

**LE PROCESSUS D'INNOVATION DANS
L'ADMINISTRATION PUBLIQUE ALGERIENNE :**

AVANCÉES ET CONTRAINTES

Ali DEBBI

Professeur, Université Mohamed Boudiaf- M'sila

RÉSUMÉ

L'administration publique est reprochée d'être immobile et incapable de développer les processus d'innovation. Ce jugement renvoie à plusieurs facteurs liés aux spécificités organisationnelles et institutionnelles de l'administration publique. Par ailleurs, la littérature révèle que plusieurs innovations sont émergées dans les organisations publiques, et qui ont contribué effectivement au changement et à l'amélioration de la performance publique. En revanche, le processus d'innovation reste modeste à cause des contraintes qui freinent les initiatives d'invention dans l'administration.

De ce fait, ce travail qui se base sur des entretiens exploratoires montre que si l'administration publique algérienne enregistre effectivement des innovations publiques, en particulier au niveau des ministères, elle confronte des contraintes qui gênent l'adoption de ces innovations.

MOTS CLÉS

Innovation publique, contraintes d'adoption, processus d'innovation, spécificités organisationnelles, Spécificités institutionnelles de l'administration.

INTRODUCTION

Les entreprises du secteur privé développent de plus en plus des innovations, en particulier les innovations stratégiques, pour pouvoir développer l'avantage concurrentiel. L'innovation dans les entreprises constitue le moyen efficace pour faire face à la concurrence et garantir la pérennité de l'entreprise. Or, et dans l'absence de ce mobile dans le cas de l'administration publique, il semble qu'elle ne porte pas une importance à ce processus organisationnel. En effet, et malgré les apports des courants de « new public management », les organisations publiques ne connaissent pas la dynamique d'innovation qui ne cesse pas d'accroître dans les entreprises.

Par ailleurs, la littérature montre que les organisations publiques dans les différents pays réalisent des efforts pour inciter à l'innovation, et ceci a permis de connaître des innovations importantes qui ont amené à l'amélioration de l'action publique. En revanche, l'innovation dans l'administration publique ne passe pas par les mêmes conditions que celles du secteur privé. Elle confronte des contraintes et des freins qui gênent les processus d'innovation structurés et non structurés qui viennent de l'initiative des managers publics. Ces contraintes et enjeux risquent d'étouffer la créativité et préserve l'administration publique dans sa nature bureaucratique et dans sa routine « défensive ». Nous interrogeons alors sur la capacité d'innover et les contraintes d'innovation, dans l'administration publique, et spécialement l'administration algérienne : **Les organisations publiques algériennes arrivent-elles à innover ? Quelles sont les contraintes qui freinent l'émergence des innovations ?**

I - INNOVER DANS L'ADMINISTRATION PUBLIQUE : UNE RÉALITÉ ? ET POUR QUELLE RAISON ?

Même si l'innovation constitue une priorité des gouvernements qui cherchent à inciter et promouvoir l'innovation et renforcer le système national d'innovation pour assurer un développement économique, le secteur privé demeure le premier créateur des innovations. Malgré ce constat, l'administration publique dans les différents pays et sous l'influence de plusieurs facteurs enregistre en permanence des innovations de différents ordres, qui portent des caractéristiques spécifiques par rapport au secteur privé.

1.1 - Innovation publique : contenus et formes spécifiques à l'administration publique

La littérature considère l'innovation au sens de ROGERS (1995) comme « une idée, une pratique ou un objet qui est perçu comme nouveau par les acteurs, peu importe s'il l'est vraiment ». La principale spécificité de l'innovation réside dans la nouveauté, et la capacité de cette nouveauté

de créer le changement attendu. En effet, comme le changement est une situation normale, l'innovation constitue normalement la règle dans la vie des organisations, privés comme publiques. En outre, si l'innovation peut apparaître dans un contexte de changement organisationnel, elle peut aussi déclencher la vague de changement. HARTLEY (2005) estime qu'on considère une innovation sauf si elle génère un changement et produit des impacts évidents sur l'organisation¹.

La littérature enregistre même une définition spécifique au secteur public de l'innovation. Par exemple, ALBURY (2005) donne la définition suivante : « Successful innovation is the creation and implementation of new processes, products, services and methods of delivery which result in significant improvements in outcomes, efficiency, effectiveness or quality. » Il joint la notion de réussite à la notion d'innovation : il y a innovation lorsque l'implantation est réussie. Il indique que l'innovation confronte deux enjeux majeurs : l'innovation ne constitue pas une priorité, et elle pourrait être abandonnée par une nouvelle équipe politique.

La condition de réussite est nécessaire car une large partie des processus d'innovations ne s'achèvent pas par la réalisation des objectifs initiaux. Ainsi, des innovations externes « importées » du secteur public « se déforment » lors de sa mise en place dans les organisations publiques. Alors, les innovations et leurs processus prennent des formes spécifiques dans l'administration publique. Dès lors, plusieurs auteurs² ont essayé de représenter les contenus et les formes de l'innovation dans l'administration publique, alors que d'autres ont essayé de formuler des comparaisons avec les innovations dans le secteur privé. Hartley (2005), et d'après Djellal et Gallouj (2012), dessine les formes et les contenus de l'innovation publique comme suit :

- * Produit : de nouveaux produits
- * Service : nouvelles façons de fournir des services, nouveaux «scripts»
- * Process : nouvelles procédures, structures organisationnelles, nouveaux systèmes
- * Position : nouveaux contextes, clients ou partenaires
- * Stratégique : nouveaux objectifs, nouvelles finalités ou valeurs.

1 - L'auteur a préféré la définition des innovations proposé par MOORE et al. (1997) et qui inclut cette condition: « those changes worth recognizing as innovation should be new to the organization, be large enough, general enough and durable enough to appreciably affect the operations or character of the organization ».

