



**LIPSE**

–Note de politique générale européenne–

# Environnement innovant et capacité d'innovation dans les milieux du secteur public

**LIPSE: Apprendre de l'innovation dans les  
milieux du secteur public  
(Lot 1)**

**Jenny M Lewis** (Université de Melbourne, Australie)  
**Lykke Margot Ricard** (Université de Roskilde, Danemark)  
**Erik-Hans Klijn** (Université Erasmus de Rotterdam, Pays Bas)  
**Sanne Grotenbreg** (Université Erasmus de Rotterdam, Pays Bas)  
**Tamyko Ysa** (ESADE Business School, Barcelone, Espagne)  
**Adrià Albareda** (ESADE Business School, Barcelone, Espagne)  
**Tony Kinder** (Université d'Edimbourg, Ecosse)

30 novembre 2014

Ce document de politique générale présente les premiers résultats du Lot 1 du projet LIPSE «Apprendre de l'innovation dans les milieux du secteur public» (en anglais: *Learning from Innovation in Public Sector Environments*). LIPSE est un programme de recherche mené dans le cadre du septième programme-cadre de l'Union Européenne (2013-2016). LIPSE est centré sur les innovations sociales dans le secteur public. Le rapport complet peut être téléchargé via [www.lipse.org](http://www.lipse.org).

## 1 Environnement innovant et capacité d'innovation dans le secteur public

Au cours de la dernière décennie, l'innovation sociale dans le secteur public est devenue un centre d'intérêt important pour tous les gouvernements qui tentent de résoudre des problèmes de politiques publiques de plus en plus complexes. La pression mise sur les gouvernements pour faire plus avec moins de moyens, en réponse d'un côté aux coupes budgétaires, et de l'autre aux attentes grandissantes de la communauté, conduit à se focaliser beaucoup plus sur la manière dont le secteur public gère le changement et l'innovation, ce qui explique le besoin de mieux comprendre la capacité d'innovation sociale dans le secteur public.

Dans le Lot 1 du projet LIPSE sur l'innovation sociale, l'environnement innovant a été étudié lors de l'analyse de quatre municipalités dans différents pays avec les objectifs suivants :

- Cartographier et comparer la capacité d'innovation en utilisant les théories et la méthode de l'analyse des réseaux sociaux.
- Identifier les principaux moteurs et les freins à la capacité d'innovation des différents environnements.
- Formuler des recommandations pour les politiques publiques et fournir les lignes directrices quant à la manière dont des structures peuvent être créées pour exploiter le capital social, la confiance et le type de leadership nécessaires pour stimuler l'innovation sociale.
- Diffuser les résultats des recherches et les recommandations auprès des décideurs politiques impliqués ainsi qu'au sein de la communauté académique.

## 2 Etudier les environnements de l'innovation pour l'innovation sociale

Quatre municipalités ont été comparées : Copenhague au Danemark, Rotterdam aux Pays-Bas, Barcelone en Espagne et West Lothian en Ecosse (contiguë à Edimbourg, elle sert de substitut à cette dernière). Différentes méthodes ont été mises en œuvre pour rassembler les informations sur la capacité d'innovation de ces environnements :

- *Analyse documentaire* de la structure organisationnelle des municipalités (bases de données, sites web, médias locaux) employée pour développer un inventaire du nombre de personnes impliquées ainsi que de leur organisation dans les gouvernements locaux, et pour développer le cadre d'échantillonnage de l'étude.
- Mise en place d'un *questionnaire pour les administrateurs publics et les responsables politiques* dans chaque municipalité. Le questionnaire a été administré en ligne à l'exception de West Lothian (format papier). 175 réponses ont été reçues pour Copenhague (173 administrateurs et 2 décideurs politiques); 171 réponses pour Rotterdam (162 administrateurs et 7 décideurs politiques); 73 pour Barcelone (66 administrateurs et 7 décideurs politiques) et enfin 52 pour West Lothian (tous administrateurs).

- Conduite d'*Entretiens avec des personnes innovantes issues de la communauté* (identifiées d'après les résultats de l'étude).

