

Critères d'identification de l'innovation au sein de la gestion publique au Brésil : une étude comparative des principaux programmes de prix à l'innovation

Johnatan R. S. de Brito
Patrick Reineck de Alverga
Luciene Braz Ferreira

Résumé

À partir de l'adoption du concept théorique de l'innovation, son application empirique a été vérifiée dans le cadre des activités de gestion publique au Brésil. L'existence d'une tendance à l'innovation au sein de la gestion publique a été observée. Certaines organisations ont développé un programme d'identification des innovations en gestion publique qui ont entraîné des avancées et des améliorations significatives quant à l'efficacité et à l'efficience des services proposés par ce secteur. Le but de ce travail est de réaliser une analyse comparative des critères de sélection utilisés par les organisations qui remettent des prix. L'hypothèse soulevée est que les critères présentés par les programmes sont semblables et cohérents avec la théorie préconisée. Cet effort est justifié du fait de l'importance et du développement du débat concernant l'innovation dans le secteur public. Les principales théories et les auteurs qui traitent de cette problématique ont été mis en évidence, dans le cadre d'une analyse herméneutique sur les origines de l'innovation au sein de la gestion publique.

Mots-clés : Innovation ; Gestion publique ; Critères d'identification.

1 Introduction

L'analyse des innovations dans le cadre de la gestion publique est fortement liée à la théorie de Schumpeter. Cette théorie a pour aspect fondamental l'idée de l'existence d'un processus de destruction créatrice et de remplacement des produits et des procédures dus à l'innovation, qui, dans ce sens, est appliqué au secteur productif. À partir de l'application d'actions novatrices au sein du secteur productif d'un pays, il devient possible de produire un développement économique.

Toutefois, des questionnements apparaissent par rapport à l'applicabilité de cette théorie au secteur public, étant donné que sa structure est en grande partie différente de la dynamique productive et des objets de cette dernière. Ainsi, il est nécessaire de développer des liens qui permettent de rapprocher les processus et d'appliquer cette théorie au secteur public.

En observant certains aspects fondamentaux, il est possible d'appliquer cette théorie à la gestion publique et de conserver les spécificités de l'objet d'étude. La principale d'entre elles étant le concept d'innovation.

Analyser l'innovation au sein de la gestion publique est un travail qui prend de l'ampleur depuis un certain nombre d'années. Plus récemment, au Brésil, il existe une volonté de développer l'efficience du secteur public de façon à ce que la prestation des services soit plus efficace.

Même si le problème d'unification des concepts de base est évident par rapport à l'état de l'art, il est évident que l'innovation dans le cadre de la gestion publique tire son origine du besoin de mettre un terme à certains problèmes qui sont nocifs à une bonne prestation de services. D'après Farah (2000), ce processus est clair en ce qui concerne un nouveau paradigme basé sur le besoin d'efficacité, d'efficience et d'effectivité de

l'action d'État.

À partir de l'adoption du concept théorique d'innovation, il est devenu évident qu'il fallait examiner son application de façon empirique, quant à la pratique des activités de gestion publique au Brésil.

Des exemples empiriques s'observent au niveau de développement des actions novatrices de ce secteur. À partir des programmes généralement liés à un concours mis en œuvre par des organisations sociales, il a été observé qu'il existe une tendance à l'innovation au sein de la gestion publique, malgré les nombreuses barrières mises en place contre son implantation et son exécution.

De façon générale, ces programmes ont pour but d'identifier les principales innovations concernant la gestion publique brésilienne, surtout celles qui apportent des avancées et des améliorations significatives par rapport à l'efficacité et à l'efficience des services fournis dans ce secteur. La reconnaissance de l'importance réelle de ces améliorations pratiques conduit à leur reproduction, afin d'obtenir une évolution de la qualité du service public.

Dans ce sens, ce travail a identifié et a considéré comme objet d'étude certains de ces prix mis en place par différentes organisations dans tout le Brésil : Prix Mário Covas¹, Gestion publique et citoyenneté de la fondation Getúlio Vargas², Concours à l'innovation dans la gestion publique fédérale de l'École Nationale d'Administration publique³, et INOVES⁴ – Gouvernement de l'Espírito Santos.

Ces quatre prix ont été sélectionnés à cause d'une facilité d'accès aux données, parce qu'ils sont reconnus pour leur traitement équitable et parce qu'ils sont liés à de grandes institutions nationales.

Malgré un fondement théorique basé sur le concept d'innovation, l'état de l'art permet de voir qu'il n'y a pas qu'un seul concept en ce qui concerne l'innovation dans la gestion publique. Par conséquent, il faut se demander : quels sont les critères utilisés par les principaux concours brésiliens destinés à récompenser les actions novatrices ?

Le but de ce travail est d'analyser les critères de sélection utilisés par les organisations de ces prix et d'observer si ces critères présentent une convergence par rapport aux présupposés théoriques. De cette façon, il sera possible d'identifier l'existence d'une ligne de force permettant la mise en place d'un concept commun sur ce que la convocation à ces prix reconnaît comme une innovation dans la gestion publique.

Ce travail va également identifier les caractéristiques qui sont les plus récurrentes au sein des critères d'évaluation qui ont été utilisés pour choisir les actions novatrices, par chacun des programmes. Pour Farah (2006), l'innovation dans la gestion publique a lieu par l'intermédiaire de cycles qui sont liés à la période historique que vit le pays et dans le cadre de laquelle il est possible d'identifier des actions novatrices différentes aux caractéristiques semblables. La période de ce travail couvre les 18 dernières années, et l'analyse des programmes cités devrait permettre de les identifier, surtout parce qu'ils se sont développés dans un même contexte historique.

Sous un angle méthodologique, ce travail assume une position exploratoire, avec une première phase qui a consisté à faire une révision bibliographique, à partir de la lecture de textes publiés par des

1 <http://www.premiomariocovas.sp.gov.br/2012/index.html>

2 <http://www.eaesp.fgvsp.br/Ceapginterna.aspx?PagId=ETKHMPRJ>

3 <http://inovacao.enap.gov.br/>

4 <http://www.inoves.es.gov.br/>

auteurs dont les œuvres sont bien acceptées et constituent la base de la mise en place de l'état de l'art. Dans le cadre de cette analyse, les principales théories et les principaux auteurs qui traitent de ce thème de l'innovation au sein du secteur public ont été identifiés, avec un accent mis sur l'analyse herméneutique sur l'origine du thème.

