



HAL
open science

Les réseaux d'innovation de service(s) public(s) (RISP) : collaborer pour l'innovation et la création de valeur

Benoît Desmarchelier, Faridah Djellal, Faïz Gallouj

► To cite this version:

Benoît Desmarchelier, Faridah Djellal, Faïz Gallouj. Les réseaux d'innovation de service(s) public(s) (RISP) : collaborer pour l'innovation et la création de valeur . [Rapport de recherche] Université de Lille. 2018. halshs-01934277

HAL Id: halshs-01934277

<https://shs.hal.science/halshs-01934277>

Submitted on 25 Nov 2018

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

**H2020-SC6-CULT-COOP-2016-2017
CULT-COOP-11-2016-2017**

Co-VAL [770356] “Understanding value co-creation in public services for transforming European public administrations”

WP6: Structural transformations: public-private innovation networks and social innovation in public services



**Les réseaux d’innovation de service(s) public(s) (RISP) :
collaborer pour l’innovation et la création de valeur**

**Benoît Desmarchelier, Faridah Djellal and Faïz Gallouj
Clersé-CNRS, Université de Lille**

Novembre 2018

Résumé :

Ce travail est consacré à un dispositif organisationnel particulier que nous proposons d'appeler « Réseau d'Innovation de Service(s) Public(s) » (RISP). Les RISP, qui connaissent un vif succès dans le cadre du « paradigme de la nouvelle gouvernance publique », sont des dispositifs collaboratifs qui mobilisent de multiples agents publics et privés, en particulier les citoyens, afin de co-produire des innovations technologiques et non technologiques et de co-créeer de la valeur dans le domaine *des* services publics (secteur) ou *du* service public (fonction). Il s'agit, dans ce travail, de chercher à définir et caractériser ces RISP, d'un point de vue structural (secteurs, acteurs, interaction, innovation) et dynamique (émergence, fonctionnement, cycle de vie, performance) et de comprendre ce qui les distingue d'autres réseaux d'innovation et notamment les réseaux d'innovations traditionnels (RIT), les réseaux d'innovation public-privé dans les services (RIPPS).

Table des matières

Résumé :	2
Introduction	6
1. L'innovation dans les services publics à la lumière des paradigmes de l'administration publique et des perspectives des « Service Innovation Studies »	9
1.1 Les trois perspectives analytiques pour aborder les « Services Studies » en général et les « Services Innovation Studies » en particulier	11
1.1.1 La grille ADI et la définition du produit	11
1.1.2 La grille ADI et la question de l'innovation	15
1.2. Les trois paradigmes de l'administration publique : le produit.....	16
1.2.1 Administration publique traditionnelle et produit.....	17
1.2.2 Le Nouveau Management Public et le produit.....	18
1.2.3 La Nouvelle Gouvernance Publique et le produit.....	19
1.3. Les paradigmes de l'administration publique et la problématique de l'innovation	20
1.3.1 APT et innovation	22
1.3.2 NMP et innovation.....	22
1.3.3 NGP et innovation.....	23
1.3.3.1 La nature de l'innovation	23
1.3.3.2 Le mode d'organisation de l'innovation : la montée en puissance des réseaux d'innovation dans les services publics	24
2. Variétés de réseaux d'innovation : vers une tertiarisation du concept.....	27
2.1. Une cartographie générale des différentes expressions des réseaux d'innovation : RIT, RIPPS, RISP et RISPIS	28
2.1.1 Les différentes formes de réseau d'un point de vue morphologique et fonctionnel	28
2.1.2 La visibilité des différents types de réseaux et les relations entre eux.....	30
2.2 Les réseaux d'innovation traditionnels (RIT)	31
2.3. Les réseaux d'innovation public-privé dans les services (RIPPS).....	34
3. Les RISP au cœur de l'innovation collaborative dans les services publics	38
3.1. Les RISP à travers les variables morphologiques/structurales.....	38
3.1.1 Les RISPS selon les champs où ils sont établis.....	39
3.1.2 Les RISP selon le type d'acteurs impliqués.....	40
3.1.2.1 La nature des acteurs.....	40
3.1.2.2 Le rôle des citoyens	40
3.1.2.3 Le nombre d'acteurs	41
3.1.2.4 L'importance, l'influence, le pouvoir des acteurs.....	42
3.1.2.5 Typologie des RISP selon le type d'acteurs impliqués	42
3.1.3 Les interactions entre acteurs	43
3.1.3.1 La nature de l'interaction	43
3.1.3.2 L'intensité de l'interaction.....	46
3.1.3.3 Le nombre d'interactions et la densité du réseau	46
3.1.3.4 Les instruments de l'interaction	47
3.1.4 L'innovation dans le réseau	47
3.1.4.1 La nature (le type) de l'innovation.....	47
3.1.4.2 Le processus d'innovation : un modèle d'innovation non-linéaire ou ouvert.....	49
3.1.4.3 La question de l'appropriation des résultats de l'innovation issue d'un processus collaboratif	50
3.2. Les RISP à travers les variables dynamiques.....	51
3.2.1 Le mode de constitution du réseau	51
3.2.2 Le mode de fonctionnement du réseau	52

3.2.2.1 Management et gouvernance des RISP	53
3.2.2.2 Les obstacles aux fonctionnements des réseaux d'innovation et l'articulation des logiques institutionnelles	55
3.2.3 L'inscription du réseau dans le temps (son cycle de vie)	57
3.2.4 L'inscription du réseau dans l'espace (la géographie des RISP)	58
3.2.5 L'évaluation de la performance du réseau	59
3.2.5.1 Les mondes de la valeur	60
3.2.5.2 Des mondes de la valeur aux conceptions de la performance	61
3.2.5.3 Les interactions entre les différents mondes de la valeur/performance	62
Conclusion	64
Bibliographie	66

Liste des Figures

Figure 1 : Différents types de réseaux d'innovations : RIT, RIPPS, RISP, RISPIS.....	29
Figure 2 : L'iceberg des réseaux d'innovation	31
Figure 3 : Les biais caractérisant les RIT	33
Figure 4 : L'iceberg de l'innovation	36
Figure 5 : Constitution d'un réseau spontané et d'un réseau programmé.....	52
Figure 6 : Modes de constitution et modes de fonctionnement des RISP	53
Figure 7 : Le cycle de vie des réseaux d'innovation spontanés et programmés	58
Figure 8 : Les différentes dimensions de la valeur publique et leurs interactions	62

Liste des Tableaux

Tableau 1 : La grille analytique ADI dans les « Service Studies » et les « Service Innovation Studies »	14
Tableau 2 : Les trois paradigmes de l'administration publique et les perspectives des « Services Studies » correspondantes	16
Tableau 3 : Les paradigmes de l'administration publique, l'innovation et les perspectives des « Service Innovation Studies ».....	21
Tableau 4 : Multiplicité des types de logiques dans les organisations.....	57

List de termes et abréviations

Abréviation	Définition
RISP	Réseau d'Innovation de Service(s) Public(s)
RISPIS	Réseau d'Innovation de Service(s) Public(s) pour l'Innovation Sociale
RIT	Réseau d'Innovation Traditionnel
RIPPS	Réseau d'Innovation Public-Privé dans les Services
IS	Innovation Studies

SIS	Service Innovation Studies
APT	Administration Publique Traditionnelle
NMP	Nouveau Management Public
NGP	Nouvelle Gouvernance Publique
ADI	Assimilation, Démarcation, Intégration
GDL	Goods-Dominant Logic
SDL	Service-Dominant Logic
PSDL	Public Service-Dominant Logic
PSL	Public Service Logic
IM	Industrie Manufacturière
SP	Services Publics
SM	Services Marchands
TS	Tiers Secteur
C	Citoyens
ARS	Analyse des Réseaux Sociaux
IHIP	Intangibilité, Hétérogénéité, Inséparabilité, Périssabilité
RI	Réseau d'Innovation
ISP	Innovation de Service Public

Les réseaux d'innovation de service(s) public(s) (RISP) : collaborer pour l'innovation et la création de valeur

**Benoît Desmarchelier, Faridah Djellal and Faïz Gallouj
Clersé-CNRS, Université de Lille**

Introduction

Dans les économies contemporaines, l'innovation est un phénomène universel et invasif, qui n'épargne aucun secteur économique, aucune sphère de la vie sociale. Pourtant, quelle que soit la discipline envisagée (économie, gestion, sociologie, science politique, etc.), nos appareillages analytiques et conceptuels se sont souvent avérés incapables d'appréhender cette dynamique d'innovation dans toute son ampleur. Ainsi, des secteurs entiers de nos économies (en particulier, les secteurs de services et parmi eux les services non marchands) et des formes pourtant essentielles d'innovation (les innovations non technologiques et parmi elles les innovations sociales) sont longtemps restés marginaux dans le champ des « Innovation Studies ». Ce « gap » d'innovation (qui recouvre des secteurs particuliers et des formes d'innovation particulières) s'explique en grande partie par l'inertie de nos appareillages conceptuels conçus dans et pour des économies industrielles. Il reflète, en effet, des innovations invisibles ou cachées, qui échappent aux indicateurs industriels et marchands traditionnels que sont, en particulier, la R-D, les brevets, les technologies matérielles.

Des efforts considérables ont été réalisés ces dernières années pour combler ce « gap » d'innovation, en prenant en compte à la fois les formes d'innovation et les secteurs oubliés ou cachés. Ainsi, un champ des « Service Innovation Studies » est venu enrichir le champ traditionnel des « Innovation Studies », centré sur l'innovation technologique et industrielle (Gallouj et Djellal, 2015 ; Djellal et Gallouj, 2018a). Un pas en avant supplémentaire dans la réduction du « gap » a été réalisé à travers la prise en compte des dynamiques d'innovation dans les services publics (Windrum et Koch, 2008 ; Djellal et al., 2013 ; De Vries et al., 2015 ; Osborne et Brown, 2013 ; Miles, 2013 ; Potts et Kastle, 2010 ; Fuglsang et Sundbo, 2016 ; Fuglsang et al., 2014).

Cette ouverture progressive du champ de l'innovation (aux services et à l'innovation de services) est considérée par Ben Martin (2015) comme un des vingt principaux défis des « Innovation Studies », depuis leur avènement, il y a près d'un demi siècle. Elle est considérée

par Djellal et Gallouj (2018a) comme une des quinze principales avancées des « Service Innovation Studies », depuis leur avènement, il y a près d'un quart de siècle. Elle est également décrite comme « le passage de l'innovation visible à l'innovation invisible ». Elle est parallèle à une autre évolution fondamentale dans les « Innovation Studies » qui est le déplacement d'un modèle linéaire et fermé d'innovation à un modèle interactif ou ouvert ou en réseau (Martin, 2015).

Cette montée en puissance des services, de l'innovation de service et de l'organisation de l'innovation en réseau est également au cœur des changements de paradigme de l'administration publique (Osborne, 2006, 2010). Le paradigme de la *nouvelle gouvernance publique* (NGP), à l'œuvre à l'heure actuelle dans l'ensemble des pays développés, modifie fondamentalement la perspective d'innovation. En effet, ce nouveau paradigme envisage les services publics comme des services et non des biens, et il autorise ainsi une conception large et ouverte de l'innovation intégrant à la fois les dimensions technologiques et non technologiques (nouveau service, nouveau process, nouvelle organisation,...). Du point de vue de l'organisation de l'innovation, ce paradigme met l'accent sur la dimension collaborative, et notamment sur la participation des citoyens dans les réseaux d'innovation (Osborne, 2006, 2010).

L'objet de ce travail est, tout d'abord, de présenter la manière dont la problématique de l'innovation s'inscrit dans les différents paradigmes de l'administration publique, et, ce faisant, la manière dont ces différents paradigmes peuvent s'articuler avec les différentes perspectives analytiques généralement utilisées dans les « Services Innovation Studies » pour appréhender l'innovation. Mais, il est, surtout, de montrer comment les évolutions de ces paradigmes et de ces perspectives se traduisent, sur le plan de la nature de l'innovation, par un glissement vers une conception large et ouverte de l'innovation (incluant l'innovation non technologique) et sur le plan organisationnel et structurel, par un déplacement d'un modèle linéaire d'innovation de service public à un modèle interactif ou collaboratif, qui accorde une place centrale au citoyen dans le processus d'innovation et la co-création de valeur. Ce modèle d'innovation interactif ou collaboratif ou en réseau est fort bien connu et documenté dans certains services publics particuliers comme la santé (Djellal et Gallouj, 2007). Mais, sans que la recherche s'en soit suffisamment préoccupée pour l'instant, il tend à se diffuser à l'ensemble des services proposés par les administrations publiques ainsi qu'à l'élaboration de certaines réformes publiques elles-mêmes. Il semble particulièrement pertinent dans le cas des services publics ayant pour vocation de résoudre, éventuellement à travers des innovations sociales, des problèmes sociétaux importants tels que la prise en charge des personnes âgées, des jeunes en situation d'échec scolaire, des immigrés ou réfugiés, de certains problèmes écologiques, etc.

Au total, ce travail est organisé en trois parties.

Dans la première partie, nous abordons la question de l'innovation dans les services publics au prisme des trois principaux paradigmes des services publics (à savoir l'administration publique traditionnelle, le nouveau management public et la nouvelle gouvernance publique), et des trois principales perspectives analytiques qui structurent les « Service Studies » (à savoir l'assimilation, la démarcation et l'intégration). Nous verrons comment les déplacements de ces paradigmes et de ces perspectives convergent pour mettre en valeur,

d'une part, une conception large et ouverte de l'innovation (incluant l'innovation non technologique) et, d'autre part, des modèles d'innovation interactifs et résilières.

La deuxième partie est consacrée à une discussion générale du concept de réseau d'innovation et de la place qu'y occupent les services (publics), pour le dire autrement, à une discussion de la « tertiarisation » du concept de réseau d'innovation. Il s'agit de montrer comment, parallèlement à ce déplacement de l'innovation visible à l'innovation invisible, les services en général et les services publics en particulier passent progressivement d'une position dans les réseaux d'innovation que l'on peut qualifier de périphérique à une position centrale. Sur la base d'un bilan de la littérature et de travaux empiriques réalisés dans le cadre d'un projet européen achevé ServPPIN¹ et du projet COVAL en cours, nous discutons ainsi de la manière dont les réseaux d'innovation traditionnels (RIT) peuvent être enrichis par d'autres réseaux davantage centrés sur les services en général et les services publics en particulier à savoir les « Réseaux d'Innovation Public-Privé dans les Services » (RIPPS), les « Réseaux d'Innovation de Service Public » (RISP) et les « Réseaux d'Innovation de Service Public pour l'Innovation Sociale » (RISPIS).

La troisième partie, enfin, est consacrée à une analyse plus approfondie des RISP et des RISPIS, qui constituent l'objet principal de cette recherche. Les RISP (et parmi eux les RISPIS), qui connaissent un vif succès dans le cadre du « paradigme de la nouvelle gouvernance publique », sont des dispositifs collaboratifs multi-agents qui se développent au sein des services publics (perspective sectorielle) ou du service public (perspective fonctionnelle), de manière spontanée ou à l'instigation des politiques publiques (locales, nationales ou européennes). Ils mobilisent un nombre variable d'agents publics et privés, en particulier des citoyens, afin de co-produire des innovations et in fine contribuer à la co-création de valeur. Notre objectif, dans la troisième partie, est d'approfondir la définition et la description des RISP, en particulier en comparaison des autres formes résilières évoquées dans la partie 2, à savoir les réseaux d'innovation traditionnels (RIT) et les Réseaux d'Innovation Public-Privé dans les Services (RIPPS) (cf. Gallouj et al., 2013). Il est en particulier aussi d'examiner la manière dont les RISP se forment et fonctionnent pour co-créer, de manière plus ou moins efficace, de la valeur dans les (le) service(s) publics à travers l'innovation.

¹ ServPPIN: The Contribution of Public and Private Services to European Growth and Welfare, and the Role of Public-Private Innovation Networks, FP7-SSH project 2008-2011.

1. L'innovation dans les services publics à la lumière des paradigmes de l'administration publique et des perspectives des « Service Innovation Studies »

Les services publics sont longtemps restés les parents pauvres des « Innovation Studies », l'idée prédominante étant que l'innovation est le propre des secteurs marchands et que l'expression « innovation publique » est un oxymore (Sørensen et Torfing, 2013). Cependant, ce constat ne concerne pas l'ensemble des services publics. En effet, comme nous l'avons déjà souligné, nul ne conteste, par exemple, que, dans nos économies contemporaines, les services publics de santé comptent parmi les activités les plus innovantes ou que l'innovation est consubstantiellement liée aux services publics de recherche et aux universités. D'autres exceptions peuvent être citées : par exemple, les services publics de télédiffusion, et les services de sécurité et de défense (Nicolay, 2017). Il n'en demeure pas moins que la grande majorité des autres services publics, et en particulier les services publics administratifs, ont longtemps été considérés comme hermétiques à l'innovation. La littérature a fourni de nombreuses explications à ce manque d'innovativité réel ou supposé : l'absence de concurrence et le caractère monopolistique des services publics, la gratuité des services offerts, le manque de ressources, l'argument wébérien de la rigidité et de l'inertie des bureaucraties, la difficulté de changer les droits statutaires des fonctionnaires, le caractère averse au risque des politiciens qui se trouvent à la tête des administrations publiques et dont la finalité est la réélection, la nature des régimes d'appropriation... (Halvorsen et al., 2005 ; Borins, 2011 ; Hartley et al., 2013).

L'intégration progressive des services publics (comme terrain d'innovation) dans les « Services Innovation Studies » et, par conséquent, plus généralement, dans les « Innovation Studies », s'appuie sur un certain nombre d'arguments qui sont discutés dans la littérature (Windrum et Koch, 2008 ; Djellal et al., 2013 ; Osborne et Brown, 2013).

Certains arguments tiennent aux caractéristiques des administrations publiques elles-mêmes. Elles ont, en effet, à leur disposition des budgets considérables, des ressources humaines bien éduquées, des usagers/citoyens plus enclins à protester, mais aussi à participer que les clients des entreprises privées, et elles jouissent d'un climat favorable au transfert d'expérience et de pratique et à la diffusion de l'innovation entre organisations publiques (Rashman et Hartley, 2002). De manière plus générale, un paradoxe contribue à interroger la prétendue faible innovativité des administrations publiques : comment, en effet, des organisations qui valorisent l'innovation et dont le rôle est d'assurer la méta-gouvernance des dynamiques d'innovation, c'est-à-dire de soutenir l'innovation des autres activités économiques pourraient-elles être insensibles à leur propre innovation (innovation dans les services qu'elles offrent, les process et les organisations qu'elles mettent en oeuvre).

D'autres arguments tiennent au contexte socio-économique général. La crise économique et les changements démographiques sont ainsi des facteurs évidents de la montée en puissance de l'intérêt pour l'innovation dans les services publics. Ils incitent, en effet, à la rationalisation des processus de production afin de réduire le coût des services. De même, de nouvelles demandes sociales apparaissent, par exemple, dans le domaine de la prise en charge des personnes âgées ou de la résolution de problèmes environnementaux,... qui sont sources d'innovations.

Le desserrement de l'« innovation gap » par la prise en compte de la dimension service et de l'innovation dans les services publics peut être appréhendé en mettant en parallèle, d'une part, *les différents paradigmes de l'administration publique* (administration publique traditionnelle, nouveau management public, nouvelle gouvernance publique), qui traduisent l'évolution du service public dans sa nature et son mode de production et, d'autre part, les *principales perspectives analytiques* (assimilation, démarcation, intégration) établies par les « Service Studies » (Gallouj, 1994, 1998 ; Coombs and Miles, 2000) pour rendre compte des différentes manières d'appréhender le service et l'innovation dans les services en comparaison du bien et de l'innovation industrielle.

Les « Services Studies » et les « Public Service Studies » qui portent ces deux groupes de paradigmes/perspectives sont deux champs de recherche importants et prolifiques qui, bien que partageant un point commun essentiel (la prestation de service), se sont développés de manière autonome, éloignés l'un de l'autre par une frontière fixée par le caractère marchand ou non marchand des activités en question. Cette séparation se traduit ainsi par des communautés scientifiques différentes, pour l'essentiel, qui se sont longtemps méconnues, organisées autour de manifestations scientifiques et de revues scientifiques distinctes et spécialisées².

L'objectif de cette première partie est de faire dialoguer et de réconcilier ces deux groupes de paradigmes/perspectives, en examinant la manière dont la problématique de l'innovation s'inscrit dans les différents paradigmes de l'administration publique, et, ce faisant, la manière dont ces différents paradigmes peuvent s'articuler avec les différentes perspectives analytiques généralement utilisées dans les « Services Innovation Studies » pour appréhender l'innovation. Il s'agit, en particulier, de montrer comment les évolutions de ces paradigmes et de ces perspectives se traduisent, sur le plan de la nature de l'innovation, par un glissement vers une conception large et ouverte de l'innovation (incluant l'innovation non technologique) et sur le plan organisationnel et structurel, par un déplacement d'un modèle linéaire d'innovation de service public à un modèle interactif ou collaboratif, qui accorde une place centrale au citoyen dans le processus d'innovation et la co-création de valeur.

Cette partie est organisée en trois sections. Après un rappel de la grille analytique A-D-I (Assimilation, Démarcation, Intégration), qui structure les « Services Studies » et les « Service Innovation Studies » (§ 1.1), nous discutons, en particulier sous l'angle de l'innovation, la manière dont cette grille peut s'articuler avec les différents paradigmes de l'administration publique (TPA, NPM, NPG : administration publique traditionnelle, nouveau management public, nouvelle gouvernance publique) (§ 1.2 et 1.3).

² Parmi les manifestations scientifiques récurrentes du champ des « Services Studies », on peut citer le colloque annuel du RESER ou la conférence « Frontiers in Service ». Dans le cas des « Public Services Studies », on peut citer PUBSIC (« Innovation in Public Services and Public Policy »). Les revues scientifiques du champ des Services Studies comptent, par exemple, *Journal of Service Research*, *Service Industries Journal*, *European Review of Service Economics and Management*, *Service Science*... Parmi les revues les plus significatives du champ des services publics, on peut citer *Public Administration Review*, *Journal of Public Administration Research and Theory*, *Administration and Society*, *Policy and Politics*, *Public Management Review*...

1.1 Les trois perspectives analytiques pour aborder les « Services Studies » en général et les « Services Innovation Studies » en particulier

Les « Services Studies » sont un champ de recherche prolifique qui s'est construit tout naturellement par confrontation au champ traditionnel des « Goods Studies ». Ainsi, comme le souligne Gallouj (1994, 1998, 2010), certains travaux considèrent qu'il faut traiter les services comme les biens (approches assimilatrices ou industrialistes), d'autres qu'il faut les aborder de manière différente (approches démarcatives ou servicielles), d'autres encore qu'il faut élaborer un traitement synthétique ou intégrateur de toutes les activités économiques (approches synthétiques ou intégratrices). Bien que les services soient une activité humaine ancienne, la théorie économique s'est construite, pour l'essentiel, sur la base de l'analyse des activités agricoles et manufacturières. On peut donc supposer que, selon une posture méthodologique classique, c'est le caractère plus tardif de la prise en compte conceptuelle des services dans l'analyse économique qui explique l'émergence du questionnement ADI.

Ce questionnement (assimilation, différenciation ou synthèse ?) est systématiquement au cœur non seulement des *constructions théoriques* (quels que soient les disciplines, les méthodes, les objets, les thématiques), mais aussi des *stratégies des entreprises et des politiques publiques* dans le champ des services. Les travaux académiques et les pratiques (stratégiques ou politiques) comportent, en effet, toujours, consciemment ou inconsciemment, des éléments des questions suivantes (ou de réponses à ces questions) : suffit-il d'appliquer aux services les théories, les stratégies et les politiques industrielles ? faut-il au contraire élaborer des théories, des stratégies et des politiques spécifiques à ces activités ? ou encore des théories, des stratégies et des politiques intégratrices ?

On ne peut pas évidemment prétendre dresser ici un panorama complet des analyses théoriques et des pratiques managériales et politiques, à la lumière de la grille de questionnement ADI. On se contentera de l'application de la grille aux questions de la nature du produit et de la nature de l'innovation.

1.1.1 La grille ADI et la définition du produit

Les débats sur la nature des services s'inscrivent de manière fondamentale dans la grille ADI. Cette grille peut être appliquée aux travaux anciens relevant de l'histoire de la pensée économique³. Mais c'est à son application aux travaux contemporains que nous nous intéressons ici (cf. Tableau 1).

a) On peut probablement dire que l'outil théorique le plus fondamental de l'assimilation (perspective de type A) est la notion de fonction de production. Cet outil, forgé pour une économie industrielle et agricole est considéré comme pouvant être appliqué sans difficulté aux services. Ainsi, pour ne prendre que ce seul exemple, Phelps (1995) n'envisage pas la moindre différence entre la production automobile et la production de santé. Dans un cas, comme dans l'autre, il s'agit de mobiliser et de combiner des facteurs de production pour

³ Ainsi, les spécificités des services (perspective de type D) sont évoquées, par exemple, chez A. Smith (1776), J.-B. Say (1803), F. Bastiat (1848).

élaborer un produit. Dans le cas de l'automobile, les facteurs de production seront, par exemple, l'acier, le plastique, le travail, etc., dans le cas de la santé, ce sera les « soins médicaux », c'est-à-dire un ensemble d'activités destinées à rétablir ou à accroître le capital santé.

On notera cependant ici une différence fondamentale entre l'économie et la gestion. L'économie considère que les services s'insèrent sans difficulté dans la fonction de production, alors que les gestionnaires (ou certains d'entre eux) considèrent qu'il faut faire en sorte qu'elle s'y insère. C'est ainsi qu'il faut, selon nous, interpréter les préconisations de Levitt (1972) et Shostak (1984), qui suggèrent d'industrialiser les services en réduisant les degrés de liberté et la complexité de la prestation de service. On peut, en effet, interpréter ces normes stratégiques comme des tendances à l'élaboration d'une fonction de production de service sur le mode néoclassique, c'est-à-dire respectant notamment les hypothèses de « nomenclature », de « non-interaction » et « d'anonymat » du produit. Autrement dit, on peut distinguer deux conceptions différentes de l'assimilation : celle qui consiste à oublier les différences entre les biens et les services (les services sont des biens comme les autres), celle qui admet l'existence de ces différences et consiste à déployer des stratégies pour les gommer.

b) Dans le prolongement du constat d'Adam Smith (1776, p. 361), selon lequel « les services s'évanouissent au moment même où ils sont produits... », la littérature économique, dans une perspective de type D, cette fois, s'est efforcée d'isoler les caractéristiques intrinsèques de ces activités. Ainsi, les degrés d'intangibilité, d'hétérogénéité (ou variabilité), d'interactivité (ou d'inséparabilité) et de périssabilité (ou d'immédiateté), que le marketing des services aborde à travers l'acronyme IHIP, sont apparus comme des critères permettant de fournir une définition positive (et non plus résiduelle) des services ; autrement dit, d'établir la frontière entre les biens et les services. Ainsi, les services seraient-ils intangibles (c'est-à-dire abstraits, ne pouvant être ni vus, ni goûtés, ni ressentis, ni entendus avant l'achat...), hétérogènes (la nature du service fourni varie en fonction de nombreux éléments : le client, le personnel en contact, le moment où il est rendu...), interactifs (c'est-à-dire coproduits par le prestataire et le consommateur, qui sont inséparables), périssables (c'est-à-dire immédiats, non stockables). Une telle démarche est intéressante, en particulier parce qu'elle fournit des critères simples pour qualifier les activités. Cependant, d'importantes difficultés apparaissent à la fois dans la définition de ces critères et dans leur mise en œuvre concrète. Ainsi, si le service est intangible, il peut s'appuyer, à des degrés très divers, sur des supports matériels. De même la co-production du résultat est quasi-inexistante dans certaines activités de services (le transport, le nettoyage, par exemple).

c) Toujours dans une perspective de type D, pour contourner les difficultés (en particulier la multiplication des exceptions) liées à l'usage des critères intrinsèques (sans pour autant renoncer systématiquement à ces derniers), Hill (1977) tente d'élaborer une définition générale du service, fondée, en particulier, sur la dissociation analytique entre le client et le support de la prestation, et la distinction entre le service en tant que processus et le service en tant que résultat. Ainsi, pour Hill (1977, p. 318), « a service may be defined as a change in the condition of a person, or a good belonging to some economic unit, which is brought about as a result of the activity of some other economic unit, with the prior agreement of the former person or economic unit ». A travers la métaphore du « triangle ABC des services »,

Gadrey (1996, voir aussi Gadrey 2000) enrichit et précise cette définition en envisageant le service comme un ensemble d'opérations de traitement diverses, réalisées par le prestataire A, sur un support C, entretenant des liens divers (possession, utilisation, identité,...) avec le client B, sans pour autant que soit élaborée une marchandise susceptible de *circuler économiquement indépendamment de ce support*. Ces opérations de traitement visent à transformer, de différentes manières, l'état du support C. Le support en question peut prendre différentes formes : un bien ou un système technique, des informations codées, l'individu lui-même, une organisation.

d) Les travaux contemporains consacrés à la définition des services sont de plus en plus nombreux à s'inscrire implicitement ou explicitement dans une perspective intégratrice ou de synthèse (type I). Cette intégration s'appuie sur plusieurs constats qui traduisent l'idée que la frontière entre les biens et les services s'estompe : la tendance à la « servitization » des biens (Vandermerwe et Rada, 1988), la tendance à l'industrialisation des services, la montée en puissance des « systèmes produits-services » (Mont, 2002). Au nombre des constructions théoriques intégratrices des biens et des services, on peut citer les suivantes :

- L'économie des fonctionnalités (Stahel, 1997), qui définit toute marchandise (bien ou service) par la fonction (le service) qu'elle rend. Ainsi, ce qui fait l'objet de la transaction économique, ce n'est pas le bien ou le service, mais leur usage/utilité.