2 - HARTLEY (2005), Thomas Halvorsen, Johan Hauknes, Ian Miles et Rannveig Røste (2005) et Bekkers et al. (2006). Djellal et Gallouj, (2012), Ainsi qu'un Numéro spécial de TELESCOPE (08 articles) sur des processus d'innovation publique dans le secteur public au CANADA (2013).

* Gouvernance : nouvelles institutions démocratiques et formes de participation.

* Rhétorique : nouveau langage, concepts et nouvelles définitions.

Par ailleurs, on s'interroge si les organisations publiques sont vraiment « motivées et intéressées » à innover ? Si le profit mobilise les entreprises à adopter une forte dynamique d'innovation, qu'est-ce qui mobilise les organisations publiques à innover ? Ou bien, les organisations publiques ne font-elles qu'importer du secteur privé ? Pour ROGERS (1995), il y a des facteurs qui favorisent l'innovation dans les organisations : le degré d'avantages que l'innovation apportera à l'organisation ; l'uniformité de l'innovation avec les valeurs existantes des adoptants ; la complexité de l'innovation ; le potentiel de l'idée pour être mis en application, et la facilité d'observer les avantages résultants. En effet, l'innovation publique est facile à être diffusée sauf si elle remplit les caractéristiques suivantes : la création d'un avantage relatif pour l'organisation et pour le manager, la compatibilité avec les valeurs de l'organisation et des équipes de gestion, la simplicité pour ne pas créer des inerties, la testabilité et la visibilité de l'effet de l'innovation. (GAGNON, 2001).

1.2 - Les mobiles d'innovation dans l'administration publique

En effet, si l'innovation devient un processus ancré dans l'administration publique, ce sont des facteurs multiples qui poussent l'administration publique à innover. Nous pouvons résumer ces facteurs – mobiles dans les points suivants :

* Plusieurs écrits expliquent la montée de l'innovation par la demande accrue du marché. Il semblait que les entreprises viennent dans le premier ordre des acheteurs des innovations industrielles et technologiques. En revanche, DALPÉ et DEBRESSON (1989) montre que le secteur public constitue le premier acheteur et utilisateur des innovations au Canada. Les auteurs considèrent que l'augmentation de la demande sur les innovations par le secteur public est une forme d'intervention pour renforcer le développement technologique et l'innovation. Et si la demande sur l'innovation existe, l'administration publique va développer certainement ses propres innovations publiques, par ses propres moyens et ses propres compétences.

* La préoccupation de l'amélioration de la performance publique : l'administration publique a développé des systèmes de mesure et de pilotage de la performance pour améliorer sa performance. De ce fait, elle va proposer des nouveaux services, et de revoir ses processus d'action pour s'assurer les meilleurs performances. L'administration publique a développé même des innovations managériales pour suivre sa performance, telle que les indicateurs de performance (DEBBI, 2008). La quête de la

performance engendre « une tension » favorable à la dynamisation des processus d'innovation publique.

* L'action publique se développe et se diversifie suite aux mutations sociales et économiques, et nécessite des réponses appropriées en recourant à l'innovation pour proposer les nouveaux services nécessaires. Les mutations concernent notamment le facteur technologique, ce qui a amené l'administration publique à adopter des innovations, à l'interne, ou l'importer de l'externe pour faire face aux nouvelles demandes des citoyens³. Il propose même des améliorations dans la gestion publique à travers des innovations publiques comme le cas de la plateforme électronique d'implication des citoyens dans le management des communes à la Corie du Sud (MIDUK.K, 2014).

* La préoccupation de réduire les coûts : l'administration publique est appelée à réduire les coûts de ces activités. La satisfaction des besoins de citoyens n'est pas requise à n'importe quel prix. On cherche à satisfaire les besoins publics mais avec les moindres coûts pour atteindre l'efficacité. Il s'agit de rationaliser la consommation des crédits alloués et de faire mieux avec peu d'argent, notamment dans l'économie d'austérité et des crises que connaissent les différents pays depuis la crise économique et financière mondiale. Il faut rappeler d'ailleurs que les situations de crise prolifèrent une forte dynamique d'innovation comme c'était le cas de la crise pétrolière des années 70.

* Les politiques publiques : Les hommes politiques qui lancent des nouvelles politiques publiques demandent à l'appareil administratif d'accompagner ces politiques et de proposer les mesures nécessaires pour faire réussir ces politiques. Dès lors, les managers publics se lancent dans des processus d'innovation pour répondre à ces exigences, et alors de faire naître des innovations publiques. Ainsi, les hommes politiques « aventuriers » voient indispensable de réformer certaines actions et institutions publiques, et proposent des plans de réforme plus ou moins clairs, définis et encadrés. Ces démarches de réformes « stimulent » le processus d'innovation qui assure la réussite de ces réformes.

* L'innovation vient dans plusieurs cas au secours des décideurs publics pour gagner de la légitimité auprès des différentes parties prenantes, y compris les citoyens. Avoir une légitimité est plus facile et rapide dans le cas de la proposition des innovations, notamment les innovations sociales. Ce constat amène certainement à transformer l'administration publique à un appareil d'innovation pour réussir le défi de la légitimation.

3 - L'exemple de la déclaration des impôts et la délivrance des actes de naissance chez soi, via internet !

Par ailleurs, l'innovation confronte des enjeux et des défis qui conditionnent la réussite de son implantation dans les organisations publiques et qui méritent d'être étudiés.

II - DÉFIS ET CONTRAINTES D'INNOVATIONS PUBLIQUES

L'analyse de la faible innovation dans l'administration publique algérienne couvre deux catégories de défis et de contraintes. La première catégorie concerne le contexte général de l'administration publique. Alors que la deuxième catégorie implique les facteurs qui contraignent les initiatives individuelles et organisées d'innovation qui réussissent à naître malgré les défis de la première catégorie.

