

UNIVERSITE DES SCIENCES ET TECHNOLOGIES DE LILLE

Faculté des Sciences Economiques et Sociales



L'INNOVATION DANS LES SERVICES PUBLICS :
LE CAS DE LA POSTE

THESE

pour obtenir le grade de

Docteur en Sciences Economiques

présentée et soutenue publiquement

le 1^{er} juillet 2004

par

Céline MERLIN - BROGNIART

devant un jury composé de

André Barcet : Maître de Conférences à l'Université de Lyon 2, Rapporteur
Jocelyne Barreau : Professeur à l'Université de Rennes 2, Rapporteur
Jean Gadrey : Professeur émérite à l'Université des sciences et technologies de Lille
Faïz Gallouj : Professeur à l'Université des sciences et technologies de Lille,
Directeur de thèse
Inès Sen : Groupe La Poste

À Frédéric

REMERCIEMENTS

La thèse constitue un travail de longue haleine. Les périodes d'observation, d'entretiens, d'analyse et de rédaction m'ont donné l'occasion de rencontrer des personnes qui se sont avérées indispensables à l'accomplissement de ce projet.

Je tiens à remercier, Jean Gadrey, André Barcet, Jocelyne Barreau et Inès Sen, qui ont accepté de participer au jury de cette thèse.

Je remercie mon directeur de thèse, Faïz Gallouj, pour la confiance qu'il m'a accordée durant ces années ainsi que pour ses nombreux conseils et sa disponibilité.

J'exprime ma reconnaissance à Françoise Bruston, Nicole Barrière et Catherine Gorgeon de la Mission de la Recherche de La Poste, qui ont largement facilité la réalisation de cette thèse. Je remercie également l'ensemble des postiers pour le temps qu'ils m'ont accordé et leur accueil lors des entretiens.

Merci à Emilie Brogniart, François-Xavier Devetter et Faridah Djellal, qui ont accepté de lire attentivement mon travail.

Enfin, je remercie tous ceux qui ont contribué à la réussite de ces travaux, pour leur patience et leur soutien, et en particulier Frédéric, ma famille et mes ami(e)s.

SOMMAIRE

Introduction générale.....	4
PARTIE 1 : L'innovation dans les services publics et les spécificités des services publics : un bilan de la littérature économique.....	20
Chapitre 1 : Les différentes perspectives analytiques de l'innovation dans les services publics	23
Chapitre 2 : Les spécificités des services publics et la problématique de l'innovation.....	76
PARTIE 2 : Un modèle d'analyse des produits et de l'innovation et son application à la poste.....	132
Chapitre 3 : Un modèle d'analyse des produits dans les services publics.....	135
Chapitre 4 : La nature et les modalités de l'innovation à la poste.....	177
PARTIE 3 : L'évolution du modèle d'innovation dans un service public marchand en réseau.....	228
Chapitre 5 : Les trajectoires d'innovation dans un service public marchand en réseau.....	230
Chapitre 6 : L'évolution de la conception et des modes d'organisation de l'innovation à la poste : d'une logique industrielle à une logique de service.....	282
Conclusion générale.....	326

INTRODUCTION GENERALE

Notre thèse se situe à l'intersection de l'économie de l'innovation et de l'économie des services. L'innovation dans les activités de services soulève un certain nombre de questionnements, notamment quant à la forme que prend l'innovation et quant au système d'innovation mis en œuvre dans ce type d'activité. Ainsi, la définition des activités de service nous incite à envisager l'innovation autrement que dans ses seuls rapports à la technologie (« lieu » traditionnel de l'innovation dans le secteur industriel). Nous avons choisi de nous intéresser à une activité de service particulière : les services publics marchands en réseau. Ce choix nous amène à croiser la problématique de l'innovation dans les services avec celle de la production et des formes d'innovation dans un environnement particulier : le domaine public.

L'actualité socio-économique guide en partie le choix de ce thème de recherche. Nous assistons, en effet, dans notre société, en particulier à l'échelle européenne, à de multiples évolutions socio-économiques auxquelles n'échappent pas les services publics marchands. Ces services font face notamment à l'élévation des exigences des usagers-clients quant au service rendu (services tenant compte des situations particulières des clients, par exemple en ce qui concerne l'ouverture des bureaux, les heures de livraisons, etc.), à des processus de déréglementation et de libéralisation (par le biais notamment des directives européennes), à des évolutions techniques et économiques propres au cœur de métier du service public observé, ainsi qu'à des changements socio-politiques, qui se traduisent, par exemple, par la redéfinition de la frontière publique de certains services publics avec l'élaboration de la notion de service universel.

Les services publics tentent d'adapter leur activité à l'évolution de leur environnement et de leur statut grâce notamment à leur système d'innovation. En retour, par leurs trajectoires d'innovation, leurs nouvelles offres, leurs réponses à certains besoins de la population, ils influencent, dans une certaine mesure, la vie économique et sociale du pays. La capacité d'impulsion économique de ces entreprises et leur capacité d'adaptation à leur environnement est donc un enjeu, en particulier dans les services publics marchands qui ont actuellement à gérer leur pérennité. L'analyse du modèle d'innovation des entreprises permet donc, selon nous, de refléter en partie la capacité d'initiative et de réponse des services publics face à un environnement changeant. En effet, les innovations constituent des catalyseurs de changement, et l'évolution du modèle d'innovation participe à l'adaptation de l'entreprise à son environnement.

Nous avons, dans cette thèse, entrepris d'analyser le modèle d'innovation à l'œuvre dans les services publics marchands en réseau ainsi que l'évolution de ce modèle en termes de types d'innovation et de modèle d'innovation. Pour introduire cette étude, nous allons décrire le domaine d'analyse que nous comptons investir (1), puis nous présenterons la problématique sur laquelle repose notre recherche (2). Notre travail s'appuyant sur une enquête de terrain, nous préciserons ensuite le choix de l'étude de cas (l'entreprise La Poste) ainsi que la méthode d'investigation utilisée (3). Nous présenterons enfin le plan adopté pour exposer notre thèse (4).

1. Le champ d'analyse de la recherche

Notre recherche s'inscrit, comme nous l'avons précisé, dans le champ de l'analyse de l'économie de l'innovation et de l'économie des services. Il convient donc de préciser la manière dont nous avons analysé la littérature (1.1.). Ce travail consiste à examiner les processus d'innovation et les types d'innovation pour une activité particulière : les services publics marchands en réseau. Nous expliciterons les conséquences de ce choix sur l'innovation (1.2.).

1.1. La littérature économique consacrée à l'innovation et aux services publics

Notre interrogation porte sur l'analyse de l'innovation dans les services publics. Pour tenter d'identifier les travaux sur l'innovation dans les services publics, il existe plusieurs portes d'entrée de la littérature économique.

Dans la littérature économique, de nombreux travaux concernent la question de *l'innovation*. Cependant, au sein de ces travaux, peu d'auteurs s'intéressent à la question des activités de service, d'autant que pour nombre d'entre eux, cette question n'est que le prolongement des analyses effectuées pour les activités industrielles. Ainsi, parmi ces travaux, rares sont ceux qui approfondissent les spécificités des services, et plus rares encore ceux qui posent la question de la particularité, au sein des services, des activités de services publics.

D'autres auteurs se sont interrogés sur la question de la spécificité des *services* sans toutefois se consacrer directement à la question des services publics. Ces travaux peuvent nous permettre néanmoins de rechercher les éventuelles particularités de l'innovation dans les services publics.

Une troisième porte d'entrée consiste en l'examen de la manière dont la littérature économique consacrée aux services publics intègre la problématique de l'innovation. La littérature relative aux services publics s'est intéressée dans un premier temps, essentiellement à l'efficacité des services publics. La question des changements dans les services publics est apparue surtout dans les années 1980 avec les évolutions du contexte économique, social et politique de ces activités. Avec la modification des attentes des citoyens, la nécessité de légitimer les services publics et de prouver leur efficacité, le thème de la modernisation des services publics est apparu. De nombreux auteurs se sont alors intéressés directement ou indirectement à la question de l'innovation, et plus généralement à celle des changements dans les services publics. Parmi ces travaux, il faut cependant différencier les types de changements évoqués. En effet, si certains des changements évoqués constituent de véritables innovations, d'autres ne sont que des intégrations de techniques extérieures, d'autres, enfin, sont moins visibles étant donné leur caractère souvent immatériel (ex : changements organisationnels, relationnels), mais modifient fortement la prestation de service et la relation au client. La difficulté rencontrée dans l'analyse de ces changements réside aussi dans la variété des processus de modernisation. Ainsi, selon P. Warin (1997, p. 13), la modernisation

des services publics concerne non seulement des organisations de missions ou de statut public, mais aussi plus largement des modes de production de l'action publique.

La littérature économique fournit donc un certain nombre d'indices sur les formes d'innovations existantes dans les services publics et sur les trajectoires d'innovation empruntées. La première partie de notre travail consistera à faire la synthèse des principaux travaux sur ce sujet, puis de mettre en évidence les caractéristiques éventuelles des services publics qui pourraient conférer une certaine spécificité à l'innovation dans ce type de services.

1.2. Les services publics étudiés

Nous avons choisi d'étudier les services publics marchands en réseau (ou à caractère industriel et commercial). Cette dénomination recouvre les services publics français dont l'activité s'est construite sur un mode de production et d'organisation « industriel ». Ces services ont mis en place progressivement au cours du temps une fonction commerciale (par le biais de l'introduction d'une offre de conseil, de services marketing, et de la prestation de services nouveaux, adaptés aux besoins des usagers). Nous pourrions, pour cette raison aussi, les qualifier de services publics à caractère industriel et commercial. Dans ce cas, c'est plutôt la particularité économique de ces services que nous cherchons à mettre en évidence par les termes employés, plutôt que la notion juridique¹.

Ces services publics ont pour particularité d'être constitués d'une infrastructure industrielle, de conserver une organisation en adéquation avec cette structure de base, et de produire une offre commerciale, tout en ayant des missions de services publics à assurer, même si ces missions (étatiques) sont aujourd'hui plus restreintes (maintenir une tarification abordable pour certains services de base, participer à l'aménagement du territoire). Nous pouvons remarquer que certaines de ces activités, essentiellement les télécommunications, le transport ferroviaire, le service postal et l'électricité, sont au cœur des débats actuels sur le « service universel » (J. Gadrey, 1997). Si ces débats ont pour objectif l'élaboration d'une définition universelle des missions de service public, ils se traduisent, en France, dans les faits, par l'introduction de la concurrence dans les services publics marchands concernés. Cette accentuation de la concurrence tend à modifier les valeurs de service public au sein de

¹ Nous affinerons l'analyse de la notion de service public au cours de ce travail. Pour de plus amples informations, nous renvoyons le lecteur au chapitre 2.

l'entreprise. Elle pose la question du rôle de l'innovation dans le maintien des missions de service public sous la contrainte de la rentabilité.

Ces activités de service possèdent une double spécificité : la première liée au *caractère public* des services publics, la seconde relative aux caractéristiques attribuées à la dimension de *service* de ces activités. Notre analyse prend en compte, de ce fait, les apports de la littérature consacrée à l'économie de l'innovation, à l'économie des services et à l'économie des services publics. On notera que l'économie des services publics ne dissocie pas toujours les services publics non marchands (services publics administratifs) des services publics marchands. Par conséquent, dans notre chapitre consacré à un bilan de la littérature économique, les services publics concernés seront parfois plus étendus que les seuls services publics marchands en réseau.

Le choix de cette catégorie de services publics n'est pas sans conséquence sur les résultats obtenus en matière d'innovation. En effet, selon le statut du service public, la façon dont il est géré, ou encore son fonctionnement financier, les formes et processus d'innovation pourront varier.

Par exemple, les technologies de l'information et de la communication toucheront de manière différente les services publics en fonction de leur nature. Ces technologies, une fois intégrées par l'entreprise, auront un impact qui sera davantage accentué (notamment en matière d'efficacité) pour les services publics administratifs, dans la mesure où ils sont de grands consommateurs d'information.

La concurrence à laquelle font face certains services publics, notamment les services publics marchands, peut stimuler la production d'innovations (cette supposition est d'ailleurs une des raisons qui pousse à la déréglementation des services publics). Nous pouvons remarquer que les services publics marchands en réseau ont toujours été plus ou moins en concurrence. Ainsi, La Poste, sur la branche courrier, colis, est en concurrence avec les postes étrangères, avec les entreprises de messageries privées, avec les autres prestataires de colis privés, mais aussi avec les autres médias tels que le téléphone, le fax, internet, (même si ces médias peuvent par ailleurs être complémentaires). Or, cette concurrence est susceptible d'accélérer le processus d'innovation.

