne faut pas s'étonner que la prise de risques soit peu populaire, tant auprès des acteurs politiques que des gestionnaires publics, alors qu'elle est souvent nécessaire au changement, et toujours à l'innovation. Ce mécanisme de *scrutiny* (Taylor, 2018), associé à l'absence d'incitation et à un leadership peu tourné vers l'innovation, crée une culture de l'aversion au risque qui rend tout changement *a priori* délicat (Boukamel et Emery, 2018b).

Toutes ces spécificités contextuelles (et la liste n'est guère exhaustive) sont à prendre en considération lors de changements et d'innovations conduits en contexte public.

2.2.2 / Une approche du changement par la capacité d'innovation

Le secteur public contemporain est donc le lieu où l'idée même d'innover prend tout son sens, contrairement au stéréotype véhiculé. Mais on constate que de nombreuses spécificités du contexte public rendent tout changement, voire toute innovation, complexe à mener. Pour surmonter ces difficultés et réussir les changements envisagés, les responsables politiques et les gestionnaires publics peuvent mobiliser différentes stratégies : créer des centres d'innovation, *think tanks* et autres entités chargées de stimuler l'innovation (à l'image du fameux *lab* d'innovation publique NESTA au Royaume-Uni³), développer des partenariats, notamment avec les universités, ou encore sous-traiter à des sociétés de conseil mandatées

3 Le National Endowment for Science, Technology and the Arts (<<https://www.nesta.org.uk/>>) est une structure indépendante qui fournit aux administrations publiques les moyens d'expérimenter et d'impliquer de nombreux acteurs à leurs démarches d'innovation.

à cet effet. À long terme, il apparaît toutefois plus pertinent pour les organisations publiques de développer leur *propre* capacité d'innovation (Lewis et Ricard, 2014). Ce défi requiert de faire évoluer en profondeur les modèles organisationnels et les valeurs au fondement de l'action publique. Nous détaillons cet argument en présentant les différentes facettes de cette capacité d'innovation publique qui révèle par effet de miroir les spécificités contextuelles relevées ci-dessus.

Dans le secteur privé autant que dans le public, le pilier central de la capacité d'innovation est la capacité collective d'*apprentissage* et de *gestion de la connaissance* (Hartley et Rashman, 2018), soit l'art de gérer les connaissances formelles et informelles de l'organisation tout en capturant, partageant et orientant le savoir pour en faire un levier d'innovation. Nous l'avons vu, le secteur public est composé d'une multitude d'acteurs interdépendants. Savoir recueillir les connaissances existant dans cet écosystème et être capable d'apprendre des rétroactions reçues sont des atouts essentiels.

Comme condition *sine qua non*, une innovation doit s'appuyer sur des personnes qui persuadent et qui s'en font les ambassadeurs: cela recouvre le *leadership de l'innovation*. Comme nous l'avons mentionné plus haut, la capacité d'innovation des organisations publiques s'appuie de façon importante sur l'engagement des leaders politiques et administratifs. Ainsi, l'innovation a plus de chance de succès si ceux-ci sont capables de la soutenir auprès de l'ensemble des parties prenantes. Pour ce faire, les leaders développent un climat propice à l'innovation, c'est-à-dire basé sur la confiance, la transparence et l'optimisme (Miao *et al.*, 2018), minimisant ainsi l'effet négatif de l'aversion au risque relevée plus haut. À noter que le leader, femme ou homme, n'est pas seulement un gestionnaire public: tout collaborateur peut être un leader d'innovation publique, c'est-à-dire un acteur du changement en portant le projet autour de lui (Meijer, 2014).

Si la capacité d'apprentissage et le leadership sont nécessaires pour que l'organisation publique développe des innovations, ils ne sont pas suffisants au regard des particularités publiques énoncées plus haut. Plusieurs autres capacités collectives sont donc nécessaires (Boukamel et Emery, 2018a; Gieske, van Buuren et Bekkers, 2016), à commencer par la *capacité de connexion* (Bekkers et Tummers, 2018). Cette capacité est importante, car les organisations publiques évoluent dans un environnement ouvert, impliquant constamment de nombreux acteurs. Or l'innovation est appelée à s'inscrire dans cet environnement collaboratif. Cette capacité désigne en outre l'art d'impliquer les parties prenantes multiples

de l'innovation publique par le développement de réseaux internes et externes ainsi que d'encourager les collaborateurs à tisser des liens formels et informels entre eux et avec d'autres organisations.

