L'innovation dans les services publics à la lumière des paradigmes de l'administration publique et des perspectives des Service Innovation Studies

Benoit Desmarchelier, Faridah Djellal, Faïz Gallouj

▶ **To cite this version:**

Benoit Desmarchelier, Faridah Djellal, Faïz Gallouj. L'innovation dans les services publics à la lumière des paradigmes de l'administration publique et des perspectives des Service Innovation Studies. 2018. halshs-01934287

HAL Id: halshs-01934287
https://shs.hal.science/halshs-01934287

Preprint submitted on 25 Nov 2018

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

L'innovation dans les services publics à la lumière des paradigmes de l'administration publique et des perspectives des Service Innovation Studies[1]

Benoît Desmarchelier, Faridah Djellal et Faïz Gallouj

Université de Lille

Résumé :

Cet article aborde la question de l'innovation dans les services publics au prisme des trois principaux paradigmes des services publics (à savoir l'administration publique traditionnelle, le nouveau management public et la nouvelle gouvernance publique), et des trois principales perspectives analytiques qui structurent les « Service Studies » (à savoir l'assimilation, la démarcation et l'intégration). Il analyse la manière dont les déplacements de ces paradigmes et de ces perspectives convergent pour mettre en valeur, d'une part, une conception large et ouverte de l'innovation (incluant l'innovation non technologique) et, d'autre part, des modèles d'innovation interactifs et résilières.

Mots-clés : innovation, services, services publics, administration publique, nouveau management public, nouvelle gouvernance publique

Introduction

Les services publics sont longtemps restés les parents pauvres des « Innovation Studies », l'idée prédominante étant que l'innovation est le propre des secteurs marchands et que l'expression « innovation publique » est un oxymore (Sørensen et Torfing, 2013). Cependant, ce constat ne concerne pas l'ensemble des services publics. En effet, comme nous l'avons déjà souligné, nul ne conteste, par exemple, que, dans nos économies contemporaines, les services publics de santé comptent parmi les activités les plus innovantes ou que l'innovation est consubstantiellement liée aux services publics de recherche et aux universités. D'autres exceptions peuvent être citées : par exemple, les services publics de télédiffusion, et les services de sécurité et de défense (Nicolay, 2017). Il n'en demeure pas moins que la grande majorité des autres services publics, et en particulier les services publics administratifs, ont longtemps été considérés comme hermétiques à l'innovation. La littérature a fourni de nombreuses explications à ce manque d'innovativité réel ou supposé : l'absence de concurrence et le caractère monopolistique des services publics, la gratuité des services offerts, le manque de ressources, l'argument wébérien de la rigidité et de l'inertie des bureaucraties, la difficulté de changer les droits statutaires des fonctionnaires, le caractère averse au risque des politiciens qui se trouvent à la tête des administrations publiques et dont la finalité est la réélection, la nature des régimes d'appropriation… (Halvorsen *et al.*, 2005 ; Borins, 2011 ; Hartley *et al.*, 2013).

L'intégration progressive des services publics (comme terrain d'innovation) dans les « Services Innovation Studies » et, par conséquent, plus généralement, dans les « Innovation Studies », s'appuie sur un certain nombre d'arguments qui sont discutés dans la littérature (Windrum et Koch, 2008 ; Djellal et al., 2013 ; Osborne et Brown, 2013). Certains *arguments*

[1] Cet article a été réalisé dans le cadre du projet COVAL : Understanding value co-creation in public services for transforming European public administrations, H2020 project 2017-2020.

tiennent aux caractéristiques des administrations publiques elles-mêmes. Elles ont, en effet, à leur disposition des budgets considérables, des ressources humaines bien éduquées, des usagers/citoyens plus enclins à protester, mais aussi à participer que les clients des entreprises privées, et elles jouissent d'un climat favorable au transfert d'expérience et de pratique et à la diffusion de l'innovation entre organisations publiques (Rashman et Hartley, 2002). De manière plus générale, un paradoxe contribue à interroger la prétendue faible innovativité des administrations publiques : comment, en effet, des organisations qui valorisent l'innovation et dont le rôle est d'assurer la méta-gouvernance des dynamiques d'innovation, c'est-à-dire de soutenir l'innovation des autres activités économiques pourraient-elles être insensibles à leur propre innovation (innovation dans les services qu'elles offrent, les process et les organisations qu'elles mettent en oeuvre). D'autres *arguments tiennent au contexte socio-économique général.* La crise économique et les changements démographiques sont ainsi des facteurs évidents de la montée en puissance de l'intérêt pour l'innovation dans les services publics. Ils incitent, en effet, à la rationalisation des processus de production afin de réduire le coût des services. De même, de nouvelles demandes sociales apparaissent, par exemple, dans le domaine de la prise en charge des personnes âgées ou de la résolution de problèmes environnementaux,… qui sont sources d'innovations.

Le desserrement de l'« innovation gap » par la prise en compte de la dimension service et de l'innovation dans les services publics peut être appréhendé en mettant en parallèle, d'une part, les différents *paradigmes de l'administration publique* (administration publique traditionnelle, nouveau management public, nouvelle gouvernance publique), qui traduisent l'évolution du service public dans sa nature et son mode de production et, d'autre part, *les principales perspectives analytiques* (assimilation, démarcation, intégration) établies par les « Service Studies » (Gallouj, 1994, 1998 ; Coombs and Miles, 2000) pour rendre compte des différentes manières d'appréhender le service et l'innovation dans les services en comparaison du bien et de l'innovation industrielle.

Les « Services Studies » et les « Public Service Studies » qui portent ces deux groupes de paradigmes/perspectives sont deux champs de recherche importants et prolifiques qui, bien que partageant un point commun essentiel (la prestation de service), se sont développés de manière autonome, éloignés l'un de l'autre par une frontière fixée par le caractère marchand ou non marchand des activités en question. Cette séparation se traduit ainsi par des communautés scientifiques différentes, pour l'essentiel, qui se sont longtemps méconnues, organisées autour de manifestations scientifiques et de revues scientifiques distinctes et spécialisées[2].

L'objectif de cet article est de faire dialoguer et de réconcilier ces deux groupes de paradigmes/perspectives, en examinant la manière dont la problématique de l'innovation s'inscrit dans les différents paradigmes de l'administration publique, et, ce faisant, la manière dont ces différents paradigmes peuvent s'articuler avec les différentes perspectives analytiques généralement utilisées dans les « Services Innovation Studies » pour appréhender l'innovation. Il s'agit, en particulier, de montrer comment les évolutions de ces paradigmes et

[2] Parmi les manifestations scientifiques récurrentes du champ des « Services Studies », on peut citer le colloque annuel du RESER ou la conférence « Frontiers in Service ». Dans le cas des « Public Services Studies », on peut citer PUBSIC ((« Innovation in Public Services and Public Policy »). Les revues scientifiques du champ des Services Studies comptent, par exemple, Journal of Service Research, Service Industries Journal, European Review of Service Economics and Management, Service Science… Parmi les revues les plus significatives du champ des services publics, on peut citer Public Administration Review, Journal of Public Administration Research and Theory, Administration and Society, Policy and Politics, Public Management Review…

de ces perspectives se traduisent, sur le plan de la nature de l'innovation, par un glissement vers une conception large et ouverte de l'innovation (incluant l'innovation non technologique) et sur le plan organisationnel et structurel, par un déplacement d'un modèle linéaire d'innovation de service public à un modèle interactif ou collaboratif, qui accorde une place centrale au citoyen dans le processus d'innovation et la co-création de valeur.

Cet article est organisé en trois sections. Après un rappel de la grille analytique A-D-I (Assimilation, Démarcation, Intégration), qui structure les « Services Studies » et les « Service Innovation Studies » (section 1), nous discutons, en particulier sous l'angle de l'innovation, la manière dont cette grille peut s'articuler avec les différents paradigmes de l'administration publique (TPA, NPM, NPG : administration publique traditionnelle, nouveau management public, nouvelle gouvernance publique) (sections 2 et 3).

1. Les trois perspectives analytiques pour aborder les « Services Studies » en général et les « Services Innovation Studies » en particulier

Les « Services Studies » sont un champ de recherche prolifique qui s'est construit tout naturellement par confrontation au champ traditionnel des « Goods Studies ». Ainsi, comme le souligne Gallouj (1994, 1998, 2010), certains travaux considèrent qu'il faut traiter les services comme les biens (approches assimilatrices ou industrialistes), d'autres qu'il faut les aborder de manière différente (approches démarcatives ou servicielles), d'autres encore qu'il faut élaborer un traitement synthétique ou intégrateur de toutes les activités économiques (approches synthétiques ou intégratrices). Bien que les services soient une activité humaine ancienne, la théorie économique s'est construite, pour l'essentiel, sur la base de l'analyse des activités agricoles et manufacturières. On peut donc supposer que, selon une posture méthodologique classique, c'est le caractère plus tardif de la prise en compte conceptuelle des services dans l'analyse économique qui explique l'émergence du questionnement ADI.