La prise de risque des entreprises dans la production et la mise en place d'innovations peut être plus grande lorsque l'assise financière est garantie par l'Etat. Ainsi, la facilité de financement peut aboutir à lancer certains projets (issus d'innovations) qui ne seraient peut-être pas acceptés pour des contraintes budgétaires dans d'autres entreprises. A contrario, les services publics marchands, peu financés, voire non financés, par l'Etat, doivent avoir une gestion plus fine du risque financier de l'innovation.

Un autre problème lié au choix d'une catégorie de service public est le fait que la notion de service public est une notion contingente, les catégories de service public dépendent de chaque pays. De plus, elles évoluent dans un même pays au cours du temps avec la manière dont la société se représente les missions de service public. Nous préciserons donc quelle catégorie de service public nous intéresse et comment elle se situe au sein des typologies de service public, ainsi que les justifications théoriques sur lesquelles ces critères reposent.

Comme nous l'avons souligné, nous nous limiterons à la catégorie des services publics marchands en réseau. Ce choix introduit une spécificité de la problématique quant à la gestion de missions de service public dans une activité marchande, régie par la concurrence. Ces services peuvent-ils innover et faire face à la concurrence sans se défaire de leurs missions de service public ? (qui sont forcément coûteuses financièrement mais aussi en matière de temps). Cette contrainte entraîne-t-elle des innovations particulières ? Quelle est la place de l'innovation dans un tel cadre ? Quel rôle joue-t-elle dans le contexte de remise en cause des monopoles de service public (débat européen) ? Cela génère-t-il des formes particulières d'innovations ? Ces services publics sont-ils efficaces ? Nous préciserons, dans le second chapitre, les particularités des services publics qui nous intéressent et sur lesquelles nous nous focaliserons par la suite. Au sein de la catégorie des services publics marchands en réseau, nous avons choisi pour notre travail de terrain, le service public La Poste.

2. La problématique

Notre travail s'articule autour de trois concepts qu'il s'agira de clarifier : l'innovation, le secteur public et les services. Les relations entre ces concepts forment notre problématique et conduisent à notre thèse.

Dans le secteur public, la production d'innovations a souvent été perçue de manière négative. La bureaucratie liée à la taille des services publics et/ou au rattachement fréquent de ces activités au pouvoir public est associée aux phénomènes d'inertie. Cette organisation ne favoriserait pas la production d'innovations dans la mesure où l'innovation est souvent associée à un univers de concurrence, celui-ci étant considéré comme le moteur de l'innovation. Les services publics, souvent protégés (ne serait-ce qu'en partie) de cette concurrence, ne sont alors pas perçus comme des lieux privilégiés de l'innovation. Les phénomènes bureaucratiques, contraires à l'initiative et à la rapidité, freineraient la conception de l'innovation (contraintes liées aux principes du service public ou à leurs obligations, en tant que gardien de l'intérêt général). Ainsi, le statut public ne contribuerait-il pas à limiter la production d'innovations ?

Cependant, à d'autres égards, les services publics marchands en réseau, en raison de leur caractère marchand, industriel et technique semblent plus « aptes » que les services publics non marchands à innover. De plus, cette dimension marchande, associée au statut public, tend à favoriser l'existence de spécificités de l'innovation et du système d'innovation qui a pour origine l'intégration de ce caractère public dans un univers marchand. Par exemple, les objectifs et les résultats attendus peuvent différer du secteur privé et susciter des types d'innovations différents. La demande étatique, le rôle des institutions comme déterminants de l'innovation, ou encore la demande des citoyens, pourraient agir sur la production d'innovations particulières. Par ailleurs, la dimension « réseau » de ces services pourrait rendre la prise de décisions en matière d'innovation ou de processus d'innovation plus délicate du fait de leurs répercussions sur l'ensemble du territoire national. Par exemple, les notions de risque et d'appropriation de l'innovation peuvent être différentes de celles du secteur privé.

Par ailleurs, l'innovation des services publics marchands en réseau, en raison de leur activité, est surtout plus visible que les autres services publics. Ils utilisent les technologies de transports et de communication innovantes (du vélo au TGV, du fax aux NTIC pour La Poste), et développent, en partenariat avec leurs fournisseurs, des systèmes techniques et des équipements spécifiques à leur activité et à leur réseau. Cependant, ces activités sont avant tout des activités de service. Or, l'innovation et l'activité de service continuent d'être des concepts antinomiques pour certains auteurs, dans la mesure où l'innovation serait l'apanage de l'industrie et essentiellement associée à la technologie.

Les services publics marchands en réseau, munis d'une infrastructure technique de type industriel, et dotés pour certains d'entre eux, tels que La Poste, d'un réseau « humain » important (contribuant à donner à la relation de service une place importante dans la prestation de service), s'inscrivent pleinement dans les phénomènes de convergence et d'intégration entre les activités de service et les activités industrielles. Ceci nous amène à nous interroger sur la forme des innovations et des modèles d'innovation à l'œuvre dans ce type d'activités de service, construit sur une base industrielle et développé à l'époque du règne de la technologie et des ingénieurs. Il s'agira d'analyser les conséquences que cette structure et son organisation peuvent avoir sur le modèle, et le processus d'innovation. Les innovations qui relèvent des technologies sont-elles dominantes ? Quelles en sont les conséquences sur l'organisation de l'innovation ? Existe-t-il des innovations propres à l'activité de service de ces services publics ? Les acteurs de l'innovation dans les services diffèrent-ils de ceux de l'industrie, dans la production et la mise en œuvre de l'innovation ? Qu'en est-il du rôle du client à travers la relation de service dans la production (voire la coproduction) de l'innovation ? Les services arrivent-ils à innover (au sens où l'innovation se différencierait de l'importation d'innovations en provenance du secteur industriel) ? Comment les notions de temps et d'incertitude interviennent-elles dans la production d'innovations, dans la mesure où ce qui caractérise en partie les prestations de service est la consommation du service en même temps que sa production ?

Par ailleurs, compte tenu de l'évolution de l'environnement des services publics (augmentation de la concurrence, élévation de l'exigence des clients), de leurs contraintes (missions de service public), et de leur caractère marchand, nous pouvons nous demander si ces services publics ne sont pas contraints, de manière incontournable, à modifier leur système d'innovation (leur organisation) afin d'intégrer les nouvelles données socio-économiques envisagées précédemment.

Notre thèse est que les services publics marchands en réseau seraient en train de passer d'un modèle d'innovation à caractère essentiellement industriel, hérité du passé, à un modèle d'innovation intégrant des spécificités de service, c'est-à-dire dans lequel les aspects serviciels et cognitifs prennent progressivement de l'importance, avec une composante publique plus ou moins forte selon les cas.

Pour appuyer cette problématique, nous pouvons avancer plusieurs arguments.

Le premier argument repose sur le fait que les prestataires de ces activités de service, et en particulier celles de l'entreprise La Poste, s'orientent vers une politique de prestation de « service » au « client ».

Cette politique nécessite l'instauration de la notion de client dans la culture de l'entreprise. Auparavant, il était plutôt question (pour les particuliers) de service à l'utilisateur (registre de la compassion, prestations de service relativement limitées en termes d'options), même si les prestations ont toujours été marchandes. La relation de service est alors adaptée à ce type de prestation. Cela suppose une transformation de l'organisation propre à une ancienne institution publique, afin de pouvoir répondre aux exigences nouvelles des clients (y compris dans le langage à tenir), et de les satisfaire. Si les entreprises sont depuis longtemps considérées comme de véritables clients, elles se sont aussi modifiées (meilleure prise en compte de leurs besoins, de leur singularité), notamment sous la pression de la concurrence.

Cette notion de prestation de service suggère que cette prestation est différente des prestations de services publics que l'entreprise réalise. La notion d'exigence, de relation au client évolue. Nous pouvons supposer que ces changements nécessitent la modification du processus de production de la prestation et de l'organisation qui l'accompagne.

Le second argument est relatif aux tensions qui se créent au sein de l'entreprise. La transformation du rapport à l'utilisateur entraîne des tensions entre l'ancienne et la nouvelle culture, l'ancien et le nouveau système mis en place. La structure institutionnelle étant mal adaptée à une stratégie de prestation de service délivrée à un client et non plus à un usager, le processus de production de service est progressivement modifié (mise en place de réseaux complémentaires, ajout de nouvelles procédures) sur un socle ancien, en grande partie conservé. Cette relative préservation du socle ancien dans un environnement changeant, induit la production d'innovations, afin d'adapter l'entreprise à ces changements (ex : développement des métiers commerciaux, formation du personnel, évolution du contenu des prestations). Elle implique également une évolution du système d'innovation existant.

Le troisième argument s'appuie sur le fait que, pour poursuivre ces évolutions dans la prestation de service public, la production d'innovation ne peut être uniquement réalisée sur

un mode industriel, c'est-à-dire à la recherche de l'obtention de gain de productivité. Les types d'innovation et le mode d'organisation de l'innovation évoluent vers la satisfaction du client (recherche de qualité dans la prestation de service et de flexibilité). Au sein des évolutions de l'entreprise vers la délivrance d'une prestation de service davantage orientée vers le client, les structures hiérarchiques et fonctionnelles se modifient suite à des remodelages organisationnels et à des innovations organisationnelles.

Cette évolution du modèle d'innovation s'applique différemment selon le type de prestation de service. En effet, l'adaptation des prestations de service à ce nouvel « objectif » (la satisfaction du client) ne nécessite pas les mêmes transformations selon la nature du service, et notamment selon son degré d'individualisation au client.

3. Le service public La Poste : étude de cas

Nous allons appuyer notre réflexion théorique sur une investigation empirique par l'analyse d'un service public marchand en réseau : le service public La Poste. Il s'agit ici de présenter les caractéristiques de cette entreprise et les méthodes d'investigation mises en œuvre, afin de comprendre la dynamique de l'innovation au sein de cette entreprise.

3.1. Choix de ce service public

Nous classons cette entreprise de service dans les services publics marchands en réseau. Juridiquement, La Poste a depuis 1991, un statut d'exploitant public. Cependant, tout en étant un exploitant autonome de droit public, elle conserve encore des liens avec l'Etat.

Cette entreprise prestataire de service est intéressante pour notre recherche à plusieurs titres :

Elle est au coeur des *changements actuels* (liés à l'évolution de la notion de service public, aux exigences des usagers, à l'intensification de la concurrence telle que l'ouverture des derniers secteurs d'activité encore protégés). Elle s'inscrit dans les évolutions à la fois techniques (NTIC, évolutions propres au domaine postal, financier), économiques, politiques (soumission de ces activités à la concurrence par les directives européenne), et sociaux. La

Poste est aussi l'un des services publics directement concernés par l'élaboration d'une notion de service universel.

L'ancienne administration des Postes et Télécommunications se distingue d'autres services publics dans la mesure où elle a, depuis sa création, entretenu avec les usagers un *rapport relationnel et marchand*. Ainsi, cette entreprise doit assurer l'équilibre de son budget annexe, par la seule rémunération des prestations fournies aux usagers (loi du 30 juin 1923). Cette logique commerciale ne traduit cependant pas une gestion elle-même commerciale. La gestion de cette entreprise est longtemps restée administrative et « dépensière » (J. Barreau, 1997). Ainsi, les logiques entrepreneuriale et budgétaire tendent parfois à s'affronter.

La Poste est une entreprise en *concurrence* (la concurrence à La Poste est antérieure aux années quatre-vingt dix), que ce soit dans le domaine financier ou le domaine postal (la libéralisation totale du courrier devrait être effective en 2009), non seulement avec les entreprises françaises mais aussi les coursiers internationaux et les autres postes européennes (ex : phénomènes de repostage)². Cette concurrence, et l'élargissement des services financiers aux prêts immobiliers sans épargne préalable (consécutif au dernier contrat de Plan), contribuent à stimuler le processus d'innovation de l'entreprise. Cependant, La Poste, par rapport à ses concurrents, dessert les trafics peu profitables (sous-tarifés) et poursuit sa mission de banque sociale. Ce contexte nous amène à nous interroger sur le rôle de l'innovation, ainsi que sur la manière dont l'entreprise gère ces contraintes et leurs implications sur le processus d'innovation de l'entreprise.

Par ces *missions* dans les domaines du courrier, des colis, et des services financiers, cette entreprise assure un ensemble de services considérés par la société comme essentiels pour l'économie nationale et un service pour tous les citoyens. Tout en assurant ces missions de service public, elle poursuit son développement d'entreprise en tant qu'opérateur majeur sur ces marchés en Europe.

Cette entreprise possède un long parcours historique lui conférant les caractéristiques suivantes :

² Ce sont les lettres exports des pays européens qui échappent aux postes des pays d'expédition. Le courrier est collecté dans un pays A, acheminé vers le pays de repostage B, où il est affranchi et réintégré dans le circuit postal normal vers le pays de destination C.