- L'économie de l'expérience (Pine et Gilmore, 1999 ; Sundbo, 2015), qui aborde toute marchandise à travers l'expérience qu'elle procure au consommateur.

- La perspective en termes de « service science » (Maglio et Spohrer, 2008), qui définit le service (au sens générique) comme un objet complexe nécessitant une approche véritablement multidisciplinaire. Bien qu'elle accorde une place centrale aux technologies de l'information, la science des services ne s'inscrit pas dans une perspective assimilationniste, qui voudrait industrialiser et matérialiser un objet initialement immatériel, mais, au contraire, dans une approche intégratrice qui accorde une place tout aussi centrale à l'humain dans les « systèmes de service complexes centrés sur les hommes ». L'association du terme « science » au terme « service » traduit la volonté d'introduire davantage de mesure, de formalisation, de systématisation, de modélisation, de durabilité, de possibilité de répétition dans les services et leurs dynamiques d'innovation, là où la composante humaine du système rend cette aspiration difficile.

- L'approche en termes de caractéristiques élaborée par Gallouj et Weinstein (1997) à la suite des travaux de Saviotti et Metcalfe (1984). Cette approche prolongée par un certain nombre d'autres travaux (en particulier De Vries, 2006 ; Windrum et Garcia-Goñi, 2008) considère qu'un produit (qu'il s'agisse d'un bien ou d'un service) peut être décrit comme la fourniture d'un ensemble de caractéristiques de service (caractéristiques finales ou valeurs d'usage) par l'intermédiaire de la mobilisation par les prestataires et les clients de compétences et/ou de caractéristiques techniques matérielles et/ou immatérielles.

- L'approche « Service-Dominant Logic » (Vargo et Lusch, 2004 ; Lusch et Vargo, 2006), qui définit la valeur par la valeur d'usage (« value-in-use »), gommant ainsi la différence entre biens et services. Dans l'approche SDL, la valeur n'est pas incorporée (« embedded ») dans un

bien ou un service. Toute organisation (quel que soit son secteur d'activité) propose une offre de services (a « service offering »), susceptible de créer de la valeur pour le client. Ainsi, l'offre de valeur n'est pas une création de valeur par le prestataire pour le compte de son client, mais elle est une proposition de valeur (« value proposition »), autrement dit un potentiel, une promesse qui attend de se concrétiser. C'est le client lui-même qui va concrétiser ce potentiel de valeur par l'usage qu'il fera de l'offre de service (« service offering »). Il y a donc « co-crédation de valeur » par le client. Le mécanisme de cette co-crédation réside dans une activité d'intégration de ressources (« resource integration »), consistant, pour le client, à compléter et modifier la proposition de valeur du prestataire par ses propres ressources, en particulier liées à son expérience. Il faut noter que, bien qu'elle oppose une logique de services à une logique de biens, la SDL ne s'inscrit pas dans une perspective de type D, mais bien de type I : elle fournit en effet un cadre général pour comprendre la co-crédation de valeur, qui s'applique aux biens comme aux services. Si, contrairement à ce que sa dénomination pourrait laisser croire, l'approche SDL est bien une *approche intégratrice* des biens et des services, nous verrons que la PSDL (Public Service-Dominant Logic), c'est-à-dire l'application de la SDL aux services publics (Osborne et al., 2013) hésite entre intégration et démarcation. En effet, l'idée initiale poursuivie par les promoteurs de la PSDL (PSDL version 1) est d'intégrer les services publics dans l'approche SDL générale. Mais, on constate, dans les travaux les plus récents, une tendance au renoncement progressif à la perspective générale d'intégration/synthèse pour lui substituer, tout d'abord, une perspective d'intégration assouplie (c'est-à-dire prenant en compte certaines spécificités des services publics : PSDL version 2), puis, une véritable perspective de démarcation (de dés-intégration), la PSL, Public Service Logic (Osborne, 2018), insistant sur les différences entre les services publics, d'une part, et les biens et services marchands, d'autre part.

Tableau 1 : La grille analytique ADI dans les « Service Studies » et les « Service Innovation Studies »

Perspective des « Service Studies » et des « Services Innovation Studies »	Nature ou approche du produit	Nature ou approche de l'innovation	Exemples de constructions théoriques
Assimilation	<ul style="list-style-type: none"> Le service est envisagé comme un bien Fonction de production Industrialisation du service 	<ul style="list-style-type: none"> Perspective industrialiste et technologiste Centrage sur l'innovation technologique 	<ul style="list-style-type: none"> Fonction de production Goods-Dominant Logic (GDL)
Démarcation	<ul style="list-style-type: none"> Le service a des spécificités (caractéristiques techniques intrinsèques) qui le différencient des biens Le service comme opération de changement d'état d'un support 	<ul style="list-style-type: none"> Perspective servicielle L'innovation dans les services a des spécificités. • Il faut mettre également en évidence les formes cachées ou invisibles de l'innovation (innovation non technologique) 	<ul style="list-style-type: none"> Paradigme IHIP Public-Service Dominant Logic 2 (PSDL 2)⁴ Public Service Logic (PSL)

⁴ La PSDL 2 est en réalité une forme intermédiaire entre Démarcation et Intégration. Tout en s'inscrivant dans la perspective intégratrice qui caractérise la SDL, elle met l'accent sur certaines spécificités des services publics. Elle pourrait donc tout aussi bien constituer un exemple de construction théorique illustrant la perspective d'intégration.

Intégration	<ul style="list-style-type: none"> • Tout est service • Servitisation des biens • Construire un modèle unificateur du produit (biens et services) 	<ul style="list-style-type: none"> • Perspective de synthèse • Construire un modèle unificateur de l'innovation dans les biens et les services, qui couvre toutes les formes de l'innovation (technologiques et non technologiques) 	<ul style="list-style-type: none"> • Systèmes produits-services • Approches en termes de caractéristiques • Service-Dominant Logic (SDL) • Public-Service Dominant Logic 1 (PSDL 1) • Economie des fonctionnalités • Economie de l'expérience • « Service science »
--------------------	--	---	--

1.1.2 La grille ADI et la question de l'innovation

Au sein des « Service Studies », le champ des « Service Innovation Studies » s'est structuré lui aussi autour de trois⁵ perspectives théoriques qui traduisent des positionnements analytiques différents vis-à-vis du champ traditionnel des « (Industrial) Innovation Studies » : assimilation, démarcation et intégration (Gallouj, 1994, 1998 ; Gallouj et Weinstein, 1997 ; Coombs et Miles 2000 ; Droege et al., 2009). (cf. Tableau 1).

- La perspective d'*assimilation* est une perspective *industrielle et technologiste*. Elle postule l'hypothèse de la similitude de l'innovation dans l'industrie et les services. Elle envisage ainsi l'innovation dans les services dans les mêmes termes que l'innovation industrielle, en mettant essentiellement l'accent sur ses relations aux systèmes techniques. La perspective assimilationniste est également une perspective de *subordination* des services vis-à-vis de l'industrie en termes d'innovation. En effet, elle considère que, pour l'essentiel, les innovations technologiques à l'œuvre dans les services proviennent des secteurs industriels et font l'objet d'un processus d'adoption.
- La perspective de *démarcation* est une perspective *servicielle et non technologiste*. Sans bien entendu renoncer aux innovations technologiques, elle met l'accent quant à elle sur les spécificités des services et de l'innovation dans les services en cherchant à identifier des activités d'innovation invisibles aux appareillages économiques traditionnels (assimilationnistes).
- Enfin, *la perspective intégratrice entend réaliser la synthèse entre les deux perspectives précédentes*, en élaborant des constructions théoriques qui soient en mesure de prendre en compte les biens comme les services, l'innovation technologique comme l'innovation non technologique.

Comme nous le verrons dans les paragraphes qui suivent, les positionnements analytiques que traduisent l'assimilation, la démarcation et l'intégration sont implicitement présents dans les discussions des trois paradigmes de l'administration publique.

⁵ Une quatrième perspective « l'inversion » (Gallouj, 2010) n'est pas prise en compte ici. Elle rend compte du rôle actif que jouent les services intensifs en connaissances dans l'innovation des autres secteurs économiques. Ces services ne sont pas dominés par l'industrie (position implicite dans l'approche assimilationniste), mais ils peuvent être au contraire dominants en matière d'innovation et de connaissances (inversion du rapport de force).

1.2. Les trois paradigmes de l'administration publique : le produit

Les « Public Services Studies » se sont construites sur la base de trois paradigmes qui reflètent des conceptions différentes du mode de *coordination* privilégié, de la *nature du produit*, du *mode d'organisation de la production* et du *mode d'évaluation de la performance* : l'administration publique traditionnelle (APT), le nouveau management public (NMP), la nouvelle gouvernance publique (NGP). Ces trois paradigmes se succèdent historiquement sans nécessairement s'exclure. Ils peuvent être mis en parallèle (quoique de manière non homothétique) avec le cadre analytique ADI des « Service Studies » (cf. Tableau 2).

Tableau 2 : Les trois paradigmes de l'administration publique et les perspectives des « Services Studies » correspondantes

Paradigme de l'administration publique	Mode de coordination, institution	Nature du produit	Mode d'organisation de la production	Mode d'évaluation de la performance	Perspective des « Service Studies » correspondantes
Administration publique traditionnelle (APT)	<ul style="list-style-type: none"> L'organisation, la bureaucratie, la hiérarchie (gouvernance verticale), le monopole Le contrôle des processus 	<ul style="list-style-type: none"> Services standardisés, le service public comme bien ou quasi-produit 	<ul style="list-style-type: none"> Top-down, standardisation des tâches, lean management, mécanisation Rôle du citoyen : Le citoyen est un usager/consommateur passif. Le citoyen est un « client » (au sens anglo-saxon). Il peut néanmoins exprimer ses préférences dans le champ politique (élection) 	<ul style="list-style-type: none"> Monde industriel : output, productivité, efficience Risque : système de mesure de la performance démotivant. 	<ul style="list-style-type: none"> Assimilation simple du service public à l'industrie : industrialisation Goods-Dominant Logic
Nouveau Management Public (NMP)	<ul style="list-style-type: none"> Le marché, la concurrence, la privatisation, l'internalisation (« contracting in ») et l'externalisation (« contracting out »)) Le contrôle des résultats 	<ul style="list-style-type: none"> Le service public comme « bien » ou quasi-produit marchand 	<ul style="list-style-type: none"> Top-down, rôle des agents en contact Rôle du citoyen : Les usagers/citoyens sont des clients au sens de « customers », qui peuvent choisir librement le service et mettre en concurrence différents services publics 	<ul style="list-style-type: none"> Monde marchand et financier : outcomes, coûts, revenus (peut-être aussi monde domestique : volonté de fidéliser les clients (customers) Risque : système de mesure de la performance démotivant 	<ul style="list-style-type: none"> Double assimilation du service public à l'industrie (industrialisation) et au marché (marketisation) Goods-Dominant Logic et Market-Dominant Logic
Nouvelle Gouvernance Publique (NGP)	<ul style="list-style-type: none"> Le réseau, le partenariat multi-agents (la gouvernance horizontale) 	<ul style="list-style-type: none"> Le service public comme service 	<ul style="list-style-type: none"> Collaboration dans la production (co-production), réseaux de production Rôle du citoyen : Les usagers sont 	<ul style="list-style-type: none"> Evaluation multicritère : différents systèmes de valeur, complémentaires ou concurrents 	<ul style="list-style-type: none"> Intégration : Public Service-Dominant Logic 1 (PSDL 1). La PSDL 1 est une généralisation de

	<ul style="list-style-type: none"> • La confiance et la réciprocité 		coproducteurs	Prendre en compte tous les aspects de la performance : différents mondes (y compris celui de la créativité et de l'innovation), prendre en compte les horizons temporels (performance directe/immédiate, performance indirecte/médiate)	<p>la SDL aux services publics</p> <ul style="list-style-type: none"> • Intégration/Démarcation (intégration démarcative) : centrage sur certaines spécificités des services publics dans un contexte général d'intégration. Public-Service Dominant Logic 2 (PSDL 2). • Démarcation plus poussée : Public Service Logic (PSL)
--	--	--	---------------	---	---

1.2.1 Administration publique traditionnelle et produit

Dans le paradigme de l'administration publique traditionnelle (APT), les *institutions ou modes de coordination* privilégiés sont l'organisation, la bureaucratie, la hiérarchie, le monopole et le contrôle des processus.

Dans cette perspective traditionnelle, c'est la logique industrielle ou logique d'*industrialisation/assimilation* qui prévaut (« Goods-Dominant Logic »). Cette logique recouvre trois facettes différentes et complémentaires en termes i) de nature du produit ii) d'organisation du travail, iii) et d'évaluation de la performance.

Les services publics sont envisagés comme des *quasi-produits matériels*. En dynamique, l'*assimilation/industrialisation* désigne ainsi une productification du service public. Etroitement liée à l'évolution de l'organisation du travail (voir ci-dessous), celle-ci peut prendre deux formes différentes. La première a pour objectif de gommer les spécificités des services (publics), d'en faire des quasi-produits homogènes, libérés des caractéristiques techniques intrinsèques des services que sont l'intangibilité, l'interactivité et l'immédiateté et de leurs conséquences sur la nature du produit. L'industrialisation signifie, dans ce cas, le renoncement au traitement de cas qui ne sont pas des cas-types. La seconde forme de productification consiste, d'une certaine manière, à transformer le service intangible en un bien matériel, en substituant à la relation humaine des dispositifs techniques utilisables à domicile, dans le cadre général de ce qui est appelé la transformation digitale des services publics. Ainsi, les services publics s'inscrivent eux aussi dans la société du self-service fort bien décrite, dans le cas des services marchands, par Gershuny (1978, 1983) et Gershuny et Miles (1983).

En termes d'*organisation du travail*, l'assimilation/industrialisation des services (publics) signifie la mise en œuvre d'un mode de production fordiste centré sur une standardisation poussée des procédés, leur mécanisation, une forte spécialisation des tâches (division du travail), sous la houlette de spécialistes de la technostructure ayant pour mission de concevoir l'organisation, de standardiser et de contrôler les tâches. Les produits sont conçus uniquement du point de vue de l'offre, dans le cadre d'une *logique verticale (top-down)*, fondée sur le contrôle. Le haut de la hiérarchie de l'administration (la technostructure) conçoit des produits standard que les employés de base délivrent à des citoyens envisagés comme des usagers (« clients » au sens anglo-saxon du terme, c'est-à-dire par opposition à « customer »). Ces derniers sont des consommateurs passifs, qui n'interviennent pas dans la conception et la production de ces produits⁶. La mise en œuvre dans les services publics de ce qu'on appelle le « service design » (qui recommande l'élaboration de maquettes de la prestation de service : « flowcharting », « blueprinting ») s'inscrit dans cette facette de l'industrialisation (Shostack, 1984 ; Lovelock, 1992 ; Kingman-Brundage, 1992).

En termes de critères d'*évaluation de la performance*, c'est la productivité, indicateur du monde industriel et technique⁷ (monde des volumes et des opérations techniques) qui prédomine. Cet indicateur, il faut le noter, surtout dans un environnement de service public, peut s'avérer démotivant car il ne prend pas en compte ou s'efforce de réduire les éventuels efforts réalisés dans d'autres mondes de la performance, par exemple, le monde domestique (celui des relations interpersonnelles et des services sur mesure)... Ce système de mesure de la performance peut être donc préjudiciable en termes de dynamique d'innovation.

1.2.2 Le Nouveau Management Public et le produit

Dans le Nouveau Management Public (NMP), l'élément central est l'intrusion du rationalisme économique et de la logique marchande dans le service public. *Le marché prend le pas sur la hiérarchie comme mode de coordination*. Certains services publics sont appelés à être privatisés ou sous-traités, les autres à se soumettre à une logique de concurrence avec des prestataires privés ou publics conduisant à se disputer un usager/citoyen, qui devient un client (*customer* au sens anglo-saxon). Le NMP favorise également la montée en puissance des partenariats public-privé avec l'idée que l'acteur privé exercera une influence bénéfique sur l'acteur public. Il favorise également l'établissement d'entreprises sociales (« social entreprises ») qui sont des organisations hybrides (« hybrid organisations »), dans lesquelles la logique publique initiale est confrontée à d'autres logiques institutionnelles (logique marchande essentiellement ici, mais aussi logique de société civile) (Vickers et al., 2017). Dans cette perspective générale, le NMP est édifié sur les trois principes suivants : une formulation très précise des objectifs à atteindre, l'établissement de « contrats de gestion » incitatifs à la performance, la constitution de « centres de coûts » indépendants (contrôle budgétaire décentralisé). Le NMP transpose au secteur public des techniques de management à l'œuvre

⁶ L'endroit où ils peuvent néanmoins, dans une certaine mesure, exprimer leurs préférences, leurs insatisfactions et désirs est le champ politique (les élections).

⁷ Nous reviendrons plus en détail sur cette approche de la performance en termes de mondes, dans une perspective conventionnaliste, dans le paragraphe 3.2.5.

dans le secteur privé⁸. Le contrôle (des résultats ici) reste un élément central de ce paradigme.

En ce qui concerne la *nature du produit*, dans le NMP, le service public continue d'être abordé comme un bien (un produit matériel), mais la logique industrielle (logique d'industrialisation/assimilation), toujours présente, est accompagnée d'une logique marchande prééminente (markétisation). On assiste donc à une *double assimilation* du service public au bien industriel et au service marchand. Mais, c'est la dimension d'assimilation marchande qui prévaut ici.

L'organisation du travail reste de type top-down, même si les agents en contact jouent un rôle accru. Les préférences des citoyens, qui sont désormais considérés comme des « customers », sont prises en compte, en particulier parce que ceux-ci peuvent désormais choisir librement certains services et mettre en concurrence différents services publics, voire des services publics avec des services privés. Cependant, dans ce paradigme, la coproduction du service par le client n'est pas véritablement recherchée.

En termes de critères d'évaluation de la performance, les mesures de résultats (outcome) sont préférées aux mesures d'output. Le NMP s'inspire du monde marchand, c'est-à-dire du monde des valeurs monétaires et financières (dont les indicateurs sont, par exemple, les coûts, les rendements, la valeur ajoutée, les revenus). Il s'inspire peut-être aussi, dans une certaine mesure, de ceux du monde domestique ou relationnel (le monde des relations interpersonnelles fondées sur l'empathie et la confiance), dans la mesure où il s'agit aussi de fidéliser des usagers (customers), qui sont moins captifs. Il est à noter que, de nouveau ici, comme dans l'APT, les indicateurs de performance relevant du monde financier peuvent être démotivants dans la mesure où il peuvent être en contradiction avec d'autres indicateurs : indicateurs du monde industriel et technique, indicateurs du monde social-civique (le monde de l'équité, de la justice et de l'inclusion)... Ces contradictions peuvent également être préjudiciables en termes d'innovation.

1.2.3 La Nouvelle Gouvernance Publique et le produit

Le paradigme de la Nouvelle Gouvernance Publique (NGP) envisage le service public non plus comme un produit/bien, mais *comme un service*. Elle prend appui sur la théorie des services, et en particulier sur ce que l'on appelle la « Service-Dominant Logic » — SDL (Vargo et Lusch, 2004 ; Lusch et Vargo, 2006). L'application aux services publics de la SDL est baptisée « Public Service Dominant Logic » — PSDL (Osborne et al. 2013). La conception du produit véhiculée dans la NGP par la PSDL mérite une discussion que nous avons déjà esquissée dans le paragraphe 1.1.1. En effet, dans un premier temps, la PSDL (PSDL 1) poursuit un objectif d'*intégration* des services publics à la logique service universelle (SDL), qui considère que toute activité économique (qu'elle porte sur les biens ou les services) est une « offre de service » (« service offering »). Dans un second temps, tout en continuant à s'inscrire dans une perspective générale d'intégration, la PSDL (PSDL 2) souligne certaines spécificités des services publics (traduisant une double démarcation vis-à-vis de l'industrie et des services

⁸ Cette irruption du marché dans les organisations publiques se traduit dans l'apparition d'une terminologie nouvelle au sein des administrations : « les plans d'affaires » (business plans), « la valeur ajoutée », « les produits », « la satisfaction des clients », « la réingénierie des services publics » (Rouillard et al., 2004).

marchands). On pourrait parler à ce stade d'une intégration démarcative. Il semble qu'aujourd'hui la démarcation de la PSDL vis-à-vis de la SDL soit totalement revendiquée et assumée. Elle s'exprime même sur le plan sémantique par la proposition formulée récemment par Osborne (2018) de renoncer au terme PSDL pour lui substituer le terme PSL (Public Service Logic). Comme le formule l'auteur « this term maintains the link to service, rather than product-based, theory but distances it from being simply an offshoot of SDL ». Si l'idée de se démarquer de la SDL est intéressante, en revanche le choix du terme (PSL) est peut-être discutable, dans la mesure où, par sa connotation, il semble opérer un retour au paradigme de l'administration publique traditionnelle.

Dans la nouvelle gouvernance publique (NGP), *le mode de coordination prédominant* est le réseau (la collaboration, le partenariat, en particulier le partenariat public-privé), c'est-à-dire une association de plusieurs acteurs publics et/ou privés interagissant pour la co-production du service public et la co-création de la valeur publique (Pestoff et al., 2012). Dans ce cadre, conformément à un résultat classique de l'économie et du management des services dont s'inspire ici la NGP, l'utilisateur/citoyen n'est plus seulement consommateur, il devient partenaire et co-producteur du service public (Alford, 2009 ; Thomas, 2012 ; Osborne et Stokosch, 2013). Le contrôle fait place à la confiance (trust-based management). Les relations horizontales (les réseaux) sont plus à même de résoudre les problèmes que les relations verticales (la hiérarchie), ne serait-ce que parce que les administrations publiques sont organisées autour de fonctions (exemple : logement, santé) et non de problèmes (exemple : l'exclusion sociale, la crise écologique), qui sont donc transversaux aux hiérarchies (Enjolras, 2010).

En termes de *mode d'organisation de la production*, le passage du paradigme du NMP au paradigme de la NGP marque l'importance de la co-production du service, de la co-création de valeur et le rôle du client/citoyen dans cette co-production et co-création (Osborne, 2006, 2010). Cette importance du mode résilière de fonctionnement conduit parfois à nommer ce nouveau paradigme « Networked Governance » (Kelly et al., 2002).

En termes de *performance*, la NGP est sensible à une évaluation multicritère. Cette évaluation multicritère, à la recherche d'un juste équilibre entre critères industriels/techniques, marchands, civiques, est en effet plus à même de rendre compte de la diversité des logiques institutionnelles à l'œuvre dans des systèmes multi-agents. Par ailleurs, quelque soit le critère (le registre d'évaluation), dans la NGP, la performance est envisagée selon différents horizons temporels : performance de court terme (liée à l'output) et performance de long terme (liée à l'outcome).

1.3. Les paradigmes de l'administration publique et la problématique de l'innovation

Les différents paradigmes de l'administration publique dont nous venons d'esquisser les principales caractéristiques posent, en des termes différents, la question de l'innovation dans les services publics. Ces termes sont résumés dans le tableau 3 sous l'angle de la *nature* de l'innovation et de ses *modes d'organisation*, et ils seront développés dans les paragraphes qui

suivent. Ces termes peuvent être mis en parallèle avec la grille ADI des perspectives analytiques des SIS. Comme pour l'analyse du produit, il semble ainsi qu'on puisse mettre en relation (cf. Tableau 3) l'APT avec l'assimilation industrielle, le NMP avec l'assimilation industrielle et marchande, la NGP avec l'intégration, dans un premier temps, puis la démarcation, dans un second temps.

Tableau 3 : Les paradigmes de l'administration publique, l'innovation et les perspectives des « Service Innovation Studies »

Paradigme de l'administration publique	Nature de l'innovation	Mode d'organisation de l'innovation	Perspective des Services Innovation Studies correspondante
Administration Publique Traditionnelle (APT)	<ul style="list-style-type: none"> Innovations technologiques et non technologiques de process... Innovations organisationnelles... visant à maintenir des quasi-produits homogènes Peu de nouveaux services à proprement parler 	<ul style="list-style-type: none"> Modèle linéaire d'innovation Les processus et les changements organisationnels sont mis au point par les technostructures (sortes de départements de R-D-I), les innovations technologiques sont adoptées. Les agents de base assurent la production Les citoyens consomment le service de manière passive Exclusion des citoyens (clients) des processus d'innovation 	<ul style="list-style-type: none"> Assimilation Industrialisation, Technologie, Subordination
Nouveau Management Public (NMP)	<ul style="list-style-type: none"> Innovations technologiques de process, Innovations organisationnelles et managériales Davantage de nouveaux services (quasi-produits) 	<ul style="list-style-type: none"> Modèle linéaire d'innovation (technostructure) Intrapreneuriat, entrepreneuriat public Innovation poussée par les employés (« Employee driven innovation ») Manager public comme principal responsable de l'innovation Faible participation des usagers dans les processus d'innovation, même s'ils sont incités à exprimer leurs préférences 	<ul style="list-style-type: none"> Double assimilation Industrialisation, Marketisation
Nouvelle Gouvernance Publique (NGP)	<ul style="list-style-type: none"> Conception large et ouverte de l'innovation : technologique, non technologique y compris innovation sociale : innovations de produit/service, de process et organisationnelle, innovations conceptuelles, innovations stratégiques, changements radicaux de rationalité, innovations institutionnelles (ou de gouvernance), innovation administrative, innovation rhétorique... 	<ul style="list-style-type: none"> Modèle interactif d'innovation, innovation collaborative, réseaux d'innovation impliquant de multiples acteurs publics et/ou privés ayant des responsabilités variables dans le processus d'innovation Rôle du manager public : créer les conditions favorables à la collaboration en réseau (métagouvernance) + participation opérationnelle Innovation poussée par les utilisateurs/usagers (« User-driven innovation »), les citoyens comme co-innovateurs 	<ul style="list-style-type: none"> Intégration Public Service Dominant Logic 1 (PSDL 1) Intégration/démarcation Public Service Dominant Logic 2 (PSDL 2) Démarcation Public Service Logic (PSL)

1.3.1 APT et innovation

On serait tenté de dire que c'est dans le cadre de l'APT dominante que le mythe des services publics non innovateurs s'est développé. Pourtant, l'innovation est bien réelle, même dans ce premier paradigme, ne serait-ce qu'en tant que conséquence des réformes administratives et des changements politiques.

