

## Le numérique au service de l'innovation dans le secteur public

**L'objet de la présente recherche est d'étudier comment par son rôle restructurant, le digital appelé également numérique, a remodelé le secteur public. Nous présenterons une brève revue de la littérature sur les transformations du secteur public, en mettant en évidence le rôle et les enjeux de la digitalisation. En effet, il s'agit de répondre à la question suivante : en quoi l'intégration du numérique peut constituer une innovation permettant de renforcer l'efficacité et l'efficience du secteur et par conséquent du service public ?**

**Carine Luangsay-Catelin,**

*maître de conférences en sciences de gestion, université de Bourgogne, CREGO*

**Rajaa Roybier-Mtanios,**

*maître de conférences en sciences de gestion, université de Bourgogne, CREGO*

L'intégration des technologies de l'information (TI) au sein du secteur public a bouleversé les habitudes des différents acteurs qui interviennent dans l'ensemble des processus (administratif et autres). Et, la question de l'innovation à travers l'intégration du numérique dans le secteur et par conséquent, dans le service public n'a cessé de gagner de l'importance.

En effet, la modernisation du secteur public est passée par la prise de conscience de nombreux enjeux dont celui d'amélioration de la qualité du service rendu à l'ensemble des acteurs. Cette prise en compte a été rendue possible grâce à l'introduction du numérique et sa capacité à créer de la valeur mais également du fait des impératifs budgétaires et des besoins des acteurs, devenus de plus en plus exigeants. Les recherches d'excellence mais aussi d'équité apparaissent et font naître des services nouveaux personnalisés. Le numérique (partie intégrante des systèmes d'information) est donc au cœur des transformations du secteur public. Pour que le numérique conduise à plus d'efficacité et plus d'efficience, il est nécessaire qu'il s'accompagne de changements organisationnels, humains et d'une plus grande transparence dans son utilisation.

Dans cet article, nous présenterons donc une brève revue de la littérature sur les transformations du secteur public ainsi que sur la définition et le rôle du numérique dans ces dernières. En effet, il s'agit de répondre à la question suivante : en quoi l'intégration du numérique peut constituer une innovation permettant de renforcer l'efficacité et l'efficience du service public ?

Tout d'abord, revenons sur le contexte de l'évolution (et de la transformation) du secteur public. La prise en compte d'impératifs budgétaires et de recherche de qualité se sont accompagnés d'une part, de la naissance d'un nouveau courant : le New Public Management (désormais NPM) et d'autre part, de l'introduction massive des TI avec la recherche de SI davantage transversaux et collaboratifs.

### 1. Évolution et transformation du secteur public : vers un service public plus efficace ?

Il n'existe pas de définition juridique précise de la notion de secteur public. On peut néanmoins le définir comme le secteur regroupant toutes les activités économiques et sociales prises en charge par les administrations, les entreprises publiques et les organismes publics de sécurité sociale (caisses nationales).

Le « périmètre » du service public est plus large que celui du secteur public. En effet, le service public peut se définir, d'après le rapport public du Conseil d'État de 1999, consacré à l'intérêt général, comme « une activité d'intérêt général, soit directement prise en charge par une personne publique, soit exercée sous son contrôle étroit » (*Pilczler, 2010, p.6*).

L'expression « service public » désigne deux éléments différents : d'une part c'est une mission, qui est une activité d'intérêt général. D'autre part, c'est un mode d'organisation consistant, de façon directe ou indirecte, à faire prendre en charge ces activités d'intérêt général par des organismes publics. D'après le principe de mutualité ou d'adaptabilité, le service doit pouvoir évoluer selon les exigences de l'intérêt général. Il est donc incontestable que les services publics doivent servir et suivre les besoins des différents acteurs concernés.

