



L'organisation publique peut-elle initier une innovation managériale ?
Le cas de l'ADEME

Benjamin DREVETON

ATER

Institut d'Administration des Entreprises

bdreveton@iae.univ-poitiers.fr

20, rue Guillaume VII Le Troubadour

86 000 POITIERS

tel : 05 49 45 44 99

« Il a fallu moins d'un seul jour à Hercule pour nettoyer les écuries d'Augias. Même si l'Homme arrêta immédiatement toute pollution (ce qui est loin d'être le cas), il lui faudrait des siècles pour éliminer les déchets qui souillent l'air, la terre et les eaux » (REEVES H 2003, p. 165).

Depuis quelques années, la société prend conscience de la nécessité de gérer ses déchets. Aussi se multiplient sur le territoire des installations techniques capables d'améliorer la gestion des déchets (les déchetteries, les plates-formes de compostage, etc.). Toutefois, cette croissance des moyens mis à disposition de la lutte contre la prolifération des déchets a une contrepartie : il est de plus en plus coûteux de traiter les déchets. Le problème technique devient un problème de gestion d'une part, pour les entreprises (dans l'obligation de retraiter leurs déchets¹) et d'autre part, pour les collectivités locales (organisations publiques ayant en charge le retraitement des déchets²). Ainsi, gérer techniquement les déchets ne peut se faire sans le souci d'une gestion financière des activités liées aux déchets. Ce constat est à l'origine d'un nouveau projet porté par l'Agence De l'Environnement et de la Maîtrise de l'Energie (ADEME). En 2000, l'Agence décide de construire un outil de calcul des coûts. A destination des collectivités locales, cet outil a pour mission d'appréhender et de maîtriser les évolutions futures de la gestion des déchets.

A partir de ce projet, une recherche-intervention est menée. Cette dernière a comme objectif d'analyser la confrontation entre les outils de gestion (historiquement issus du secteur privé (M. NIKITIN, 1992)) et les organisations publiques. Plus précisément, la participation de chercheurs à ce projet est l'occasion de développer une problématique de recherche : l'organisation publique peut-elle innover en matière d'instrumentation de gestion ? Une analyse de la littérature indique que les outils de gestion utilisés par l'organisation publique sont souvent des dérivés de ceux mobilisés par l'organisation privée et qu'ils atteignent rarement leurs objectifs (P. GIBERT 1986, J. DUPUIS 1991, S. KOPEL 2000). Toutefois, ce constat est-il encore valable aujourd'hui ?

Afin de répondre à cette interrogation, nous reviendrons dans un premier temps sur le projet de l'Agence et sur les modalités de la recherche-intervention. Dans un second temps, nous analyserons la possibilité d'associer le projet à un processus d'innovation. Enfin, dans un troisième temps, nous identifierons les facteurs clés du succès du développement d'une innovation dans l'organisation publique.

I – L’analyse du projet d’instrumentation publique.

La problématique traitée au cours de cette recherche est directement liée à une demande d’une organisation publique : l’ADEME. Après avoir identifié les origines du projet de ce établissement, nos propos reviennent sur les modalités du processus de recherche mené en collaboration avec l’Agence.

1.1 L’instrumentation de l’organisation publique : un projet nouveau

A l’origine, le projet initié par l’ADEME est le suivant : construire un outil de gestion des coûts des activités du service public d’élimination des déchets. Le processus de recherche s’est progressivement construit sur ce projet.

1.1.1 Une organisation publique récente : l’ADEME

L’ADEME est une organisation publique créée en 1992. L’objet de l’Agence est défini dans ses statuts de la manière suivante :

« Cet établissement public exerce des actions, notamment d'orientation et d'animation de la recherche, de prestation de services, d'information et d'incitation dans chacun des domaines: la prévention et la lutte contre la pollution de l'air, la limitation de la production de déchets, leur élimination, leur récupération et leur valorisation et la prévention de la pollution des sols ; la réalisation d'économies d'énergie et de matières premières et le développement des énergies renouvelables, notamment d'origine végétale ; le développement des techniques propres et économes ; la lutte contre les nuisances sonores » (Loi n° 90-1130 du 19 décembre 1990, article 1^{er}).

La création de cet établissement répond à la volonté des pouvoirs publics de relever un défi essentiel pour le XXI^{ème} siècle : celui d’un développement économique et technologique respectueux de l’environnement. Pour relever ce défi, l’Agence est aujourd’hui structurée autour de 26 délégations régionales. 700 collaborateurs ont comme objectif de développer les trois compétences dédiées à cette organisation : l’expertise et le conseil, la création de nouvelles connaissances et leur diffusion.

1.1.2 Un projet : construire un outil de calcul des coûts de la gestion des activités du service déchets

Un des axes de développement privilégiés de l'Agence est lié à la gestion des activités déchets. Cette gestion est évidemment technique : *« Les pouvoirs publics se sont fortement engagés dans le sens d'une réduction de la mise en décharge des déchets, au profit du recyclage et de la valorisation des déchets. L'ADEME doit donc promouvoir le développement, d'ici à 2002, des capacités de collecte sélective et de traitement »*³. Pour autant, la gestion financière des déchets n'est pas délaissée. Elle s'inscrit comme un objectif majeur : *« Pour faciliter les débouchés des matières à recycler et ainsi alléger la facture « déchets » des contribuables / usagers, [l'ADEME] recherche la réduction des coûts à tous les stades »*⁴.

Cette volonté fait suite aux difficultés rencontrées par les collectivités locales dans la mise en œuvre de processus de gestion capables de fournir des informations chiffrées fiables sur les activités du service déchets. Au cours des années 1990, la « modernisation » du service déchets engendre une situation de gestion délicate pour les collectivités : *« la modernisation de la gestion des déchets s'est accompagnée d'une évolution des coûts jusqu'alors peu lisible »* (B. BEGNAUD, 2000). Cette situation est aujourd'hui problématique pour les collectivités locales. En effet, *« la consolidation de cette modernisation repose essentiellement sur l'amélioration de la capacité des collectivités à gérer ce service et cela passe par le développement d'une comptabilité analytique »* (B. BEGNAUD, 2000). Ainsi, le développement futur du service déchets des collectivités locales repose sur la consolidation de leurs capacités de gestion. Ces organisations sont au centre des prochaines évolutions du secteur. Face à cette situation, et conformément à ses missions, l'Agence apporte une solution aux collectivités locales en s'engageant dans un nouveau projet : implanter un outil de contrôle de gestion. Ce projet a pour but de moderniser les services déchets, tout en maîtrisant les coûts liés à leurs évolutions. L'Agence définit précisément ses objectifs : *« dégager une méthode de suivi analytique des coûts du service déchets à partir des cadres comptables M 4, M 14 »*⁵.

En synthèse, il s'agit pour l'Agence **de paramétrer et d'introduire un outil de gestion dans les collectivités locales** pour d'une part, favoriser une dynamique interne (F.

BUSSON-VILLA, 2000) et permettre l'adaptation du service public aux enjeux récents du secteur (R. DEMEESTERE, 2002, p.57-58) et, d'autre part, contribuer au développement de ses missions en tentant de connaître et de comparer le coût des activités du service déchets⁶.

