

Bason, C. (2018). Leading Public Sector Innovation: Co-creating for a Better Society. Policy press

Armand Brice Kouadio, Yves Emery and Owen Boukamel

Volume 24, Number 4, 2020

URI: <https://id.erudit.org/iderudit/1074368ar>

DOI: <https://doi.org/10.7202/1074368ar>

[See table of contents](#)

Publisher(s)

HEC Montréal
Université Paris Dauphine

ISSN

1206-1697 (print)

1918-9222 (digital)

[Explore this journal](#)

Cite this review

Kouadio, A. B., Emery, Y. & Boukamel, O. (2020). Review of [Bason, C. (2018). Leading Public Sector Innovation: Co-creating for a Better Society. Policy press]. *Management international / International Management / Gestión Internacional*, 24(4), 165–168. <https://doi.org/10.7202/1074368ar>



Bason, C. (2018). *Leading Public Sector Innovation: Co-creating for a Better Society*. Policy press.

ARMAND BRICE KOUADIO

Haute école de gestion, Neuchâtel
(Suisse)

YVES EMERY

Unité de recherche "Management
public et ressources humaines"
Institut de hautes études en
administration publique (IDHEAP)
Université de Lausanne, Suisse

OWEN BOUKAMEL

Département de l'instruction
publique, de la formation et de la
jeunesse
République et Canton de Genève

Mots clés : *innovation, leadership, cocréation, secteur public*

Résumé de l'ouvrage

Les organisations publiques font face aujourd'hui à de nouvelles problématiques substantiellement systémiques et d'une complexité sans précédent, tels que des crises économiques et sanitaires, des défis sociétaux liés au vieillissement, à la migration ou aux changements climatiques. Ces défis, qui sont connus sous l'appellation de *Wicked problems*, requièrent que les organisations étatiques innovent activement et proactivement, et ce malgré la sensibilité politique de la plupart de leurs décisions et les structures législatives ou bureaucratiques qui retardent parfois leurs actions (Bhatta 2003, Head and Alford 2013). Dans cette seconde édition de son ouvrage *Leading public sector innovation*, Christian Bason propose aux responsables politiques et administratifs du secteur public une véritable boîte à outils de l'innovation. Dans cet ouvrage, l'innovation est entendue au sens large. Elle désigne tant les processus, les produits que les services délivrés aux citoyens, ou encore l'innovation démocratique touchant à la participation citoyenne par exemple.

Partant de son terrain initial d'observation de l'innovation publique qu'est le Danemark, Christian Bason enrichit son propos par de multiples illustrations à travers le monde; lesquelles ont nourri ses propres recherches en tant que doctorant (Angleterre, en Australie, USA, etc.). Les idées présentées ici sont d'autant plus intéressantes que l'auteur a été lui-même pendant plusieurs années directeur général du *Mindlab*¹, puis du *Danish Design Centre*²

Notons que Bason s'adresse à un public plus large que le monde académique en vulgarisant des concepts et en irriguant le texte d'anecdotes et d'exemples concrets. Tout au long de ses treize chapitres, qui marient réflexions théoriques et considérations pratiques, l'ouvrage invite résolument les acteurs de tous les niveaux du secteur public, responsables politiques, cadres, managers intermédiaires, employé.e.s public.que.s, et bien entendu citoyennes et citoyens, à « co-créer » l'action publique pour une société meilleure (sous-titre de l'ouvrage). De plus, les approches les plus récentes de l'innovation publique, notamment les *Labs* et le *Design Thinking*, sont clairement expliquées

et mises en lien avec l'innovation et l'action publique, invitant systématiquement, les lectrices et lecteurs à passer à l'action dans leurs organisations. En cela l'auteur se démarque de la plupart des ouvrages existants, qui couvrent essentiellement l'innovation privée.

