

Comprendre et concevoir l'administration publique

Le modèle IDHEAP

Sous la direction de
Nils Soguel
Pirmin Bundi
Tobias Mettler
Sophie Weerts



17 Innovation

Oliver Neumann et Tobias Mettler

17.1 Importance de l'innovation pour l'administration publique

Les entités publiques sont souvent perçues comme moins innovantes que les entreprises privées. Ce point de vue ne peut pas être ignoré, même si, historiquement, une multitude d'innovations majeures et visionnaires ont vu le jour dans le secteur public – songeons aux premiers services postaux ou aux débuts de l'aérospatiale. Mais à l'ère de la digitalisation, dont l'innovation constitue une caractéristique essentielle, de grandes sociétés technologiques ainsi que des start-ups et autres acteurs privés prennent l'ascendant sur l'administration en matière de capacité d'innovation. Bien souvent, l'État se borne à promouvoir l'innovation dans le secteur privé, manquant ainsi l'occasion d'en être lui-même un artisan. Or, au regard des défis sociétaux actuels et d'un point de vue citoyen, il est regrettable que beaucoup d'entités publiques ne tirent pas résolument parti de leur potentiel d'innovation.

Bien évidemment, l'innovation revêt dans le secteur public une autre fonction que dans le secteur privé, ce qui peut parfois rendre la comparaison plus difficile. Dans le secteur privé, l'innovation est presque toujours au service de l'accroissement des parts de marché et de la maximisation des bénéfices. Dans le secteur public, en revanche, elle a pour vocation de contribuer au bien commun, au meilleur fonctionnement de l'administration ou à d'autres améliorations pour la société et l'économie d'un pays. L'innovation dans l'administration est de ce fait plus difficile à appréhender et à mesurer, mais elle n'en est certainement pas moins importante.

La confiance des citoyennes et des citoyens dans la politique, l'administration et les organisations publiques dépend des innovations qui interviennent dans le secteur public. Si les prestations de l'administration n'évoluent pas suffisamment rapidement, alors que le monde se transforme, d'autres acteurs se chargeront de combler les espaces créés par ce manque de dynamisme, confrontant l'État à un problème de légitimité.

Trois exemples illustrent les cas de missions ou domaines de régulation précédemment dévolus à l'État et dorénavant assumés grâce à des approches innovantes par des acteurs privés ou par la société civile. Le trafic ferroviaire européen transfrontalier fournit un premier exemple. Historiquement organisé par des chemins de fer publics d'envergure nationale, il souffre d'une offre morcelée et du manque d'ergonomie des plateformes de réservation. À la suite d'une vague de libéralisation, des opérateurs privés proposant des plateformes pour les voyages en bus et le covoiturage ont pu acquérir rapidement de grosses parts de marché. Le secret de leur réussite réside dans la simplicité de leurs canaux numériques, des tarifs raisonnables et l'unicité du service offert par-delà les frontières. Bref, ces opérateurs ont su prendre en compte les besoins de la clientèle, alors que les compagnies de chemins de fer étatiques n'y sont pas parvenues des décennies durant (► 14 Transformation digitale). Le deuxième exemple concerne le gaspillage alimentaire. D'après la Fondation pour la protection des consommateurs, près d'un tiers des aliments produits dans le monde sont jetés. Les détaillant-es sont responsables d'une grosse part de ce gâchis, soit parce qu'elles et ils se débarrassent des produits périmés ou n'ayant pas un aspect irréprochable, soit parce qu'elles et ils ne font que les utiliser pour produire de l'énergie au lieu de les mettre à disposition des personnes nécessaires. En Suisse, la classe politique et les pouvoirs publics ont pour l'instant échoué à limiter ce problème au moyen d'une législation innovante, à l'image de ce qui a déjà été fait dans des pays comme la France. De ce fait, des initiatives citoyennes ont vu le jour un peu partout pour récolter les aliments mis au rebut par les détaillant-es, mais encore comestibles, afin qu'ils soient consommés ou redistribués. Un dernier exemple est la controverse autour de l'identité numérique (e-ID) en Suisse, alors qu'elle constitue l'un des principaux piliers permettant la digitalisation de l'administration. Jusqu'à présent, les pouvoirs publics n'ont pas réussi ou n'ont pas osé concevoir eux-mêmes une solution pour identifier de manière sûre les citoyennes et des citoyens. Par conséquent, on débat actuellement encore de l'éventualité qu'un consortium d'entreprises privées puisse se voir confier cette tâche fondamentale de l'État. L'issue est encore incertaine.