1.2 Le processus de la construction d'un outil de gestion

Pour atteindre ces objectifs, une recherche-intervention est menée (A. DAVID, 2000). Après avoir commenté l'intérêt de cette méthodologie pour notre questionnement de recherche, le projet de recherche est décrit.

1.2.1 La méthodologie de la recherche

Si la recherche repose sur l'analyse d'une situation de gestion (J. GIRIN, 1990, p. 142), elle est aussi la résultante d'une demande effectuée par une organisation : créer un outil de gestion pour les collectivités locales. Ce fait semble l'inscrire directement dans le cadre d'une recherche-intervention (J-M PLANE, 2000, p. 21).

Pour réaliser ce projet (construire un outil de calcul des coûts du service public d'élimination des déchets), trois possibilités s'offrent à l'Agence :

1. transplanter un outil de calcul des coûts utilisé par les organisations privées,
2. adapter et transplanter un outil de calcul des coûts plus ou moins approprié aux situations des collectivités locales,
3. ou, construire un outil de calcul des coûts en interaction avec les organisations de son environnement et leurs acteurs.

L'Agence opte pour la troisième possibilité. Dès lors, l'environnement public n'est plus envisagé comme une contrainte à l'action, mais comme une opportunité au développement de nouvelles logiques de gestion. Le processus de construction de l'outil devient l'élément central du projet. A ce stade, une question se pose : quelles seront les caractéristiques de l'outil de gestion co-créé par l'Agence et les collectivités ? A priori, l'Agence ne désire «copier » un outil déjà existant dans le secteur privé. Pourtant, est-elle capable d'inventer un outil de gestion ?

La demande de l'ADEME fait donc émerger la problématique générale de cette recherche : **l'organisation publique est-elle capable d'inventer ses propres outils de gestion ?** Pour répondre à cette interrogation, deux axes de travail sont étudiés :

- L'outil de gestion : est-il possible d'associer l'outil de gestion construit à une innovation managériale ?
- Les acteurs du processus : quels rôles attribuer aux acteurs du projet dans le développement d'un outil de gestion ?

An synthèse, la recherche-intervention semble être adaptée au projet de recherche. Dans un premier temps, elle permet de cerner les réalités des outils de gestion (dans notre cas l'outil de calcul des coûts) en s'approchant au mieux de la vie des organisations (A. HATCHUEL, 2000, p. 13). Dans un second temps, cette méthodologie semble adaptée aux caractéristiques du terrain de recherche : une étude de Audet et Dery (1996) signale le développement et l'apport de ces recherches pour les organisations publiques. Enfin, dans un troisième temps, l'importance accordée aux acteurs du processus de construction de l'outil de gestion (G. NARO 1998, p. 53-54 ; P. BESSON, B. ESCOFFIER, P. LORINO, Y. PESQUEUX et H. BOUQUIN, 1998, p. 119) indique la pertinence d'utiliser cette méthodologie afin de comprendre leur rôle.

1.2.2 Les étapes de la recherche-intervention

Pour répondre à ces questionnements, le projet de recherche s'est structuré autour de quatre étapes :

❶ Le premier correspond à une phase d'immersion du chercheur (période de sensibilisation au terrain de recherche). Celle-ci se traduit par des **visites de sites et 6 entretiens approfondis** auprès de deux collectivités locales pour comprendre leurs modes de fonctionnement et aborder la gestion de l'activité déchets.

❷ La deuxième phase s'est matérialisée par un état des lieux sur la gestion comptable du service déchets. Concrètement, ce diagnostic a été réalisé par **l'administration d'un questionnaire adressé à 233 structures** (ensemble des collectivités gérant les déchets sur les régions Aquitaine et Poitou-Charentes).

③ Au cours de la troisième étape, deux actions ont été réalisées :

- Une analyse des expériences et des besoins de gestion des collectivités locales a été réalisée par :
 - La création et l'animation d'un réseau de collectivités intéressées par cette thématique : dans le cadre de **3 réunions collectives**, ces organisations sont venues échanger sur leurs expériences et leurs besoins de gestion.
 - **21 entretiens individuels plus approfondis** ont été réalisés dans six collectivités auprès de différentes personnes : des directeurs, des responsables techniques et financiers mais aussi des élus, des comptables.
- L'étude de faisabilité technique : cette étape a été menée avec la collaboration d'une collectivité. Elle a permis de dessiner les contours de l'outil.

④ La dernière étape a permis de déployer l'outil de gestion dans 5 collectivités locales. Un **groupe de suivi s'est réuni 4 fois** pour accompagner ces expérimentations.

A la fin de cette quatrième étape, le processus de construction de l'outil de gestion est achevé. L'outil de gestion des coûts existe dans 5 collectivités et le projet s'engage dans une phase d'extension de l'outil à de nouvelles collectivités.

Au cours de ce projet, et afin de respecter les principes de la méthodologie de recherche mobilisée (A. HATCHUEL, 1994, p. 68-70), le processus de construction de l'outil a été aménagé par la présence :

1. D'un comité de pilotage : Constitué de membres de l'ADEME et de chercheurs du CEREGE, ce comité s'est réuni pour discuter de l'avancement du projet (environ une fois tous les deux mois). Ce dispositif se rapproche de « l'instance de contrôle » conseillée par Girin (1990). Il est l'occasion pour le chercheur de revenir sur des aspects plus théoriques et ainsi d'éviter une emprise trop forte de l'organisation dans laquelle il évolue. Un tel dispositif renforce la fiabilité des résultats de ce type de recherche. De plus, ces réunions favorisent l'interaction chercheurs / praticiens (J-C MOISDON, 1984).

2. D'un journal de recherche (F. WACHEUX, 1996, p. 232) : ce journal permet, d'une part, de garder un témoignage des différentes évolutions du projet et, d'autre part, de nourrir la réflexion théorique de la recherche (par confrontation des récits aux théories mobilisées). Dans le souci de conserver une trace du processus engagé, nous avons systématiquement fait usage d'enregistrements suivis de retranscriptions.
3. De phases de «recul théorique » : entre les différentes étapes identifiées, des phases de distanciation au terrain ont été intercalées. Ces moments ont permis au chercheur d'une part, de procéder à des retours théoriques capables d'analyser l'évolution du projet et d'autre part, d'éviter une emprise trop forte du terrain étudié.

Ce processus a donc permis de **concilier les visées opérationnelles du projet**, construire un outil de calcul des coûts ainsi que **les objectifs du projet de recherche**, identifier le processus d'innovation au sein de l'organisation publique (V. CHANAL, H. LESCA et A-C. MARTINET, 1997).

II – Une lecture théorique du processus d'innovation

Le processus de construction a initié une véritable dynamique de changement. Pour autant, la création d'un outil de gestion peut-elle être associée au processus de construction d'une innovation managériale ? Pour détailler ce premier axe de travail, les propos suivants analysent d'une part, si l'outil construit peut constituer une innovation managériale et, d'autre part, si le processus suivi est identifiable au processus d'une innovation.