Ce questionnement (assimilation, différenciation ou synthèse ?) est systématiquement au cœur non seulement des *constructions théoriques* (quels que soient les disciplines, les méthodes, les objets, les thématiques), mais aussi des *stratégies des entreprises* et des *politiques publiques* dans le champ des services. Les travaux académiques et les pratiques (stratégiques ou politiques) comportent, en effet, toujours, consciemment ou inconsciemment, des éléments des questions suivantes (ou de réponses à ces questions) : suffit-il d'appliquer aux services les théories, les stratégies et les politiques industrielles ? faut-il au contraire élaborer des théories, des stratégies et des politiques spécifiques à ces activités ? ou encore des théories, des stratégies et des politiques intégratrices ?

On ne peut pas évidemment prétendre dresser ici un panorama complet des analyses théoriques et des pratiques managériales et politiques, à la lumière de la grille de questionnement ADI. On se contentera de l'application de la grille aux questions de la nature du produit et de la nature de l'innovation.

1.1. La grille ADI et la définition du produit

Les débats sur la nature des services s'inscrivent de manière fondamentale dans la grille ADI. Cette grille peut être appliquée aux travaux anciens relevant de l'histoire de la pensée

économique[3]. Mais c'est à son application aux travaux contemporains que nous nous intéressons ici (cf. Tableau 1).

a) On peut probablement dire que l'outil théorique le plus fondamental de l'assimilation (perspective de type A) est la notion de fonction de production. Cet outil, forgé pour une économie industrielle et agricole est considéré comme pouvant être appliqué sans difficulté aux services. Ainsi, pour ne prendre que ce seul exemple, Phelps (1995) n'envisage pas la moindre différence entre la production automobile et la production de santé. Dans un cas, comme dans l'autre, il s'agit de mobiliser et de combiner des facteurs de production pour élaborer un produit. Dans le cas de l'automobile, les facteurs de production seront, par exemple, l'acier, le plastique, le travail, etc., dans le cas de la santé, ce sera les « soins médicaux », c'est-à-dire un ensemble d'activités destinées à rétablir ou à accroître le capital santé.
On notera cependant ici une différence fondamentale entre l'économie et la gestion. L'économie considère que les services s'insèrent sans difficulté dans la fonction de production, alors que les gestionnaires (ou certains d'entre eux) considèrent qu'il faut faire en sorte qu'elle s'y insère. C'est ainsi qu'il faut, selon nous, interpréter les préconisations de Levitt (1972) et Shostak (1984), qui suggèrent d'industrialiser les services en réduisant les degrés de liberté et la complexité de la prestation de service. On peut, en effet, interpréter ces normes stratégiques comme des tendances à l'élaboration d'une fonction de production de service sur le mode néoclassique, c'est-à-dire respectant notamment les hypothèses de « nomenclature », de « non-interaction » et « d'anonymat » du produit. Autrement dit, on peut distinguer deux conceptions différentes de l'assimilation : celle qui consiste à oublier les différences entre les biens et les services (les services sont des biens comme les autres), celle qui admet l'existence de ces différences et consiste à déployer des stratégies pour les gommer.

b) Dans le prolongement du constat d'Adam Smith (1776, p. 361), selon lequel « les services s'évanouissent au moment même où ils sont produits…», la littérature économique, dans une perspective de type D, cette fois, s'est efforcée d'isoler les caractéristiques intrinsèques de ces activités. Ainsi, les degrés d'intangibilité, d'hétérogénéité (ou de variabilité), d'interactivité (ou d'inséparabilité) et de périssabilité (ou immédiateté), que le marketing des services aborde à travers l'acronyme IHIP, sont apparus comme des critères permettant de fournir une définition positive (et non plus résiduelle) des services ; autrement dit, d'établir la frontière entre les biens et les services. Ainsi, les services seraient-ils intangibles (c'est-à-dire abstraits, ne pouvant être ni vus, ni goûtés, ni ressentis, ni entendus avant l'achat…), hétérogènes (la nature du service fourni varie en fonction de nombreux éléments : le client, le personnel en contact, le moment où il est rendu…), interactifs (c'est-à-dire coproduits par le prestataire et le consommateur, qui sont inséparables), périssables (c'est-à-dire immédiats, non stockables). Une telle démarche est intéressante, en particulier parce qu'elle fournit des critères simples pour qualifier les activités. Cependant, d'importantes difficultés apparaissent à la fois dans la définition de ces critères et dans leur mise en œuvre concrète. Ainsi, si le service est intangible, il peut s'appuyer, à des degrés très divers, sur des supports matériels. De même la co-production du résultat est quasi-inexistante dans certaines activités de services (transport, nettoyage, par exemple).

c) Toujours dans une perspective de type D, pour contourner les difficultés (en particulier la multiplication des exceptions) liées à l'usage des critères intrinsèques (sans pour autant renoncer systématiquement à ces derniers), Hill (1977) tente d'élaborer une définition

[3] Ainsi, les spécificités des services (perspective de type D) sont évoquées, par exemple, chez A. Smith (1776), J.-B. Say (1803), F. Bastiat (1848).

générale du service, fondée, en particulier, sur la dissociation analytique entre le client et le support de la prestation, et la distinction entre le service en tant que processus et le service en tant que résultat. Ainsi, pour Hill (1977, p. 318), « a service may be defined as a change in the condition of a person, or a good belonging to some economic unit, which is brought about as a result of the activity of some other economic unit, with the prior agreement of the former person or economic unit ». A travers la métaphore du « triangle ABC des services », Gadrey (1996, voir aussi Gadrey 2000) enrichit et précise cette définition en envisageant le service comme un ensemble d'opérations de traitement diverses, réalisées par le prestataire A, sur un support C, entretenant des liens divers (possession, utilisation, identity) avec le client B, sans pour autant que soit élaborée une marchandise susceptible de *circuler économiquement indépendamment de ce support*. Ces opérations de traitement visent à transformer, de différentes manières, l'état du support C. Le support en question peut prendre différentes formes : un bien ou un système technique, des informations codées, l'individu lui-même, une organisation.

d) Les travaux contemporains consacrés à la définition des services sont de plus en plus nombreux à s'inscrire implicitement ou explicitement dans une perspective intégratrice ou de synthèse (type I). Cette intégration s'appuie sur plusieurs constats qui traduisent l'idée que la frontière entre les biens et les services s'estompe : la tendance à la « servitization » des biens (Vandermerwe et Rada, 1988), la tendance à l'industrialisation des services, la montée en puissance des « systèmes produits-services » (Mont, 2002). Au nombre des constructions théoriques intégratrices des biens et des services, on peut citer les suivantes :
- L'économie des fonctionnalités (Stahel, 1997), qui définit toute marchandise (bien ou service) par la fonction (le service) qu'elle rend. Ainsi, ce qui fait l'objet de la transaction économique, ce n'est pas le bien ou le service, mais leur usage/utilité.
- L'économie de l'expérience (Pine et Gilmore, 1999 ; Sundbo, 2015), qui aborde toute marchandise à travers l'expérience qu'elle procure au consommateur.
- La perspective en termes de « service science » (Maglio et Spohrer, 2008), qui définit le service (au sens générique) comme un objet complexe nécessitant une approche véritablement multidisciplinaire. Bien qu'elle accorde une place centrale aux technologies de l'information, la science des services ne s'inscrit pas dans une perspective assimilationniste, qui voudrait industrialiser et matérialiser un objet initialement immatériel, mais, au contraire, dans une approche intégratrice qui accorde une place tout aussi centrale à l'humain dans les « systèmes de service complexes centrés sur les hommes ». L'association du terme « science » au terme « service » traduit la volonté d'introduire davantage de mesure, de formalisation, de systématisation, de modélisation, de durabilité, de possibilité de répétition dans les services et leurs dynamiques d'innovation, là ou la composante humaine du système rend cette aspiration difficile.
- L'approche en termes de caractéristiques élaborée par Gallouj et Weinstein (1997) à la suite des travaux de Saviotti et Metcalfe (1984). Cette approche prolongée par un certain nombre d'autres travaux (en particulier De Vries, 2006 ; Windrum et Garcia-Goñi, 2008) considère qu'un produit (qu'il s'agisse d'un bien ou d'un service) peut être décrit comme la fourniture d'un ensemble de caractéristiques de service (caractéristiques finales ou valeurs d'usage) par l'intermédiaire de la mobilisation par les prestataires et les clients de compétences et/ou de caractéristiques techniques matérielles et/ou immatérielles.
- L'approche « Service-Dominant Logic » (Vargo et Lusch, 2004 ; Lusch et Vargo, 2006), qui définit la valeur par la valeur d'usage (« value-in-use »), gommant ainsi la différence entre biens et services. Dans l'approche SDL, la valeur n'est pas incorporée (« embedded ») dans un bien ou un service. Toute organisation (quel que soit son secteur d'activité) propose une offre de services (a « service offering »), susceptible de créer de la valeur pour le client. Ainsi,