Par la suite, un relevé de données qualitatives a été effectué après consultation des convocations de ces prix, ainsi que d'autres documents liés à ces concours, afin d'en identifier les critères de sélection.

Après la compilation du matériel recueilli, l'étape suivante a consisté à réaliser une étude comparée entre les critères identifiés lors de la sélection des projets des programmes de récompense aux actions publiques novatrices. Enfin, une comparaison a été faite pour savoir si dans la théorie ce qui est appliqué de façon empirique correspond à ce que l'état de l'art suggère sur ce thème.

Cet effort est justifié du fait de l'importance et du développement du débat sur les innovations au sein du secteur public. D'autre part, il est nécessaire de connaître ce que la pratique considère en tant qu'innovation, ainsi que les jugements critiques qui ont été utilisés pour cela. Grâce à une analyse comparative bien structurée, il est possible d'identifier les voies explorées par la gestion publique en termes d'application des innovations contribuant à améliorer ces processus, c'est-à-dire de présenter de façon systématique l'application de la théorie au processus d'identification des meilleures pratiques réalisées par les institutions responsables des prix.

2 L'herméneutique du concept d'innovation et ses applications dans le cadre de la gestion publique

L'introduction des innovations au sein du processus productif fait l'objet d'étude depuis la mise en œuvre de l'économie politique classique (avec David Ricardo⁵, avant même la constitution de l'Économie en tant que science), jusqu'à nos jours, avec le grand fondateur et concepteur théorique de la question, Joseph Alois Schumpeter, dont l'œuvre comprend la construction du noyau et du concept de l'innovation sous tous ses aspects fondamentaux, ce qui a eu un impact sur la logique productive et le développement économique, agissant comme un moteur du développement et comme composant fondamental de la microéconomie hétérodoxe qu'est la concurrence.

Avec l'avancée de la logique néolibérale, surtout après le consensus de Washington⁶, le rejet de l'idée du welfare state au bénéfice du laissez-faire, c'est-à-dire de l'abandon de l'idée d'un État de bien-être social et d'une intervention plus forte de l'État sur les agissements économiques pour l'adoption d'une logique de marché et une politique d'État minimum, ainsi que la mise en œuvre de ce que certains auteurs considèrent

5 Grand théoricien et penseur de l'école de l'ECP, auteur des *Principes de l'économie politique et de la fiscalité* (*Principles of political economy and taxation*), 1917, caractérisé par une pensée relativement pessimiste quant à l'économie globale. Sa pensée est basée sur une logique de rentabilité décroissante d'échelle et sur le revenu de la terre. Il considérait que les avancées technologiques et les innovations (terminologie encore inexistante) comme étant des soupapes de sécurité par rapport aux pertes de production.

6 Ensemble de dix mesures de base pour la promotion d'un aménagement macroéconomique des pays en voie de développement souffrant de problèmes financiers et élaboré par des institutions économiques globales comme le FMI, la Banque Mondiale et les USA. Le texte du consensus a été produit par John Williamson, qui affirmait que ce document était « le plus petit dénominateur commun des recommandations des politiques économiques qui étaient pensées par les institutions financières basées à Washington D.C. et qui devaient être appliquées dans les pays d'Amérique Latine, conformément à la situation de leurs économies en 1989 ».

comme une révolution technique et scientifique informelle, les innovations ont également touché l'administration publique, qui a fini par exiger de plus en plus fortement une dynamique des résultats, de l'efficacité et de l'efficience.

Schumpeter (1982) a déclaré que l'innovation surgit au sein de l'entreprise, mettant en place des conditions qui différencient et produisent une valeur. Le concept d'innovation renferme donc la notion de création de valeur. Voilà pourquoi Schumpeter considère que l'innovation se trouve à la source du développement économique.

Toujours d'après Schumpeter (1982), il n'est pas courant que les innovations apparaissent comme des réponses aux consommateurs, même s'il s'agit toujours de leur être agréable et de répondre à leurs besoins. De façon générale, la prémisse de Schumpeter consiste à affirmer que l'innovation est créée par l'organisation et est diffusée parmi ses clients, ce qui fait surgir le besoin du nouveau produit, service ou processus. Cet auteur affirme également qu'« en tant que règle, la nouvelle combinaison doit obtenir de ses moyens de production d'autres combinaisons anciennes. [...] La mise en place de nouvelles combinaisons signifie donc tout simplement une utilisation différente de l'offre de moyens productifs au sein du système économique » (SCHUMPETER, 1982, p. 50).

L'innovation peut aussi être considérée comme une introduction de nouvelles technologies, de processus, voire d'idées, aux buts pratiques, car elle apporte un bien-être aux usagers ou aide l'entreprise à atteindre ses objectifs (BRUNO-FARIA, 2003). Une fois encore, il est possible de comprendre l'idée d'innovation en tant que potentiel stratégique pour l'organisation, qui reçoit ainsi une aide pour développer ses affaires à court, moyen et long termes.

Un premier classement de l'innovation peut également aider à comprendre son concept, puisqu'elle est classée conformément à son impact sur l'organisation et la société. Meirelles (2005, p.73) indique que selon Schumpeter il existe deux types d'innovation : l'innovation radicale et incrémentielle. L'innovation radicale recouvre les innovations « réalisées par de grandes entreprises, dans le cadre d'investissement en R&D, ce qui peut entraîner un processus de 'destruction créative', et est normalement associée aux structures économiques préexistantes ». L'innovation incrémentielle, quant à elle, est celle du surgissement d'innovation venant des caractéristiques des entreprises plus petites et peut être utilisée comme une « nouvelle forme de production, de stockage, de vente et de distribution ».

Il faut ici reprendre la question de la création de valeur et de l'innovation. Tigre (2006) définit l'innovation en la différenciant de l'invention. Pour cet auteur, l'invention est liée à la technique, à des processus ou des produits inédits. L'innovation, elle, n'a lieu que quand cette invention propose des applications pratiques, c'est-à-dire qu'elle apporte une valeur à l'organisation. Par conséquent, la création de valeur est inhérente au processus d'innovation.

Toutefois, un autre classement, à l'angle d'attaque plus spécifique, a été présenté dans le Manuel d'Oslo, qui a été développé par l'Organisation pour la coopération et le développement économique (OCDE), comprend, d'après Tigre (2006), trois types d'innovation : « i) les produits ; ii) les processus ; iii) les changements organisationnels. Les informations concernent le comportement innovateur de l'entreprise, les types d'activités entreprises, les impacts perçus, et les aides et les obstacles à l'innovation ».