Aussi, avec l'apparition des contraintes budgétaires, les attentes des acteurs de plus en plus exigeantes, le secteur public connaît, depuis une vingtaine d'années, des transformations de grandes ampleurs qui se caractérisent par l'arrivée du NPM (*New Public Management, Hood, 1991*). Ce dernier repose sur les notions d'efficacité de l'action publique, d'écoute des usagers, d'adaptabilité et de mobilité des agents ainsi que de modernisation du service public grâce aux TI. Il vise principalement trois enjeux : l'amélioration de la qualité du service rendu aux citoyens, la motivation et la valorisation des agents publics, la maîtrise des finances publiques. Ces enjeux représentent les objectifs de création de valeur d'un service public. L'État se doit d'évoluer afin de mieux répondre aux attentes des usagers et autres partenaires (appelés parties-prenantes au sens de Freeman, 1984).

Par conséquent, la recherche de performance tant attendue par l'introduction du NPM est associée à celle de la recherche d'efficacité, d'efficience voire d'excellence (*Chappoz et Pupion, 2012 ; Pesqueux, 2010*) et à la mise en place de démarches qualité (*Barouch, 2010*). Ces dernières font apparaître les notions de gestion de projets, de pilotage, de conduite de changement ou encore de travail en réseau. Elles occupent désormais une place centrale dans les politiques de modernisation des services publics (*Barouch, 2010*). Leur développement marque

le passage progressif du service public, d'une logique de moyens à une logique de résultats, fondée sur la satisfaction des différents acteurs.

Intégrer ces démarches de qualité (et ces logiques du secteur privé) n'est pourtant pas sans difficultés (*Barouch, 2010*). En effet, on note un manque d'accompagnement managérial et des obstacles à porter un jugement sur la base de résultats difficilement objectifs et mesurables. Si le secteur privé a saisi les enjeux de l'intégration des TI dans le fonctionnement et le management des entreprises, il en va différemment pour le secteur public. Ce dernier, avec ses organisations bureaucratiques (au sens de *Mintzberg, 1982*) est plus rigide. Son évolution est plus lente, ce qui pose des défis additionnels (*Rabeau, 2002*) car ses SI souffrent d'une certaine verticalité.

Néanmoins, le défi de la modernisation et de l'innovation est relevé par le secteur public. L'objectif est d'améliorer les relations avec des usagers plus exigeants en mettant en œuvre des moyens innovants permettant de satisfaire leurs besoins et de répondre à leurs attentes. Ils deviennent, par conséquent, encore davantage au centre des préoccupations de l'État. Ce qui, pour certains auteurs conduit à transformer l'utilisateur en un véritable « client » (*Pesqueux, 2010*) qu'il faut satisfaire.

Changement, évolution, modernisation, innovation, tant de concepts, liés au développement du numérique, qui réforment et transforment le secteur public.

## 2. Le numérique au service de l'innovation dans le secteur public

D'après *Caraco (2014)*, trois champs d'investigation semblent émerger au sujet du numérique : le premier se penche sur les liens entre changements généraux et potentialités techniques ; le second vise la compréhension des projets et des transformations qui président à l'informatisation de telle ou telle activité humaine ou sociale ; le troisième et dernier espace de recherche se préoccupe de l'étude des nouveaux modes de production et d'acquisition des connaissances.

Notre réflexion repose sur ces trois champs. En effet, le numérique appelé également digital regroupe, d'un point de vue technique, tout ce qui est rattaché au web, au système d'information via les TI (ressources et technologies utilisées dans la gestion des informations via notamment la dématérialisation mais également l'étude des nouveaux modes de production et d'acquisition des connaissances). Il comprend aussi bien des outils physiques (ordinateurs, tablettes, smartphones, etc.) que des outils dématérialisés (logiciels, connexions sans fil, courriers électroniques, internet/extranet, *Cloud Computing, Barlantier, 2016*).