Ces innovations s'inscrivent dans une trajectoire d'industrialisation du service, de transformation de celui-ci en quasi-produit homogène. En effet, l'APT accorde une place centrale aux innovations technologiques de process (en particulier aux TIC) introduites dans les services publics, en provenance de fournisseurs extérieurs et à la mise au point de nouveaux processus et de nouvelles modalités organisationnelles. L'innovation porte donc davantage sur les process (technologiques et non technologiques) et l'organisation avec l'objectif de fournir aux citoyens des services homogènes sur le territoire national.

Le modèle d'organisation de l'innovation à l'oeuvre est le modèle linéaire traditionnel. En effet, les nouveaux process et les changements organisationnels sont élaborés par des experts dans les technostructures des administrations publiques (jouant le rôle de véritables départements de R-D-I). Les agents de base (les agents de production), comme les citoyens/clients sont des acteurs passifs, qui n'interviennent pas ou peu dans les processus d'innovation.

Dans le cadre du paradigme de l'APT, l'innovation semble s'inscrire dans la perspective d'assimilation de la grille des SIS, dans la mesure où il s'agit de sauvegarder le caractère industriel du service public en s'appuyant sur des innovations de process en particulier (mais non exclusivement) technologiques.

1.3.2 NMP et innovation

Le paradigme du NMP a des conséquences mitigées en matière d'innovation dans les services publics (sa nature, ses modes d'organisation). Il est nécessaire de distinguer ici, d'une part, la *conception théorique* de l'innovation associée (ou associable) à ce paradigme (i) et, d'autre part, le *bilan réel* en termes d'innovation au sein de ce paradigme (ii).

(i) D'un point de vue théorique, si, tout d'abord, on s'intéresse à la *nature* de l'innovation, on peut dire que le NMP reste, pour l'essentiel, centré sur une perspective d'assimilation. Cependant, il s'agit cette fois (contrairement au paradigme de l'APT) d'une *double assimilation à l'industrie (industrialisation) et au marché (marketisation)*. Cependant, l'intérêt pour l'usager/client, s'il se traduit par un service plus adapté, ne conduit pas à une diversification de l'offre de service (une offre qui serait adaptée aux besoins particuliers de chacun). L'innovation reste essentiellement processuelle, organisationnelle et managériale. Si maintenant on s'intéresse au *mode d'organisation de l'innovation*, on peut dire que la technostructure continue de jouer un rôle important. Mais, le NMP favorise aussi certaines formes d'entrepreneuriat et d'intrapreneuriat de service public (Osborne et Gabler, 1993 ; Roberts and King, 1996). L'entrepreneur public exerce, au sein des organisations publiques, un certain nombre de compétences relatives à la résolution de problèmes, c'est-à-dire à

l'innovation. Par ailleurs, en se préoccupant du besoin de l'utilisateur envisagé comme un « *customer* » à satisfaire et non pas comme un « *client* » [au sens anglo-saxon] passif, et en favorisant des stratégies de décentralisation, le paradigme du NMP se préoccupe également d'intégrer dans les dynamiques d'innovation, les agents de base (« *employee-driven innovation* ») et, sinon les clients, du moins leurs préférences. Le citoyen n'est plus captif et passif. En tant que « *customer* », il peut mettre les services publics en concurrence entre eux et avec des prestataires privés. Par une menace crédible d'« *exit* », il peut exercer une influence sur l'adaptation/correction des services fournis. Ses préférences et ses besoins sont désormais mieux pris en compte, ce qui est source d'innovation. Mais, il n'est pas pour autant, à ce stade, un agent actif du processus d'innovation (tel que le décrivent les modèles « *user-driven* »). Si ses préférences (qu'il est incité à exprimer) sont prises en compte par l'agent public dans le processus d'innovation, il n'intervient pas véritablement lui-même dans le processus concret d'innovation. *Au total, le modèle d'innovation porté par le NMP n'est pas fondé sur la constitution de réseaux d'innovation multi-acteurs.*

(ii) Du point de vue du bilan réel (du succès) de ce paradigme en matière de soutien à l'innovation, les résultats restent mitigés. En effet, ce paradigme présente un certain nombre de caractéristiques intrinsèques qui peuvent entraver l'innovation (Sørensen et Torfing, 2013 ; Hartley et al., 2013). Ainsi, le centrage sur le management de la performance est à l'origine d'une « culture du zéro erreur », qui n'est pas favorable à l'esprit d'innovation. La logique de la concurrence entrave l'échange d'informations et de connaissances, et la transformation de l'utilisateur/citoyen en client (« *customer* ») n'est pas nécessairement synonyme d'un engagement supérieur de celui-ci dans les dynamiques d'innovation.

1.3.3 NGP et innovation

Le paradigme de la nouvelle gouvernance publique introduit quant à lui une modification significative de l'approche de l'innovation dans les services publics, du point de vue de sa nature, mais surtout de son mode d'organisation.

1.3.3.1 La nature de l'innovation

En envisageant le service public, non plus comme un bien (un quasi-produit), mais comme un service, et en s'appuyant sur la SDL, la NGP s'inscrit, tour à tour, comme nous l'avons déjà souligné, dans une *perspective d'intégration* (PSDL 1 : simple généralisation aux services publics de la SDL) et dans des *perspectives de démarcation*⁹ plus ou moins prononcées (PSDL 2, puis PSL). Quelque soit la perspective envisagée, elle se traduit, dans le domaine de l'innovation, par la prise en compte, au-delà des innovations technologiques, de formes d'innovations qui étaient auparavant invisibles à une focale strictement industrielle et technologique (assimilation). Ainsi, la NGP s'appuie sur une conception large et ouverte de l'innovation intégrant les catégories traditionnelles d'innovations de produit/service, de process et d'organisation, mais aussi des formes spécifiques mises en évidence par une littérature récente : innovations conceptuelles, innovations stratégiques, changements

⁹ Il s'agit d'une double démarcation vis-à-vis des approches industrielles et servicielles.

radicaux de rationalité, innovations institutionnelles (ou de gouvernance), innovation administrative, innovation rhétorique... (Mulgan et Albury, 2003 ; Hartley, 2005 ; Koch et al., 2005 ; Windrum et Koch, 2008 ; Becheikh et al., 2009 ; Fuglsang, 2010 ; Miles, 2013).

1.3.3.2 Le mode d'organisation de l'innovation : la montée en puissance des réseaux d'innovation dans les services publics

Mais, en ce qui concerne sa conception de l'innovation, l'élément essentiel de la NGP est son centrage sur la dimension collaborative et résiliente (Osborne, 2006, 2010). La dimension résiliente, soulignée dans le domaine de la production et de la livraison du service (cf. § 1.2.3), se décline tout naturellement au domaine de l'innovation. La NGP traduit donc le passage d'une conception linéaire et endogène des processus d'innovation dans les services publics à une conception ouverte et interactive, c'est-à-dire organisée en réseau. Dans ces réseaux d'innovation (comme d'ailleurs dans les réseaux ou partenariats de production envisagés dans le paragraphe 1.2.3), le citoyen n'est pas un consommateur passif, mais un agent particulièrement utile et actif dans le processus d'innovation.

De manière générale, la notion de réseau d'innovation (RI) peut être définie selon deux perspectives différentes, mais complémentaires : une perspective morphologique/structurelle et une perspective fonctionnelle/ontologique.

Dans la *perspective morphologique*, le réseau d'innovation est une *structure*, un mode d'organisation, qui réunit un certain nombre d'agents et les met en relation dans le but de coproduire l'innovation. Le nombre d'agents impliqués est variable et les relations en question sont plus ou moins fortes et de natures diverses (voir § 3.1). Ainsi, la notion de RI recouvre des structures méso-économiques de grande envergure qui constituent, dans un domaine et/ou un espace géographique donné, un tissu dense d'agents en interaction souvent pérenne. Mais, elle recouvre aussi des relations d'innovation collaborative (consortia, alliances stratégiques), plus limitées, dans l'espace et dans le temps et établies entre un nombre plus restreint d'agents¹⁰. C'est dans cette deuxième expression du RI que s'inscrivent le plus souvent les réseaux d'innovation qui sont envisagés dans la NGP.

Dans la *perspective fonctionnelle/ontologique*, le réseau d'innovation, c'est-à-dire la collaboration inter-organisationnelle en matière d'innovation (comme le réseau, de manière plus générale) est un (nouveau) *mode de coordination* entre agents économiques, qui se distingue des modes de coordination traditionnels que sont la hiérarchie (l'intégration à l'entreprise) et le marché. En matière d'innovation, comme dans tout autre domaine, alors que la hiérarchie est fondée sur la réduction des coûts de transaction, et le marché sur l'établissement d'un contrat explicite, le réseau s'appuie quant à lui sur la confiance, la réputation et la dépendance mutuelle entre des partenaires sélectionnés. Ce mode de coordination fondé sur la confiance est considéré comme plus efficace et plus favorable à l'innovation que les deux autres (la hiérarchie et le marché) pour plusieurs raisons. En effet, l'intégration organisationnelle ou hiérarchique (l'établissement d'un département de R-D ou d'innovation spécialisé) présente le risque d'une bureaucratisation dangereuse pour

¹⁰ Cette deuxième expression (plus limitée et plus microéconomique) du RI est souvent désignée par le concept de « réseaux multi-agents ».

l'innovation, risque fort bien décrit par Schumpeter. Ensuite, dans le cadre d'une coordination par le marché, la concurrence entrave les échanges d'informations et de connaissances, et l'établissement de contrats explicites pour des produits de recherche et d'innovation complexes et incertains comporte un risque évident en termes de protection des droits de propriété. On notera que les bénéfices du partenariat étaient déjà soulignés dans le NMP, par exemple à travers l'incitation aux Partenariats Public-Privé (PPP). Cependant, dans le cadre du NMP, le principe actif du partenariat n'est pas le partenariat en lui-même, mais l'introduction du marché. L'idée est qu'en ajoutant du privé (efficace) à du public (inefficace), on contribue à accroître la performance globale du système considéré. Dans la NGP, le principe actif des réseaux n'est pas le marché, mais la collaboration d'agents hétérogènes...

Comme le soulignent, parmi d'autres, Podolny et Page (1998, voir aussi Enjolras, 2010), d'un point de vue structural, il n'y a pas de différence entre la hiérarchie, le marché et le réseau. Toute forme organisationnelle (la hiérarchie comme le marché) est ainsi un réseau, dans la mesure où elle est constituée d'un ensemble de nœuds et de relations entre eux. La hiérarchie peut être envisagée comme un ensemble de nœuds dans lequel la plupart des liens proviennent de et se dirigent vers un nœud d'ordre supérieur, tandis que le marché apparaît alors comme un ensemble de nœuds isolés, sans liens entre eux. C'est du point de vue de la gouvernance (et non de la structure) que le réseau se distingue du marché et de la hiérarchie. Le marché est caractérisé par des échanges épisodiques, et la hiérarchie, quant à elle, par des échanges durables et l'existence d'une autorité légitime qui arbitre les conflits entre les acteurs (Podolny et Page, 1998). Le réseau est, quant à lui, une forme d'organisation dans laquelle « a collection of actors ($N \geq 2$) (that) pursue repeated, enduring exchange relations with one another and, at the same time, lack a legitimate organizational authority to arbitrate and resolve disputes that may arise during the exchange » (Podolny et Page, 1998, p. 59). On verra dans la suite de ce travail que cette définition est néanmoins contestable dans la mesure où certains réseaux peuvent être créés par et fonctionner sous la houlette d'un agent-chef d'orchestre, qui exerce une certaine autorité légitime (cf. §3.2)¹¹.

Sur le plan théorique, comme nous le développerons dans la section 2.2, le succès de la notion de réseau d'innovation tient notamment à sa position intermédiaire entre, d'une part, un cadre théorique et des conceptualisations plus larges (les analyses systémiques) et, d'autre part, des constructions théoriques plus élémentaires (les relations collaboratives

¹¹ D'un point de vue structural, il faut le noter, d'autres dispositifs de co-création de valeur dans les services publics comme les « living labs » ne se distinguent en rien des PSINs. Ils sont, en effet, également constitués de nœuds (agents) et de liens. Ce n'est pas non plus leur mode de gouvernance qui les distingue des PSINs. Les living labs peuvent en effet également se former de manière spontanée ou programmée et fonctionner de manière horizontale ou verticale. Ce qui distingue le plus les living labs des PSINs, c'est sans doute, leur *durée de vie*, la *nature des activités d'innovation collaborative* prises en charge, le *nombre d'innovations* concernées. En effet, le living lab est un arrangement institutionnel pérenne destiné avant tout à l'expérimentation, au test d'innovations nombreuses, sans cesse renouvelées. Dans un living lab, les innovations à expérimenter se succèdent, tandis qu'un PSIN est constitué pour mener à bien une innovation donnée, sur l'ensemble des étapes/activités constitutives du processus ou d'innovation (identification d'un problème, conception/développement, expérimentation, diffusion) ou sur une étape/activité particulière (par exemple l'expérimentation). Tandis qu'après la mise en œuvre d'une innovation donnée, le living lab poursuit son existence, en expérimentant d'autres innovations, le PSIN quant à lui, est appelé à d'autres destinées. Quand l'innovation a été mise en œuvre, il peut se transformer en réseau de production pour distribuer le nouveau service. Mais il peut aussi disparaître, perdre le statut de réseau, si tous les acteurs impliqués dans l'innovation ne le sont plus dans sa production/distribution.

diverses). Ainsi, le réseau d'innovation (en tant que structure méso-économique ou consortium plus limité) est l'élément constitutif de tous les concepts plus larges de la lignée systémique. A l'inverse, le concept de réseau d'innovation intègre les nombreuses avancées théoriques réalisées dans le domaine de l'innovation collaborative.

2. Variétés de réseaux d'innovation : vers une tertiarisation du concept

Comme nous l'avons souligné dans la section précédente, les changements de paradigmes dans les services publics correspondent également à des changements dans les perspectives analytiques privilégiées pour aborder la question de l'innovation (sa nature et ses modes d'organisation). En passant du paradigme de l'administration publique traditionnelle au paradigme du nouveau management public, puis à celui de la nouvelle gouvernance publique, on est ainsi passé d'une perspective d'assimilation (industrielle puis marchande) à une perspective d'intégration et de démarcation et le modèle linéaire endogène a de plus en plus laissé place au modèle collaboratif ou en réseau.

Le paradigme de la nouvelle gouvernance publique, qui se diffuse dans la plupart des économies développées, est fondé sur l'hypothèse selon laquelle *la collaboration multi-acteurs, autrement dit le réseau* est un mode de coordination particulièrement efficace pour « produire » l'innovation dans les services publics (perspective sectorielle) ou de service public (perspective fonctionnelle). C'est cet arrangement institutionnel que nous appelons « Réseau d'innovation de Service(s) Public(s) » (RISP). *La notion de RISP met en relation deux éléments « public service » et « innovation network » pour traduire la configuration dans laquelle des collaborations entre agents (des réseaux) se nouent en vue de produire de nouveaux services publics.* Mais, d'autres relations existent entre ces deux termes, qui traduisent des types de réseaux différents : les réseaux d'innovation traditionnels (RIT) dans lesquels l'agent public joue un certain rôle, les réseaux d'innovation public privé dans les services (RIPPS), configuration moins connue, qui place les services (marchands et non marchands) et l'innovation dans les services (marchands et non marchands) au cœur des réseaux d'innovation.

Dans cette deuxième partie, nous mettons en perspective ces différentes expressions anciennes ou nouvelles des RI (RIT, RIPPS, RISP et RISPIS). Nous analysons ainsi comment le déplacement de la focale analytique des RIT aux RISP (et RISPIS) en passant par les RIPPS traduit ce qu'on peut appeler une tertiarisation du concept de RI. Cette tertiarisation qui traduit la montée en puissance des services dans les RI se reflète bien entendu dans un élargissement des formes de l'innovation prises en compte (l'innovation technologique, mais aussi toute autre forme d'innovation), et des modes d'organisation de l'innovation pris en compte (les modes formels et linéaires, mais aussi les modes informels et interactifs).

Cette partie est ainsi organisée en trois sections. Dans la section 1, nous proposons une cartographie générale de ces différentes expressions des réseaux d'innovation permettant en particulier de les comparer sous l'angle morphologique et fonctionnel et d'identifier les relations qu'ils entretiennent entre eux. Les sections suivantes 2 et 3 sont consacrées à une discussion plus approfondie des RIT et des RIPPS. Une analyse plus détaillée des RISP est quant à elle proposée dans toute la partie 3 de ce travail.

2.1. Une cartographie générale des différentes expressions des réseaux d'innovation : RIT, RIPPS, RISP et RISPIS

La notion de réseau d'innovation est, comme nous l'avons déjà souligné, définie selon deux perspectives complémentaires : l'une fonctionnelle, l'autre morphologique. Dans la perspective fonctionnelle, le réseau d'innovation est défini comme un mode de coordination entre agents économiques, jugé plus efficace que le marché ou la hiérarchie. En effet, il contribue à déjouer le risque de bureaucratisation de l'innovation qui guette la hiérarchie et le risque de divulgation de secrets stratégiques qui caractérise le marché. Dans la perspective structurale ou morphologique, le réseau d'innovation est défini comme un dispositif de mise en collaboration d'acteurs multiples autour d'un objectif commun : l'innovation. Tandis que la gouvernance de la hiérarchie est fondée sur une autorité centrale, que celle du marché est fondée sur le contrat, celle du réseau d'innovation quant à lui se fonde sur la confiance, la réputation et la dépendance mutuelle entre des partenaires sélectionnés

La notion de réseau d'innovation a connu un grand succès dans la littérature, succès qui se manifeste sur le plan théorique, méthodologique, empirique et politique (cf. Gallouj et al., 2013). Ce succès, qui est celui de ce que l'on appelle ici les réseaux d'innovation traditionnels (RIT), se confirme, d'une certaine manière, par la généralisation de ce concept à des contextes socioéconomiques nouveaux (les services, les services publics) et l'apparition de formes nouvelles de réseaux d'innovation à savoir : les réseaux d'innovation publics privés dans les services (RIPPS) mis en évidence dans le cadre du projet européen ServPPIN (Gallouj et al., 2013) (voir note de bas de page n°1), les réseaux d'innovation de service public (RISP) et les réseaux d'innovation de service public pour l'innovation sociale (RISPIS) discutés dans le cadre du projet COVAL. Il s'agit, dans cette première section de tenter de rendre compte, de manière générale, d'un point de vue morphologique (ou structural) et fonctionnel, de ces différentes formes de réseau d'innovation et des relations éventuelles qu'elles entretiennent entre elles. On s'intéresse également à leur degré de reconnaissance par l'analyse économique.

2.1.1 Les différentes formes de réseau d'un point de vue morphologique et fonctionnel

Les différents types de réseaux d'innovation considérés à savoir les RIT et les RIPPS tout comme les RISP et les RISPIS peuvent être décrits, de manière générale, à travers les différentes variables suivantes : les types d'agents impliqués dans le réseau, le rôle joué par l'agent public (l'administration publique), la nature de l'innovation visée et le secteur principal concerné par l'innovation (cf. Figure 1).

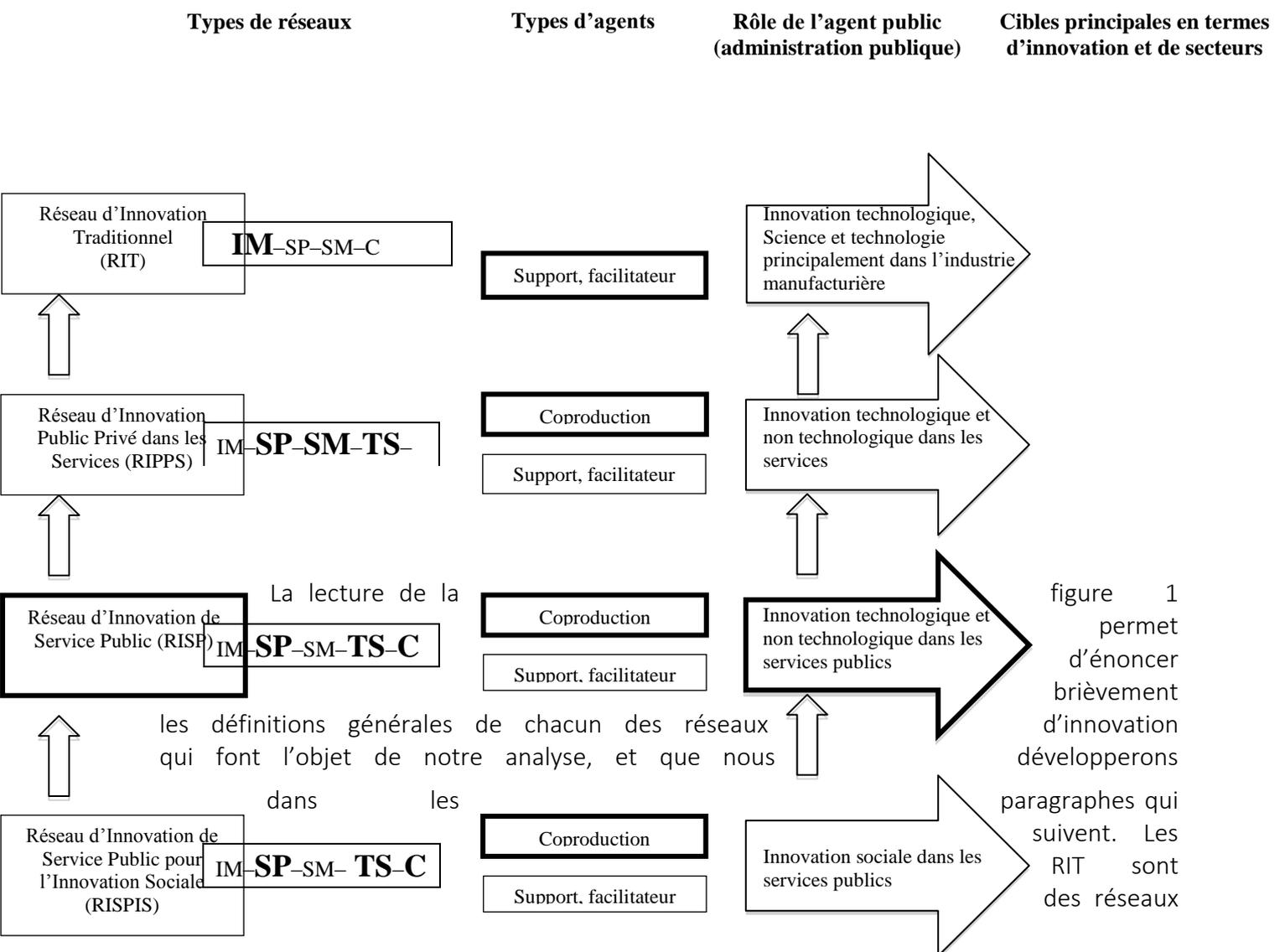
Les acteurs impliqués dans le réseau peuvent appartenir aux différents secteurs suivants : le secteur de l'industrie manufacturier (IM), le secteur des services publics (SP), le secteur des services marchands (SM), le Tiers secteur (TS) constitué d'associations, d'organisations non gouvernementales (ONG), d'organisations bénévoles, d'entreprises sociales, de coopératives, de sociétés mutualistes. Le réseau peut également faire intervenir des individus (C) envisagés sous différentes facettes : citoyens individuels, utilisateurs et en particulier utilisateurs d'avant garde (« lead users »), consommateurs. En théorie, des acteurs appartenant à chacune de ces catégories (IM, SP, SM, TS, C) peuvent intervenir, d'une manière ou d'autre,

dans chacun des types de réseaux envisagés. Mais, en réalité, en fonction du type de réseau considéré, certains de ces secteurs ou agents sont prédominants dans le réseau. Ils figurent en caractère gras et agrandi dans la figure 1.

Ces réseaux peuvent avoir pour objet la réalisation d'innovations de formes différentes (innovations technologiques et/ou non technologiques), d'ampleur différente (innovation incrémentale ou radicale, innovation simple ou innovation complexe/architecturale), de sources différentes (innovation adoptée ou innovation produite). Ces innovations peuvent être destinées à des secteurs différents (industrie manufacturière, services marchands, services publics).

L'agent public (en fait l'administration publique) peut y jouer deux rôles différents, de manière exclusive ou conjointe : d'une part, un rôle de coproduction de l'innovation à proprement parler et, d'autre part, un rôle de soutien/facilitateur de l'innovation ou de la constitution du réseau.

Figure 1 : Différents types de réseaux d'innovations : RIT, RIPPS, RISP, RISPIS



La lecture de la figure 1 permet d'énoncer brièvement les définitions générales de chacun des réseaux d'innovation que nous développerons dans les paragraphes qui suivent. Les RIT sont des réseaux

centrés sur l'industrie manufacturière et l'innovation technologique – l'innovation visible – et dans lesquels l'administration publique n'est pas coproductrice de l'innovation, mais facilitatrice. Les RIPPS, sont des systèmes de collaborations centrés sur les services, la collaboration public-privé et ouverts à l'innovation non technologique. Les RISP sont quant à eux centrés sur l'innovation dans les services publics. Les principaux acteurs de ce type de réseaux sont les citoyens, les organisations du secteur public et du tiers secteur. Les RISPIS, enfin, sont une sous-catégorie particulière de RISP dédiée à l'innovation sociale.

2.1.2 La visibilité des différents types de réseaux et les relations entre eux

Les différents types de réseaux envisagés, qui ne sont pas indépendants les uns des autres, peuvent être caractérisés par leur degré de visibilité, c'est-à-dire de reconnaissance par l'analyse économique. Les réseaux d'innovation traditionnels constituent ainsi le côté émergé de l'iceberg des réseaux d'innovation (cf. Figure 2), alors que les autres types de réseaux d'innovation, moins connus, sont immergés.

Le concept de réseau d'innovation traditionnel a ainsi connu un énorme succès depuis une trentaine d'années et il a donné lieu à une très abondante littérature. Ce succès s'explique, comme nous le développerons dans la section 2.2, par la simplicité du concept, sa puissante force heuristique et sa capacité à s'inscrire dans d'autres concepts plus larges (le concept de système d'innovation sous ses nombreuses déclinaisons), mais aussi à enrôler des concepts moins larges relatifs en particulier aux différentes modalités des processus d'apprentissage et aux dynamiques d'innovation collaborative.