Un autre grand défi concerne la difficile conciliation des besoins en ressources humaines et financières nécessaires à l'innovation avec ceux liés à leurs activités courantes de fourniture des prestations publiques (Boukamel et Emery, 2017). Cette dernière capacité est appelée l'«ambidextrie organisationnelle» (O'Reilly et Tushman, 2013). En plus d'être concurrentes en matière de ressources, ces deux activités s'appuient sur des logiques culturelles différentes : la créativité et l'idéalisme d'un côté; l'efficacité et le pragmatisme de l'autre. Pour couronner le tout, il est souvent impossible pour les organisations publiques d'interrompre leurs services pour les besoins d'une innovation en vertu du principe de continuité (mentionné précédemment). L'organisation doit alors déployer des mécanismes créatifs afin de concilier ces deux mondes : par exemple libérer du temps pour que les collaborateurs puissent participer aux innovations.

De surcroît, chaque innovation apporte du changement, des risques et de l'incertitude, et engendre ainsi inévitablement des résistances. Étant donné la *culture du risque* particulièrement peu développée dans les administrations publiques (Boukamel et Emery, 2018b), ces dernières devraient développer un climat de travail et des mesures concrètes pour favoriser l'innovation. Concrètement, après avoir identifié les risques d'une innovation, une équipe de projet devrait être capable de s'engager à être responsable de ces risques (et de ne pas les faire porter à une seule personne), au lieu de les minimiser comme il est coutume de le faire dans les administrations publiques. En somme, il faudrait des mesures susceptibles de motiver les employés à proposer des idées et les soutenir, même si elles impliquent un risque (Brown et Osborne, 2013).

Finalement, la capacité d'innovation s'appuie sur des *technologies sans cesse évolutives*, qu'il importe d'appriivoiser en continu afin de les intégrer dans les activités courantes (Lember, Kattel et Tönurist, 2018). Sans cette capacité collective, l'organisation ne pourra activer ce puissant levier de changement que représentent les nouvelles technologies de l'information et de la communication.

Pour résumer, la capacité d'innovation des organisations publiques repose sur six composantes interactives. Cela implique des changements stratégiques, organisationnels et culturels, à tous les niveaux de la

hiérarchie politique et administrative, et ce à long terme. Nous illustrons dans la section qui suit la capacité d'innovation telle que présentée, par une étude réalisée au sein de l'administration suisse.

2.3 / **Illustration: la capacité d'innovation des organisations publiques en Suisse et les spécificités du contexte public**

Nous avons voulu savoir quelle était la situation des organisations publiques suisses en matière d'innovation. Alors que la littérature sur ce sujet n'en est qu'au stade embryonnaire, de nombreuses caractéristiques politiques, sociales et culturelles de ce pays suggèrent que l'innovation publique y serait singulière (Ladner, 2013). En effet, la complexité de l'appareil étatique helvétique, ventilé aux trois niveaux du fédéralisme (confédération/national; cantons/régional; communes/local), est de nature à donner une place prépondérante à certains acteurs dans la conduite d'une innovation, notamment ceux situés à l'interface de plusieurs réseaux (Boukamel, 2017). C'est pourquoi nous avons récemment lancé une recherche sur ce thème, dont les éléments essentiels se trouvent dans les paragraphes qui suivent. Cette étude propose d'évaluer la capacité d'innovation des organisations publiques suisses, afin de déterminer les changements nécessaires à son développement. Cette analyse se veut révélatrice des éléments contextuels mis en exergue dans ce chapitre⁴.

2.3.1 / **Résultats de l'étude**

Les résultats montrent tout d'abord que la moyenne de la *capacité de connexion* est la plus élevée ($M = 3,07$; écart-type = $0,63$) des six dimensions, ce qui pourrait être le signe d'un bon système de réseaux entre les entités administratives helvétiques (tableau 2.1). Même s'il ne dit rien sur la collaboration active des administrations entre elles (car la connexion est nécessaire à la collaboration, mais peut rester au stade de connexion passive), ce résultat va à l'encontre de nombreux travaux soulignant que les

4 Les données de notre étude ont été récoltées à l'aide d'un questionnaire en ligne auprès de 222 *managers* entre novembre 2018 et mars 2019. Le questionnaire a été développé autour de six sous-échelles liées à chacune des dimensions composant la capacité d'innovation (Boukamel et Emery, 2018a; Gieske *et al.*, 2016): respectivement les capacités collectives d'apprentissage (APPRENT), de leadership (LEADER), de connexion (CONNEX), d'ambidextrie (AMBID), de prise de risque (RISQUE) et de technologie (TECHNO). Étant donné la nouveauté de cette grille et le caractère exploratoire de cette étude, les items mobilisés dans ces échelles ont été créés par nos soins, en nous inspirant de la théorie ainsi que des travaux antérieurs. Pour plus d'information sur la construction et la mesure des items, n'hésitez pas à prendre contact avec les auteurs (<owen.boukamel@unil.ch>).