l'offre de valeur n'est pas une création de valeur par le prestataire pour le compte de son client, mais elle est une proposition de valeur (« value proposition »), autrement dit un potentiel, une promesse qui attend de se concrétiser. C'est le client lui-même qui va concrétiser ce potentiel de valeur par l'usage qu'il fera de l'offre de service (« service offering »). Il y a donc « co-création de valeur » par le client. Le mécanisme de cette co-création réside dans une activité d'intégration de ressources (« resource integration »), consistant, pour le client, à compléter et modifier la proposition de valeur du prestataire par ses propres ressources, en particulier liées à son expérience. Il faut noter que, bien qu'elle oppose une logique de services à une logique de biens, la SDL ne s'inscrit pas dans une perspective de type D, mais bien de type I : elle fournit en effet un cadre général pour comprendre la co-création de valeur, qui s'applique aux biens comme aux services. Si, contrairement à ce que sa dénomination pourrait laisser croire, l'approche SDL est bien une approche *intégratrice* des biens et des services, nous verrons que la PSDL (Public Service-Dominant Logic), c'est-à-dire l'application de la SDL aux services publics (Osborne et al., 2013) hésite entre intégration et démarcation. En effet, l'idée initiale poursuivie par les promoteurs de la PSDL (PSDL version 1) est d'*intégrer* les services publics dans l'approche SDL générale. Mais, on constate, dans les travaux les plus récents, une tendance au renoncement progressif à la perspective générale d'intégration/synthèse pour lui substituer, tout d'abord, une perspective d'intégration assouplie (c'est-à-dire prenant en compte certaines spécificités des services publics : PSDL version 2), puis, une véritable perspective de démarcation (de dés-intégration), la PSL, Public Service Logic (Osborne, 2018), insistant sur les différences entres les services publics, d'une part, et les biens et services marchands, d'autre part.

Tableau 1 : La grille analytique ADI dans les SS et les SIS

Perspective des « Service Studies » et des « Services Innovation Studies »	Nature ou approche du produit	Nature ou approche de l'innovation	Exemples de constructions théoriques
Assimilation	• Le service est envisagé comme un bien • Fonction de production • Industrialisation du service	• Perspective industrialiste et technologiste • Centrage sur l'innovation technologique	• Fonction de production • Goods-Dominant Logic (GDL)
Démarcation	• Le service a des spécificités (caractéristiques techniques intrinsèques) qui le différencient des biens • Le service comme opération de changement d'état d'un support	• Perspective servicielle • L'innovation dans les services a des spécificités. • Il faut mettre également en évidence les formes cachées ou invisibles de l'innovation (innovation non technologique)	• Paradigme IHIP • Public-Service Dominant Logic 2 (PSDL 2)[4] • Public Service Logic (PSL)
Intégration	• Tout est service • Servitisation des biens • Construire un	• Perspective de synthèse • Construire un modèle unificateur de l'innovation dans les	• Systèmes produits-services • Approches en termes de caractéristiques • Service-Dominant Logic (SDL)

[4] La PSDL 2 est en réalité une forme intermédiaire entre Démarcation et Intégration. Tout en s'inscrivant dans la perspective intégratrice qui caractérise la SDL, elle met l'accent sur certaines spécificités des services publics. Elle pourrait donc tout aussi bien constituer un exemple de construction théorique illustrant la perspective d'intégration.

	modèle unificateur du produit (biens et services)	biens et les services, qui couvre toutes les formes de l'innovation (technologiques et non technologiques)	• Public-Service Dominant Logic 1 (PSDL 1) • Economie des fonctionnalités • Economie de l'expérience • Service science

1.2 La grille ADI et la question de l'innovation

Au sein des « Service Studies », le champ des « Service Innovation Studies » s'est structuré lui aussi autour de trois [5] perspectives théoriques qui traduisent des positionnement analytiques différents vis-à-vis du champ traditionnel des « (Industrial) Innovation Studies » : assimilation, démarcation et intégration (Gallouj, 1994, 1998 ; Gallouj et Weinstein, 1997 ; Coombs et Miles 2000 ; Droege et al., 2009). (cf. Tableau 1).

• La perspective *d'assimilation* est une perspective *industrialiste* et *technologiste.* Elle postule l'hypothèse de la similitude de l'innovation dans l'industrie et les services. Elle envisage ainsi l'innovation dans les services dans les mêmes termes que l'innovation industrielle, en mettant essentiellement l'accent sur ses relations aux systèmes techniques. La perspective assimilationniste est également une perspective de *subordination* des services vis-à-vis de l'industrie en termes d'innovation. En effet, elle considère que, pour l'essentiel, les innovations technologiques à l'œuvre dans les services proviennent des secteurs industriels et font l'objet d'un processus d'adoption.

• La perspective de *démarcation* est une perspective *servicielle* et *non technologiste*. Sans bien entendu renoncer aux innovations technologiques, elle met l'accent quant à elle sur les spécificités des services et de l'innovation dans les services en cherchant à identifier des activités d'innovation invisibles aux appareillages économiques traditionnels (assimilationnistes).

• Enfin, la perspective *intégratrice entend réaliser la synthèse entre les deux perspectives précédentes, en élaborant des constructions théoriques* qui soient en mesure de prendre en compte les biens comme les services, l'innovation technologique comme l'innovation non technologique.

Comme nous le verrons dans les paragraphes qui suivent, les positionnements analytiques que traduisent l'assimilation, la démarcation et l'intégration sont implicitement présents dans les discussions des trois paradigmes de l'administration publique.

2. Les trois paradigmes de l'administration publique : le produit

Les « Public Services Studies » se sont construites sur la base de trois paradigmes qui reflètent des conceptions différentes du mode *de coordination* privilégié, de la *nature* du produit, du mode d'*organisation de la production* et du mode d'*évaluation de la performance* : l'administration publique traditionnelle (APT), le nouveau management public (NMP), la nouvelle gouvernance publique (NGP). Ces trois paradigmes se succèdent historiquement sans nécessairement s'exclure. Ils peuvent être mis en parallèle (quoique de

[5] Une quatrième perspective « l'inversion » (Gallouj, 2010) n'est pas prise en compte ici. Elle rend compte du rôle actif que jouent les services intensifs en connaissances dans l'innovation des autres secteurs économiques. Ces services ne sont pas dominés par l'industrie (position implicite dans l'approche assimilationniste), mais ils peuvent être au contraire dominants en matière d'innovation et de connaissances (*inversion* du rapport de force).

manière non homothétique) avec le cadre analytique ADI des « Service Studies » (cf. Tableau 2).

Tableau 2 : Les trois paradigmes de l'administration publique et les perspectives des « Services Studies » correspondantes

Paradigme de l'administration publique	Mode de coordination, institution	Nature du produit	Mode d'organisation de la production	Mode d'évaluation de la performance	Perspective des « Service Studies » correspondantes
Administration publique traditionnelle (APT)	• L'organisation, la bureaucratie, la hiérarchie (gouvernance verticale), le monopole • Le contrôle des processus	• Services standardisés, le service public comme bien ou quasi-produit	• Top-down, standardisation des tâches, lean management, mécanisation • Rôle du citoyen : Le citoyen est un usager/consommateur passif. Le citoyen est un « **client »** (au sens anglo-saxon). Il peut néanmoins exprimer ses préférences dans le champ politique (élection)	• Monde industriel : output, productivité, efficience • Risque : système de mesure de la performance démotivant.	• **Assimilation simple** du service public à l'industrie : industrialisation • Goods-Dominant Logic
Nouveau Management Public (NMP)	• Le marché, la concurrence, la privatisation, l'internalisation (contracting in) et l'externalisation (contracting out) • Le contrôle des résultats	• Le service public comme « bien » ou quasi-produit marchand	• Top-down, rôle des agents en contact • Rôle du citoyen : Les usagers/citoyens sont des clients au sens de **customers**, qui peuvent choisir librement le service et mettre en concurrence différents services publics	• Monde marchand et financier : outcomes, coûts, revenus (peut-être aussi monde domestique : volonté de fidéliser les clients (customers) Risque : système de mesure de la performance démotivant	• **Double assimilation** du service public à l'industrie (industrialisation) et au marché (marketisation) • Goods-Dominant Logic et Market-Dominant Logic
Nouvelle Gouvernance Publique (NGP)	• Le réseau, le partenariat multi-agents (la gouvernance horizontale) • La confiance et la réciprocité	• Le service public comme service	• Collaboration dans la production (co-production), réseaux de production • Rôle du citoyen : Les usagers sont *coproducteurs*	• Evaluation multicritère : différents systèmes de valeur, complémentaires ou concurrents Prendre en compte tous les aspects de la performance : différents mondes (y compris celui	• **Intégration** : Public Service-Dominant Logic 1 (PSDL 1). La PSDL 1 est une généralisation de la SDL aux services publics • **Intégration/Démarcation**

				de la créativité et de l'innovation), prendre en compte les horizons temporels (performance directe/immédiate, performance indirecte/médiate)	**(intégration démarcative)** : centrage sur certaines spécificités des services publics dans un contexte général d'intégration. Public-Service Dominant Logic 2 (PSDL 2). • **Démarcation** plus poussée : Public Service Logic (PSL)

2.1 Administration publique traditionnelle

Dans le paradigme de l'administration publique traditionnelle (APT), les *institutions ou modes de coordination* privilégiés sont l'organisation, la bureaucratie, la hiérarchie, le monopole et le contrôle des processus.