2.1 L'outil de gestion des coûts : une innovation managériale ?

L'étude des caractéristiques de l'outil de gestion confrontée à la littérature sur les innovations managériales permet de qualifier l'outil de calcul des coûts créé par l'Agence.

2.1.1 L'apparition de nouveaux savoirs et de nouvelles relations

L'analyse d'une innovation managériale peut être approchée à partir de la nature de l'objet créé. Communément, l'innovation s'apparente souvent à la création d'un objet technique (Q. DELAUNAY, 1994 ; B. LATOUR, 1992). A l'origine, la « technologie invisible » (M. BERRY, 1983) créée (un outil de gestion des coûts) est difficilement associable à une innovation. En effet, nombre d'entreprises utilisent des outils de gestion similaires voire plus complexes (H. BOUQUIN, 1993). De plus, l'organisation publique connaît et se sert de systèmes de gestion des coûts depuis longtemps (Y. LEMARCHAND et F. LEROY, 2000). Toutefois, l'outil de gestion construit constitue, pour les organisations concernées par le projet, une création majeure. Or, pour Zaltman, Duncan et Holbeck, l'innovation instaure un caractère nouveau pour l'organisation qui l'adopte. En conséquence, pour les organisations participant au projet, l'outil de calcul des coûts est une nouveauté dans leur système de gestion des activités du service déchets.

Pour qualifier l'outil, il est intéressant d'observer sa structure. Pour effectuer ce travail, nous nous appuyons sur les travaux de David (1996, p. 31). L'auteur signale que les créations managériales ont toutes en commun qu'elles peuvent concerner isolément ou simultanément les connaissances et les relations. Précisément, leur contenu est défini par l'interaction de trois éléments : un substrat technique, une philosophie gestionnaire et une vision simplifiée de l'organisation. En mêlant ces deux analyses, l'auteur identifie trois types d'innovation managériale :

1. les innovations orientées vers les connaissances : elles sont identifiées à des techniques managériales dont l'objectif est la recherche de solutions optimales à partir d'une modélisation des relations d'acteurs (par exemple, un ERP⁷) ;
2. les innovations orientées relations : elles concernent l'élaboration de nouveaux dispositifs de relations entre acteurs (par exemple, la constitution d'équipe-projet) ;
3. les innovations mixtes : elles s'adressent simultanément aux relations entre les acteurs et aux connaissances produites (par exemple, les cercles de qualité).

En analysant l'outil de gestion construit par l'Agence, il semble possible de le qualifier « d'innovation mixte ». En effet, les changements concernent :

- les relations : dans les collectivités qui expérimentent l'outil de gestion, de nouvelles relations sont développées entre les membres du service technique et comptable (nouvelles procédures de traitement de l'information) ;
- les connaissances : si l'utilisation de l'outil devrait améliorer la connaissance des acteurs sur les activités du service déchets, sa construction a déjà apporté aux acteurs de nouvelles connaissances sur des principes de comptabilité (pour les responsables techniques) ou sur le processus d'élimination des déchets (pour les comptables).

Le tableau suivant effectue un parallèle entre les caractéristiques des innovations mixtes et les observations réalisées au cours de la recherche :

Tableau 1 - Comparaison innovation mixte / outil de gestion des coûts

	<i>Innovation mixte</i>	<i>Outil de gestion des coûts</i>
Substrat technique	Règles de fonctionnement et dispositif humain	L'outil a fait l'objet de conventions (modes de calcul) et de définition de relations entre des entités de l'organisation (modes de recueil de l'information)
Philosophie gestionnaire	Formalisation des relations et des connaissances	L'outil a comme objectif d'améliorer la gestion des activités du service déchets en créant de nouvelles relations
Vision simplifiée des relations et des savoirs	Articulation simplifiée mais explicite entre relations et connaissances	Les acteurs discutent des orientations du projet par rapport à leur propre objectif

2.1.2 Un outil qui déstabilise les organisations

Comme le rappellent Foray et Zuscovitch (2000, p. 580): « l'innovation appartient au monde conceptuel de la substitution et de la déstabilisation et non à celui des forces de l'équilibre ». Son processus de diffusion évoque des transformations étendues (B. QUELIN, 2000, p. 600). Or, des dynamiques importantes sont observées. Le processus est donc un facteur de déstabilisation du système (B. DREVETON, 2003) :

- humaines : le processus a transformé les représentations des acteurs sur l'outil de gestion ;
- techniques : à l'origine l'outil de gestion n'est pas défini, aussi l'outil va connaître différentes formes (outil de contrôle des coûts puis de suivi des coûts) ;
- organisationnelles : pour accueillir l'outil, les acteurs font évoluer leur organisation en créant, par exemple, de nouvelles procédures de traitement d'information.

En conséquence, **l'outil de gestion des coûts peut constituer une innovation** car d'une part, **il transforme les relations entre acteurs et engendre de nouvelles connaissances** et d'autre part, **il provoque des évolutions humaines, techniques et organisationnelles importantes**. Cependant, comme le remarquent Hatchuel et Le Masson dans le cadre des entreprises industrielles (2001, p.2) : « l'innovation est toujours un output de la conception ». La technologie (même si celle-ci est « invisible ») n'est donc que le résultat d'un processus.

2.2 L'organisation du projet : un mode d'action qui favorise l'innovation

« Quand on me parle de créativité, j'aime répondre processus [...]. Que vous appeliez ça créativité, innovation, esprit d'entreprise peu importe. Au fond, c'est le processus qui est important » (J. KAO, 1999, p. 108). L'innovation doit être abordée comme un processus, elle se construit progressivement. Si l'outil peut être associé à une innovation managériale, les étapes du projet sont-elles représentatives d'un processus d'innovation ?

2.2.1 Le processus de construction de l'outil : un processus d'innovation ?

Gonard et Louazel (1997, p. 17) ont tenté de normaliser les différentes phases menant à l'innovation :

1. définition d'un problème,
2. recherche de solutions,
3. développement d'une solution,
4. test de cette solution,
5. diffusion de l'innovation.

En comparant ce processus à celui développé par l'Agence pour construire l'outil, de nombreuses similitudes apparaissent :

1. détection d'un problème dans un réseau d'organisations : l'Agence entrevoit les difficultés de gestion des activités du service déchets des collectivités locales ;
2. création d'un réseau d'échanges : l'Agence remodèle son réseau « officiel » pour résoudre un problème de gestion ;
3. coordination des actions : mise en place de réunions pour résoudre les problèmes ;
4. expérimentations : développement de l'outil de calcul des coûts dans certaines collectivités ;
5. diffusion des enseignements de cette action : généralisation de l'outil à l'ensemble des collectivités locales du réseau.

Le mode d'action utilisé par l'Agence présente les caractéristiques d'un processus d'innovation (C. ASSENS, A. BARONCELLI et T. FROEHLICHER, 2002, p.1). Toutefois, en empruntant une vision processuelle de l'innovation, le vrai débat semble être celui de la réunion des acteurs et de leur mode de coordination (C. LONGHI et M. QUERE, 2000, p. 367). Il est donc intéressant d'observer si les caractéristiques du mode d'action initié par l'Agence favorisent l'innovation.

