

Newsletter n° 1 : Comment piloter l'innovation en collectivité

Cap sur l'innovation : les facteurs clés de succès !

La chaire OPTIMA vous livre son point de vue sur le pilotage de l'innovation locale, un objet de recherche pour notre équipe qui a notamment publié dans la revue FCS un article intitulé " Les déterminants de l'adoption et la mise en œuvre d'un management par la performance : application aux collectivités française." (CARASSUS, FAVOREU, GARDEY et MAUREL, 2014, Revue « Finance, Contrôle, Stratégie », vol. 17, n°1)

- **Vous avez dit innovation managériale ?**



Nombreuses sont les collectivités qui se lancent dans des démarches de modernisation impliquant la mise en œuvre de l'innovation managériale dans l'organisation. L'innovation managériale ou organisationnelle, que nous définissons, à l'instar de Rogers (1995)¹, De Lancer Julnes (2008)² et Damanpour et Schneider (2008)³, comme étant l'adoption par une organisation de nouvelles idées ou comportements, a trait aussi bien à l'utilisation de nouveaux produits, services et technologies qu'à l'emploi de nouveaux systèmes ou pratiques de gestion. Il s'agit d'une catégorie d'innovation qui intègre des dimensions comportementales, humaines et culturelles, vecteur de changement organisationnel, nécessitant un pilotage et un accompagnement spécifique.

Dans ce cadre, un certain nombre d'auteurs décompose le processus d'innovation en deux phases distinctes : l'initiation, qui traduit l'adoption d'une pratique, d'un processus ou d'une technique managériale nouvelle pour l'organisation, puis la mise en œuvre, qui correspond à l'utilisation effective de cette innovation et son intégration aux processus de management existants.

La chaire OPTIMA mène une réflexion sur l'innovation managériale afin de mieux maîtriser cette dynamique du changement et d'innovation des organisations publiques. Notre équipe à travers une étude spécifique a formulé et testé des hypothèses quant aux facteurs qui influenceraient l'implantation et la mise en œuvre de l'innovation managériale dans les collectivités locales.

¹ Rogers E.M. (1995), *Diffusion of Innovations*, The Free Press, New York, 4ème éd.

² De Lancer Julnes P. (2008), « *Performance-Based Management Systems- Effective Implementation and Maintenance* », Public Administration and Public Policy, CRC Press.

³ Damanpour F. et Schneider. M. (2008), « Characteristics of Innovation and Innovation Adoption in Public Organizations: Assessing the Role of Managers », Journal of Public Administration Research and Theory, vol.19, n°3, p. 495-522.

- **Quels sont les facteurs clés influençant, sur le plan théorique, l'innovation dans les organisations locales ?**

Au regard de la littérature sur les déterminants de l'innovation et du changement organisationnel, deux approches classiques peuvent être distinguées : l'approche volontariste ou intentionnelle et l'approche déterministe ou contrainte (Perret et Josserand 2003), chacune se distinguant sur la nature (interne ou externe) des déterminants des transformations et de l'innovation organisationnelle.

- Selon les tenants d'une approche volontariste de l'innovation, le changement est tout d'abord la résultante de l'action planifiée et volontaire d'un leader ou d'un individu en interne qui remplit une fonction significative d'agent du changement (Burke 2002 ; Scott 2001). L'innovation, productrice de changement organisationnel, est le fait d'individus rationnels souhaitant améliorer le fonctionnement de leur organisation en raison d'un accroissement de la complexité et de l'incertitude environnementales (Chapman 1997). Celle-ci apparaît dès lors comme une solution organisationnelle rationnelle portée par un leader interne afin de résoudre un problème d'efficacité ou d'efficacité ou de remédier à un déséquilibre (Damanpour et Schneider 2008 ; Russaw 2007). Ensuite, cette approche volontariste de l'innovation est aussi permise par l'influence d'éléments objectifs, méthodologiques et matériels tels que les ressources allouées aux processus de changement, les styles et les processus de management associés à l'implantation de techniques managériales (Damanpour et Schneider 2008). La nature des dispositifs et processus qui encadrent et accompagnent une innovation managériale, ainsi que les moyens mobilisés, détermineraient sa capacité d'adoption et d'implantation.
- La seconde approche des déterminants de l'innovation managériale complète la première dans une logique plus contrainte. Dans ce cadre, l'adoption et l'implantation d'une innovation peut s'expliquer à partir de l'influence et du rôle joué par les conditions et le contexte socio-politique et institutionnel dans une perspective déterministe. Selon cette perspective, les organisations du fait d'un certain nombre d'inerties et de facteurs de rigidité de type culturel, structurel, individuel et organisationnel s'avèrent peu favorables au changement et ont, au contraire, tendance à préserver le *statu quo* et la permanence organisationnelle. Dès lors, la capacité de changement et d'innovation est en grande partie déterminée et contrainte par des facteurs contextuels environnementaux qu'ils soient de type économique, financier, socio-politique ou institutionnel. De nombreuses théories affirment ainsi que le changement et l'innovation sont davantage conditionnés par des pressions externes, environnementales et institutionnelles, que par une volonté interne d'amélioration de la performance organisationnelle.