Au vu des attentes croissantes des citoyennes et des citoyens, de la complexité des problèmes sociaux et de la rareté des ressources, le secteur public aurait tout intérêt à augmenter fortement à l'avenir sa capacité d'innovation, sans pour autant sacrifier ses principes et ses valeurs. Voici quelque temps, Borins (2001 : 311) résumait déjà très justement ce dilemme émergent de l'innovation en ces termes : « Selon toute probabilité, notre société ne souhaite pas que le secteur public soit aussi innovant que le secteur privé ou affiche la même volatilité que des start-ups internet. Pourtant, il est tout aussi probable que nous ayons besoin d'un secteur public plus innovant qu'il ne l'a traditionnellement été. »

Dans la section qui suit, nous nous intéresserons aux aspects clés de l'innovation pour en donner une définition dans le contexte du secteur public, pour en décrire

les différents types et éclairer le phénomène sous plusieurs angles. Par ailleurs, nous présenterons les champs de frictions pouvant apparaître aux diverses phases du processus d'innovation, avant d'évoquer les obstacles typiques empêchant l'émergence de l'innovation dans les organisations publiques. Nous mentionnerons aussi quelques principes pour surmonter ces obstacles. La section finale sera consacrée aux perspectives et enjeux futurs. Elle mettra un accent particulier sur l'implication d'acteurs externes, issus notamment de la société civile. Ces derniers peuvent apporter des impulsions et des ressources essentielles. C'est pourquoi nous aborderons quelques possibilités concrètes en matière d'innovation participative, comme les concours d'innovation, l'innovation collaborative avec d'autres organisations ainsi que le rôle des start-ups dans le secteur public.

17.2 Points clés de l'innovation

Qu'est-ce, au juste, que l'innovation ? Comment peut-on « créer » l'innovation ? La notion d'innovation est entourée d'innombrables mythes et autres histoires de réussite sur la manière supposée d'accéder à l'innovation. Il n'existe pas, en réalité, de recette miracle. Par ailleurs, les avis divergent fortement quant à l'essence même de l'innovation. D'un point de vue managérial, l'innovation peut être comprise comme une solution qui apporte à un problème une réponse plus efficace, plus performante, plus soutenable ou plus équitable que les processus, prestations ou produits existants. Elle génère une valeur ajoutée mesurable, qui peut être mise en évidence à l'issue d'un projet d'innovation. Si, en revanche, on appréhende l'innovation dans une perspective systémique, on entendra en premier lieu par ce terme un processus de changement radical induisant une restructuration des routines quotidiennes et des flux de ressources. En ce sens, l'innovation débouche tôt ou tard sur une transformation de l'organisation, de sa culture, de ses structures et de ses processus (► Partie III. Organisation et processus). De tels changements peuvent être si drastiques qu'ils sont de nature à bouleverser non seulement certaines organisations, mais aussi la logique de secteurs d'activité entiers (Yoo *et al.* 2010). Pour finir, dans une perspective de critique sociale, l'innovation peut également être vue comme une force de mobilisation politique et d'autonomisation (*empowerment* en anglais). Elle permet de réorganiser le mode de fonctionnement et les relations de pouvoir d'un construit social, telle que l'administration publique. Dès lors, l'innovation peut aussi être mobilisée comme un instrument politique.

Ces différentes manières de voir suggèrent que l'innovation progresse rarement sans heurts ni conflits. Comme le montre la figure 17.1, il existe de multiples champs de frictions qu'il s'agit de circonscrire et d'aplanir. Se pose, par exemple, la question de la vitesse de mise en œuvre. Autrement dit : doit-on adapter progressivement

l'organisation sur le long terme ou préférer au contraire une transition radicale avec un effet « big bang » ? Le sens de l'action est également sujet à controverses. L'administration publique applique en règle générale un mode opératoire descendant (*top down*). Toutefois, celui-ci peut manquer d'efficacité, car l'innovation ne se déclenche pas simplement « sur commande ». Inversement, on manque encore d'expériences pratiques concernant les formes de travail participatives ascendantes (*bottom up*), ce qui a pour conséquence de menacer la réussite du projet. Définir la portée de l'innovation peut aussi générer des tensions. Que doit-elle précisément recouvrir ? S'agit-il en premier lieu d'améliorer un processus existant ou bien de repenser totalement une prestation ou un produit ? Recherche-t-on avant tout une innovation technologique ou bien une innovation sociale ?