administrations sont particulièrement cloisonnées et fonctionnent en silo (Kinder, 2012). Il est possible que ce soit une tendance propre au contexte politico-administratif suisse et que le développement de la capacité de connexion des administrations n’y soit pas l’un des plus grands défis, comme elle peut l’être dans d’autres pays (Voorberg, Bekkers et Tummers, 2015).

TABLEAU 2.1 / Moyennes et écarts-types de chaque dimension (N = 185)

	APPRENT	CONNEX	AMBID	RISQUE	LEADER	TECHNO
Moyennes	2,89	3,07	2,76	2,39	2,52	2,74
Écarts-types	0,67	0,63	0,78	0,71	0,74	0,67

Note: Min = 1, max = 4.

La moyenne assez élevée de la *capacité d’apprentissage* (M = 2,89; écart-type = 0,67) indique que cette dimension est plutôt bien développée. Ce résultat peut encore suggérer que l’apprentissage ne manque pas dans les organisations publiques suisses.

Les *capacités d’ambidextrie* (M = 2,76; écart-type = 0,78), *de technologie* (M = 2,74; écart-type = 0,67) et *de leadership* (M = 2,52; écart-type = 0,74) gravitent autour de la moyenne de 2,50 qui est la valeur centrale. Un résultat difficile à interpréter en l’absence de valeurs comparatives à ce stade.

Par ailleurs, il est particulièrement intéressant de constater que la *capacité de gérer et d’absorber le risque et l’incertitude* présente la moyenne la plus basse (M = 2,39; écart-type = 0,74) parmi les dimensions investiguées. La prééminence de l’aversion au risque dans la culture suisse en tant que frein puissant à l’innovation publique a déjà été montrée (Boukamel et Emery, 2018b). Nos résultats placent cette faible propension à soutenir la prise de risque comme l’un des principaux défis pour le développement de la *capacité d’innovation* publique en Suisse.

En analysant les écarts-types, c’est l’ambidextrie qui montre la distribution la plus étalée, ce qui révèle une certaine hétérogénéité des situations vécues par nos répondants. À l’inverse, la capacité de connexion ainsi que la capacité technologique présentent les écarts-types les plus bas, indiquant des contextes perçus comme similaires. En croisant ces résultats avec d’autres variables, il s’est avéré que ni la taille de l’organisation, ni le canton d’appartenance (découpage régional), ni l’échelon institutionnel (niveaux verticaux du fédéralisme) ne présentaient de

moyennes significativement différentes. Il semble ainsi ne pas y avoir de différences de capacité d'innovation au regard de tous ces critères dans la présente étude, ce qui alimente l'hypothèse d'un contexte institutionnel assez homogène. Un résultat surprenant, notamment pour la taille, car celle-ci est souvent avancée pour souligner que les grandes organisations seraient davantage capables d'innover que les petites (Walker, 2014).

2.3.2 / **Capacité d'innovation et spécificités des domaines de politique publique**

Les données de l'étude révèlent que la *capacité d'innovation*, et donc de changement radical, varie selon le *domaine de politique publique*. Ce résultat est particulièrement intéressant au regard des spécificités contextuelles de chacun de ces domaines de politiques publiques, sous-ensembles du secteur public (tableau 2.2). Le fait qu'aucune différence de moyenne par domaine de politique publique concerné par l'étude ne soit significative pour la capacité de risque confirme l'idée selon laquelle la relation au risque appartient à un niveau culturel plus général (Boukamel et Emery, 2018b). Lorsque l'on examine les résultats par domaine, aucune différence significative ne ressort par ailleurs pour les secteurs suivants : « Santé, social, jeunesse et petite enfance » ; « Économie et emploi » ; « Territoire, environnement, agriculture et forêts » ; « Sport et culture » ; « Enseignement et recherche ». En revanche, le domaine « Gestion des ressources et support à l'administration » présente une capacité de leadership significativement supérieure à la moyenne. Les vagues de réformes de l'administration publique, notamment celles liées à la NGP, en octroyant une certaine autonomie aux entités opérationnelles de l'administration, ont forcé les services de support à se repositionner. Ceci pourrait expliquer nos résultats, car ces services auraient renforcé leur leadership transversal afin de compenser cette perte de pouvoir (Fortier, Emery et Roldan, 2016).