2.2.2 Le développement d'un «réseau humain local innovateur »

Pour Schumpeter, le succès d'une innovation dépendait d'un entrepreneur innovateur (J. SCHUMPETER, 1934). Dans le cas de l'Agence, le succès du projet semble reposer sur trois caractéristiques fortes : des expérimentations locales, le déploiement d'un réseau et surtout l'implication des acteurs.

La localisation est une des composantes de l'innovation (C. LONGHI et M. QUERE, 2000, p. 363). L'espace dans lequel va se dérouler le processus est une variable stratégique. Il contribue directement à la dynamique de l'innovation en facilitant, par exemple, l'apprentissage (S. CHARREIRE, 1996). Dans le cas de l'Agence, la mise en mouvement du projet s'effectue au niveau local. Pour construire l'outil de gestion, le projet a besoin d'un espace mobilisé : la région. Cette dernière crée un sous-système qui va faciliter la progression de la construction (B. RUFFIEUX, 2000, p. 373).

Le réseau, deuxième caractéristique du projet, **est lui aussi un moyen de «gérer» l'innovation** (R. SHELTON, 2000, p. 28). Comme l'indique Mustar (1997, p. 2822-2823), l'innovation est le résultat de la coopération entre des acteurs diversifiés. Dans ce cadre, le réseau devient une configuration organisationnelle pertinente : il est un lieu d'interactions importantes entre différents acteurs (L. ROCHE et T. GRANDE, 1999, p. 128-129). Or, dans notre cas, il semble que la création d'un réseau de collectivités ait permis de construire des modes de coordination spécifiques qui ont induit des avantages locaux : les différents groupes créés au cours du projet sont propices au développement de l'innovation (K. MESSEGHEM et F. PIERSON, 2002, p. 51). L'échange peut permettre de créer des «réseaux humains locaux innovateurs » en encourageant l'émergence de nouveaux savoirs collectifs.

Si l'innovation est favorisée par un lieu géographique et par un mode de coordination, il semble qu'elle dépende aussi de ses acteurs (J. KAO, 1998, p.33). L'innovation est un travail collectif d'échanges d'expériences (T. GONARD et M. LOUAZEL, 1997, p.4). Cette capacité des acteurs dans un réseau est justifiée par Lorenzoni (1999) : **c'est la multiplicité des échanges en dehors du cadre formel de l'organisation** (de son organigramme) **qui procure les conditions favorables à l'innovation**. De nombreux auteurs relèvent ce mécanisme :

- Pelletier, Rodocanachi, Branstad et Lucier (2001, p.17-22) définissent un type d'acteur présent à tous les niveaux de l'organisation : « les Zélotes ». Ils se caractérisent par leur capacité à mettre en œuvre des idées novatrices.
- Perret (1998, p. 91) identifie des acteurs « leaders » dont le rôle est d'anticiper l'innovation tout en laissant l'opportunité aux acteurs de participer à la construction du projet ;
- pour Gonard et Louazel (1997, p. 18-19) le processus se transforme en un processus d'innovation accepté par tous si des « intermédiaires » font leur apparition ;
- Laban, Giovanelli et Le Huchet (1995, p. 8-9) décèlent l'influence de ceux qu'ils nomment les « facilitateurs institutionnels ». Définis comme des acteurs, leur rôle est d'inciter à la construction et à la diffusion de l'innovation ;

En synthèse, si l'outil de gestion peut être associé à une innovation managériale, il semble que le processus suivi ait joué un rôle important. **Les propriétés intrinsèques de l'outil ne suffisent pas à le porter**. Le réseau, les acteurs et plus largement la gestion du processus semble favoriser sa création. Dès lors, notre deuxième axe de travail semble

renforcé : **l'innovation dépend d'acteurs qui vont savoir faire évoluer le projet et le rendre, *in fine*, innovant** (M. AKRICH, M. CALLON et B. LATOUR, 1998, p. 14-15).

III – La construction d'une innovation managériale : le rôle des acteurs

Afin d'étudier les aspects humains du processus d'innovation, la théorie de la traduction développée par Calon et Latour est mobilisée. L'analyse des principaux éléments de cette théorie permet d'identifier le rôle des acteurs dans un processus d'innovation au sein des organisations publiques.

3.1 La traduction : une lecture théorique du processus d'innovation

Même si les auteurs ne placent pas les organisations au centre de leurs préoccupations, leur réflexion sur l'émergence des faits scientifiques ne suggère pas moins une théorie capable de lire les organisations (H. AMBLARD, P. BERNOUX, G. HERREROS et Y-F. LIVIAN, 1996, p. 128).

3.1.1 La théorie de la traduction et le monde des organisations

La construction théorique proposée par Callon et Latour permet d'analyser le processus suivi par le projet. En 1986, Latour définit le processus de traduction comme : « le mécanisme par lequel un monde social et naturel se met progressivement en forme et se stabilise pour aboutir, s'il réussit, à une situation dans laquelle certaines entités arrachent à d'autres, qu'elles mettent en forme, des aveux qui demeurent vrais aussi longtemps qu'ils demeurent incontestés. Le choix du répertoire de la traduction n'a pas pour seule ambition de donner une description symétrique et tolérante du processus complexe mélangeant réalités sociales et naturelles. Il permet aussi d'expliquer comment s'établit le silence du plus grand nombre qui assure à quelques-uns la légitimité de la représentativité et le droit à la parole » (1986, p. 205). Le processus de traduction s'appuie sur deux notions centrales : le réseau et les controverses.

Le réseau est défini comme une méta-organisation rassemblant des humains et des non-humains mis en relation les uns avec les autres : c'est en saisissant un « ensemble d'entités humaines ou non-humaines, individuelles ou collectives, définies par leur rôle, leur identité et leur programme » (M. CALLON et B. LATOUR, 1992, p.55) que l'on atteint leur compréhension. Reconstituer le réseau, c'est regrouper l'ensemble des protagonistes d'un problème. Ici, **la notion d'actants**, définie comme la réintégration des entités non-humaines (« la prise en compte des objets » (H. AMBLARD, P. BERNOUX, G. HERREROS et Y-F. LIVIAN, 1996, p. 174)), est essentielle. Le réseau n'est pas uniquement un ensemble d'acteurs en interrelations, ces derniers sont associés à des actants qui les englobent sans les détruire. Les actants donnent l'opportunité aux acteurs de s'associer, de se positionner dans les controverses⁸.

Pour **les controverses**, l'objectif est de montrer que le chercheur peut douter en même temps que les acteurs et que cette attitude ne conduit ni au chaos ni à l'absurdité. Au contraire, l'histoire semble gagner en intelligibilité car toutes les fluctuations auxquelles elle donne lieu sont préservées : « les connaissances sont négociées dans l'exacte mesure où elles résultent de compromis passés entre des groupes, eux-mêmes en voie de modification, qui s'efforcent de s'entendre tout en éprouvant la solidité relative de leurs arguments [...] C'est une chose de dire que les connaissances sont négociées, c'en est une autre d'identifier les ressorts de la négociation » (M. CALLON et B. LATOUR, 1990, p. 30). Les controverses constituent des éléments importants du processus : dans leurs histoires s'enracinent les faits, leurs usages et leurs formes d'existence. L'analyse d'un fait peut se faire en temps réel ou par une reprise des controverses qui l'ont précédé. Elles portent le sens et le contenu du fait (H. AMBLARD, P. BERNOUX, G. HERREROS et Y-F. LIVIAN, 1996, p. 137).

