

Attributs et déterminants des innovations publiques dans les collectivités locales algériennes: étude analytique du cas de l'administration de la wilaya de Djelfa

Ali DEBBI

*Professeur, Université Mohamed Boudiaf de M'sila
ali.debbi@univ-m'sila.dz*

Rym KAMOUCHE

*Ecole Nationale d'Administration, Alger
kamoucherym5@gmail.com*

Résumé

L'innovation constitue le fondement des processus de renouvellement dans les organisations et est considérée comme le principal facteur de succès organisationnel. Nombreux sont les réformes et les programmes dans la gestion publique qui considèrent l'innovation comme leur objectif premier. En s'inscrivant dans le processus de modernisation depuis plus d'une décennie, il est utile de s'intéresser dans ce contexte à l'innovation publique comme levier de modernisation durable.

Sur la base de l'étude de cas et à travers une approche descriptive et analytique, nous avons exploité les données collectées par l'observation et les entretiens réalisés auprès des managers publics de la Wilaya de Djelfa.

Ce papier a montré les déterminants et les caractéristiques des innovations publiques étudiées, et réaffirme leur importance dans l'amélioration de l'action des collectivités locales algériennes. Les résultats confirment également une dynamique accrue d'innovation dans l'administration locale qui reflète une capacité avérée de développement des innovations, mais qui se heurte à une motivation d'innovation limitée nécessitant une politique nationale d'encouragement d'innovation et des initiatives locales.

Mots clés

Innovations publiques, Collectivités locales, Administration locale, Processus et déterminants d'innovation, Attributs d'innovation publique.

المخلص

يمثل الابداع أساس التجديد في المنظمات وأهم عوامل النجاح التنظيمي. في الواقع، أغلب سياسات وبرامج الإصلاح تعتبر الابداع العمومي كهدف تحاول تحقيقه، لاسيما مع حملات عصرنة الإدارة العمومية في العشرية الأخيرة والتي كرست مكانة محورية للإبداع في مسار العصرنة الشامل. بالاعتماد على دراسة الحالة وفق مقارنة وصفية وتحليلية، قمنا في ورقتنا البحثية هذه باستغلال المعطيات المحصل عليها من خلال الملاحظة والمقابلات المنجزة مع المسيرين المحليين لإدارة ولاية الجلفة.

بينت هذه الورقة محددات، خصائص وميزات الابداعات العمومية المدروسة ووجدت التأكيد على أهميتها في تحسين نشاط الجماعات المحلية. نتائج البحث تبرز من جهة أخرى ديناميكية متزايدة للإبداع في الجماعات المحلية مما يؤكد توفرها على القدرات الضرورية لتطوير الابداع ولكن تصطدم بتحفيز محدود للإبداع مما يستدعي تبني سياسة وطنية لدعم الابداع والمبادرات المحلية.

الكلمات المفتاحية

الابداعات العمومية، الجماعات المحلية، الإدارة المحلية، مسار ومحددات الابداع، خصائص الابداع العمومي.

Abstract

Innovation constitutes the foundation of renewal processes in organizations and is considered the main factor of organizational success. Many reforms and programs in public management consider innovation as their primary objective. Having been part of the modernization process for more than a decade, it is useful to focus in this context on public innovation as a lever for sustainable modernization.

Based on the case study with a descriptive and analytical approach, we used the data collected from observation and interviews carried out with public managers in the Wilaya of Djelfa.

This paper has shown the determinants and characteristics of the public innovations studied, and reaffirms their importance in improving the action of Algerian local authorities. The results also confirm an increased dynamic of innovation in local government, which reflects a proven capacity to develop innovations, but which comes up against a limited innovation motivation requiring a national innovation incentive policy and initiatives.

Keywords

Public innovations, Local communities, Local administration, Process and determinants of Innovation, attributes of public innovation

Introduction

L'administration publique a été confrontée, ces dernières années, à des pressions et des difficultés financières, à des crises budgétaires et des dépenses publiques en croissance exponentielle. Dans ce contexte, un nouveau mode de gestion est nécessaire pour contrôler les dépenses publiques et assurer un meilleur partage de rôles entre les responsables politiques qui prennent les décisions stratégiques et fixent les objectifs, et l'administration qui prend les décisions opérationnelles.

Malgré des décennies de réformes, la situation ne s'est pas améliorée, restant à un stade général, surtout pas facile, en raison des réalités socio-économiques. Comme beaucoup d'autres pays, l'Algérie fait face à plusieurs enjeux : la gouvernance, la numérisation, la simplification des procédures, le développement local et la compétitivité économique.

Force est de constater le retard dans l'adaptation de l'administration publique algérienne aux nouvelles exigences de la modernisation, aussi bien en matière de compétitivité des organisations dans le développement des technologies de l'information et des communications et de leur impact sur le travail administratif qu'en matière de la gouvernance. Faire de ce retard punitif une force qui remet en cause le cadre traditionnel du travail est le véritable défi auquel l'Algérie doit faire face. L'objectif de ce défi peut se résumer à la volonté de l'Etat de répondre aux besoins pressants des citoyens d'une part, et d'adapter la structure économique et sociale de l'Etat aux évolutions de l'environnement, d'autre part.

De ce fait, les gouvernements se sont orientés vers la recherche et l'adoption de nouvelles approches, ils ont ainsi pris

conscience du besoin d'innovation pour la mise en place des politiques publiques de modernisation visant la simplification des démarches administratives, l'amélioration des processus, la mise en application de la réglementation, et par conséquent, l'amélioration de la qualité des réponses apportées à l'usager. Face à cet immense chantier de la modernisation, les méthodes classiques des administrations prouvent souvent leurs limites par leurs caractères bureaucratiques.

Les innovations publiques appellent à la déconstruction de ces habitudes pour générer une nouvelle vision qui part du terrain et se définit par des valeurs, des nouvelles méthodes pour répondre aux enjeux des politiques publiques. L'innovation a joué au cours des dernières années le rôle de moteur d'évolution et d'amélioration de la vie sociale et économique et pris une grande place dans les organisations publiques étant privilégiée comme instrument de la modernisation de l'administration publique. Il semble donc indispensable que l'administration publique algérienne, en particulier l'administration locale, s'oriente vers la voie de l'innovation pour améliorer le service public en matière de qualité et de différenciation.