2.1 - Contraintes liées au contexte de l'administration publique

L'analyse du contexte de l'administration publique fait paraître des freins liés aux spécificités institutionnelles, à la faible incitation, et au faible rythme de changement et de réforme,

2.1.1 - Spécificités institutionnelles de l'administration publique

Plusieurs caractéristiques de la bureaucratie gênent le processus d'innovation publique : une référence permanente du système administratif, la puissance des administrateurs professionnels par rapport les élus, un système d'organisation du travail routinier et lent, la priorité de la conformité à la performance, l'importance du contrôle, les marges de manœuvre limités pour les fonctionnaires, même les dirigeants intermédiaires. CLERGEAU DE MASCUREAU (1995), ont pu révéler un ensemble des entraves organisationnelles et institutionnelles à l'innovation. Ils résument les contraintes d'innovation dans les points suivants :

* La faible autonomie des organisations publiques à adopter une stratégie d'innovation à l'encontre de la tutelle. L'Etat qui cherche à contrôler tout pour mieux maîtriser et suivre l'offre et la dépense publique, préfère d'adopter et initier toute idée d'inventer, de changer et d'innover, pour garder le contrôle et la maîtrise.

* La rigidité du cadre d'action du fonctionnaire, cadré par le droit public, « étouffe » les initiatives des agents publics. Le fonctionnaire n'est appelé qu'à l'obéissance, la neutralité, la conformité, la légitimité, en tout à ne pas penser à inventer.

* La normalisation qui s'impose à tous maintient la rigidité, et rend l'innovateur comme « sortant » des normes. L'innovation qui couvre par nature un risque, elle s'est heurtée par la question de normalisation comme principe de maintien de la permanence de l'Etat et de la nation.

* Le statut de la fonction publique décourage la créativité : le fonctionnaire est tenu de respecter les obligations dictées par les lois et les réglementations et l'organisation publique ne pouvait pas lui exiger des mesures contractuelles, dont la nécessité d'innover et de repenser ses activités. Dans ce sens, le droit de la fonction publique ne prévoit pas des moyens d'incitation à l'innovation et les primes sont devenues des droits acquis à tous les fonctionnaires dans l'administration algérienne. Les textes n'indiquent pas comment récompenser un fonctionnaire qui a innové, il reste au responsable direct de trouver des moyens pour « le remercier », notamment par la voie de promotions.

2.1.2 - Faible tension et incitation

L'innovation se propage dans le secteur privé sous la pression de la concurrence, et la quête de la compétitivité. Or, l'absence de la tension (pression) et de l'incitation dans l'administration publique pourrait affaiblir le processus d'innovation publique.

* **Peu de responsabilisation** : Les managers publics dans la plupart du temps ne sont pas redevables en matière de l'amélioration de l'action publique et de développement d'innovations. Malheureusement, dans l'administration publique, les directeurs-décideurs et les managers intermédiaires sont tenus de réaliser les objectifs à court terme, d'éviter les problèmes et les conflits, de gérer les activités publiques « comme d'habitude », de garder la routine ! Ces cadres publics attendent alors les initiatives du central pour réformer les processus managériaux et repenser l'action publique. Sans responsabilisation des managers publics d'améliorer l'action publique, peu de propositions d'amélioration sont prévues, et peu d'innovations initiées par « la base » sont prévues.

* **Faible influence de la pression citoyenne** : Démocratie et innovations publiques sont liées étroitement. L'innovation publique se propage dans le contexte d'une démocratie qui prend en compte les demandes des citoyens manifestées à travers les parties politiques, les associations, les syndicats, etc. Il paraît alors que les organisations publiques et pour répondre à cette pression, recourent au lancement des innovations, sociales en particulier. La pression citoyenne influence positivement le processus d'innovation, et une faible pression « ralentit » l'innovation publiques. D'autre part, une forte implication des citoyens est favorable pour lancer des nouvelles actions publiques avec des nouvelles formes. Or, négliger les exigences des citoyens, et ne pas l'adopter dans la reformulation de l'action publique, ne favorise pas la création des innovations, et c'est le cas dans plusieurs secteurs en Algérie. Le problème ainsi renvoie à l'absence des canaux et des modes de transformation et d'absorption des demandes citoyennes dans la machine administrative en vue de proposer des nouveaux services publics « innovants ».

* **Faible engagement politique pour l'innovation** : En effet, booster l'innovation dans l'administration publique nécessite un support politique et un engagement des hommes politiques proclamé dans le lancement des politiques publiques adoptées. Sans engagement politique, l'appareil administratif maintient son mode de fonctionnement et elle ne prend pas de risque de produire des innovations qui « ne plaisent pas » les décideurs politiques. D'autre part, une innovation qui « menace » le pouvoir d'un homme politique ne sera pas appui, et elle va probablement confronter des obstacles.

* **Incitation externe et interne** : L'implantation des innovations pourrait être imposée par les textes législatifs aux organisations publiques peu volontaires à les adopter. C'était le cas avec « The Government Performance and Results Act : GPRA » (1993) aux États-Unis. Ainsi, ITTNER et CAVALLUZZO (2004) montrent que la loi demeure un facteur essentiel dans l'explication du développement des innovations de contrôle de gestion dans les organisations publiques dans une perspective institutionnelle . En outre, l'incitation externe repose aussi sur les soutiens et appuis fournis à l'administration publique pour développer ses innovations. Ils sont de toutes sortes : techniques, financiers, méthodologiques, etc. Dans le cas des innovations publiques, les deux types de support sont nécessaires : le pouvoir exécutif (JONES, 1993) et le pouvoir législatif (Jones et MCCAFFERY, 1997).

Les agences nationales ou fédérales jouent le rôle central dans la réussite de mise en place innovations dans plusieurs organisations publiques. Ils fournissent du support technique et méthodologique, et établissent des programmes pilotes, des guides d'implantation et des bilans annuels des nouveaux processus de gestion publique.