Il est intéressant de voir que le Manuel d'Oslo défend le fait que pour avoir un produit technologiquement nouveau, il doit être différent de tout ce qui a déjà été produit par l'entreprise, il s'agit là du concept des brevets, même si le brevet a une validité nationale et mondiale, n'étant donc pas limité au seul cadre de l'entreprise de création.

Sundbo et Gallouj (1998) ont effectué différentes recherches empiriques financées par le Targeted socio-economic research programme (TSER) dans le cadre du projet Service in innovation, innovation in services – Services in European innovation systems (SI4S). Ces recherches ont permis de mettre à jour des critères de classement spécialement pour le secteur des services : (i) l'innovation dans les produits, (ii) l'innovation dans les processus, (iii) l'innovation organisationnelle ou de gestion, (iv) l'innovation dans le marché. Sundbo et Gallouj (1998) ont aussi présenté (v) l'innovation ad hoc, (vi) l'innovation par recombinaison et (vii) l'innovation par formalisation.

En 2002, Gallouj a effectué une autre étude et a restructuré son classement. Gallouj (2002) propose un traitement lancastérien¹ de celui-ci, afin de mettre en place une analyse pouvant être utilisée aussi bien dans l'industrie que dans les services. Ce traitement provient des concepts de compétences, qui font référence à ceux qui produisent et à ceux qui reçoivent le produit ou le service, ainsi qu'aux caractéristiques matérielles et immatérielles nécessaires à la production.

À partir de ce modèle, l'analyse de l'innovation commence à être étudiée d'une autre façon, avec une approche basée sur des caractéristiques, et non plus sur un produit fini. L'innovation peut alors être définie comme une modification quelconque qui touche une ou plusieurs compétences ou caractéristiques, ce qui la rend multiple. Il peut s'agir d'une évolution ou d'une variation d'un composant déterminé, d'une modification d'apparence, d'une association ou d'une dissociation de certains éléments. Il faut ajouter à cela la possibilité de programmation de l'innovation par l'organisation, au sein du département de R&D par exemple, voire de quelque chose qui n'est pas prévu, qui provient de l'interaction de l'entreprise avec le marché et de son apprentissage naturel. Selon Gallouj (2002), le mot-clé de l'innovation est : processus, c'est-à-dire que l'innovation n'est pas vue comme un produit fini, mais comme un processus.

1 Kelvin Lancaster a mis en place une nouvelle théorie de la demande du consommateur en 1966, dans le cadre de laquelle il établit une relation avec la décomposition des caractéristiques du bien ou des bénéfices qu'il apporte, et non plus seulement du bien lui-même.

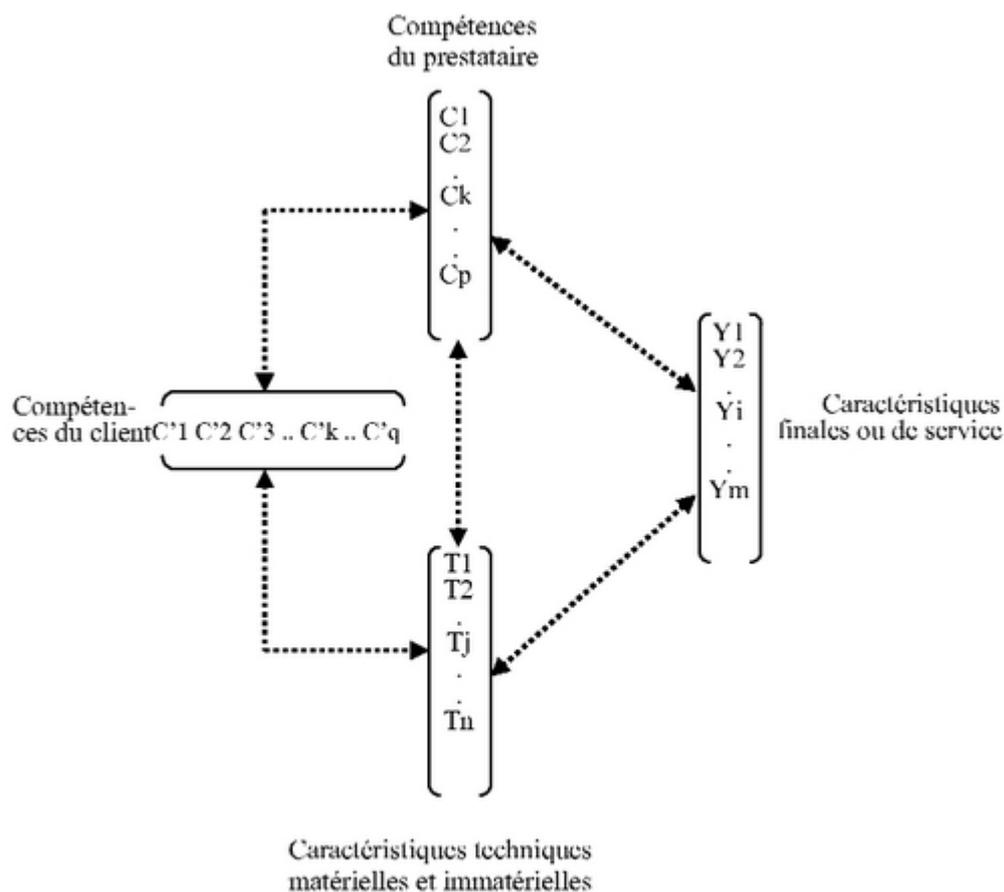


Figure 1 – Formulation générale d'un produit de service

Source : Gallouj (2002).