Ce papier vise notamment à démontrer la réalité de l'innovation publique dans les collectivités locales et ses déterminants, en répondant à la question suivante : **quelle forme prend l'innovation publique dans l'administration publique locale ? Et quels sont ses déterminants ?**

1. L'innovation publique : diversité de déterminants et multitude de caractéristiques

Souvent, le processus d'innovation, et l'innovation résultant du processus, nécessite des formes concrètes dans l'administration publique. Ainsi, de nombreux auteurs tentent de représenter le contenu et la forme de l'innovation dans l'administration publique, tandis que d'autres tentent de comparer les innovations aux innovations du secteur privé.

1-1 Innovation : une définition simplifiée

Le champ sémantique de l'innovation comporte des notions proches souvent confondues. On retrouve fréquemment associés à l'innovation deux termes qui tendent à s'y substituer, alors qu'ils recouvrent des réalités conceptuelles très différentes : l'invention, et la créativité ou nouveauté. Si innovation et invention peuvent être corrélées, elles n'ont pas forcément de lien de causalité. On peut inventer sans innover,

en restant dans le champ de la recherche fondamentale sans inclure l'invention dans un système de production. On peut aussi innover sans inventer, ou du moins sans inventer au préalable : c'est sur ce concept qu'est bâtie l'innovation frugale. On peut aussi innover par imitation d'une précédente invention ou par reproduction d'une innovation dans un autre contexte. L'invention est le plus souvent réalisée pour répondre à un problème, elle est le fruit d'un cerveau créatif, l'innovation est l'insertion de l'invention dans la société, les usages afin de produire une amélioration. Ce qui explique pourquoi les inventions sont généralement bien perçues et les innovations mal reçues ou craintes, parce qu'elles induisent une remise en cause des pratiques. Ce n'est donc pas un hasard si les deux notions sont distinctes dans les dictionnaires et les théories économiques jusqu'à la fin du XIXe (Di Pietro, 2015, p. 18).

La nouveauté peut être considérée comme un point commun entre innovation et invention. Mais le lien entre la nouveauté de l'innovation et son succès n'est pas clairement établi : ce n'est pas parce que c'est nouveau que cela va forcément être adopté et fonctionné à long terme. Par ailleurs, la notion de nouveauté est relative en innovation, rarement absolue : est nouvelle la méthode que met en œuvre une entreprise pour la première fois dans son organisation, même si elle a déjà été adoptée par des centaines d'autres entreprises. En ce sens, on peut dire que l'innovation est une invention qui a réussi. (Di Pietro, 2015, p. 18-19).

1-2 Déterminants et caractéristiques de l'innovation

L'innovation émane généralement de différentes sources (internes et externes à l'organisation), répond à des besoins, des objectifs et des pressions qui sont souvent variés et spécifiques. C'est pourquoi, elle doit être appréhendée comme un concept multidimensionnel dont la dynamique est influencée par une diversité de facteurs internes et externes à l'organisation (Damanpour & Schneider, 2006). Dans ce sens, les recherches sur les antécédents de l'innovation considèrent généralement trois familles principales de facteurs : les facteurs environnementaux ou contextuels, les facteurs organisationnels et les caractéristiques intrinsèques de l'innovation.

Par ailleurs, la littérature sur les déterminants de l'innovation et du changement organisationnel permet de distinguer deux

approches classiques : d'une part l'approche volontaire ou intentionnelle, qui met l'accent sur le caractère intentionnel, rationnel et planifié du changement, d'autre part l'approche déterministe ou contrainte. Dans le premier cas, l'innovation est portée par des agents de changement et constitue une réponse ou un choix stratégique à un problème ou une opportunité organisationnelle. Dans cette configuration, le processus est aussi une fonction des caractéristiques de l'innovation elle-même. Dans le second cas, cependant, l'impulsion à l'innovation est limitée par les caractéristiques de l'environnement socio-économique et les pressions institutionnelles.

Ainsi, dans l'administration publique, la plupart des recherches se sont concentrées sur les déterminants organisationnels ou environnementaux. En ce sens, les effets positifs des facteurs environnementaux tels que la croissance économique et démographique, la taille du territoire et la richesse fiscale sur les décisions d'innovation des collectivités locales sont mis en évidence. D'autres travaux s'inspiraient des contingences, qui considéraient l'innovation comme l'adaptation des structures de l'organisation à l'évolution des circonstances. Elle apparaît donc comme une réponse aux défis en termes d'opportunités ou de menaces de développement. Au sein de cette catégorie de facteurs environnementaux, de nombreuses études inspirées de la nouvelle théorie institutionnelle se sont attachées à décrire l'impact des pressions institutionnelles et du contexte politique sur les choix d'innovation. Dans ce cadre, la quête de légitimité et les phénomènes de mimétisme expliqueraient en grande partie la dynamique d'innovation au sein du secteur public. (Carassus, Favoreu, & Gardey, 2014).

Par ailleurs, un second groupe de recherches (Walker, 2007, Damanpour, 1991) s'est intéressé à l'influence d'une diversité de caractéristiques organisationnelles, dont la taille, la nature de la structure (organique ou mécaniste), la communication, les ressources, les relations intra-organisationnelles, ou son intégration. Au sein de cette catégorie de déterminants, le rôle et les caractéristiques des managers et des leaders politiques et administratifs ont fait l'objet d'analyses plus poussées (Damanpour & Schneider, 2008). Ces dernières ont alors permis de mettre en évidence leur influence différenciée sur la dynamique d'innovation des organisations publiques (Favoreu, Maurel, Queyroi, & Marin, 2020).