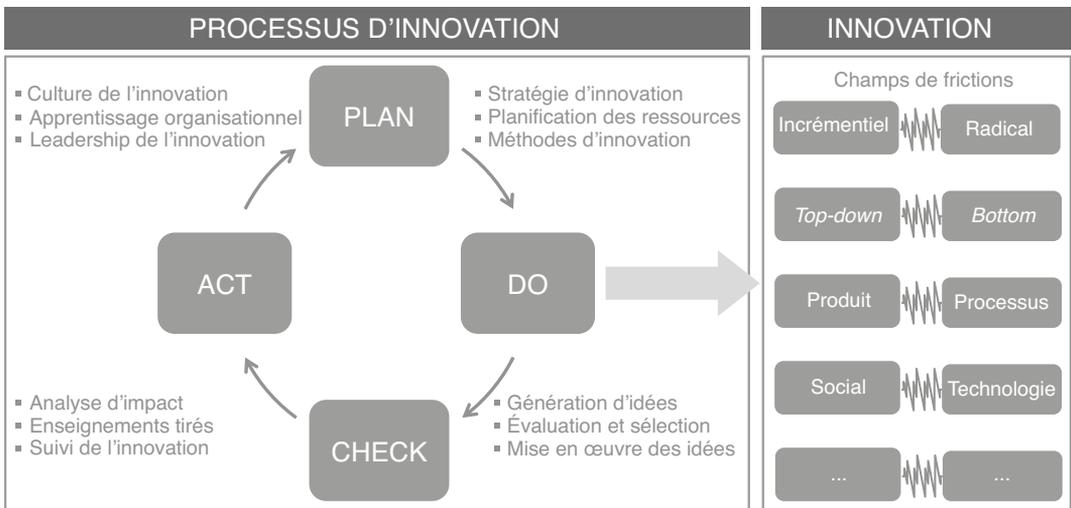


Fig. 17.1 Processus d'innovation et champs de frictions.

17.2.1 Processus d'innovation

Toutes ces questions doivent être clarifiées lors de la phase de planification (« Plan ») d'un processus d'innovation. De la même façon, il convient de déterminer une stratégie et une méthode d'innovation appropriées. Il s'agit par ailleurs de procéder à un état des lieux des ressources disponibles pour l'innovation. L'innovation a un coût. Elle a besoin de temps. On ne saurait donc la considérer comme un projet accessoire aux activités principales. Participer à un projet d'innovation peut être source d'inspiration pour une partie du personnel d'une entité publique. Mais cela implique souvent une surcharge de travail si l'on ne prévoit pas de structures ou de pôles organisationnels dédiés à l'innovation. À ce propos, le travail d'innovation (phase de réalisation, « Do ») se déroule, la plupart du temps, dans le cadre de

projets, en dehors des activités habituelles. Les procédures normales doivent être en partie adaptées ou céder la place à des démarches d'innovation inédites favorisant l'émergence, l'évaluation et la mise en œuvre d'idées novatrices (► 18 Gestion de projet). Évidemment, le plus gros de l'effort est consacré à cette phase. Mais dans l'euphorie du processus créatif, on oublie souvent que le lancement d'une innovation devrait aussi être systématiquement suivi d'un bilan (« enseignements tirés »), ainsi que d'un examen et d'une analyse en continu des effets de la solution élaborée (phase de contrôle, « *Check* »). C'est là le seul moyen de veiller à ne pas répéter les erreurs et d'identifier, dans le contexte donné, les facteurs de succès pour l'organisation (► 16 Évaluation). Il convient enfin, sur la base des expériences réalisées et – espérons-le – systématiquement documentées, de prendre les mesures adéquates (phase de passage à l'action, « *Act* ») afin d'établir au sein de l'administration publique une culture de l'innovation reposant sur une large assise. Ces mesures englobent d'une part les dispositions touchant à l'humain, comme la sensibilisation et le développement de compétences en matière de « *leadership* innovant ». D'autre part, elles incluent des moyens techniques, comme l'instauration d'un dispositif de suivi de l'innovation, ainsi que le développement ou l'intégration de méthodes innovantes au catalogue existant des méthodes organisationnelles.