Conformément à la figure 2, le premier élément de cette nouvelle approche : 'les compétences des clients', concerne aussi bien le client qui maintient un contact direct avec le prestataire de service que l'organisation de l'entreprise en tant que telle. Dans le cadre de ce contact, le client peut produire des demandes, des expériences et des questionnements qui obligent l'entreprise prestataire de services à innover pour apporter des solutions, ce qui peut même entraîner la création d'un nouveau produit, service ou d'une nouvelle façon de travailler. Le deuxième élément, soit 'les compétences du prestataire de services', peut aussi bien découler de l'employé qui reste en contact directement avec le client lors de la prestation que de l'organisation dans son ensemble. Dans les deux cas, il s'agit de sources d'innovation. L'apprentissage de chaque professionnel au cours de toute sa carrière et l'interaction avec les pairs permettent de mettre en œuvre un réseau de connaissances qui, lorsqu'il est bien utilisé, peut entraîner des innovations de processus et de produits/services. Le troisième élément concerne les caractéristiques techniques des processus en tant qu'autre source d'innovation. Ces caractéristiques peuvent venir de facteurs intangibles, comme les méthodes utilisées par l'organisation, ou d'autres intrants, y compris technologiques. Pour finaliser cette approche, il faut mettre l'accent sur le fait que le marché – clients potentiels, concurrents et demandes latentes – a également une influence et est source d'innovation. À partir du moment où l'entreprise possède un regard systémique, aussi bien par rapport à ce qui se trouve dans et au-dehors de l'organisation, tout devient source d'innovation. Sur ce point, il est clair que l'approche proposée par Gallouj modifie la façon d'évaluer l'innovation et qu'elle recouvre aussi bien les innovations industrielles que les services.

Par conséquent, l'innovation est subdivisée en six catégories, conformément au tableau 1 qui répond aux nouveaux classements à partir des compétences et des caractéristiques.

Tableau 1 – Les différents modèles d'innovation et la dynamique des caractéristiques

Les modèles de l'innovation	Natureza da “ação” sobre as características
Radical	- Définition restreinte: la création d'un nouvel ensemble de fonctionnalités {[C *], [C *], [T *], [* Y]} - Définition large: la création d'un nouvel ensemble de fonctionnalités {[C *], [C *], [T *]} tout [Y] reste inchangé
Amélioration	Augmentation du volume (qualité) des caractéristiques
Incrémental	Addition (ou la suppression) des caractéristiques
Ad hoc	Production de nouvelles compétences [C], la codification et la formalisation de [C], qui est la transformation de [C] dans [T] caractéristiques (technique et incorporels)
Recombinaison	Combinaison ou de séparation de groupes des caractéristiques
Formalisation	Formatage et l'uniformisation des caractéristiques

Source : Gallouj (2002).

Avec quelques divergences par rapport au classement de Gallouj et Sundbo (1998), l'innovation est classée en innovation radicale (ce qui a déjà été analysé ici), ce qui présuppose la création de quelque chose de totalement nouveau ou de compétences totalement nouvelles, sur la base de connaissances de n'importe quel type. Ensuite, l'innovation d'amélioration est présentée. Il s'agit d'une innovation où tout n'est pas modifié, mais seulement une caractéristique ou une seule compétence. Toutefois, le produit/service doit nécessairement bénéficier d'une amélioration. L'innovation incrémentielle, différente de l'innovation d'amélioration, s'appuie sur la prémisse selon laquelle certaines caractéristiques ou compétences sont supprimées, ajoutées ou remplacées. Aussi bien l'innovation d'amélioration que l'innovation incrémentielle s'appuient sur l'expérience, car elle peut apporter aux professionnels ce qu'ils recherchent pour proposer des améliorations de deux natures. L'innovation ad hoc, deuxième élément du cinquième classement fait référence à l'innovation par recombinaison et, finalement, l'innovation par formalisation, dans le cadre de laquelle les innovations apparaissent sous forme de documentation de procédures pouvant être appliquées a posteriori.

Ces compétences et caractéristiques maintenant analysées dans l'optique d'un nouveau classement permettent de proposer quatre nouvelles catégories. La première concerne les compétences d'utilisation de la connaissance théorique ; la deuxième traite des compétences découlant du développement opérationnel, à tous les niveaux et fonctions ; une troisième compétence fait référence aux compétences organisationnelles qui sont liées à l'établissement de routines et de processus d'apprentissages organisationnels ; enfin, la quatrième est la compétence de gestion des informations obtenues à partir du marché. Les entreprises peuvent utiliser ces compétences et caractéristiques de différentes façons, voilà pourquoi l'analyse des agissements des organisations par rapport à l'innovation est étudiée à partir de modèles. Conformément à l'objectif entrepreneurial, à la structure et à la façon dont elle agit avec le client, l'entreprise sera identifiée à l'un des modèles présentés. Ces modèles sont définis à partir des compétences décrites précédemment.

Par Farah (2006), il existe une idée de cycle des innovations au sein de la gestion publique du Brésil. Le cycle a débuté lors du premier gouvernement de Getúlio Vargas (décennie 1930), conformément à

la logique de l'État développeur et de la mise en place d'une identité nationale. Une deuxième période du cycle a commencé dans les années 70 (période du miracle économique) et a continué dans les années 1980, avec une priorité donnée à la construction de nouvelles institutions et pratiques. Cette auteure a également démontré que ces périodes ont été marquées par une reformulation des institutions et de la structure de gouvernance, du fait des problèmes intrinsèques à l'administration de la machine publique.

Cette période reflète aussi les changements démocratiques ayant eu lieu au sein du secteur public et, en fonction du contexte de crise fiscale, de la volonté de mettre l'accent sur l'amélioration de la gestion et de prendre « des directions effectives et complémentaires : vers l'efficacité et la démocratie » (FARAH, 2006).

L'histoire de la gestion publique démontre que la principale façon d'innover dans le secteur public découle de changements d'organisations. Tout cela a été présenté par Mota (2001) et Queiroz et Ckagnazaroff (2010), qui ont montré que les processus d'innovation au sein du secteur public dérivent de formes présentées dans l'œuvre de Schumpeter, par le biais de ruptures radicales, « ruptures avec le progrès naturel » .

En ce qui concerne la gestion publique, le concept d'innovation doit être adapté par rapport à ce qui existe dans le secteur privé. D'après Spink (2006), pour analyser ce qui est considéré comme une innovation au sein de la gestion publique, il faut comprendre la structure institutionnelle et le contexte dans lequel cette innovation s'insère. Ce qui fait consensus chez les différents auteurs se résume au fait que le secteur public, étant donné son dynamisme et la complexité de ses politiques, a besoin de processus novateurs capables de produire des changements et d'améliorer de façon effective la gestion (KLERING ; ANDRADE, 2006).

L'innovation dans la gestion publique a été analysée sur la base de facteurs liés à son efficacité et à sa capacité de reproduction. Néanmoins, la littérature concernant l'analyse et l'évaluation des innovations au sein de la gestion publique ne prend en considération que les approches dont les expériences ont été un succès, conformément aux critères établis selon l'intérêt de l'analyste et l'évaluateur.