Dans cette réédition de l'ouvrage, publié en 2010, Bason rajoute deux chapitres (sur les *Labs* et sur le « *Design leadership* »). Au lecteur qui désire juste survoler ou se plonger dans le détail de l'ouvrage, l'auteur offre une lecture aisée où il est facile de s'y retrouver. La vision d'ensemble qu'il développe avec un fil rouge clair n'empêche donc pas une lecture plus sélective, en cas d'intérêt particulier (par exemple selon la fonction exercée par le lecteur ou la lectrice - politique ou administrative - ou encore selon son intérêt pour une méthode particulière à l'image du *Design Thinking*). Ce confort de lecture est en outre facilité par des tableaux de synthèse bien construits, ainsi que par l'autonomie des différentes parties.

Maniant avec aisance un nombre important d'exemples, Bason commence par délimiter les contours conceptuels et opérationnels de l'innovation publique. Très pédagogique et convaincant, l'ouvrage développe un propos efficace; s'attaquant aux idées reçues tout en restant lucide sur les multiples freins à l'innovation publique. L'auteur structure son ouvrage autour d'un modèle présenté comme un « écosystème » qui permet d'intégrer l'innovation à de multiples niveaux de l'action publique. La recette paraît simple : premièrement, développer une démarche systématique et consciente d'innovation chaque fois que cela est possible. Ensuite, responsabiliser et habiliter les acteurs en les dotant des outils nécessaires. Troisièmement, orchestrer le processus de co-design et de co-création entre citoyens et pouvoirs publics. Enfin, et c'est ici qu'interviennent les responsables politico-administratifs, mener courageusement les projets d'innovation à travers, et au-delà du secteur public. Le projet de C. Bason est de faire de l'innovation une inclination *naturelle* pour le ou la leader publique, au même titre que la GRH ou la gestion budgétaire.

En la cocréant, l'innovation devient en effet l'affaire de tous. Elle nécessite, outre une prise de conscience globale, la mise en place de cet écosystème « facilitateur » pour d'abord nourrir le potentiel d'innovation par le développement de capacités

1. <https://www.mindlabpro.com> [accès le 07.06.2020]

2. <https://danskdesigncenter.dk/> [accès le 07.06.2020]

de planification stratégique, l'autonomisation des employés et employées publics, voir la création de laboratoires dédiés. Ensuite, penser la coproduction des nouvelles pratiques/services avec leurs principaux destinataires que sont les citoyens. Cette coproduction demande un effort d'empathie indispensable si l'on désire augmenter les chances de succès et l'adoption de toute forme d'innovation. C'est donc à travers le regard porté par les citoyennes et citoyens sur les innovations envisagées que toute théorie du changement social prend véritablement corps (Boukamel 2019). Co-créer devient dans ce même élan une source intarissable d'apprentissage pour le responsable politique ou administratif.

On l'aura compris, l'innovation peut devenir un atout stratégique aux mains des responsables politico-administratifs. Bason prévient par contre que sans le courage du ou de la leader, l'écosystème de l'innovation devient vite inopérant. Ce leadership pour l'innovation s'exprime à travers différentes casquettes entre le ou la politicienne visionnaire, parfois ingénieure de la connaissance (au cas où il serait à la tête d'une institution); le ou la manager de proximité, innovatrice à 360° ou la personne occupant une fonction de direction des services administratifs, bien souvent la locomotive du projet d'innovation. Au final, innover dans le secteur public appelle à la résilience de chacune et chacun, tant les défis sont nombreux et *a priori* insurmontables. Prenant littéralement le leader public par la main, Bason lui montre systématiquement, et à chaque étape de l'ouvrage, comment faire («*How to do it*»).