Dans cette perspective traditionnelle, c'est la logique industrielle ou logique d'*industrialisation/assimilation* qui prévaut (« Goods-Dominant Logic »). Cette logique recouvre trois facettes différentes et complémentaires en termes i) de nature du produit ii) d'organisation du travail, iii) et d'évaluation de la performance.

Les services publics sont envisagés comme *des quasi-produits matériels*. En dynamique, l'assimilation/industrialisation désigne ainsi une productification du service public. Etroitement liée à l'évolution de l'organisation du travail (voir ci-dessous), celle-ci peut prendre deux formes différentes. La première a pour objectif de gommer les spécificités des services (publics), d'en faire des quasi-produits homogènes, libérés des caractéristiques techniques intrinsèques des services que sont l'intangibilité, l'interactivité et l'immédiateté et de leurs conséquences sur la nature du produit. L'industrialisation signifie, dans ce cas, le renoncement au traitement de cas qui ne sont pas des cas-types. La seconde forme de productification consiste, d'une certaine manière, à transformer le service intangible en un bien matériel, en substituant à la relation humaine des dispositifs techniques utilisables à domicile, dans le cadre général de ce qui est appelé la transformation digitale des services publics. Ainsi, les services publics s'inscrivent eux aussi dans la société du self-service fort bien décrite, dans le cas des services marchands, par Gershuny (1978, 1983) et Gershuny et Miles (1983).

En termes d'*organisation du travail*, l'assimilation/industrialisation des services (publics) signifie la mise en œuvre d'un mode de production fordiste centré sur une standardisation poussée des procédés, leur mécanisation, une forte spécialisation des tâches (division du travail), sous la houlette de spécialistes de la technostructure ayant pour mission de concevoir l'organisation, de standardiser et de contrôler les tâches. Les produits sont conçus uniquement du point de vue de l'offre, dans le cadre d'une *logique verticale (top-down)*, fondée sur le contrôle. Le haut de la hiérarchie de l'administration (la technostructure) conçoit des produits standard que les employés de base délivrent à des citoyens envisagés comme des usagers

(« clients » au sens anglo-saxon du terme, c'est-à-dire par opposition à « customer »). Ces derniers sont des consommateurs passifs, qui n'interviennent pas dans la conception et la production de ces produits[6]. La mise en œuvre dans les services publics de ce qu'on appelle le « service design » (qui recommande l'élaboration de maquettes de la prestation de service : « flowcharting », « blueprinting ») s'inscrit dans cette facette de l'industrialisation (Shostack, 1984 ; Lovelock, 1992 ; Kingman-Brundage, 1992).

En termes de critères *d'évaluation de la performance*, c'est la productivité, indicateur du monde industriel et technique (monde des volumes et des opérations techniques) qui prédomine. Cet indicateur, il faut le noter, surtout dans un environnement de service public, peut s'avérer démotivant car il ne prend pas en compte ou s'efforce de réduire les éventuels efforts réalisés dans d'autres mondes de la performance, par exemple, le monde domestique (celui des relations interpersonnelles et des services sur mesure)… Ce système de mesure de la performance peut être donc préjudiciable en termes de dynamique d'innovation.

2.2 Le Nouveau Management Public

Dans le Nouveau Management Public (NMP), l'élément central est l'intrusion du rationalisme économique et de la logique marchande dans le service public. *Le marché prend le pas sur la hiérarchie comme mode de coordination*. Certains services publics sont appelés à être privatisés ou sous-traités, les autres à se soumettre à une logique de concurrence avec des prestataires privés ou publics conduisant à se disputer un usager/citoyen, qui devient un client (**customer** au sens anglo-saxon). Le NMP favorise également la montée en puissance des partenariats public-privé avec l'idée que l'acteur privé exercera une influence bénéfique sur l'acteur public. Il favorise également l'établissement d'entreprises sociales (« social entreprises ») qui sont des organisations hybrides (« hybrid organisations »), dans lesquelles la logique publique initiale est confrontée à d'autres logiques institutionnelles (logique marchande essentiellement ici, mai aussi logique de société civile) (Vickers et al., 2017). Dans cette perspective générale, le NMP est édifié sur les trois principes suivants : une formulation très précise des objectifs à atteindre, l'établissement de « contrats de gestion » incitatifs à la performance, la constitution de « centres de coûts » indépendants (contrôle budgétaire décentralisé). Le NMP transpose au secteur public des techniques de management à l'œuvre dans le secteur privé[7]. Le contrôle (des résultats ici) reste un élément central de ce paradigme.

En ce qui concerne la *nature du produit*, dans le NMP, le service public continue d'être abordé comme un bien (un produit matériel), mais la logique industrielle (logique d'industrialisation/assimilation), toujours présente, est accompagnée d'un logique marchande prééminente (markétisation). On assiste donc à une *double assimilation* du service public au bien industriel et au service marchand. Mais, c'est la dimension d'assimilation marchande qui prévaut ici.

L'*organisation du travail* reste de type top-down, même si les agents en contact jouent un rôle accru. Les préférences des citoyens, qui sont désormais considérés comme des

[6] L'endroit où ils peuvent néanmoins, dans une certaine mesure, exprimer leurs préférences, leurs insatisfactions et désirs est le champ politique (les élections).

[7] Cette irruption du marché dans les organisations publiques se traduit dans l'apparition d'une terminologie nouvelle au sein des administrations : « les plans d'affaires » (*business plans*), « la valeur ajoutée », « les produits », « la satisfaction des clients », « la réingénierie des services publics » (Rouillard *et al.*, 2004).

« customers », sont prises en compte, en particulier parce que ceux-ci peuvent désormais choisir librement certains services et mettre en concurrence différents services publics, voire des services publics avec des services privés. Cependant, dans ce paradigme, la coproduction du service par le client n'est pas véritablement recherchée.

En termes de critères *d'évaluation de la performance*, les mesures de résultats (outcome) sont préférées aux mesures d'output. Le NMP s'inspire du monde marchand, c'est-à-dire du monde des valeurs monétaires et financières (dont les indicateurs sont, par exemple, les coûts, les rendements, la valeur ajoutée, les revenus). Il s'inspire peut-être aussi, dans une certaine mesure, de ceux du monde domestique ou relationnel (le monde des relations interpersonnelles fondées sur l'empathie et la confiance), dans la mesure où il s'agit aussi de fidéliser des usagers (customers), qui sont moins captifs. Il est à noter que, de nouveau ici, comme dans l'APT, les indicateurs de performance relevant du monde financier peuvent être démotivants dans la mesure où il peuvent être en contradiction avec d'autres indicateurs : indicateurs du monde industriel et technique, indicateurs du monde social-civique (le monde de l'équité, de la justice et de l'inclusion)… Ces contradictions peuvent également être préjudiciables en termes d'innovation.