17.2.2 Obstacles à l'innovation

En pratique pourtant, on considère souvent que l'innovation est peu compatible avec les mentalités et les modes de travail établis de longue date dans l'administration publique. Mais ce faisant, on passe sous silence le fait que le secteur public a été et reste significativement impliqué dans le développement, le financement et la diffusion d'innovations révolutionnaires, telles que les télécommunications ou le traitement électronique des données. L'assertion selon laquelle l'administration publique est confrontée à de nombreux obstacles dans sa quête d'innovation n'est toutefois pas dénuée de vérité (De Vries *et al.* 2016).

Comme l'indique la figure 17.2, on peut distinguer quatre différents facteurs faisant obstacle à l'innovation dans l'administration publique. La sempiternelle opposition « privé contre public » fait ressortir un certain nombre d'aspects organisationnels particulièrement handicapants pour le travail d'innovation au sein de l'administration. Ainsi, le secteur public se caractérise par des processus relativement bureaucratiques et par un « esprit de clocher » très prononcé. Ces éléments ont souvent un impact délétère sur une culture collaborative et managériale innovante. De surcroît, il manque à maints endroits les ressources nécessaires et les structures appropriées pour faire progresser activement les projets innovants (► Partie III. Organisation et processus). Mais des facteurs individuels jouent aussi un rôle. Le profil traditionnel du personnel administratif est axé sur un mode de travail précis et efficient. Il se distingue donc plutôt par une forte aversion au risque et une faible propension

à l'expérimentation. La créativité reste en général peu valorisée, alors qu'elle est une condition essentielle à la capacité d'innovation. Par ailleurs, l'approche du travail typiquement *top down* constitue une fréquente entrave à l'autonomie et à la possibilité d'encourager l'innovation. L'individu n'a simplement pas l'habitude de prendre l'initiative. Ce sentiment d'impuissance ou de léthargie est exacerbé par des facteurs externes. En effet, l'administration publique est soumise à des règles et directives explicites qui engendrent un style de travail réactif plutôt que proactif. Comparée au secteur privé, elle est en outre exposée à une pression concurrentielle relativement faible. Cela explique que les pratiques dans l'administration publique soient largement harmonisées (on parle d'« isomorphisme », par opposition à une différenciation mue par l'innovation) et répondent ainsi à une politique d'évitement du blâme (*blame avoidance* en anglais) (Weaver 1986). Enfin, les facteurs situationnels peuvent aussi représenter un obstacle majeur pour l'administration publique. Nombre de projets innovants entrepris par les pouvoirs publics se caractérisent par leur complexité et sont soumis à une forte dynamique. Il existe de multiples interactions avec des acteurs internes et externes; les initiatives lancées ne peuvent bénéficier d'aucune base de comparaison. C'est particulièrement le cas de la gestion de crise, qui traite de problèmes souvent inédits et où l'innovation doit s'insérer dans un calendrier calculé au plus juste. Face à ces paramètres, une administration publique classique est rapidement dépassée. Les solutions que nous exposons ci-dessous afin de mettre en place un processus d'innovation efficace n'en sont donc que plus utiles.