Si l'on suit plus spécifiquement le fil rouge du livre, l'ouvrage débute par une introduction générale sur l'innovation, insistant sur son importance pour relever les défis actuels dans le secteur public. Un bref historique de l'innovation publique est ensuite présenté, ainsi que les principales failles de l'administration en termes d'innovation; des critiques souvent adressées aux «bureaucraties» (lourdeur, changement difficile, etc.). Dans le chapitre suivant, l'auteur décrit un modèle en quatre axes qui constitue, selon lui, «l'écosystème» à cultiver (de manière harmonieuse et conjointe – d'où la métaphore employée) pour développer l'innovation publique. Ce modèle va structurer le livre, puisque chacune des quatre sections de l'ouvrage développe l'une des dimensions suivantes du modèle :

La prise de conscience («*Consciousness*»). Dans cette section, l'auteur pose les bases d'une définition de l'innovation publique. Il avance que l'une des failles de l'administration publique vis-à-vis de l'importance de l'innovation serait son «inconscience» (comprendre son ignorance voire son déni). Il propose de remédier à cela en listant les principales caractéristiques de l'innovation publique (ses types, ses principaux acteurs, ses processus, etc.). L'objectif de cette section est de planter le décor, avec des éléments qui seront développés dans les sections suivantes.

- **La capacité** : le succès de l'innovation publique tient – selon l'auteur qui lui-même se base sur de nombreuses autres sources – sur la capacité de l'organisation et de son environnement proche à innover. Dans cette section, il détaille ce qu'il entend par capacité : un concept très vaste sous sa plume, qui touche des enjeux liés au contexte (spécificités publiques, pressions des citoyens, concurrence, etc.); à la

stratégie d'innovation; aux structures de l'innovation; à l'existence de *Labs* et au rôle de l'humain dans l'organisation.

- **La co-création** : ce point est particulièrement important pour l'auteur qui a notamment fait carrière dans des univers professionnels (*Labs*, *Design centers*, etc.) qui placent la cocréation sur un piédestal. Les notions de *Desing Thinking*, d'implication des citoyens et «d'orchestration de la cocréation» sont également développées dans cette section - cette dernière expression visant à désigner l'organisation et le déroulement des grandes étapes d'un processus d'innovation publique coconstruit. La problématique de la mesure de l'innovation (son processus, ses effets, etc.) est abordée à la fin de la section.
- Le **courage** (*leadership*) : dans cette section - plus succincte comparativement aux autres - l'auteur aborde le rôle de chacun des acteurs publics dans la démarche d'innovation publique, notamment la posture à adopter pour la faciliter. Fort à propos, le volume s'achève sur un épilogue décrivant six postures managériales dépeintes par l'auteur comme cruciales pour réussir à innover.

Points forts, éléments originaux

À côté de l'importante clarification conceptuelle apportée pour définir et circonscrire l'innovation publique, l'un des principaux avantages de cet ouvrage reste son orientation pratique. En effet, il est complet et richement référencé. L'approche par la cocréation reste sans doute le concept clef du livre. Son lien avec l'innovation et la valeur publique - quand bien même souvent rappelé dans la littérature scientifique - prend chez Bason une place prépondérante. Dans la section qui lui est consacrée, le concept de cocréation est habilement et concrètement décrit, l'auteur ne se contentant pas l'aborder en surface.

Le pont entre la théorie et la pratique, que l'auteur cherche à établir tout au long de l'ouvrage, va dans les deux sens : non seulement Bason nourrit habilement ses propos conceptuels d'exemples et de cas concrets, les rendant tout à fait parlants, mais il montre aussi comment la pratique peut se servir de la théorie. C'est un atout majeur de ce livre, car il peut intéresser tant les praticien.ne.s que les chercheurs et chercheuses (dans une certaine mesure – voire plus bas) et les étudiant.e.s. Ainsi, à force de modèles, d'exemples tirés de ses propres expériences et grâce à une démarche permanente d'autodiagnostic, l'auteur fournit à tout responsable/leader public les clés pour évaluer, déployer, fédérer les multiples parties prenantes, mesurer l'impact des mesures mises en œuvre et apprendre de toute démarche d'innovation. Impossible ici de faire l'impasse sur l'injonction de coproduction dans un contexte public où la plupart des innovations sont plutôt le fruit d'une approche essentiellement top-down. Cocréer conduit en effet à penser, connaître, analyser, amplifier et apprendre *avec* les citoyens, en les encourageant à se projeter dans l'avenir à l'aide de prototypes (par exemple, un parcours du citoyen dans les dédales de la bureaucratie).