Enfin, plus récemment, des recherches ont porté sur l'analyse de l'influence des caractéristiques perçues de l'innovation sur

son processus d'adoption et de diffusion au sein du secteur public (Damanpour & Schneider, 2008). Ils mettent en évidence l'influence de cinq catégories d'attributs de l'innovation sur son rythme d'adoption et de diffusion : l'avantage relatif, la compatibilité, la complexité, la possibilité d'essai et le caractère observable de l'innovation. Ainsi, plus l'innovation est perçue comme conférant un avantage relatif élevé, comme étant compatible avec les valeurs de l'organisation, et comme pouvant être essayée et observée avant d'être utilisée, plus sa diffusion sera rapide. (Damanpour & Schneider, 2008) mettent également en évidence l'influence sur la dynamique d'innovation d'attributs tels que le coût de l'innovation, sa complexité et son impact ou avantage.

Tableau 1 : attributs de l'innovation

Attributs de l'innovation	Définitions (Rogers, 2003, Davis, 1989)
Avantage relatif	La mesure dans laquelle une innovation est perçue comme meilleure que l'idée qu'elle remplace
Compatibilité	La mesure dans laquelle une innovation est perçue comme cadrant avec les valeurs existantes, les expériences passées et les besoins des personnes susceptibles de l'adopter
Facilité d'usage	La mesure dans laquelle une innovation est perçue comme facile à comprendre et à utiliser
Capacité d'être testée	La mesure dans laquelle une innovation peut être testée pour une durée limitée
Observabilité	La mesure dans laquelle les résultats de l'innovation sont visibles pour les autres

Source : (Damanpour & Schneider, Characteristics of Innovation and Innovation Adoption in Public Organizations: Assessing the Role of Managers, 2008)

Mais il faut bien noter que ces dits déterminants présentent des limites, la première d'entre elles, et la plus importante tient au fait qu'elles adoptent une approche globalisante et indifférenciée du concept d'innovation publique. Ainsi, sous ce terme sont généralement regroupées une diversité d'innovations qui varient fortement quant à leur nature, leur finalité et leur ampleur. La deuxième tient au fait de ne considérer qu'un seul type de déterminant, le plus souvent de type organisationnel ou environnemental. Dans l'ensemble,

cet aspect ne paraît pas aussi problématique, mais ces dites limites engendrent l'absence de véritable conceptualisation de l'innovation publique qui conduit à adopter une conception homogène et indifférenciée, est d'autant plus problématique que de mettre l'accent sur les spécificités de certaines catégories d'innovations publiques, suggérant ainsi des conditions d'adoption et d'utilisation différentes.

En prenant comme exemples, les innovations organisationnelles et les innovations techniques, on se rend compte des différences profondes qui existent entre les deux types d'innovation. En effet, la nature tacite des connaissances liées aux innovations organisationnelles, leur identification à des individus et donc leur moindre transférabilité, leur caractère systémique (leur influence et leurs ramifications sur d'autres éléments organisationnels), leur impact sur le système social de l'organisation sont autant d'éléments qui rendent leur condition d'implantation et de diffusion plus complexes que les innovations technologiques. Aussi, cette dernière caractéristique – la nature systémique – serait l'une des spécificités fondamentales des innovations organisationnelles. Effectivement, alors que les transformations des innovations technologiques concernent majoritairement le système technique de l'organisation, les innovations organisationnelles génèrent des évolutions profondes des modes de fonctionnement, des relations entre individus, et plus généralement, des interactions sociales internes.

De ce fait, en réinterrogeant non seulement les pratiques, mais aussi les valeurs et les représentations associées aux routines organisationnelles. Ces innovations sont susceptibles de heurter et de remettre en cause le système de normes et de règles sociales en vigueur au sein de l'organisation. Ce risque de confrontation avec le système social interne est d'autant plus élevé dans l'administration publique que lesdites innovations puisent leur fondement dans le secteur privé et dans les principes du *New Public Management*, et qu'elles remettent en cause le mode de fonctionnement bureaucratique et hiérarchique traditionnel, ainsi que les comportements et les routines organisationnelles qui y sont associés (la stabilité, le respect de la règle, etc.) (Favoreu, Maurel, Queyroi, & Marin, 2020).

Par ailleurs, innovations de gouvernance qui portent sur les modes de définition et d'implantation dépendant de facteurs qui généralement échappent à l'organisation et se situent en dehors de celle-ci. Ces innovations, qui réinterrogent des

processus de décision publique, principalement caractérisés par leur complexité et leur degré d'ouverture, se heurteraient à un certain nombre de freins et de blocages internes liés au management de la diversité des parties prenantes. Aussi, les innovations stratégiques et technologiques se situent en amont des innovations organisationnelles et sont souvent des déclencheurs ou des vecteurs de ces dernières (Favoreu, Maurel, Queyroi, & Marin, 2020).

2. Méthodologie de recherche et collecte des données

Nous avons eu recours à une démarche qualitative « compréhensive » fondée sur une recherche intervention permettant une interaction forte avec les acteurs, appelés à réagir aux analyses et outils proposés. Une telle démarche permet aussi un accès aux détails des réalités des processus, sur le terrain, aux stratégies « en travaux », dans l'esprit de l'approche processuelle de l'innovation.

Pour étudier le cas de la Wilaya de Djelfa, nous avons réalisé des entretiens durant un stage de formation pour soulever et examiner la question de l'interaction politique avec les systèmes territoriaux d'innovation et les contraintes qui gênent le processus d'innovation dans l'administration publique.

La méthode de recherche adoptée repose sur les éléments suivants :

* **L'entretien** : D'abord, et en complément des données recueillies de notre observation du terrain et de ses innovations pendant une période de 05 mois, nous avons entretenu avec les acteurs de l'administration locale pour mieux comprendre la forme de l'innovation publique. Nous avons réalisé ces entretiens avec des questions simples qui n'amènent pas à des relances. Nous avons voulu que le répondant nous indique l'essentiel sur l'innovation publique, ses déterminants et ses caractéristiques dans son administration. Il les interroge ainsi sur la réalité du changement et de l'innovation dans l'administration publique, les mobiles d'innovation, les capacités d'innover, et les perspectives d'évolution.