- Elle conserve un certain nombre de propriétés liées à son *passé d'administration*, telles que le statut de fonctionnaires pour la plupart de ses employés, qui s'appuie sur les notions de grades, de compétences et de carrière, ainsi qu'une structure de décision hiérarchique et pyramidale.
- Elle s'appuie sur une infrastructure avec une *dimension industrielle* importante dans la mesure où cette activité s'est déployée sur un mode d'organisation de la prestation de service proche du secteur industriel. Au cours des années 70 et 80, l'Etat a orienté les services publics vers l'industrialisation et introduit les notions de rentabilité. C'est à cette époque que l'administration, et plus particulièrement le ministère des PTT, est entré dans l'ère du marketing. Sa structure est centrée sur la production, ainsi que sur la réalisation et la gestion d'équipements de masse (comptes postaux, acheminement du courrier). Son organisation et sa culture se sont fondées sur l'excellence de la technique. Son réseau est conséquent en termes d'organisation (organisation back-front, centre de tri, hub³, délégation, direction), en termes de points de contact avec les usagers clients (environ 17 000 points de contact dispersés sur l'ensemble du territoire), et en termes de nombre de salariés.
- La Poste affiche la volonté de devenir une entreprise de *service de référence*⁴, en tant que valeur à transmettre. Il s'agit de mettre le client au centre de l'entreprise, tout en conservant ses missions de service public.

3.2. Méthode d'investigation

Notre travail empirique au sein de La Poste a consisté en la réalisation d'entretiens approfondis⁵ dans différents départements fonctionnels de l'entreprise ou dans des unités organisationnelles considérés comme des acteurs importants de l'innovation sous ses multiples formes. Cette enquête a été menée auprès de postiers travaillant soit dans le secteur financier, soit dans le secteur courrier et colis-logistique de La Poste, et parfois dans ses filiales.

³ Le « hub » est une plate-forme de traitement du courrier international

⁴ Il s'agit de passer d'une culture de production à une culture de service plaçant le service au client au cœur de l'entreprise. Pour plus de précisions, voir V. Bruch (2003).

⁵ Pour plus de précisions, cf. annexe.

Ce travail de recherche comporte deux types d'enquêtes, s'appuyant sur des méthodes d'investigation différentes : la première enquête est relative à l'identification des acteurs de l'innovation (individus ou entités organisationnelles) et à l'organisation du processus d'innovation, la deuxième se consacre à l'étude de cas d'innovations particulières et à la reconstitution de leur histoire.

Notre première enquête tend à mettre en évidence certains départements fonctionnels (ou autres unités organisationnelles) supposés intervenir de manière importante dans le fonctionnement du processus d'innovation. Par conséquent, les questions posées ont trait aux acteurs de l'innovation, à la genèse de l'innovation, aux freins à l'innovation, et à ses déterminants. Elles portent également sur les systèmes de protection instaurés, les objectifs poursuivis et atteints par l'innovation, la mobilisation de réseaux (internes, externes, institutions, fournisseurs en technologie), les effets de l'innovation sur la firme, ainsi que sur l'existence de départements de recherche et développement (R&D) formalisés, organisés, et sur leur fonctionnement.

Notre deuxième enquête est constituée d'études de cas de nouveaux « produits », de nouvelles prestations de service, ou de nouvelles technologies dont nous nous sommes efforcés de reconstruire le process. Il s'agit d'identifier les différentes étapes de création et d'intégration de ces innovations dans le processus de prestation des services. Nous avons déterminé, pour chaque innovation, sa genèse, ses coûts, les sources de l'information et de la connaissance utilisées, les acteurs impliqués, la durée du processus, la nature des phases de tests, les différents freins (techniques, institutionnels, organisationnels, financiers), etc.

Nous avons ainsi réalisé une quarantaine d'entretiens individuels formels semi-directifs, d'environ une heure trente à deux heures chacun, enregistrés et retranscrits. Nous nous sommes appuyés, pour choisir les entretiens suivants, sur les indications fournies par les interlocuteurs de nos premiers entretiens.

La grille d'entretien employée intègre les deux types d'enquêtes.

La démarche de questionnement est ainsi constituée de plusieurs phases. La première phase consiste à étudier le parcours professionnel de l'enquêté, puis viennent la description de son activité et des processus d'innovation identifiables à son niveau (unité organisationnelle

ou département fonctionnel, acteurs de l'innovation, organisation, freins). La troisième phase porte sur l'analyse de cas d'innovations précis (explication de l'idée, de son processus, de sa conception à sa mise en place...)

Nos résultats se sont appuyés également sur l'étude de revues et documents internes à La Poste, sur des séminaires à thèmes instaurés par la direction de la recherche en sciences sociales de La Poste, sur la 14^{ème} conférence internationale sur l'automatisation postale (conférences étalées sur plusieurs jours permettant l'échange d'informations sur l'innovation en matière principalement d'automatisation postale) ainsi que sur un certain nombre d'entretiens informels.

4. Plan de la thèse

Cette thèse est organisée en trois parties :

Dans la première partie, nous nous attacherons à mettre en évidence les spécificités de l'innovation dans les services publics, en établissant un bilan de la littérature économique relative à l'innovation dans les services publics. Nous analyserons, dans le premier chapitre, la littérature économique consacrée à l'innovation dans les services publics. Nous constaterons qu'elle ne tient pas suffisamment compte des spécificités des services publics, notamment de leur aspect relationnel et serviciel. Ces insuffisances engendrent des biais dans l'analyse de l'innovation dans les services publics. Ainsi, afin d'étudier le modèle d'innovation dans ce type d'activité, nous préciserons dans le second chapitre les spécificités des services publics marchands en réseau, qui tiennent à la fois à leur dimension de service, souvent oubliée par la littérature, et à leur statut public.

Pour déterminer le modèle d'innovation de ce type d'activité, il faut disposer d'outils mieux adaptés à l'étude des services publics. L'analyse de l'innovation dans les services publics requiert en effet un nouveau modèle d'innovation intégrant les fonctions de service, et permettant l'introduction de la relation de service public. La littérature économique récente sur la question des services a permis d'élaborer des outils plus spécifiques. Nous présenterons, dans la deuxième partie, un modèle analytique des prestations de service dans les services publics permettant de prendre en compte les particularités de ces activités et les fonctions de service. Nous analyserons, dans le troisième chapitre, les limites et les enrichissements

possibles de ce modèle (description du modèle et adaptation aux services publics). Dans le quatrième chapitre, nous appliquerons ce modèle à l'analyse de l'innovation dans les services publics. Nous illustrerons les différentes natures de l'innovation ainsi que la diversité des modalités de l'innovation par notre étude de cas, à savoir La Poste.

Dans la troisième partie, nous montrerons, à partir de ce modèle enrichi, les trajectoires d'innovation que ce type de services engendre. Nous examinerons dans quelle mesure ce modèle, à l'origine essentiellement basé sur des caractéristiques industrielles, est en train de se modifier, sous l'influence de l'environnement et des logiques de production, notamment suite à un changement de forme et de l'importance des caractéristiques servicielles. Nous étudierons ces évolutions dans le chapitre cinq, consacré à l'analyse empirique de La Poste. Dans le chapitre six, nous prolongerons cette étude des modèles d'innovation de ces activités en nous intéressant à l'évolution de l'organisation du processus de l'innovation elle-même. Il s'agira d'identifier les impacts des changements de logiques d'innovation sur la conception et l'organisation de l'innovation dans l'entreprise au cours du temps.

**PARTIE 1: L'INNOVATION DANS LES SERVICES PUBLICS ET LES
SPECIFICITES DES SERVICES PUBLICS : UN BILAN DE LA LITTERATURE
ECONOMIQUE**

L'objet de cette première partie est de rendre compte de la littérature consacrée à l'innovation dans les services publics. Il s'agit d'identifier les différents types de perspectives analytiques, de mettre en évidence leurs apports, et d'examiner leurs limites éventuelles pour l'étude de l'innovation dans les services publics. Nous exposerons les origines de ces limites, ainsi que leurs conséquences sur les résultats obtenus. Les limites de ces approches proviennent en partie de la perspective analytique adoptée par les auteurs, mais s'expliquent également par la particularité des activités de service public qui est insuffisamment prise en compte par ces travaux. Par conséquent, nous poursuivrons cet examen de la littérature par l'étude des spécificités des services publics. Celles-ci relèvent à la fois du « statut » de ces firmes et de la nature des activités de service.

Le premier constat que l'on peut faire lorsque l'on s'intéresse à la littérature portant sur la problématique de l'innovation dans les services est la diversité de cette littérature. Cette diversité concerne à la fois la façon dont l'innovation dans les services publics est abordée et le type d'approche mis en oeuvre. Différents courants théoriques s'intéressent à la question de l'innovation dans les services publics, que ce soit leur préoccupation principale ou une interrogation marginale : certaines approches possèdent une assise théorique forte et disposent d'outils méthodologiques développés, d'autres n'ont pas d'ambition théorique affichée, mais plutôt le souci de restituer des éléments de terrain, et de proposer aux acteurs de l'innovation des solutions aux problèmes rencontrés, d'autres encore se situent entre ces deux types d'approches.

Notre premier chapitre est consacré à l'examen des principales approches qui ont traité de l'innovation dans les services publics. Ces approches sont d'importance inégale. Nous pouvons citer, dans une certaine mesure, l'approche standard et le courant évolutionniste du

changement technique, mais aussi et surtout un certain nombre de travaux insistant sur la dimension organisationnelle ou la dimension « service » des services publics. Le fil directeur de l'analyse porte sur les perspectives théoriques utilisées par les auteurs. Nous présentons les contributions de ces théories à l'étude de l'innovation dans les services publics, ainsi que leur potentiel d'explication des spécificités des services publics. Ces différents travaux ont l'avantage d'éclaircir un certain nombre de questions attachées à la problématique de l'innovation dans les services publics, telles que la diffusion de l'innovation technologique dans les services publics, ou de montrer l'existence de formes d'innovations immatérielles en examinant les innovations organisationnelles et sociales ou l'importance de la relation de service dans la prestation.

Néanmoins, ces théories ne tiennent pas toujours compte des spécificités des activités de service public, parmi lesquelles figurent la participation du client à certaines innovations, la dimension cognitive des services ou encore les implications du statut public sur la production d'innovation et la relation de service. C'est dans cette mesure que nous nous attachons, dans notre second chapitre, à approfondir la connaissance des spécificités des services publics au regard de la question de l'innovation. Pour comprendre la problématique de l'innovation dans les services publics, nous analysons la dimension « servicielle » des services publics : il s'agit en particulier de chercher les raisons des difficultés d'adaptation des outils élaborés historiquement dans le cadre des activités industrielles aux activités de service. Nous envisagerons ensuite les conséquences, positives ou négatives, du caractère public des activités de service public sur la problématique de l'innovation.

Dans cette première partie, les catégories de services publics analysées seront plus étendues que les seuls services publics à caractère industriel et commercial. Cette extension du champ d'analyse est nécessaire, dans la mesure où, d'une part, les travaux portant sur l'innovation dans les services publics ne séparent pas toujours finement les différents types de services publics qu'ils étudient, d'autre part, la présentation des différences entre services publics participe à l'amélioration de la compréhension des spécificités des services publics de type industriel et commercial ou en réseau, ce qui nous sera utile pour les chapitres suivants.

Cette partie nous permettra de montrer l'intérêt de compléter les travaux relatifs à l'innovation dans les services publics et d'approfondir cette analyse de l'innovation par une approche plus fonctionnelle des services publics.

CHAPITRE 1 : LES DIFFERENTES PERSPECTIVES ANALYTIQUES DE L'INNOVATION DANS LES SERVICES PUBLICS

Dans la littérature économique consacrée à l'innovation, les travaux traitant explicitement et exclusivement du cas des services publics sont, à notre connaissance, relativement peu nombreux. L'innovation dans les services publics est d'ailleurs souvent analysée par le biais de sujets d'étude connexes à l'innovation ou aux services publics, tels que l'évaluation de projets, les études de productivité, les tentatives de justifications de l'intervention étatique, ou bien au cours de classements sectoriels de trajectoires d'innovation, ou encore dans les prolongements des réflexions politiques sur la modernisation du secteur public.

L'objet de ce chapitre porte sur la capacité des travaux à rendre compte de la réalité et de la complexité des services publics en fonction du cadre analytique utilisé. Autrement dit, la perspective analytique employée par les auteurs est plus ou moins adaptée pour rendre compte des formes et des processus d'innovation dans les services publics. Nous classerons les contributions à la littérature consacrée à l'innovation dans les services publics en quatre catégories reflétant les principales perspectives analytiques employées par ces auteurs. Ces catégories ne sont pas rangées par ordre croissant en fonction de leur valeur explicative. Chacune d'entre elles complexifie l'analyse par l'apport d'éléments explicatifs différents.