Un second point fort à retenir est la mobilisation du *Design Thinking*, sa philosophie, ses principes directeurs et son mode opératoire (Verganti 2009, Plattner, Meinert et al. 2010). Sans nous transformer en professionnels de cette approche, Bason nous donne envie de nous y intéresser sérieusement en tant qu'une

véritable activité de création de sens (Sanders and Stappers 2008). En fait, c'est par le *Design Thinking* que l'auteur transporte son lecteur ou sa lectrice dans l'univers de la coproduction. Une co-production qui démarre par une réflexion collective autour de prototypes, marquant par là même une vision nouvelle des rapports citoyens-pouvoirs publics : en d'autres termes produire des services publics *avec* les citoyens et pas seulement *pour* eux.

Également à mettre au crédit de l'ouvrage, le large spectre de sujets et domaines couverts sur la thématique de l'innovation : l'écosystème, l'environnement, les acteurs, les modèles, ainsi que les outils entrant dans la réalisation d'une démarche globale d'innovation publique sont soigneusement analysés. Si les responsables politico-administratifs souhaitent renforcer les capacités d'innovation des organisations dont ils ont la charge, cet ouvrage constitue une bonne feuille de route.

Au final, Bason traite aussi bien les aspects « hard » (stratégie, structure, compétences de l'innovation) que les aspects « soft », notamment liés à la culture et aux comportements des acteurs, dont on connaît l'importance décisive dans tout processus d'innovation. De même, il traite de l'innovation publique tant à court terme (que faire rapidement) qu'à long terme, en insistant sur l'importance de développer la capacité d'innovation des organisations publiques. Sans oublier la dernière partie de l'ouvrage qui insiste sur le courage qu'il faut, en particulier pour les dirigeants politiques et administratifs, pour briser les tabous et les routines, afin de lancer une dynamique d'innovation durable. On sent ici chez l'auteur toute son ambition de traiter à 360° la thématique de l'innovation publique.

En bref, s'il n'y avait qu'un seul livre à acheter pour comprendre le maximum de choses sur l'innovation publique, ce pourrait être celui-là.

Manquements et points à développer

Plusieurs points peuvent toutefois laisser perplexe à la lecture de l'ouvrage. D'abord, il revêt un caractère hybride qui fait qu'il ne s'agit ni d'un ouvrage théorique approfondi, ni d'un ouvrage résolument adressé aux praticiens. De même si le modèle en quatre axes est pratique pour organiser le livre, on déplore le fait qu'il soit présenté comme le seul « écosystème » de l'innovation publique. La construction de cet écosystème n'est en outre pas suffisamment expliquée, ce qui laisse songeur quant à la portée scientifique (et donc la répliquabilité) du modèle; alors même que l'auteur prétend qu'il peut servir aux gouvernements pour développer leur stratégie d'innovation. Dans sa caractérisation de la capacité d'innovation publique, Bason revient longuement sur les barrières (politiques, législatives, bureaucratiques) à une implémentation efficace d'idées innovantes dans le secteur public. Pour autant, le quatrième « C » (*Courage*) de son écosystème d'innovation demande à être clarifié. Qu'est-ce que le courage ? Est-ce le fait de désobéir aux cadres réglementaires pour rendre possible l'innovation (il évoque d'ailleurs à ce propos une forme de « désobéissance civile ») ? Est-ce maintenir des routines ou des principes malgré un contexte sociétal évolutif ?

De même, si comme l'affirme l'auteur au premier chapitre, l'innovation dépend à la fois de la culture interne de certaines organisations et de l'environnement institutionnel dans lequel

elles évoluent, il manque toutefois sur ce point des éclairages supplémentaires. En effet, quelles formes d'innovation seraient plus aisément réalisables en fonction de la culture organisationnelle considérée ? En mobilisant comme dimension culturelle le domaine de politique publique par exemple, il serait intéressant de savoir dans quels sous-secteurs du public le terrain est aujourd'hui déjà fertile pour développer des capacités d'innovation : est-ce le domaine de la santé; est-ce plutôt chez les travailleurs sociaux ? Ou encore la capacité d'innovation est-elle plus importante dans le secteur éducatif comparativement au domaine de la justice ?