* **Le terrain de recherche** : nous avons choisi l'administration territoriale, représentée dans l'administration de la wilaya de Djelfa, car elle est plus proche des citoyens dont elle nécessite une amélioration de la prestation de service aux citoyens. Tout se passe au niveau local, les rôles des différents acteurs dans le processus de l'innovation ne se limite pas aux acteurs centraux et aux pouvoirs centraux. Cette étude présente un survol

des défis auxquels doivent faire face les acteurs locaux pour innover en matière de développement afin de faire converger le développement économique et le développement social, et de favoriser l'émergence de milieux socialement innovateurs. Les différents points que nous allons aborder permettent d'analyser des dimensions particulières concernant la capacité d'innovation des acteurs en milieu local dans un contexte où, premièrement, la prise de décision sur les enjeux sociétaux fondamentaux tend de plus en plus à échapper aux acteurs locaux et régionaux en raison des modes de régulation globalisés et de l'importance croissante des instances, filières et réseaux d'échelle internationale. Deuxièmement, en même temps et en parallèle, de nouvelles responsabilités sont transférées aux acteurs locaux en ce qui concerne aussi bien le développement économique que l'offre de services aux citoyens, souvent d'ailleurs avec des ressources inférieures à celles que l'État central aurait engagées pour les assurer. Il en découle une situation de fortes tensions. D'une part, les acteurs sociaux dénoncent ce qu'ils considèrent comme un délestage des responsabilités de l'État social. D'autre part, de nouvelles aspirations exprimées par la société civile et les besoins non assurés par les cadres institutionnels amènent les acteurs à expérimenter des formules intégratrices de développement.

Comme résultat de cette situation, les collectivités locales sont confrontées à des défis de deux ordres : la nécessité de réagir de façon active et réflexive aux restructurations de l'économie globale (mondialisation, nouvelle division internationale du travail, flexibilisation et internationalisation de la production, normativité globale), et les difficultés qu'éprouvent de nombreuses collectivités à développer les aptitudes et les capacités permettant d'entrevoir des alternatives à un cadre institutionnel et organisationnel qui limite leur capacité d'action. Lorsqu'elles n'agissent pas de façon appropriée, les collectivités locales sont susceptibles d'entrer dans des processus de dévitalisation qui peuvent provoquer des problèmes graves autant pour les collectivités affectées que pour l'ensemble de la société. Ces problèmes se traduisent par des situations d'appauvrissement en termes de revenus ainsi qu'en termes de capacité de mobilisation des ressources, d'exclusion, de fracture sociale, de services insuffisants, de précarité, d'inégalités sociales et territoriales.

* **L'interlocuteur** : Les managers publics qui occupent le poste de directeur (Directeur de la réglementation et des affaires générales et Directeur de l'administration locale) au niveau de la Wilaya et le président de l'assemblée populaire

communale sont les mieux positionnés dans le processus d'innovation publique, est les mieux placés pour répondre à nos questions. Les chefs de services se trouvent en interface avec les directeurs qui lancent « les intentions d'innovations » et des fonctionnaires opérationnels qui mettent en forme ces intentions en « innovations finies ». Un ensemble de chefs de services, des attachées de cabinet, fonctionnaires et responsable des cellules qui se trouve au niveau de la Wilaya ont participé à l'entretien : 10 interlocuteurs qui ont répondu à toutes les questions prévues pour l'entretien.

3. Analyse des innovations publiques dans la collectivité locale étudiée : le cas de la Wilaya de Djelfa

On retrouve au sien des structures de la Wilaya de Djelfa, des innovations principalement technologiques issues des réformes administratives. Incontestablement, on peut moderniser l'administration publique par l'introduction des nouveaux outils de gestion, mais il fallait donner plus d'importance à l'innovation-produit (service) capable d'améliorer les niveaux du développement local.

L'analyse des données collectées par le biais de l'observation et des entretiens effectués auprès du personnel, nous a permis d'apporter des explications et de comprendre la réalité de l'innovation publique dans l'administration publique locale.

3-1 Analyse descriptive d'innovations observées au niveau de l'administration locale

Notre exploration du terrain pendant 05 mois au niveau de l'administration de la wilaya de Djelfa nous a permis de cerner un ensemble d'innovations publiques. Nous exposons en premier lieu la nature de ces innovations, et en deuxième point on démontre dans une approche analytique les dimensions et les déterminants de ces innovations, en se référant à la littérature mobilisée.

A-Innovation d'outils de gestion vs innovations-produit

Notre étude empirique qui interroge l'administration locale sur les innovations adoptées, nous a permis d'enregistrer l'adoption des innovations d'outils de gestion et des innovations – produits (service). Il est clair d'après ces exemples que les innovations publiques locales demeurent le résultat de l'initiative de l'administration centrale et un encouragement de l'initiative locale par les collectivités locales algériennes est devenu incontournable pour les années à venir.

Nous relatons dans cette section trois exemples du premier type, et un exemple de deuxième type.

• Le système d'information national de suivi de la situation budgétaire et financière des collectivités locales « SI-SSBF »

Les fonctionnalités que le SI-SSBF offre :

- Élaboration automatique des états suivants : Tableau faisant ressortir l'évaluation des dépenses et des recettes de l'ensemble des communes de la wilaya et le bilan et indicateurs financiers des communes de la wilaya.

- Structuration des dépenses par famille (section de fonctionnement) : les frais du personnel, les frais de fonctionnement des différents services communaux hors frais du personnel, les subventions et participations, et les prélèvements.

- Structuration des ressources par famille : ressources propres de la wilaya, dotations de la C.S.G.C.L.(caisse de solidarité et de garantie des collectivités locales), dotations de l'Etat, et produits antérieurs.

• Le Programme de Mise à Niveau et de Rattrapage SI-PMANR

Il permet l'amélioration des procédures de suivi du programme de mise à niveau et de rattrapage, au profit des localités ayant enregistré des déficits dans divers secteurs. Aussi il permet d'assurer une optimisation maximale des différentes applications déjà déployées au niveau des wilayas et des communes et inclure l'ensemble des données et informations afférentes à ce programme.

Il dispose de 04 fonctionnalités principales :

- Identification des Localités et des déficits à corriger.

- Programme de Mise à Niveau et Rattrapage : permet de suivre et d'actualiser la situation des programmes déjà inscrits au titre des localités déficitaires.