De manière synthétique, **la théorie de la traduction est essentiellement basée sur les notions de réseau, d'actant et de controverses**. Comment ces différents éléments se combinent-ils dans le processus de traduction ?

3.1.2 Le processus général de traduction

Dans leur ouvrage « Agir dans un monde incertain » (2001), Callon, Lascoumes et Barthe donnent une idée plus précise du processus de diffusion des innovations. Les auteurs décrivent le processus de traduction comme l'enchaînement de sept étapes :

1. Analyse du contexte : il s'agit de dégager les intérêts, les enjeux et les degrés de convergence des éléments du contexte. La particularité de cette approche est d'ajouter à la description de la situation et des acteurs celle de l'ensemble des non-humains qui lient les acteurs entre eux.
2. Problématisation et traduction : identifiée comme la production d'une question qui réunit les acteurs. Cette opération de repérage consiste à faire passer chaque entité d'un contexte à une acceptation de coopération.
3. Constitution d'un point de passage obligé et convergence : il s'agit de trouver un compromis sans renier la spécificité de chacun. Il représente les bases de la constitution du réseau. Les auteurs signalent l'importance des porte-parole pour chaque entité qui se doivent d'être représentés dans tous les espaces de négociation à partir desquels le réseau se construit.
4. Les investissements de formes : ils représentent la création de supports pour lier les acteurs (comme par exemple des réunions collectives). Callon les définit comme «le travail consenti par un acteur-traducteur pour substituer à des entités nombreuses et difficilement manipulables un ensemble d'intermédiaires moins nombreux, plus homogènes et plus faciles à maîtriser et à contrôler » (M. CALLON, 1988, p. 87).
5. L'enrôlement et la mobilisation : de l'affectation d'une mission aux acteurs découle une forme d'implication dans l'action.
6. Le rallongement et l'irréversibilité : cette phase consiste à multiplier les entités.
7. La vigilance : la chaîne de traduction est soumise en permanence à des traductions concurrentes. Il faut donc veiller au bon fonctionnement du réseau et éviter ces menaces.

La place centrale de « l'acteur-traducteur » revient comme le point de liaison essentiel de cette construction. **Lier le processus de traduction et les acteurs de l'organisation suppose que ces derniers soient capables de proposer de nouvelles interprétations qui déplacent les intérêts des parties prenantes du projet et permettent d'atténuer les divergences.** L'innovation semble donc être impulsée par certains acteurs du projet.

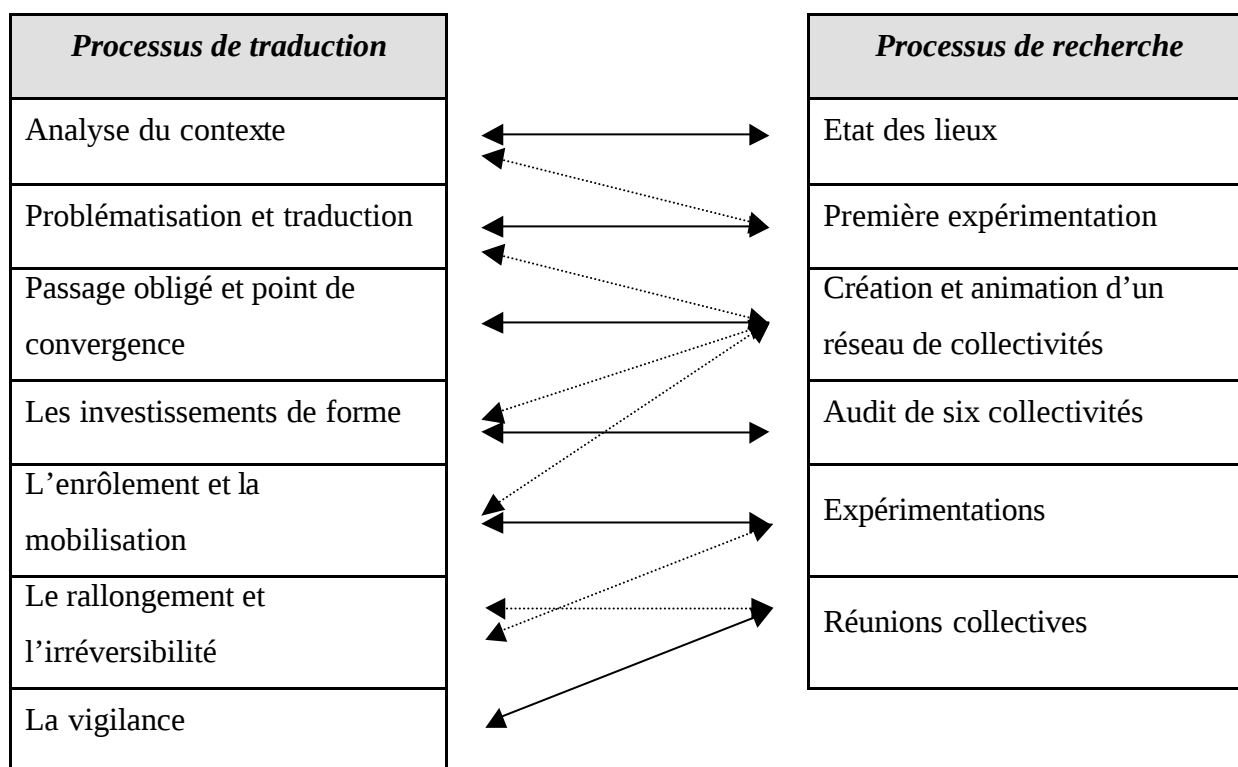
3.2 Les facteurs clés d'une innovation dans l'organisation publique

En interprétant le projet de construction d'un outil de gestion à destination d'un réseau d'organisations publiques comme un processus de traduction, les facteurs humains engendrant la réussite du projet apparaissent. Précisément, le rôle des acteurs semble être directement lié à la notion d'irréversibilité et de convergence. Toutefois, comme l'indiquent les analyses suivantes, ces deux notions ne sont pas isolées dans le temps, elles co-évoluent sur l'ensemble du processus.

3.2.1 L'irréversibilité : la présence d'acteurs promoteurs de l'innovation

La confrontation des phases du projet à celles identifiées dans le cadre de la théorie de la traduction indique que le processus de construction est un processus de traduction.