Un autre point reste frappant pour le lecteur ou la lectrice : l'absence récurrente de posture critique de l'auteur sur la plupart des concepts présentés. On peut ainsi se poser la question de savoir si la cocréation et les approches du *Design Thinking* sont toujours bonnes et nécessaires pour le secteur public. Les nuances manquent et le livre tend souvent vers un registre très (trop) normatif.

In fine, et pour en terminer avec les points d'amélioration de l'ouvrage, le volet « *How to do it* » à la fin de chaque chapitre ne tient pas vraiment sa promesse d'indiquer au lecteur comment réussir concrètement sa démarche d'innovation. En effet, l'auteur y laisse une plus grande place aux interrogations, à défaut d'étayer la marche à suivre. Il est par exemple très symptomatique de constater que le chapitre 11, dévolu à la mesure de l'innovation, se conclut par un « *How to do it* » qui ne comprend strictement aucun indicateur concret de mesure. En cela Bason ne s'éloigne guère d'une grande partie des chercheurs, qui après avoir largement développé une thématique donnée, s'épuisent sur l'autel des recommandations, au moment où le lecteur s'attend à des pistes d'améliorations concrètes.

Par ailleurs, certaines parties du livre semblent trop peu traitées par rapport à d'autres. Ce qui donne des sections déséquilibrées en termes de contenu. Outre ce simple souci de forme, certains sujets sont évacués trop rapidement à notre sens. Le leadership de l'innovation par exemple (Chapitre « Courage ») est sommairement abordé, et il l'est sous une forme qui n'est pas tout à fait celle initialement « vendue ». On s'attendrait à ce que l'auteur traite davantage du lien entre leadership et innovation, et qu'il ne se contente pas de lister les différents rôles des acteurs.

Enfin, l'ouvrage se lit agréablement certes, mais la présentation graphique est très sobre : on aurait souhaité, en particulier pour un tel sujet, un graphisme, des figures, des illustrations, plus parlantes et créatives ! Cela dit, on peut vivement le recommander pour toute personne désireuse de découvrir l'univers enthousiasmant - et parfois décourageant - de l'innovation publique !

Au final, *Leading Public Sector innovation* tient-il ses promesses ?

Peu d'ouvrages abordent l'innovation publique de façon aussi complète. Cet ouvrage est donc une référence pour quiconque souhaite se plonger dans l'étude de l'innovation publique. Le lecteur ou la lectrice bénéficiera ainsi d'une approche très large et quasi-exhaustive s'étalant sur une vingtaine d'années de recherches. Les praticiens trouveront dans ce volume qui regorge de nombreux concepts, exemples et pistes d'action,

une plus-value certaine. Le choix de mettre la cocréation au centre de la relation *innovation - valeur publique* est probablement la principale originalité du livre, en quelque sorte la pièce maîtresse, d'autant que ce concept est traité de manière très didactique, et cela sur plusieurs chapitres. On mesure aisément les bénéfices qu'une telle implication peut apporter, mais également les craintes qu'elle génère, et les conditions d'une cocréation fructueuse. En démontrant l'importance de «partir de l'expérience client» en premier lieu, Bason met le doigt sur ce décentrement nécessaire que les agentes et agents publics, en tant que professionnel.le.s, ont parfois de la peine à effectuer. Sur ce thème, on sent que l'auteur peut mettre en valeur toute son expérience, acquise dans des structures pionnières de l'innovation publique.