Une première approche d'analyse est celle des meilleures pratiques (*best practices*). Elle comprend l'innovation à partir des « paramètres du succès » et d'une possibilité de reproduction du modèle dans d'autres organisations. Ce concept est apparu dans le cadre d'un débat théorique sur la gestion de la qualité. Il met donc l'accent sur la qualité et l'amélioration de la production, sur une technique qui permet de résoudre un problème déterminé et sur la diffusion de techniques et leurs possibilités de reproduction (FARAH, 2006).

D'après ce point de vue des meilleures pratiques, Farah (2006) a donné une définition raisonnable de l'innovation : « un répertoire de solutions qui sont considérées par ceux qui font face à des problèmes semblables... une combinaison nouvelle et valable de composants déterminés, une condensation temporaire de composants ». Toutefois, étant donné l'application d'un modèle déterminé dans une situation semblable au sein d'une autre organisation, les agencements institutionnels et la structure de gouvernance peuvent produire des résultats différents.

Une autre approche très utilisée est celle de l'identification des expériences considérées comme novatrices et qui surgissent avec un fort potentiel. Dans ce cas, le but est d'élaborer différentes possibilités pour des situations différentes, mais qui contribuent à l'enrichissement de la connaissance et permettent un débat sur ces nouvelles expériences (QUEIROZ ; CKAGNAZAROFF, 2010).

Pour pouvoir identifier ce qu'est l'innovation, il faut définir des critères de classement. Le principal document d'élaboration des définitions de ces critères est le Manuel d'Oslo (2005). Une fois encore, la théorie de l'innovation dans le secteur public « s'appuie » sur un document ou plutôt sur un ensemble de directives d'orientation qui est, d'une certaine façon, considéré comme consensuel par rapport aux innovations dans le cadre du secteur productif. Même si le manuel traite surtout du secteur productif, il indique clairement qu'il faut aussi mettre en place des innovations au sein du secteur public.

Malgré toute cette problématique théorique, passible d'interprétations plurielles, une tendance se dégage qui adopte les critères définis pour le secteur productif et les transfère au domaine de la gestion publique, sauf s'il s'agit de conditions spécifiques qui sont dues à des structures institutionnelles différentes. D'après Gatto (2010), le débat sur l'innovation dans le secteur public étant assez récent, il est fréquent de voir surgir un grand nombre de concepts et de définitions appliqués à la gestion publique qui peuvent configurer une innovation, ce qui a des conséquences relativement fortes sur la distinction de l'adoption de critères. Le Manuel d'Oslo (2005) fait la synthèse de cette problématique lorsqu'il démontre que « l'innovation est aussi importante pour le secteur public. Toutefois, les processus innovateurs des secteurs qui ne sont pas orientés vers le marché sont moins connus. Il reste encore beaucoup de travail à faire pour pouvoir étudier l'innovation et développer une méthodologie de collecte de données sur l'innovation dans le secteur public ».

Cependant, d'après Gatto (2010), pour le développement de ce thème et la mise en place d'un débat scientifique, il est probable que, d'un point de vue théorique, des éléments non conformes ont été adoptés de façon consciente, car des concepts semblables ont été appliqués sur des objets d'études différents. Par le biais de cette analyse *exhaustive*, il est clair que la façon dont le secteur productif est conçu, l'innovation est bénéfique à la gestion publique, étant donné que les organisations du secteur public génèrent des produits et des services demandés par la société. Par conséquent, le processus novateur devient une action fondamentale pour un bon développement de la gestion publique dans un pays, à n'importe quel niveau de gouvernement.

Les innovations au sein de la gestion publique sont généralement restreintes à leurs objectifs et ne prennent pas en compte l'échelle. Même s'il ne s'agit pas d'un thème très prioritaire dans le cadre d'un modèle de gestion, cela peut contribuer à éventuellement transformer les processus au sein du secteur public. La réduction de l'incitation à l'innovation est due à l'existence de risques inhérents aux résultats à court terme et à une tendance au rejet des fonctionnaires publics (Sandamas, 2005 ; AUSTRALIAN NATIONAL AUDIT OFFICE, 2009).

Même avec l'existence de risques, il faut que les gouvernements et les services publics innovent pour pouvoir apporter des solutions à des problèmes anciens, dans une recherche d'efficacité et d'efficience. Sandamas (2005) affirme que l'innovation au sein des services publics est vue comme une fonction supplémentaire, nécessaire, mais qui n'est pas de leur ressort. Ainsi, aux vues de cette structure théorique, il est important de connaître les modes de mise en œuvre et les techniques d'identification des processus novateurs au sein du secteur public. Dans cet article, les principaux types d'identification des innovations dans le cadre de la gestion publique brésilienne ont été étudiés, à partir d'une analyse comparative des prix distribués pour de meilleures pratiques.

3 Analyse des programmes d'évaluation des initiatives publiques quant à leur niveau d'innovation

Les prix analysés ici reflètent aussi bien une reconnaissance des efforts entrepris pour innover au sein d'une institution publique, qu'une volonté de stimuler d'autres institutions à innover dans le cadre de leurs activités. Cependant, une des questions récurrentes faisant débat au sein du monde académique, et que nous avons déjà traitée dans un chapitre précédent, est celle du concept, ou de façon plus exacte, des critères qui sont utilisés pour juger si une action mise en œuvre est novatrice ou non. Ce travail évalue quatre actions d'institutions, afin d'en extraire les points de jugement qu'elles ont en commun tout au long de ces années, et de vérifier ce qu'en disent les articles qui évaluent ces programmes de prix. Après la présentation de ces quatre programmes, leurs points communs seront présentés dans un tableau et quelques considérations seront émises sur ces critères communs.

a. Programme de gestion publique et citoyenneté de la FGV (Fondation Getúlio Vargas)

Dans le cadre de la consultation faite sur le site de ce programme⁷, il a été vérifié qu'il avait commencé en 1996, à São Paulo, en partenariat avec la Fondation Ford, sous le nom de Gestion publique et citoyenneté de la Fondation Getúlio Vargas. Pendant dix ans, ce programme a identifié des actions du secteur public, plus particulièrement : les politiques, les programmes et les projets développés par des instances gouvernementales régionales (c'est-à-dire des États, des communes, des conseils indigènes), ainsi que les pouvoirs exécutif, législatif et judiciaire. Après cette période, le programme a pris une nouvelle direction, qui dure jusqu'à ce jour, et qui consiste à suivre les expériences qui ont été prises en compte pendant la première phase du travail.