- Évaluations situation Socio-économique : Ce volet permet le suivi de l'évolution des indicateurs socioéconomiques et des réalisations au niveau des localités déficitaires

- Un tableau de bord programme permet de consulter l'état des projets et d'imprimer les différents états par : commune, localité, année et secteur.

• *Le portail électronique des marchés publics (marches-publics.gov.dz) : une innovation à mi-chemin*

Créé par l'arrêté du ministre des Finances du 17 novembre 2013 fixant le contenu du portail électronique des marchés publics, les modalités de sa gestion ainsi que les modalités d'échange des informations par voie électronique et lancé qu'en 23 décembre 2021. Le portail électronique des marchés publics a pour objet de permettre la diffusion et l'échange des documents et des informations relatifs aux marchés publics ainsi que la passation des marchés publics par voie électronique. Le lancement de cette plateforme s'inscrit dans le cadre de la numérisation de l'administration, de la consécration de transparence et la lutte contre la corruption.

Quant aux fonctionnalités dédiées au portail électronique des marchés publics, sont comme suit : l'inscription en ligne des services contractants ; l'inscription en ligne des opérateurs économiques ; la recherche multicritère ; les alertes des nouveautés ; le téléchargement des documents. Quant à la soumission en ligne avec la gestion des échanges d'informations entre les services contractants et les opérateurs économiques, l'encryptions et l'horodatage des documents ; l'apprentissage à la soumission électronique, la signature électronique des documents, et des guides interactifs pour les utilisateurs du portail ne sont pas encore fonctionnels.

• *Innovation – produit (service) : l'exemple des Zones industrielles et zones d'activités*

C'est un programme national des zones industrielles pour répondre à la forte demande du foncier destiné à l'investissement. Les pouvoirs publics ont engagé un vaste programme national de réalisation de nouvelle zone industrielle suivant les normes internationales afin de faire de l'Algérie une destination économiquement attrayante.

La réalisation de ce programme a un réel impact économique et social tant au niveau national que régional en contribuant :

- Au développement socio-économique des régions.
- A la stimulation productive durable.
- A la rentabilisation des infrastructures de base.
- Au développement de la vocation industrielle des régions pour sortir les localités enclavées de l'isolement.

Des projets intégrés comprenant une offre foncière adaptée aux besoins des investisseurs, des sites aménagés dans le strict respect de l'environnement, des espaces bien aménagés, offrant un paysage industriel cohérent et maîtrisé et garantissant aux usagers des zones une desserte et une connectivité optimale. Les objectifs du programme sont :

- L'Augmentation de l'offre foncière destinée à l'investissement
- La promotion de l'investissement productif hors hydrocarbure
- La mise en synergies des acteurs et des filières
- Le confortement de la politique d'équilibre régional
- L'Amélioration du climat des affaires en Algérie.

B- Caractéristiques et déterminants des innovations étudiées

Les caractéristiques spécifiques des organisations publiques (spécificités d'organisation, de fonctionnement et de valeurs) suggèrent des conditions de développement des innovations distinctes du privé, mais aussi des dynamiques d'implantation et d'émergence différenciées selon les types d'innovation publique qui se distinguent quant à leur objet, leur complexité et leur degré d'ouverture. Ceci est d'autant plus vrai pour les innovations dans le niveau local ou territorial. Ces innovations, se distinguent des autres innovations publiques à trois niveaux. Premièrement, elles ont une dimension/empreinte territoriale forte et sont marquées par les caractéristiques spécifiques de leur territoire d'appartenance. Deuxièmement, elles sont plusieurs et varient fortement en termes de finalité, de portée et de complexité. Troisièmement, leur conception et leur implémentation relèvent dans leur ensemble d'un processus collaboratif et intègrent une diversité de parties prenantes (usagers, associations, autres niveaux administratifs, etc.).

Comme indiqué supra, les innovations publiques peuvent être distinguées en deux types : outils de gestion et innovation – produit. D'autre part, il est à soulever une autre typologie appropriée aux collectivités locales. On distingue en effet entre trois catégories principales d'innovations dans l'administration publique locale : les innovations de produits/services/politiques, les innovations de processus ou organisationnelles et enfin, les innovations de gouvernance. Si les premières ont trait aux *outputs* de l'action publique, les secondes se rapportent aux modes d'organisation et de production des organisations

publiques, alors que les troisièmes se réfèrent principalement à la gestion des relations entre l'organisation publique et ses partenaires dans la mise en œuvre de politiques publiques.

Néanmoins, la classification utilisée, bien qu'intéressante, adopte à nos yeux une approche trop globalisée, notamment en matière d'innovation organisationnelle, et n'intègre pas la diversité des innovations au niveau local. En effet, ils rassemblent des très différents objets qui relèvent à la fois de pratiques et de structures (ou schémas organisationnels) et de techniques et processus d'organisation et de gestion. Ces innovations internes sont particulièrement importantes au niveau local, car les tensions fiscales et financières et les restructurations de type fusion poussent les collectivités locales à repenser en profondeur leur approche de l'organisation et de la gestion.

C'est pourquoi, les innovations organisationnelles peuvent être distinguées en deux catégories génériques : les innovations d'organisation ou de structure et les innovations techniques et procédés managériaux. Ainsi, l'innovation organisationnelle en tant que pratique et objet de recherche fait face à une situation paradoxale dans l'administration publique. Malgré son influence positive sur la performance organisationnelle (Carassus, Favoreu, & Gardey, 2014), l'innovation organisationnelle a longtemps été considérée comme mineure et secondaire, notamment par rapport aux innovations technologiques qui ont concentré la majorité des recherches. Le cas des innovations organisationnelles est ainsi, selon nous, révélateur des faiblesses des recherches passées portant sur la dynamique d'innovation des organisations publiques à savoir un recours trop important aux cadres théoriques issus du privé, ainsi qu'une absence d'analyse différenciée entre les différentes catégories d'innovations publiques locales, Ou à l'inverse une focalisation sur un type d'innovation particulier qui conduit à le généraliser (Favoreu, Maurel, Queyroi, & Marin, 2020).