Pour autant, Bason ne nous apprend presque rien concernant les entraves à l'innovation dans le secteur public. Parce que les administrations publiques ont été pensées pour contraindre les agents publics à devenir des promoteurs d'équité et des valeurs démocratiques, notamment par l'application stricte et impartiale d'un corps de règles, elles ne sont pas de fait l'endroit idéal pour innover (Osborne and Gaebler 1993). D'autre part, l'auteur semble vite oublier, sinon le poids des cultures administratives nationales, au moins la réceptivité de l'opinion et des décideurs politiques à l'innovation dans le secteur public. Spécifiquement, son univers de référence, en dehors de son pays d'origine, est avant tout anglo-saxon, comme en témoignent les références citées dans sa bibliographie. Or l'innovation a également été traitée par de nombreux auteurs en-dehors de cet univers; ce qui n'est clairement pas mis en valeur ici. On pense par exemple à tout le courant de la sociologie de l'innovation, développé en France (Alter 1996). Dans le même esprit, d'importantes différences culturelles peuvent avoir été omises en considérant les traditions politico-administratives très différentes d'un pays à l'autre (Pollitt and Bouckaert 2000). On regrette par ailleurs que l'auteur traite de l'innovation publique sans la relier, au moins par quelques considérations historiques, au courant nettement plus ancien du management de la qualité (Edwards 1986, Juran 1988). En effet, beaucoup de points communs, ainsi que de nombreuses méthodes, ont déjà été développés par ce très riche *mouvement de la qualité*, qui demeure inconnu pour le lecteur ou la lectrice non initiée. Partir de l'expérience client, et l'impliquer dans l'élaboration des prestations sont deux idées typiquement issues du management de la qualité.

L'ouvrage tente également de pousser la démarche méthodologique d'innovation vers un paroxysme. Or, il peine à convaincre sur le fait l'innovation publique ne soit pas une science exacte.

En montrant ces quelques penchants normatifs, et en manquant parfois de précision sur certains concepts, Bason s'expose aux critiques éventuelles des milieux universitaires.

À propos de leadership, *Leading public sector innovation* donne a priori l'impression de renfermer une feuille de route à l'usage des responsables administratifs et politiques. Or, ce n'est qu'au tout dernier chapitre que l'auteur brosse rapidement les quatre formes de leadership (visionnaire, facilitateur, innovateur 360° et ingénieur des connaissances) censées faciliter l'implémentation d'idées novatrices dans le secteur public. Sur ce point, le lecteur reste donc quelque peu sur sa faim.

Références

- ALTER, N. (1996). *Sociologie de l'entreprise et de l'innovation*. Paris, PUF.
- BHATTA, G. (2003). "Don't just do something, stand there!" Revisiting the issue of risks in innovation in the public sector, *The Innovation Journal : The Public Sector Innovation Journal* 8(2) : 1-12.
- BOUKAMEL, O., EMERY, Y., KOUADIO, A. B. (2019). Les spécificités contextuelles du changement dans le secteur public. *Gestion du changement en contexte public*. B. Mazouz, Gagnon S. Québec, Presses de l'Université du Québec. : 19-38.
- EDWARDS, D. W. (1986). "Out of the Crisis." MIT Center for Advanced Engineering Study.
- HEAD, B. W. and J. ALFORD (2013). "Wicked problems : Implications for public policy and management." *Administration & Society* : 1-29.
- JURAN, J. M. (1988). *Quality Control Handbook*. New York, Mc Graw-Hill.
- OSBORNE, D. and T. GAEBLER (1993). *Reinventing Government : How the Entrepreneurial Spirit Is Transforming the Public Sector*. New York, Plume Book.
- PLATTNER, H., C. MEINEL and L. LEIFER (2010). *Design thinking : understand-improve-apply*, Springer Science & Business Media.
- POLLITT, C. and G. BOUCKAERT (2000). *Public Management Reform : a comparative analysis*. Cambridge, Polity.
- SANDERS, E. B.-N. and P. J. STAPPERS (2008). "Co-creation and the new landscapes of design." *Co-design* 4(1) : 5-18.
- VERGANTI, R. (2009). *Design driven innovation : changing the rules of competition by radically innovating what things mean*, Harvard Business Press.