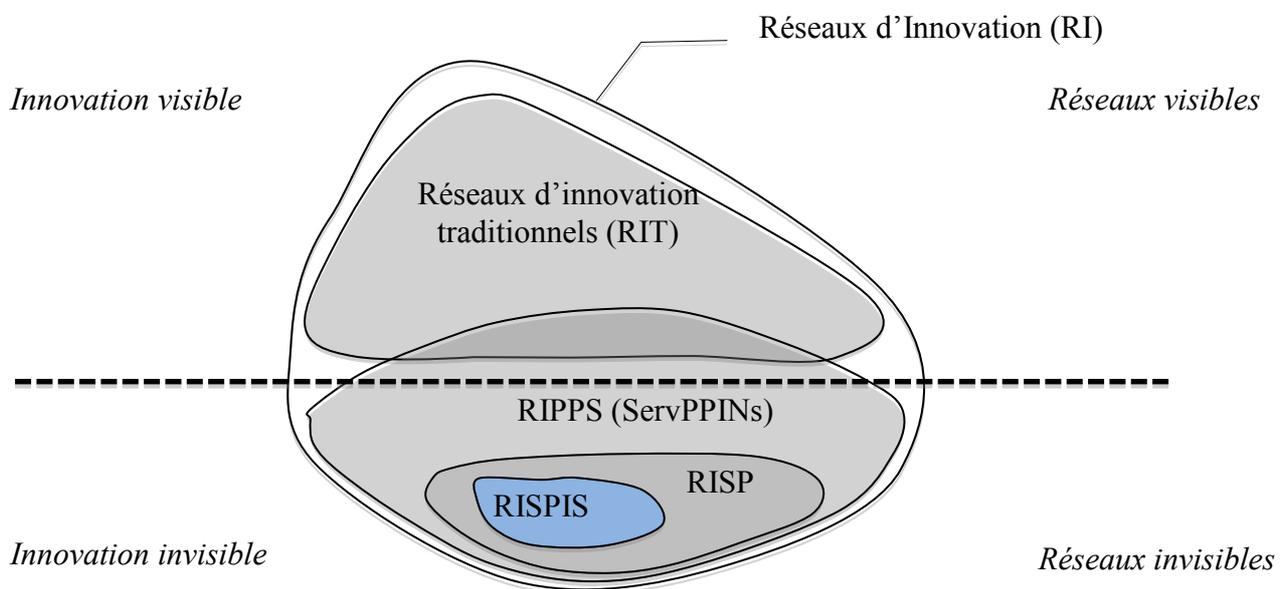
L'élargissement des réseaux d'innovation aux services et à l'innovation de service a fait l'objet d'une attention plus récente (cf. Gallouj et al., 2013). Pour l'essentiel, les RIPPS sont restés invisibles à l'analyse économique (partie immergée de l'iceberg dans la figure 2). Il existe néanmoins un certain nombre d'exceptions qui correspondent à des réseaux d'innovation centrés sur les services marchands et/ou non marchands, mais focalisés avant tout sur l'innovation technologique. Les exceptions les plus évidentes sont les réseaux d'innovation constitués dans le domaine de la santé (Djellal et Gallouj, 2007). Mais il en existe d'autres dans le domaine du transport, du tourisme, de la défense, des services de télédiffusion (le projet ServPPIN en fournit un certain nombre d'études de cas). Cette partie « visible » des RIPPS est illustrée par la partie émergée du bloc RIPPS, qui comme on peut le constater dans la figure 2, chevauche le bloc des RIT.

La littérature consacrée aux RISP et aux RISPIS est la moins abondante. Elle est encore dans ses balbutiements (Sørensen et Torfing 2010). Ce gap dans la littérature peut s'expliquer par l'existence d'une certaine méfiance vis-à-vis de notions (collaboration, partenariat, réseau) qui, dans le cas d'innovations immatérielles, non spectaculaires, frugales, qui caractérisent les RISP et les RISPIS, peuvent apparaître non pas comme des dispositifs d'innovation souhaitables et performants, mais comme de simples outils rhétoriques (Atkinson, 1999 ; Hastings, 1996 ; Lyon 2013). Il en va tout autrement pour les réseaux d'innovations traditionnels, qui sont pris au sérieux parce qu'ils ont vocation à concevoir et mettre en œuvre des innovations industrielles et technologiques sophistiquées, fondées sur la R-D.

Identifier et caractériser les RISP, ce qui est l'objet de la troisième partie de ce travail, c'est aller au-delà de la simple rhétorique de la coopération, de la collaboration ou du partenariat.

Les différents types de réseaux d'innovation ne sont pas indépendants les uns des autres (cf. Figure 2). Ainsi, il existe, comme nous l'avons déjà souligné, une intersection entre les RIT et les RIPPS. Elle correspond à certains RIPPS qui sont centrés sur l'innovation technologique. Les RISPIS sont quant à eux une sous-catégorie de RISP dont la cible est l'innovation sociale dans les services publics. Ces deux formes de réseaux d'innovation constituent elles-mêmes des sous-catégories de RIPPS.

Figure 2 : L'iceberg des réseaux d'innovation



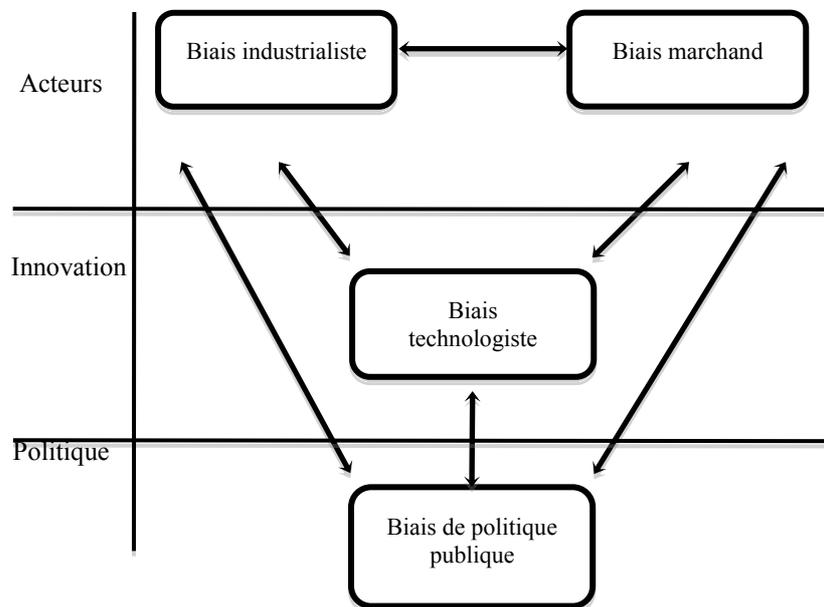
2.2 Les réseaux d'innovation traditionnels (RIT)

Les réseaux d'innovation traditionnels sont des systèmes de collaboration multiagents, d'envergure variable, dédiés à l'innovation technologique. Ils ont fait l'objet d'une abondante littérature, depuis plusieurs décennies. Le succès indéniable de ce concept de réseau d'innovation traditionnel s'explique de différentes manières (Gallouj et al. 2013). Il s'explique tout d'abord, sur le plan théorique, par la grande simplicité et la grande capacité heuristique du concept. En effet, un réseau d'innovation semble n'être rien d'autre qu'un ensemble de nœuds et de liens en interaction. La forte portée théorique de ce concept est, par ailleurs, renforcée par sa capacité à s'inscrire dans des concepts eux-mêmes particulièrement populaires, en particulier les concepts de systèmes d'innovation sous leurs différentes

manifestations (systèmes locaux, régionaux, nationaux, systèmes sociaux, sectoriels, milieux innovateurs, de districts technologiques, de technopoles ou de clusters). Les réseaux (d'innovation) constituent en effet, le composant élémentaire de ces concepts (Grabher, 2006 ; Glückler, 2007 ; Phlippen et van der Knaap, 2007 ; Freeman, 1987 ; Carlsson et Stankiewicz, 1991 ; Amable et al., 1997). La forte portée théorique doit également beaucoup à la capacité de ce concept à intégrer lui-même d'autres concepts (apprentissage, capacité d'absorption, économies d'échelle, d'envergure, d'agglomération, coûts de transaction, externalités de réseau...) et d'autres théories : les théories de l'innovation ouverte (« open innovation ») (Chesbrough, 2003), de l'innovation poussée par les employés (« employee driven-innovation ») (Kesting et Ulhoi, 2010), des utilisateurs virtuels et des contenus créés par les utilisateurs (« virtual users and user-created content ») (Dahan et Hauser, 2001), des communautés d'innovation (« innovation communities ») (Tuomi, 2002 ; Franke et Shah, 2003 ; Bartl et al. 2004), mais surtout de l'innovation poussée par les utilisateurs (« user-driven innovation ») (Von Hippel, 1986), qui décrit les besoins, les préférences, les expériences et les compétences des utilisateurs comme facteurs essentiels des dynamiques d'innovation. Le succès du concept de réseau d'innovation traditionnel s'explique également par sa portée opérationnelle et politique. En effet, la notion de réseau d'innovation et la notion associée de système d'innovation, sous ses multiples formes, donnent lieu à des dispositifs intéressants de cartographie des dynamiques d'innovation dans des logiques d'établissement d'état des lieux (d'audit), de comparaison des performances et de benchmarking. Le concept de réseau d'innovation est également au cœur de nombreuses politiques publiques de soutien à l'innovation à différents niveaux (supra-national, national, régional, local). Ainsi, les notions de systèmes nationaux d'innovation (SNI) et les réseaux qui les constituent continuent d'être au cœur des politiques d'innovation nationales et européennes. Les notions de systèmes régionaux d'innovation (SRI) et de clusters (comme hier celles de milieux innovateurs ou de districts industriels) sont aujourd'hui à la base des politiques locales, mais aussi nationales dans de nombreux pays, même si elles peuvent y prendre des noms différents : « pôles de compétences » en Allemagne, « clusters de connaissances » et « clusters industriels » au Japon, « pôles de compétitivité » en France.

Les réseaux (mais aussi les systèmes d'innovation), tels qu'ils ont été théorisés et expérimentés, présentent cependant un certain nombre de faiblesses, en particulier quand on se place dans la perspective d'une économie des services et du développement durable. Ces faiblesses concernent la nature des parties prenantes dans le réseau et la nature de l'innovation. Elles traduisent trois biais (industrielle, marchand et technologiste), qui ne sont pas indépendants les uns des autres et qui concourent à un quatrième biais en termes de politique publique (voir Figure 3).

Figure 3 : Les biais caractérisant les RIT



Les réseaux d'innovation traditionnels (RIT) sont caractérisés par un biais industriel, technologique et marchand. En effet, les agents dominants au sein de ces réseaux appartiennent généralement au secteur industriel (IM) et au secteur marchand, et les cibles principales du réseau sont des innovations technologiques à forte dimension de R-D scientifique et technique (cf. figure 1). La prééminence des agents appartenant au secteur industriel et marchand ne signifie pas que les agents appartenant à d'autres secteurs sont totalement absents de ces réseaux, mais que leur « rôle » est moindre.

Ainsi, certains services marchands (MS) peuvent intervenir dans les RIT. Mais, le spectre des services marchands concernés se réduit le plus souvent aux Knowledge Intensive Business Services (KIBS) : consultants de tous types et services financiers (banques d'affaires ou business angels). Les autres types de services sont le plus souvent absents des réseaux. Par ailleurs, par le rôle qu'ils y jouent, ces KIBS ne sont pas au cœur du réseau : en effet, le plus généralement, ils n'exercent qu'une activité de support, de soutien à des firmes industrielles qui sont les agents principaux (centraux).

De même, même si les RIT sont dominés par une logique marchande, des acteurs du service public interviennent aussi fréquemment. Cependant, de nouveau ici, comme pour les services marchands, le spectre des services publics concernés et, pour certains d'entre eux, leur champ d'action en matière d'innovation sont limités. En effet, les services publics concernés se limitent à deux groupes : les universités et les laboratoires de recherche publics, d'une part, et les administrations publiques locales, régionales ou nationales, d'autre part. Les fonctions attribuées à chacun de ces groupes dans les RIT sont bien connues et documentées : il s'agit, dans le premier cas, pour les organismes publics de recherche en sciences et techniques (centres de recherche, universités), de *participer à la production* de l'innovation technologique en amont (recherche fondamentale et appliquée), et, dans le

deuxième cas, pour l'administration publique d'assurer la méta-gouvernance, c'est-à-dire de *promouvoir un environnement favorable* à l'innovation et à la formation de partenariats : création d'un environnement juridique favorable, soutien financier, incitation au rapprochement des firmes industrielles avec des universités et centres de recherche. Il est important de souligner que le biais technologiste et marchand qui caractérise les RI traditionnels ne permet pas d'envisager une éventuelle activité d'innovation propre aux administrations publiques qui serait le fruit d'une collaboration entre différents agents. Rendre compte de l'innovation dans les services publics ou de service public à proprement parler et de la manière dont elle peut également émerger de réseaux, telle est la finalité des RISP et des RISPIS que nous envisagerons dans la troisième partie de ce travail.

Au total, la triade firme industrielle (producteur de l'innovation), recherche publique (co-producteur de l'innovation) et administration publique (promoteur de l'innovation), constitue la forme privilégiée du RI traditionnel. Elle a fait l'objet de nombreuses modélisations théoriques. Tel est le cas, par exemple, du modèle au titre évocateur de la « triple hélice » (Etzkovitch et Leydesdorff, 2000), qui décrit les processus de production de connaissances dans des réseaux hybrides associant, entreprises, universités et agences gouvernementales. Tel est le cas également du « mode 2 » de Gibbons et al. (1994, voir aussi Gibbons, 2000), qui décrit un réseau d'acteurs hétérogènes, interagissant pour trouver des solutions aux problèmes technologiques posés par l'industrie. C'est la firme industrielle qui est le centre de ces modes collaboratifs de production de la connaissance, ou qui a vocation à en être le centre, à mesure de l'évolution du cycle de vie du réseau. Les analyses des cycles de vie des réseaux illustrent en effet un déclin de la participation des acteurs publics au fil du temps. La phase de maturité des réseaux d'innovation est clairement dominée par les firmes industrielles privées.

On notera que, en particulier à partir notamment des travaux précurseurs de Von Hippel (1986), ces réseaux d'innovation (traditionnels) commencent également à prendre en considération l'utilisateur (C) et en particulier le « lead-user » comme acteur de l'innovation.

Les biais industriels, techniques et marchands qui caractérisent les RIT, et qui interagissent entre eux conduisent à un biais de politique publique de soutien à l'innovation (cf. Figure 3). En effet, les RIT, en tant qu'instrument de politique publique ou en tant que cible de la politique publique, favorisent le soutien à l'innovation technologique fondée sur la R-D et les sciences et techniques. Les RIPPS envisagés dans le paragraphe suivant contribuent à réduire l'ensemble de ces quatre biais.

2.3. Les réseaux d'innovation public-privé dans les services (RIPPS)

Les RIPPS sont des réseaux qui ont commencé à intéresser la recherche plus récemment (projet ServPPIN financée par la commission européenne, cf. Gallouj et al., 2013). Ils décrivent des collaborations, dans le domaine de l'innovation, entre des organisations de services publiques et privées. Il ne faut pas les confondre avec les partenariats public privé (PPP), qui se développent dans le cadre du paradigme du nouveau management public. En effet, les PPP sont généralement centrés sur la production de service et non (ou moins) sur l'innovation, leur rationalité s'appuie sur l'idée qu'introduire une logique de marché est bon pour la

performance, alors que, dans les RIPPS, ce qui est bon pour la performance, c'est l'hybridation des connaissances et des compétences. Enfin, les PPP sont formalisés dans des contrats, tandis que les RIPPS sont des arrangements structurels plus souples.

Dans ce nouveau type de réseau d'innovation, les agents dominants appartiennent aux services marchands (SM) et non marchands (SP et TS) (cf. Figure 1). Par ailleurs, une nouvelle cible apparaît à côté de l'innovation technologique : l'innovation non technologique à laquelle il est accordé une grande importance. Ainsi, les RIPPS contournent les biais technologistes, industrialistes et marchands des RIT, que nous avons soulignés précédemment.

- Les RIPPS corrigent le biais industrialiste des RI traditionnels en accordant *une place centrale aux services marchands (SM)*. La revalorisation du statut des services concerne à la fois la nature des services concernés et leur fonction/place dans le processus d'innovation. En effet, *tout d'abord*, au-delà des KIBS et des services financiers, toute activité de service peut ici être partie-prenante dans le réseau d'innovation. La base de données de RIPPS du projet ServPPIN¹² fournit ainsi les exemples suivants : des consultants, une chaîne de télévision, des agences de voyages et des tour operators, des services privés de soins aux personnes âgées, des firmes de transport, etc. *Ensuite*, dans les RIPPS, ces services n'occupent plus une position périphérique, mais centrale. Ils constituent désormais les acteurs-clés, les nœuds des réseaux et sont les principaux acteurs de l'innovation, une innovation envisagée de manière plus ouverte quant à sa nature, puisqu'elle intègre les différentes formes de l'innovation invisible (cf. figure 4).

- Les RIPPS corrigent également le biais marchand des RIT en accordant *une place centrale aux services publics et non marchands* et à la collaboration public-privé dans le réseau. Ainsi, une large palette d'organisations appartenant au secteur public (SP), mais aussi semi-public et à ce que l'on appelle le troisième secteur (TS) (associations, organisations non gouvernementales...) interviennent dans le réseau et y occupent une place importante. La base de données de RIPPS du projet ServPPIN donne les exemples suivants : la Croix rouge, une municipalité, une agence de développement, une chambre de commerce et d'industrie, un syndicat du tourisme, un syndicat du transport, les institutions du marché du travail (collaborations entre employeurs et syndicats), une fondation, etc. Parmi les nouveaux acteurs publics qui interviennent, on peut également évoquer les réseaux de recherche en sciences humaines et sociales.

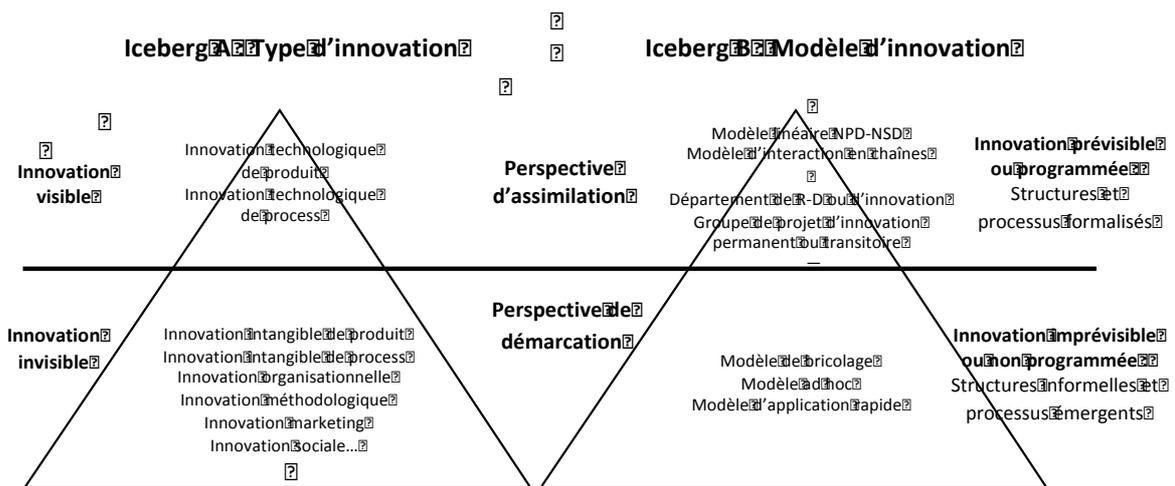
- Une des caractéristiques essentielles des RIPPS qui la distingue des RIT est que toute activité/organisation de service public et pas seulement les organisations de recherche publique (universités, laboratoires de recherche) peut exercer une activité de co-innovation à proprement parler. Ce faisant, comme par la prise en compte des services (cf. point précédent), les RIPPS permettent ainsi d'intégrer dans les réseaux des formes d'innovation non technologiques. Elles permettent aussi de rendre également compte d'un champ d'innovation encore largement sous-exploité : celui de l'innovation dans les services publics (Windrum et Koch, 2008 ; Djellal et al., 2013 ; Fuglsang et al., 2014).

¹² Cette base de données comporte 40 études de cas approfondies de RIPPS réalisées par les participants au projet (au moyen d'enquêtes qualitatives par entretiens) dans les pays suivants : France, Royaume-Uni, Espagne, Autriche, Danemark, Norvège, Slovaquie et Hongrie. Les études de cas couvrent les secteurs de la santé, des transports, des services intensifs en connaissance et des services touristiques.

Ainsi, alors que les RIT sont focalisés, pour l'essentiel, sur l'innovation technologique, les RIPPS quant à eux sont établis sur une conception plus large et ouverte de l'innovation qui comprend à la fois des innovations visibles (technologiques) et des innovations invisibles (non-technologiques), des innovations prédictibles (c'est-à-dire programmées) et des innovations imprédictibles (c'est-à-dire non programmées ou émergentes) (cf. figure 4).

Les innovations visibles sont celles qui sont perçues par les outils analytiques traditionnels, tels que la R-D et les brevets. Elles reflètent une conception technologiste et assimilationniste de l'innovation dans les services, qui laisse invisible une bonne partie des dynamiques d'innovation dans les services (Gallouj, 2002). Les innovations invisibles quant à elles sont une catégorie hétérogène, qu'on regroupe souvent sous l'expression d'innovation non technologique. Elles peuvent prendre différentes formes : organisationnelle, social, marketing, etc. Elles reflètent une conception servicielle ou démarcative de l'innovation dans les services (Gallouj, 2002) (cf. iceberg A dans la figure 4).

Figure 4 : L'iceberg de l'innovation



Les innovations prédictibles ou programmées sont incorporées dans des structures bien identifiées et formalisées (par exemple, des départements de R-D ou d'innovation, des groupes de projets permanents ou transitoires...) et formalisées et dans des processus séquentiels plus ou moins complexes bien établis (des modèles linéaires du type NPD-NSD) ou des modèles interactifs à la Kline et Rosenberg (Kline et Rosenberg, 1986). Ces modèles sont l'application aux services des modèles d'innovation (industriels) traditionnels. Ils reflètent donc une vision assimilationniste des modes d'organisation de l'innovation et ils ont leur place dans la partie visible de l'iceberg B de la figure 4. Les innovations imprévisibles, non programmées ou non planifiées s'insèrent dans des structures informelles et des processus spontanés « émergents ». Dans cette catégorie générale, la littérature distingue plusieurs types de modèles d'innovation qui ont été longtemps sous-estimés (partie immergée de l'iceberg B) : modèle de bricolage (Fuglsang 2010), modèle ad hoc ou de reconnaissance a posteriori (Gallouj 2002), modèle d'application rapide (Toivonen 2010), etc. Dans le modèle du bricolage, l'innovation est le résultat d'activités non planifiées réalisées sur le tas, d'essais

et d'erreurs, en réponse à des événements aléatoires (Sanger et Levin, 1992 ; Styhre, 2009 ; Fuglsang, 2010). Fuglsang et Sorensen (2011) soulignent combien la capacité de bricolage occupe une place importante dans l'activité des aides à domicile pour personnes âgées, qui ont à « résoudre des problèmes inattendus avec les ressources disponibles ». L'innovation ad hoc (Gallouj et Weinstein 1997) est décrite comme le processus de co-construction avec le client d'une solution (inédite) à un problème. Ce processus interactif qui nécessite la participation du client/usager/citoyen lui-même est qualifié d'ad hoc parce qu'il est « non programmé » ou « émergent », ce qui signifie qu'il se confond avec le processus de production du service dont il ne peut être dissocié qu'a posteriori. L'innovation ad hoc n'est en effet reconnue en tant que telle qu'a posteriori. Enfin, dans le modèle d'application rapide, une fois que l'idée est apparue, elle est immédiatement développée dans le cadre de la fourniture du service en question. La planification ne précède pas la production. Le processus de fourniture du service et le processus d'innovation ne font qu'un (Toivonen et al. 2007).

3. Les RISP au cœur de l'innovation collaborative dans les services publics

Les RISP, qui connaissent un vif succès dans le cadre du « paradigme de la nouvelle gouvernance publique » sont des dispositifs collaboratifs mis en œuvre dans les services publics afin de créer de la valeur à travers un processus de co-innovation.

Comme l'illustre la figure 1 (partie 2), si tout type d'acteur public et privé peut intervenir dans les RISP, les acteurs principaux appartiennent généralement aux trois groupes suivants : les services publics (SP), le tiers secteur (TS) et les citoyens individuels (C). Un élément essentiel dans les RISP est que *la cible de l'innovation collaborative est le service public lui-même*. C'est le service public qui fait l'objet de l'innovation. On notera néanmoins (même si cela ne transparaît dans la figure 1) qu'il n'est pas rare que l'acteur public soit absent des RISP tout au long de leur cycle de vie ou à des moments particuliers de celui-ci. En effet, comme nous l'avons déjà souligné, les RISP sont concernés à la fois par l'innovation *dans* les services publics en tant qu'activité ou secteur et par l'innovation *de* service public, en tant que fonction d'intérêt général. En effet, une innovation d'intérêt général peut être prise en charge par un réseau d'acteurs privés (marchands ou non marchands), précisément parce que l'acteur public est défaillant sur un « marché » donné, qu'il s'en soit retiré ou qu'il n'ait pas les ressources ou le désir de le servir. Cette défaillance ou ce désintérêt de l'acteur public ne sont pas rares dans le cas particulier des RISP centrés sur la résolution de problèmes sociaux complexes (« wicked social problems ») et promoteurs d'innovation sociales, réseaux que nous appelons les RISPIS.

Dans la section précédente, nous avons comparé, dans une perspective générale, structurale, topologique et chronologique la notion de RISP à d'autres expressions des RI. L'objectif de cette partie 3 est d'approfondir la définition et la description des RISP. Il s'agit d'entrer dans la boîte noire de ce mode d'organisation et d'examiner la manière dont il se forme et fonctionne pour co-crée de la valeur dans les services publics à travers l'innovation. La partie est ainsi organisée en deux sections : la première examine la notion de RISP d'un point de vue morphologique ou structurale, la seconde d'un point de vue dynamique (modes de formation, de fonctionnement, d'évolution dans l'espace et dans le temps, d'évaluation).

3.1. Les RISP à travers les variables morphologiques/structurales

La description générale d'un RISP peut-être esquissée à travers les quatre variables suivantes : 1) les champs/domaines (sectoriels ou fonctionnels) où les réseaux sont établis ; 2) les acteurs impliqués ; 3) les interactions entre ces acteurs ; 4) (les caractéristiques de) l'innovation portée par le réseau. Les variables 2 et 3 relèvent de la topographie alors que les variables 1 et 3 sont de nature fonctionnelle. Sur la base d'un bilan de la littérature théorique et empirique, nous discutons chacune de ces variables, en nous efforçant d'identifier ce qui peut distinguer les RISP d'autres types de réseau.

3.1.1 Les RISPS selon les champs où ils sont établis

Les terrains où se manifestent les RISP peuvent être appréhendés de différentes manières : par exemple, à travers des typologies d'ordre comptable ou à travers des typologies qui reflètent les grands problèmes ou besoins sociaux du moment.

Dans le premier cas, on distingue, par exemple, les sous-secteurs suivants :

- les services publics régaliens (ordre et sécurité),
- les services publics de régulation des activités privées,
- les services publics de protection sanitaire et sociale,
- les services publics éducatif et culturel,
- les services publics à caractère économique.

Cette typologie peut être simplifiée en distinguant les services généraux, les services sociaux et les « utilities ». Les RISP peuvent voir le jour dans n'importe laquelle de ces catégories. On notera cependant que les RISP constitués pour la mise en œuvre d'une innovation sociale (les RISPIs) trouvent un terrain particulièrement favorable dans les services sociaux.

Dans le deuxième cas (les typologies qui reflètent les grands problèmes ou besoins sociaux), on distingue, par exemple : la santé, l'éducation, la mobilité, l'emploi, le transport, la sécurité... Tous ces grands problèmes ou besoins sociaux peuvent faire l'objet de RISP ou de RISPIs. Par exemple, le projet danois CLIPS présente 14 études de cas d'innovation collaborative de service public liées à la prévention du crime dans un environnement local (Sørensen et Torfing, 2013). Parmi, les problèmes sociaux à l'origine des RISP, on trouve ce que la littérature appelle des « wicked problems », c'est-à-dire des problèmes complexes, multiformes et systémiques, souvent conflictuels, qui ne peuvent pas être résolus par un acteur seul, mais qui nécessitent une collaboration multi-acteurs. On peut citer, à titre d'exemple de « wicked problems », les problèmes liés à la prise en charge d'une population vieillissante (en matière de santé, de logement, de mobilité, etc.), les problèmes liés à la délinquance de certaines banlieues, les problèmes liés à la dégradation de l'environnement, etc., les problèmes liés à la prise en charge de réfugiés, etc. Si, quel que soit le domaine d'activité, les RISP sont concernés par les « wicked problems », les RISPIs centrés sur l'innovation sociale le sont davantage. C'est ce centrage sur la résolution de problèmes sociaux majeurs à travers l'innovation sociale qui définit les RISPIs et les distingue des RISP de manière générale.