On observe également que le domaine « Infrastructures routières, transports, construction » dispose d'une ambidextrie significativement inférieure à la moyenne. Ce déficit pourrait s'expliquer par la combinaison de contraintes légales habituellement fortes dans ce domaine, laissant peu de place à l'innovation. Une autre explication serait que l'efficacité de ces politiques repose pour beaucoup sur des services très spécialisés et « rodés », qui nécessitent *a priori* peu d'innovation.

TABEAU 2.2 / Analyse des différences entre la moyenne de chaque domaine et la moyenne de tous les autres domaines

DOMAINES	N	APPRENT	CONNEX	AMBID	RISQUE	LEADER	TECHNO
Gestion des ressources et support à l'administration (finances, ressources humaines, services généraux, etc.)	43	0,00	0,03	0,11	0,16	0,27*	0,21
Santé, social, jeunesse et petite enfance	46	-0,02	0,03	0,20	0,02	0,04	-0,13
Infrastructures routières, transports, construction	13	-0,09	-0,11	-0,41*	-0,21	-0,38	0,03
Énergie	9	0,41*	0,28*	0,13	0,23	0,33*	0,51*
Économie et emploi	11	0,09	0,07	-0,03	0,05	-0,03	0,07
Territoire, environnement, agriculture et forêts	20	-0,21	0,10	-0,19	-0,24	-0,17	-0,07
Sport et culture	18	0,25	-0,10	0,20	0,15	0,25	0,01
Justice, sécurité, diplomatie, relations extérieures et défense	15	-0,46*	0,00	-0,32	-0,39	-0,32	-0,22
Enseignement et recherche	21	0,24	0,01	0,16	0,31	0,26	0,14

* La moyenne de ce domaine pour cette dimension est significativement différente de la moyenne de tous les autres domaines pour cette dimension, à un seuil de 0,05.

Note: La statistique utilisée est le test *student* (dit « test T ») de différence des moyennes entre deux distributions indépendantes d'un échantillon.

Quant au domaine des énergies, il est de loin le plus développé en matière de capacité d'innovation. Tant les *capacités d'apprentissage* que celles de *connexion*, de *leadership* et de *technologie* sont significativement supérieures à la moyenne des autres domaines. Ce résultat s'explique peut-être par le fait que s'il reste dans le périmètre du public ou du parapublic, ce domaine est largement soumis à la concurrence d'autres organisations privées ou publiques, tout en devant faire face aux impératifs environnementaux : autant de facteurs poussant à développer une capacité d'innovation.

Autre résultat intéressant : les secteurs de la justice, de la sécurité, de la diplomatie, des relations extérieures et de la défense affichent une *capacité d'apprentissage* significativement plus basse que la moyenne. D'obédience régaliennne et historiquement plus anciennes, ces politiques publiques seraient-elles prises dans un chemin de dépendance les empêchant d'innover? Cette hypothèse devra être testée, ce qui nous amène sur une autre piste d'analyse: évaluer la capacité d'innovation à la lumière du caractère public («publicitude») des domaines investigués par notre recherche (Bozeman et Moulton, 2011). Une analyse importante au regard des spécificités contextuelles publiques relevées ci-dessus.

2.3.3 / Capacité d'innovation selon la publicitude du domaine de politique publique

Alors que certains domaines sont plutôt régaliens, c'est-à-dire traditionnellement et presque universellement confiés à l'État, d'autres évoluent dans des univers hybrides où se côtoient organisations publiques et privées (Bozeman et Moulton, 2011). Dans le tableau 2.3, nous comparons les moyennes obtenues entre les domaines manifestement publics et les domaines hybrides, classés en référence au contexte suisse. Ainsi, les domaines où l'on constate une hybridité particulièrement prononcée (N = 133) sont les suivants : « Santé, social, jeunesse et petite enfance » ; « Économie et emploi » ; « Sport et culture » ; « Enseignement et recherche » ; « Énergie » et « Gestion des ressources et du support à l'administration ». Dans ces domaines, les spécificités contextuelles publiques du

TABLEAU 2.3 / Analyse des différences entre la moyenne des domaines hybrides et la moyenne des domaines régaliens pour le critère « Capacité d'innovation »