Tableau 2 - La théorie de la traduction et le processus de recherche



Légende :

↔ Liens directs

⋯↔⋯ Liens indirects

Les membres de l'Agence organisent la mise en place d'un véritable processus de traduction. Certes ils désirent que le projet progresse, mais ils veulent surtout que l'outil de gestion soit adopté par les membres des collectivités locales. Ils comprennent le danger que constitue l'imposition d'un outil qu'ils auraient construit. Aussi, progressivement les membres des collectivités sont intégrés. Cette participation n'est pas « fictive », elle transparaît dans les modes de coordination du projet. Ces derniers mobilisent les membres des collectivités (par exemple en expérimentant l'outil de gestion) et donc rendent le projet de moins en moins réversible (une vingtaine de collectivités sont déjà mobilisées). L'outil de gestion est créé et « les investissements de forme » et « l'enrôlement » sont réalisés. Le processus réplique les phases de «rallongement de l'irréversibilité » et de «vigilance » au cours de la phase de généralisation de l'outil. Ainsi, les acteurs porteurs du projet sont ouverts aux remarques effectuées par les membres des collectivités. L'évolution de leurs représentations sur l'outil de gestion reflète cette attitude de dialogue (B. DREVETON, 2003). La promotion du projet n'est donc pas seulement un acte de communication, c'est aussi un échange constructif sur l'outil. Les actions menées par les membres de l'Agence sont reliées à cet objectif. Dès lors, **ils deviennent des acteurs « promoteurs » du projet.**

L'instrument de gestion cristallise l'attention de nombreux acteurs. Aussi, l'irréversibilité se retrouve à la fois à l'origine du projet (choix de la collectivité pour l'étude de faisabilité) et à sa fin (choix des collectivités expérimentant l'outil). **Cependant, l'évolution de l'outil est conditionnée par la recherche d'accords initiée par les promoteurs du projet⁹.** Pour autant, ces irréversibilités ne sont pas suffisantes à la création d'un outil de gestion cohérent pour l'ensemble des organisations et des acteurs du projet. La promotion n'engendre pas automatiquement l'adhésion. Cette nouvelle étape est résolue par la présence d'une deuxième catégorie d'acteurs : les « traducteurs ».

3.2.2 La convergence : l'existence d'acteurs traducteurs de l'innovation

Pour envisager la construction d'un outil de gestion cohérent avec l'ensemble des participants au projet, des acteurs «traducteurs » apparaissent. Leur situation d'intermédiaire entre les membres de l'Agence et des collectivités permettent à ces acteurs de rechercher des consensus entre les membres du projet.

Le processus de traduction semble créer les conditions d'un espace commun de développement, une commensurabilité qui permet au projet d'avancer et au réseau de le supporter. Cependant, si la traduction favorise l'émergence d'irréversibilités, **elle crée aussi des convergences qui s'additionnent et autorisent le développement du projet**. La convergence représente le degré d'accord engendré par une série de traductions (dans le cadre d'un réseau très convergent, chaque acteur peut mobiliser les compétences du réseau sans avoir à se lancer dans des opérations de traduction, de recodage coûteux (M. CALLON, 1991, p. 216)). Dans le projet, la recherche de convergence s'est réalisée par l'intermédiaire des actions engagées par des acteurs extérieurs aux organisations du processus : les stagiaires et les chercheurs.

- Les stagiaires : Comme le signale ces extraits d'entretiens réalisés avec des stagiaires, cette situation d'intermédiaire leur a permis d'effectuer des traductions pour atteindre une convergence des membres du réseau :

« Il y a une bonne coopération entre la collectivité et l'ADEME. Mais il a fallu que j'explique la mission de l'Agence et comment la collectivité pouvait trouver des intérêts à la développer ».

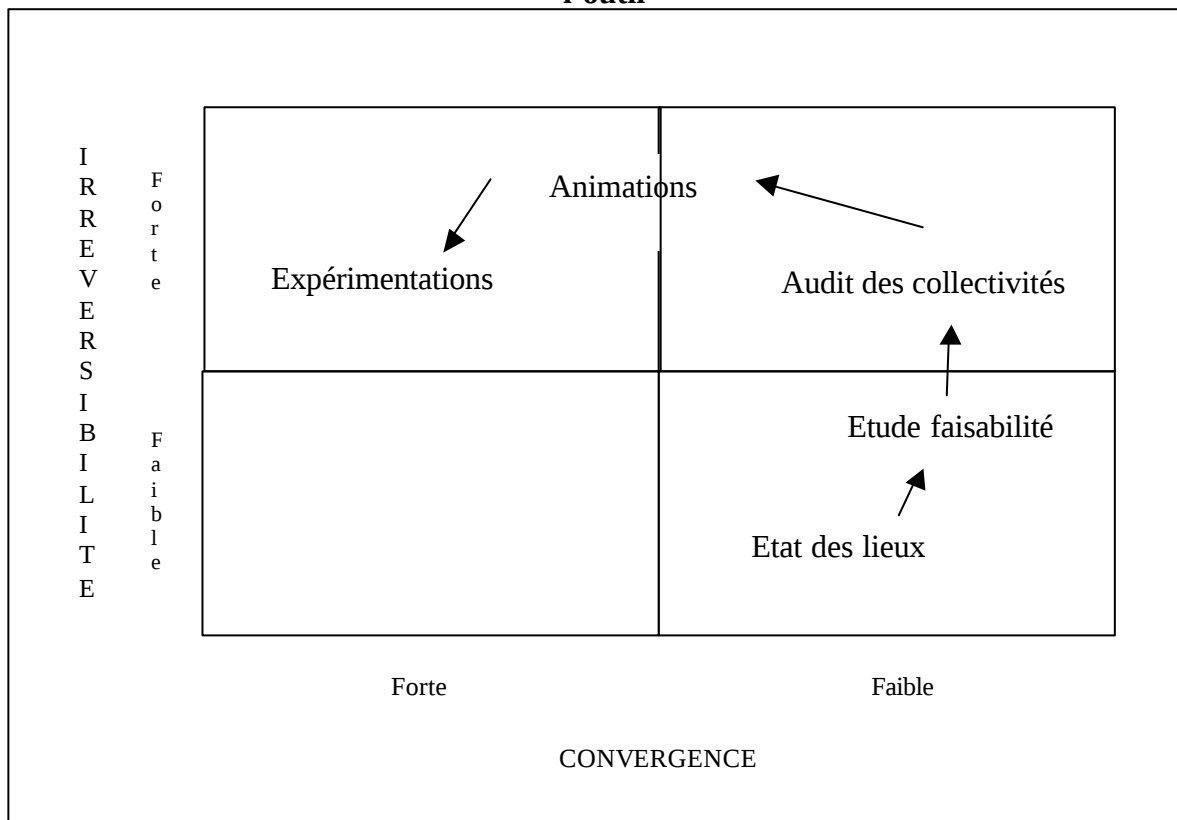
« Il faut être capable de répondre aux attentes de l'ADEME et de la collectivité. Donc j'ai dû bien interpréter les deux démarches, les joindre pour qu'elles se complètent ».

- Les chercheurs : les travaux du chercheur (les formalisations comme les notes de lecture ou les synthèses d'actions) participent à l'apprentissage des acteurs du projet et permettent à ces derniers de s'accorder sur les évolutions de l'outil.