Quels sont les facteurs clés influençant, sur le plan pratique, l'innovation dans les organisations locales ?

Dans le cas de la ville d'Antibes, ces deux facteurs semblent être présents. En effet, le contexte local actuel pousse les collectivités dans leur ensemble à trouver des solutions internes à leurs fortes contraintes. Toutefois, il semble que l'approche volontariste domine dans la mesure où beaucoup d'efforts sont réalisés pour promouvoir et valoriser l'innovation organisationnelle. Ainsi, après avoir identifié, de manière participative, une dizaine de leviers devant permettre de promouvoir l'innovation organisationnelle, à travers par exemple la créativité, l'audace, la transparence et l'ouverture, elle s'est engagée dans la mise en œuvre d'actions permettant de mobiliser ces leviers.

Au delà du cas de la ville d'Antibes, la Chaire OPTIMA a interrogé 360 collectivités françaises sur ce thème. L'échantillon d'étude est ainsi composé de 4,6% de conseil régionaux, de 29,5% de conseils généraux, de 20,9% d'établissements publics de coopération intercommunale et de 45% de communes, répartis sur toute la France. Sur les 360 collectivités interrogées, nous avons obtenu 157 réponses exploitables, soit un taux de retour global de 43,6 %, émanant principalement des directeurs administratifs et financiers.

L'analyse des réponses apportées soulignent le rôle déterminant des leaders et des responsables internes dans la conduite du changement, ainsi que la faible influence des facteurs contextuels et environnementaux pour les collectivités françaises. Les responsables politiques, mais aussi administratifs, agissent comme de véritables agents du changement en remplissant des fonctions de planification, de légitimation et de communication.

D'un point de vue théorique, ces résultats valident ainsi la thèse selon laquelle le changement peut être mené dans les organisations publiques locales mais de manière construite et délibérée, et ce malgré les rigidités structurelles, culturelles et stratégiques qui parfois les caractérisent (Bartoli 2009). L'approche technico-rationnelle semble constituer alors une approche pertinente pour expliquer le changement dans ce type d'organisation. La quête de légitimité sociale et politique, la recherche de conformité, ainsi que les pressions institutionnelles ne constituent donc pas les seuls ou principaux déterminants de l'innovation publique. Le contexte local français est d'autant plus intéressant qu'il est révélateur, chez les collectivités locales concernées, de comportements volontaristes et pionniers dans le domaine du management par la performance. En outre, les collectivités locales ne semblent pas déterminées par leur environnement économique, financier ou politique, mais paraissent surtout disposer de marges de manœuvre liés à l'initiative et au leadership local.

D'un point de vue plus pratique, des préconisations, sous forme de facteurs clés de succès, pourraient aussi être avancées. Ainsi, pour favoriser l'émergence de pratiques innovantes, il semble en effet nécessaire de mettre en œuvre une structure dédiée, comme c'est le cas à la ville d'Antibes avec une Direction de l'innovation. C'est aussi le cas dans de plus en plus de collectivités à l'heure actuelle qui installe

ce type de direction dans les organigrammes (de manière spécifique ou combinée avec d'autres compétences). Il semble aussi nécessaire d'impliquer les acteurs internes (qu'ils soient agents ou élus), ou encore de proposer des outils et une méthodologie formalisée. La ville d'Antibes va aussi dans ce sens en proposant différents dispositifs permettant de mobiliser les leviers de promotion de l'innovation organisationnelle. Le management du changement, l'accompagnement méthodologique ainsi que le double pilotage, politique et administratif, apparaissent alors comme des éléments clés de la diffusion des innovations managériales en milieu public.