Qu'ils soient « wicked » ou non, il ne faut pas cependant donner au terme « problème » une acception nécessairement négative (dans ce cas, les difficultés sociales) et réactive. Si, comme le suggère Milan Kubr (1988) dans (le contexte du consulting), il existe des problèmes curatifs (« corrective »), il existe aussi des problèmes préventifs (« progressive ») et créatifs (« créative »). Dans le premier cas, l'innovation est une thérapie entreprise pour redresser une situation difficile. Dans le second cas, il s'agit d'améliorer une situation donnée qui n'est pas encore mauvaise, mais dont on prévoit la détérioration à terme. Dans le troisième cas, il s'agit de concevoir une solution totalement nouvelle et meilleure, sans qu'il y ait de réel problème à résoudre a priori.

3.1.2 Les RISP selon le type d'acteurs impliqués

Toute collaboration multi-acteurs pour l'innovation n'est pas un réseau d'innovation, mais tout réseau d'innovation est constitué d'un certain nombre d'acteurs. Ces acteurs, en nombre variable, sont de nature différente (appartiennent à des catégories différentes) et ils occupent des places différentes dans le réseau.

3.1.2.1 La nature des acteurs

Comme nous l'avons souligné dans la section 2, dans les réseaux d'innovation traditionnels (RIT), les acteurs principaux appartiennent à la triade : entreprises industrielles, administrations publiques et organismes de recherche, les entreprises industrielles étant ou ayant vocation à devenir les nœuds principaux du réseau. Dans ce qu'on appelle les Réseaux d'Innovation Public-Privé dans les Services (RIPPS) (Gallouj et al., 2013), les entreprises de services marchands, les administrations publiques et les organisations du tiers secteur occupent une place prépondérante. Les RISP quant à eux impliquent des *acteurs publics* (les administrations publiques à différents niveaux : national, régional, local), et des *acteurs privés* (entreprises, ONG, associations, fondations, entreprises sociales, consommateurs/utilisateurs individuels de service et citoyens individuels). Une discussion plus systématique de la nature des acteurs intervenant dans les réseaux d'innovation et les RISP pourrait être effectuée en distinguant plusieurs niveaux d'analyse : le *secteur* d'activité de l'organisation (public/privé ; marchand/non marchand, industrie/service), le type d'*organisation* (une entreprise, une association, une mutuelle, une fondation...), le statut de *l'individu* (un employé de base, un manager public, un citoyen, un usager, un politicien élu...). Les nœuds des RISP et parmi eux des RISPIS (c'est-à-dire des RISP consacrés à l'innovation sociale) peuvent être des organisations ou des individus. Ainsi, contrairement aux RIT, les RISP et les RISPIS sont parfois (souvent) des collaborations multi-agents/individus plutôt que multi-organisationnelles.

Parce qu'ils sont de nature différente, les acteurs du réseau peuvent obéir à des « logiques institutionnelles » différentes : public, privé marchand, privé non lucratif (Friedland et Alford, 1991; Thornton et al., 2013 ; Vickers et al., 2017). Le réseau est ainsi une « organisation hybride » (Vickers et al., 2017 ; Battilana et Lee, 2014 ; Billis, 2010) où interagissent des logiques institutionnelles différentes complémentaires ou concurrentes. Cependant, les organisations qui le constituent sont elles aussi des organisations hybrides, tout comme l'individu lui-même, qui est à la fois citoyen, consommateur et producteur. Cette pluralité de logiques institutionnelles, exprimée à différents niveaux, est à la fois un facteur positif et négatif de la collaboration. Nous y reviendrons dans le paragraphe 3.3.2.

3.1.2.2 Le rôle des citoyens

Le rôle des citoyens comme acteurs importants de la co-création de valeur et de l'innovation collaborative dans les services publics, c'est-à-dire dans les RISP (et davantage encore dans les RISPIS) est souvent souligné pour la plupart des RISP identifiés dans la littérature (Agger et Hedensted Lund, 2017). Il est utile, dans le cadre de l'analyse des RISP, en particulier lorsqu'elle concerne l'innovation sociale, de distinguer trois types de citoyens, selon la

manière dont ils sont affectés par le problème à l'origine de l'innovation mise en œuvre par le réseau :

- Type 1 : le citoyen est affecté directement par le problème qui fait l'objet de l'innovation. Il pourra s'agir, par exemple, de la personne âgée dépendante, du toxicomane, du jeune en décrochage scolaire, du réfugié, de la personne sans domicile fixe, etc.
- Type 2 : le citoyen est affecté indirectement par le problème. Il s'agit, pour l'essentiel, des proches et de la famille du citoyen de type 1.
- Type 3 : le citoyen n'est affecté ni directement, ni indirectement par le problème, mais il est sensible à ce dernier par empathie et solidarité ou pour des raisons idéologiques, philosophiques ou politiques.

Ces trois types de citoyens peuvent intervenir de manière différente dans le processus d'innovation. Ainsi, le citoyen de type 1, compte tenu de sa fragilité et de son manque de ressources intervient rarement (ou de manière passive) dans le processus d'innovation collaborative à l'œuvre dans le réseau. En revanche, les citoyens de types 2 et 3 peuvent intervenir dans toutes les étapes du processus d'innovation, de manière individuelle ou dans le cadre collectif d'organisations du tiers secteur.

La littérature considère que la participation des citoyens dans les réseaux d'innovation publique soulève la question de l'existence d'un biais de sélection, jugé potentiellement défavorable à l'innovation (Fung, 2003 ; Carpini et al., 2013 ; Agger et Hedensted Lund, 2017). La crainte est, en effet, que ce soit toujours les mêmes (ou les mêmes types de) citoyens (que Fung (2003) nomme les « suspects habituels » [« usual suspects »]) qui interviennent dans le processus d'innovation, à savoir les citoyens les mieux dotés en ressources. Les connaissances et les préférences des autres citoyens (les moins dotés en ressources) risquent ainsi d'être exclues, ce qui est préjudiciable à l'innovation. S'ils peuvent être sources d'innovation, les « suspects habituels » peuvent également être relativement conservateurs et contribuer à verrouiller les trajectoires d'innovation et creuser des « trappes de compétences » (Levitt et March, 1988)...

3.1.2.3 Le nombre d'acteurs

Le nombre d'acteurs impliqués dans le réseau est bien entendu très variable. On peut néanmoins considérer que le RIT est en général utilisé comme un concept de niveau méso-économique, qui s'emboîte dans des systèmes d'innovation (local, régional, national, mondial), qui peuvent réunir un nombre considérable d'acteurs. Les RIPPS mobilisent relativement moins d'acteurs et les RISP quant à eux sont une unité de niveau microéconomique, qui peut se limiter à un nombre réduit d'acteurs. Une idée générale, qui ressort fréquemment de la littérature est que la capacité d'innovation augmente avec le nombre et la diversité des acteurs impliqués dans un réseau (Franke et Shah, 2003 ; Ansell et Torfing, 2014 ; Bland et al., 2010 ; Agger et Hedensted Lund, 2017). Si cette hypothèse est sans doute fondée pour les RIT organisés autour d'innovations technologiques complexes à haute intensité en R-D, il n'est pas sûr qu'elle le soit pour les RISP.

3.1.2.4 L'importance, l'influence, le pouvoir des acteurs

Il est évident que tous les acteurs ne jouent pas le même rôle, n'occupent pas la même place, n'ont pas la même influence et le même pouvoir dans un réseau. Il existe des acteurs particuliers qui jouent le rôle de médiateurs, de pivots entre différents acteurs, qui facilitent la médiation, la « traduction » (Callon, 1986), qui exercent un leadership... L'analyse des réseaux sociaux (ARS) fournit des outils intéressants bien connus qui permettent de mesurer le niveau d'influence, d'importance et de pouvoir d'un acteur donné. Le plus important de ces outils est la mesure de la centralité de l'acteur. L'ARS distingue plusieurs types différents d'indicateurs de centralité, en particulier :

- La centralité de degré, qui mesure le nombre de liens directs reliant un nœud/acteur aux nœuds/acteurs voisins. Dans le domaine des réseaux d'innovation, elle traduit la capacité d'un acteur donné à avoir accès à des connaissances extérieures (Schön et Pyka, 2012).
- La centralité de proximité ou de voisinage, qui rend compte de la distance géodésique (c'est-à-dire la plus courte) pour atteindre un acteur/nœud. L'importance de l'acteur est donc appréhendée par sa proximité vis-à-vis de l'ensemble des autres acteurs, et donc sa capacité plus élevée à recevoir ou à distribuer de l'information.
- La centralité d'intermédiarité, qui mesure l'importance d'un acteur à travers le nombre de fois où il sert d'intermédiaire dans la relation entre d'autres acteurs.

Dans une discussion sur la topologie/morphologie des réseaux, c'est la distribution de ces indicateurs parmi les agents qui est importante. Cette distribution renseigne en particulier sur les modes de croissance du réseau et sur sa solidité/vulnérabilité, donc sa capacité à durer dans le temps (Barabasi et Albert, 1999).

Comme nous venons de le voir, l'importance d'un acteur est étroitement liée à la quantité et à la qualité des interactions qu'il entretient avec d'autres acteurs. Nous discutons plus en détail cette question de l'interaction entre les acteurs dans le point suivant (§ 3.2.2).

3.1.2.5 Typologie des RISP selon le type d'acteurs impliqués

On peut envisager une typologie des RISP qui s'appuierait sur la nature des acteurs impliqués dans le réseau. Une telle typologie comprendrait les catégories suivantes :

- 1) Les réseaux constitués à la fois d'agents publics et d'agents privés. Ce premier groupe peut être lui-même subdivisé en différents sous-types, en particulier en différenciant la catégorie des acteurs privés en acteurs privés marchands (entreprises, consultants) et acteurs privés non marchands (associations, citoyens, etc.).
- 2) Les réseaux constitués uniquement d'agents publics appartenant à différentes organisations publiques. Il faut distinguer, d'une part, les relations entre différents niveaux d'une même administration, qui ne constituent pas un réseau à proprement parler (puisque ces relations restent insérées dans une hiérarchie donnée : une administration donnée étant l'équivalent d'une entreprise qui, tout comme elle, peut se décliner à différents niveaux géographiques), et, d'autre part, les relations entre différentes organisations publiques qui, elles, relèvent d'une structure en réseau. Ces réseaux se constituent davantage autour d'ISP non sociales que d'ISP sociales. Ils peuvent viser des économies d'échelle lorsqu'ils associent des acteurs publics qui délivrent les mêmes services, dans des espaces géographiques différents (cas, par exemple, du traitement des déchets) ou des économies d'envergure

lorsqu'ils associent des acteurs publics qui délivrent des services différents, mais complémentaires (par exemple, santé et services sociaux ou encore police, pompiers et logement) (Entwistle, 2014).

3) Les réseaux constitués uniquement d'agents privés, oeuvrant collectivement pour coproduire une innovation qui relève du champ des services publics dans leur sens non pas sectoriel, mais fonctionnel (c'est-à-dire service d'intérêt général). On se trouve, dans ce cas, dans la configuration (déjà évoquée précédemment) de réseaux d'innovation de services public et non dans celle de réseaux d'innovation dans les services publics. Ces réseaux se constituent davantage autour d'innovations sociales à proprement parler. Il s'agit donc de RISPIs.

La distribution de ces différents types de réseaux obéit à une loi de Gauss, dans laquelle la forme dominante est la première (c'est-à-dire des réseaux constitués à la fois d'agents publics et d'agents privés). Bien que cela ne soit pas statistiquement significatif, on peut noter que dans le projet danois CLIPS (Sørensen et Torfing, 2013), déjà mentionné auparavant, sur les 14 cas de RISP (ou plus exactement de RISPIs) envisagés, 6 exemples relèvent de la catégorie 1, 4 de la catégorie 2 et également 4 de la catégorie 3. En prenant comme point de référence l'organisation publique, on peut appeler ces trois types de réseaux, respectivement, RISP hybride, RISP endogène et RISP exogène.

3.1.3 Les interactions entre acteurs

Dans un réseau d'innovation, la fonction des agents économiques impliqués est d'interagir avec les autres, dans le cadre du processus d'innovation. L'interaction peut être définie, de manière générale, comme un processus d'échange d'informations, de connaissances, de civilités, de réalisation de tâches diverses (Gallouj et Weinstein, 1997). Mais, cette interaction peut prendre des formes différentes, être d'intensité diverse, concerner un nombre variable d'(autres) acteurs, s'inscrire dans une temporalité particulière, introduire une hiérarchie entre agents, s'appuyer sur des instruments particuliers. L'ARS fournit des outils intéressants pour décrire, cartographier et mesurer ces interactions (cf. aussi point précédent). Il est important de noter que, dans le cas de l'innovation sociale, l'interaction, la collaboration (en particulier avec le citoyen) est définie comme consubstantielle à l'innovation. Il ne s'agit pas seulement d'une modalité de production de l'innovation, mais d'un résultat important de l'innovation.

3.1.3.1 La nature de l'interaction

La littérature utilise un grand nombre de termes ou concepts différents pour définir cette interaction entre agents au sein d'un réseau : coopération, coordination, collaboration, partenariat... Ces différentes terminologies sont souvent utilisées comme synonymes. Mais, dans certains cas, des efforts sont entrepris pour les différencier et désigner des modalités différentes d'interaction.

Ainsi, Keast et al. (2007) considèrent que les trois premiers termes (les « 3C ») ne sont pas interchangeables, mais ont des contenus et des objectifs différents, des niveaux de connexion croissants, qui s'inscrivent dans un continuum de connectivité ou d'intégration (coopération -

-> coordination --> collaboration). La *coopération* est ainsi un simple mécanisme d'échange d'informations et de connaissances, la *coordination* un mécanisme (intermédiaire) d'articulation des actions, de mise en cohérence qui permet de créer des synergies et d'éviter les répétitions/redondances dans un processus. La *collaboration* est, quant à elle, un niveau d'interaction supérieur, qui va au-delà du simple échange d'informations/connaissances et de la mise en commun de ressources et l'évitement des redondances. Il s'agit d'un engagement soutenu et durable pour élaborer ensemble des solutions à des problèmes partagés. Pour le dire autrement, la coopération est un mécanisme de communication, la coordination un mécanisme de régulation et la collaboration un mécanisme opérationnel.

Cette distinction, si on l'accepte, appelle un certain nombre de commentaires. Ces trois modalités d'interaction sont, bien entendu, à l'œuvre dans tous les réseaux, en particulier les RISP. Elles ne sont pas indépendantes les unes des autres. La coopération et la coordination, ainsi définies, sont des conditions nécessaires, mais non suffisantes pour la constitution et le bon fonctionnement d'un réseau d'innovation et en particulier d'un RISP. Le mécanisme de collaboration, quant à lui, incorpore les deux autres mécanismes de coopération et de coordination. En effet, en s'impliquant dans la réalisation concrète des tâches d'innovation (collaboration), les agents échangent nécessairement des informations et des connaissances (coopération) et établissent une division des tâches (coordination). C'est la collaboration qui est l'élément central des RISP. C'est donc elle qui fait le réseau.

La collaboration a souvent la connotation d'une relation pacifiée et consensuelle, sans doute parce qu'elle est implicitement envisagée en opposition à une autre forme d'interaction : la concurrence. Si tel était le cas, ce serait dommageable à l'innovation. En effet, le conflit/l'opposition sont des moteurs d'innovation, tandis que, pour être établi, le consensus est consommateur de ressources et il aboutit le plus souvent à des innovations incrémentales, fruits d'accords sur le strict minimum (Sørensen et Torfing, 2013). Ainsi, la collaboration gagne à être envisagée, non comme une relation consensuelle, mais comme un processus d'organisation et de management des conflits, des oppositions, des différences, afin de catalyser la créativité et de susciter des solutions innovantes.

Quand il s'agit de collaborer dans le domaine de l'innovation, d'autres termes (provenant de différentes traditions de recherche : économie et management des services, économie et management de l'innovation, « design thinking » et design participatif) sont également d'un usage fréquent : par exemple, co-production (de l'innovation), co-crédation, co-innovation pour exprimer, de manière générale, l'idée de collaboration pour innover ou encore co-initiation, co-conception, co-implémentation, pour décrire la collaboration à une étape donnée du processus d'innovation (Agger et Hedested Lund, 2017).

On trouve dans la littérature, en particulier, une discussion de la distinction entre co-production et co-crédation dans les services en général ou les services publics en particulier. Ainsi, dans leur bilan systématique de la littérature sur la co-production et la co-crédation avec les citoyens dans l'innovation publique, Voorberg et al. (2015) soulignent que, dans la plupart des cas, co-production et co-crédation sont utilisées comme des concepts interchangeables. L'un comme l'autre recouvre les activités différentes du citoyen : le citoyen comme « co-implémenteur » (il réalise certaines tâches de mise en oeuvre du service public à la place du prestataire), co-concepteur (le citoyen participe à la conception du contenu et du processus du

service, mais c'est l'administration qui est leader), initiateur (c'est le citoyen qui est ici l'initiateur du nouveau service public et qui en définit les caractéristiques, l'administration publique est suiveuse). Sur la base de ce constat, dans un souci de clarification, Voorberg et al. (2015) proposent de réserver le terme co-production à l'activité de (co-)implémentation du citoyen et le terme co-création à son implication dans les activités de co-conception et de (co-)initiation.

Certains travaux n'utilisent le concept de co-production que pour rendre compte de la participation de l'utilisateur/consommateur/client *direct* dans la production/livraison du service (Pestoff et al., 2006), d'autres lui confèrent une acception plus large, intégrant la participation *indirecte* d'autres acteurs individuels ou collectifs, par exemple, la famille ou une association (Alford, 2014 ; Bovaird, 2007 ; Sicilia et al., 2016).

Dans un rapport intitulé « Ensemble pour améliorer les services publics : Partenariat avec les citoyens et la société civile », l'OCDE (2014, p. 17) définit la co-production comme « la participation directe d'usagers individuels et de groupes de citoyens à la planification et à la prestation des services publics ». Il s'agit, selon l'OCDE (2014, p. 17, Politt et al., 2006), d'un terme générique qui englobe différentes autres activités/notions qui « correspondent aux différentes étapes et formes de participation et de contribution des citoyens » : co-conception, co-création, co-prestation, co-gestion, co-décision, co-évaluation et co-examen. On constate ainsi que, dans cette définition, la co-création est une composante de la co-production alors que dans d'autres c'est la co-création qui est le concept de niveau supérieur englobant la co-production.

La littérature propose également des typologies de la co-production. Par exemple, Loeffler (2009) distingue co-production *substitutive* et co-production *complémentaire*. Dans le premier cas, un agent (par exemple, un citoyen, un usager) réalise une tâche qui l'était jusqu'alors par un autre (par exemple, un agent public). Dans le second cas, un agent (le citoyen) réalise une nouvelle activité, complémentaire de celle de l'autre agent (l'agent public).

Au-delà de la difficulté de la définition de ces deux termes (co-production et co-création) à proprement parler, une autre difficulté est ajoutée par la cible de ces deux activités.

Ainsi, quand le terme co-production est utilisé seul, comme c'est souvent le cas en économie des services, il désigne le processus opérationnel de fabrication du service, dans lequel le client est impliqué souvent de manière naturelle ou obligée. Par exemple, un étudiant co-produit le service d'éducation en assistant aux cours et en apprenant ses leçons. Le citoyen co-produit le service de « crime prévention » en étant vigilant et en signalant à la police tout événement suspect. Bien que l'idée de co-production vise à différencier les services des biens, la connotation industrielle de ce concept (ne serait-ce que sur le plan sémantique) est évidente. C'est ce qui a conduit certains spécialistes du marketing à remplacer production par *servuction* (Eiglier et Langeard, 1987). De même, lorsque le terme co-création est utilisé seul, il renvoie souvent à l'idée de contribution à l'activité d'innovation (création renvoyant à créativité).

Cependant, ces deux termes co-production et co-création sont souvent utilisés, associés à la cible visée par l'activité considérée, par exemple l'innovation, la valeur... (co-production/co-création... de valeur, d'innovation...). On parle ainsi souvent de *co-production de valeur* et de

co-crédation de valeur (sans d'ailleurs réellement définir ce que signifie valeur¹³). Certains auteurs utilisent ces deux expressions comme synonymes (Gebauer et al., 2010). D'autres (Lusch et Vargo, 2006) substituent co-crédation de valeur à co-production de valeur, réeusant cette dernière expression dans la mesure où elle refléterait une conception Goods-Dominant Logic (GDL) de la génération de la valeur. D'autres considèrent que la co-production est une dimension/un canal de la co-crédation de valeur (Hardyman et al., 2015), tout comme la co-innovation.

3.1.3.2 L'intensité de l'interaction

La question de l'intensité de l'interaction entre deux agents est difficile à aborder et à mesurer car elle peut être appréhendée selon au moins trois perspectives.

Elle peut être appréhendée, tout d'abord, à *travers la nature des activités réalisées* dans l'interaction. Nous avons déjà abordé implicitement cette question dans la discussion précédente sur la nature de l'interaction. En effet, certaines formes d'interaction sont, par nature, plus intenses que d'autres. Ainsi, dans la distinction établie par Keast et al. (2007), la coopération est le mode d'interaction le moins intense, puisqu'il se limite à un échange réduit d'informations, tandis que la collaboration est l'interaction la plus intense, puisqu'elle met en œuvre des activités plus riches et suppose un engagement plus important et durable des parties prenantes.

Elle peut être appréhendée, ensuite, à *travers une dimension temporelle*. Les interactions au sein du réseau s'inscrivent, en effet, dans différents schémas temporels. Les RISP peuvent être des systèmes d'interaction/collaboration temporaires/transitoires/de court terme ou permanents/pérennes/de long terme (comme les départements de R-D). Que les réseaux soient transitoires ou permanents, les interactions qu'ils supposent peuvent être continues (travail à temps plein des acteurs) ou sporadiques (travail à temps partiel). Ainsi, Pestoff et Brandsen (2008, voir aussi Pestoff, 2009) distinguent trois types d'interactions entre les autorités publiques et les citoyens, selon une échelle temporelle croissante : i) occasionnelle, ii) intermittente (courte durée), iii) intensive et durable (long terme).

Elle peut enfin être appréhendée *par le caractère formel ou informel de la relation*. On peut évoquer ici la distinction établie par Granovetter (1973) entre les liens forts et les liens faibles. Selon Granovetter, la force des liens, dans un réseau, n'est pas synonyme de performance. Au contraire, les liens faibles sont susceptibles d'être plus performants, car ils permettent de connecter un agent donné à d'autres réseaux que le réseau auquel il appartient.

3.1.3.3 Le nombre d'interactions et la densité du réseau

Les RISP sont généralement caractérisés par un nombre d'interactions (nombre de liens total) relativement faible, tout au moins en comparaison des réseaux d'innovation traditionnels, qui s'inscrivent dans des systèmes d'innovation à différents niveaux géographiques. Cela est bien entendu lié au nombre relativement réduit d'agents impliqués (cf. point précédent). Mais, au-delà de ce constat général, il existe une grande variabilité du nombre d'interactions en fonction des RISP considérés.

¹³ Nous reviendrons sur cette question dans le paragraphe 3.2.5.

La densité des interactions ou du réseau¹⁴ reflète l'importance des liens entre les différents nœuds du réseau. Dans l'ARS, elle est mesurée par le rapport nombre de liens établis sur nombre de liens possibles dans un réseau. La densité du réseau fournit des éléments d'interprétation sur la vitesse de circulation des flux d'information et de connaissances dans le réseau, vitesse qui est également mesurée par la longueur moyenne des plus courts chemins (Newman, 2003).

La littérature sur les RIT défend l'idée que les interactions sont plus fréquentes, lorsque les connaissances sont peu codifiées ou tacites. C'est le cas, par exemple, aujourd'hui, dans le domaine des biotechnologies. Si l'on extrapole ce raisonnement aux RISP, qui évoluent dans des domaines de connaissance et d'innovation peu visibles, peu codifiés sur la forme et le fond, on peut faire l'hypothèse qu'ils sont caractérisés par une plus forte densité relative des liens (donc un ratio élevé du nombre de liens rapporté au nombre d'acteurs), même si, compte tenu en particulier de ressources financières moindres, le nombre d'acteurs a probablement plus de chances d'être réduit dans les RISP.

3.1.3.4 Les instruments de l'interaction

Les TIC et la digitalisation des services publics, les réseaux sociaux sont des instruments de plus en plus fréquents de l'interaction. Les changements publics majeurs que sont les révolutions (cf. l'expérience des Printemps arabes) s'appuient désormais, de plus en plus, sur les réseaux sociaux. La possibilité de se connecter a augmenté significativement la capacité des citoyens à s'impliquer, à donner leur avis, à exprimer leur « voice » au sens de Hirschman (1970).

3.1.4 L'innovation dans le réseau

L'innovation qui est la finalité du réseau peut être envisagée sous les trois angles suivants : i) sa nature, ii) son processus et de son mode d'organisation, et iii) son régime d'appropriation.

3.1.4.1 La nature (le type) de l'innovation

Comme nous l'avons souligné dans la section 2, les réseaux d'innovation traditionnels (RIT) sont caractérisés par un biais technologique. Ils ont en effet pour objet principal la production d'innovation technologique. Les RIPPSS rompent avec ce biais, dans la mesure où, sans négliger les innovations technologiques, ils prennent également au sérieux la production d'innovation non technologiques dans les réseaux (Gallouj et al., 2013). Les RISP quant eux, s'ils s'inscrivent dans cette même perspective ouverte (englobant, en théorie, l'innovation

¹⁴ Il ne faut pas confondre ici et ailleurs les caractéristiques des acteurs (perspective individuelle) et les caractéristiques du réseau dans son ensemble (perspective résilière).

technologique et l'innovation non technologique), mettent en réalité davantage l'accent sur l'innovation non technologique sous toutes ses formes : un nouveau service, un nouveau processus, un nouveau mode de distribution, une nouvelle organisation, une nouvelle réforme publique, une nouvelle politique publique... Quelle que soit leur type, ces différentes innovations peuvent être classées selon leur degré de nouveauté. Ainsi, les distinctions traditionnelles entre innovation incrémentale et innovation radicale ou entre innovation adoptée (par le RISP) et innovation conçue/produite s'appliquent aux ISP.

Parmi les exemples génériques d'innovations dans les services publics déjà anciens, illustrant cette diversité de formes, on peut citer les suivants (Sørensen et Torfing, 2013) :

- nouveaux domaines politiques (soins préventifs, politique active de l'emploi, politique environnementale) ;
- nouveaux services (éducation en ligne, services numériques, programmes de rénovation urbaine, nouveaux services de soins pour personnes âgées) ;
- nouveaux systèmes de gestion (système de gestion de la performance, systèmes de rémunération liés à la performance) ;
- nouveaux modes d'organisation (guichet unique, partenariats public-privé).

Le réseau lui-même, il faut le noter, peut être considéré non seulement comme un mode d'innovation, mais comme une forme d'innovation à proprement parler. C'est ce que Gallouj et al. (2013) appellent *l'innovation résilière*. L'innovation résilière est ainsi un cas particulier d'innovation organisationnelle, dans laquelle l'élaboration du réseau constitue elle-même l'objet innovant (la finalité en matière d'innovation). On peut citer, comme exemple, le cas d'un réseau de soin innovant initié par une organisation du tiers secteur pour la prise en charge des personnes âgées.