	N	APPRENT	CONNEX	AMBID	RISQUE	LEADER	TECHNO
Moyenne des secteurs régaliens	48	2,76	3,03	2,56	2,17	2,27	2,59
Différence de moyenne des secteurs hybrides avec les secteurs régaliens	133	0,17	0,05	0,27*	0,30*	0,34*	0,20

* La moyenne des domaines hybrides pour cette dimension est significativement différente de la moyenne des domaines régaliens pour cette même dimension, à un seuil de 0,05 (test *student*).

changement, décrites plus haut, sont *a priori* moins fortes que dans les domaines régaliens. Quant à ces derniers (N = 48), ils comprennent : « Justice, sécurité, diplomatie, relations extérieures et défense » ; « Infrastructures routières, transports, construction » ; « Territoire, environnement, agriculture et forêts ».

Les résultats de l'étude montrent qu'il n'y a pas de différence notable entre les deux groupes en termes d'apprentissage, de connexion ou de capacité technologique. Ce qui démontre qu'ils sont décidément assez homogènes. En revanche, des différences significatives (en faveur des organisations hybrides) apparaissent en ce qui concerne l'*ambidextrie*, la *capacité de risque* et le *leadership* de l'innovation. Ces différences sont intéressantes au regard des spécificités contextuelles du changement, présentées ci-dessus. En ce qui concerne l'hybridité culturelle qui la caractérise, la perméabilité de l'administration publique suisse aux principes du modèle NGP a souvent été évaluée à l'aune de sa proximité au marché. Une proximité dont découlent la concurrence et les exigences de qualité attendues dans la fourniture des prestations publiques (Emery et Giauque, 2012). Dans ce cadre, nos modèles d'analyse ont été conçus selon une logique de proximité progressive au marché : plus les services publics œuvrent dans un contexte protégé (sans concurrence), moins il est attendu qu'ils ont adopté la NGP, et donc qu'ils aient pu évoluer vers une hybridité culturelle publique-privée. Bien évidemment, cette dernière idée reste une hypothèse à tester.

En guise de conclusion : quels enseignements tirer des résultats obtenus pour améliorer la capacité d'innovation dans le secteur public ?

Pour développer la capacité d'innovation et donc de changement radical des organisations publiques, il n'existe pas de recette miracle applicable partout, c'est pourquoi il appartient aux gestionnaires publics de dégager les leviers d'action les plus pertinents pour leur organisation. Nous suggérons tout d'abord de commencer par un diagnostic de la capacité multidimensionnelle d'innovation. Les leviers d'action sont ensuite à déterminer en fonction des dimensions sur lesquelles la capacité organisationnelle fait défaut. Une fois ces dimensions identifiées, le gestionnaire sélectionnera des pratiques pertinentes au regard des spécificités du contexte public relevées ci-dessus, ainsi que du *domaine d'activité*

dans lequel évolue son organisation. Comme évoqué plus haut, les défis en matière de changement ne sont pas identiques selon le domaine de politique publique concerné. Or nous avons vu que les organisations publiques (et encore davantage dans les secteurs régaliens) présentaient des lacunes sur deux dimensions : d'une part la *gestion du risque*, et de l'autre le *leadership* pour l'innovation. Ces deux capacités essentielles doivent être développées en considérant le fait que le contexte public est particulièrement marqué par une culture d'aversion au risque. Trait culturel renforcé par la surveillance aiguë des activités étatiques par le grand public et les médias. Sans une capacité à prendre et gérer des risques, les organisations publiques auront probablement du mal à changer. Le *leadership* vers l'innovation est également à renforcer si l'on veut activer les changements dans le secteur public. En particulier, les leaders responsables de l'innovation devraient se montrer capables de coordonner un nombre important d'acteurs, d'anticiper les interférences avec le programme politique, ou encore d'amoindrir, voire de neutraliser le caractère bureaucratique des organisations publiques.

Nous faisons ci-après quelques propositions d'action basées sur une analyse de la littérature récente. Premièrement, rappelons que la capacité de gérer le risque et l'incertitude est avant tout culturelle, car elle se trouve profondément ancrée dans les croyances et valeurs nourries par le personnel de l'organisation (Martin, 2002). Trois leviers au moins sont activables pour amorcer un changement positif à l'égard de l'aversion au risque :

- Les systèmes de récompense : si les dispositifs de rémunération du secteur public ne permettent pas toujours de récompenser financièrement les employés pour leurs réussites, il reste toujours possible d'élaborer des récompenses symboliques et collectives (Emery, 2012).
- Les outils servant à développer la créativité : le principal remède à l'incertitude se trouve dans la confiance en la créativité et la souplesse des équipes de travail pour savoir réagir aux imprévus. De nombreux auteurs préconisent l'utilisation d'outils de stimulation de la créativité collective (diversité au sein des équipes, espaces de travail flexibles permettant des discussions informelles, etc.). Ces outils donnent aux individus des gages de souplesse tout en les rassurant en cas d'imprévu. Une équipe créative est plus à même de trouver des solutions rapidement aux problèmes apparus en cours de route (Flemig, Osborne et Kinder, 2016).