Les TI désignent donc la combinaison de l'équipement, du matériel, des procédures et des systèmes utilisés pour recueillir, stocker, analyser et diffuser l'information afin qu'elle puisse se traduire en savoir (*Desanctis, 1995*). Elles ont fait émerger de nouvelles formes de communication (via Internet) et ont entraîné une rupture dans les usages. Il s'agit incontestablement d'une transformation technique mais également d'une mutation humaine et sociale des différents acteurs.

Les profonds changements apportés par l'intégration des TI ont impacté les services publics. En effet, grâce aux technologies numériques, le processus d'innovation constitue une véritable opportunité pour renforcer l'efficacité et l'efficience des services publics. La mise en place de plateformes, rassemblant des informations couvrant plusieurs secteurs, donne lieu à de nouvelles formes de services destinés aux usagers divers et variés. La question de l'innovation (à travers les TI) ne cesse donc de gagner de l'importance.

Pour *Djellal et Gallouj (2012, p. 102)*, l'innovation est « envisagée dans ses relations aux systèmes techniques matériels ». Néanmoins, nous estimons que ce processus d'innovation va au-delà des frontières technologiques et qu'il ne doit pas être réduit à une vision techniciste pure et dure. L'un des principaux freins à la mise en œuvre de procédures d'administration numérique est lié à la mise en cohérence des acteurs qui interviennent (*Flichy et Dagiral, 2004*). L'accompagnement des acteurs dans le processus demeure au centre des démarches d'intégration des TI (notamment dans la fonction administrative). Pour que les TI conduisent à plus d'efficacité dans l'administration publique, il est cependant nécessaire d'intégrer l'ensemble des évolutions technologiques, humaines et sociales, organisationnelles (*Bouzidi et Boulesnane, 2015, approche de conception des SI dite « approche tridimensionnelle »*).

En outre, *Caseau (2015)* distingue trois types d'innovation : l'innovation technologique, l'innovation de procédé et l'innovation d'usage (ou innovation produit). Dans la littérature portant sur l'innovation dans les services publics, certains auteurs (*Halvorsen et al., 2005 ; Hartley, 2005 ; Bekkers et al., 2006*) ont établi des typologies des innovations plus détaillées que celle proposée par *Caseau (2015)*. Néanmoins, on peut observer que, quel que soit le type d'innovation, le point commun de chacune d'entre elles est la nouveauté qu'il faut s'approprier. Chaque nouvelle vague de progrès technique se confronte à des réactions dubitatives de la part des utilisateurs réels et potentiels (*Sambamurthy et al., 2003*). L'acceptation et l'appropriation des innovations permettront à l'administration de gagner en productivité et par conséquent de créer de la valeur. Ces termes nous rapprochent de plus en plus des pratiques managériales du secteur privé.

L'innovation sur laquelle s'appuie cet article est liée à la création et à l'utilisation des TI. On pourrait la qualifier d'innovation de procédé et de produit, toutes deux basées sur le numérique. La première nécessite de faire une réorganisation des processus et donc du SI. La seconde se manifeste auprès des usagers comme un nouveau service, mais c'est bien l'usage qui sanctionne le succès de l'innovation, non les performances (*Caseau, 2015*). Les profonds changements induits par les technologies numériques apparaissent comme une opportunité à saisir pour renforcer l'efficacité des services publics via une double dimension : une innovation de procédé et une innovation de produit (*Algan et al., 2016 ; Djellal et Gallouj, 2012*).