En se basant sur la typologie citée ci-dessus, on peut classifier les innovations observées à la wilaya de Djelfa comme suit :

Tableau 2 : Les types d'innovations au niveau de la Wilaya de Djelfa

	SI-SSBF	SI-PMANR	Le portail électronique des marchés publics	Zones industrielles et zones d'activités
Types d'innovations publiques	Organisationnelle pratique/ Technologique	Organisationnelle-Structure	Gestion de Service	Stratégique et de gouvernance
Inter-prétation	C'est une technique managériale et pratique de gestion (tableaux de bord, indicateurs...)/ Ce type d'innovation concerne la création de nouvelles techniques et technologies	Elle concerne une nouvelle structure, nouveau mode d'organisation (mutualisation, transversalité...)	Elle concerne le développement de nouveaux services ou l'amélioration de services et prestations existantes	Elle concerne le développement de processus partenariaux avec des acteurs externes, un nouveau mode de réflexion, et la rénovation du modèle économique

Source : établi par les chercheurs

Cette classification montre la différenciation des innovations publiques et la capacité de l'administration locale algérienne d'accompagner la dynamique d'innovation, tant au niveau local que la dynamique nationale.

Cependant, il est à rappeler que ce genre de classifications peut être liée à un manque de considération pour les innovations liées à la conception et à la mise en œuvre des politiques publiques et, plus largement, à leur gouvernance. Il paraît clairement qu'il s'agit des solutions à des besoins ponctuels, orientées plutôt à une conception d'outil de gestion sans donner un prolongement d'une politique ou programme.

En effet, la complexification des enjeux territoriaux couplée à la raréfaction des ressources financières locales poussent les collectivités locales à repenser et inventer de nouvelles formes de production et de gouvernance des politiques publiques, souvent plus ouvertes et collaboratives.

D'autre part, en se référant à la matrice de Damanpour & Schneider (2008), nous avons pu repérer les attributs des innovations publiques observées à la wilaya de Djelfa, comme suit :

Tableau 3 : attributs des innovations publiques identifiées au niveau de la wilaya de Djelfa

<i>attributs de l'innovation</i>	<i>SI-SSBF</i>	<i>SI-PMAN</i>	<i>Le portail électronique des marchés publics</i>	<i>Zones industrielles et zones d'activités</i>
<i>avantage relatif</i>	Fournis des indicateurs, collecte de données, rapports et bilans financiers, open budget data (données fiables, à jour, exactes, significatives, etc.)	L'amélioration des procédures de suivi du programme de mise à niveau et de rattrapage, au profit des localités ayant enregistré des déficits dans divers secteurs.	Dé-matérialisation des procédures de passation des marchés publics, Assurer un degré adéquat de transparence dans le système de passation des marchés publics	Stimulent la productivité durable, la rentabilisation des infrastructures de base et développement socio-économique des régions.
<i>compatibilité</i>	Protection des données, authentification des sources des données de finances, l'amélioration de la qualité de présentation, le suivi de la mise en œuvre du budget à travers des informations à jour, et le respect des délais et régularité des rapprochements des comptes.	La promotion des zones d'ombre et la prise en charge de leurs populations	Un meilleur contrôle et examen de la gestion des dépenses publiques par les différentes parties prenante, la lutte contre la corruption, d'accroître la concurrence et de réalisation des économies	Les zones industrielles sont les zones destinées à l'implantation des projets d'investissements. Ce sont des grandes étendues à l'intérieur de villes ou en périphérie dont le zonage autorise un usage industriel.

<i>facilité d'usage</i>	Un guide d'utilisation est fourni	Un guide d'utilisation est fourni	Guide et formation	Prend en compte les 04 lignes directrices du Schéma National d'Aménagement du Territoire –SNAT- à l'horizon 2030
<i>observabilité</i>	Tableaux faisant ressortir l'évaluation des dépenses et des recettes de l'ensemble des wilayas et des communes, rapports analytiques ou de synthèse sur la situation financière des communes.	Situations sociales économiques, tableaux de bord, l'identification des déficits et des localités, et le suivi et d'actualisation la situation des programmes déjà inscrits au titre des localités déficitaires.	Publication des appels d'offres, gré à gré après consultation, consultations ; publication de l'indice des prix (2017-2021)	Promotion de l'investissement productif hors hydrocarbure, amélioration du climat des affaires en Algérie...

Comme démontré dans ce tableau, il est clair que les innovations publiques de l'administration locale à Djelfa, revêtent les principaux attributs standards des innovations.

D'autre part, les innovations publiques ne peuvent se comprendre et s'analyser qu'à travers les relations qu'elles entretiennent avec les usagers. Cette caractéristique implique une intégration de ces derniers lors du processus d'adoption et de diffusion de l'innovation et font du management des interactions et de la participation un facteur clé de succès (Favoreu, Maurel, Queyroi, & Marin, 2020).

Les trois types de déterminants (environnementaux, managériaux, et propres à l'innovation) influencent l'adoption, l'implantation, diffusion et mise en œuvre de différentes catégories d'innovations publiques, une influence différenciée selon le type d'innovation publique.

Si nous avons abordé le point des déterminants de l'innovation publique et leurs influences sur le processus de l'innovation publique, c'est pour accompagner les situations de changement générées par l'innovation publique. Selon (Debbi, 2017) 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. Ce facteur sera mieux analysé à la base des données recueillies par les entretiens composées des questions directes.

3-2 Processus et capacité d'innovation de l'administration locale : une analyse de contenu des entretiens

L'analyse des données collectées par le biais des entretiens effectués avec les managers publics, nous a permis d'apporter des explications et de mieux comprendre le processus d'émergence de l'innovation publique dans l'administration locale. Savoir également est-ce que les managers publics locaux la considèrent comme une vraie voie de changement et d'amélioration du quotidien du personnels et organisationnel sur le plan interne et comme un outil d'amélioration de la qualité des services publics sur le plan externe, voire un outil de modernisation.