Nous avons séparé les approches suivantes en fonction de la manière dont elles expliquent le processus d'innovation des services publics. Il est possible de préciser leurs apports en appliquant l'image traditionnelle de la « boîte noire » aux cas des services publics⁶. Nous distinguerons successivement :

- Les études relevant de l'approche standard, qui analysent l'innovation dans les services publics sans entrer dans la « boîte noire-service public ». Ces analyses reposent en partie sur la modélisation de la fonction de production de l'activité envisagée. L'innovation

⁶ Cette comparaison a été utilisée par certains auteurs, et notamment N. Rosenberg, « *Inside the black box : Technology and Economics* », New York, 2 Ed., Cambridge University Press, 1982.

est alors essentiellement étudiée en termes d'impacts. L'analyse de ces travaux nous aidera à comprendre la complexité des activités de service ;

- Les travaux issus du courant évolutionniste du changement technique, qui entrent dans la « boîte noire », afin de déterminer les modalités de l'innovation technologique de l'activité de service public. Une partie de ces travaux repose sur l'identification de « trajectoires d'innovation » en fonction de certains critères caractérisant l'innovation ;

- Les auteurs appartenant à l'approche que nous qualifions « d'organisationnelle », qui accèdent également à l'intérieur de la « boîte noire ». Contrairement aux travaux précédents, les approches organisationnelles de l'innovation dans les services publics mettent l'accent non plus essentiellement sur les aspects technologiques, mais sur le fonctionnement de l'organisation du service public. Ces approches effectuent un autre pas dans l'explication de la complexité des services publics ;

- Une série de travaux récents, relative notamment à la littérature dédiée à la modernisation des services publics, qui mettent en évidence, dans la boîte noire, certains des aspects de la dimension « service » des activités de services publics.

1. Le cadre analytique des approches standard et l'innovation dans les services publics

La première perspective théorique utilisée par les auteurs étudiant les caractéristiques des services publics est le cadre néoclassique. Nous proposons de présenter le contexte dans lequel ces travaux sont effectués, la manière dont l'innovation est introduite, les services publics concernés par ces études, ainsi que les spécifications plus relatives aux services publics, qui ont été ajoutées (1.1). Ces outils, appliqués aux activités de service public, posent cependant un certain nombre de problèmes. Outre les nombreuses critiques qui ont pu être faites au cadre analytique lui-même, nous nous interrogerons plus précisément sur les limites de ces outils pour l'analyse de l'innovation dans les services publics (1.2) : nous exposerons les conséquences que ce cadre analytique entraîne sur la perception de l'innovation, et nous expliquerons dans quelle mesure les outils sont mal adaptés à l'analyse des activités de service en général, et plus spécifiquement à la nature des services publics.

1.1. Les principaux apports des travaux de l'approche standard consacrés aux services publics

De nombreux auteurs (E. Hanushek, 1971 ; I. Ehrlich, G. D. Brower, 1987 ; C. Phelps, 1995) ont transposé les outils de l'approche néoclassique à l'analyse des activités de services publics. Ces travaux s'appuient souvent sur la modélisation ainsi que l'utilisation d'outils quantitatifs (1.1.1.) et introduisent parfois des considérations de bien-être (1.1.2.). Ces travaux reposent sur l'élaboration de fonctions de production néoclassique standard. Ce type d'étude porte sur des services publics aussi variés que l'éducation, le domaine de la santé, la justice, ainsi que sur des services publics à caractère industriel et commercial tels que les télécommunications ou encore les services postaux.

1.1.1. Modélisation et outils quantitatifs

La plupart de ces travaux ont pour objectif, soit la mise en évidence des performances techniques ou économiques des services publics, notamment du point de vue de l'efficacité technique (ex : S. Perelman, P. Pestieau, 1994 ; H. Tulkens, 1986), soit l'évaluation de projets, ou encore l'analyse des impacts, sur certaines variables économiques, de changements dans la structure des prix ou de changements dans la situation économique d'un service public (Crew M. A., Kleindorfer P. R., 1991).

Ces auteurs utilisent l'analyse microéconomique pour établir leurs résultats. La rationalité micro-économique constitue le critère de choix des solutions technico-économiques et institutionnelles les plus efficaces. Elle entre cependant en contradiction, avec une autre référence : les missions de services publics (voir point suivant). Ces dernières légitiment d'autres solutions, telles que la tarification uniforme (C. de Gouvello, 1995).

Dans les analyses de productivité, ces études mesurent généralement l'évolution des inputs capital et travail. « L'innovation » est alors prise en compte par l'analyse de la contribution de chaque moyen de production (capital, travail) aux gains de productivité. Les résultats obtenus sont donc relatifs aux impacts, sur le produit, des changements dans la combinaison des facteurs.

La théorie standard repose sur une représentation particulière des liens qui existent entre l'économie et l'innovation. La raison principale de cette représentation est que l'innovation n'a été que progressivement intégrée à la modélisation. Les économistes ont cherché à mettre en évidence la façon dont une entreprise particulière ou l'économie s'adapte à une technologie donnée. « L'innovation » a d'abord été incorporée par le biais de l'introduction du facteur temps dans la fonction de production, indépendamment des deux autres facteurs traditionnels (capital et travail) : $F(K, L, t)$. C'est la dynamisation du modèle sur deux périodes qui permet de mettre en évidence le progrès technique. Ce facteur "temps" représente le "progrès technique". Celui-ci est de nature immatérielle. Il est créé hors de la sphère de l'économie, et se diffuse instantanément dans l'économie. Par la suite, le progrès technique a été assimilé à une évolution de l'un des deux facteurs traditionnels de production (capital et travail). La fonction de production représente la frontière des possibilités d'innovation.

Dans ces travaux, la question de l'innovation est souvent traitée indirectement, par exemple lors d'études sur l'efficacité productive des services. Les « innovations » mises en évidence par ces travaux ne concernent pas forcément le processus productif. Elles sont aussi parfois « institutionnelles » au sens où elles rendent compte de l'avantage d'un nouveau système de tarification ou de prestation (entreprise en monopole, libéralisation, etc.).

Pour mettre en évidence ces impacts, les auteurs élaborent la fonction de production du domaine étudié. Cela suppose qu'il soit possible d'identifier et de séparer un certain nombre d'inputs 'x', nécessaires à la production d'un bien ou service 'y'. S. Perelman et P. Pestieau (1994) ont, par exemple, modélisé la fonction de production postale à partir des variables suivantes (cf. encadré 1).

	Variables	Description
y	Aggregated output	Postal services (letters) + financial services (number of opérations).
xl	Labor	Total number of employees in full-time units
xq	Equipment	Total number of motor-vehicles
xk	Capital	Postal offices in activity
a	Index of autonomy	Computed on the basis of the responses given by each company to a UPU survey (UPU, 1984). The questionnaire covers essentially three fields of the decision process: financial policy, marketing and staff management. For more details, see PALM [1987].
s	Index of tendering	Ratio of postal officers managed by private sector
h	Population density	Inhabitants per mailbox.
d	Mailbox density	Average number of mailbox per 1000km ² .

Encadré 1: The composition of the sample.

Source : Universal Postal Union (1975-1989), repris par S. Perelman, P. Pestieau (1994).

Dans les études comparatives, des variables d'environnement permettant de tenir compte des différentes situations des unités étudiées sont souvent associées à ces inputs et outputs.

Les variables permettent de construire la frontière de production (encadré 2). Dans notre exemple, il s'agit d'estimer l'efficacité productive des services postaux nationaux et l'influence des variables exogènes.

Frontière de production translog :

$$\ln y_{it} = \alpha + \beta_1 \ln x_{l,it} + \beta_q \ln x_{q,it} + \beta_k \ln x_{k,it} + \beta_{lq} \ln x_{l,it} \ln x_{q,it} + \beta_{ll} (\ln x_{l,it})^2 + \beta_{qq} (\ln x_{q,it})^2 + \gamma t + \varepsilon_{it},$$

avec $\varepsilon_{it} = v_{it} - u_{it}$, $\ln(1)$, $i = 1, \dots, 16$, indique le service postal, $t = 1975, \dots, 1989$, l'année,

v_{it} est un terme aléatoire comportant les propriétés usuelles $[N(0, \sigma_v)]$ et u_{it} un terme d'efficacité, supposé être non négatif ($u_{it} \geq 0$), non corrélé avec v_{it} , et suivant une distribution de probabilité semi-normale

Encadré 2 : La frontière de production.

Source : d'après S. Perelman, P. Pestieau, *Annales d'économie et de statistique*, n°33, 1994.

Le coefficient γ associé à la variable de trend indique dans cette étude une modification moyenne annuelle positive de 2,2% de la frontière de production, ce qui confirmerait l'existence d'améliorations technologiques substantielles durant la période considérée. Selon ces auteurs, cette variable de trend reflète l'évolution récente des technologies du processus de distribution (principalement l'introduction de machines de tri modernes).

Ces outils de mesure ont suscité un réel engouement auprès des décideurs à un niveau micro-économique. En effet, l'évaluation de la R&D et du changement technologique sous la forme d'un calcul économique est actuellement toujours utilisée dans les entreprises et les services publics.

Dans ce type de travaux, la fonction de production repose sur une relation technique entre les inputs et les outputs. Elle correspond à la quantité maximale d'output qui peut être obtenue en combinant des quantités variables d'inputs. A tout point de cette fonction de production correspond une technique donnée, définie comme combinaison des quantités d'inputs. Il y a progrès technique lorsque l'on arrive à produire la même quantité d'output avec moins d'inputs, ou à produire une plus grande quantité d'output avec autant d'inputs.

Certains services publics se conforment assez bien à ce type d'outils, notamment lorsqu'il s'agit de secteurs à forte intensité capitaliste (ex : télécommunication, transports). Les services publics à caractère industriel et commercial s'adaptent particulièrement bien à ce genre d'étude étant donné leur structure industrielle. Ils sont, en effet, fortement utilisateurs d'équipements et de technologies (notamment de l'information). On peut cependant s'interroger sur l'impact de telles études pour des services publics utilisant moins de technologies. Par ailleurs, l'efficacité technique n'est pas la seule source d'innovation des services à forte densité technologique.

1.1.2. L'ajout de considérations de bien-être

L'une des particularités de l'application de ces outils aux services publics est qu'une fois ces frontières de production établies, les auteurs sont parfois amenés à intégrer, selon le thème étudié, des considérations de bien-être. Ces considérations sont introduites notamment en termes d'objectifs de bien-être social à atteindre. En effet, le produit final ne s'arrête pas au produit direct de l'activité. Les services publics ont d'autres finalités que leur seule rentabilité. La production des activités de service public a des conséquences sur le bien-être social de groupes d'individus ou de la nation. Certaines de ces études soulignent cet aspect « social » ainsi que la possibilité de le prendre en compte (par exemple, en distinguant les objectifs de productivité des objectifs de répartition), mais aussi la difficulté de l'introduire dans ces modèles. En particulier, l'introduction de tels objectifs suppose qu'on puisse les pondérer. Or, cette pondération peut varier dans le temps en fonction de la situation économique ainsi qu'en fonction des décideurs. Les services publics non-marchands posent également d'autres problèmes, comme celui de l'évaluation du coût de production. Souvent, la solution avancée repose sur l'assimilation du coût de production du service au montant total des dépenses engagées. Nous pouvons remarquer que, bien que moins courante, cette recherche d'objectifs existe aussi dans le cas des entreprises privées.

L'introduction de tels objectifs comporte également une autre difficulté : certains des objectifs recherchés par ces activités deviennent incompatibles et conflictuels (par exemple, concilier un niveau de profit élevé avec des objectifs de redistribution). Si l'introduction de critères de redistribution et de bien-être social n'est pas impossible, la complexité introduite

dans ce type de modèle devient difficile à gérer, notamment en ce qui concerne le choix des objectifs et des variables.

D'autres travaux tentent de classer les projets selon leur plus ou moins grand rendement économique à l'échelle sociale, par exemple avec la méthode de l'analyse coût-bénéfice. En France, sous l'inspiration de Maurice Allais, l'accent a été mis sur les problèmes de rendements croissants, de pointe de consommation et de leur conséquence sur la tarification optimale dans les grandes entreprises nationalisées d'énergie (EDF, GDF) et les transports (SNCF, routes, aéroports) (J. Bénard, 1985, p. 289). L'étude des problèmes d'externalités est venue plus tard (vers 1970) avec les questions d'environnement et de pollution. Certains économistes qui se sont impliqués dans ces travaux se sont d'ailleurs retrouvés à la tête de grandes entreprises de service public (par exemple, à EDF, M. Boiteux).