Les principaux points pris en compte sont :

- L'impact positif des prestations de service à la population.
- La possibilité de reproduction dans d'autres localités.
- Une utilisation responsable des ressources et des opportunités.
- Un développement du dialogue entre la société civile et les agents publics.

Pour qu'une initiative puisse concourir, elle devait répondre à certaines exigences de base, comme : avoir été implantée et fonctionner depuis au moins un an, être commandée par une institution gouvernementale et avoir démontré une augmentation significative de la capacité de prestation de services sociaux et communautaires.

b. Concours à l'innovation dans la gestion publique fédérale de l'ENAP (École nationale d'administration publique)

7 Précédemment cité (cf note n° 2).

Ce programme a commencé il y a 17 ans, en partenariat avec l'Ambassade de France, le Ministère de la Planification, du Budget et de la Gestion, l'Agence brésilienne de coopération et l'Ambassade du Royaume de Norvège. Ce programme stimule la dissémination de solutions novatrices concernant des initiatives permettant d'augmenter la qualité de la prestation de services, d'améliorer l'efficacité et l'efficience des services proposés à la population par des institutions fédérales.

Le programme évalue l'innovation sous l'angle du changement par rapport aux pratiques précédentes, à partir de la prise en compte de nouveaux instruments ou d'éléments au sein de la gestion publique, voire de combinaison de mécanismes de gestion existants produisant un résultat positif quant à la prestation de services à la population. Les objectifs sont les suivants :

- Stimuler les initiatives novatrices qui améliorent la gestion publique.
- Répandre les solutions afin d'inspirer ou de servir de référence à d'autres organes publics.
- Valoriser les fonctionnaires et les gestionnaires publics qui agissent de façon créative et proactive.

Les exigences minimums faites pour que l'action puisse concourir au prix de l'ENAP sont que le programme doit être en vigueur et en fonctionnement depuis au moins un an, qu'il n'ait pas reçu de prix lors des éditions précédentes, et que les résultats soient mesurables. Tous les ans, la convocation au prix propose des thèmes d'évaluation différents.

c. Prix Mário Covas – Gouvernement de l'État de São Paulo

Ce programme a été mis en œuvre par le gouvernement de l'État de São Paulo et a actuellement amorcé le processus de sélection de sa neuvième édition. Ce programme met l'accent sur l'évaluation d'initiatives se développant au sein de la sphère de l'État et des communes de São Paulo.

Les domaines d'intérêts du programme sont :

- Innovation au sein de la gestion de l'État – Critères : Description des activités créatives face au contexte d'insertion, possibilité de reproduction du projet, mise en évidence et intérêt des stratégies, efficacité d'utilisation des ressources et effectivité des résultats, développement de partenariats.

- Innovation au sein de la gestion municipale – Critères : Description des activités créatives face au contexte d'insertion, possibilité de reproduction du projet, mise en évidence et intérêt des stratégies, efficacité d'utilisation des ressources et effectivité des résultats, potentiel de continuité et promotion de la transparence et du contrôle social.

- Citoyenneté en réseau - Description des activités créatives face au contexte d'insertion, possibilité de reproduction du projet, recours à des outils de TI, documentation des procédures, production de connaissances et explication des méthodologies utilisées, et promotion de la participation sociale par le biais d'informations proposées au public qui rendent plus facile sa participation.

- Gouvernement ouvert - Critères : Description des activités créatives face au contexte d'insertion, possibilité de reproduction du projet, mise en évidence et intérêt des stratégies, efficacité d'utilisation des ressources et effectivité des résultats, facilité d'accès par le biais de n'importe quel dispositif mobile, médias

sociaux, interaction avec le citoyen (G2C et C2C), afin de responsabiliser (accountability), d'augmenter la transparence, la validité de la technique développée, la qualité technique de l'initiative, la sécurité, la vie privée, l'échelonnement et la promotion de la participation sociale et citoyenne.

d. INOVES – Gouvernement de l'Espírito Santo

L'Inoves a vu le jour en 2005, en tant que mécanisme d'incitation à la culture de l'innovation et de l'entrepreneuriat dans le service public de l'Espírito Santo. Le Programme est coordonné par le Secrétariat à la gestion des ressources humaines et a pour objectif principal de reconnaître et de récompenser les résultats effectifs ayant amené un bien-être aux usagers des services publics.

Le prix est axé sur une stimulation au développement et à la consolidation d'une culture de l'innovation dans le cadre de la gestion de l'administration publique de l'État de l'Espírito Santo. Il s'agit donc de reconnaître les efforts faits par les équipes de fonctionnaires qui développent des travaux basés sur l'innovation et l'excellence dans le service public, qui produisent des bénéfices directs pour la population grâce à un service de qualité.

Tout au long de ces années, ces quatre programmes ont pris en compte différentes actions dans tout le Brésil. Certains points récurrents ont été identifiés qui, s'ils ne permettent pas de construire un concept unique et définitif sur l'innovation au sein de la gestion publique, autorisent sans aucun doute à identifier des caractéristiques communes aux actions novatrices.

3.1 Analyse des critères

Les quatre programmes présentés sont des initiatives publiques qui ont une répercussion importante dans le sens où ils stimulent et récompensent l'innovation au sein de la gestion publique. L'analyse de ces programmes montre que leur point commun est d'identifier les caractéristiques de l'innovation et la possibilité de la reproduire dans d'autres institutions, ce qui est une façon d'inciter l'innovation et de faire en sorte qu'elle devienne une pratique récurrente au sein des organismes publics, soit parce qu'elle est stimulée par un prix, soit parce qu'elle est reproduite. Dans le fond, tous ces programmes cherchent surtout à améliorer les services proposés à la population par le biais d'une gestion publique qui optimise ces bénéfices grâce à une utilisation plus efficace, efficiente et effective des ressources disponibles. Le Tableau 3.1 ci-dessous reprend les principaux points des quatre initiatives analysées. La première colonne présente les critères d'innovation qui ont été identifiés comme étant récurrents et qui apparaissent au moins deux fois. Sur la première ligne, les quatre programmes apparaissent avec, pour chacun d'entre eux, la prise en compte, ou non, du critère d'évaluation.