D'autre part, l'incitation et l'appui est sollicité auprès des parties prenantes et des acteurs internes (the stakeholders support). Une faible assistance des directeurs des départements et des hauts fonctionnaires (the department heads support) empêche le développement des innovations publiques. De leur côté, BOURNE, NEELY et al. (2002) appellent cette variable « the top management commitment » et indiquent que son niveau faible constitue une difficulté à l'implantation des systèmes de mesure de la performance.

Une faible assistance des directeurs et des hauts responsables de l'administration publique aux initiatives d'implantation des innovations aurait un impact négatif sur l'implantation. L'engagement nécessite avant tout une conviction de l'importance et de la nécessité des innovations dans l'administration publique. Le support interne, la mobilisation et l'incitation amènent notamment à créer « un climat organisationnel » qui favorise l'installation des innovations publiques dans les différents genres des organisations publiques.

2.1.3 - Faibles changements et maigres réformes

Plusieurs écrits associent l'innovation aux situations de changement de l'organisation. Qualifiant le contexte de l'administration publique comme statique, stable et immobile, le secteur public semble connaître peu d'innovations. En effet, en comparaison avec le secteur privé tenu par une forte concurrence, des fortes mutations qui déstabilisent les positions concurrentielles, l'administration publique n'offre pas trop d'opportunités pour des innovations se lancent dans un contexte sans changement. Si l'innovation et les changements organisationnels et technologiques sont indissociables (EARL, 2002), la situation immuable de l'administration publique, en particulier l'administration algérienne, pourrait contraindre l'innovation. Il semble en effet que malgré les différents chantiers et projets lancés ces dernières années en Algérie, la logique de gestion reste sans changement, et alors sans innovations remarquables. Le gouvernement veut maintenir la stabilité et éviter les changements qui pourraient amener à « un printemps arabe », incontrôlable, et il semble qu'il rejette toute sorte de risque, dans le temps actuel, et en conséquence elle n'encourage pas les sources de risque, incluant l'innovation !

En outre, l'administration algérienne n'a pas connu des vraies réformes, dans les dernières années, malgré le besoin incontestable à ces réformes en Algérie et le rôle des réformes de l'administration publique dans la préparation du terrain favorable à l'apparition des innovations publiques. Notre lecture du contexte algérien nous amène à considérer que la modestie des réformes administratives « a freiné » la machine d'innovation dans l'administration publique algérienne. Ce constat pourrait concerner l'administration publique en Afrique, ainsi que dans les autres continents, dont les pays ont mis pause à la réforme de son administration publique.

De tout ce qui précède, l'innovation publique se trouve dans une tension entre deux éléments : une demande confirmée de l'innovation dans l'administration publique et un ensemble de contraintes liées aux spécificités organisationnelles et institutionnelles du secteur public. Il est certain alors que malgré cette situation, et comme toute organisation, l'administration publique enregistre des innovations, mais qui confrontent des difficultés et des contraintes managériales, du deuxième ordre, à surmonter pour assurer la durabilité de ces innovations.

2.2 - Contraintes managériales : Contraintes et difficultés d'innovation du deuxième ordre

Vu le contexte, et malgré les freins organisationnels et institutionnels, l'innovation publique pourrait être lancée et supportée par un individu ou un ensemble d'individus dans l'administration publique. Ces initiatives sont expliquées par plusieurs facteurs : la nature créative des initiateurs, la volonté d'améliorer la situation de travail, gagner des marges de

manœuvre, préserver les moyens de pouvoir investir dans les propositions de promotion et de nomination.

Par ailleurs, ces initiatives d'innovation confrontent des contraintes « contextuelles » de deuxième ordre, qui apparaissent avec le lancement de ces innovations. Ces contraintes prennent d'ampleur différente d'une organisation à une autre. Nous pouvons résumer ce genre de contraintes « managériales » dans les points suivants :

2.2.1 Un management centralisé et une forte ligne hiérarchique

ITTNER et CAVALLUZZO (2004) estiment que les caractéristiques de « la bureaucratie » dans le secteur public dessinent la configuration organisationnelle, notamment la nécessité de se retourner vers les supérieurs, la bureaucratie et la rigidité. Le mode de management centralisé versus décentralisé détermine aussi le sort de la mise en place des innovations. ROUSSARIE (1992) a fait apparaître « une relation inverse avec la complexité des autres moyens de contrôle, en particulier : la standardisation, l'importance de la ligne hiérarchique, l'intensité administrative et la centralisation des décisions, autant d'éléments qui peuvent expliquer le développement tardif et lent des nouvelles méthodes de CDG dans les collectivités locales ».

Nous supposons que l'administration publique qui préfère la démarche descendante rencontre des difficultés dans l'émergence des innovations. Selon ROUSSARIE (1992) « l'expérience montre que la démarche ascendante présente le grand avantage de motiver les niveaux hiérarchiques relativement modestes en leur donnant la main, en leur confiant un rôle central dans l'auto-analyse de leurs services et de leurs problèmes managériaux ».

Un autre élément du mode de management, concerne la ligne hiérarchique profonde : plusieurs niveaux hiérarchiques, affectent peut être le processus d'innovation, et risque de perdre la cause des initiatives d'innovation lancées par la base.

2.2.2 Contraintes financières et manque du temps

Une faible disponibilité des ressources présente une contrainte au processus d'innovation et de développement des nouvelles configurations de la gestion publique. En fait, dans une autre lecture, les managers qui sont satisfaits de la situation existante, n'investissent pas les moyens nécessaires dans le lancement des nouveaux services publics, ce qui s'applique selon CAVALLUZZO et ITTNER(2004) sur les nouveaux outils de gestion. Si les moyens de formation par exemple sont insuffisants, les processus de développement ne peuvent pas être réalisés normalement, ce qui augmente le risque d'échec d'adoption (Mc GOWAN et KLAMMER, 1997). SHIELDS (1995) argue que la dotation des ressources adéquates

à l'innovation managériale supportée et appuyée par les dirigeants est cruciale pour son succès. Selon l'auteur, l'adéquation des ressources pour l'implantation de l'innovation est atteinte si l'organisation prouve une allocation importante pour les programmes de formations des employés pour les nouveaux modes de gestion.