Ainsi, l'adaptation des outils micro-économiques aux organismes de services publics, et l'extension de la théorie micro-économique traditionnelle à des domaines autrefois ignorés (théorie du choix public, théorie de la bureaucratie, nouvelle économie industrielle) posent un certain nombre de problèmes. En particulier, la question du choix des variables s'impose d'emblée. Si l'utilisation de la fonction de production est couramment utilisée dans les services publics, il ne faut néanmoins pas oublier les fondements théoriques sur lesquels cette fonction est établie. Or, l'analyse de ces fondements théoriques révèle certaines limites, à la fois dans la façon de percevoir l'innovation, et dans la manière de rendre compte des services publics. Ces limites remettent en cause l'application de cet outil pour certaines activités, et en particulier pour l'étude de l'innovation dans les services publics.

1.2. Les limites de l'utilisation de la perspective néoclassique

L'application de la modélisation micro-économique à l'analyse de l'innovation dans les services publics nécessite le respect de certaines hypothèses et règles de construction. Ces contraintes de modélisation ont des répercussions sur la façon de représenter les activités étudiées, en l'occurrence, les services publics, ainsi que sur la nature de l'innovation analysée. L'utilisation des outils microéconomiques risque de donner une image biaisée de l'analyse de l'innovation dans les services publics. Ce sont ces biais que nous allons mettre en évidence. De nombreux auteurs se sont efforcés de relever les limites de la modélisation néoclassique

standard. Nous nous focaliserons plus précisément sur les éléments que nous considérons comme essentiels pour l'analyse de l'innovation :

- La conception particulière et limitée de l'innovation et ses conséquences sur la représentation de la firme (1.2.1).
- Le problème du non réalisme des hypothèses face à la nature des services publics (1.2.2).

1.2.1. Une conception particulière de l'innovation

La théorie standard sépare, comme nous venons de l'exposer, la constitution des technologies, qui est exogène à l'économie, du choix de ces technologies, soumis à la rationalité économique. La conception de l'innovation, même améliorée, est donc réduite à ces choix. Elle s'avère inadaptée à la réalité du fonctionnement de l'activité économique et a des conséquences sur la nature de l'innovation.

La première conséquence est que, dans cette représentation, l'innovation est assimilée et limitée au *progrès technique*, c'est-à-dire à l'introduction de techniques nouvelles issues de l'un des deux inputs que sont le travail et le capital. Cette vision de l'innovation confine l'innovation à ces seuls aspects technologiques. Ces travaux reposent sur la mesure des quantités d'outputs obtenues à partir de la combinaison d'une certaine quantité d'inputs. De ce fait, la question de l'innovation se pose en termes d'*impacts* du progrès technique. Autrement dit, nous « connaissons » les inputs et les outputs mais nous ne connaissons pas le processus qui a permis d'arriver à ce résultat.

En outre, la conception de la fonction de production a des conséquences sur la nature du progrès technique : selon J. De Bandt et D. Foray, (1991, p17), dans le cas des entreprises, les évaluations de l'innovation saisissent l'innovation en termes d'effort de R&D, et l'output est apprécié par un indicateur de productivité. Ainsi, l'ensemble des progrès de productivité est imputé à l'effort de R&D, ce qui donne une image partielle de la nature du progrès technique.

Par ailleurs, dans la mesure où l'approche néoclassique repose sur un problème de choix de techniques par l'économie, selon les critères utilisés, la technique définie comme

supérieure sera automatiquement choisie. Ainsi, le processus d'innovation coïncide avec le processus de diffusion de l'innovation. Ce n'est donc pas le processus d'innovation qui est analysé mais les résultats de ce processus (M. Amendola, J.-L. Gaffard, 1988). De plus, les changements technologiques mis en évidence par ces travaux et mesurés en termes d'impacts, sont restreints à des phénomènes purement quantitatifs. Or, le changement technologique est à la base un phénomène qualitatif (L. Soete et M. Miozzo, 1990 ; B. A. Lundvall, 1986 ; F. Gallouj, 1994). Le changement technique a en effet un impact qualitatif sur la société. Il se traduit, par exemple, par une diminution de la mortalité ou une augmentation du bien-être. Cette complexité de nature est transposable à l'évaluation de l'innovation : peut-on accepter l'existence d'une fonction de production de l'invention et reconnaître donc la possibilité théorique de définir numériquement des inputs et des outputs en la matière ? (F. Machlup, 1961, H. Aujac, 1966).

La seconde conséquence de cette relation technique est que l'innovation envisagée est essentiellement une innovation de *process*, liée au progrès technique. Il s'agit graphiquement du déplacement de la fonction de production. Etant donné que le seul type « d'innovation » envisagé est l'innovation de *process*, la majorité des innovations analysées seront les innovations technologiques incorporées dans les équipements (M. Amendola, J.-L. Gaffard, 1988). Ce constat a des conséquences sur l'innovation dans les services : dans la mesure où les activités de service produisent rarement elles-mêmes ces machines, le progrès technique sera adopté par le biais de l'achat de ces machines, ce qui limite les possibilités d'innovation pour les services faiblement utilisateurs et producteurs d'équipements. En revanche, les services publics à caractère industriel et commercial, comme nous l'avons déjà remarqué, ont besoin pour la réalisation d'une grande part de leur prestation de service, d'un certain nombre d'outils techniques tels que des véhicules, des équipements (machines de tri, système informatique lourd, informatique décentralisée). Une partie de ces outils, en particulier ceux spécifiques au métier de l'activité de service, sont conçus par l'entreprise de service. Cette modélisation permet donc de rendre compte de certains aspects de l'innovation. Cependant, le progrès technique ne représente qu'une partie des innovations technologiques, et plus généralement de l'ensemble des innovations dans les services publics. Cette modélisation ne permet pas de tenir compte des innovations plus spécifiques à la nature des services. L'approche standard élimine d'emblée les possibilités d'innovation non technologique.

La troisième conséquence est que l'approche néoclassique standard nous renvoie une image particulière de la firme et de son fonctionnement. L'assimilation de la firme à une relation technique (la fonction de production) a des conséquences sur la perception de son organisation, ainsi que sur la représentation du processus d'innovation et de recherche.

Nous pouvons tirer plusieurs implications de cette représentation de la technologie sur la conception des organisations : en premier lieu, il n'y aurait pas de formes d'organisations productives plus favorables que d'autres à l'assimilation d'une technologie (J. De Bandt, D. Foray, 1991). Dans ces approches, les organisations sont transactionnelles (au sens de R. Coase et O. Williamson). En second lieu, dans la mesure où la constitution de la technologie reste exogène, aucune organisation n'est efficace dans la capacité à créer de la technologie. La technologie ne peut donc être qu'adoptée et diffusée ; elle est censée ne plus changer, une fois introduite dans l'économie. Dans ce contexte, l'analyse des technologies et de l'efficacité des organisations est limitée voire illusoire.

Ce cadre analytique a également des répercussions sur la représentation du « processus » d'innovation de la firme. Dans la représentation néoclassique, le marché joue un rôle privilégié en tant qu'espace d'ajustement des comportements et d'absorption des effets du changement technique. De ce fait, l'étude de la « production » d'innovation, autrement dit ici, de la production de progrès technique, est aussi conditionnée par les hypothèses du modèle.

L'une des hypothèses importantes de ce modèle est l'hypothèse de non interaction, notamment entre la production et l'usage. Cette hypothèse peut être étendue, en ce qui concerne le « processus » d'innovation, à la séparation stricte entre les activités productives et la R&D (F. Gallouj, 1994). Elle est à l'origine du modèle linéaire de l'innovation. Elle contraint à concevoir distinctement les différentes étapes de l'innovation. Ainsi, le « processus d'innovation » est-il conçu sur un modèle linéaire : Recherche→Développement→Ingénierie→Production→Vente.

Ces modèles reposent également sur une autre hypothèse, celle de la parfaite transférabilité des techniques. Or, dans le cas des services, les techniques sont caractérisées par deux propriétés importantes : elles sont souvent tacites et idiosyncrasiques (F. Gallouj, 1994). En effet, les techniques dépendent de l'expérience personnelle du créateur, elles

peuvent donc difficilement être transmises, voire pas du tout (cas du « cordon bleu »). Par ailleurs, elles dépendent du milieu dans lesquelles elles ont été créées, c'est-à-dire des spécificités de chaque firme et leur histoire. Enfin, si les techniques sont parfois difficilement transférables, leur adoption nécessite des processus d'apprentissage.

Ainsi, la relation technique sous-jacente à la fonction de production ainsi que le comportement des agents, maximisant sous contrainte, confortent l'image de la boîte noire. Dans cette approche, le processus de fonctionnement interne de l'entreprise, permettant d'aboutir à la production, n'est pas exploré. En particulier, l'organisation de l'entreprise n'intervient pas dans ces calculs, seul le processus de production étant modélisé. En revanche, le progrès technique est analysé dans sa dimension quantitative.

L'application du cadre néoclassique standard à l'analyse de l'innovation dans les services publics limite l'analyse que l'on peut faire de l'innovation. De plus, cette représentation ne permet pas de tenir compte de l'ensemble des spécificités des services en général ainsi que des services publics en particulier.

1.2.2. Les hypothèses néoclassiques standard face à la nature des services publics

La modélisation des activités de service public par le biais de la fonction de production requiert l'application de certaines règles et hypothèses. Ces hypothèses ont des conséquences sur la conception de l'innovation, mais conditionnent aussi la nature des variables étudiées. En particulier, cette modélisation, élaborée au départ pour analyser la production de biens, ne s'adapte pas aussi facilement aux spécificités des activités de service. En effet, les services publics sont avant tout des services. Le caractère souvent immatériel et qualitatif des services, l'importance de l'identité du prestataire, la spécificité de la demande, constituent des caractéristiques importantes des services. Or, elles ne sont pas du tout, ou difficilement, retranscrites par ces travaux. En outre, si le caractère public des activités de services publics est évoqué, sa prise en compte dans le modèle néoclassique standard reste insuffisante. En particulier, la diversité des dimensions socio-économiques des services publics n'est pas assez explorée.

Nous allons maintenant démontrer cette insuffisance en confrontant les spécificités des services publics aux contraintes et aux hypothèses que nécessite la construction de la fonction

de production. La non considération des spécificités des services publics dans les hypothèses utilisées introduit des biais dans l'analyse.

Dans cette perspective analytique, élaborer une fonction de production revient à spécifier une relation entre les inputs et les outputs. Pour établir cette relation, il est nécessaire que l'identification, la définition, le classement et la quantification de ces inputs et outputs soient possibles. Cette nécessité est retranscrite par l'hypothèse de nomenclature. La modélisation des activités de service public dépend de la qualité des données disponibles (qui n'a cessé d'être affinée par ces approches) mais aussi de leur capacité à expliciter l'objet étudié. Or, dans le cas des services, et a fortiori des services publics, ces conditions ne sont pas forcément remplies : l'output mais aussi les inputs, sont difficilement identifiables.

Cette difficulté d'identification des outputs des services relève de la multiplicité des définitions que l'on peut faire du « produit » du service. Plusieurs critères sont possibles selon la façon dont on conçoit l'output, et la mesure n'est pas toujours évidente. J-C. Delaunay et J. Gadrey (1987) ont appelé ce problème « la recherche désespérée de l'output ». La complexité de ces activités provient notamment de la difficulté à quantifier les inputs et les outputs des services et à les séparer.

Si, dans les services publics, certains éléments peuvent être mesurés en termes quantitatifs (le nombre de consultations d'un médecin, le nombre de lettres circulant par bureau, le nombre de copies corrigées par un enseignant), les unités ainsi définies représentent-elles véritablement le produit des activités étudiées ? C'est ainsi que C. Bui et Y. Geffroy (1994, p. 50), cherchant à élaborer un outil de productivité globale, s'interrogent sur le produit d'une CAF : « *Dans une CAF (Caisse d'allocations Familiales), le produit est-il le versement des prestations ou le résultat, l'effet constaté chez les bénéficiaires ? Dans un hôpital, le produit est-il l'acte de diagnostic et de soin ou l'état de santé du patient à sa sortie de l'hôpital ?* ». L'un des arguments à la base de la prise en charge publique d'une activité de service par un service public est la production d'externalités (ex : création de cohésion sociale, externalités liées à la vaccination...). Or, comment mesurer cet output et l'intégrer à la fonction de production ?