Dans les innovations qui se développent au sein des RISP, l'une occupe une place importante, c'est l'innovation sociale. Elle est d'ailleurs l'unique objet de cette sous-catégorie de RISP que nous avons appelée RISPI. L'innovation sociale peut-être transversale aux catégories énoncées précédemment, dans la mesure où elle peut concerner un nouveau service, un nouveau process, une nouvelle organisation, une nouvelle réforme, un nouveau modèle social (par opposition au modèle économique) ou un mix de ces catégories. Quelle que soit sa forme, l'innovation sociale est sociale dans ses fins et ses moyens, selon une formule maintenant classique attribuée à la Commission Européenne (European Commission, 2013). Compte tenu de la nature particulière des services publics et de leurs finalités, certains auteurs n'hésitent pas à considérer toutes les innovations publiques comme des innovations sociales, voire à considérer ces deux catégories comme synonymes. Cette identification ne nous paraît ni juste, ni utile. Si ces deux ensembles ont une intersection, ils ne sont pas identiques. En effet, le périmètre de l'innovation sociale va bien-au-delà de celui de l'innovation publique et le périmètre de l'innovation publique au-delà de la seule innovation sociale. Toutes les innovations de services publics ne sont pas des innovations sociales et toutes les innovations sociales ne sont pas des innovations de service public. Les RISP sont consacrés à toutes les formes de l'innovation de service public et l'innovation sociale n'est qu'une forme parmi d'autres, qui peut déborder le périmètre du service public. Par exemple, un réseau qui se constitue pour faciliter la mise en œuvre d'un service électronique dans l'administration (l'impôt en ligne) n'a pas (ou peu) de raison d'être considéré comme portant sur une innovation sociale. Il en va de même pour un réseau constitué entre une municipalité, une chambre de commerce et des parties prenantes privées afin d'améliorer l'efficacité et la

convivialité des services d'appui aux entreprises (OCDE, 2014). On peut trouver de nombreux autres exemples de ce type de RISP (non focalisés sur l'innovation sociale) en particulier dans le domaine des services publics généraux et des services d'appui aux activités économiques.

La nature de l'innovation peut fournir la base d'une typologie assez simple des RISP qui distingue :

- 1) Les réseaux constitués pour l'innovation sociale dans les services publics. C'est ce que nous appelons les RISPIS (cf. Figures 1 et 2 dans la partie 2 de ce travail).
- 2) Les réseaux constitués pour les autres formes d'ISP (c'est-à-dire les innovations de services publics non sociales). Dans ce second groupe, on peut également utilement distinguer : les réseaux constitués autour d'innovations de service et les réseaux constitués autour d'innovations politiques.

3.1.4.2 Le processus d'innovation : un modèle d'innovation non-linéaire ou ouvert

Le paradigme de la NGP, qui accorde une place centrale aux réseaux dans la production de valeur publique et d'innovation publique, s'inscrit dans une perspective évolutionniste et néo-schumpétérienne de l'innovation, mais aussi dans la perspective plus large des systèmes complexes adaptatifs (Holland et Miller, 1991). Ainsi, l'innovation n'est pas envisagée uniquement comme un résultat définitivement constitué, mais comme un processus non-linéaire, interactif ou ouvert et dépendant du sentier. Cette innovation prise en charge par le réseau s'inscrit dans un ensemble d'activités inter-reliées, un processus plus ou moins explicite qui est traditionnellement décrit par les étapes/activités suivantes, qui peuvent se chevaucher, être réalisées en parallèle, autoriser des retours en arrière, etc. :

- Identification/initiation : cette activité consiste à prendre conscience d'un problème à résoudre, d'un besoin à satisfaire, d'un défi à relever et à décider d'initier un processus d'innovation pour y faire face.
- Développement/conception : il s'agit ici d'une activité créative qui consiste à faire émerger de nouvelles idées pour résoudre le problème en question.
- Expérimentation : la sélection d'une solution et le test de celle-ci.
- Implémentation : c'est la mise en œuvre de la solution au sein de l'organisation.
- Diffusion : cette activité a pour objectif de généraliser la solution retenue, de changer d'échelle. Cette généralisation de la solution innovante peut s'effectuer au sein de l'organisation elle-même ou au-delà de celle-ci.

Le modèle d'innovation à l'œuvre dans les RISP (et RISPIS) est un modèle éminemment non linéaire ou ouvert. Il s'oppose au modèle linéaire traditionnel qui suppose une organisation séquentielle (et spécialisée) du processus d'innovation, limitant fortement les interactions et les rétroactions entre les phases de R-D, production et marketing. En sciences de gestion, ce modèle linéaire est illustré par une tradition théorique bien établie qui envisage la production de nouveaux biens ou de nouveaux services selon la méthodologie du « New Product (ou New Service) Development », qui met en œuvre des processus planifiés et systématiques. La perspective de l'innovation ouverte recouvre en particulier un certain nombre de modèles non programmés ou émergents, qui ont été mis en évidence dans le domaine des services marchands, mais qui s'appliquent aux services publics. Il s'agit en particulier des modèles

d'application rapide, de l'innovation de bricolage et de l'innovation ad hoc, que nous avons définis et discutés dans la section 2.3 (voir figure 4).

Finalement, la non-linéarité est une caractéristique partagée des processus innovants éminemment complexes et dynamiques relevant des champs les plus avancés des sciences et techniques (et mis en œuvre dans les réseaux d'innovation traditionnels-RIT) et des processus sociaux, moins spectaculaires relevant des SHS (pris en charge par les RISP et RISPIS).

La littérature est unanime pour conclure que la collaboration/interaction entre agents est en mesure de renforcer chacune des activités/étapes du processus d'innovation (Roberts et Bradley, 1991 ; Roberts et King, 1996 ; Hartley, 2005 ; Nambisan, 2008 ; Eggers et Singh, 2009 ; Bommert, 2010 ; Sørensen et Torfing, 2013). Ainsi, *l'identification du problème* est facilitée par la mise en commun des expériences et compétences d'une multiplicité d'agents publics et privés. Le *développement de nouvelles idées* est fertilisé/catalysé par la confrontation des opinions et perspectives des différents acteurs. *L'expérimentation* de l'innovation est facilitée lorsque les partenaires sont les parties-prenantes intéressées d'une solution élaborée conjointement. On peut également compter sur de tels partenaires pour se faire les ambassadeurs de l'innovation et les promoteurs de sa *diffusion*.

Un autre point intéressant consiste à examiner dans quelle mesure des catégories d'acteurs différentes du réseau interviennent à des étapes différentes du processus d'innovation. Les investigations empiriques identifient des implications différentes des différents acteurs, dans chacune des activités, selon qu'ils sont publics ou privés (Sørensen et Torfing, 2010). En s'intéressant à l'innovation dans les services publics liée à la prévention du crime dans un contexte local, le projet danois CLIPS (Sørensen et Torfing, 2013) souligne ainsi que les parties prenantes privées interviennent davantage dans la collaboration à l'étape de mise en œuvre de la solution, qu'aux étapes d'initiation et de conception. Il souligne également que l'utilisateur final (ici les « jeunes à risque ») intervient rarement dans le projet car ce sont les associations qui sont les nœuds clés du réseau.

3.1.4.3 La question de l'appropriation des résultats de l'innovation issue d'un processus collaboratif

Dans les réseaux d'innovation, la question difficile des régimes d'appropriation de l'innovation coproduite ne se pose plus à un niveau bilatéral, mais à un niveau multilatéral, ce qui bien évidemment accroît les problèmes de fuite et de coordination.

Cependant, dans les RISP, compte tenu de la nature de l'innovation en question (à savoir une innovation de service public (ISP), qu'il s'agisse d'une innovation sociale ou non), l'appropriation traditionnelle n'est pas pertinente. En effet, contrairement à l'innovation économique, que les porteurs s'efforcent de s'approprier personnellement et de protéger de l'imitation de la concurrence, l'innovation de service public et l'innovation sociale quant à elles ne demandent qu'à être imitées. Un indicateur de succès de telles innovations, est même leur capacité à monter en échelle et à être adoptées par d'autres organisations.

3.2. Les RISP à travers les variables dynamiques

Les variables dynamiques rendent compte quant à elles du réseau en action (dans l'espace et dans le temps) et de ses résultats. On envisage les variables suivantes : 1) le mode de constitution du réseau, 2) son mode de fonctionnement, 3) son inscription dans le temps (son cycle de vie), 4) son inscription dans l'espace (la géographie des RISP), 5) l'évaluation de sa performance.

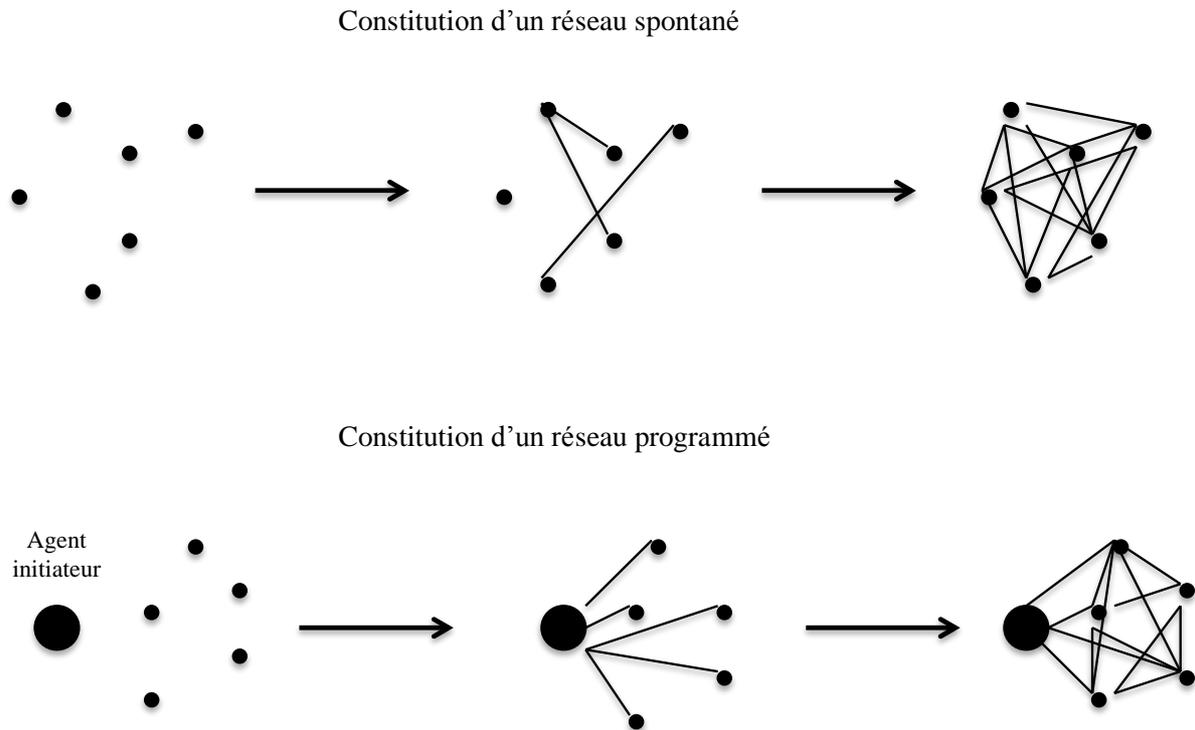
3.2.1 Le mode de constitution du réseau

S'agissant de la constitution du réseau, la littérature distingue généralement les réseaux *programmés* des réseaux *spontanés* (Doz et al., 2000 ; Schön et Pyka, 2012 ; Green et al. 2013).

Les réseaux *programmés* sont établis sous l'impulsion d'un agent initiateur (en théorie il peut s'agir de n'importe quel type d'agent : un individu, une organisation publique, une firme privée, une ONG), qui va inviter d'autres membres potentiels à rejoindre le réseau. Dans ce type de mode de formation, l'acteur-initiateur invite des acteurs qu'il connaît lui-même et dont il pense qu'ils pourront apporter des compétences utiles à la réalisation du projet d'innovation. En revanche, les acteurs invités ne se connaissent pas nécessairement entre eux.

Les réseaux *spontanés* émergent quant à eux de manière auto-organisée en raison de la convergence des activités d'agents confrontés à un problème donné, dans un contexte donné (un quartier, une ville, une région...). L'amorce du réseau s'effectue probablement entre des agents qui se connaissent déjà l'un l'autre, d'une manière ou d'une autre (voir figure 5). L'*auto-organisation* (« self-organisation »), principe inspiré des sciences naturelles et physiques (Von Bertalanffy, 1968 ; Prigogine et Stengers, 1984), décrit la capacité intrinsèque des éléments qui constituent un système à s'organiser eux-mêmes, à créer de l'ordre et à s'ajuster, de manière spontanée. Les principes qui fondent l'auto-organisation sont l'*interaction locale* (c'est-à-dire entre les éléments de base constitutifs du système), la *non linéarité* (l'existence de boucles de rétroaction dans les échanges), l'*ouverture thermodynamique* (l'échange avec l'environnement) et l'*émergence* (le fait qu'un niveau d'ordre supérieur puisse spontanément naître de niveaux d'interaction inférieurs) (Forrest et Jones, 1994 ; Pyka et Windrum, 2000).

Figure 5 : Constitution d'un réseau spontané et d'un réseau programmé



Les travaux consacrés aux RISP ont une vision différente de cette distinction entre réseaux programmés et réseaux spontanés, qui traduit le souci de dépasser la simple définition de l'univers des possibles théoriques, pour être en adéquation avec la réalité empirique. En effet, ils considèrent généralement que les réseaux *spontanés* (self-organized) sont les réseaux initiés par les citoyens (sans gouvernement). Dans les RISP, le principe d'auto-organisation (« self-organisation ») ou d'auto-gouvernance (« self-governance ») traduit l'émergence d'une action collective au sein des agents privés, sans participation du gouvernement (Bekkers et al., 2014). L'émergence spontanée de tels types de réseaux, pour faire face à des problèmes sociaux donnés, s'explique par l'inexistence de solutions publiques à un problème social donné ou la qualité jugée insuffisante des solutions existantes. Les réseaux *programmés* sont quant à eux souvent ceux qui sont initiés par l'administration publique elle-même. Si la prévalence de ces configurations serait sans doute confirmée par des analyses statistiques, il n'en reste pas moins que d'autres sont possibles. Ainsi, la littérature empirique fournit aussi des exemples de RISP programmés par des acteurs privés.

3.2.2 Le mode de fonctionnement du réseau

On s'intéresse ici à la manière dont, une fois constitué, le RISP est géré et gouverné. On s'intéresse également aux facteurs qui peuvent faire obstacle à son bon fonctionnement.

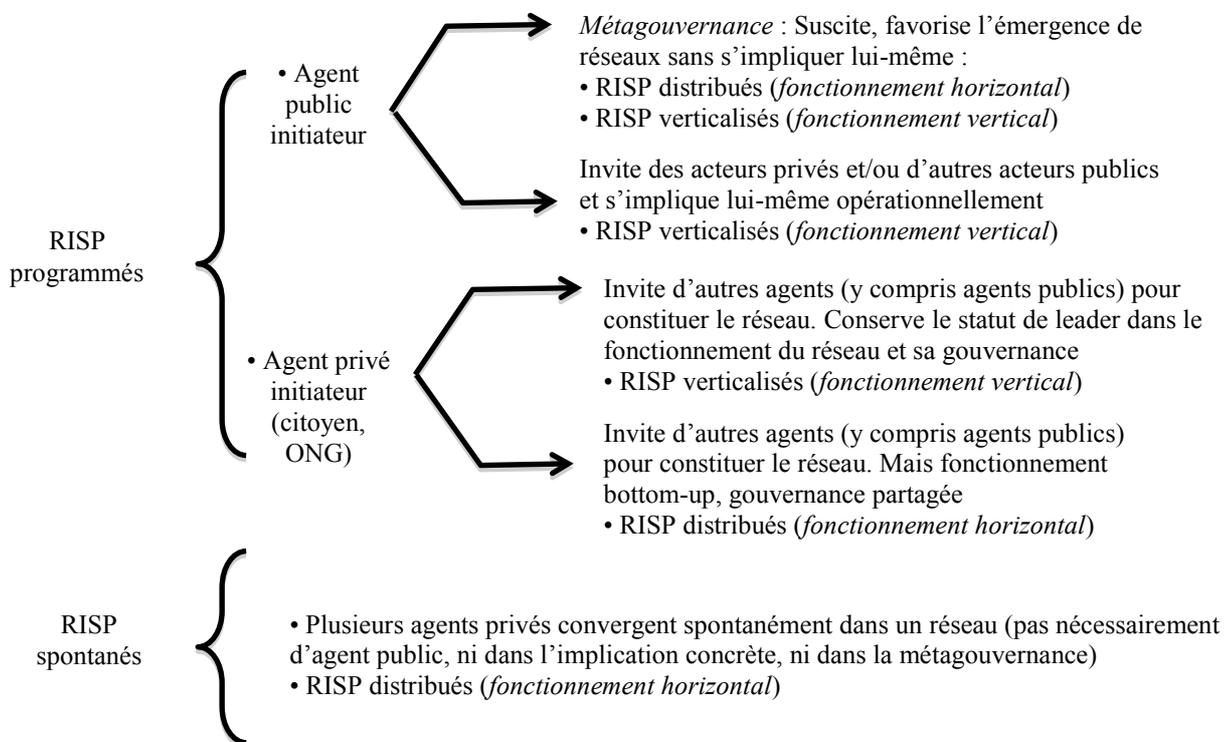
3.2.2.1 Management et gouvernance des RISP

Les modes de *constitution* des réseaux conduisent à envisager (de manière simplificatrice) deux modes de *fonctionnement* différents (Pyka et Schön, 2009 ; Sundbo, 2009) : un mode vertical ou institutionnel ou top-down et un mode horizontal ou bottom-up. Dans le premier mode, après avoir initié le réseau, l'agent initiateur continue de jouir d'une position « hiérarchique » privilégiée en tant que chef d'orchestre ou intégrateur de système. Dans le deuxième mode, qui est également appelé réseau distribué (« distributed network »), les interactions locales sont privilégiées et les responsabilités et le leadership sont plus partagés (« distributed leadership »).

Ces deux modes de fonctionnements s'appliquent aux réseaux établis pour mettre au point des innovations dans les services publics (en tant que secteur ou activité) ou de services publics (en tant que fonction), à savoir les RISP. Dans les RISP fonctionnant selon un mode vertical, le chef d'orchestre peut être l'administration publique ou un agent privé. De ceux fonctionnant de manière horizontale, l'administration publique peut être absente (le RISP se substitue, dans ce cas, bien souvent, à une administration publique défaillante).

Le bilan des études de cas identifiées dans la littérature permet de mettre en évidence une pluralité de configurations réelles (et non plus théoriques) de RISP, caractérisées par des modes de formation et des modes de fonctionnement différents (cf. figure 6).

Figure 6 : Modes de constitution et modes de fonctionnement des RISP



• Ainsi, **les réseaux dits programmés** peuvent l'être par un agent public ou un agent privé (citoyen, ONG...). Lorsque l'initiateur est un agent public, on identifie deux configurations différentes, qui renvoient à des modes de fonctionnement différents.

Dans la première configuration, l'agent public-initiateur suscite, favorise l'émergence du réseau, sans s'impliquer lui-même concrètement. Sans intervention directe dans le réseau, il assure ce qu'on appelle une « gouvernance de la gouvernance » ou métagouvernance (Bekkers et al., 2014 ; Sørensen, 2006 ; Sørensen et Torfing, 2010), qui s'efforce d'établir les conditions générales favorables à la formation et au fonctionnement du réseau. L'acteur public crée toutes les conditions favorables à l'interaction entre les différents acteurs engagés dans le réseau, en élaborant un « cadre politique, institutionnel et discursif pour l'innovation collaborative » (Torfing, 2010, p. 12), c'est-à-dire un écosystème favorable à l'innovation collaborative. Il joue le rôle de facilitateur civique (« civic enabler ») de la collaboration (Sirianni, 2009). Cette première configuration peut conduire à deux types différents de RISP : les RISP distribués, qui fonctionnent selon une logique locale, bottom-up, et les RISP verticalisés dans lesquels un acteur privé donné prend l'ascendant (l'initiative) sur les autres et joue le rôle de chef d'orchestre.

Dans la deuxième configuration, l'agent public-initiateur s'entoure d'acteurs privés et/ou d'autres acteurs publics¹⁵ et s'implique lui-même dans le réseau. Le réseau fonctionne de manière verticale, l'agent public-initiateur continuant à tenir le rôle de chef d'orchestre dans le fonctionnement du réseau (c'est-à-dire l'élaboration de l'innovation). Il est à noter que les organisations publiques peuvent faire participer les autres parties prenantes (en particulier les citoyens) à différents moments du processus d'innovation et pour différentes tâches (cf. § 3.1.4.2). Elles peuvent, par exemple, les faire participer dans la co-conception de l'innovation ou assurer elles-mêmes la conception d'un nouveau service, et ne mobiliser les autres acteurs (les citoyens) que lors de la phase de mise en œuvre/implémentation pour tester le nouveau service et proposer des améliorations. Un mode de fonctionnement dans lequel l'agent public-initiateur, impliqué lui-même opérationnellement dans le réseau, le laisserait fonctionner *d'emblée* selon un mode horizontal est théoriquement envisageable. Nous n'avons pas inclus cette configuration dans la figure 6, car nous n'en avons pas identifié de cas empirique. Le fait que l'agent public soit initiateur (opérationnel) (« hands on initiator ») a tendance à verticaliser le réseau, dans un premier temps¹⁶.

De la même manière, lorsque l'initiateur est un agent privé (essentiellement citoyens, ONG), on identifie également deux configurations. Dans la première configuration, l'agent privé-initiateur invite d'autres agents y compris des agents publics à le rejoindre pour constituer un réseau. Mais, il conserve le statut de leader dans le fonctionnement et la gouvernance du réseau (fonctionnement et gouvernance verticaux). Dans la deuxième configuration, il invite également d'autres agents (y compris publics), mais l'interaction, le fonctionnement se fait d'emblée sur un mode démocratique de gouvernance distribuée (fonctionnement horizontal).

- Quant aux **réseaux spontanés**, les agents y convergent spontanément sans qu'il y ait nécessairement parmi eux d'agents publics, et sans que ce soit nécessairement la conséquence d'une méta-gouvernance publique. Les RISP, dans ce cas, sont des RISP distribués (fonctionnement horizontal). Les acteurs privés, en particulier les citoyens, qui en sont les instigateurs collectifs, en assurent la gouvernance distribuée. Ces situations se

¹⁵ La collaboration d'acteurs exclusivement publics peut être considérée comme un RISP dès lors que les différents acteurs publics appartiennent à des organisations publiques différentes.

¹⁶ Bien entendu cette situation peut évoluer dans le temps.

présentent lorsque les agents privés se substituent aux organisations de services publics qui se trouvent, pour diverses raisons (manque de ressources, manque de compétences, sujet politiquement sensible...), dans l'incapacité de prendre en charge un problème donné. On peut dire, en utilisant la distinction établie précédemment entre co-production complémentaire et co-production substitutive, (§ 3.1.3.1) qu'il s'agit de RISP de substitution et non de complémentarité.

Cette cartographie des RISP appelle un certain nombre de remarques :

- Les RISP programmés (qu'ils soient initiés par un agent public ou un agent privé) ne sont pas nécessairement des RISP dont le fonctionnement est verticalisé. Ils peuvent fonctionner d'emblée de manière distribuée.
- Il faut distinguer l'horizontalité *de fait* (le réseau est constitué d'entités ou d'individus, qui revendiquent d'emblée leur autonomie ou qui sont d'emblée autonomes) et l'horizontalité *construite*, lorsque une entité dominante (souvent l'administration publique) s'efforce (parce qu'elle juge la stratégie plus efficace en termes de collaboration ou de réalisation des missions) d'établir des relations horizontales à travers l'autonomisation (« empowerment ») des employés et les collaborations avec les parties prenantes.
- Dans les RISP qui concernent l'innovation sociale (les RISPIs), le fonctionnement et le leadership semblent être le plus souvent horizontaux.
- Les modes de fonctionnement ne sont pas figés. Ils peuvent évoluer dans le temps (voir § 3.2.3 sur le cycle de vie du RISP). Par exemple, les réseaux programmés, initiés et gouvernés par l'administration publique, peuvent évoluer vers des réseaux auto-organisés. A l'inverse, les réseaux spontanés, constitués sans administration publique, peuvent intégrer celle-ci (intègrent souvent celle-ci), à un moment donné, que ce soit comme un membre comme un autre ou comme chef d'orchestre.

3.2.2.2 Les obstacles aux fonctionnements des réseaux d'innovation et l'articulation des logiques institutionnelles

Le paradigme de la NGP et la littérature sur les réseaux d'innovation en général soulignent les avantages de l'organisation en réseaux pour l'innovation. Mais, les travaux qui identifient les problèmes posés par les réseaux sont plus rares. Bland et al. (2010) identifient trois obstacles à l'innovation en réseau : 1) la diversité des inputs (information, connaissance, expertise) des différents acteurs du réseau, qui peut être à l'origine d'une défaillance de communication ; 2) des objectifs incompatibles, liés à la diversité des intérêts des acteurs ; 3) les problèmes de coordination, qui traduisent un flou quant au partage des responsabilités.

Djellal et Gallouj (2013), dans leur travail consacré aux RIPPS, soulignent que le principal défi que doivent affronter ce type de réseaux est un méta-défi, dans la mesure où il recouvre la plupart des autres. Il s'agit de l'opposition de ce qu'on appelle les « cultures » pour désigner, un ensemble complexe de dispositifs institutionnels et organisationnels, de conceptions contradictoire des produits, des services, des missions et des performances (leur définition et leur évaluation). La contradiction des « cultures » managériales et/ou organisationnelles est un frein classique à la collaboration entre les organisations publiques et privées.

De la même manière, un RISP met en relation des « cultures » ou des « logiques institutionnelles » différentes relevant du secteur public, du secteur privé marchand et du

secteur non lucratif (Vickers et al., 2017). Les logiques institutionnelles peuvent être définies comme un ensemble de croyances, d'hypothèses, de valeurs, de normes, de règles, de finalités, de pratiques qui structurent la cognition et le comportement des individus et des organisations (Friedland and Alford, 1991 ; Thornton and Ocasio, 1999 ; Thornton et al., 2013 ; Besharov and Smith, 2014). Bien que le terme organisation hybride (« hybrid organization ») soit généralement utilisé pour décrire des organisations (hiérarchies), articulant des types de logiques institutionnelles différentes (par exemple, les entreprises sociales, les hôpitaux, les universités, les entreprises de micro-finance...) (cf. Vickers et al., 2017 ; Battilana et Lee, 2014 ; Billis, 2010), on peut l'appliquer sans difficulté aux RISP et aux RISPIS. Le fondement des réseaux est que la diversité des logiques institutionnelles à l'œuvre est une source d'innovation à travers la fertilisation croisée de connaissances et de compétences différentes. Mais, elle peut également être source de conflits et d'obstacles à l'innovation. La question est donc de savoir comment articuler ces différentes logiques institutionnelles (normes, objectifs, préférences, pratiques...) pour qu'elles soient favorables à l'innovation de service public, autrement dit de comprendre comment se résolvent les tensions et se construisent les compatibilités et les compromis. Cette question de l'interaction des logiques institutionnelles est liée à la question de l'évaluation de la performance que nous abordons dans le point 3.2.5.

Besharov et Smith (2014) proposent une matrice des logiques institutionnelles dans les organisations, matrice qui s'applique sans problème aux partenariats collaboratifs inter-sectoriels (« cross-sector collaborative partnerships ») (Voltan et De Fuentes, 2017) et par conséquent aux RISP qui nous intéressent ici. Cette matrice (cf. tableau 4) qui vise à rendre compte de l'hétérogénéité des logiques institutionnelles au sein des organisations et à identifier les niveaux de conflits entre logiques institutionnelles croise deux variables : le degré de compatibilité (de) logique et le degré de centralité (de) logique. La compatibilité traduit la cohérence entre les logiques institutionnelles et la manière dont elles se renforcent dans le cadre des actions organisationnelles. La centralité traduit quant à elle la domination d'une logique sur les autres. Elle est définie comme « the degree to which multiple logics are each treated as equally valid and relevant to organizational functioning » (Besharov et Smith 2014, p. 367). La centralité est élevée quand plusieurs logiques institutionnelles jouent un rôle important, elle est faible quand une logique domine.