- La gouvernance du risque : en évitant de les minimiser, les risques sont à détecter et à calculer en s'inspirant des approches modernes de la gouvernance (Flemig *et al.*, 2016). Dans cette optique, les acteurs en présence devraient formellement se mettre d'accord sur le partage des responsabilités liées à la gestion des risques (responsables politiques, gestionnaires publics, parties prenantes externes, etc.).

Pour ce qui concerne le développement d'un *leadership de l'innovation*, les pistes suivantes peuvent être mises en avant :

- Toute organisation publique devrait pouvoir compter sur des styles de leadership cohérents avec ses objectifs, sa culture et ses besoins d'innovation. Même s'il n'existe pas de « *one size fits all* » en ce qui concerne le leadership, quelques auteurs ont néanmoins cherché à mettre en avant les principales caractéristiques d'un leadership propice au changement dans le secteur public. Dans cette optique, tout leader devrait montrer l'exemple (en étant particulièrement proactif) en laissant l'espace et l'autonomie nécessaires à ses collaborateurs (*empowering*) (Fernandez et Moldogaziev, 2013). Il devrait, en outre, mettre en pratique un style de leadership *transformationnel* plutôt que *transactionnel*, plus adapté au secteur public (Nederveen Pieterse *et al.*, 2010).
- Dans l'optique de faciliter le changement, les processus visant à recruter, former et promouvoir les personnes occupant des fonctions de leadership sont particulièrement importants. Ces processus devront notamment tenir compte de la connaissance des spécificités publiques du changement chez les futurs gestionnaires et de leur maîtrise des méthodes et des codes informels à prendre en considération pour conduire efficacement le personnel.
- Dans la mesure où ces changements remettent souvent en question les habitudes, les oppositions prévisibles et stratégies des acteurs devraient être soigneusement anticipées. Et sur cette base, il est recommandé d'utiliser des techniques systématiques et transparentes permettant d'évaluer les effets positifs et négatifs d'une innovation, puis de viser la coconstruction des pistes d'action (Borins, 2000).

En conclusion, il est important de rappeler que les premiers constats et pistes de changement proposés ici valent pour les administrations suisses et nécessiteraient d'être affinés par de nouvelles études. Toutefois, le constat que nous faisons est très clair : quelles que soient les compétences

et la motivation des acteurs concernés, c'est la prise en considération des spécificités contextuelles du secteur public qui rendra toutes ces actions véritablement porteuses de changement et d'innovation.