2.3 La Nouvelle Gouvernance Publique

Le paradigme de la Nouvelle Gouvernance Publique (NGP) envisage le service public non plus comme un produit/bien, mais *comme un service*. Elle prend appui sur la théorie des services, et en particulier sur ce que l'on appelle la « Service-Dominant Logic »-SDL (Vargo et Lusch, 2004 ; Lusch et Vargo, 2006). L'application aux services publics de la SDL est baptisée « Public Service Dominant Logic »-PSDL (Osborne et al. 2013). La conception du produit véhiculée dans la NGP par la PSDL mérite une discussion que nous avons déjà esquissée dans le paragraphe 1.1. En effet, dans un premier temps, la PSDL (PSDL 1) poursuit un objectif d'*intégration* des services publics à la logique service universelle (SDL), qui considère que toute activité économique (qu'elle porte sur les biens ou les services) est une « offre de service » (« service offering »). Dans un second temps, tout en continuant à s'inscrire dans une perspective générale d'intégration, la PSDL (PSDL 2) souligne certaines spécificités des services publics (traduisant une double démarcation vis-à-vis de l'industrie et des services marchands). On pourrait parler à ce stade d'une intégration démarcative. Il semble qu'aujourd'hui la démarcation de la PSDL vis-à-vis de la SDL soit totalement revendiquée et assumée. Elle s'exprime même sur le plan sémantique par la proposition formulée récemment par Osborne (2018) de renoncer au terme PSDL pour lui substituer le terme PSL (Public Service Logic). Comme le formule l'auteur « this term maintains the link to service, rather than product-based, theory but distances it from being simply an offshoot of SDL ». Si l'idée de se démarquer de la SDL est intéressante, en revanche le choix du terme (PSL) est peut-être discutable, dans la mesure où, par sa connotation, il semble opérer un retour au paradigme de l'administration publique traditionnelle.

Dans la nouvelle gouvernance publique (NGP), *le mode de coordination prédominant* est le réseau (la collaboration, le partenariat, en particulier le partenariat public-privé), c'est-à-dire une association de plusieurs acteurs publics et/ou privés interagissant pour la co-production du service public et la co-création de la valeur publique (Pestoff et al., 2012). Dans ce cadre, conformément à un résultat classique de l'économie et du management des services dont s'inspire ici la NGP, l'usager/citoyen n'est plus seulement consommateur, il devient partenaire et co-producteur du service public (Alford, 2009 ; Thomas, 2012 ; Osborne et Strokosch, 2013). Le contrôle fait place à la confiance (trust-based management). Les

relations horizontales (les réseaux) sont plus à même de résoudre les problèmes que les relations verticales (la hiérarchie), ne serait-ce que parce que les administrations publiques sont organisées autour de fonctions (exemple : logement, santé) et non de problèmes (exemple : l'exclusion sociale, la crise écologique), qui sont donc transversaux aux hiérarchies (Enjolras, 2010).

En termes de *mode d'organisation de la production*, le passage du paradigme du NMP au paradigme de la NGP marque l'importance de la co-production du service, de la co-création de valeur et le rôle du client/citoyen dans cette co-production et co-création (Osborne, 2006, 2010). Cette importance du mode résilière de fonctionnement conduit parfois à nommer ce nouveau paradigme « Networked Governance » (Kelly et al., 2002).

En termes de *performance*, la NGP est sensible à une évaluation multicritère. Cette évaluation multicritère, à la recherche d'un juste équilibre entre critères industriels/techniques, marchands, civiques, est en effet plus à même de rendre compte de la diversité des logiques institutionnelles à l'œuvre dans des systèmes multi-agents. Par ailleurs, quelque soit le critère (le registre d'évaluation), dans la NGP, la performance est envisagée selon différents horizons temporels : performance de court terme (liée à l'output) et performance de long terme (liée à l'outcome).

3. Les paradigmes de l'administration publique et la problématique de l'innovation

Les différents paradigmes de l'administration publique dont nous venons d'esquisser les principales caractéristiques posent, en des termes différents, la question de l'innovation dans les services publics. Ces termes sont résumés dans le tableau 3 sous l'angle de la *nature* de l'innovation et de ses *modes d'organisation,* et ils seront développés dans les paragraphes qui suivent. Ces termes peuvent être mis en parallèle avec la grille ADI des perspectives analytiques des SIS. Comme pour l'analyse du produit, il semble ainsi qu'on puisse mettre en relation (cf. Tableau 3) l'APT avec l'assimilation industrielle, le NMP avec l'assimilation industrielle et marchande, la NGP avec l'intégration, dans un premier temps, puis la démarcation, dans un second temps.

Tableau 3 : Les paradigmes de l'administration publique, l'innovation et les perspectives des « Services Innovation Studies »

Paradigme de l'administration publique	Nature de l'innovation	Mode d'organisation de l'innovation	Perspective des « Services Innovation Studies » correspondante
Administration Publique Traditionnelle (APT)	• Innovations technologiques et non technologiques de process… • Innovations organisationnelles… …. visant à maintenir des quasi-produits homogènes • Peu de nouveaux services à proprement parler	• Modèle linéaire d'innovation • Les processus et les changements organisationnels sont mis au point par les technostructures (sortes de départements de R-D-I), les innovations technologies sont adoptées. • Les agents de base assurent la production • Les citoyens consomment le service de manière passive • Exclusion des citoyens (clients) des processus d'innovation	• **Assimilation.** Industrialisation, Technologie, Subordination
Nouveau Management	• Innovations technologiques de process,	• Modèle linéaire d'innovation (technostructure)	• **Double assimilation.**

Public (NMP)	• Innovations organisationnelles et managériales • Davantage de nouveaux services (quasi-produits)	• Intrapreneuriat, entrepreneuriat public • Innovation poussée par les employés (« Employee driven innovation ») • Manager public comme principal responsable de l'innovation • Faible participation des usagers dans les processus d'innovation, même s'ils sont incités à exprimer leurs préférences	Industrialisation, Marketisation
Nouvelle Gouvernance Publique (NGP)	• Conception large et ouverte de l'innovation : technologique, non technologique y compris innovation sociale : innovations de produit/service, de process et organisationnelle, innovations conceptuelles, innovations stratégiques, changements radicaux de rationalité, innovations institutionnelles (ou de gouvernance), innovation administrative, innovation rhétorique…	• Modèle interactif d'innovation, innovation collaborative, réseaux d'innovation impliquant de multiples acteurs publics et/ou privés ayant des responsabilités variables dans le processus d'innovation • Rôle du manager public : créer les conditions favorables à la collaboration en réseau (métagouvernance) + participation opérationnelle • Innovation poussée par les utilisateurs/usagers (« User-driven innovation »), les citoyens comme co-innovateurs	• **Intégration :** Public Service Dominant Logic 1 (PSDL 1) • **Intégration/démarcation.** Public Service Dominant Logic 2 (PSDL 2) • **Démarcation** Public Service Logic (PSL)

3.1 APT et innovation

On serait tenté de dire que c'est dans le cadre de l'APT dominante que le mythe des services publics non innovateurs s'est développé. Pourtant, l'innovation est bien réelle, même dans ce premier paradigme, ne serait-ce qu'en tant que conséquence des réformes administratives et des changements politiques.

Ces innovations s'inscrivent dans une trajectoire d'industrialisation du service, de transformation de celui-ci en quasi-produit homogène. En effet, l'APT accorde une place centrale aux innovations technologiques de process (en particulier aux TIC) introduites dans les services publics, en provenance de fournisseurs extérieurs et à la mise au point de nouveaux processus et de nouvelles modalités organisationnelles. L'innovation porte donc davantage sur les process (technologiques et non technologiques) et l'organisation avec l'objectif de fournir aux citoyens des services homogènes sur le territoire national.

Le modèle d'organisation de l'innovation à l'oeuvre est le modèle linéaire traditionnel. En effet, les nouveaux process et les changements organisationnels sont élaborés par des experts dans les technostructures des administrations publiques (jouant le rôle de véritables départements de R-D-I). Les agents de base (les agents de production), comme les citoyens/clients sont des acteurs passifs, qui n'interviennent pas ou peu dans les processus d'innovation.

Dans le cadre du paradigme de l'APT, l'innovation semble s'inscrire dans la perspective d'*assimilation* de la grille des SIS, dans la mesure où il s'agit de sauvegarder le caractère industriel du service public en s'appuyant sur des innovations de process en particulier (mais non exclusivement) technologiques.

3.2 NMP et innovation

Le paradigme du NMP a des conséquences mitigées en matière d'innovation dans les services publics (sa nature, ses modes d'organisation). Il est nécessaire de distinguer ici, d'une part, la conception *théorique* de l'innovation associée (ou associable) à ce paradigme (i) et, d'autre part, le bilan *réel* en termes d'innovation au sein de ce paradigme (ii).