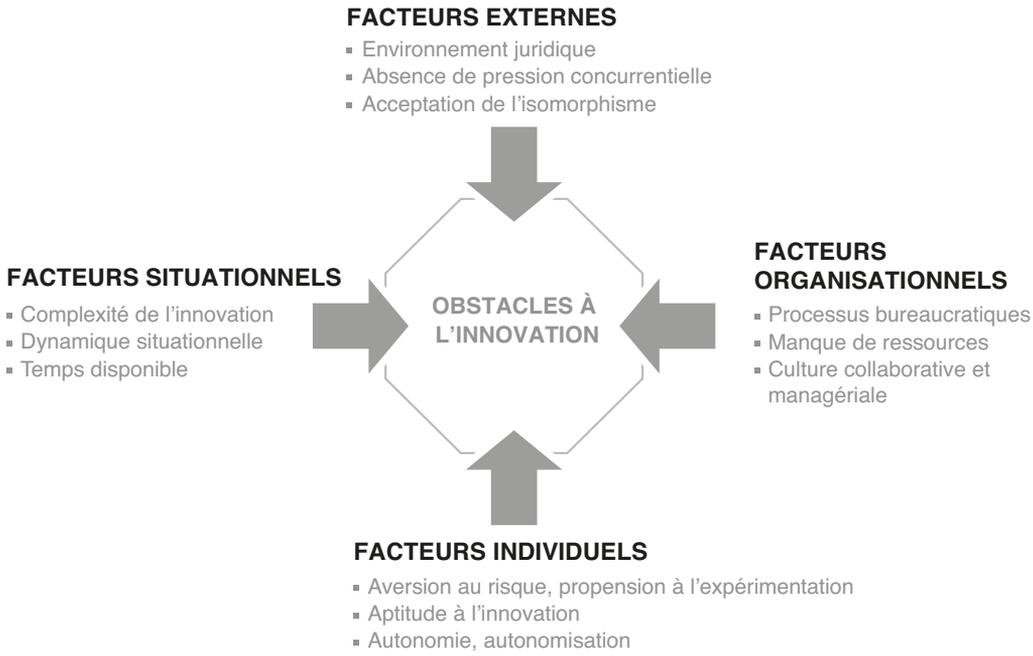


Fig. 17.2 Obstacles à l'innovation.

17.2.3 Principes organisationnels pour favoriser une administration innovante en interne

Comment les entités administratives peuvent-elles sortir du dilemme de l'innovation décrit en préambule par Borins et renforcer leur capacité d'innovation ?

En matière d'organisation interne, l'instauration de pôles d'innovation dédiés et transversaux – par exemple sous la forme de nouvelles unités organisationnelles – revêt une importance primordiale. Ces pôles doivent être dotés de ressources suffisantes, notamment un noyau de personnes chargées de l'innovation et possédant son propre budget. En outre, il est impératif qu'ils disposent de l'autonomie nécessaire et des compétences décisionnelles appropriées. Ils doivent également être découplés au maximum des activités courantes et des processus bureaucratiques (► 12 Gestion des ressources humaines). Dans l'idéal, ces pôles ou ces équipes formuleront aussi une stratégie d'innovation en collaboration avec le management. Cette démarche permet de définir les perspectives d'évolution souhaitées par la hiérarchie en intégrant une réflexion transversale. On évite ainsi d'encourager des innovations de trop faible envergure ou sans grande pertinence. L'une des principales tâches d'une unité chargée de l'innovation devrait donc être d'opérer un « tri » entre les idées novatrices valant la peine d'être encouragées et celles qu'il convient au contraire de stopper (principe de « l'échec rapide » durant la phase de réalisation). À défaut, le risque existe de lancer un grand nombre d'innovations, mais d'en mener peu à terme. Dans cet esprit, une autre tâche importante d'un pôle d'innovation consiste à favoriser et à assurer l'intégration des innovations aux activités de base. Par expérience, des innovations ayant pu démontrer leur valeur ajoutée au stade de l'essai pilote ou du prototype échouent bien souvent quand on tente de les déployer dans le système administratif et dans l'univers de ses processus managériaux existants. Un élément utile pour la supervision et le pilotage peut aussi résider dans un portefeuille différencié d'innovations. Dans ce portefeuille, on pourra notamment introduire une distinction entre projets *top down* et *bottom up*, entre projets disruptifs et incrémentiels ou encore entre projets à court et à long terme. En résumé, voici quelques principes pouvant présenter une utilité du point de vue de l'organisation interne :

- Constitution d'un pôle d'innovation dédié et transversal, sous forme par exemple d'un noyau permanent de personnes, doté d'un budget propre et de compétences décisionnelles appropriées.
- Mise en place d'espaces de liberté pour les collaboratrices et collaborateurs apportant des idées d'innovation concrètes.
- Instauration d'une culture de l'erreur au sein du pôle d'innovation et, évidemment, dans une moindre mesure, lors de l'intégration des innovations aux activités de base.
- Échange intensif et régulier entre les membres du pôle d'innovation et les personnes devant, à l'avenir, déployer l'innovation et l'utiliser.

- Développement d'incitations (non financières) et d'un sentiment de « mise en concurrence » entre unités administratives (y compris hors de leur propre service, département, canton, voire pays) dans le but de susciter une certaine émulation pour favoriser l'innovation.