D'autre part, le manque de temps est une question qui suscite des interpellations : les managers ont-ils le temps pour se consacrer au développement des innovations ? De repenser l'action publique ? De reconfigurer les processus du secteur public ? Cette interrogation qui paraît caduque dans le sens où les managers sont payés et devraient avoir et devraient créer le temps pour leurs actions, elle semble pertinente si on admet que ce sont les managers dans le sommet de la ligne hiérarchique qui sont concernés. Le lancement et l'appui des innovations sont l'affaire de la direction générale qui doit contribuer et concevoir dans le processus d'innovation, alors qu'elle est occupée « tout le temps ». La trop longue durée pour installer une innovation dans l'action publique pourrait constituer une contrainte à sa mise en place, le manque du temps ou le peu du temps consacré au développement des innovations est une contrainte car il provoque des mauvaises pratiques de gestion des innovations.

2.2.3 Faible compétence et recours aux techniciens externes

Les facteurs humains liés à la résistance des acteurs pourrait constituer une variable de frein à l'adoption des innovations dans l'administration publique : la disposition des employés au changement (disposed to change) (ANDERSON, 1995 ; ANDERSON et YOUNG, 1999 ; INNES et MITCHELL, 1995 ; FOSTER et SWENSON, 1997 ; MALMI, 1997). BAIRD, HARRISON et REEVE (2004) estiment que l'entreprise qui marque une culture d'innovation, développe plus des nouvelles pratiques de gestion⁴. L'innovation est le résultat des processus d'apprentissage, et l'organisation qui ne connaît pas des processus dynamiques aura du mal à implanter des nouvelles innovations (ANDERSON, 1995).

L'individu ou l'acteur a toujours été le facteur générateur principal de l'innovation, et les performances réalisées au niveau des ressources humaines sont associées par des chaînes causales aux innovations dans les processus (KAPLAN et NORTON, 1992, 1996). La dynamique d'innovation chez les employés serait liée à leur mobilisation, implication, incitation vers l'émission d'idées nouvelles de gestion.

NEELY et KENNERLEY (2002) montre que le manque des « skills and human resources » constitue un obstacle au développement des nouveaux systèmes de gestion, et une barrière au changement selon GABRIS (1986), expliqué par l'absence d'évaluation des capacités des fonctionnaires en

4 - "Business units with more innovative cultures will, therefore, be more likely to experiment with new practices, such as activity management, than units with less innovative cultures."

matière de développement des innovations, ainsi que le faible programme de formation en matière d'évaluation de la performance. Alors que JOHNSEN (2005) met l'accent sur une autre incompétence : "the low theoretical or methodological planning competence".

En effet, ces difficultés persistent dans l'absence des programmes de formations (the training) qui constituent un facteur déterminant dans le développement des innovations (ITTNER et CAVALLUZZO, 2004 ; ANDERSON et YOUNG, 1999). Nous considérons ainsi que le recours récurrent aux cabinets d'expertise et des bureaux d'études et de conseil, limite le processus d'innovation car il n'encourage pas l'apprentissage et le cumul des connaissances dans l'administration publique.

III - LES CONTRAINTES D'INNOVATION DANS LE CAS DE L'ADMINISTRATION ALGÉRIENNE

Nous exposons dans cette section la méthodologie adoptée pour répondre à notre problématique, et nous présentons nos résultats sur les contraintes d'innovation dans l'administration publique algérienne.

3.1 - Méthodologie de recherche

Après l'analyse théorique des écrits sur l'émergence des innovations dans les organisations publiques, nous avons pu révéler des facteurs potentiels qui pourraient freiner la diffusion de l'innovation dans les différents contextes.

Pour étudier le cas algérien, nous avons réalisé des entretiens semi-directifs pour soulever les contraintes qui gênent le processus d'innovation dans l'administration publique. La méthode de recherche adoptée repose sur les éléments suivants :

* Le contenu de l'entretien : l'entretien se base sur des questions simples qui n'amènent pas à des relances. Nous avons voulu que le répondant nous indique l'essentiel sur l'innovation publique et ses contraintes dans son administration. L'entretien se compose de 03 parties : la réalité du changement et de l'innovation dans l'administration. Ensuite, on interroge le répondant sur les contraintes d'innovation du premier ordre. Enfin, nous interrogeons le répondant sur la présence d'un ensemble de contraintes du deuxième ordre. Nous terminons l'entretien par des informations sur l'ancienneté, l'âge et le grade.

* Le terrain de recherche : nous avons choisi l'administration centrale (les ministères) car les nouveaux modes de gestion et d'action publique sont habituellement initiés par l'administration centrale. Nous avons choisi trois ministères : ministère de l'intérieur, ministère des finances et le ministère de la communication. Nous considérons que ces ministères sont souvent

les plus innovateurs en Algérie, et ils disposent des moyens humains et financiers nécessaires pour ce faire.

* L'interlocuteur : Le manager public qui occupe le poste de sous-directeur au niveau du ministère est le mieux positionné dans le processus d'innovation publique, est le mieux placé pour répondre à nos questions. Le sous-directeur dans le ministère se trouve en interface avec les directeurs qui lancent « les intentions d'innovations » et des fonctionnaires opérationnels qui mettent en forme ces intentions en « innovations finies » : le sous-directeur voit l'ensemble du processus d'innovation. Un ensemble de sous-directeurs ont été contacté (10 sous directeurs), alors que 06 directeurs ont répondu aux questions de l'entretien.