Ainsi, dans les services publics, la difficulté de définition des variables est accrue par l'apport que peut procurer ce service à la société. Non seulement la production de service

public relève d'une activité économique, mais le service public constitue également une prestation sociétale de service (permettant une diminution du taux de mortalité, une réduction des exclusions, etc.). Or ces variables, traduites en termes d'objectifs, peuvent devenir contradictoires et venir modifier le résultat des analyses. En particulier, l'efficacité productive peut être en contradiction avec la qualité du service sociétal (ex : l'utilisation du nombre d'heures effectuées par un enseignant dans une même journée comme critère d'efficacité entre en contradiction avec la qualité de la prestation). Par ailleurs, l'ordre des préférences des objectifs sociétaux n'est pas unique. Il relève de décisions politiques. Ainsi, les critères de choix varient en fonction des décideurs⁷. Ces critères sont, de plus, souvent difficilement quantifiables et adaptables à la fonction de production. En outre, même si des solutions sont trouvées pour les quantifier, ces objectifs peuvent changer avec le temps, notamment entre le court terme et le long terme.

La difficile quantification d'une grande partie de ces variables limite l'intégration des caractéristiques publiques dans une fonction de production : comment mesurer quantitativement l'aménagement du territoire ou la réduction des exclusions ? Comment retranscrire dans une fonction de production des dimensions qualitatives telles que, par exemple, les dimensions sociales du métier de facteur, y compris celle « d'intégrateur social » ? Comment retranscrire quantitativement l'ambiance d'un métro ou l'accueil et le cadre esthétique d'un bureau de poste, qui constituent des inputs participant à la prestation de service ? Peut-on réellement tenir compte dans la fonction de production de la qualité du rapport à la ville entretenu par un service public telle que l'utilisation de véhicules « propres » ou l'aménagement des agences ?

Pour établir la fonction de production, il est nécessaire de respecter l'hypothèse de non-interaction entre la production et l'usage. Or, dans les services, il n'est pas rare que la production soit interactive entre le producteur et le consommateur. Cette caractéristique peut concerner l'ensemble des services et même certains biens, mais cette coproduction est particulièrement forte dans les services à forte composante intellectuelle tels que les services de conseil. D'autre part, les outputs produits sont parfois difficilement séparables de la personne à laquelle ils s'appliquent (ex : cas de l'enseignement).

⁷ Cf. les différents arguments associés aux théories de la justice (J. Rawls, A. Sen, etc.).

Pour concevoir la fonction de production, l'hypothèse d'anonymat du produit est avancée. Elle postule que la définition et la mesure du produit est indépendante de l'identité des producteurs et des utilisateurs et des différents usages du produit (O. Weinstein, 1988). Le principe d'égalité entre les usagers, propre aux missions de service public, semble aller dans le sens de l'anonymat du produit, dans la mesure où il consiste à offrir la même prestation de service quel que soit le profil de l'utilisateur. Cependant, dans le cas des services publics, comme dans le cas des services en général, cette hypothèse n'est que rarement effective (y compris pour des prestations qui n'ont pas un caractère civique). Dans la pratique, le principe d'égalité entre les usagers, qui semble a priori en accord avec l'anonymat du produit, est assez peu répandu. Il s'agit plutôt d'équité, autrement dit d'adapter les prestations en fonction de la situation de l'utilisateur. De plus, les missions de service public tendent à évoluer vers la différenciation du service en fonction des besoins particuliers de l'utilisateur. Certaines prestations de service, notamment à caractère social, dépendent de « l'identité » de l'utilisateur.

Ce besoin de connaissance de l'identité se retrouve du côté du producteur. Certains agents économiques, (entreprises ou particuliers), choisissent de s'adresser à l'entreprise de service public même s'il existe des entreprises concurrentes, parce que ces services publics sont porteurs d'une image de confiance. Le choix du prestataire dépend d'un ensemble de considérations qualitatives. D'autre part, dans le cas des services publics, certains clients sont quasi-captifs lorsque les prestations sociales ne sont délivrées que par une organisation de service public. Dans ce cas, d'autres hypothèses néoclassiques sont perturbées étant donné que les possibilités de choix sont limitées (la consommation est parfois obligatoire) et le comportement des agents est contraint d'une autre façon. Nous pouvons remarquer également que les explications économiques présentées pour expliquer la situation particulière des services publics passent par la remise en cause des hypothèses traditionnelles de maximisation des gains et le degré de contrainte concurrentielle. Ainsi, certaines prestations de services n'auraient pas lieu sans la possibilité d'identifier le producteur ou les utilisateurs des services.

La conception de l'univers économique standard ne permet pas de mettre en évidence la complexité de l'innovation dans les services publics. L'analyse de l'innovation est restreinte à des études d'impacts. Ces travaux restent donc à l'extérieur de la « boîte noire » que constitue l'entreprise de service public.

Par ailleurs, ces cadres d'analyse, même améliorés, sont limités par l'appréhension quantitative des inputs et des outputs. Les hypothèses de nomenclature, de non interaction et d'anonymat du produit, qui forment les bases de la fonction de production, ne sont pas pertinentes pour décrire les services. Ces hypothèses ne permettent pas de rendre compte de la réalité des services publics. Elles sont notamment très mal adaptées pour la transposition de la nature des services en général.

Si les outils analytiques relatifs à cette perspective théorique ont un intérêt pédagogique évident, et sont adaptés à certains types de recherche, cette méthode, utilisée seule, n'est pas satisfaisante pour rendre compte de l'ensemble des éléments de l'activité d'innovation, ainsi que de la pluralité des dimensions socio-économiques à l'œuvre dans les services publics. L'étude de l'innovation dans les services publics nécessite un autre type de conception de l'innovation et de l'univers économique. Les approches évolutionnistes du changement technique apportent ainsi de nouveaux éléments conceptuels, ainsi que de nouveaux instruments, permettant d'élargir le champ d'étude de l'innovation. Leurs analyses de l'innovation permettent en particulier de faire un premier pas dans la compréhension de la boîte noire.

2. L'approche évolutionniste et néo-schumpétérienne de l'innovation : une première tentative « d'effraction » de la boîte noire

Les outils méthodologiques de la théorie évolutionniste du changement technique ont été élaborés à l'origine pour analyser le secteur industriel. Certains auteurs appartenant à ce courant ont ensuite tenté d'élargir ces analyses à l'ensemble de l'économie. C'est ainsi que les travaux s'intéressant aux services publics intègrent généralement ceux-ci dans des taxonomies de trajectoires technologiques. Autrement dit, l'analyse des services publics apparaît au cours des tentatives de classification des différents types de firmes en fonction de la nature de leur trajectoire technologique. Ces taxonomies sont développées soit à un niveau macro-économique, soit à un niveau méso-économique.

Comme nous l'avons évoqué, ces travaux permettent de mieux tenir compte de la complexité des services publics. Grâce à une nouvelle perspective analytique, l'innovation prend place à l'intérieur de la « boîte noire ». Nous commencerons donc par présenter, dans un premier temps, les principaux éléments conceptuels constituant le cadre d'analyse

évolutionniste, en soulignant notamment en quoi cette conception de l'innovation est plus adaptée à notre étude que la précédente. Nous exposerons ensuite la façon dont les services publics sont intégrés dans ces travaux, ce que nous apporte cette perspective, et quelle en est la portée. Le troisième temps de notre analyse s'attachera plus particulièrement aux travaux de R. Barras. Nous les avons classés à la suite des travaux évolutionnistes dans la mesure où, tout en élargissant la perspective analytique utilisée, cet auteur envisage toujours l'innovation essentiellement relativement à ses possibilités technologiques.

2.1. Une conception de l'innovation en termes de processus

Le cadre théorique élaboré par ce courant économique de l'innovation et du changement technique, améliore la conception de l'innovation. En effet, contrairement aux approches précédentes, ce ne sont plus le progrès technique et ses impacts qui sont étudiés à travers une relation technique mais bien le processus d'innovation.

2.1.1 Le processus d'innovation

Les travaux de l'approche évolutionniste analysent les types d'enchaînements susceptibles d'aboutir à de l'innovation. Ils tentent ainsi de décrire les forces et les faiblesses des processus, par exemple de recherche scientifique et technique. Plusieurs nouveaux éléments conceptuels ont été avancés. F. Gallouj (1994), résume la définition de l'innovation dans le modèle néoschumpéterien (qui regroupe la théorie évolutionniste, l'économie industrielle du changement technique et l'école de la régulation), de la façon suivante : *« C'est un processus non maximisateur, interactif, cumulatif, spécifique, institutionnalisé »*. Dans cette approche, l'innovation n'est plus exogène à l'économie mais au contraire, elle se crée et se construit à l'intérieur de l'entreprise et du système productif.

Contrairement à l'approche standard, l'innovation n'est plus perçue en termes de maximisation statique de type coûts-avantages d'une fonction de production technique. L'innovation est appréhendée sous la forme d'un processus. Elle est conçue comme le *« résultat d'un processus complexe rassemblant des activités variées se réalisant dans le temps »* (B. Paulré, 1997, p. 259). Dans cette perspective, les possibilités de retour en arrière (ou *« feed-back »*) dans le but de développer et d'améliorer l'innovation, et les phénomènes d'irréversibilité, de verrouillage ou les possibilités de solutions inefficaces (W. B. Arthur,

1988) deviennent concevables. Ce sont d'ailleurs ces interactions qui sont à la base du remplacement du modèle linéaire « néo-classique » par un modèle interactif appelé « *chain-link model* » par leurs concepteurs (S. Kline et N. Rosenberg, 1986). Dans ce modèle, plusieurs sentiers décrivent les processus possibles de l'innovation incluant des boucles de rétroactions.

Les concepts de *trajectoire technologique* et de *taxonomie sectorielle* sont essentiels dans cette nouvelle conception de l'innovation. Chaque innovation technologique suit une trajectoire qui détient un potentiel technologique susceptible de se développer. Nous pouvons remarquer néanmoins que dans cette conception, ce n'est plus la technologie constituée qui est donnée mais le *potentiel technologique* (N. Rosenberg, 1982). La trajectoire technologique est déterminée par des variables économiques et institutionnelles. Lors de ces choix technologiques, la rationalité est structurée par des comportements opératoires des firmes (des routines et des règles) qui déterminent le comportement d'innovation de la firme (les possibilités, les orientations concevables) en fonction de son histoire. A l'origine de ces trajectoires, il y a un *paradigme technologique*, c'est-à-dire un « *modèle de résolution de problèmes technologiques sélectionnés, fondé sur des principes sélectionnés dérivés des sciences de la nature et sur des technologies matérielles sélectionnées* » (G. Dosi, 1982, p. 152). C'est sur ce modèle que sont construites les taxonomies sectorielles de ce courant économique.

2.1.2. L'impact des déterminants de l'innovation internes et externes à l'entreprise

Dans cette nouvelle perception analytique, l'approche du changement technique prend en compte de nouvelles dimensions internes et externes à la firme qui interviennent sur le processus d'innovation. Selon B. Paulré (1997, p. 271), l'apprentissage, la coordination des opérations internes, les processus de diffusion et le rôle des facteurs non technologiques élargissent la vision de l'économiste. « *L'interactivité se retrouve aussi bien au sein de l'entreprise que dans ses relations avec d'autres acteurs* ».

Nous pouvons noter, contrairement à l'approche précédente, une certaine prise en compte de l'organisation de l'entreprise dans le processus d'innovation. Comme le souligne B. Paulré (1997, p.278), certains auteurs mettent en évidence le rôle des compétences

organisationnelles et procédurales des entreprises : « *tout en ayant des activités innovatrices similaires, certaines se révèlent plus efficaces que d'autres* ». Cependant, la compétence organisationnelle n'est évoquée que comme efficacité des firmes et les dimensions organisationnelles sont associées aux dimensions technologiques. Par exemple, dans le cas des nouvelles technologies de l'information et de la communication, ce sont ces technologies qui offrent des opportunités significatives d'innovations organisationnelles.

Une place est donnée également aux structures inter-organisationnelles, « *dans la mesure où la production et la circulation des connaissances et des technologies tendent effectivement à s'organiser dans le cadre des structures « hybrides » de type réseau* » (B. Paulré, 1997, p. 277).

Nous soulignons également le rôle de la *dimension historique* des processus technologiques, que nous avons évoqué plus haut. Par ailleurs, le rôle de *l'apprentissage* a été développé de manière riche et complexe, avec la distinction entre l'apprentissage individuel et l'apprentissage organisationnel, ainsi que les processus cumulatifs de l'apprentissage, composés de l'apprentissage par l'usage (N. Rosenberg, 1982), de l'apprentissage par la pratique (K. Arrow, 1962) et plus récemment, du concept de l'apprentissage grâce aux interactions entre producteurs et utilisateurs de technologies (B. A. Lundvall, 1988).

Enfin, l'environnement de l'entreprise (notamment la dimension institutionnelle) est mis en évidence. Par exemple, lorsque ces auteurs s'intéressent à l'économie ou au marché, on retrouve une référence au domaine public. Celui-ci est appréhendé à travers la notion d'*institution* qui constitue l'un des facteurs de l'environnement de la firme. Mais ces facteurs n'entrent pas directement dans la production d'innovations. Ils constituent l'environnement positif ou négatif dans lequel la firme évolue.