Références sélectives

- ANDERSEN, S. C. et M. L. JAKOBSEN (2018). «Political pressure, conformity pressure, and performance information as drivers of public sector innovation adoption», *International Public Management Journal*, vol. 21, n° 2, p. 213-242.
- BEKKERS, V. et L. TUMMERS (2018). «Innovation in the public sector: Towards an open and collaborative approach», *International Review of Administrative Sciences*, vol. 84, n° 2, p. 209-213.
- BLAU, P. M. (1955). *The Dynamics of Bureaucracy*, Chicago, University of Chicago Press.
- BORINS, S. (2000). «Loose cannons and rule breakers, or enterprising leaders? Some evidence about innovative public managers», *Public Administration Review*, vol. 60, n° 6, p. 498-507.
- BOUKAMEL, O. (2017). «Le rôle des réseaux d'acteurs dans l'innovation publique complexe: le cas du vote électronique dans le canton de Genève», *Politiques et management public*, vol. 34, n°s 3-4, p. 267-286.
- BOUKAMEL, O. et Y. EMERY (2017). «Evolution of organizational ambidexterity in the public sector and current challenges of innovation capabilities», *The Innovation Journal*, vol. 22, n° 2, p. 1-27.
- BOUKAMEL, O. et Y. EMERY (2018a). *Conceptualizing Innovation Capacity of Public Sector Organizations*, paper presented at the AIRMAP, Nice.
- BOUKAMEL, O. et Y. EMERY (2018b). «Les freins culturels à l'innovation dans l'administration publique: spécificités helvétiques», *Gestion et Management Public*, vol. 6, n° 4, p. 25 à 43.
- BOZEMAN, B. et S. MOULTON (2011). «Integrative publicness: A framework for public management strategy and performance», *Journal of Public Administration Research and Theory*, vol. 21, n° 3, p. i363-i380.
- BROWN, L. et S. P. OSBORNE (2013). «Risk and innovation. Towards a framework for risk governance in public services», *Public Management Review*, vol. 15, n° 2, p. 186-208.
- CHESBROUGH, H. W. (2003). *Open Innovation: The New Imperative for Creating and Profiting from Technology*, Boston, Harvard Business Press.
- CROZIER, M. (1963). *Le phénomène bureaucratique*, Paris, Seuil.
- DAGLIO, M., D. GERSON et H. KITCHEN (2015). «Building organisational capacity for public sector innovation», paper presented at the OECD Conference *Innovating the public sector: from Ideas to Impact*, Paris.
- DUNLEAVY, P., H. MARGETTS, S. BASTOW et J. TINKLER (2005). «New public management is dead. Long life digital-era governance», *Journal of Public Administration Research and Theory*, vol. 16, n° 3, p. 467-494.
- DUPUY, F. (1998). *Le client et le bureaucrate*, Paris, Dunod.
- EMERY, Y. (2000). «Le service public en marche vers le XXI^e siècle» dans Y. Emery (dir.), *L'administration dans tous ses états*, Lausanne, Presses polytechniques et universitaires romandes, p. 3-31

- EMERY, Y. (2012). « La rémunération en fonction des prestations » dans T. Tanquerel et F. Bellanger (dir.), *Les réformes de la fonction publique*, Genève, Schulthess, p. 147-168.
- EMERY, Y. et D. GIAUQUE (2012). *Motivations et valeurs des agents publics à l'épreuve des réformes*, Québec, Presses de l'Université Laval.
- FERNANDEZ, S. et T. MOLDOGAZIEV (2013). « Using employee empowerment to encourage innovative behavior in the public sector », *Journal of Public Administration Research and Theory*, vol. 23, n° 1, p. 155-187.
- FLEMIG, S., S. OSBORNE et T. KINDER (2016). « Risky business: Reconceptualizing risk and innovation in public services », *Public Money & Management*, vol. 36, n° 6, p. 425-432.
- FORTIER, I., Y. EMERY et R. ROLDAN (2016). « Des conditions et enjeux de la politisation de l'administration publique au regard de l'ethos public: une étude comparée (Canada/Suisse) de l'expérience des cadres dirigeants », *Gestion & Management Public*, vol. 4, n° 4, p. 75-98.
- GIESKE, H., A. VAN BUUREN et V. BEKKERS (2016). « Conceptualizing public innovative capacity: A framework for assesment », *The Innovation Journal: The Public Sector Innovation Journal*, vol. 21, n° 1, p. 1-25.
- HARTLEY, J. (2005). « Innovation in governance and public services: Past and present », *Public Money & Management*, vol. 25, n° 1, p. 27-34.
- HARTLEY, J. et L. RASHMAN (2018). « Innovation and inter-organizational learning in the context of public service reform », *International Review of Administrative Sciences*, vol. 84, n° 2, p. 231-248.
- HEAD, B. W. et J. ALFORD (2015). « Wicked problems implications for public policy and management », *Administration & Society*, vol. 47, n° 6, p. 711-739.
- KINDER, T. (2012). « Learning, innovating and performance in post-new public management of locally delivered public services », *Public Management Review*, vol. 14, n° 3, p. 403-428.
- LADNER, A. (2013). « État, système politique et accomplissement de tâches » dans A. Ladner, J.-L. Chappelet, Y. Emery, P. Knoepfel, L. Mader, N. Soguel et F. Varone (dir.), *Manuel d'administration publique suisse*, Lausanne, Presses polytechniques et universitaires romandes, p. 7-30.
- LEMBER, V., R. KATTEL et P. TÖNURIST (2018). « Technological capacity in the public sector: The case of Estonia », *International Review of Administrative Sciences*, vol. 84, n° 2, p. 214-230.
- LEWIS, J. M. et L. M. RICARD (2014). *Innovation Capacity in the Public Sector: Structures, Networks and Leadership*, Rotterdam, LIPSE Project Working Paper Erasmus University Rotterdam.
- LINDSAY, C., P. FINDLAY, J. MCQUARRIE, M. BENNIE, E. D. CORCORAN et R. VAN DER MEER (2018). « Collaborative innovation, new technologies, and work redesign », *Public Administration Review*, vol. 78, n° 2, p. 251-260.
- MARTIN, J. (2002). *Organizational Culture: Mapping the Terrain*, Thousand Oaks, Sage Publications.
- MEIJER, A. J. (2014). « From hero-innovators to distributed heroism: An in-depth analysis of the role of individuals in public sector innovation », *Public Management Review*, vol. 16, n° 2, p. 199-216.
- MIAO, Q., A. NEWMAN, G. SCHWARZ et B. COOPER (2018). « How leadership and public service motivation enhance innovative behavior », *Public Administration Review*, vol. 78, n° 1, p. 71-81.