A l'aide des informations rassemblées, l'analyse a été centrée sur les points suivants: défis et facteurs de l'innovation dans chaque municipalité ainsi que leur esprit d'innovation dans le cadre d'une auto-évaluation (section 3); activités de réseautage des personnes dans les municipalités (section 4), leur travail ainsi que leurs réseaux d'information stratégique (section 5); compétences indispensables en leadership pour stimuler l'innovation (section 6); point de vue des personnes extérieures à la municipalité sur l'environnement en matière d'innovation et esprit d'innovation de chaque municipalité (section 7). Chaque section inclut des recommandations en termes de politiques visant à améliorer l'innovation sociale – 15 points numérotés au total.

### **3 Le contexte de l'innovation : défis, innovations, facteurs et notations**

La capacité d'innovation est liée à la présence d'un environnement innovant. Pour les municipalités, cela inclut les structures de gouvernance au niveau national et les structures organisationnelles formelles.

Quels sont les principaux défis socioéconomiques d'après les répondants dans chacune des quatre municipalités, et quelles sont les cinq innovations qu'ils classent comme les plus importantes? Quels sont les principaux moteurs et freins à l'innovation? Les personnes interrogées ont cité leurs défis et innovations et les chercheurs les ont regroupés en catégories. Les moteurs/freins ont été choisis parmi une liste de 18 propositions. Le Tableau 1 présente une vue d'ensemble des réponses.

Il y a des similarités frappantes entre les défis socioéconomiques cités par les différentes villes étudiées (liés aux changements démographiques, à la croissance économique, au chômage, à la santé et à l'éducation). En matière d'innovation, Barcelone cite les innovations qui émergent plutôt en interne et les produits concrets. Pour les trois autres municipalités, il s'agit plus d'innovations qui viennent de l'extérieur, particulièrement en matière d'engagement du public / des citoyens. A West Lothian et Copenhague, l'accent est plus mis sur l'innovation liée à la fourniture de services. Les innovations liées à la gouvernance sont mentionnées par toutes les municipalités, exception faite de Barcelone.

Chaque municipalité cite différents moteurs de l'innovation. West Lothian et Copenhague insistent sur les facteurs internes (le plan directeur, les administrateurs et les réunions) alors que Rotterdam met en avant des facteurs externes (la pression du gouvernement national, les médias, la crise économique). Barcelone évoque des facteurs d'ordre politique (élections, décideurs politiques et engagement des citoyens), ainsi que des facteurs internes. De manière générale, Copenhague est la ville qui a la vision la plus positive quand à ses structures municipales, aux procédures et au contexte comme moteurs de l'innovation.