3.2 - Résultats et discussions

L'analyse des données collectées a permis d'apporter des explications sur la réalité de l'innovation dans l'administration publique, ainsi que les principales contraintes qui en freinent dans l'administration algérienne. Nous exposons les résultats exploratoires autour des trois points : réalité de l'innovation et ses liens avec le changement, les contraintes d'innovation du premier ordre, et les contraintes d'innovation du deuxième ordre.

3.2.1 - Changements et innovation publique

L'innovation est souvent associée aux situations de changements : plus que l'administration publique se transforme et change plus que les innovations naissent et se développent. Or, si l'administration publique algérienne ne connaît pas des changements profonds, ce contexte n'est pas trop opportun pour les processus d'innovation.

En réponse à la première question : Est-ce que votre administration a connu des changements profonds ces 05 dernières années ? De quel genre ? il y avait 04 répondants qui indiquent que leur administration a connu des changements. Un répondant indique que son administration a pu introduit et utilisé les indicateurs de performance, un autre parle de l'introduction de la nouvelle technologie de l'information et de communication, alors que deux autres parlent seulement des changements d'organigramme et de restructuration. Les deux répondants restants qui appartiennent à des ministères différents, considèrent « qu'il ne voit pas des changements profonds » ou « qu'il n'est pas très visible le changement ».

En effet, l'administration publique algérienne connaît peu de changement, et le changement signalé réside seulement dans la réorganisation des services. Cette situation n'encourage pas le lancement des processus d'innovation, tant que le changement n'est pas profond. Ceci est confirmé dans les réponses sur la question concernant le type de changement vécu dans l'administration : 04 sur 06 répondants indiquent que le changement est

minime ces 05 dernières années, alors que les deux qui restent considèrent que les changements connus dans leurs ministères sont partiels.

Le changement minime révélé par les réponses concerne les structures et l'organisation des services, les activités de l'administration, les techniques de gestion et les modes de coordination.

D'autre part, et en ce qui concerne la réalité de l'innovation dans l'administration publique, les réponses aux quatre questions ont donné une idée sur cette réalité. Les réponses à la question : « Considérer-vous que votre administration a développé des innovations ces 05 dernières années ? », fait paraître que le niveau d'innovation suit le niveau faible du changement. Si des réponses montrent que des innovations ont été développées notamment : l'informatisation de l'état civil, la génération du passeport biométrique, les sites webs, réseaux, des répondants indiquent que « beaucoup de travail reste à faire », et « pas vraiment d'innovation ». En outre, même si des innovations ont été adoptées, un des répondants attire l'attention sur le fait que « leur mise en œuvre était très limitée ». L'analyse des réponses et des réactions des sous directeurs nous amènent à conclure qu'il y a peu d'innovation dans l'administration publique algérienne.

Par ailleurs, les innovations développées dans ces ministères étaient le résultat de : la modification de l'existant (02/06 réponses) et le développement de l'innovation à l'interne par ses propres moyens (04/06). Les innovations adoptées n'étaient pas le résultat de : l'achat de l'innovation telle qu'elle, ou de l'achat de la licence technologique. Il est évident que les innovations développées sont peu car ils résultent des initiatives « isolées » des fonctionnaires ou des équipes ambitieux inventeurs, et c'est vérifié dans la mesure où la plupart des innovations sont développées « à l'interne par ses propres moyens ».

D'autre part, et selon les répondants, l'innovation adoptée concerne : le produit, le service, le processus de gestion, et des nouvelles missions (les quatre variantes proposées). Une nuance dans les réponses est à relever : les deux tiers indiquent que les innovations développées dans l'administration publique algérienne sont liées à la transformation des processus de gestion. L'innovation joue alors un rôle important dans l'amélioration et la transformation du management public dans l'administration algérienne. De ce fait, nous estimons que les managers publics algériens sont appelés à booster les processus d'innovation pour assurer une réelle transformation de la gestion publique vers l'excellence, et la réalisation de la performance.

Cette appelle est appuyée par les réponses sur la question suivante : « A votre avis, pourquoi votre service doit adopter des innovations ? ». 05 réponses sur 06 indiquent que l'amélioration de la performance publique est le mobile principal pour développer les innovations dans l'administration publique. D'autres réponses évoquent d'autres facteurs de ceux indiquées

dans la question : Un besoin imminent, adaptation aux mutations sociales économiques, adaptation aux changements du besoin public, Réduire les coûts, S'ajuster aux nouvelles politiques publiques, avoir la légitimité.

De ce qui précède, l'administration publique algérienne enregistre des processus d'innovation, mais « des processus modestes » qui ne marquent pas clairement leur influence sur la mutation du management. On imagine comme cité dans la revue de la littérature qu'il est probable que des contraintes gênent ces processus et ne laissent pas aboutir à des résultats concrets.

3-2-2 Les contraintes contextuelles d'innovation

Si l'administration algérienne enregistre peu de changement et peu de réforme, elle enregistre peu d'innovations. En réponse à la question : « Avez-vous pensé sérieusement avec vos collaborateurs à changer les modes et les techniques de gestion, ainsi que les formes de l'action publique ? », toutes les réponses étaient positives. Les répondants donnent des exemples comme l'installation d'un nouveau système de gestion de carrière, des nouveaux systèmes informatiques de gestion, des indicateurs de performance. Ils indiquent que leurs administrations ont moins changé ces 05 dernières années même si l'intention de changer existe chez les managers publics algériens. Ils indiquent aussi que le changement est devenu une nécessité dans leurs services. Les répondants donnent des exemples de réforme réalisés dans les 05 dernières années, mais qui restent limitées : transformer une activité précise, au lieu de revoir l'ensemble de management public, ses techniques, ses principes, ses modes, et les formes d'action publique.