Afin de décrire ces changements, nous nous appuyerons sur le modèle du cycle inversé développé par *Barras (1986, 1990)*. Le champ d'application de ce modèle porte sur les activités centrées sur le traitement de l'information et par conséquent sur les services publics administratifs. Celui-ci décrit les trois phases d'informatisation des services publics. La première vague a permis l'introduction des ordinateurs centraux dans un objectif d'efficacité et de réduction des coûts. La seconde vague concerne la mini et micro-informatique. Cette vague a impacté les services qui sont plutôt en contact avec les usagers tels que la fourniture en ligne d'informations administratives ou de formulaires administratifs. Ces modifications ont été orientées dans une logique d'efficacité et de qualité du service. La troisième et dernière vague a induit des innovations de produits basées sur une nouvelle forme de l'administration publique visant à dématérialiser les procédures administratives traditionnelles (*Suire, 2007*). Les formes d'innovations développées dans cette troisième phase visent à renforcer les interactions entre les administrations et les usagers en donnant à ces derniers un rôle plus actif dans la modernisation des services. Selon *Djellal et Gallouj (2012)*, ces innovations traduisent une évolution du *e-government*, centrée sur la dématérialisation, vers « *la e-gouvernance qui vise à modifier la nature de la relation en engageant avec le citoyen usager une nouvelle forme de partenariat plus interactive* » (p. 106).

Aujourd'hui, les évolutions des technologies numériques (applications mobiles, *cloud computing*, médias et réseaux sociaux, objets connectés, intelligence artificielle, impression 3D...) continuent de transformer les usages et modes de fonctionnement des individus et des organisations (*Rayna et Striukova, 2017*) tout en renforçant le lien entre l'administration et le citoyen/usager (devenu un véritable client, *Strobel, 1993 ; Pesqueux, 2010*). Pour que les TI conduisent à une meilleure efficacité, il est nécessaire qu'elles s'accompagnent de changements fonctionnels et organisationnels. En effet, ces dernières jouent un rôle de plus en plus important dans les modes de fonctionnement des organisations publiques, en bouleversant leurs manières de produire des biens et des services, d'interagir avec leur environnement ou encore d'exploiter les opportunités (*Westerman et al., 2014*).

### 3. Des technologies innovantes dans le secteur public

Les services publics numériques ne cessent de se développer : services en ligne, applications smartphone, échanges de données dématérialisés... Ces services simplifient à la fois la vie de l'utilisateur et le traitement des dossiers par l'administration<sup>1</sup>.

Ainsi, le dossier médical partagé (DMP), les objets connectés, les applications mobiles en santé ou encore les vidéos-consultations sont des exemples de l'utilisation du numérique dans le secteur et les services publics. Il s'agit d'innovations numériques qui ont permis l'émergence du e-santé.

Par ailleurs, les élus donnent aux citoyens, la possibilité d'accéder à de nouveaux moyens d'expression plus participatifs à travers les réseaux sociaux, les blogs, les forums, etc. La e-démocratie est née !

Le secteur éducatif n'est pas épargné. Le numérique prend place à travers les tablettes numériques, les tableaux connectés, les formations *moodle* ou *e-learning*, etc. L'enseignement supérieur fait aussi partie des chantiers du numérique lancés par l'État à travers la mise en place de la plateforme APB (en 2008) remplacée par ParcoursSup depuis septembre 2018.

En outre, afin d'assurer le suivi de l'utilisation des démarches dématérialisées et la satisfaction de l'utilisateur, le secrétariat général pour la modernisation de l'action publique (SGMAP)<sup>2</sup> a mis au point un tableau de bord annuel publié pour la première fois en 2014. En juin 2019, il recense les 250 formalités les plus utilisées par les citoyens et les entreprises que l'État s'est engagé à dématérialiser d'ici 2022<sup>3</sup>. Celles-ci sont passées au crible dans un tableau de bord qui intègre un indice de satisfaction usagers. Parmi ces formalités, nous trouvons : la déclaration de l'impôt sur le revenu avec 82% de satisfaction, déclaration de modification ou encore la dissolution d'une association (73%), etc. L'État n'en reste d'ailleurs pas là, il a lancé *tech.gouv* en avril 2019, le nouveau programme pour accélérer la transformation numérique du service public, piloté par la DINSIC avec l'appui de tous les ministères. Axé autour de 6 enjeux prioritaires - simplification, inclusion, attractivité, maîtrise, économies, alliances - ce programme ambitieux se décline en un plan d'actions sur 3 ans. Il a pour objectif de faire en sorte que l'État se saisisse des opportunités du numérique pour rapprocher l'administration des citoyens, des entreprises et de ses propres agents, pour mieux les servir.