Tableau 2 – Principaux thèmes traités par les quatre programmes de prix

Critères d'innovation	FGV	ENAP	Mário Covas	Inoves
1 – Efficacité et efficience	Non	Oui	Non	Oui
2 – Reproduction ou adaptation	Oui	Non	Oui	Non
3 – Mesure des résultats	Non	Oui	Oui	Oui
4 – Usage des ressources au sein du contexte local	Oui	Oui	Oui	Oui
5 – Amélioration significative	Oui	Oui	Oui	Oui
6 - Inédit/ Invention	Non	Non	Non	Non

Grâce aux informations recueillies et résumées dans le tableau ci-dessus, il est possible de voir qu'un grand nombre d'actions novatrices développées dans différents organismes publics ont été analysées par ces programmes. En effet, elles existent ou ont existé depuis ou pendant des années et touchent tout le Brésil et les 3 sphères publiques (municipale, d'État et fédéral).

Par conséquent, comme cela a déjà été affirmé dans l'introduction, il existe de nombreux débats sur le thème de l'innovation au sein de la gestion publique et différents auteurs la définissent, ou tout du moins essaient de le faire, par le biais d'une analyse des programmes de ce tableau. Les quelques commentaires qui vont suivre ne permettront probablement pas de définir de façon formelle ce concept, mais en donneront sans aucun doute les caractéristiques les plus importantes, celles qui doivent faire partie d'une action novatrice dans le cadre de la gestion publique.

Le premier point d'analyse concerne les deux critères qui permettent d'évaluer si le projet est ou non une innovation pour les quatre programmes. Il s'agit de :

1 - « L'utilisation de ressources dans le contexte local », qui vise à montrer comment l'action novatrice cherche à utiliser les ressources déjà disponibles dans la localité ou l'institution qui développe l'innovation.

2 - « L'amélioration significative », qui vise à montrer comment un service réalisé après la mise en œuvre du programme ou de l'action s'est amélioré.

Dans les deux cas, des caractéristiques semblables apparaissent qui cherchent à obtenir une amélioration de l'utilisation des ressources déjà disponibles, une amélioration incrémentielle et significative de ce qui existe, et non pas une rupture avec ce qui était fait. Cette optimisation des ressources est très intéressante, surtout à une époque où le principe d'économies est prôné comme le symbole d'une bonne gestion.

Le point « Inédit/invention » a été placé pour faire contrepoids aux deux autres critères précédents, afin de vérifier que le concept d'innovation, dans le cadre de ces programmes d'évaluation, est également lié à la mise en œuvre de quelque chose de nouveau. Curieusement, cet aspect qui devrait nécessairement caractériser l'innovation n'est pris en compte par aucun des quatre programmes, ce qui renforce ce qui a été vu dans la littérature et expliqué au chapitre précédent, c'est-à-dire qu'il y a une recherche d'amélioration de ce qui existe et que, donc, il n'est pas possible d'innover à partir de quelque chose qui n'existe pas ou qui n'a jamais été réalisé.

Le point « efficacité et efficience » a pour objectif de mesurer les principes de base de

l'administration publique quant à la meilleure utilisation des ressources au bénéfice de la société. La moitié des programmes analysés considère ce critère comme condition indispensable d'analyse. Dans le cas de deux programmes en question : le prix de la FGV et le prix Mário Covas, une réflexion critique est nécessaire. En effet, comment une action novatrice pourrait-elle se mettre en place sans efficacité ou efficience ? Serait-il possible qu'un programme ou une action extrêmement coûteuse ou qui ne remplit pas ses objectifs soit considéré comme une innovation ? Il est probable que les évaluateurs de ces programmes ont été instruits, ou que d'après leurs critères personnels ils aient décidé de ne pas prendre en compte ces critères. Dans tous les cas, il s'agit quand même d'un manquement qui pourrait et devrait être corrigé, étant donné qu'un processus de choix encore plus transparent et complet est toujours souhaitable.

La « possibilité de mesurer les résultats » est un point qui se retrouve dans trois des programmes. Il a pour objectif de vérifier de façon quantitative les gains obtenus par une action déterminée. Cette analyse peut également être intangible et qualitative du point de vue, par exemple, de l'augmentation de la satisfaction au travail des fonctionnaires d'un secteur déterminé, voire de la perception par la population de certaines améliorations. Toutefois, ce point n'a pas été considéré comme obligatoire par tous les programmes. Pour les trois prix qui en font un critère indispensable (ENAP, Mário Covas et Inoves), il s'agit de mettre en place des indicateurs de mesures, suivis et présentés par le programme.

Le point « reproduction dans d'autres contextes » vise à identifier si l'action ou le programme pourrait être reproduit, tel qu'il a été conçu, par une autre institution, dans une autre localité, voire d'un organe à l'autre, même si les contextes sont probablement variables. Néanmoins, il est clair que, si avec certaines adaptations, une action dont les résultats sont probants peut être reproduite dans un autre endroit, il s'agit là d'un succès pour l'administration publique. Ce point n'est considéré comme un critère d'innovation que par deux prix (FGV et Mário Covas).

L'analyse globale de ces programmes montre une ligne de critères de sélection qui renforce l'idée selon laquelle il existe différentes façons de percevoir « l'innovation au sein de la gestion publique ». De plus, l'analyse de ces critères démontre toute une série de perceptions communes concernant ce thème qui pourront certainement se retrouver dans le cadre d'autres actions novatrices qui n'ont pas été récompensées. Une fois encore, il est important de mettre l'accent sur le fait que l'analyse de ces quatre programmes a pris en compte un même laps de temps (période temporelle). Par conséquent, ils s'insèrent dans une même contextualisation, ce qui a également été démontré dans certaines études, car les changements qui ont lieu de temps en temps, par exemple par rapport à la législation, peuvent entraîner une compréhension différente de ce qu'est l'innovation.

4 Considérations finales

Le traitement conceptuel uniforme de l'innovation dans la gestion publique n'est pas anodin. La thématique est d'une extrême importance et permet de faire évoluer le débat.

En ce qui concerne les critères d'évaluation retenus par les programmes d'évaluation et de récompense des actions novatrices dans le cadre de la gestion publique, il existe une tendance qui ne permet

pas de réfuter l'hypothèse soulevée, c'est-à-dire que les critères présentés par les programmes présentent une certaine ressemblance et qu'ils sont relativement cohérents avec la théorie défendue.

Il ne faut pas seulement observer les résultats de ces actions novatrices, mais il est également important de prendre en compte le contexte dans le cadre duquel elles sont apparues, à quel niveau institutionnel et quel est leur principal objectif. Grâce à cela, les possibilités que peuvent offrir ces actions deviennent plus évidentes, tout comme le niveau où elles peuvent être reproduites.