Tableau 1: Défis socio-économiques, innovation et moteurs de l'innovation

Ville	Principaux défis socioéconomiques actuels et futurs (les plus cités)	Innovations (les 5 plus cités)	Moteurs (les 5 plus cités)
<b>Copenhague</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Financier (réductions budgétaires)</li> <li>2. Démographie (augmentation de la population, vieillissement)</li> <li>3. Environnemental (infrastructures, pollution, préservation des zones vertes)</li> <li>4. Politique (inclusion dans le monde économique, citoyens, usagers etc.)</li> <li>5. Équité sociale (pauvreté et isolement social)</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Amélioration de l'organisation (management basé sur la confiance)</li> <li>2. Participation citoyenne (prise d'autonomie, implication des citoyens)</li> <li>3. Technologies de l'information et amélioration organisationnelle (digitalisation)</li> <li>4. Nouveaux services (après les heures de travail)</li> <li>5. Nouveaux services (redonner de l'autonomie aux citoyens les plus fragiles, i.e. les personnes âgées)</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Campagnes pour les élections municipales</li> <li>2. Réunions du comité législatif de la municipalité</li> <li>3. Réunions du comité consultatif de la municipalité</li> <li>4. Elite économique de la ville</li> <li>5. Système de paie et de promotion</li> </ol>
<b>Rotterdam</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Chômage/pauvreté</li> <li>2. Niveau d'étude/emploi des jeunes (inadéquation, échec scolaire)</li> <li>3. Diversité/ségrégation (multiculturalisme, ségrégation sociale)</li> <li>4. Environnement physique (logement, pollution etc.)</li> <li>5. Organisation des soins de santé (décentralisation, coupes budgétaires)</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Service public digital (inclut l'utilisation des médias sociaux)</li> <li>2. Management digital uniforme (en interne)</li> <li>3. Engagement et consultation des citoyens</li> <li>4. Gouvernance collaborative (nouveau rôle du gouvernement)</li> <li>5. Organisation des soins de santé</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Contact avec et implication des citoyens et des groupes communautaires</li> <li>2. Crise économique actuelle</li> <li>3. Elite économique de la ville</li> <li>4. Attention des médias</li> <li>5. Pression du gouvernement national sur les municipalités</li> </ol>
<b>Barcelone</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Assistance aux personnes vulnérables</li> <li>2. Chômage</li> <li>3. Gestion exemplaire des administrations publiques</li> <li>4. Revitalisation économique</li> <li>5. Consolidation de la marque « Barcelone »</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Nouveaux services (approvisionnement public durable, paiement à 30 jours)</li> <li>2. Nouveaux services (réseaux de bus)</li> <li>3. Nouveaux services (smart city)</li> <li>4. Organisation (tableaux de coresponsabilité)</li> <li>5. Reconnaissance (événements internationaux)</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Qualité des propositions venant des décideurs politiques locaux</li> <li>2. Campagnes pour les élections municipales</li> <li>3. Système de paie et de promotion</li> <li>4. Valeurs et culture du management exécutif (hors décideurs politiques)</li> <li>5. Contact et implication avec les citoyens et les différentes communautés</li> </ol>
<b>West Lothian</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Justice sociale (réduction de la pauvreté, coupe dans les prestations sociales, etc.)</li> <li>2. Austérité / coupes budgétaires</li> <li>3. Vieillesse de la population</li> <li>4. Niveau d'étude</li> <li>5. Emploi (création d'emplois, soutien à la croissance, etc.)</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Intégration de services dirigés par les usagers (soins communautaires, inspections menées par les usagers)</li> <li>2. Engagement public, consultation des usagers (implication des citoyens, formation du personnel à l'accueil du public)</li> <li>3. Intervention auprès des plus jeunes (école maternelle, repas gratuits etc.)</li> <li>4. Logement économique</li> <li>5. Projets locaux (mis en place avec les habitants)</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Qualité des propositions émanant des administrateurs (hors décideurs politiques)</li> <li>2. Plan directeur de la municipalité</li> <li>3. Valeurs et culture du management exécutif (hors décideurs politiques)</li> <li>4. Réunions du comité législatif de la municipalité</li> <li>5. Structure organisationnelle du gouvernement municipal</li> </ol>

1. Le type d'innovation et les moteurs de l'innovation sont déterminés par le contexte et les différentes municipalités sont amenées à encourager une/des innovation(s) dans la mesure où elle est/sont susceptible(s) d'avoir un impact important sur la ville. Dans certaines municipalités, cela peut se traduire par une focalisation sur les décideurs et le système politique, dans d'autres sur les structures et les procédures internes ou encore sur l'origine externe de l'innovation.

### *Evaluation de l'esprit d'innovation*

Le Tableau 2 montre que Copenhague se classe première des quatre villes sur les deux classements, celui pour l'innovation de la Commission Européenne, et le « Innovation Cities index ». Barcelone arrive en dernière position dans le classement de la Commission (qui prend en compte les conditions économiques). Copenhague est en tête du même classement alors que les trois autres villes sont significativement moins bien classées. Toutes atteignent un score relativement similaire dans le second classement. Ces chiffres doivent néanmoins être traités avec prudence car ils relèvent d'une appréciation globale et de mesures imparfaites.