17.2.4 Principes organisationnels pour favoriser une administration plus innovante à l'externe

En termes organisationnels, il est tout indiqué de coopérer avec différents types d'acteurs externes afin que l'innovation soit générée non seulement en fonction des besoins de l'entité administrative, mais également dans l'intérêt du bien commun en général. Ainsi, on pourra solliciter la créativité et les ressources supplémentaires d'acteurs externes pour faire progresser l'innovation au sein de l'entité concernée. L'un des moyens les plus simples pour faire émerger des idées novatrices consiste à mettre en place une plateforme de gestion des idées sur laquelle toute personne pourra émettre des suggestions d'innovation (► 15 Apprentissage organisationnel). Ces idées devront néanmoins faire l'objet d'une évaluation systématique puis, le cas échéant, être développées ou mises en œuvre en interne. Par ailleurs, il faudrait que toutes les personnes ayant suggéré des propositions puissent obtenir un retour constructif. L'existence de cette plateforme en libre accès devrait être rendue publique et des interlocutrices et interlocuteurs internes devraient répondre aux demandes de renseignements et de précisions. Des supports d'informations supplémentaires mentionnant par exemple les défis à surmonter par l'administration ou les données à disposition en libre accès auprès de l'organisation pourraient aussi être mis en place. En Suisse, les Chemins de fer fédéraux (CFF) recourent à ce type de dispositif de gestion des idées en libre accès avec leur programme « Voix clients ».

Une démarche allant au-delà de la simple collecte d'idées consiste à mettre en place des concours dédiés à l'innovation, tels que des « hackathons », des « makeathons » ou des concours en ligne. L'objectif est de s'attaquer à des défis touchant à l'organisation interne. Des volontaires appartenant à la société civile tentent alors d'apporter une réponse par des approches créatives et parfois insolites, dans un laps de temps relativement bref (48 heures, par exemple), tout en visant un prix (qui n'est pas nécessairement pécuniaire). Lors de ces concours, la contribution de ces personnes externes ne se limite pas à émettre des idées. Elle peut aller jusqu'aux premières pistes de solution ou prototypes. D'ordinaire, toutefois, les apports ne sont pas immédiatement opérationnels. Ils doivent être perfectionnés en interne, puis intégrés lorsqu'ils s'avèrent utiles. En Suisse, un nombre croissant d'entités administratives fédérales, de cantons, voire quelques municipalités, font appel à ces concours, notamment les hackeathons, avec des résultats plutôt probants.

En résumé, voici quelques principes pour organiser le processus d'innovation à l'externe :

- Instauration d'une plateforme de gestion d'idées en libre accès, située à un niveau assez haut de la hiérarchie administrative, voire à cheval sur plusieurs administrations.
- Participation sérieuse et professionnalisée à des concours créatifs tels que hackathons, makeathons, etc.
- S'agissant des projets innovants concrets, développement d'une démarche d'innovation collaborative (plutôt qu'une sous-traitance) assortie d'une coopération étroite, par exemple avec une haute école, des start-ups ou des organisations parapubliques.
- Changement culturel vers un *open government* (gouvernance ouverte), avec présentation transparente des défis internes et de l'*open data* (données en libre accès) et abandon du goût du secret entretenu en réponse à une prudence excessive.
- Instauration d'instruments aidant à identifier les « gagnant-es » et les « perdant-es » de l'innovation et, si nécessaire, mise en place de compensation (p. ex., impossibilité d'exclure quiconque de l'accès à un service à la suite de l'introduction d'une solution purement digitale).

17.3 Perspectives et défis futurs

L'innovation est un processus continu qui touche tous les domaines de l'administration. Un pôle dédié à l'innovation peut s'avérer utile pour mettre en œuvre les principes évoqués ci-dessus. Cependant, les connaissances spécialisées pour innover dans tous les secteurs d'une administration ou d'une unité administrative peuvent lui manquer. D'où l'importance d'instaurer des mécanismes qui offrent également à des expert-es l'opportunité d'apporter des idées novatrices dans leurs disciplines respectives (ou dans d'autres). Pour ce faire, libérer (en partie) ces personnes pendant un certain temps de leurs tâches principales peut être judicieux. Le programme Kickbox pour « intrapreneurs » de Swisscom est un exemple. Celui-ci permet aux collaboratrices et collaborateurs de se procurer une « boîte » physique contenant différentes ressources, dont un budget, pour innover. Cela leur donne les moyens de se consacrer au développement de leur propre idée, conjointement avec des expert-es (ou coaches) au sein du pôle d'innovation. Pour que cela s'avère possible, les responsables hiérarchiques direct-es ne devraient pas pouvoir opposer leur veto lorsqu'une personne souhaite travailler sur une idée novatrice. Il convient donc que la décision de validation du caractère innovant d'une idée intervienne ultérieurement au sein du pôle d'innovation. Il est important de faire confiance aux membres du personnel, de les encourager à apporter leurs idées novatrices et d'offrir des incitations