En ce qui concerne la théorie, sa similitude avec le thème étudié et sa capacité à expliquer à partir de l'analyse empirique des prix étudiés, il semble évident qu'il existe une appropriation des concepts de Schumpeter, même si cela doit être mis au débat afin de mettre en place un modèle, évidemment adapté aux conditions institutionnelles et à la structure de gouvernance de chacune des organisations, pour pouvoir penser à la diffusion de ces innovations.

Ce travail est une étude qui cherche à identifier les critères communs qui caractérisent l'innovation dans le cadre d'une période récente. De nouvelles études sur l'évolution de ce thème passent par une analyse des programmes d'identification des projets d'innovation capables d'apporter une contribution importante à l'amélioration des actions de gestion publique, à leur mise en œuvre et à leur suivi, de façon à garantir que leur application a transformé les produits et les processus de gestion publique, et que les bénéfices existent vraiment. Il est également important que ces nouveaux travaux prennent en compte la période de la constitution de 1988, car celle-ci a modifié de façon significative la gestion publique au Brésil ce qui est certainement un facteur de motivation, directe et indirecte de l'innovation dans la gestion publique.

Par la suite, il sera possible de travailler sur une proposition où des critères communs pourront être identifiés dans le cadre des processus de sélection des projets (potentiels) et de récompense des projets ayant eu du succès (des résultats), et donc développer un mécanisme de détection du potentiel d'une action publique novatrice stimulée, suivie et dont les résultats seront observés. Tout cela permettra de mettre en place un environnement propice au développement d'une gestion publique constamment novatrice, suivie de sa création à la confirmation de son efficacité et de son efficience.

RÉFÉRENCES

AUSTRALIAN National Audit Office. **Public Sector Innovation: A Review of the Literature**. ANAO. 2009.

BASTOS, Pedro Paulo Zahluth; BIANCARELI, André Martins; DEOS, Simone Silva de. Controle de capitais e reformas liberais: uma comparação internacional. **UNICAMP: Economia e Sociedade**, Campinas, v. 15, n. 3 (28), p. 545-576, dez. 2006.

BRUNO-FARIA, M. de F. **Criatividade, inovação e mudança organizacional**. In: LIMA, S. M. V. (Org.) *Mudança organizacional: teoria e gestão*. Rio de Janeiro: ed. FGV, 2003, p. 111-142.

CHANG, Ha-Joon. **Chutando a Escada: a estratégia do desenvolvimento em perspectiva histórica**. São Paulo: Ed. UNESP, 2004.

CONCURSO Inovação na Gestão Pública Federal. Disponível em: <http://inovacao.enap.gov.br/>. Acesso em : 15 jun. 2013.

CROTTY, James. Slow Growth, Destructive Competition, and Low Road Labor Relations: A Keynes-Marx-Schumpeter Analysis of Neoliberal Globalization. **PERI- Political Economy Research Institute**, PERI Publications, 11/1/2000.

FARAH, M. F. S. Governo local, políticas públicas e novas formas de gestão pública no Brasil. **Organizações e Sociedade**, v. 7, n. 17, p. 59-86, jan./abr., 2000.

_____. **Inovação e governo local no Brasil contemporâneo**. In: INOVAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA E CIDADANIA. Disponível em: <http://www.eaesp.fgvsp.br/Ceapginterna.aspx?PagId=ETKHMPRJ>. Acesso em: 15 jun. 2013.

GALLOUJ, Faiz. **Innovation in the service economy: the new wealth of nations**. Cheltenham: Edward Elgar, 2002.

GRAÇAS RUA, Maria das. **Administração pública gerencial e ambiente de inovação**: o que há de novo na administração pública federal brasileira. In: Administração pública gerencial - a reforma de 1995: ensaios sobre a reforma administrativa brasileira no limiar do século XXI. Brasília: Ed. UnB/ENAP, 1999.

JACOBI, Pedro; PINHO, José Antonio (Orgs.). **Inovação no campo da gestão pública local**. Novos desafios, novos patamares. Rio de Janeiro: FGV, 2006.

MOTTA, Paulo Roberto. **Transformação organizacional**: a teoria e a prática de inovar. Rio de Janeiro: Qualitymark, 2001.

OCDE, Oslo. **Manual**: guidelines for collectiong and interpreting innvation data. Oslo, 2005.

PINHO, J. A. G. de; SANTANA, M. W. **O Governo Municipal no Brasil**: construindo uma nova agenda política na década de 90. In Cadernos Gestão Pública e Cidadania. Disponível em: <http://ceapg.fgv.br/sites/ceapg.fgv.br/files/file/Cadernos/Cad20.pdf>. Acesso em: 15 jun. 2013.

PRÊMIO INOVES. Disponível em: <http://www.inoves.es.gov.br/>. Acesso em: 15 jun. 2013.

PRÊMIO MÁRIO COVAS. Disponível em: <http://www.premiomariocovas.sp.gov.br/2012/index.html>. Acesso em: 15 jun. 2013.

SCHUMPETER, Joseph Alois. **Teoria do Desenvolvimento econômico**: uma investigação sobre lucros, capital, crédito, juro e ciclo econômico. São Paulo: Abril Cultural, 1982.

SUNDBO, Jon; GALLOUJ, Faiz. **Innovation in services**. SI4S Synthesis Paper. 1998.

STIGLITZ, Joseph. **More Instruments and Broader Goals**: Moving Toward the Post-Washington

Consensus. The 1998 WIDER Annual Lecture. Helsinki, Finlândia, 1998.

TIGRE, Paulo Bastos. **Gestão da inovação**: a economia da tecnologia do Brasil. Rio de Janeiro: Elsevier, 2006.

Auteurs :

Johnatan R. S. de Brito, étudiante de doctorat
Université Fédérale du Rio Grande do Norte
Post-graduation en Administration
johnatan_rafael@hotmail.com

Patrick Reineck de Alverga, étudiante de doctorat
Université Fédérale du Rio Grande do Norte et Centre Universitaire du Rio Grande do Norte (Uni-RN)
Post-graduation en Administration
reinecke.patrick@gmail.com

Luciene Braz Ferreira, étudiante de doctorat
Université de Brasilia et Centre Universitaire de Brasilia (UniCeub)
Post-graduation en Administration
Rua Manacá Norte, Lote 03, Torre A, apt. 1505 Águas Claras, Brasília – DF Brésil
lucienebraz@yahoo.com.br