(i) D'un point de vue théorique, si, tout d'abord, on s'intéresse à *la nature* de l'innovation, on peut dire que le NMP reste, pour l'essentiel, centré sur une perspective d'assimilation. Cependant, il s'agit cette fois (contrairement au paradigme de l'APT) *d'une double assimilation à l'industrie (industrialisation) et au marché (marketisation)*. Cependant, l'intérêt pour l'usager/client, s'il se traduit par un service plus adapté, ne conduit pas à une diversification de l'offre de service (une offre qui serait adaptée aux besoins particuliers de chacun). L'innovation reste essentiellement processuelle, organisationnelle et managériale.
Si maintenant on s'intéresse au *mode d'organisation* de l'innovation, on peut dire que la technostructure continue de jouer un rôle important. Mais, le NMP favorise aussi certaines formes d'entrepreneuriat et d'intrapreneuriat de service public (Osborne et Gabler, 1993 ; Roberts and King, 1996). L'entrepreneur public exerce, au sein des organisations publiques, un certain nombre de compétences relatives à la résolution de problèmes, c'est-à-dire à l'innovation. Par ailleurs, en se préoccupant du besoin de l'usager envisagé comme un « *customer* » à satisfaire et non pas comme un « *client* » [au sens anglo-saxon] passif, et en favorisant des stratégies de décentralisation, le paradigme du NMP se préoccupe également d'intégrer dans les dynamiques d'innovation, les agents de base (« employee-driven innovation ») et, sinon les clients, du moins leurs préférences. Le citoyen n'est plus captif et passif. En tant que « customer », il peut mettre les services publics en concurrence entre eux et avec des prestataires privés. Par une menace crédible d'« exit », il peut exercer une influence sur l'adaptation/correction des services fournis. Ses préférences et ses besoins sont désormais mieux pris en compte, ce qui est source d'innovation. Mais, il n'est pas pour autant, à ce stade, un agent actif du processus d'innovation (tel que le décrivent les modèles « user-driven »). Si ses préférences (qu'il est incité à exprimer) sont prises en compte par l'agent public dans le processus d'innovation, il n'intervient pas véritablement lui-même dans le processus concret d'innovation. *Au total le modèle d'innovation porté par le NMP n'est pas fondé sur la constitution de réseaux d'innovation multi-acteurs.*

(ii) Du point de vue du bilan réel (du succès) de ce paradigme en matière de soutien à l'innovation, les résultats restent mitigés. En effet, ce paradigme présente un certain nombre de caractéristiques intrinsèques qui peuvent entraver l'innovation (Sørensen et Torfing, 2013 ; Hartley et al., 2013). Ainsi, le centrage sur le management de la performance est à l'origine d'une « culture du zéro erreur », qui n'est pas favorable à l'esprit d'innovation. La logique de la concurrence entrave l'échange d'informations et de connaissances, et la transformation de l'usager/citoyen en client (« customer ») n'est pas nécessairement synonyme d'un engagement supérieur de celui-ci dans les dynamiques d'innovation.

3.3 NGP et innovation

Le paradigme de la nouvelle gouvernance publique introduit quant à lui une modification significative de l'approche de l'innovation dans les services publics, du point de vue de sa nature, mais surtout de son mode d'organisation.

La nature de l'innovation

En envisageant le service public, non plus comme un bien (un quasi-produit), mais comme un service, et en s'appuyant sur la SDL, la NGP s'inscrit, tour à tour, comme nous l'avons déjà souligné, dans une *perspective d'intégration* (PSDL 1 : simple généralisation aux services publics de la SDL) et dans des *perspectives de démarcation*[8] plus ou moins prononcées (PSDL 2, puis PSL). Quelque soit la perspective envisagée, elle se traduit, dans le domaine de l'innovation, par la prise en compte, au-delà des innovations technologiques, de formes d'innovations qui étaient auparavant invisibles à une focale strictement industrielle et technologique (assimilation). Ainsi, la NGP s'appuie sur une conception large et ouverte de l'innovation intégrant les catégories traditionnelles d'innovations de produit/service, de process et d'organisation, mais aussi des formes spécifiques mises en évidence par une littérature récente : innovations conceptuelles, innovations stratégiques, changements radicaux de rationalité, innovations institutionnelles (ou de gouvernance), innovation administrative, innovation rhétorique… (Mulgan et Albury, 2003 ; Hartley, 2005 ; Koch et al., 2005 ; Windrum et Koch, 2008 ; Becheikh et al., 2009 ; Fuglsang, 2010 ; Miles, 2013).

Le mode d'organisation de l'innovation : la montée en puissance des réseaux d'innovation dans les services publics

Mais, en ce qui concerne sa conception de l'innovation, l'élément essentiel de la NGP est son centrage sur la dimension collaborative et résilière (Osborne, 2006, 2010). La dimension résilière, soulignée dans le domaine de la production et de la livraison du service (cf. § 2.3), se décline tout naturellement au domaine de l'innovation. La NGP traduit donc le passage d'une conception linéaire et endogène des processus d'innovation dans les services publics à une conception ouverte et interactive, c'est-à-dire organisée en réseau. Dans ces réseaux d'innovation (comme d'ailleurs dans les réseaux ou partenariats de production envisagés dans le paragraphe 2.3), le citoyen n'est pas un consommateur passif, mais un agent particulièrement utile et actif dans le processus d'innovation.

De manière générale, la notion de réseau d'innovation (RI) peut être définie selon deux perspectives différentes, mais complémentaires : une perspective morphologique/structurelle et une perspective fonctionnelle/ontologique.

Dans la *perspective morphologique*, le réseau d'innovation est une *structure*, un mode d'organisation, qui réunit un certain nombre d'agents et les met en relation dans le but de coproduire l'innovation. Le nombre d'agents impliqués est variable et les relations en question sont plus ou moins fortes et de natures diverses. Ainsi, la notion de RI recouvre des structures méso-économiques de grande envergure qui constituent, dans un domaine et/ou un espace géographique donné, un tissu dense d'agents en interaction souvent pérenne. Mais, elle recouvre aussi des relations d'innovation collaborative (consortia, alliances stratégiques), plus limitées, dans l'espace et dans le temps et établies entre un nombre plus restreint d'agents[9]. C'est dans cette deuxième expression du RI que s'inscrivent le plus souvent les réseaux d'innovation qui sont envisagés dans la NGP.

Dans la *perspective fonctionnelle/ontologique*, le réseau d'innovation, c'est-à-dire la collaboration inter-organisationnelle en matière d'innovation (comme le réseau, de manière plus générale) est un (nouveau) *mode de coordination* entre agents économiques, qui se distingue des modes de coordination traditionnels que sont la hiérarchie (l'intégration à

[8] Il s'agit d'une double démarcation vis-à-vis des approches industrielles et servicielles.

[9] Cette deuxième expression (plus limitée et plus microéconomique) du RI est souvent désignée par le concept de « réseaux multi-agents ».

l'entreprise) et le marché. En matière d'innovation, comme dans tout autre domaine, alors que la hiérarchie est fondée sur la réduction des coûts de transaction, et le marché sur l'établissement d'un contrat explicite, le réseau s'appuie quant à lui sur la confiance, la réputation et la dépendance mutuelle entre des partenaires sélectionnés. Ce mode de coordination fondé sur la confiance est considéré comme plus efficace et plus favorable à l'innovation que les deux autres (la hiérarchie et le marché) pour plusieurs raisons. En effet, l'intégration organisationnelle ou hiérarchique (l'établissement d'un département de R-D ou d'innovation spécialisé) présente le risque d'une bureaucratisation dangereuse pour l'innovation, risque fort bien décrit par Schumpeter. Ensuite, dans le cadre d'une coordination par le marché, la concurrence entrave les échanges d'informations et de connaissances, et l'établissement de contrats explicites pour des produits de recherche et d'innovation complexes et incertains comporte un risque évident en termes de protection des droits de propriété. On notera que les bénéfices du partenariat étaient déjà soulignés dans le NMP, par exemple à travers l'incitation aux Partenariats Public-Privé (PPP). Cependant, dans le cadre du NMP, le principe actif du partenariat n'est pas le partenariat en lui-même, mais l'introduction du marché. L'idée est qu'en ajoutant du privé (efficace) à du public (inefficace), on contribue à accroître la performance globale du système considéré. Dans la NGP, le principe actif des réseaux n'est pas le marché, mais la collaboration d'agents hétérogènes...

Comme le soulignent, parmi d'autres, Podolny et Page (1998, voir aussi Enjolras, 2010), d'un point de vue structural, il n'y a pas de différence entre la hiérarchie, le marché et le réseau. Toute forme organisationnelle (la hiérarchie comme le marché) est ainsi un réseau, dans la mesure où elle est constituée d'un ensemble de nœuds et de relations entre eux. La hiérarchie peut être envisagée comme un ensemble de noeuds dans lequel la plupart des liens proviennent de et se dirigent vers un nœud d'ordre supérieur, tandis que le marché apparaît alors comme un ensemble de nœuds isolés, sans liens entre eux. C'est du point de vue de la gouvernance (et non de la structure) que le réseau se distingue du marché et de la hiérarchie. Le marché est caractérisé par des échanges épisodiques, et la hiérarchie, quant à elle, par des échanges durables et l'existence d'une autorité légitime qui arbitre les conflits entre les acteurs (Podolny et Page, 1998). Le réseau est, quant à lui, une forme d'organisation dans laquelle « a collection of actors ($N \geq 2$) (that) pursue repeated, enduring exchange relations with one another and, at the same time, lack a legitimate organizational authority to arbitrate and resolve disputes that may arise during the exchange » (Podolny et Page, 1998, p. 59). Cette définition est néanmoins contestable dans la mesure où certains réseaux peuvent être créés par et fonctionner sous la houlette d'un agent-chef d'orchestre, qui exerce une certaine autorité légitime.