- MINTROM, M. et J. LUETJENS (2017). «Creating public value: Tightening connections between policy design and public management», *Policy Studies Journal*, vol. 45, n° 1, p. 170-190.
- NEDERVEEN PIETERSE, A., D. VAN KNIPPENBERG, M. SCHIPPERS et D. STAM (2010). «Transformational and transactional leadership and innovative behaviour: The moderating role of psychological empowerment», *Journal of Organizational Behavior*, vol. 31, p. 609-623.
- NELSON, R. et S. WINTER (1982). *An Evolutionary Theory of Economic Change*, Cambridge, Harvard University Press.
- OCDE (2017). *Panorama des administrations publiques 2017*, Paris, OCDE.
- O'REILLY, C. A. et M. L. TUSHMAN (2013). «Organizational ambidexterity: Past, present, and future», *The Academy of Management Perspectives*, vol. 27, n° 4, p. 324-338.
- ROGERS, E. M. (2003). *Diffusion of Innovation*, 5^e édition, New York, Free Press.
- SØRENSEN, E. et J. TORFING (2016). «Collaborative innovation in the public sector» dans J. T. P. Triantafyllou (dir.), *Enhancing Public Innovation by Transforming Public Governance*, Cambridge, Cambridge University Press, p. 115-116.
- TAYLOR, S. (2018). «Innovation in the public sector: Dimensions, processes, barriers and developing a fostering framework», *International Journal of Research Science & Management*, vol. 5, n° 1, p. 28-37.
- VOORBERG, W. H., V. J. J. M. BEKKERS et L. G. TUMMERS (2015). «A systematic review of co-creation and co-production: Embarking on the social innovation journey», *Public Management Review*, vol. 17, n° 9, p. 1333-1357.
- WALKER, R. M. (2014). «Internal and external antecedents of process innovation: A review and extension», *Public Management Review*, vol. 16, n° 1, p. 21-44.
- WEBER, M. (1971). *Économie et société*, Paris, Plon.

**Article n°7 : Public Sector Innovation: What
about Hybrid Organizations?**

Public Sector Innovation. What about Hybrid Organizations?

Public sector innovation has been now widely studied. However, scholars barely consider organizational hybridity as an explanatory variable. Since many public sector organizations are no longer purely public (nor private), organizational hybridity may modify the drivers and processes of innovation. This empirical study, based on a survey, is designed to explore the relationship between organizational hybridity and the characteristics of public sector innovation. While there is no evidence that organizational hybridity affects the frequency and radicality of innovation, our study demonstrates how some dimensions of innovation capacity in the public sector are more or less salient within hybrid organizational settings.

Keywords: innovation; public sector; publicness; hybridity; innovation capacity

Introduction

This article explores the differences related to innovation between state logic public organizations and hybrid organizations.

Public sector organizations (PSOs) are currently facing unprecedented challenges due to the imperative to tackle complex issues such as poverty, global warming, tax frauds or global security while undergoing budget austerity (de Vries, Bekkers, and Tummers 2016; Laegreid, Roness, and Verhoest 2011). For this reason, PSOs are increasingly enjoined to innovate (Borins 2014), specifically to develop and implement processes through which new ideas, objects and practices are created, developed or reinvented, and which are new for the unit of adoption (Cinar, Trott, and Simms 2019; Walker, Avellaneda, and Berry 2011).

During the last fifteen years, a considerable body of literature has formed around public innovation. Initially, literature on public innovation did not differentiate innovation in the private or the public sector, based on the assumption that the two were relatively similar. However, public innovation has progressively moved away from its

Manuel : Sept leviers pour l'innovation publique

SEPT
LEVIERS
POUR

Owen
Boukamel

L'INNOVATION PUBLIQUE