à cet effet. Chaque innovation doit avoir une ou un responsable permanent-e qui aura pour mission de l'accompagner et de la faire progresser à travers toutes les phases. Cette personne doit s'approprier l'idée et disposer elle-même d'une expertise suffisante dans le domaine concerné. Le fait de déléguer les choses à une autre personne ou à une autre unité entrave fréquemment les travaux de développement d'une innovation. Même si le pôle d'innovation est censé effectuer son travail le plus isolément possible des activités de base, il ne doit jamais perdre les exigences techniques de vue. Il lui faut donc rechercher un échange régulier avec les utilisatrices et utilisateurs de l'innovation, afin d'en assurer aussi l'utilité et l'acceptation *a posteriori*. Le pôle d'innovation doit par ailleurs se doter d'une culture propre présentant une large tolérance à l'erreur. Il est en effet rare qu'une innovation débouche sur un plan parfait qu'il suffit d'appliquer. Bien au contraire, une démarche itérative avec une multitude de phases de test, d'enquêtes de satisfaction, de corrections d'erreurs et d'améliorations est nécessaire avant qu'une innovation acquière la maturité nécessaire à son déploiement dans un environnement productif. Malgré toutes ces précautions, il faut compter avec de possibles nouvelles erreurs, auxquelles il s'agira de remédier dans les plus brefs délais et sans chercher à en attribuer outre mesure la faute. L'erreur est indissociable de l'innovation. En procédant ainsi, on pourra aplanir un grand nombre d'obstacles à l'innovation au profit de l'administration publique, que ces obstacles soient de nature organisationnelle, situationnelle ou individuelle (restent toutefois les obstacles externes). Les chances seront accrues de devenir nettement plus innovant.

La collaboration, interne aussi bien qu'externe, est essentielle au succès des projets d'innovation. Selon Sørensen & Torfing (2012: 1), la mobilisation des ressources d'innovation pertinentes auprès d'acteurs publics et privés constitue un prérequis à l'échange de connaissances et à l'apprentissage axés sur la transformation. C'est à cette seule condition que « l'on peut favoriser le développement d'une identification commune (ou "*ownership*") à de nouvelles visions et pratiques innovantes ». Il s'agit donc d'une réelle coopération, non d'une externalisation de l'innovation. Ce faisant, on peut fédérer les forces et combler les ressources innovantes insuffisamment disponibles dans les organisations publiques par des ressources externes. Ces partenaires externes sont souvent soumis-es à moins de contraintes réglementaires et bureaucratiques et à davantage de pression concurrentielle que les entités publiques. Ce qui importe, c'est une coopération étroite par-delà les frontières de l'organisation ainsi qu'une vision commune porteuse. Les partenariats entre pouvoirs publics et autres acteurs parapublics sont souvent une réussite. La coopération intervenue à l'occasion du projet innovant de « *smart city* » de la ville de Saint-Gall, entre l'administration municipale proprement dite et les services industriels, qui ont pu faire bénéficier le projet de leur savoir technique, en témoigne. L'innovation collaborative entre pouvoirs publics et hautes écoles peut aussi s'avérer très fructueuse pour les deux parties. L'administration profite en l'occurrence de ressources d'innovation additionnelles,

donnant aux hautes écoles l'occasion de transférer les connaissances acquises grâce à la recherche et à l'enseignement. De plus, contrairement aux collaborations avec des partenaires de l'économie privée, un financement spécifique – facteur qui empêche souvent les partenaires de consacrer toute leur énergie au projet au lieu de rechercher des mandats supplémentaires – n'est même pas forcément nécessaire. On trouve un exemple de cette approche au Secrétariat d'État aux migrations (SEM) qui, conjointement avec des chercheuses et des chercheurs de l'ETH Zurich, élabore un algorithme pour mieux répartir les demandeuses et demandeurs d'asile dans les cantons et pour améliorer leurs chances de trouver un emploi. Coopérer avec des start-ups constitue également une solution intéressante. C'est ce que montre une série de projets conduits par La Poste, qui étudient notamment l'usage de drones dans la logistique. Nous voyons donc que les démarches intégrant des acteurs externes permettent d'atténuer les obstacles à l'innovation, mais aussi les écueils organisationnels, situationnels et individuels. Lors du choix des instruments, il s'agit, pour les entités administratives, de sélectionner ou de combiner les approches qui conviennent le mieux à leur propre organisation et à ses défis spécifiques.