En réponse aux questions de l'entretien portant sur le changement : **Est-ce que votre administration a connu des changements profonds ces 05 dernières années ? De quel genre ?** Il y'avait 07/10 répondants qui indiquent que leur administration a connu des changements, 06 entre d'eux parlent de l'introduction de la nouvelle technologie de l'information et de communication (TIC), alors que l'autre parle seulement des changements d'organigramme et de restructuration. Alors que, les autres déclarent (03 restants) que l'introduction des TIC, ne changeait pas vraiment la nature de leur travail, ni à apporter de grands changements, mis à part le gain de temps.

En effet, l'administration publique algérienne ne connaît pas de changement radical, qui aurait vraiment impacté l'efficacité et l'efficacé de cette dernière, 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 publique : **le changement que vous avez constaté est-il radical ou minime ? Est-ce que ce changement touche l'ensemble de votre organisation ?**

Les 07 répondants « oui » sur la première question, 03 entre eux ont déclaré que le changement était radical, que même leur nature de travail et leurs tâches ont changé, les 04 autres, ont

déclaré que le changement n'était pas vraiment radical, mais était minime et le changement était plus dans l'organisation des bureaux et services.

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, en ce qui concerne la réalité de l'innovation dans l'administration publique et les réponses aux questions suivantes : **Considérez-vous que votre administration a développé des innovations ces 05 dernières années ? D'après vous, est-ce que votre administration est favorable à innover ? Pensez-vous que l'innovation soit au cœur des préoccupations de votre organisation ?** Fait paraître que le niveau d'innovation suit le niveau faible du changement. Si des réponses montrent que des innovations ont été développés notamment dans le développement des réseaux et de plateformes et l'information, donc uniquement de l'innovation technologique, dématérialisation des procédures (ou il reste beaucoup à faire), qui est un des leviers de déploiement de l'innovation publique, des répondants ne les considèrent pas comme des innovations à part entière, et que leur mise en œuvre était très limitée.

Les réponses sur les questions : d'après vous, est-ce que votre administration est favorable à innover ? Pensez-vous que l'innovation soit au cœur des préoccupations de votre organisation ? Étaient tout à fait étonnante, 09 sur 10 avaient des réponses négatives, en disant que « l'administration est submergée de travail quotidien et de routine », l'autre avait répondu « oui, elle disposait des capacités et compétences requises ». Ces réponses nous amènent à conclure que la motivation d'innovation est limitée et nécessite une progression dans l'administration publique algérienne.

Par ailleurs, ils soulignent que des initiatives « isolées » des fonctionnaires ou des équipes ambitieuses existent, la plupart des initiatives sont développées « à l'interne par ses propres moyens » pour but de faciliter le travail et les tâches du quotidien. Ou même modifier l'existant pour s'adapter aux exigences. Donc 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 (mis à part les logiciels de gestion de ressources humaines et traitement de paie qui étaient sous licence). Ce qu'il faut également mettre en évidence que la plupart de ces innovations et spécialement technologiques

(réseaux et plateformes ...) sont importés et imposés par la hiérarchie, ce qui limite les initiatives, et ne s'adaptent pas vraiment aux besoins des administrations.

D'autres réponses indiquent que, l'innovation adoptée concerne : le produit, le service, le processus de gestion, et des nouvelles missions. 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 publique 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.

Les réponses sur la question : **A votre avis, pourquoi votre service doit adopter des innovations ?** Était principalement pour l'amélioration de la performance publique (08/10), ou était le mobile principal pour développer les innovations dans l'administration publique. Les 02 autres ont évoqué la simplification des démarches pour les citoyens et pour les fonctionnaires, et l'adaptation aux changements et aux mutations socio-économiques.

Après les réponses que nous avons exposées, on déduit que l'innovation publique est loin d'être adoptée pour venir soulager les maux de l'administration publique. On ne peut parler d'innovation publique sans regarder à la loupe le management public, au cœur de la transformation de la mission de service public. Les agents publics sont bien les acteurs centraux du changement, ceux qui permettront l'évolution des services rendus à l'utilisateur.

L'accélération de cette transformation peut se faire, grâce à un cadre réglementaire rénové, à l'origine de la création d'une structure pilote faisant autorité sur les administrations et d'une feuille de route visant la modernisation du cadre professionnel des agents publics (agents de terrain et managers), ou ils auront la charge de déployer les transformations sur un rayonnement très large, puisqu'il s'agit d'assouplir les cadres organisationnels, mais également d'acculturer l'agent aux changements à mettre en œuvre.

Conclusion et discussion des résultats

La présente étude démontre que l'exploitation des innovations publiques pourrait constituer un levier intéressant pour moderniser le service public local en Algérie, et les établissements publics au niveau central comme au niveau des collectivités locales sont invités à « booster » les processus d'innovation afin de réaliser les différents objectifs de modernisation du service public : proposer des services publics innovants, rationaliser les dépenses publiques, assurer l'efficacité et l'efficience du service public proposé.

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.

L'enjeu est désormais de libérer les énergies en préservant l'éthique et la sécurité, afin de faciliter la création d'un écosystème favorable et propice à l'innovation, et de l'accélérer pour passer à l'échelle. Ces initiatives qui restent parfois trop locales et se heurtent souvent à des freins juridiques, financiers ou de gouvernance. Par ailleurs, l'innovation publique ne se limite pas aux innovations technologiques, mais va bien au-delà technologie. Elles n'ont d'intérêt que si elles s'inscrivent dans une transformation complète des pratiques et des outils de gestion et de production de nouveaux services.

Si notre cas d'étude a révélé les différentes acceptions du terme « innovation », il montre aussi, ne serait-ce que par l'existence d'une telle démarche, que ces frictions ont actuellement lieu au sein des collectivités. L'action publique se transforme et avec elle le travail des agents, la fonction d'élu et la relation entre élus, agents et citoyens. Certains rapprochements peuvent être vus comme le début d'une convergence.

Force est de constater que lors des entretiens — et malgré les questions très ouvertement formulées — nos interlocuteurs insistaient souvent sur la dimension culturelle des processus d'innovation. La principale valeur ajoutée de cette recherche réside donc dans sa capacité à souligner l'importance de la culture dans les processus d'innovation.