Selon les sous-directeurs, les réformes et les changements encouragent l'innovation dans l'administration publique, mais sous conditions : « un plan d'action pour renforcer l'invention », « les personnes motivées et ceux qui connaissent leurs objectifs », « les innovations nécessitent une action permanente et un suivi rigoureux », et revoir « les textes réglementaires qui limitent et cadrent le champ d'intervention ». D'autre part, on a listé un ensemble de contraintes potentielles en demandant si elles contraignent le développement des innovations dans leur administration. Nous pouvons alors calculer le score et déterminer la hiérarchie des contraintes.

Les résultats étaient comme suit :

Contrainte	Score/06
Absence de mécanismes de rémunération des innovateurs.	4
Une faible autonomie dans vos missions	4
Les responsables politiques ne sont pas passionnés par le développement des innovations.	3
Une limitation des marges de manœuvre par le droit public	3
La priorité de se conformer aux normes que de proposer des inventions	2
Le système de travail routinier	2
Un fort contrôle des activités du service appliqué par la hiérarchie	2
L'absence de responsabilisation des hauts fonctionnaires	0
La faible pression des citoyens en vue de changer les formes d'action publique	0

Les réponses sur cette question confirment que l'administration publique algérienne confronte effectivement des multiples contraintes qui prennent des poids différents. Il paraît que ces contraintes gênent les processus d'innovation mais ces résultats montrent qu'une catégorie principale de contraintes caractérise le contexte algérien, liée au facteur humain : absence de mécanismes de rémunération et la faible autonomie. En outre, développer des innovations dans l'administration publique algérienne nécessite des décisions politiques car elles offrent « une couverture » aux managers public et fonctionnaires pour « se libérer et innover ! ». Ceci est confirmé par la présence aussi avec le même poids (03/06) de la contrainte de limitation des marges de manœuvre pour les fonctionnaires, qui est liée aussi à la faible autonomie des managers.

En outre, les autres facteurs ne semblent pas influencer fortement le processus d'innovation dans l'administration algérienne.

3.2.3 - Les contraintes managériales d'innovation

En second lieu, nous avons voulu tester si dans le cas de l'adoption des innovations malgré les contraintes liées aux spécificités organisationnelles et institutionnelles de l'administration publique, quel type de contrainte pourrait être le plus influant négativement sur l'adoption des innovations. Les réponses sur la question suivante : « pensez-vous que les facteurs suivants contraignent le développement innovations : (cochez une ou plusieurs) », sont classées dans le tableau ci-dessous.

Contrainte	Score/06
La centralisation de la gestion	4
Peu de formation des fonctionnaires	4
Une faible compétence des fonctionnaires publics	3
Une faible mobilisation des fonctionnaires autour des questions de l'innovation	3
La discontinuité de la mise en place des innovations dans l'administration publique	2
Les acteurs internes de l'administration n'incitent pas à innover	2
L'innovation est la dernière préoccupation des fonctionnaires	2
Le recours récurrent au privé pour développer des nouveaux modes d'action publique	1
L'administration publique ne mémorise et n'apprend pas	1
Absence d'affectation budgétaire pour innover et perfectionner	1
Ne pas avoir le temps pour repenser l'action publique et innover	1
Les partenaires n'apportent pas l'assistance nécessaire pour développer les innovations	1
Une ligne hiérarchique importance	0

D'après ces résultats exploratoires, même si des structures administratives arrivent à adopter des innovations, elles confrontent des difficultés liées essentiellement aux spécificités de l'administration publique. Il s'agit alors des difficultés liées à l'autonomie des managers et la décentralisation, et des difficultés liées au facteur humain : la formation, la compétence, et la mobilisation autour des questions de l'innovation.

Nous concluons d'après ces résultats que la spécificité centrale de l'administration publique qui gêne l'adoption des innovations réside dans le manque de marge de manœuvre et d'autonomie chez les managers publics. Ainsi, le niveau des compétences et le niveau de formation des fonctionnaires conditionnent le processus d'innovation publique, et il semble que ces niveaux ne sont pas encourageants dans le contexte de l'administration algérienne. Enfin, un facteur déterminant qui freine le développement des innovations publiques est ce de l'absence de la rémunération des innovateurs : un problème qui ne se pose pas dans le secteur privé. Nous appelons alors à réfléchir cette question pour récompenser les inventeurs publics. Enfin, les répondants relèvent d'autres types de contraintes : « la motivation du personnel, le manque de moyen matériel nécessaire, absence de tutelle désirant l'innovation, l'urgence dans le travail qui ne laisse pas le temps à la réflexion, à la maturation des idées et à la mise en place des réformes ». Les résultats de ce travail confirment par ailleurs que malgré ces contraintes, l'administration publique commence à innover même si le système administratif algérien, et malgré plusieurs projets de réformes, reste « archaïque » dans ses modes d'organisation et de management (BELMIHOUB, M.C, 2004).

CONCLUSION

L'analyse de la littérature montre que l'administration publique est appelée comme toute organisation à développer des innovations. Le processus d'innovation plus dynamisé dans le secteur privé est normalement présent dans les organisations publiques. Même si la concurrence et la quête de l'avantage concurrentiel constituent les mobiles d'innovations dans le secteur privé, l'administration publique développe les innovations pour plusieurs raisons. Ainsi, l'innovation se propage notamment dans les situations de changements et de réformes que connaît l'administration publique régulièrement.

Par ailleurs, ce travail montre que l'administration algérienne comme toute administration publique se caractérise par des spécificités organisationnelles et institutionnelles qui gênent le développement des innovations publiques, en particulier : la faible autonomie des managers publics, l'absence des mécanismes de rémunération des inventeurs et l'indifférence des hommes politiques envers les questions d'innovation. Ces innovations confrontent des difficultés de se concrétiser et de mise

en place notamment : la faible compétence des fonctionnaires, la gestion centralisée, et la faible mobilisation des agents publics autour des processus d'innovation, voire des projets d'innovation.