<sup>1</sup> <https://www.banquedesterritoires.fr/les-services-numeriques-de-letat-notes-par-les-usagers>

<sup>2</sup> Le SGMAP placée sous l'autorité du Premier ministre et rattachée au secrétaire général du Gouvernement œuvre pour une action publique plus performante. Il développe et diffuse le numérique au sein de l'administration pour ajuster les services aux besoins et aux usages des citoyens. Il a laissé la place en novembre 2017 à la direction interministérielle de la transformation publique (DITP) et à la direction interministérielle du numérique et du système d'information et de communication de l'Etat (DINSIC).

<sup>3</sup> Grand programme de transformation de l'administration, Action publique 2022 a été lancée par le Gouvernement le 13 octobre 2018, et poursuit 3 objectifs :

- Pour les usagers : améliorer la qualité de service en développant la relation de confiance entre les usagers et les administrations;
- Pour les agents publics : offrir un environnement de travail modernisé, en les impliquant pleinement dans la définition et le suivi des transformations ;
- Pour les contribuables : accompagner la baisse des dépenses publiques.

Par conséquent, on peut constater que levier majeur de la modernisation de l'État, le numérique crée de nouveaux usages et de nouveaux modes de travail tout en favorisant la culture de l'innovation. Tant de champs d'applications qui représentent de futurs terrains de recherches pour identifier le lien entre le numérique, les innovations dans le champ du numérique et l'efficacité du service public concerné.

## Conclusion et perspectives

Afin de conclure ce travail, les TI apparaissent comme des outils essentiels et intrinsèques constituant de véritables innovations (de produit et de procédé) basées sur le numérique. Ces dernières, créées et gérées par l'État présentent un certain nombre d'enjeux à des fins politiques et stratégiques visant l'amélioration de la qualité du service rendu à l'ensemble des partenaires ainsi que la réduction des coûts.

Ceci étant, l'innovation à travers le numérique, permet-elle, à elle-seule, d'améliorer l'efficacité et l'efficacité du secteur public ? En effet, tout ne dépend pas du numérique. D'autres paramètres peuvent être intégrés à cette réflexion : les volontés et politiques publiques, les logiques de pouvoir, les moyens budgétaires. Par ailleurs, afin d'apprécier les apports du numérique et son impact sur la qualité et la performance du service public, des études exploratoires pourront être menées au niveau de différents services publics. Autant de futurs terrains de recherches à explorer !