La matrice compatibilité-centralité des logiques permet de mettre en évidence quatre idéaux-types d'organisations (pour nous de RISP) (cf. tableau 4) : « contested », « estranged », « aligned » et « dominant », permettant d'envisager des niveaux de conflits différents. Le *contested* RISP est caractérisé par un degré de compatibilité faible des logiques institutionnelles, un degré de centralité élevé et par conséquent un niveau de conflit élevé. Le *estranged* RISP, lieu d'un niveau de conflit modéré, est caractérisé par un degré de compatibilité faible et un degré de centralité élevé. Le *aligned* RISP est caractérisé par un niveau de conflit faible lié à des niveaux de compatibilité et de centralité tous deux élevés. Enfin, le conflit est absent du *dominant* RISP, caractérisé par un degré de compatibilité élevé et un degré de centralité faible. Cette matrice ne doit pas donner une image figée des configurations et de leur niveau de conflit. Un RISP conflictuel (« contested » ou « estranged ») peut être un succès en termes d'innovation et un RISP sans conflit (« aligned » ou « dominant ») un échec. Il convient donc de s'intéresser à la manière dont ces interactions de logiques institutionnelles, plus ou moins conflictuelles, sont gérées.

Tableau 4 : Multiplicité des types de logiques dans les organisations

		Degree of compatibility	
		Low Logics provide contradictory prescriptions for action	High Logics provide compatible prescriptions for action
Degree of centrality	High Multiple logics are core to organizational functioning	Contested Extensive conflict	Aligned Minimal conflict
	Low One logic is core to organizational functioning; other logics are peripheral	Estranged Moderate conflict	Dominant No conflict

Source : Besharov and Smith (2014, p. 371).

3.2.3 L'inscription du réseau dans le temps (son cycle de vie)

Les réseaux d'innovation et en particulier les RISP ne sont pas statiques. Ils évoluent dans le temps. Ils naissent, atteignent leur maturité et peuvent disparaître. Ainsi, le nombre de leurs acteurs, la nature des interactions, leur fonctionnement, leur mode de management et de gouvernance, etc. changent dans le temps. Schön et Pyka (2012) (voir aussi Green et al., 2013) considèrent qu'on peut leur appliquer le concept de cycle de vie de l'industrie.

Ainsi, la *phase d'émergence* qui correspond à la constitution du réseau peut se réaliser de manière spontanée par auto-organisation ou être planifiée par un acteur particulier (initiateur), comme nous l'avons évoqué dans le paragraphe 3.2.1.

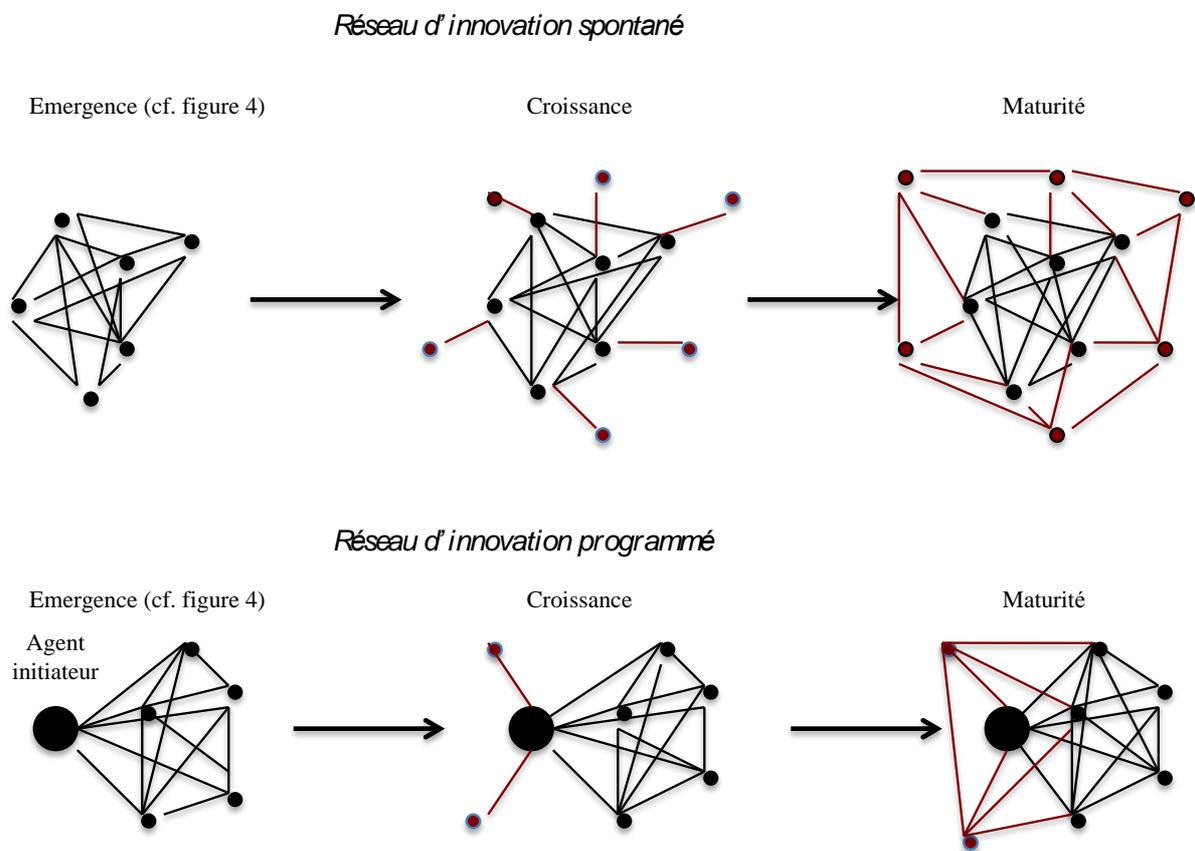
Dans la *phase de croissance*, on assiste à un accroissement du nombre et de la variété des acteurs impliqués dans le réseau. Cet accroissement peut être réalisé par deux mécanismes différents (cf. Figure 7) : i) dans le réseau programmé, par un mécanisme d'invitation de nouveaux acteurs par l'acteur-clé, ii) dans le réseau spontané, par un mécanisme de boule de neige dans lequel le dernier entrant, lui-même invité par l'entrant précédent, invite de nouveaux entrants... C'est le premier mécanisme qui semble le plus probable dans les RISP initiés par un acteur public. Mais, bien entendu, ces deux mécanismes ne sont que des idéaux-types, qui peuvent emprunter l'un à l'autre (s'hybrider). Rien n'empêche, par exemple, que, dans le dernier cas évoqué, d'autres acteurs que l'acteur public invitent d'autres membres. Rien n'empêche non plus un acteur établi depuis quelques périodes d'inviter lui-même quelqu'un ou que de nouveaux entrants s'invitent eux-mêmes.

Dans la *phase de maturité*, les nouveaux invités (quel que soit l'inviteur) ont noué des relations entre eux. Les interactions, les flux d'information et de connaissance, les processus d'apprentissage sont à leur paroxysme. La densité du réseau est élevée (cf. Figure 7). Le

réseau fonctionne selon un mode d'exploitation et non plus d'exploration. Il ne vise plus l'innovation radicale, mais se contente d'améliorations incrémentales. On notera, à ce stade, que, dans certains cas de réseaux d'innovation programmés, l'agent initiateur (en particulier, lorsqu'il s'agit de l'agent public) peut se retirer du réseau ou réduire son implication. On passe alors d'un RISP vertical à un RISP distribué ou horizontal.

Dans la *phase de déclin*, le réseau disparaît, ayant accompli sa ou ses mission(s) ou parce que la solution qu'il propose n'est plus adaptée ou est concurrencée par des solutions plus intéressantes ou encore le réseau (initialement d'innovation) se transforme en simple réseau de distribution d'un service.

Figure 7 : Le cycle de vie des réseaux d'innovation spontanés et programmés



3.2.4 L'inscription du réseau dans l'espace (la géographie des RISP)

Les RISP et davantage encore les RISPIS sont initialement des réseaux d'innovation locaux. Ils organisent des collaborations à une échelle réduite (la municipalité, le quartier, etc.). Cette caractéristique géographique est bien entendu étroitement liée à la nature de l'innovation qui est portée par le réseau et à la manière dont elle est produite (innovation visant à résoudre des problèmes sociaux concrets dans l'environnement de vie immédiat des individus, innovation impliquant les intéressés dans la collaboration). Les RISP, et parmi eux

les RISPI, semblent subir des contraintes de proximité, même si l'usage des TIC (Internet, media sociaux) assouplit un peu cette exigence de proximité.

Cependant, il semble y avoir des différences en termes de contraintes spatiales selon le type de RISP considéré. En effet, les RISP spontanés semblent être davantage des réseaux de proximité que les RISP programmés. Comme le soulignent Green et al. (2013, p. 123), « since the spontaneous network (S1) emerges due to some sort of external pressure and the resulting shared interest among a specified group of actors (for example, from the same industry or region) there is a high probability that many of the participating actors already know each other ». Les RISP programmés, en particulier lorsqu'ils le sont par des agents publics, sont quant à eux moins sujets aux contraintes géographiques. En effet, en fonction de la nature du problème à résoudre, l'agent public peut inviter des agents présents sur l'ensemble du territoire national voire installés à l'étranger.

Par ailleurs, certains problèmes complexes, qui ne sauraient être résolus par un acteur unique, ne peuvent pas davantage l'être à une échelle géographique unique (en l'occurrence locale). Il s'agit de problèmes, qui, même s'ils ont des manifestations locales, se posent en termes régionaux, nationaux ou internationaux. C'est le cas, par exemple, des problèmes des migrants et des réfugiés ou des problèmes écologiques. Certains RISP peuvent donc être envisagés à des niveaux spatiaux/géographiques supérieurs au niveau local.

Du point de vue de la dynamique spatiale des réseaux, il ne faut pas néanmoins confondre les comportements des RISP (en tant que structures établies pour mettre au point une innovation) et ceux des *réseaux de production/distribution* de la solution innovante, une fois celle-ci développée. Dans ce cas, le réseau peut prendre différentes formes classiques pour se diffuser dans l'espace : réplique/duplication par d'autres acteurs, franchises, nouvelles formes juridiques...

3.2.5 L'évaluation de la performance du réseau

La dernière caractéristique des réseaux que nous abordons est, comme il se doit, leur performance. Les RISP sont des réseaux d'innovation, aussi leur performance est-elle étroitement liée au succès de l'innovation pour laquelle ils se sont constitués. Cependant, comme nous le verrons plus loin, le succès d'un RISP n'est pas réductible au succès de l'ISP qu'il porte. Un RISP peut créer de la valeur et être, d'une certaine manière, un succès, même si cette ISP est un échec. Ce paradoxe nous renvoie à la manière dont sont définis et évalués le succès et la performance.

Nous proposons de définir le succès d'un RISP (sa performance) par sa *capacité de création de valeur*. Mais, si elle systématiquement désignée comme l'ultime finalité de toute activité socio-économique, la valeur pose, elle aussi, de redoutables problèmes de définition. C'est ce qui conduit de nombreux travaux consacrés à la création de valeur à aborder celle-ci comme un postulat. Nous envisageons, pour notre part, la valeur comme une catégorie multi-facettes qui peut s'inscrire dans différents « mondes » (systèmes), qui traduisent différentes dimensions de la performance, et qui entretiennent entre eux des relations de complémentarité ou de conflit.

3.2.5.1 Les mondes de la valeur

Pour aborder la notion de valeur nous proposons ainsi de nous appuyer, d'une manière libre (c'est-à-dire en l'utilisant en tant que simple outil heuristique), sur une approche conventionnaliste des activités socio-économiques, qui distingue différentes formes de légitimité, registres de justification ou catégories (ou mondes) de « grandeurs » (Boltanski et Thévenot, 1991). Nous distinguons ainsi les différents mondes (systèmes de définition, de légitimation et de mesure) de la valeur suivants : 1) marchand et financier, 2) industriel et technique, 3) relationnel ou domestique, 4) social-civique, 5) de l'opinion/de la réputation, 6) de la création/inspiration/innovation. On peut dire que les cinq derniers mondes évoqués reflètent une décomposition de la valeur d'usage (« value-in-use ») et de la valeur en contexte (« value-in-context ») (Figure 8).

Dans le monde industriel et technique, les modes principaux de qualification et d'évaluation des produits/services sont les volumes, les trafics et les opérations techniques. La valeur industrielle et technique se mesure par la qualité, la fiabilité, la fonctionnalité du nouveau produit ou du nouveau service rendu.

Le monde marchand et financier envisage le « produit » en termes de valeur, d'opérations monétaires et financières. La valeur marchande ne s'applique pas directement à l'innovation sociale et à l'innovation dans les services publics. Les ISP (et, parmi elles, les innovations sociales) ne peuvent pas être évaluées par les mécanismes du marché habituel (succès économique, profit réalisé par l'innovateur). Mais, dans ce type d'innovation, la valeur marchande n'est pas absente. On la retrouve indirectement, sinon dans la question des prix du moins dans la celle des coûts. On la retrouve indirectement également dans l'objet même de certaines innovations sociales et les RISP qui les portent : par exemple, les innovations sociales et les RISP visant à insérer sur le marché du travail des chômeurs de longue durée, c'est-à-dire à leur procurer des revenus, les RISP portant sur des innovations sociales visant à réaliser des économie d'énergie ou à préserver l'environnement ou la santé...

Le monde social-civique et la valeur social-civique valorisent les résultats en termes d'équité, de justice, d'inclusion, de solidarité sociale en particulier vis-à-vis des plus démunis, de protection de l'environnement. La valeur sociale-civique est essentielle pour une innovation sociale, et encore davantage si elle a lieu dans les services publics. On notera que la valeur social-civique n'est pas synonyme de valeur publique (« public value »). En effet, dans notre analyse, la valeur publique est une catégorie englobante, qui intègre toutes les autres dimensions discutées ici.

Le monde relationnel ou domestique valorise les relations interpersonnelles, l'empathie et les liens de confiance consolidés au cours du temps, et il accorde une importance centrale à la qualité des relations dans l'évaluation du produit. La valeur relationnelle ou domestique traduit la proximité (géographique et humaine) vis-à-vis de l'utilisateur.

Le monde de la réputation et la valeur réputationnelle sont fondés sur l'image de marque d'une organisation, d'une communauté ou d'un territoire. Lorsqu'à travers l'innovation sociale, une forme organisationnelle donnée (une entreprise, mais aussi un RISP ou un RISPIS)

contribue au bien-être de ses employés ou des citoyens, à leur santé, à l'avenir de la planète, etc. elle (co-)crée de la valeur réputationnelle.

Le monde de l'innovation est celui qui valorise la créativité, l'inspiration, l'expérimentation, la connaissance. Feller (1981) considère l'innovation dans le secteur public comme une production visible (« conspicuous production »). L'idée est que, dans un domaine où il est difficile de mesurer la performance, l'innovation valorise l'agent public, rend visible son activité de service public. Mais, un RISP peut générer de la valeur dite créative/innovative, même si l'innovation qu'il porte est un échec du point de vue d'autres dimensions de la valeur (en particulier la valeur industrielle et technique et la valeur financière). La constitution du réseau et son existence donnent en effet une image positive et valorisante (innovante, créative) de la communauté ou de l'organisation qui le mettent en oeuvre. Elles sont, en effet, jugées comme dynamiques, résilientes, entreprenantes, créatives. Même si elle ne s'appuie pas sur les mêmes déterminants qu'elle, la valeur créative/innovative apparaît ici, dans son résultat ultime, comme étroitement liée à la valeur réputationnelle.

Cette discussion de la valeur soulève un certain nombre de questions intéressantes.

- La première est celle de la distinction entre *valeur et valeur ajoutée*. On est, en effet, tenté d'appliquer le concept de valeur ajoutée à l'ensemble des conceptions de la valeur évoquée précédemment (valeur ajoutée civique, valeur ajoutée domestique...). Mais, en réalité, ce concept a une forte connotation industrielle (la valeur ajoutée est la différence entre la production et les consommations intermédiaires), qui réduit sa généralisation aux autres dimensions de la valeur à une dimension métaphorique.

- La littérature sur la valeur (en particulier, dans le cadre de la SDL, comme nous l'avons déjà évoqué précédemment) se préoccupe de savoir comment celle-ci est créée et surtout co-créée. La question qui mérite d'être posée est de savoir si les différentes conceptions de la valeur envisagées entretiennent des relations identiques avec le processus de co-création. On peut se demander, par exemple, si, parce qu'elles traduisent une certaine intensité des liens réels (fidélité) ou virtuels/émotionnels (empathie) entre le citoyen et l'agent public, les valeurs relationnelles et domestiques, et les valeurs social-civiques ne sont pas davantage susceptibles de co-création que les valeurs industrielles.

3.2.5.2 Des mondes de la valeur aux conceptions de la performance

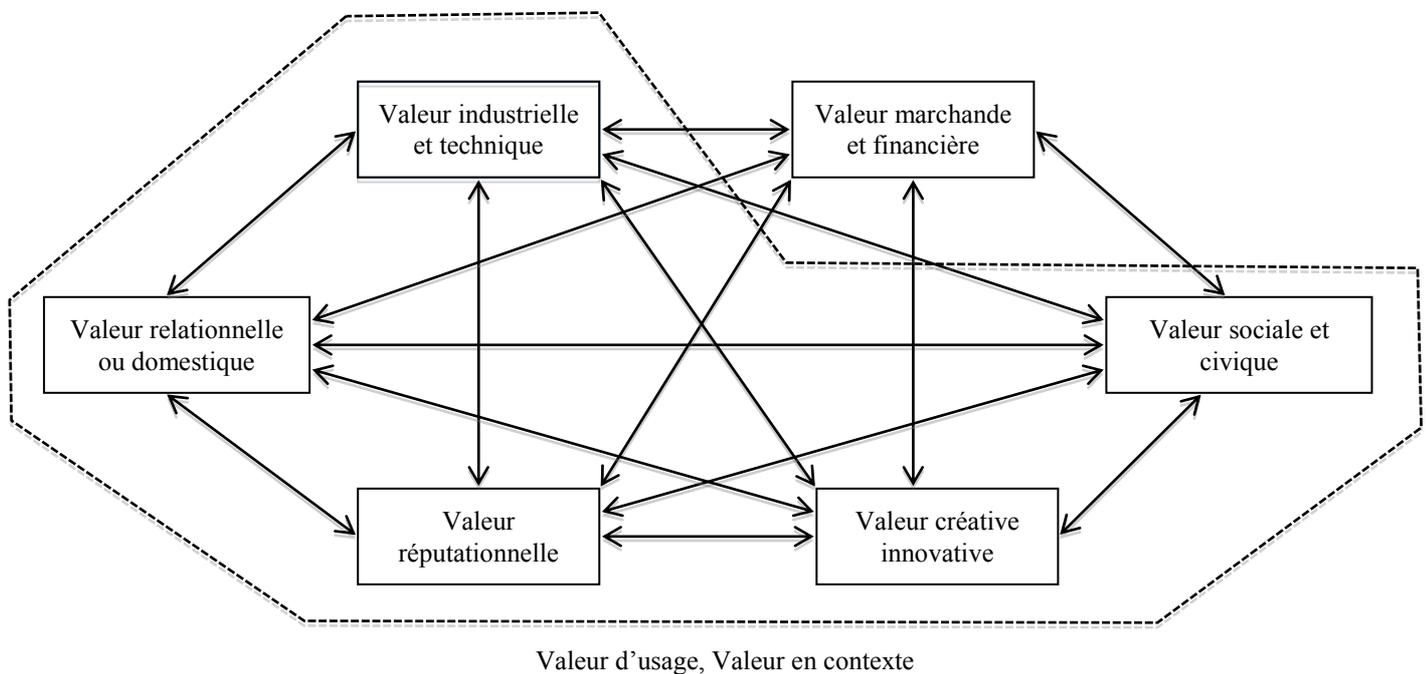
A ces différents mondes/conceptions de la valeur sont associées des conceptions différentes de la performance : performance industrielle et technique, marchande et financière, domestique ou relationnelle, social-civique, de réputation, d'innovation. Ainsi, la performance industrielle et technique du RISP peut être mesurée, par exemple, en termes d'efficacité, de productivité associée à l'innovation, en termes d'emplois créés et de durabilité de ces emplois, de développement économique (en particulier au niveau local). Les performances civiques, relationnelles, de réputation et d'innovation peuvent également, dans une certaine mesure, être quantifiées (Djellal et Gallouj, 2013), par exemple, dans le cadre d'un monde de la valeur donné, en mesurant, le temps passé dans une relation donnée, ou en dénombrant certaines activités élémentaires entreprises dans le cadre de cette relation ou associées à elle. On peut, par exemple, citer comme indicateurs de performance relationnelle l'amélioration des indicateurs de satisfaction des utilisateurs et la réduction du turn-over des usagers ; comme indicateur de performance socio-civique le temps consacré aux usagers

vulnérables ; et comme indicateurs de performance d'innovation, le nombre de solutions innovantes introduites ou diffusées et généralisées...

3.2.5.3 Les interactions entre les différents mondes de la valeur/performance

Ces différentes conceptions de la valeur et de la performance correspondante ne sont pas bien entendu indépendantes les unes des autres (cf. Figure 8). Elles peuvent se compléter et se renforcer ou entrer en concurrence (la création d'une des formes de valeur conduisant à la destruction d'une autre forme).

Figure 8 : Les différentes dimensions de la valeur publique et leurs interactions



Ainsi, par exemple, la (co)création de valeurs (et performances) industrielles et techniques affectent positivement les valeurs (et performances) marchandes et financières. De même, une amélioration de la performance relationnelle (traduite, par exemple, par une augmentation du taux de fidélisation des usagers) peut exercer une influence positive sur la performance marchande. Comme nous l'avons déjà souligné, une amélioration de la performance créative/innovative affecte positivement la performance de réputation.

Ces différents types de performance peuvent également être liés négativement, dans la mesure où ils peuvent s'opposer deux à deux. Par exemple, une bonne performance civique (une quantité de temps importante accordée à des usagers en difficulté) peut dégrader un indicateur de productivité (performance technique). De même, une amélioration de la performance civique peut conduire à une dégradation de la performance marchande. De manière générale, les valeurs et performances sociales et civiques sont le plus souvent en

contradiction avec les valeurs et performances marchandes et financières et les valeurs et performances industrielles et techniques.

Ces interactions entre les différentes conceptions de la valeur et de la performance sont étroitement liées aux interactions entre les différentes logiques institutionnelles que nous avons abordées précédemment (§ 3.2.2.2).

Conclusion

La reconnaissance de l'importance de l'innovation collaborative occupe une place centrale dans les « Innovation Studies ». Ainsi, dans la liste des vingt principales avancées dans ce domaine, au cours des cinquante dernières années, établie par Ben Martin (2015), quatre concernent explicitement la nature collaborative et résilière de la recherche et de l'innovation. Martin énonce ces avancées dans les termes suivants : 1) du modèle linéaire au modèle d'interaction « en chaînes » ; 2) des acteurs individuels aux systèmes d'innovation ; 3) de l'innovation fermée à l'innovation ouverte ; 4) du « Mode 1 au Mode 2 ».

Les avancées dont il est question chez Martin concernent essentiellement des collaborations et des réseaux dont les acteurs clés sont les acteurs industriels et la forme d'innovation qui fait l'objet des collaborations est l'innovation technologique, fondée sur la recherche scientifique et technique. Les services marchands sont ainsi, pour l'essentiel, absents de ce type de collaboration et les services publics n'y sont présents qu'à travers les laboratoires de recherche et les universités et certaines activités de régulation (métagouvernance) de l'activité d'innovation. Dans ces dispositifs collaboratifs traditionnels, l'innovation non technologique (nouveaux services, nouvelles organisations, nouvelles méthodes...) n'est pas envisagée comme pouvant être la cible d'une activité résilière.

Pourtant, la collaboration et le réseau sont également à l'œuvre dans le champ des *services en général* et ils peuvent porter sur des innovations non technologiques, comme en a fort bien rendu compte, sur le plan théorique et empirique, le projet européen ServPPIN (Gallouj et al., 2013).

L'innovation collaborative et le réseau d'innovation sont également de plus en plus à l'œuvre dans le domaine des *services publics eux-mêmes* (ou *du service public* en tant que fonction d'intérêt général, au-delà des secteurs de service public à proprement parler), à mesure que le paradigme du « nouveau management public » cède le pas au paradigme de la « nouvelle gouvernance publique », et à mesure que la perspective d'assimilation (aux biens industriels, puis aux services marchands), cède le pas à une perspective d'intégration (à travers la Public Service-Dominant Logic — PSDL) et de démarcation (à travers la Public Service Logic — PSL). La montée en puissance de ce type de réseau (dans le domaine des services publics ou du service public) s'explique par des raisons économiques et sociales : les ressources limitées des administrations publiques pour mener à bien (ou mener à bien seules) certaines activités de services publics existantes (ou nouvelles/potentielles et nécessaires), le caractère complexe et multiforme de certains problèmes sociaux (« wicked » social problems) qui, par nature, ne peuvent pas être résolus (ou pas de manière satisfaisante) par l'activité d'un acteur unique.

Nous avons baptisé RISP (« Réseau d'Innovation de Service Public ») cette forme d'expression des réseaux, qui prend au sérieux l'innovation dans les services publics ou de service public, la participation des citoyens et du tiers secteur et les formes immatérielles de l'innovation (l'innovation invisible). Cependant, les RISP ne sont pas que des modalités organisationnelles pour innover. Elles sont aussi en elles-mêmes des formes particulières d'innovation, des instruments de politique publique (en particulier au niveau local), des dispositifs palliatifs pour des services publics défaillants.

Nous avons tenté dans ce travail, tout d'abord, de comprendre, d'une manière générale et simplifiée, ce qui distingue les RISP d'autres réseaux d'innovation et notamment les réseaux d'innovations traditionnels (RIT), les réseaux d'innovations publics-privés dans les services (RIPPS). Nous avons, pour ce faire, utilisé une grille simplifiée constituée des variables suivantes : les types d'agents impliqués dans le réseau, le rôle joué par l'administration publique, la nature de l'innovation visée et le secteur principal concerné par l'innovation. Pour résumer les résultats, on peut dire que le passage des RIT aux RIPPS puis aux RISP et RISPI traduit une montée en puissance des services et du non marchand (la tertiarisation du concept de réseau) et de leur corolaire : l'innovation invisible (en particulier l'innovation sociale) et l'innovation non programmée ou émergent.

Nous avons tenté, ensuite, de définir et de caractériser les RISP, de manière plus précise, en examinant, tout d'abord, un certain nombre de variables structurales : les sous-secteurs ou activités de service public qui accueillent le réseau, la nature des acteurs impliqués et de leur interaction, les formes et les modalités de l'innovation portée par le réseau. Nous avons ensuite déplacé l'analyse vers des variables dynamiques décrivant les modes d'émergence et de fonctionnement des réseaux, leur inscription dans le temps et dans l'espace. La finalité ultime des RISP étant la cocreation de valeur, nous avons enfin introduit une typologie des mondes de la valeur, qui permet d'envisager une pluralité de logiques de performance (concurrentes ou complémentaires) à l'œuvre dans les RISP.

Les RISP constituent un enjeu socio-économique important, reconnu aujourd'hui par les pouvoirs publics aux niveaux national et européen. Si les RISP sont de plus en plus pris au sérieux dans les économies contemporaines, des efforts sont néanmoins nécessaires pour conforter ce concept.

Sur le plan théorique, il est nécessaire de consolider nos connaissances des modes de formation et de fonctionnement de ces réseaux. En effet, la littérature reste dominée par les études de cas et par une conception des RISP (en particulier lorsqu'ils portent sur des innovations sociales) comme des dispositifs curatifs provisoires (visant à pallier la défaillance conjoncturelle des services publics). Une manière de fonder théoriquement les RISP pourrait être, non plus seulement de les analyser de manière autonome, mais de les inscrire explicitement dans la cartographie et les discussions des systèmes d'innovation, qu'ils soient locaux, régionaux, nationaux, sociaux ou sectoriels.