D'après leur propre perception, West Lothian se classe comme la ville la plus innovante suivie par Barcelone et Copenhague et enfin Rotterdam qui s'estime moins innovante que les autres villes. L'esprit d'innovation tel qu'il est perçu par les personnes externes à la municipalité est plus aligné avec les classements mentionnés plus haut qu'avec la perception que la ville a de son esprit d'innovation : Copenhague occupe la première place, suivie par Barcelone puis Rotterdam.

**Tableau 2: Classement des municipalités les plus innovantes**

Classement (sur 4 villes)	Copenhague	Rotterdam	Barcelone	West Lothian
<b>Innovation city index*</b>	1	4	2	3
<b>Auto-évaluation</b>	3	4	2	1
<b>Esprit d'innovation (classement de la communauté)</b>	1	3	2	N/A
<b>Moteurs de l'innovation</b>	1	3	4	2

\* Edimbourg est utilisée comme une approximation pour West Lothian

Les municipalités ont classé leur propre esprit d'initiative différemment de ce qui pu être attendu en se basant sur les conditions socioéconomiques, les classements internationaux pour l'innovation et la perception de la communauté. L'auto-évaluation de l'esprit d'initiative renvoie à la perception positive que les villes ont de leur travail plutôt qu'à l'environnement local. Pour Copenhague (classée par la communauté comme la plus innovante), la grande différence vient de la vision positive des moteurs qui aident la municipalité à innover. De

plus, percevoir les procédures de la municipalité comme un facilitateur de l'innovation revient à considérer la municipalité comme innovante dans tous les cas.

2. Un bon moyen de jauger l'esprit d'innovation d'une municipalité est d'évaluer les moteurs et freins à l'innovation en se basant sur ses procédures, ses structures et sur des facteurs contextuels locaux, plutôt que d'utiliser la perception interne de l'esprit d'innovation.

#### 4 Activités de réseautage : différences et similarités

Les activités informelles de réseautage sont perçues comme essentielles à l'innovation car elles fournissent les moyens de dépasser les structures formelles de l'organisation en permettant aux gens de se rencontrer dans des espaces ouverts et moins formels, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur de l'organisation. L'ouverture sur l'extérieur est importante pour l'innovation, de même que la présence de personnes capables de créer un lien entre les différents pôles d'un réseau pour améliorer les flux d'information (personnes-contact).

Avec qui les administrateurs de la municipalité ont-ils le plus de contacts ? Quelle est l'intensité des échanges entre les différents pôles ? Les contacts avec l'extérieur varient d'une municipalité à l'autre suivant les types d'organisations étudiés sans que l'on puisse établir un schéma clair. Si l'on rend compte des contacts externes avec 13 différentes organisations (voir Figure 1), on peut voir que Barcelone est la ville qui de loin rapporte avoir le plus de contacts externes, alors que les différences entre les trois autres villes sont à peine visibles. Ce niveau de communication externe est corrélé positivement avec l'auto-évaluation de l'esprit d'innovation (interne), ce qui indique que les personnes ayant plus de contact avec l'extérieur sont aussi celles qui la perçoivent comme plus innovante.