En résumé, on peut dire qu'il existe une série de raisons structurelles expliquant pourquoi les organisations publiques ont, par le passé, accordé moins d'attention à l'innovation, mais davantage d'importance à des valeurs comme la stabilité et la continuité. Ces raisons offraient suffisamment de prétextes pour ne pas avoir à s'occuper sérieusement de la question de l'innovation. Trop souvent, cependant, cette dernière est rejetée d'emblée sous couvert d'arguments discutables tels que « notre administration est différente et ne peut donc pas entreprendre cette démarche », ou bien par crainte de conséquences fâcheuses en cas d'échec. Pourtant, les organisations publiques disposent de tout un éventail d'options internes et externes pour surmonter les obstacles à l'innovation. Chaque entité administrative dispose évidemment de collaboratrices et collaborateurs intrinsèquement motivé·es et animé·es d'un esprit innovant. Toutefois, le contexte et la culture de l'organisation ne leur permettent pas toujours d'innover ou de coopérer avec des acteurs externes pour le mettre en œuvre. Poser les bases en vue de favoriser l'innovation, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur de l'administration, tel est le grand défi à relever par le management.

Concepts clés

- Innovation (*Innovation, innovazione, innovation*): solution apportant à un problème une réponse plus efficace, plus efficiente, plus soutenable ou plus équitable que les processus, produits ou prestations existants, et générant une valeur ajoutée mesurable. Le terme désigne aussi un processus de transformation qui modifie une organisation, sa culture, ses structures et ses processus. Il désigne

également une force de mobilisation politique et d'autonomisation (*empowerment* en anglais).

- Innovation collaborative (*kollaborative Innovation, innovazione collaborativa, collaborative innovation*): collaboration entre plusieurs acteurs visant à favoriser l'innovation et qui fédère des acteurs publics et des acteurs privés disposant des ressources pertinentes pour innover. Elle simplifie l'échange de connaissances et l'apprentissage axés sur la transformation et elle contribue au développement d'une identité commune (ou *ownership*) à de nouvelles visions et pratiques innovantes.
- Obstacles à l'innovation (*Innovationshürden, barriere all'innovazione, innovation barriers*): facteurs situationnels, externes, organisationnels ou individuels qui compliquent le lancement ou la progression de projets innovants pour une organisation.
- Processus d'innovation (*Innovationsprozess, processo di innovazione, innovation process*): succession de phases typiques d'une innovation (à envisager le cas échéant comme un cycle), allant de la planification (*Plan*) au travail d'innovation (*Do*) et à l'analyse d'impact (*Check*), jusqu'à une transformation de la culture de l'organisation (*Act*).

Références

- Borins, S. (2001). Encouraging innovation in the public sector. *Journal of Intellectual Capital*, 2(3), 310-319.
- De Vries, H., Bekkers, V. & Tummers, L. (2016). Innovations in the public sector: A systematic review and future research agenda. *Public Administration*, 94(1), 146-166.
- Sørensen, E. & Torfing, J. (2012). Introduction: Collaborative innovation in the public sector. *The Innovation Journal*, 17(1), 1-14.
- Weaver, R. K. (1986). The politics of blame avoidance. *Journal of Public Policy*, 6(4), 371-398.
- Yoo, Y., Henfridsson, O. & Lyytinen, K. (2010). Research commentary – The new organizing logic of digital innovation: An agenda for information systems research. *Information Systems Research*, 21(4), 724-735.

Références pour aller plus loin

- Rønning, R., Enquist, B. & Fuglsang, L. (2014). *Framing innovation in public service sectors*. New York, London: Routledge.
- Torfing, J. (2013). *Collaborative innovation in the public sector. Handbook of innovation in public services*. Washington DC: Georgetown University Press.