Sur le plan méthodologique, c'est un effort inverse de déplacement du théorique vers l'empirique qui est souhaitable. En effet, au-delà de la réflexion théorique sur la pluralité des formes de la performance que nous avons esquissée dans ce travail, il est nécessaire de construire des outils concrets permettant de mesurer, de manière pertinente, les résultats et la performance des PSINS.

Sur le plan politique, enfin, il est nécessaire de réfléchir à des politiques publiques (en particulier verticales ou spécifiques), susceptibles de contribuer à favoriser la formation, le fonctionnement et à la performance de ces réseaux, en tenant compte de la diversité des formes de RISP mise en évidence dans ce travail.

Bibliographie

- Agger A. and Hedensted Lund D. (2017), Collaborative Innovation in the Public Sector – New Perspectives on the Role of Citizens?, *Scandinavian Journal of Public Administration*, 21 (3), p. 17-37.
- Agranoff, R. (2007), *Managing within Networks: Adding Value to Public Organizations*, Washington, DC: Georgetown University Press.
- Alford J. (2009), *Engaging public sector clients. From Service Delivery to Coproduction*, Houndmills, Hamps and New York, NY: Palgrave Macmillan.
- Alford J. (2014) The multiple facets of co-production: Building on the work of Elinor Ostrom, *Public Management Review*, 16 (3), p. 299-316.
- Amable B., Barré R., Boyer R. (1997) "Diversity, coherence and transformation of innovation systems", in Barré R., Gibbons M., Maddox Sir J., Martin B., Papon P. (eds), *Science in tomorrow's Europe*, Paris, Economica International, p. 33- 49.
- Ansell C. & Torfing J. (2014), *Public Innovation through Collaboration and Design*, Oxon and New York: Routledge.
- Ansell, C. and Gash, A. (2007), 'Collaborative governance in theory and practice', *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18(4), p. 543-571.
- Atkinson R. (1999), "Discourses of partnership and empowerment in contemporary British urban regeneration", *Urban Studies*, 36 (1), p. 59-72.
- Barabasi A.L. and Albert R. (1999), "Emergence of Scaling in random Networks", *Science*, vol. 286 p. 509-512.
- Bartl M., Ernst H., Füller J., Mühlbacher H. (2004), Community based innovation : a method to utilize the innovative potential of online communitiers, Proceedings of the 37th HICSS Conference, Hawaii.
- Bastiat, F. (1848), *Selected Essays on Political Economy*, Princeton, NJ: D. Van Nordstrand.
- Battilana J., Lee M. (2014), "Advancing research on hybrid organizing –Insights from the study of social enterprises", *Academy of Management Annals*, 8 (1), p. 397-441.
- Becheikh N., Halilem N., Jbilou J., Landry R. (2009), "Vers une conceptualisation de l'innovation dans le secteur public", *Economies et Sociétés, série EGS, n°10, 4/2009*, p. 579-614.
- Bekkers V., Edelenbos J., Nederhand J., Steijn B., Tummers L. and Voorberg W. (2014), "The Social Innovation Perspective in the Public Sector: Co-creation, Self-organization and Meta-Governance", in Bekkers V., Edelenbos J and Steijn B (eds), *Innovation in the public sector: linking capacity and leadership*, Palgrave McMillan, p. 223-243.
- Besharov M.L. and Smith, W.K. (2014) "Multiple institutional logics in organizations: explaining their varied nature and implications", *Academy of Management Review*, 39 (3), p. 364-381.
- Billis D. (2010), Towards a theory of hybrid organizations, in Billis D. (Ed.), *Hybrid Organizations and the Third Sector. Challenges for Practice, Theory and Policy*, Palgrave Macmillan, Basingstoke, p. 46-49.
- Bland T., Bruk B., Kim D., and Lee K. T., (2010), "Enhancing Public Sector Innovation: Examining the Network-Innovation Relationship", *The Innovation Journal: The Public Sector Innovation Journal*, 15 (3), p. 1-25.
- Boltanski L., Thévenot L., *De la justification. Les économies de la grandeur*, Paris, Gallimard, 1991.

- Bommert B. (2010), "Collaborative innovation in the public sector", *International Public Management Review*, 11 (1), p. 15-33.
- Borins S. (2001), 'Encouraging innovation in the public sector', *Journal of Intellectual Capital*, 2 (3), p. 310-319.
- Borins S. (2001), "Encouraging innovation in the public sector", *Journal of Intellectual Capital*, 2 (3), p. 310-319.
- Bovaird T. (2007), "Beyond engagement and participation: User and community coproduction of public services", *Public Administration Review*, 67 (5), p. 846-860.
- Bovaird T. and Loeffler E. (2012), 'From engagement to co-production: How users and communities contribute to public services', in Pestoff V., Brandsen T., and Verschuere B. (eds), *New Public Governance, the Third Sector and Co-production*, London: Routledge, 35-60.
- Callon M. (1986), "Éléments pour une sociologie de la traduction. La domestication des coquilles Saint-Jacques dans la Baie de Saint-Brieuc", *L'Année sociologique*, n°36, p. 169-208.
- Carlsson B., Stankiewicz R. (1991), "On the nature, function and composition of technological system", *Journal of evolutionary economics*, 1 (2), p. 93-118.
- Carpini M.X.D., Cook F. and Jacobs L.R. (2004), "Public Deliberation, Discursive Participation, and Citizen Engagement: A Review of the Empirical Literature", *Annual Review of Political Science*, (7), p. 315-344.
- Chesbrough H. (2003), *Open innovation: the new imperative for creating and profiting from technology*, Harvard Business School Press.
- Coombs R. and Miles I. (2000), *Innovation measurement and services: the new problematic*, in Metcalfe S. and Miles I. (eds) *Innovation systems in the service economy. Measurement and case study analysis*, Kluwer, Boston, p. 85-103.
- Dahan E., Hauser J.R. (2001), "The virtual consumer", *Journal of Product Innovation Management*, 19 (5), p. 332-354.
- De Vries H., Bekkers V., Tummers L. (2015), "Innovation in the public sector: a systematic review and future research agenda", *Public Administration*, 94, p. 146-166. <http://dx.doi.org/10.1111/padm.12209>.
- De Vries, E. (2006), "Innovation in services in networks of organizations and in the distribution of services", *Research Policy*, 35 (7), p. 1037-1051.
- Djellal F., Gallouj F. (2007), "Innovation in hospitals: a survey of the literature", *The European Journal of Health Economics*, 8 (3), p. 181-193.
- Djellal F., Gallouj F. (2018a), Fifteen advances in service Innovation Studies, in Scupola A., Fuglsang L. (eds), *Integrated Crossroads of Service, Innovation and Experience Research-Emerging and Established Trends*, Edward Elgar Publisher (forthcoming).
- Djellal F., Gallouj F. (2018b), Fifteen challenges for service innovation studies, in Gallouj F. Djellal F. (eds), *A Research Agenda for Service Innovation*, Edward Elgar Publishers, p. 1-26
- Djellal F., Gallouj F., Miles I. (2013), "Two decades of research on innovation in services: Which place for public services?", *Structural Change and Economic Dynamics*, 27, December, p. 98-117.
- Doz Y.L., Olk P.M. Smith Ring P. (2000), "Formation process of R-D consortia: which path to take ? where does it lead ?", *Strategic Management Journal*, 21 (3), p. 239-266.
- Droege H., Hildebrand D., Heras Forcada M. (2009), "Innovation in services: present findings, and future pathways", *Journal of Service Management*, 20 (2), p. 131-155.

- Edvardsson B., Tronvoll B. and Witell L. (2018), An ecosystem perspective on service innovation, in Gallouj F. Djellal F. (eds), *A Research Agenda for Service Innovation*, Edward Elgar Publishers, p. 85-102.
- Eggers B., Singh S. (2009), *The Public Innovators Playbook*, Washington, DC: Harvard Kennedy School of Government.
- Eiglier P. et Langeard E. (1987), *Servuction, le marketing des services*, Editions Mac Graw Hill.
- Enjolras B. (2010), "Gouvernance verticale, gouvernance horizontale et économie sociale et solidaire : le cas des services à la personne", *Géographie, économie et société*, 12 (1), p. 15-30.
- Entwistle T. (2014), *Collaboration and Public Services Improvement: Evidence Review Prepared for the Commission on Public Service Governance and Delivery*, Public Policy Institute for Wales, January, PPIW Report n°2.
- Etzkovitz H., Leydesdorff L. (2000), "The dynamics of innovation from national systems and 'Mode 2' to a triple helix of university-industry-government relations", *Research Policy*, 29, p. 109-123.
- European Commission (2013), *Industrial innovation, social innovation*, Luxembourg, EU.
- Forrest S., Jones T. (1994), Modeling complex adaptive systems with echo, in Stoner R.J. and Yu X.H. (eds) *Complex systems: mechanisms of adaptation*, IOS Press: Amsterdam.
- Franke N., Shah S. (2003), "How communities support innovative activities: an exploration of assistance and sharing among end-users", *Research Policy*, 32 (1), p.157–178.
- Freeman C. (1987), *Technology policy and economic performance: lessons from Japan*, Pinter, London.
- Friedland R., Alford R.R. (1991), Bringing society back in: symbols, practices, and institutional contradictions, in Powell W.W., DiMaggio P.J. (Eds.), *The New Institutionalism in Organizational Analysis*. University of Chicago Press, Chicago, p. 232–263.
- Fuglsang L. (2010), "Bricolage and invisible innovation in public service innovation", *Journal of Innovation Economics*, 1 (5), p. 67-87.
- Fuglsang L. and Sorensen F. (2011), "The balance between bricolage and innovation : management dilemmas in sustainable public innovation", *Service Industries Journal*, 31 (4), p. 581-595.
- Fuglsang L. and Sundbo J. (2016), "Innovation in public service systems", in Toivonen M. (ed.), *Service Innovation: Novel Ways of Creating Value in Actor Systems*, Springer Japan, p. 217-234.
- Fuglsang L., Ronning R. and Enquist B. (eds) (2014), *Framing innovation in public service sectors*, NewYork: Routledge.
- Fung A. (2003), *Thinking about Empowered Participatory Governance* Archon Fung and Erik Olin Wright. *Deepening democracy: Institutional innovations in empowered participatory governance*, 4, p. 3-44. London & New York: Verso.
- Gadrey J. (1996), *L'économie des services*, Collection Repères, La découverte, Paris.
- Gadrey J. (2000), "The characterization of goods and services: an alternative approach", *Review of Income and Wealth*, 46 (3), p. 369-387.
- Gagon C., Klein J.-L. (1991), "Le partenariat dans le développement local : tendances actuelles et perspectives de changement social", *Cahiers de Géographie du Québec*, 35 (95), p. 239-255.
- Gallouj F. (1994), *Economie de l'innovation dans les services [Economics of innovation in services]*, Editions L'Harmattan, Logiques économiques, Paris.

- Gallouj F. (1998), "Innovating in reverse: services and the reverse product cycle", *European Journal of Innovation Management*, 1 (3), 123-138.
- Gallouj F. (2002), *Innovation in the service economy: the new wealth of nations*, Edward Elgar Publishing.
- Gallouj F. (2010), *Services innovation: assimilation, differentiation, inversion and integration*, chapter 75, in Bidgoli H. (ed), *The Handbook of Technology Management*, John Wiley and Sons, Hoboken, New Jersey, p. 989-1000.
- Gallouj F., Djellal F. (2015), *Services and Innovation*, The International Library of Critical Writings in Economics series, Edward Elgar Publishers.
- Gallouj F., Djellal F. (2018) (eds), *A Research Agenda for Service Innovation*, Edward Elgar Publishers.
- Gallouj F., Djellal F. (eds) (2010), *The Handbook of Innovation and Services: a multidisciplinary perspective*, Edward Elgar Publishers.
- Gallouj F., Rubalcaba L., Toivonen M., Windrum P. (2018), Understanding social innovation in services industries, *Industry and Innovation*, 25 (6), p. 551-569.
- Gallouj F., Rubalcaba L., Windrum P. (eds) (2013), *Public-Private Innovation Networks in Services: the dynamics of cooperation in service innovation*, Edward Elgar Publisher.
- Gallouj F., Weinstein O. (1997), "Innovation in Services", *Research Policy*, 26 (4-5), p. 537-556.
- Gallouj, F., (1998) Innovating in reverse: services and the reverse product cycle, *European Journal of Innovation Management*, 1 (3), p. 123-138.
- Gebauer H., Johnson M., Enquist B. (2010), "Value co-creation as a determinant of success in public transport services: a study of the Swiss federal railway operator (SBB)", *Managing Service Quality*, 20 (6), p. 511-530.
- Gershuny J. (1978), *After Industrial Society? The Emerging Self-Service Economy*, London: Mac Millan.
- Gershuny J. (1983), *Social Innovation and the Division of Labour*, Oxford: Oxford University Press.
- Gershuny J., Miles I. (1983), *The new service economy*, London: Frances Pinter.
- Gibbons M. (2000), « Mode 2 society and the emergence of context-sensitive science », *Science and public policy*, 27 (3), p. 159-163.
- Gibbons M., Limoges C., Nowotny H., Schwartzman S., Scott P., Trow M., (1994), *The new production of knowledge: the dynamics of science and research in contemporary societies*, Sage, London.
- Glückler J. (2007), "Economic geography and the evolution of networks", *Journal of Economic Geography*, 7 (5), p. 619-634.
- Goffman E., *Asiles*, Paris, Éditions de Minuit, 1968.
- Grabher G. (2006), "Trading routes, bypasses and risky intersections: mapping the travels of "networks" between economic sociology and economic geography", *Progress in Human Geography*, 30 (2), p. 163-189.
- Granovetter M. (1973), "The strength of weak ties", *American Journal of Sociology*, 78, p. 1360-1380.
- Green L., Pyka A., Schön B. (2013), A life cycle-based taxonomy of innovation networks – with a focus on public-private collaboration, in Gallouj F., Rubalcaba L., Windrum P. (eds), *Public-Private Innovation Networks in Services: the dynamics of cooperation in service innovation*, Cheltenham and Northampton, MA: Edward Elgar Publisher, p. 113-135.
- Halvorsen T., Hauknes J., Miles I., R. Rannveig (2005), *On the differences between public and private sector innovation*, PUBLIN report D9.

- Hardyman W., Daunt K., Kitchener M. (2015), "Value co-creation through patient engagement in health care: a micro-level approach and research agenda", *Public Management Review*, 17 (1), p. 90-107.
- Hartley J, Sørensen E. and Torfing J. (2013), "Collaborative innovation: A viable alternative to market-competition and organizational entrepreneurship?", *Public Administration Review*, 76 (6), p. 821-830.
- Hartley J. (2005), "Innovation in governance and public services: Past and present", *Public Money and Management*, 25 (1), January, 27-34.
- Hastings A. (1996), "Unravelling the process of "Partnership" in urban regeneration policy", *Urban Studies*, 33 (2), p. 253-268.
- Hill P. (1977) "On Goods and Services", *the Review of Income and Wealth*, 4(23), p. 315-338.
- Hirschman A.O. (1970), *Exit, voice and Loyalty. Responses to decline in firms, organizations and States*, Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts and London, England.
- Holland J.H. Miller J.H. (1991), "Artificial Adaptive Agents in Economic Theory", *American Economic Review*, 81 (2), p. 365-370.
- Keast R., Brown K. and Mandell M. (2007), "Getting the right mix; unpacking integration meanings and strategies", *International Public Management Journal*, 10 (1), p. 9-33.
- Kelly G., Mulgan G. and Muers S. (2002), "Creating public value: an analytical framework for public service reform", Cabinet Office Strategy Unit, United Kingdom Cabinet Office, London.
- Kesting P., Ulhoi J.P. (2010), "Employee-driven innovation: extending the license to foster innovation", *Management Decision*, 48 (1), p. 65-84.
- Kingman-Brundage J. (1992), *The ABCs of Service System Blueprinting*, in Lovelock C. (ed), *Managing services*, Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice-Hall International Editions, p. 96-102.
- Koch P., Cunningham P., Schwabsky N., Hauknes J. (2005), *Innovation in the Public sector. Summary and policy recommendations*. Oslo: Publin Report n° D24.
- Levitt T. (1972), "Production line approach to service", *Harvard Business Review*, 50, September-October, p. 41-52.
- Levitt B. and March J.G. (1988), "Organizational Learning", *Annual Review of Sociology*, 14, p. 318-340.
- Loeffler E. (2009), *Opportunities and challenges for innovative service delivery*, OECD-CRC, June, Paris.
- Lovelock C. (1992), *A basic toolkit for service managers*, in Lovelock C. (ed) *Managing services*, Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice-Hall International editions, p. 17-30.
- Lusch, R., Vargo, S. (2006), "Service-Dominant Logic: reactions, reflections and refinements", *Marketing Theory*, 6 (3), p. 281-288.
- Lyon Fergus (2013), *Social innovation, co-operation and competition: inter-organisational relations for social enterprises in the delivery of public services* Third Sector Research Centre, Working Paper 114.
- Maglio, P.P. and Spohrer, J. (2008), "Fundamentals of Service Science", *Journal of the Academy of Marketing Science*, 36 (1), March, p. 18-20.
- Martin B. (2015), *Twenty challenges for innovation studies*, SPRU Working Paper Series, SWPS 2015-30, November.
- Miles I. (2013), *Public Service Innovation: What messages from the collision of Innovation Studies and Services Research*, in Osborne S.P. and Brown L. (eds) *Handbook of Innovation*

- and Change in Public Sector Services*, Cheltenham, UK, Northampton, MA, USA, Edward Elgar, p. 72-90.
- Mont, O. (2002), "Clarifying the concept of product-service system", *Journal of Cleaner Production*, 10 (3), p. 237-245.
- Mulgan G., Albury D. (2003) *Innovation in the Public Sector*, Strategy Unit, Cabinet Office UK.
- Newman M.E.J. (2003), "The Structure and Function of Complex Networks", *SIAM Review*, 45 (2), p. 167-256.
- Nicolay A. (2017), Conception innovante de lignées de services complexes dans l'industrie d'armement européenne, Thèse de Doctorat, Ecole Polytechnique.
- O'Leary, R., and Bingham, L.B. (eds) (2009), *The Collaborative Public Manager*, Washington, DC: Georgetown University Press.
- OECD (2014), Ensemble pour améliorer les services publics. Partenariat avec les citoyens et la société civile [Together for Better Public Services, Directorate for Public Governance and Territorial Development], Paris, OECD.
- Osborne D. and Gaebler T. (1993), *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*, Reading, MA: Addison-Wesley.
- Osborne S. (2006), "The New Public Governance?", *Public Management Review*, 8 (3), p. 377-388.
- Osborne S. (2018), "From public service-dominant logic to public service logic: are public service organizations capable of co-production and value co-creation?", *Public Management Review*, 20 (2), p. 225-231.
- Osborne S. (ed.) (2010), *The New Public Governance?*, London: Routledge.
- Osborne S., Radnor, Z. and Nasi, G. (2013), "A new theory of public service management? Toward a (public) service dominant approach", *The American Review of Public Administration*, 43 (2), p. 135-158.
- Osborne S.P. and Strokosch K. (2013), "It takes two to tango? Understanding the co-production of public services by integrating the services management and public administration perspectives", *British Journal of Management*, 24 (S1), p. S31-S47.
- Osborne S.P., Brown L. (eds) (2013) *Handbook of Innovation in Public Services*, Edward Elgar Publishing.
- Osborne, S. (2006), "The New Public Governance?", *Public Management Review*, 8 (3), p. 377-388.
- Osborne, S. (ed.) (2010), *The New Public Governance?*, London: Routledge.
- Osborne, S., Radnor, Z. and Nasi, G. (2013), 'A new theory of public service management? Toward a (public) service dominant approach', *The American Review of Public Administration*, 43 (2), p. 135-158.
- Pestoff V. (2009), "Towards a paradigm of democratic participation: Citizen Participation and Co-Production of Personal Social Services in Sweden", *Annals of Public and Cooperative Economics*, 80 (2), p. 197-224.
- Pestoff V., Brandsen T. (2008), *Co-production. The third sector and the delivery of public services*, Routledge, London, New York.
- Pestoff V., Brandsen T. & Verschuere B. (2012), *New Public Governance, the Third Sector, and Co-Production*, New York: Routledge.
- Pestoff V., Osborne S.P. and Brandsen T. (2006), "Patterns of co-production in public services: Some concluding thoughts", *Public Management Review*, 8 (4), p. 591-595.
- Phelps C. (1995), *Les fondements de l'économie de la santé*, Editions Publi Union (édition originale : Phelps C. (1992), *Health Economics*, Harper-Collins Publishers Inc., New-York).

- Phlippen S., van der Knaap B. (2007), *When clusters become networks*, Tinbergen Institute Discussion Papers, n°TI 2007-100/3.
- Pine J. and Gilmore J. (1999), *The Experience Economy*, Harvard Business School Press, Boston.
- Podolny J.M., Page K. L. (1998), Network forms of organization, *Annual Review of Sociology*, 24, p. 57-76.
- Politt C., Bouckaert G., Loeffler E. (2006), Making quality sustainable: co-design, co-decide, co-produce, co-evaluate”, Scientific Rapporteurs, 4QZ Conference.
- Potts J., Kastle T. (2010), “Public sector innovation research: what’s next?”, *Innovation: Management, Policy and Practice*, 12, p. 122-137.
- Prigogine I., Stengers I (1984), *Order out of Chaos: man’s new dialogue with nature*, New York, Bantam New Age Books.
- Pyka A., Schön A. (2009), Taxonomy of innovation, cooperation and networks in service industries, ServPPIN, European Commission.
- Pyka A., Windrum P. (2000), The self-organisation of innovation networks, Eighth International Joseph A. Schumpeter Society Conference, Manchester, United Kingdom, 28th June-1st July.
- Rashman L. and Hartley J. (2002), “Leading and learning? Knowledge transfer in the Beacon Council Scheme”, *Public Administration*, 80 (2), p. 523-542.
- Roberts N. C. and King P. J. (1996), *Transforming Public Policy: Dynamics of Policy Entrepreneurship and Innovation*, San Francisco, CA: Jossey-Bass.
- Rouillard L., Bourgault J., Charih M., Maltais D., “Les ressources humaines : clé de voûte de la réforme du secteur public au Québec” (2004), *Politiques et Management public*, 22 (3), p. 91-96.
- Rubalcaba L. (2006), Which Policy for Innovation in Services?, *Science and Public Policy*, 33 (10), 745–56.
- Rubalcaba L., Michel S., Sundbo J., Brown S.W., Reynoso J. (2012): Shaping, organizing, and rethinking service innovation: a multidimensional framework, *Journal of Service Management*, 23 (5), p. 696 – 715.
- Sanger M.B., Levin M.A. (1992), “Using Old Stuff in New Ways: Innovation as a Case of Evolutionary Tinkering”, *Journal of Policy Analysis and Management*, 11 (1), p. 88-115
- Saviotti P.P., Metcalfe J.S. (1984), “A theoretical approach to the construction of technological output indicators”, *Research Policy*, 13, p. 141-151.
- Say J.-B. (1803), *Traité d’économie politique*, [1821] *A treatise on the political Economy*, Boston, Wells and Lilly.
- Schön B. Pyka A. (2009), A taxonomy of innovation networks, FZID discussion papers, No. 42-2012, Univ. Hohenheim, Forschungszentrum Innovation und Dienstleistung, Stuttgart.
- Shostack G.L. (1984), Service Design in the Operating Environment, in George W., Marshall C. (Eds) *Developing New Services*, American Marketing Association, Proceedings Series, p. 27-43.
- Sicilia M., Guarini E., Sancino A., Andreani M., Ruffini R. (2016), “Public services management and co-production in multi-level governance settings”, *International Review of Administrative Sciences*, 82 (1), p. 8-27.
- Sirianni C. (2009), Investing in Democracy. Engaging citizens in Collaborative Governance, Washington DC, Brookings Inst. Pr.
- Smith A. (1960). (First Edition 1776) *The Wealth of Nations*, The Modern Library, Random House, New York.

- Sørensen E. and Torfing J. (2010), Collaborative Innovation in the Public Sector An Analytical Framework, Working paper n°1/2010, Research project Collaborative Innovation in the Public Sector (CLIPS) funded by the Danish Strategic Research Council, Roskilde: Roskilde Universitet.
- Sørensen E., and Torfing, J. (2013), Enhancing Social Innovation by Rethinking Collaboration, Leadership and Public Governance, Paper presented at NESTA Social Frontiers, London, United Kingdom.
- Stahel W. (1997), The Functional Economy: Cultural and Organizational Change, in Richards D.J. (ed) The industrial green game: implications for environmental design and management. Washington DC, National Academy Press, p. 91-100.
- Styhre A. (2009), "Tinkering with material resources: Operating under ambiguous conditions in rock construction work", *The Learning Organization*, 16(5), p. 386-397.
- Sundbo J. (2009), Public-private networks and service innovation in knowledge intensive services : a report of European case studies, ServPPIN project, WP5, October.
- Sundbo J. (2009), Public-private networks and service innovation in knowledge intensive services: a report of European case studies, ServPPIN project, WP5, October.
- Sundbo J. (2015), Service and experience, in Bryson J.R. and Daniels P.W. (eds), *Handbook of Services Business: Management, Marketing, Innovation and Internationalisation*, Cheltenham and Northampton, MA: Edward Elgar, p. 205-222.
- Thomas J. (2012), Citizen, customer, partner: engaging the public in public management, Oxon & New York: Routledge
- Thornton P. H., Ocasio W. (1999), "Institutional logics and the historical contingency of power in organizations: Executive succession in the higher education publishing industry, 1958–1990", *American Journal of Sociology*, 105, p. 801-843.
- Thornton P.H., Ocasio W., Lounsbury M. (2012), *The Institutional Logics Perspective: A New Approach to Culture, Structure, and Process*, Oxford University Press, London.
- Toivonen M. (2010), "Different types of innovation processes in services and their organisational implications", in Gallouj F. Djellal F. (eds). *The handbook of innovation and services*, Edward Elgar, Cheltenham, UK and Northampton, MA, USA, p. 221-249.
- Toivonen M., Tuominen T., Brax S. (2007), "Innovation process interlinked with the process of service delivery: a management challenge in KIBS", *Economies et Sociétés, série EGS*, n°8/3/2007, p. 355-384.
- Tuomi I. (2002), The future of knowledge management, *Lifelong Learning in Europe*, VV(2), p. 69-79.
- Vandermerwe S. and Rada J. (1988), "Servitization of Business: Adding Value by Adding Services", *European Management Journal*, 6 (4), p. 314-24.
- Vargo S.L and Lusch R.F. (2004), "Evolving to a New Dominant Logic for Marketing", *Journal of Marketing*, 68 (1), p. 1-17.
- Vickers I., Lyona F., Sepulveda L., McMullin C. (2017), "Service innovation and multiple institutional logics: The case of hybrid social enterprise providers of health and wellbeing", *Research Policy*, 46 (2017), p. 1755-1768.
- Voltan A., De Fuentes C. (2017), Managing multiple logics in partnerships for scaling social innovation, *European Journal of Innovation Management*, 19 (4), p. 446-467.
- Von Bertalanffy L. (1968), *The quest for a general system theory*, George Braziller: New York.
- Von Hippel, E. (1986), "Lead Users: A Source of Novel Product Concepts", *Management Science*, 32 (7), p. 791-805.

- Voorberg W., Bekkers V., Tummers L. (2015), "A systematic review of co-production and co-creation: embarking on the social innovation journey", *Public Management Review*, 17 (9), p. 1333-1357.
- Windrum P. and Garçia- Goñi M. (2008), "A neo-Schumpeterian model of health services innovation", *Research Policy*, 37 (4), 649-672.
- Windrum P. and Koch P. (eds) (2008), *Innovation in public sector services. Entrepreneurship, Creativity and Management*, Cheltenham and Northampton, MA: Edward Elgar.
- Windrum P., Schartinger D., Rubalcaba L., Gallouj F., Toivonen M. (2016), "The Co-Creation of Multi-Agent Social Innovations: A Bridge Between Service and Social Innovation Research", *European Journal of Innovation Management*, 19(2), May, p. 150-166.