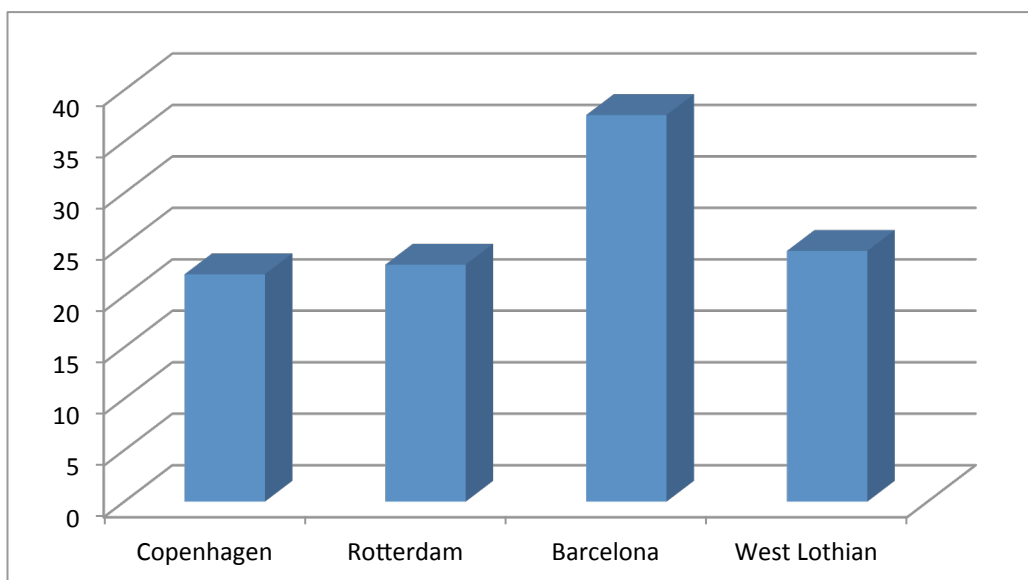


Figure 1: Niveau de communication avec l'extérieur par municipalité

3. L'intensité et le type de communication avec l'extérieur dépend également du contexte et est lié à l'auto-évaluation de l'esprit d'innovation, suggérant que les villes fortement tournées vers l'extérieur se voient comme plus innovantes (peut-être justement à cause de cette orientation vers l'extérieur).

Barcelone sort du lot comme la ville ayant le plus de contacts à l'extérieur ainsi que celle ayant la meilleure capacité à connecter les différents pôles/hub entre eux. Parmi les municipalités, ce sont les répondants qui perçoivent leur ville comme innovante qui jugent également qu'elle a plus de contacts avec l'extérieur et une meilleure capacité à effacer les frontières, ce qui suggère une fois de plus une vision plus positive du travail fourni au sein de l'organisation.

4. Le décloisonnement suit un schéma similaire à la communication avec l'extérieur, ce qui suggère que les villes qui le pratiquent se perçoivent comme plus innovantes (peut-être justement pour cette raison).

## 5 Travail et réseaux d'information stratégiques

Les réseaux sociaux jouent un rôle central dans le développement de la capacité d'innovation des gouvernements. L'innovation est renforcée par la présence de liens dits « faibles » (avec une grande diversité de contacts) qui apportent de nouvelles informations et idées. Mais les liens dits plus « forts » avec des contacts de proximité sont également nécessaires car ils favorisent la confiance entre les acteurs et facilitent la prise de risque et la circulation d'une information fiable. La théorie des réseaux sociaux suggère qu'un mélange de liens faibles pour générer de nouvelles informations et idées et de liens forts pour générer du capital social et de la confiance pour assurer des échanges fluides est important pour l'innovation.

Pour chacune des municipalités, les réseaux informels sont influencés par la structure organisationnelle formelle. Les structures hiérarchiques formelles ont tendance à manquer de réactivité pour sentir les changements au sein de l'environnement, alors que les réseaux informels sont plus dynamiques, raison pour laquelle ils sont essentiels à l'innovation.

5. Pour améliorer la capacité d'innovation, il faudrait se concentrer sur la structure organisationnelle car disposer d'une structure adéquate permet de développer les réseaux informels appropriés qui sont indispensables à l'innovation et à son efficacité opérationnelle.
6. La structure informelle doit être mise au service de la création et doit utiliser les liens à la fois forts et faibles (renforcer la cohésion et créer du lien vers d'autres entités) pour qu'il y ait suffisamment de support des pairs d'un côté, et de l'autre une ouverture suffisante pour collecter de nouvelles informations auprès des différents acteurs, à l'intérieur comme à l'extérieur de l'organisation afin d'appuyer l'innovation.

Les acteurs les mieux connectés dans les réseaux professionnels (personnes-contact capables de rassembler rapidement de l'information et de transmettre des idées) sont situés à différents

niveaux selon les villes – managers à Copenhague, directeurs à Rotterdam et décideurs politiques à Barcelone.