Notre étude a montré les déterminants, les caractéristiques et les attributs des innovations publiques observées et analysées et confirmer la présence d'une dynamique avérée d'innovation qui a conduit et qui conduira davantage à une transformation de l'action des collectivités locales algériennes.

Par ailleurs, notre recherche montre que si les collectivités locales disposent des capacités d'innovation uniques qui devraient réussir le processus de développement des innovations publiques locales, elle enregistré un niveau limité de motivation à innover. Ainsi, il a été démontré que les initiatives individuelles et locales manquent d'appui et nécessite un programme et une politique d'encouragement de l'innovation dans les collectivités locales. Une politique qui devrait se centrer sur le développement des innovations – produits – services, capables de changer la réalité des collectivités algériennes vers un développement local exceptionnel.

Enfin, nous pouvons formuler quelques recommandations pour amène l'innovation à devenir une pratique régulière ancrée dans l'action de l'administration locale :

- L'ouverture : décloisonner les structures et les méthodes. Il est pertinent d'« hybrider » les disciplines pour agir finement, plutôt que de voir un problème à l'aune d'une seule méthode que l'on souhaiterait appliquer à tout prix.

- La coproduction : associer les parties prenantes autour de solutions concrètes. Qu'il s'agisse de créer un nouveau service, ou de l'adapter aux nouveaux usages, il est essentiel de faire appel à l'intelligence collective en associant la pluralité des acteurs concernés : agents, usagers, associations, chercheurs, entreprises, experts. Deux approches peuvent traduire ce principe en actes : l'innovation participative, à partir des idées des agents, quels que soit leur métier ou leur position hiérarchique ; l'innovation ouverte en étendant cette démarche à l'ensemble des parties prenantes d'une organisation ou d'un thème.

- L'impact : innover pour répondre à des problèmes. L'innovation doit aller de pair avec l'évaluation. Cette démarche doit être pensée en amont et systématique : d'abord pour mesurer les résultats d'une innovation, pour ensuite juger la pertinence de leur plus large déploiement.

- L'action : s'inscrire dans la logique du « faire ». L'analyse et les connaissances produites avec ces approches doivent être au

service d'une culture du prototype, de la réalisation concrète de pistes de solutions. L'administration d'aujourd'hui doit être un lieu du « faire ». Les agents publics peuvent produire eux-mêmes de nouvelles solutions, pas seulement appliquer des procédures.

- La gestion du changement : Que le changement soit préparé avant ou conduit après, la décision n'en change pas les termes et la nécessité d'une stratégie de mise en œuvre.

- La réforme des processus de gestion des ressources humaines de l'Administration est une thématique incontournable de notre réflexion sur l'innovation, et ce à double titre : elle est à la fois une illustration significative de la transformation importante engagée au sein de l'Administration et un levier majeur de développement des capacités managériales des fonctionnaires et de leur adaptation au besoin d'une Administration en pleine transformation. La réforme des processus de gestion des ressources humaines de l'Administration est donc à la fois objet et sujet du renforcement du management de l'innovation.

Bibliographie

Carassus, D., Favoreu, C., & Gardey, D. (2014). Factors that determine or influence managerial innovation in public contexts : The case of local performance management ». *Public Organization Review*, 14 (02), 245-266.

CAVALLUZZO, K., & ITTNER, C. (2004). Implementing performance measurement innovations: evidence from government. *Accounting, Organizations and Society*, 29, 243-267.

Damanpour, F. (1991). Organizational Innovation : A Meta-Analysis of Effects of Determinants and Moderators. *Academy of Management Journal*, 34 (03), 555-590.

Damanpour, F., & Schneider, M. (2006). Phases of the Adoption of Innovation in Organizations : Effects of Environment, Organization and top Managers. *British Journal of Management*, 17, 215-236.

Damanpour, F., & Schneider, M. (2008). Characteristics of Innovation and Innovation Adoption in Public Organizations : Assessing the Role of Managers. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 19 (03), 495-522.

DEBBI, A. (2017). Le processus d'innovation dans l'administration publique algérienne : AVANÇÉES ET CONTRAINTES. *Revue Idara*, 24 (02).

DEBBI, A. (2018). L'innovation publique : la nouvelle voie pour la modernisation du service public en Algérie. *Revue algérienne de finances publiques* (08), 29-42.

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

Di Pietro, C. (2015, juillet). Impulser et piloter l'innovation en bibliothèque : mode d'emploi. mémoire d'étude : Impulser et piloter l'innovation en bibliothèque : mode d'emploi . france: université de lyon.

DRUCKER, P. (1985). *innovation and entrepreneurship Practice and Principles*. new york: edition HarperCollins.

Favoreu, C., Maurel, C., Queyroi, Y., & Marin, P. (2020). Les déterminants des différents types d'innovation publique locale : une analyse nationale multi facteurs. *Management internationala*, 24 (04), 34-47.

Gallouj, F., & Djellal, F. (2012). L'innovation dans les services publics. *Revue française d'économie*, 27 (02), 97-142.

Hartley, J. (2005). Innovation in Governance and Public Services: Past and Present. *Public Money & Management*, 25, 27-34.

OECD. (2018). *Le Système d'innovation de la fonction publique du Canada*.(O. Publishing, Éd.population, l. n. (s.d.).

Queyroi, Y., Carassus, D., Maurel, C., Favoreu, C., & Marin, P. (2022). L'innovation publique locale : une analyse de ses impacts percus en matière de performance publique. *Revue Internationale des Sciences Administratives*, 88, 431 - 446.

SCHUMPETER, J. (1942). *Capitalisme, socialisme et démocratie*. États- Unis: édition Routledge.

Taib, E. (2015). « e-Algérie 2013 ou l'échec d'une politique publique de modernisation de l'administration par les TIC. *Revue Algérienne des Politiques Publiques* (07), 06-22.

Taib, E. (2016). 50 ans de réforme administrative en Algérie, une lecture à travers les textes. *Revue Algérienne des Politiques Publiques* (09), 33-78.

Walker, R. (2007). An Empirical evaluation of Innovation Types and Organizational and Environmental Characteristics: Toward a configuration Frameworks. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18 (02), 591-615.