Sur le plan théorique, le succès de la notion de réseau d'innovation tient notamment à sa position intermédiaire entre, d'une part, un cadre théorique et des conceptualisations plus larges (les analyses systémiques) et, d'autre part, des constructions théoriques plus élémentaires (les relations collaboratives diverses). Ainsi, le réseau d'innovation (en tant que structure méso-économique ou consortium plus limité) est l'élément constitutif de tous les concepts plus larges de la lignée systémique : systèmes d'innovation nationaux, régionaux, locaux, sociaux ou encore technologiques ou sectoriels, de milieux innovateurs, de districts technologiques, de technopoles ou de clusters… (Grabher, 2006 ; Glückler, 2007 ; Phlippen et van der Knaap, 2007 ; Freeman, 1987 ; Carlsson and Stankiewicz, 1991 ; Amable et al., 1997). A l'inverse, le concept de réseau d'innovation intègre les nombreuses avancées théoriques réalisées dans le domaine de l'innovation collaborative. Parmi ces avancées, on citera parmi d'autres, les théories de l'innovation ouverte (« open innovation ») (Chesbrough,

2003), de l'innovation poussée par les employés (« employee driven-innovation) (Kesting et Ulhoi, 2010), des utilisateurs virtuels et des contenus créés par les utilisateurs (« virtual users and user-created content ») (Dahan et Hauser, 2001), des communautés d'innovation (« innovation communities ») (Tuomi, 2002 ; Franke et Shah, 2003 ; Bartl et al. 2004), mais surtout de l'innovation poussée par les utilisateurs (« user-driven innovation ») (Von Hippel, 1986), qui décrit les besoins, les préférences, les expériences et les compétences des utilisateurs comme facteurs essentiels des dynamiques d'innovation. L'ouverture de l'innovation au client n'est pas un phénomène nouveau. Les travaux statistiques sont depuis longtemps unanimes pour souligner que les clients sont les principales sources d'innovation dans les entreprises. Cependant, les clients et les usagers ne sont pas homogènes de ce point de vue, et la littérature identifie des utilisateurs d'avant-garde (« lead users ») qui sont des ressources stratégiques dans les projets d'innovation. Dans les économies contemporaines, cette ouverture vers les clients ou les usagers s'intensifie à la croisée de deux phénomènes : 1) la promotion de la recherche ou de l'innovation par des clients ou usagers, dans certains domaines ; 2) les stratégies de certaines entreprises ou organisations visant à associer les clients, de différentes manières, et à des degrés divers, aux processus d'innovation. On peut citer, à titre d'exemple, le rôle décisif de certaines associations de malades dans la recherche et l'innovation thérapeutique, le crowdsourcing, l'usage des média sociaux dans l'innovation des entreprises, etc.

Conclusion

Les « services studies » et les « public services studies » sont deux champs de recherche importants et prolifiques, qui se sont développés séparément en se méconnaissant le plus souvent. En effet, les « services studies » sont avant tout des « market services studies », qui se sont développées, dans le champ de l'économie et du management (en particulier du marketing) en cherchant à comprendre les spécificités des services marchands vis-à-vis des biens industriels. Les « public services studies », qui se sont développées dans le champ des sciences politiques et du management public ont quant à elles mis l'accent sur l'aspect non marchand des services publics sans se préoccuper pendant longtemps de la dimension servicielle de ces activités. On pourrait dire que ce sont avant tout des « non market studies ». La rencontre récente de ces deux champs théoriques, dans le cadre de la nouvelle gouvernance publique, a ouvert des perspectives de recherche intéressantes, en particulier dans le domaine de la problématique de l'innovation.

Nous avons cherché, dans ce travail, à faire dialoguer, en particulier sous l'angle des questions de la production de service et de l'innovation, les trois paradigmes de l'administration publique (APT, NMP, NGP) et les trois perspectives analytiques utilisées par les « services studies » (A, D, I). En effet, qu'il s'agisse de processus de production ou de dynamiques d'innovation, les trois paradigmes de l'administration publique peuvent être décrits en termes d'assimilation, de démarcation ou d'intégration.

Ainsi, dans le paradigme de l'administration publique traditionnelle, la référence n'est pas le service, mais le bien. Il s'agit de produire des quasi-produits homogènes, en s'appuyant sur une rationalisation des processus de production et des systèmes techniques. Ce paradigme s'inscrit donc dans une perspective d'assimilation (industrielle). Dans le paradigme du nouveau management public, ce n'est toujours pas le service en tant que tel qui est la référence, mais le bien marchand. Les processus de production comme les processus d'innovation ne s'inscrivent pas dans une perspective de démarcation, mais toujours dans une

perspective d'assimilation (industrielle et marchande). Enfin, dans le paradigme de la nouvelle gouvernance publique, la référence est le service. Les « public service studies » s'appuient ici explicitement sur la théorie des services, en particulier la SDL (Vargo et Lusch, 2004), et ce faisant s'inscrivent dans, un premier temps dans une perspective intégratrice, puis dans un second temps, dans une perspective de démarcation insistant sur les spécificités des services publics vis-à-vis de la SDL. Dans les deux cas, la référence à la théorie des services introduit une conception large et ouverte de l'innovation qui couvre les aspects technologiques et une grande variétés d'aspects non technologiques de l'innovation, et une conception interactive et ouverte des dynamique de production et d'innovation, centrés sur des réseaux multiagents, dans lesquels l'usager/citoyen occupe ou est appelé à occuper une place essentielle en tant que coproducteur, co-innovateur et in fine co-créateur de valeur.

Bibliographie

Alford J. (2009), Engaging public sector clients. From Service Delivery to Coproduction. Houndmills, Hamps and New York, NY: Palgrave Macmillan.

Amable B., Barré R., Boyer R. (1997) "Diversity, coherence and transformation of innovation systems", in Barré R., Gibbons M., Maddox Sir J., Martin B., Papon P. (eds), Science in tomorrow's Europe, Paris, Economica International, p. 33- 49.

Bartl M., Ernst H., Füller J., Mühlbacher H. (2004), Community based innovation : a method to utilize the innovative potential of online communitiers, Proceedings of the 37th HICSS Conference, Hawaii.

Bastiat, F. (1848), *Selected Essays on Political Economy*, Princeton, NJ: D. Van Nordstrand.

Becheikh N., Halilem N., Jbilou J., Landry R. (2009), "Vers une conceptualisation de l'innovation dans le secteur public", *Economies et Sociétés*, série EGS, n°10, 4/2009, p. 579-614.

Borins S. (2001), "Encouraging innovation in the public sector", *Journal of Intellectual Capital*, 2 (3), p. 310-319.

Carlsson B., Stankiewicz R. (1991), "On the nature, function and composition of technological system", *Journal of evolutionary economics*, 1 (2), p. 93-118.

Chesbrough H. (2003), Open innovation : the new imperative for creating and profiting from technologye, Harvard Business School Press.

Coombs R. and Miles I. (2000), *Innovation measurement and services: the new problematique*, in Metcalfe S. and Miles I. (eds) *Innovation systems in the service economy. Measurement and case study analysis*, Kluwer, Boston, p. 85-103.

Dahan E., Hauser J.R. (2001), "The virtual consumer", *Journal of Product Innovation Management*, 19 (5), p. 332-354.

De Vries, E. (2006), "Innovation in services in networks of organizations and in the distribution of services", *Research Policy*, 35 (7), p. 1037-1051.

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, December, p. 98-117.

Droege H., Hildebrand D., Heras Forcada M. (2009), "Innovation in services: present findings, and future pathways", *Journal of Service Management,* 20 (2), p. 131-155.

Enjolras B. (2010), "Gouvernance verticale, gouvernance horizontale et économie sociale et solidaire : le cas des services à la personne", *Géographie, économie et société*, 12 (1), p. 15-30.

Franke N., Shah S. (2003), "How communities support innovative activities: an exploration of assistance and sharing among end-users", *Research Policy*, 32 (1), p.157–178.

Freeman C. (1987), *Technology policy and economic performance: lessons from Japan*, Pinter, London.

Fuglsang L. (2010), "Bricolage and invisible innovation in public service innovation", *Journal of Innovation Economics*, 2010/1, n°5, p. 67-87.