Nous rejoignons ici la définition de l'innovation donnée par Chanal (1999) : la construction de l'outil de gestion devient un processus de création de significations et de connaissances. **Les acteurs traducteurs permettent de créer un outil cohérent pour l'ensemble des participants au projet**. De plus, l'irréversibilité croît au fur et à mesure que le réseau se complexifie. Autrement dit, plus il y a d'interrelations, plus il y a de traducteurs et donc plus il y a de traductions possibles. Or, dans ce contexte, modifier un élément c'est s'engager dans un processus de retraduction généralisée. Plus les interrelations sont multiples et croisées, plus la coordination est forte et plus la probabilité de résistance aux traductions est élevée. Remettre en cause les traductions existantes est une opération coûteuse : cela nécessite des investissements importants pour défaire les traductions existantes, enclencher d'autres traductions et détourner les équivalences réalisées (mobiliser, enrôler de nouvelles alliances).

En synthèse, la convergence et l'irréversibilité n'apparaissent pas uniquement au cours de l'étape 4 et 6 du processus de traduction. Notre étude de cas indique que ces deux notions, intimement liées, doivent apparaître dès l'origine du projet, cette volonté de promouvoir et de traduire le projet étant un des gages de sa réussite. Finalement, la matrice développée par Callon et Latour se rapproche davantage des observations réalisées sur ce cas en démontrant la dialectique existant entre ces deux notions :

Schéma 1 - Convergence et irréversibilité du processus de construction de l'outil¹⁰



Les différentes étapes suivies au cours de ce projet ont permis de constituer un réseau d'organisations et d'acteurs autour d'un outil de gestion. Progressivement **ce réseau a su porter son objet pour devenir de plus en plus irréversible et convergent** :

- **l'irréversibilité est obtenue par les acteurs « promoteurs » du projet** : ils organisent le processus de traduction menant à la construction de l'outil ;
- **la convergence entre les membres du réseau est atteinte grâce à l'action des acteurs « traducteurs »** : ils développent les traductions nécessaires à la construction d'une innovation dans un réseau d'organisations.

Conclusion

Ainsi, cette recherche-intervention tente d'indiquer que l'organisation privée n'a pas le monopole de l'innovation managériale. Même si historiquement, l'outil de gestion est une réalisation de l'organisation privée, sa réplique au sein des organisations évoluant dans le secteur public a déjà montré ses limites (par exemple : la Rationalisation des Choix Budgétaires). Or, l'échec des dernières tentatives d'introduction des outils de gestion pourrait être directement lié au processus de construction : celui-ci ne doit plus être associé à une simple transposition d'un outil de gestion existant. La gestion du processus de construction doit devenir primordiale afin de permettre aux organisations publiques d'engager un véritable processus d'innovation sur le plan organisationnel, humain et technique. Il semble donc essentiel qu'à l'aube du 21^{ème} siècle les organisations publiques prennent leur indépendance et tentent de construire des outils adaptés à leur organisation, à leur culture, à leur mode de fonctionnement.

Toutefois, cette recherche-intervention indique que l'innovation n'est pas à rechercher dans le concept même «d'outil de gestion», mais davantage dans la mobilisation et dans l'appropriation de l'outil créé par un collectif : les organisations et leurs acteurs. Ce constat est évidemment à relativiser car actuellement seul le processus de construction a été étudié. Le processus de diffusion au sein de l'ensemble des collectivités ainsi que le fonctionnement même de l'outil n'a pas été abordé. Cette limite actuelle de l'étude constitue une piste de recherche future : la diffusion à l'ensemble des organisations, et donc à l'ensemble de leurs acteurs, ne va-t-elle pas remettre en cause ce processus d'innovation ? En effet, l'arrivée au sein de ce processus de nouveaux acteurs, comme les élus, va-t-elle remettre en cause les traductions existantes ? ou, au contraire, les renforcer ?

Bibliographie

- AKRICH M., CALLON M., LATOUR B., «A quoi tiennent le succès des innovations. L'art de choisir les bons porte-parole », *Gérer et Comprendre*, septembre 1988.
- AMBLARD H., BERNOUX P., HERREROS G., LIVIAN Y-F., *Les nouvelles approches sociologiques des organisations*, Éditions du Seuil, Coll. « Sociologie », 1996.
- AUDET M. et R. DERY, «La science réfléchie. Quelques empreintes de l'épistémologie des sciences de l'administration », *Anthropologie et Société*, Volume 20, n°1, 1996, p. 103-123.
- BEGNAUD B., «Connaissance des coûts d'élimination des déchets municipaux en France », ADEME, juillet 2000
- ASSENS C., BARONCELLI A., FROEHLICHER T., « Processus d'émergence et de diffusion d'une innovation technologique au sein d'un réseau de firmes », *Cahier de Recherche du GREFIGE*, n°1, 2002.
- BERRY M., « Une technologie invisible ? L'impact des instruments de gestion sur l'évolution des systèmes humains », Publication du CRG, 1983.
- BESSON P., ESCOFFIER B., LORINO P., PESQUEUX Y. et H. BOUQUIN, « Contrôle de gestion et responsabilité : le contrôle de gestion rend-t-il irresponsable ? », *Entreprise et Histoire*, 1998, p. 117-127.
- BUSSON-VILLA F., «L'affirmation d'une nouvelle approche de la responsabilité publique par la performance ? », Actes du XX^{ème} Congrès International de la revue Politiques et Management Public, 2000.
- BOUQUIN H., « Pertinence : le retour », *Revue Française de Comptabilité*, n°244, avril 1993, p. 46-51.
- BOUTY I., « Interpersonal and Interaction Influences on Informal Resources Exchanges between R&D Researchers across Organizational Boundaries », *Academy of Management Journal*, 43, p. 50-65.
- CALLON M. « Éléments pour une sociologie de la traduction », *L'année Sociologique*, 1986.
- CALLON M., *La science et ses réseaux. Genèse et circulation des faits scientifiques*, Éditions La Découverte, 1988.
- CALLON M., LATOUR B., *La science telle qu'elle se fait*, Éditions La Découverte, 1990.
- CALLON M., « Réseaux technico-économiques et irréversibilité », in *Les figures de l'irréversibilité en économie*, coordonné par R. BOYER, B. CHAVANCE et O. GODARD, Editions de l'Ecole des Hautes Etudes en Sciences Sociales, 1991, p. 194-230.
- CALLON M., LASCOUMES P. et Y. BARTHE, *Agir dans un monde incertain*, Editions du Seuil, 2001.
- CHANAL V., LESCA H. et A-C. MARTINET, «Vers une ingénierie de la recherche en sciences de gestion », *Revue Française de Gestion*, novembre-décembre, 1997, p. 41-51.
- CHANAL V., «Management de l'innovation : la prise en compte du langage des acteurs de projet », VIII^{ème} Conférence Internationale de Management Stratégique, Ecole Centrale Paris, 26, 27 et 28 mai 1999.

CHARREIRE S., «L'apprentissage organisationnel : quand les expériences centrées côtoient les expériences délocalisées... », V^{ème} Conférence Internationale de Management Stratégique, mai 1996.

DAVID A., « Structure et dynamique des innovations managériales », Cahier de recherche du CRG, n°12, 1996.

DAVID A., «La recherche-intervention, un cadre général pour les sciences de gestion? », IX^{ème} Conférence Internationale de Management Stratégique, Montpellier, 24, 25 et 26 mai 2000.

DELAUNAY Q., *Histoire de la machine à laver. Un objet technique dans la société française*, Presse Universitaires de Rennes, 1994.