- Augmenter la capacité d'innovation au sein d'une municipalité donnée dépend du soutien de ces personnes-contact. Il peut s'agir de décideurs politiques dans certains cas, de directeurs dans d'autres, ou enfin de managers ou encore d'autres personnes.

Les personnes-contact jouent un rôle important dans l'innovation grâce à leur capacité à agir efficacement car elles disposent de diverses sources d'information sur lesquelles elles peuvent compter. Dans les réseaux d'informations stratégiques, ces personnes se situent à différents niveaux suivant les municipalités. Deux type de personnes-contact ont été mis en évidence – l'un avec une structure de lien de type entrepreneurial (diversité des liens) et l'autre avec des liens qui sont connectés les uns aux autres (de type proximité). Ce second type de personne-contact obtient plus de cohésion et de support au travers de son cercle de relation rapproché par rapport à ce que la littérature sur l'innovation dans le secteur privé considère comme optimal. Les deux types de personnes-contact ont été identifiés dans chacune des villes, et la Figure 2 montre l'exemple de Copenhague. La personne 170 a des liens diversifiés alors que la personne 25 a des liens resserrés et interconnectés.

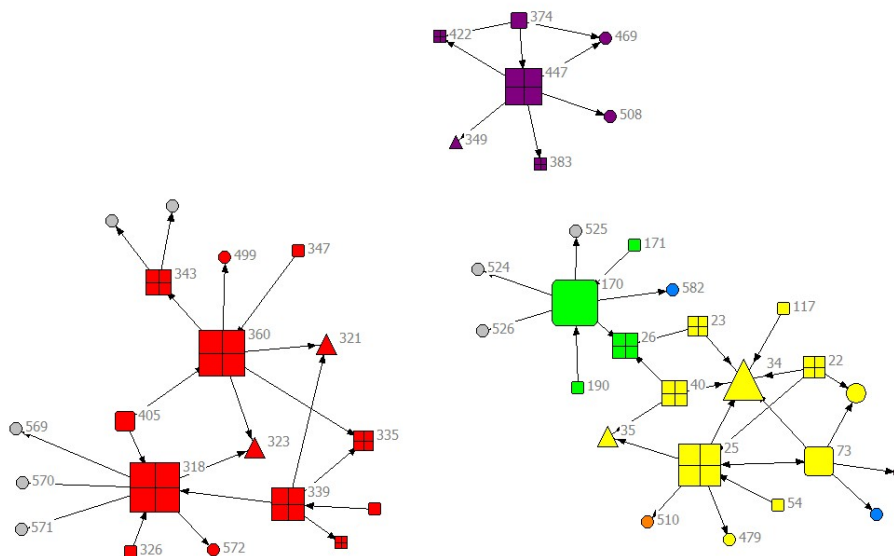


Figure 2: Réseau de relations, Copenhague

- Deux différents types de personnes-contact sont important dans les municipalités. Certaines personnes-contact peuvent parfois agir de manière inefficace (à cause de la redondance des liens). D'un autre côté, ces liens peuvent être nécessaires dans un environnement de secteur public qui requiert de la cohésion et du soutien pour faire avancer les projets au sein de l'organisation.



9. Il est nécessaire d'approfondir les recherches pour mieux comprendre si le mix entre liens diversifiés et liens rapprochés est plus efficace pour l'innovation dans le secteur public que dans le cadre entrepreneurial traditionnel.

## 6 Styles de leadership

Le leadership est important pour la capacité d'innovation car les styles de leadership influencent la capacité de chacun à mettre en avant de nouvelles idées au sein d'une organisation. Il existe un type de leadership qui apparaît sous des formes assez différentes au sein de chaque municipalité (qui est divisé en deux parties à Rotterdam et Barcelone) et qui combine des compétences en termes de capacité à motiver, à promouvoir la collaboration et à favoriser la prise de risque. Il a été nommé « motivateur-prise de risque ». Ce type de leadership est également fortement lié à l'auto-évaluation de l'esprit d'innovation.