Cette prise en compte des nouvelles dimensions de l'innovation est encore incomplète, mais elle permet déjà de rendre l'analyse de l'innovation plus proche de la réalité économique. C'est sur cette base conceptuelle de l'innovation que les taxonomies sectorielles ont été élaborées. Nous allons maintenant présenter la façon dont ces approches ont intégré les services publics. Nous nous intéresserons d'abord aux travaux présentant une typologie des trajectoires technologiques, et dans un second temps, nous développerons une approche des trajectoires dont la singularité réside dans le caractère dynamique du modèle.

2.2. Taxonomies des trajectoires d'innovation et modèle du cycle inversé

Selon J. S. Metcalfe et N. Reeve (1991, p.175). « *une taxonomie* (dans une perspective évolutionniste des processus économiques et sociaux) *visera à repérer et classer les diverses formes de technologie qui interagissent dans le cadre d'un processus évolutionniste c'est-à-dire (compétitif)* ». Cette définition des taxonomies de trajectoires technologiques nous permet de mettre en relief une première limite de ce type de travaux, relative à leurs champs d'application : ces taxonomies sont employées pour classer les différentes formes de technologies. Etant donné leur objet de recherche, et le contexte technologique dans lequel ces taxonomies ont été conçues, celles-ci ignorent d'emblée l'existence de trajectoires de nature non technologique. Leur application est donc restrictive. En effet, ces taxonomies pourraient porter une certaine attention à d'autres formes d'innovations que celles purement technologiques. Ces auteurs ont néanmoins proposé des trajectoires technologiques relatives aux services publics.

2.2.1. La taxonomie technologique sectorielle de L. Soete et M. Miozzo

L. Soete et M. Miozzo (1990) ont établi, à partir de critères définissant la nature de l'innovation mis en évidence par K. Pavitt (1984), une taxonomie des trajectoires technologiques propres au secteur des services. Ces critères ont été élaborés dans le contexte d'une étude de la nature du changement technologique de l'économie britannique. K. Pavitt distingue la source de la technologie, la nature des besoins des utilisateurs, le mode d'appropriation de la technologie, l'équilibre relatif entre les innovations « produits » et les innovations « process », la taille de la firme innovante ainsi que la diversification technologique. L. Soete et M. Miozzo, à partir de ces critères, ont décomposé les services en trois types de secteurs : les « secteurs dominés par l'offre », les « réseaux physiques et informationnels » (dans lesquels est regroupé l'essentiel des services traitant de l'information codifiée, comme la banque ou l'assurance, ainsi que les activités relatives à des biens, telles que le commerce ou le transport), et enfin, les secteurs « fondés sur la science ». Dans cette analyse, les services publics étudiés sont classés dans la sous-catégorie des « services publics et sociaux ». Il s'agit, notamment, des services d'éducation, de santé et d'administration publique. Cette sous-catégorie de services publics appartient aux secteurs « dominés par les fournisseurs d'équipement et de système technique » (cf. tableau 1). Les services classés dans

cette catégorie sont utilisateurs de technologies de process produites, en majeure partie, par les fournisseurs industriels de technologie.

Type de firme	Dominé par les Fournisseurs		Réseaux physiques de grande échelle	Réseaux d'informations	Fournisseurs spécialisés et fondés sur la science
Secteurs-types	Services aux particuliers (réparation, nettoyage, coiffeur, hôtels, etc.)	Services publics et sociaux (santé, éducation)	Transport, commerce de gros	Finance, assurance, communication	Logiciels, services aux entreprises spécialisés
Source de la technologie	Industrie	Industrie et services	Industrie	Industrie et services	Services
Type d'utilisateur	Sensible à la performance	Sensible à la qualité	Sensible aux prix	Sensible aux prix	Sensible à la performance
Moyens d'appropriation	Non techniques	Non permis, publics	Standard Normes	Standards Normes	Savoir-faire en R&D, copyright, différenciation du produit
Trajectoire technologique	Conception du produit	Amélioration de la performance	Baisse des coûts et mise en réseau	Baisse des coûts et mise en réseau	Conception de systèmes
Source de la technologie	Fournisseurs	Fournisseurs	Interne et offreurs	Interne et offreurs	Interne, clients, offreurs
Taille relative de la firme innovante	Petite	Grande	Grande	Grande	Petite

Tableau 1 : Une taxonomie technologique sectorielle des services : déterminants, directions et caractéristiques.
Source : L. Soete et M. Miozzo, 1990, p.14.

La production de ces technologies est donc considérée comme externe aux entreprises de service public. Ainsi, les services publics ne produiraient pas l’innovation technologique qu’ils utilisent. F. M. Scherer (1982) étudie, pour le cas de grandes firmes américaines, le rapport entre la production d’innovation et son utilisation (en les comparant au niveau sectoriel à partir des inventions brevetées). Il en résulte que les services publics (tout comme le secteur non manufacturier en général) ne produisent qu’une petite partie de l’innovation qu’ils utilisent (cela sous entend que la majeure partie de la recherche aurait pour origine le secteur manufacturier). Dans une perspective plus large, R. Dalpé et C. De Bresson (1989) avancent, pour le cas de l’économie canadienne, que le secteur public (comprenant les administrations publiques, l’éducation et la santé mais aussi des services publics tels que les transports, les communications ou la production et la distribution de l’énergie) est le premier utilisateur d’innovations.

Bien que cette taxonomie des trajectoires sectorielles repose sur une conception de l’innovation plus réaliste et adaptée à l’analyse de l’innovation dans les services publics, elle

nous semble insuffisante dans sa capacité à analyser l'innovation dans les services publics et cela pour deux grandes raisons.

La première insuffisance de cette étude est relative au fait que l'innovation dans les services publics ne peut être restreinte à la poursuite d'un seul type de trajectoire technologique. Or, dans cette taxonomie, les services publics sont confinés à un seul type de trajectoire technologique : celui des firmes « dominées par les fournisseurs ». Si la construction de cette taxonomie suppose l'hétérogénéité des services, et si cette taxonomie ne s'attache pas uniquement à l'analyse des services publics, il nous semble cependant que les catégories analysées (en ce qui nous concerne, la catégorie des services publics et sociaux) ne rendent pas compte de la variété des trajectoires technologiques d'innovation existante au sein du secteur des services publics. Les services publics et sociaux sont limités à une seule catégorie de trajectoire. La première explication de cette limitation peut être la définition même des services publics, dont le contenu diffère selon les pays. Il est possible, par exemple, que certaines activités, telles que les activités à caractère industriel et commercial, ne soient pas toujours assurées par un service public. Autrement dit, ces activités de service appartiennent peut-être d'emblée à d'autres catégories de la taxonomie. Il nous semble cependant que les activités de services publics sont hétérogènes et que, selon leur nature, il est possible de concevoir leur appartenance à d'autres catégories, telles que celle des « firmes en réseaux physiques » (ex : service public de transport), ou celle des réseaux informationnels (ex : service public de communication) ou encore celle des « fournisseurs spécialisés et services fondés sur la science » (ex : laboratoire de recherche public).

La trajectoire technologique d'innovation des firmes « dominées par les fournisseurs » peut convenir aux innovations poursuivies par certains services publics, notamment administratifs, (par exemple pour le cas de l'introduction de technologies informationnelles en back-office et en front-office). En revanche, cette trajectoire technologique convient difficilement, par exemple, à des services publics à caractère industriel et commercial, qui sont producteurs d'une certaine partie des innovations technologiques qu'ils utilisent.

Le deuxième argument critique sur ce premier point concerne la construction de cette taxonomie. Celle-ci est censée indiquer pour chaque firme, quelle trajectoire technologique *principale* est suivie. Ainsi, une entreprise donnée appartenant à une catégorie donnée ne peut prétendre suivre une autre trajectoire. Or, nous pouvons concevoir qu'une firme puisse suivre

successivement ou parallèlement plusieurs types de trajectoires technologiques. Par exemple, un service public à caractère industriel et commercial pourrait poursuivre, pour certaines de ses activités, une trajectoire de type « réseaux physiques ou informationnels », et pour une autre partie de son activité, une trajectoire du type « firme dominée par les fournisseurs ». De plus, certains services publics disposent de départements de R&D et développent des partenariats avec d'autres entreprises. Ainsi, la trajectoire qui concerne la catégorie de firme « fournisseurs spécialisés et fondés sur la science » pourrait s'appliquer à cette partie de l'activité de l'entreprise. La restriction de l'activité d'une entreprise (ici les services publics) à un seul type de trajectoire technologique n'est de ce fait pas satisfaisante.

La deuxième insuffisance de cette étude repose sur le fait que cette perspective analytique ne tient pas suffisamment compte de la nature particulière des activités de service public. Analyser l'innovation dans les services publics uniquement par la nature et la spécificité de la trajectoire technologique de leur activité principale donne une image incomplète de l'innovation dans les services publics. En effet, dans les activités de service et même dans certaines activités industrielles, il existe d'autres types de trajectoires à l'œuvre qui échappent à cette démarche technologiste. Ces taxonomies n'étudient que les trajectoires technologiques. Or, d'autres aspects des services publics doivent être pris en compte dans l'analyse du processus d'innovation. Dans le cas des services, ces trajectoires non technologiques sont même souvent majoritaires.

Dans les services publics, les formes d'innovation ne sont pas uniquement technologiques. On peut repérer des innovations n'utilisant aucun support technologique, ou des innovations réalisées avec le recours d'une technologie mais non technologiques à l'origine. C'est ce que montre une enquête postale, réalisée en France par F. Djellal et F. Gallouj (1998), s'appuyant sur 900 exemples d'innovations dans le domaine des services. Celle-ci révèle que, sur l'ensemble des innovations identifiées, 35% sont des innovations pour lesquelles la technologie ne joue aucun rôle, 37% sont des innovations non technologiques mais qui ne peuvent être réalisées sans le recours à une technologie. Seuls 28% de ces innovations sont technologiques. Ces innovations peuvent toucher à la nature du service, être plus institutionnelles, sociales ou civiques (missions de services publics), etc. Par exemple, à La Poste, la création de la « ligne jaune » ou de compartiments pour protéger la prestation de service des regards indiscrets (même si le support peut être considéré comme technique) ou

encore le service rendu par les interprètes ou les hôtesse d'accueil, relèvent d'autres logiques que celles purement technologiques.

Limiter la trajectoire technologique des services publics, que ce soit des services publics de type industriel et commercial ou des services administratifs, à la trajectoire des « firmes dominées par les fournisseurs » nous paraît insuffisant, d'une part parce qu'il est possible que ces activités de service suivent d'autres types de trajectoires que celles identifiées par les auteurs, d'autre part, parce qu'il semble également probable que ces activités puissent suivre plusieurs trajectoires technologiques différentes successivement ou plusieurs trajectoires à la fois selon la partie de l'activité concernée, sans qu'une de ces trajectoires ne domine les autres. Enfin, cette approche nous paraît inadaptée à l'étude de l'innovation dans les services publics car elle ne traite pas des trajectoires non technologiques. Or, dans de nombreuses activités de service, ce type de trajectoire non technologique semble être important.

2.2.2. Taxonomie des trajectoires technologiques et institutionnelles de T. Lakshmanan

Une deuxième taxonomie, celle de T. Lakshmanan (1987), chronologiquement antérieure à celle de L. Soete et M. Miozzo, a l'avantage de prendre un peu plus en compte la diversité des formes d'innovations existantes ainsi que le « contact » entre le prestataire et le destinataire du service. Bien que cette taxonomie ne s'intéresse pas spécifiquement aux services publics, elle nous permet de classer ce type d'activité en fonction des catégories proposées et d'entrevoir un véritable potentiel d'innovation des services publics, à la différence de la typologie précédente.

La taxonomie de T. Lakshmanan a une construction légèrement différente de la précédente. A partir d'une adaptation d'une typologie de P. Mills (1986), cet auteur distingue trois principales catégories de services : les « service dispensing activities », les « task-interactive services » et les « personal interactive services ». Les comportements des firmes en termes d'innovation ont été définis a priori. La particularité de cette taxonomie est d'introduire, contrairement à la précédente, des innovations institutionnelles particulières (tableau 2).