Enfin, ce papier confirme l'attention évidente des managers publics des ministères envers le sujet d'innovation, et révèle la nécessité de développer des innovations qui vont changer effectivement la situation dans l'administration publique algérienne.

BIBLIOGRAPHIE

ALBURY, D. Fostering Innovation in Public Services. *Public Money and Management*, 2005, JANU.

ANDERSON, S. A framework for assessing cost management system changes: the case of activity based costing implementation at General Motors. *Journal of Management Accounting Research*, 1995, 7, p. 1-51.

ANDERSON, S. W. ; YOUNG, S. M. The impact of contextual and process factors on the evaluation of activity based costing systems. *Accounting, Organizations and Society*, 1999, 24.

BAIRD, K.M. ; HARRISON, G.R. ; REEVE, R.C. Adoption of activity management practices: a note on the extent of adoption and the influence of organizational and cultural factors. *Management Accounting Research*, 2004, 15, p. 383-399.

BELMIHOUB, M.C. *Rapport sur les innovations dans l'administration et la gouvernance dans les pays méditerranéens : Cas de l'Algérie*, 2004.

BELMIHOUB, M.C. La réforme administrative en Algérie : Innovations proposées et contraintes de mise en œuvre. *Forum Euro Méditerranéen sur les innovations et les bonnes pratiques dans l'administration*, Tunis 15-17 juin 2005.

BOURNE, M. ; NEELY, A. ; PLATTS, K. ; MILLS, J. The success and failure of performance measurement initiatives : *Perceptions of participating managers*. *International Journal of Operations & Production Management*, 22/11/2002, , p. 1288.

CAVALLUZZO, K.S. ; ITTNER, C.D. Implementing performance measurement innovations: evidence from government. *Accounting, Organizations and Society*, 2004, 29, p. 243-267.

CLERGEAU de MASCUREAU, C. Quelles entraves organisationnelles et institutionnelles à l'innovation dans les organisations bureaucratiques publiques ?. *Revue Politiques et management public*, 1995, vol. 13, n° 2, p. 141-171.

DEBBI, Ali. *Les enjeux de l'émergence des innovations managériales dans les villes : le cas de l'adoption des indicateurs de performance*. Thèse de doctorat en sciences de gestion. UPPA, PAU, 2008.

DJELLAL, F. ; GALLOUJ, F. L'innovation dans les services publics. *Revue Française d'Economie*, 2012, vol. XXVII, p. 97-142.

EARL, L. *Innovation et changement dans le secteur public : s'agit-il d'un oxymoron ?*. Papier de la Division des sciences de l'innovation et de l'information électronique, Statistique Canada, 2002.

FOSTER, G. ; SWENSON, D. W. Measuring the success of activity-based cost management and its determinants. *Journal of Management Accounting Research*, 1997, 9, p. 109-142.

GABRIS, G.T. Recognizing management techniques dysfunctions : how management tools often create more problems than they solve, 1986. **In**: HALACHMI, A. ; HOLZER, M. *Competent government : theory and practice*. Chatelaine press

GAGNON, F. *La diffusion des innovations dans les organisations publiques*. Papier de recherche du groupe de recherche-intervention en évaluation, UQAM, 2001.

HARTLEY, H. *Innovation in Governance and Public Services : past and present*. Public Money and Management, JANU, 2005.

INNES, J. ; MITCHELL, F. A survey of activity-based costing in the UK's largest companies. *Management Accounting Research*, 1995, 6, p. 137-153.

JONES, L. R. Counterpoint essay : nine reasons why the CFO act may not achieve its objectives. *Public Budgeting & Finance*, 1993, 13.

JONES, L. R. ; MCCAFFERY, J. L. Implementing the chief financial officers act and the government performance and results act in the federal government. *Public Budgeting & Finance*, 1997, 17, p. 35-55.

KAPLAN, R. ; NORTON, D. *Comment utiliser le tableau de bord prospectif*. Paris : Ed. d'Organisation, 2001.

KAPLAN, R. ; NORTON, D. *Using the Balanced Scorecard as a Strategic Management System*. Harvard Business Review, 1996.

KAPLAN, R.S. ; NORTON, D. The balanced scorecard, measures that drive performance. *Harvard business review*, Jan-Feb 1992.

KENNERLEY, M. ; NEELY, A. A framework of the factors affecting the evolution of performance management. *International Journal of Operations & Production Management*, 22-11-2002, p. 1222.

L'innovation dans le secteur public : au-delà des discours. *La revue d'analyse compare en administration publique (Télescope)*, 2013, Numéro Spécial, vol. 19, n° 02.

MALMI, T. Towards explaining activity-based costing failure : accounting and control in a decentralized organization. *Management Accounting Research*, 1997, 8, p. 459-480.

MOORE, M. H. ; SPARROW, M. ; SPELMAN, W. *Innovation in policing : From production line to jobs shops*, 1997. In : Altchuler, A. ; Behn, R. (Eds). *Innovation in American Government*. Washington D.C : Brookings Institution.

ROGERS, E.M. *Diffusion of Innovations*. 4° éd. New York : Free Press, 1995.

ROUSSARIE, O. *Structure organisationnelle et contrôle de gestion dans les collectivités locales*. **In** : LE DUFF et ALLOUCHE. *Les annales du management*, 1992, Tome 01, Nancy.

SHIELDS, M. D. An empirical analysis of firms' implementation experiences with activity-based costing. *Journal of Management Accounting Research*, 1995, 7, p. 1-28.

HALVORSEN, T. ; HAUKNES, J. ; MILES, I. ; Rannveig, R. *On the Differences Between Public and private sector innovation*, 2005.

BEKKERS, V. ; VAN DUIVENBODEN, H. ; THAENS, M. *Public Innovation and Communication Technology : Relevant Backgrounds and Concepts, Information and Communication Technology and Public Innovation*, IOS Press, 2006, p. 3-21.