10. Il apparaît ainsi un ensemble clair d'attributs du leadership susceptible de soutenir l'innovation. Ces qualités sont basées sur la capacité à motiver les gens, à gérer les connexions entre les personnes, à prendre des risques et à accepter des erreurs de la part des employés.
11. Les organisations du secteur public ont besoin dans une certaine mesure de pouvoir suivre les règles établies, de s'appuyer sur la hiérarchie et sur les procédures en place. Les municipalités qui parviennent le mieux à offrir un environnement propice à la prise de risque et à la motivation des employés obtiendront de meilleurs résultats en termes d'innovation sociale. Cela se traduit par moins d'accent mis sur le contrôle hiérarchique et plus de latitude laissée aux individus et aux groupes pour lancer de nouvelles idées.
12. Le leadership offre un contrepoint à la structure organisationnelle et aux réseaux informels : si ces derniers sont indispensables, le leadership accentue l'attention portée aux individus et la manière dont ils sont motivés, ce qui est tout aussi important pour soutenir l'innovation.

## 7 L'innovation vue de l'intérieur et de l'extérieur

Les perspectives quant à la capacité d'innovation des municipalités sont différentes suivant que l'on considère le point de vue de l'intérieur ou de l'extérieur. Les défis socioéconomiques mentionnés par la communauté sont très similaires à ceux mentionnés par la municipalité dans le cas des villes de Copenhague et Rotterdam. Dans le cas de Barcelone, des différences significatives ont été relevées. De la même manière, il y a une convergence quant aux innovations citées à l'intérieur comme à l'extérieur pour ces deux premières villes alors que c'est moins le cas pour Barcelone. La communauté à Copenhague perçoit la ville comme plus innovante que la municipalité en interne, alors que l'effet inverse est observé dans les deux autres villes.

13. Impliquer la communauté dans la définition des défis socio-économiques et dans l'alignement des innovations qui en découle peut constituer un avantage. Le fait qu'un certain nombre de points de vues soient partagés à l'intérieur comme à l'extérieur suggère l'existence d'un socle commun sur lequel tout le monde s'entend au sein de chaque ville, tandis que les différences mettent en lumière les apports potentiels de l'extérieur.
14. La mesure par la communauté du degré d'esprit d'innovation d'une municipalité semble être une mesure plus précise que la mesure par la municipalité elle-même.
15. Des recherches complémentaires sont nécessaires ainsi que des analyses plus détaillées afin d'établir de manière plus formelle les liens entre structures, réseaux, leadership et innovation.

## 8 Carte d'identité du projet

### **Nom du projet**

Apprendre de l'innovation dans les milieux du secteur public (Learning from Innovation in Public Sector Environments - LIPSE)

### **Coordinateur**

Prof. Dr. Victor Bekkers, Université Erasmus de Rotterdam, Département Administration Publique : Rotterdam, Pays Bas, bekkers@fsw.eur.nl

### **Consortium**

- Université Bocconi, (Italie)
- Université catholique de Louvain, (Belgique)
- Ecole Nationale d'Administration (France)
- Université Erasmus de Rotterdam (Pays-Bas)
- ESADE (Espagne)
- Hertie School of Governance (Allemagne)
- Université Matej Bel (Slovaquie)
- École nationale d'études politiques et administratives (Roumanie)
- Université Radboud de Nijmegen (Pays-Bas)
- Université de technologie de Tallinn (Estonie)
- Université d'Edimbourg (Royaume Uni)
- Université de Roskilde (Danemark)

### **Schéma de financement**

LIPSE est financé comme un *Small or Medium-Scale Focused Research Project* dans le cadre du septième programme-cadre de l'Union Européenne sous le numéro d'agrément 320090, Sciences Socio-économiques et Humaines

### **Durée**

Février 2013 – juin 2017 (42 mois)

### **Budget**

Contribution UE : € 2.5 Million

### **Site web :**

[www.lipse.org](http://www.lipse.org)

### **Pour plus d'information sur le Lot 1**

Dr. L M. Ricard

[lykker@ruc.dk](mailto:lykker@ruc.dk)