**Mots clés : Numérique, Digitalisation, Innovation, Système d'information, Technologies de l'information.**

## Bibliographie

---

- Algan Y., Bacache M. et Perrot A. (2016), « Administration numérique », Les notes du conseil d'analyse économique, N°34, septembre, pp. 1-12.
- Barlatier, P.-J. (2016). « Management de l'innovation et nouvelle ère numérique. Enjeux et perspectives », *Revue française de gestion*, vol. 254, no. 1, pp. 55-63.
- Barouch G. (2010), « La mise en œuvre de démarches qualité dans les services publics : une difficile transition », *Politiques et Management Public*, Vol 27, n°2, document 27, pp. 109-128.
- Barras R. (1990), « Interactive Innovation in Financial and Business Services : The Vanguard of the Service Revolution », *Research Policy*, n° 19, pp. 215-237.
- Bekkers V., Van Duivenboden H. et Thaens M. (2006), *Public Innovation and Communication Technology : Relevant Backgrounds and Concepts*, in Bekkers V., Van Duivenboden H. et Thaens M. (eds), *Information and Communication Technology and Public Innovation*, IOS Press, Amsterdam/Berlin/Oxford/Tokyo/WashingtonDC, pp. 3-21.
- Bouzidi, L., et Boulesnane, S. (2015), «E-Administration activities and sustainable management : The case for multidimensional approach» *International Journal of Technology Management and Sustainable Development*, vol 14, n° 3, pp. 227-239.
- Caraco B. (2014), « Michel WIEVIORKA, L'impératif numérique », *Compte rendu 2014*, pp.189-191.
- Cigref (2011), *Le secteur public à l'heure de la transformation numérique*, Cap Gemini Consulting, 69 p.
- Caseau Y. (2015), « L'entreprise numérique et l'innovation », *Académie des technologies*, n° 156, juin, pp. 17-22.
- Chappoz, Y. et Pupion, P. (2012). « Le New Public Management », *Gestion et Management Public*, volume 1/2, n° 2, pp. 1-3.
- Desanctis, G. (1995). *Information technology*, in Nigel Nicholson (sous la dir.de), *Blackwell Encyclopedic Dictionary of organizational Behavior*, Cambridge (Massachusetts), Blackwell, pp. 232-233.
- Djellal F. et Gallouj F. (2012), « L'innovation dans les services publics », *Revue Française d'Economie*, Vol. 27, n°2, pp. 97-142.
- Europe Consulting, (2012), « L'art du management de l'innovation dans le service public », 2012, [https://www.fonction-publique.gouv.fr/files/files/publications/hors\\_art-du-management-de-l-innovation-dans-le-secteur-public-mars2012.pdf](https://www.fonction-publique.gouv.fr/files/files/publications/hors_art-du-management-de-l-innovation-dans-le-secteur-public-mars2012.pdf), Préface.
- Freeman R.E. (1984), *Strategic Management : A stakeholder approach*, Pitman, Ballinger, Boston, 292 p.
- Halvorsen T., Haukhnes J., Miles I. et Rannveig R., (2005), *On the Differences Between Public and private sector innovation*, Publin report D9, 75 p.
- Hartley J. (2005), « Innovation in Governance and Public Services: Past and Present », *Public Money and Management*, vol. 25, n° 1, janvier, pp. 27-34.
- Hood, C. (1991), « A public management for all seasons? », *Public Administration*, n° 69, pp. 3-19.
- Mintzberg H., (1982), *Structure et dynamique des organisations*, Paris : Éd. d'Organisation.
- Pesqueux Y. (2010), *Le « nouveau management public » (ou New Public Management)*, 12 p.
- Pilcz J.-S., (2010), « La notion de service public », *Informations sociales*, vol. 158, n° 2, 2010, pp. 6-9.
- Rabeau Y. (2002), *Le cyber-gouvernement : un modèle d'efficacité - Policy Options*.
- Rayna, T., Striukova, L., (2017), « Managing co-creation within global creative processes : a framework », in Wagner, M., Vallz-Pasola, J., Burger-Helmchen, T., *The Global Management of Creativity*, Routledge, pp. 24-43.

- Sambamurthy V., Bharadwaj A., Grover V. (2003), Shaping Agility Through Digital Options : Reconceptualizing the Role of Information Technology in Contemporary Firms, *MIS Quarterly*, vol. 27, pp.237-263.
- Suire R. (2007), « Encastrément social et usages de l'Internet : une analyse jointe du commerce et de l'administration électronique », *Economie et prévision*, vol. 4, n° 180-181, pp. 161-174.
- Strobel, P. (1993), « L'utilisateur, le client et le citoyen : quels rôles dans la modernisation du service public ? » *Recherches et Prévisions*, vol. 32, n° 1, pp. 31-44.
- Weller J-M. (1998), « La modernisation des services publics par l'utilisateur : une revue de la littérature (1986-1996) », *Sociologie du Travail*, vol. 40, n° 3, juillet, pp. 365-392.
- Westerman, G., Bonnet, D., McAfee, A., (2014), *Leading Digital : Turning Technology into Business Transformation*, Harvard Business Review Press, 256 p.