DEMEESTÈRE R., *Le contrôle de gestion dans le secteur public*, LGDJ, 2002.

DREVETON B., «L'instrumentation de l'organisation publique : du processus de transplantation a processus de construction de l'outil de gestion. Le cas de l'Agence de l'Environnement et de la Maîtrise de l'Energie », Thèse en Sciences de Gestion, Université de Poitiers, juin 2003.

DUPUIS J., *Le contrôle de gestion dans les organisations publiques*, 1991.

FORAY D., ZUSCOVITCH E., « L'innovation entre la production et la technique », in *Traité d'économie industrielle*, coordonné par R. ARENA, L. BENZONI, J. DEBRANDT, P.M. ROMANI, Éditions Économica, 2^{ème} édition, 2000.

GIBERT P., «Management public : management de la puissance publique », *Politiques et Management Public*, volume 4, 1986, p. 89-123.

GIRIN J., « Analyse empirique des situations de gestion : éléments de théorie et de réforme », in *Epistémologie et gestion*, coordonné par A-C MARTINET, 1990, p. 141-182.

GONARD T., LOUAZEL M., « Comprendre les processus d'innovation technique à l'aide du concept de réseau : un programme de recherche », Cahier de Recherche du CREA, n°62, juin 1997.

HATCHUEL A., « Les savoirs de l'intervention en entreprise », *Entreprise et Histoire*, n°7, 1994.

HATCHUEL A., « Quel horizon pour les sciences de gestion? Vers une théorie de l'action collective », in *Les nouvelles fondations des sciences de gestion*, coordonné par A. DAVID, A. HARCHUEL et R. LAUFER, Editions Vuibert, 2000.

HATCHUEL A., LE MASSON P., « Innovation répétée et croissance de la firme », Cahier de Recherche, Centre de Recherche en Gestion, n°18, février 2001.

KAO J., «Peut-on industrialiser la créativité? », *L'Expansion Management Review*, mars 1999.

KAO J., *Organiser la créativité. L'esprit du Jazz*, Village mondial, 1998.

KOPEL S., « Tableau de bord des mairies : vers l'apprentissage de la responsabilité ? » Actes du XX^{ème} Congrès International de la revue Politiques et Management Public, 2000.

LABAN J., GIOVANELLI D., LE HUCHET A.S., « Le réseau dynamique d'innovation », Cahier de Recherche du CEROG, n°442, janvier 1995.

LATOUR B., *Aramis ou l'amour des techniques*, La Découverte, 1992.

LATOUR B., *Ces réseaux que la raison ignore*, L'Harmattan, 1992.

LEMARCHAND Y. et F. LE ROY, « L'introduction de la comptabilité analytique en France : de l'institutionnalisation d'une pratique de gestion », *Finance Contrôle et Stratégie*, Volume 3, n°4, 2000, p. 83-111.

LONGHI C., QUERE M., « Les microsystèmes productifs », in *Traité d'économie industrielle*, coordonné par R. ARENA, L. BENZONI, J. DEBRANDT, P-M. ROMANI, Éditions Économica, 2^{ème} édition, 2000.

LORENZONI G., « Les réseaux inter-entreprises en tant que forme organisationnelle distincte », in *L'analyse relationnelle des organisations, réflexions théoriques et expériences empiriques*, coordonné par A. LOMI, L'Harmattan, 1999, p. 243-275.

MESSEGHEM K., PIERSON F., « Leadership et innovation au sein des groupes de projet », *Gestion 2000*, mars-avril 2002.

MOISDON J-C., « Recherche en gestion et intervention », *Revue Française de Gestion*, septembre-octobre 1984.

MUSTAR P., « Recherche, innovation et création d'entreprise », *Encyclopédie de Gestion*, coordonné par Y. SIMON et P. JOFFRE, 2^{ème} édition, Éditions Économica, 1997, p. 2822-2823.

NARO G., « Dimension humaine du contrôle de gestion », *Comptabilité Contrôle Audit*, 1998, p. 45-69.

NIKITIN M., « La naissance de la comptabilité industrielle en France », Thèse en Sciences de Gestion, Université Paris IX-Dauphine, 1992.

PELLETIER E., RODOCANACHI P., BRANSTAD P., LUCIER C., « Les Zélotes, créatifs et acteurs du progrès », *L'Expansion Management Review*, juin 2001, p. 17-22.

PERRET V., « La gestion ambivalente du changement », *Revue Française de Gestion*, septembre-octobre 1998, p. 91.

PLANE J-M., *Méthodes de recherche-intervention en management*, L'Harmattan, 2000.

QUELIN B., « La diffusion des innovations : une analyse inter-industrielle », in *Traité d'économie industrielle*, coordonné par R. ARENA, L. BENZONI, J. DEBRANDT, P-M. ROMANI, Éditions Économica, 2^{ème} édition, 2000.

REEVES H., *Mal de Terre*, Editions du Seuil, mars 2003.

ROCHE L., GRANGE T., *Innovation et technologie*, Maxima, 1999.

RUFFIEUX B., « Micro-système d'innovation et formes spatiales du développement industriel », in *Traité d'économie industrielle*, coordonné par R. ARENA, L. BENZONI, J. DEBRANDT, P-M. ROMANI, Éditions Économica, 2^{ème} édition, 2000.

SHELTON R., « Les conditions de l'innovation radicale », *L'Expansion Management Review*, juin 2000. SCHUMPETER J., *The Theory of Economic Development*, Cambridge, Harvard University Press, 1934.

ZALTMAN G., DUNCAN R., HOLBECK J., *Innovation and Organization*, Wiley, 1973.

WACHEUX F., *Méthode qualitative et recherche en gestion*, Editions Economica, 1996.

¹ Loi du 15 juillet 1975 modifiée par la loi du 13 juillet 1992.

² Depuis le décret du 7 février 1977, la commune, ou l'établissement de public de coopération intercommunale, est responsable du service public d'élimination des déchets.

³ Plaquette de présentation de l'ADEME, « Promouvoir un développement durable », septembre 1999, p. 6.

⁴ Ibid.

⁵ Extrait d'un document interne de travail intitulé : « Vers une comptabilité de gestion. Projet de recherche ».

⁶ « *pour l'ADEME, il y a une volonté de connaître les coûts : le problème fondamental est la connaissance et la comparaison des coûts* » (compte-rendu de la réunion du comité de pilotage du 31 janvier 2001).

⁷ Progiciel intégré (Enterprise Ressources Planning).

⁸ Dans notre cas, les formalisations de processus présentées par le chercheur ou encore les premiers paramétrages de l'outil permettent aux acteurs de débattre et de trouver des consensus.

⁹ Par exemple deux visions s'opposent sur la définition de l'activité transport / transit. Pour la première, Les charges de transport/transit comprennent l'ensemble du trajet entre le ramassage des déchets et la décharge. Pour la deuxième Les charges de l'activité transport/transit interviennent après une rupture de charge (sinon les charges restent dans l'activité collecte). Finalement, après discussions, c'est la deuxième vision qui est accepté par les membres du projet.

¹⁰ Adapté de CALLON M. (1991), op. cit., p. 222.