Gadrey J. (1996), L'économie des services, Collection Repères, La découverte, Paris.

Gadrey J. (2000), "The characterization of goods and services: an alternative approach", *Review of Income and Wealth*, 46 (3), p. 369-387.

Gallouj F. (1994), Economie de l'innovation dans les services [Economics of innovation in services], Editions L'Harmattan, Logiques économiques, Paris.

Gallouj F. (1998), "Innovating in reverse: services and the reverse product cycle", *European Journal of Innovation Management*, 1 (3), 123-138.

Gallouj F. (2010), *Services innovation: assimilation, differentiation, inversion and integration*, chapter 75, in Bidgoli H. (ed), *The Handbook of Technology Management*, John Wiley and Sons, Hoboken, New Jersey, p. 989-1000.

Gallouj F., Weinstein O. (1997), "Innovation in Services", *Research Policy*, 26 (4-5), p. 537-556.

Gershuny J. (1978), After Industrial Society? The Emerging Self-Service Economy, London: Mac Millan.

Gershuny J. (1983), Social Innovation and the Division of Labour, Oxford: Oxford University Press.

Gershuny J., Miles I. (1983), The new service economy, London: Frances Pinter.

Glückler J. (2007), "Economic geography and the evolution of networks", *Journal of Economic Geography*, 7 (5), p. 619-634.

Grabher G. (2006), "Trading routes, bypasses and risky intersections: mapping the travels of "networks" between economic sociology and economic geography", *Progress in Human Geography*, 30 (2), p. 163-189.

Halvorsen T., Hauknes J., Miles I., R. Rannveig (2005), *On the differences between public and private sector innovation,* PUBLIN report D9.

Hartley J, Sørensen E. and Torfing J. (2013), "Collaborative innovation: A viable alternative to market-competition and organizational entrepreneurship?", *Public Administration Review*, 76 (6), p. 821-830.

Hartley J. (2005), "Innovation in governance and public services: Past and present", *Public Money and Management*, 25 (1), January, 27-34.

Hill P. (1977) "On Goods and Services", *the Review of Income and Wealth*, 4(23), p. 315-338.

Kelly G., Mulgan G. and Muers S. (2002), "Creating public value: an analytical framework for public service reform", Cabinet Office Strategy Unit, United Kingdom Cabinet Office, London.

Kesting P., Ulhoi J.P. (2010), "Employee-driven innovation: extending the license to foster innovation", *Management Decision*, 48 (1), p. 65-84.

Kingman-Brundage J. (1992), The ABCs of Service System Blueprinting, in Lovelock C. (ed), Managing services, Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice-Hall International Editions, p. 96-102.

Koch P., Cunningham P., Schwabsky N., Hauknes J. (2005), Innovation in the Public sector. Summary and policy recommendations. Oslo: Publin Report n° D24.

Levitt T. (1972), "Production line approach to service", *Harvard Business Review*, 50, September-October, p. 41-52.

Lovelock C. (1992), A basic toolkit for service managers, in Lovelock C. (ed) Managing services, Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice-Hall International editions, p. 17-30.

Lusch, R., Vargo, S. (2006), "Service-Dominant Logic: reactions, reflections and refinements", *Marketing Theory*, 6 (3), p. 281-288.

Maglio, P.P. and Spohrer, J. (2008), "Fundamentals of Service Science", *Journal of the Academy of Marketing Science*, 36 (1), March, p. 18-20.

Miles I. (2013), *Public Service Innovation: What messages from the collision of Innovation Studies and Services Research*, in Osborne S.P. and Brown L. (eds) *Handbook of Innovation and Change in Public Sector Services*, Cheltenham, UK, Northampton, MA, USA, Edward Elgar, p. 72-90.

Mont, O. (2002), "Clarifying the concept of product-service system", *Journal of Cleaner Production*, 10 (3), 237-245.

Mulgan G., Albury D. (2003) *Innovation in the Public Sector*, Strategy Unit, Cabinet Office UK.

Nicolay A. (2017), Conception innovante de lignées de services complexes dans l'industrie d'armement européenne, Thèse de Doctorat, Ecole Polytechnique.

Osborne D. and Gaebler T. (1993), Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector, Reading, MA: Addison-Wesley.

Osborne S. (2018), "From public service-dominant logic to public service logic: are public service organizations capable of co-production and value co-creation?", *Public Management Review,* 20 (2), p. 225-231.

Osborne S.P. and Strokosch K. (2013), "It takes two to tango? Understanding the co-production of public services by integrating the services management and public administration perspectives", *British Journal of Management*, 24 (S1), p. S31–S47.

Osborne S.P., Brown L. (eds) (2013) Handbook of Innovation in Public Services, Edward Elgar Publishing.

Osborne S. (2006), "The New Public Governance?", *Public Management Review*, 8 (3), p. 377-388.

Osborne S. (ed.) (2010), The New Public Governance?, London: Routledge.

Osborne S., Radnor, Z. and Nasi, G. (2013), "A new theory of public service management? Toward a (public) service dominant approach", *The American Review of Public Administration*, 43 (2), p. 135-158.

Pestoff V., Brandsen T. & Verschuere B. (2012), New Public Governance, the Third Sector, and Co-Production, New York: Routledge.

Phelps C. (1995), *Les fondements de l'économie de la santé*, Editions Publi Union (édition originale : Phelps C. (1992), *Health Economics*, Harper-Collins Publishers Inc., New-York).

Phlippen S., van der Knaap B. (2007), *When clusters become networks*, Tinbergen Institute Discussion Papers, n°TI 2007-100/3.

Pine J. and Gilmore J. (1999), *The Experience Economy*, Harvard Business School Press, Boston.

Podolny J.M., Page K. L. (1998), Network forms of organization, *Annual Review of Sociology*, 24, p. 57-76.

Rashman L. and Hartley J. (2002), "Leading and learning? Knowledge transfer in the Beacon Council Scheme", *Public Administration*, 80 (2), p. 523-542.

Roberts N. C. and King P. J. (1996), Transforming Public Policy: Dynamics of Policy Entrepreneurship and Innovation, San Francisco, CA: Jossey-Bass.

Rouillard L., Bourgault J., Charih M., Maltais D., "Les ressources humaines : clé de voûte de la réforme du secteur public au Québec" (2004), *Politiques et Management public*, 22 (3), p. 91-96.

Saviotti P.P., Metcalfe J.S. (1984), "A theoretical approach to the construction of technological output indicators", *Research Policy*, 13, p. 141-151.

Say J.-B. (1803), Traité d'économie politique, [1821] A treatise on the political Economy, Boston, Wells and Lilly.

Shostack G.L. (1984), Service Design in the Operating Environment, in George W., Marshall C. (Eds) Developing New Services, American Marketing Association, Proceedings Series, p. 27-43.

Smith A. (1960). (First Edition 1776) *The Wealth of Nations*, The Modern Library, Random House, New York.

Sørensen E., and Torfing, J. (2013), Enhancing Social Innovation by Rethinking Collaboration, Leadership and Public Governance, Paper presented at NESTA Social Frontiers, London, United Kingdom.

Stahel W. (1997), The Functional Economy: Cultural and Organizational Change, in Richards D.J. (ed) The industrial green game: implications for environmental design and management. Washington DC, National Academy Press, p. 91-100.

Sundbo J. (2015), Service and experience, in Bryson J.R. and Daniels P.W. (eds), Handbook of Services Business: Management, Marketing, Innovation and Internationalisation, Cheltenham and Northampton, MA: Edward Elgar, p. 205-222.

Thomas J. (2012), Citizen, customer, partner: engaging the public in public management, Oxon & New York: Routledge

Tuomi I. (2002), The future of knowledge management, Lifleong Learning in Europe, VV(2), p. 69-79.

Vandermerwe S. and Rada J. (1988), "Servitization of Business: Adding Value by Adding Services", *European Management Journal,* 6 (4), p. 314-24.

Vargo S.L and Lusch R.F. (2004), "Evolving to a New Dominant Logic for Marketing", *Journal of Marketing*, 68 (1), p. 1-17.

Vickers I., Lyona F., Sepulvedaa L., McMullin C. (2017), "Service innovation and multiple institutional logics: The case of hybrid social enterprise providers of health and wellbeing", *Research Policy*, 46 (2017), p. 1755-1768.

Von Hippel, E. (1986), "Lead Users: A Source of Novel Product Concepts", *Management Science*, 32 (7), p. 791-805.

Windrum P. and Garçia- Goñi M. (2008), "A neo-Schumpeterian model of health services innovation", *Research Policy*, 37 (4), 649-672.

Windrum P. and Koch P. (eds) (2008), *Innovation in public sector services. Entrepreneurship, Creativity and Management*, Cheltenham and Northampton, MA: Edward Elgar.