Type de service	Caractéristiques principales	Innovations techniques	Innovations institutionnelles	Développements synergiques
« Service dispensers » (commerce de détail et de gros, télécommunications, restauration rapide, etc.)	Contact avec le consommateur minimum, technologies de production connues, sensibles aux économies d'échelle.	Automatisation de nombreux processus, guichets automatiques de banques, machines traitant de gros volumes.	Self-service, « packages » standardisés de services.	Exemple de Federal express
« Task-interactive services » (ex : services juridiques et financiers, comptabilité)	Contact avec le client moyen à élevé, besoins du client uniques, besoins d'information élevés, information sujette à différentes interprétations, objectifs du client connus mais résultats incertains.	Télécommunication visant l'efficacité, qualité du service, systèmes d'information « en accès direct ».	Utilisation des consommateurs pour la spécification de l'output, formes de coproduction.	Services de réseau d'information, nouveaux « produits-services ».
« Personal-interactive services » (ex : santé, sécurité sociale)	Environnements dynamiques et incertains, objectifs des clients imprécis, relation entre solution et résultats difficile à mesurer, sélection adverse et aléa moral	Croissance rapide de l'instrumentation (ex : médecine) Systèmes d'information « en accès direct ».	Coproduction - « bonding » - « monitoring »	Coproduction répartie, innovation dans l'output du service.

Tableau 2 : Taxonomie des trajectoires technologiques et institutionnelles dans les services.

Source : T. Lakshmanan, 1987, p. 28.

Suivant cette classification, les services publics de type industriel et commercial appartiendraient en grande partie, selon nous, à la catégorie qualifiée de « service dispensers ». Ces activités obéiraient à une « trajectoire technologique naturelle » au sens de R. Nelson et S. Winter, sous la forme d'un processus de mécanisation croissante et d'exploitation d'économies d'échelle. Dans une logique de massification et de standardisation, les services publics à caractère industriel et commercial utilisent des technologies permettant le traitement de gros volumes d'information ou de matière. Dans le cas de La Poste, les technologies de traitement du courrier des centres de tri postaux ont suivi cette trajectoire.

Les services publics et sociaux plus administratifs (service de santé, sécurité sociale) appartiendraient à la trajectoire « personal intensive services », qui donne plus de place à la relation entre le producteur et l'utilisateur. Dans cette taxonomie, un intérêt particulier est donné aux technologies de traitement de l'information. Lorsque les services publics appartiennent au secteur non marchand, la trajectoire technologique sera influencée par l'intérêt public et la réglementation publique.

Ainsi, la taxonomie de T. Lakshmanan nous permet de désagréger la catégorie des services publics et de définir une trajectoire technologique et institutionnelle plus spécifique selon la nature des services publics. Cette étude met en évidence la possibilité de création

d'innovations institutionnelles et articule les innovations technologiques avec ces innovations institutionnelles. Ces dernières sont définies comme des changements dans les règles régissant le mode d'interaction entre les individus dans une société ou une organisation (self-service, coproduction).

Si cette typologie est plus satisfaisante que la précédente, dans la mesure où elle permet d'adapter la trajectoire technologique selon la nature du service public étudié et de lui associer une trajectoire institutionnelle, cette taxonomie postule toujours l'unicité de la trajectoire technologique et institutionnelle d'une entreprise. Or, il n'est pas exclu que certains services publics poursuivent des trajectoires différentes en fonction de la partie de l'activité qui est envisagée (et sans forcément qu'une de ces trajectoires ne prédomine les autres). De plus, si cette typologie introduit dans les critères le type de relation entre les prestataires de service et les destinataires, elle ne mentionne pas l'existence de trajectoires d'innovations non technologiques qui seraient liées à ce caractère de l'activité. Or, la prestation de service public ne constitue-t-elle pas un lieu potentiel de production d'innovations non technologiques (coproduites avec l'utilisateur) de l'activité de service public ? Les formes d'innovations institutionnelles évoquées ne sont pas non plus approfondies. Ainsi, pourquoi ne pas développer cette approche de l'innovation technologique en associant certaines activités « internes » du service public à d'autres trajectoires que celle de l'activité principale. Par exemple, les activités juridiques du service public poursuivraient une trajectoire « task-interactive », les activités en relation avec les usagers, une trajectoire « personal interactive », pendant que l'activité principale du service public adopterait une trajectoire « service dispensers » ? Dans la taxonomie de T. Lakshmanan, les catégories de services correspondraient plus à des caractéristiques relatives à certaines prestations de service de l'activité plutôt qu'à l'ensemble de l'activité.

Ainsi, dans ces deux typologies, la correspondance d'une seule trajectoire technologique (et institutionnelle) par service public restreint l'analyse du potentiel d'innovation des services publics.

2.2.3. Le modèle du cycle inversé de R. Barras

Le modèle d'innovation que nous présentons maintenant, le modèle du cycle inversé de R. Barras, s'éloigne de l'approche évolutionniste, dans la mesure où la perspective avancée est beaucoup plus dynamique. Dans ce modèle, la nature de l'innovation technologique évolue au cours du temps. Elle varie d'une phase du cycle à l'autre, c'est-à-dire qu'une entreprise ou une organisation appartient à une situation technologique particulière différente (amélioration de la performance, diminution des coûts) selon le moment de son cycle de vie. Ce modèle rejoint la perspective néo-schumpeterienne. Cependant, les formes d'innovations mises en évidence par ce modèle restent fondamentalement technologiques, et certains arguments rappellent la notion même de trajectoire technologique. C'est dans cette mesure que nous l'exposons à la suite des approches évolutionnistes.

A partir de travaux empiriques, comprenant le secteur public, en particulier l'administration publique (R. Barras et J. Swann, 1985), R. Barras conclut à l'existence d'un modèle d'innovation reposant sur un cycle de vie du produit inverse de celui du cycle industriel traditionnel, tel que l'ont présenté Abernathy et Utterback (1978). De la même façon que pour la révolution industrielle, la révolution des services en cours serait fondée sur une ou des technologies « permissives » initialisées dans un nombre réduit de secteurs : des secteurs moteurs ou d'avant-garde. Ces secteurs, constitués par des activités de service spécifiques (services financiers et services aux entreprises), vont adopter à partir des années 1960 une nouvelle technologie, en l'occurrence la technologie de l'information et de la communication produite dans un secteur industriel. Les services publics sont parmi les premières activités dans lesquelles cette technologie va se diffuser. Cet investissement massif des administrations et services publics dans les technologies de l'information, à la base de la première phase du modèle, est évoqué par certains travaux dont celui de F. Moatty (1995), pour qui l'informatisation de l'Etat (administrations nationales) et des entreprises publiques est plus élevée que celle des collectivités locales, qui sont des organismes généralement de petite taille ou de taille moyenne. Les grandes structures seraient plus aptes à produire le travail important de codification et de standardisation nécessaire au formatage des données. Cet investissement long et coûteux, n'est rentable qu'à partir d'un certain seuil. Cependant, selon F. Moatty, l'Etat et les collectivités locales seraient en retard en matière d'informatisation à cause des caractéristiques de diplôme et d'ancienneté de leurs agents. En 1987, seul le quart des salariés de la fonction publique était équipé en micro-informatique ; en

1993, ils étaient 41%. Les entreprises publiques étaient équipées bien avant : en 1987, 54% des salariés se servaient d'un ordinateur et 61% en 1993. Cette situation serait le résultat, dans le secteur public, d'une politique qualitative de réorientation vers la micro-informatique correspondant à une informatisation partielle et locale de certaines tâches ou postes de travail. Dans le secteur privé, cette expansion des terminaux concernerait les grandes et petites structures, les grandes structures procédant à une externalisation de leurs activités grâce à cette informatisation. Le secteur public serait limité dans sa marge d'externalisation du fait de ses contraintes de service public et de coût (F. Moatty, 1995).

Une fois que cette nouvelle technologie incorporée dans les équipements est adoptée par ces secteurs d'avant-garde, la première phase du modèle est constituée par l'apparition d'innovations de process incrémentales, obtenues grâce à des effets d'apprentissage. Cette diffusion d'innovations incrémentales serait surtout favorable aux grandes entreprises. Ces innovations permettraient l'augmentation de l'efficacité du service, notamment par une diminution des coûts. Dans les services publics, cette première phase du modèle de R. Barras s'apparente à l'automatisation du back-office par l'introduction d'ordinateurs centraux. Cette informatisation de back-office permet de rendre plus efficace la gestion interne de l'entreprise de service public. L'introduction des technologies de l'information se caractérise par la diminution de la quantité de travail et l'augmentation de la quantité de capital. Elle est visible dans la plupart des services publics à caractère industriel et commercial ou pré-industriels.

Dans la seconde phase du modèle d'innovation, ce sont les innovations de process radicales qui sont développées. Elles se traduisent par l'introduction de mini et micro-ordinateurs en front-office. Grâce à la standardisation des systèmes techniques ainsi que des procédures opératoires des services, les services publics, tout comme d'autres activités de service, installent par exemple des machines automatiques. Le changement technique est alors incorporé dans des équipements, ce qui permet l'augmentation de la vitesse de diffusion des technologies au-delà des secteurs d'avant garde.

La troisième phase du modèle de R. Barras est caractérisée par l'apparition « d'innovations de produits », autrement dit de nouveaux services. Ces derniers sont rendus possibles par les machines et les systèmes techniques. La structure des entreprises est alors améliorée afin de fournir ces nouveaux services (nouvelle organisation, ouverture de nouveaux marchés) qui nécessitent la mise en place d'une infrastructure informationnelle.

De nombreux auteurs mettent en évidence le poids de l'informatique dans le secteur public. C. Clergeau de Mascureau (1995, p.143) évoque aussi le rôle de cette technologie de type « science push » sur d'autres formes d'innovations. Ces formes d'innovations issues des technologies informationnelles semblent cependant avoir plus d'impact sur l'entreprise que dans le cas de celles présentées par R. Barras : *« l'informatisation des administrations a ainsi été une des innovations majeures des vingt dernières années dans ce secteur. Elle a engendré, et engendre toujours, des innovations d'organisation : les systèmes de gestion ou d'aide à la décision [...] devraient, par exemple, accompagner un phénomène de délégation de pouvoir décisionnel qui bouleversera les structures hiérarchisées ; elle a permis par ailleurs des innovations de produits : avec le développement de l'informatique, les administrations publiques sont devenues les principales productrices de bases de données »*. D'autre part, C. Clergeau de Mascureau (1995) ne limite pas les possibilités d'innovation des administrations à ces seules innovations informationnelles. Elle évoque notamment le poids des évolutions institutionnelles sur l'innovation.

Les services publics auxquels nous nous intéressons, c'est-à-dire les services publics de type industriel et commercial semblent également suivre ce modèle d'innovation. Que ce soit les services publics bancaires, postaux ou les télécommunications, nous pouvons observer ces phases d'adoption de technologie de l'information en back-office, puis en front-office et enfin l'instauration de nouveaux services basés en particulier sur les réseaux (banque à distance, service en direct).

Si les travaux sur les services publics semblent confirmer cette approche, certaines réflexions nous conduisent à relativiser la portée de cette théorie pour l'explication de l'innovation dans les services publics.

En premier lieu, si dans ce modèle, la trajectoire technologique varie selon le moment du cycle de vie, les services publics sont toujours réduits à adopter la technologie. Les résultats en termes de productivité ne sont donc pas le fait de l'innovation produite par les services publics. Il s'agit toujours, comme dans le cas des approches précédentes, d'une approche fondée sur la technologie. L'innovation consiste en l'adoption d'une nouvelle technologie, en l'occurrence, la technologie de l'information et des télécommunications. Les

innovations produites par la firme, issues de cette adoption sont également des innovations basées sur la technique.

Par ailleurs, les activités de services étudiées par cette analyse sont spécifiques. Elles sont caractérisées par une forte sensibilité aux technologies de l'information. Or, les activités de service ne sont pas toutes sensibles aux technologies de l'information. Au sein des activités de services publics, des nuances peuvent déjà être établies. Dans une comparaison entre les administrations publiques institutionnalisées, A. Barilari (1994) avance que les avantages liés à l'apport de l'informatique doivent être nuancés en fonction des catégories d'administrations. Selon cet auteur, nous devons distinguer celles agissant sur des objets réels, c'est-à-dire qui participent du monde sensible (ex : les Postes et Télécommunications, l'équipement) des administrations traitant uniquement de l'information (administrations financières, les Impôts, le Trésor). Pour les premiers, l'informatique « *n'est qu'un facteur d'innovation marginal* » alors que pour les secondes, « *elle est un facteur d'innovation beaucoup plus fondamentale* ». Cela signifie que si les gains obtenus par l'innovation technique informationnelle sont perceptibles dans toutes les activités de services publics, ils sont plus ou moins profitables à l'entreprise en fonction de la nature de son activité. Par ailleurs, toujours selon cet auteur, les administrations agissant sur les objets réels répercutent immédiatement dans leur activité les innovations techniques qui affectent les objets traités ainsi que leurs moyens d'action (par exemple, les progrès techniques réalisés dans les modes de transport pour les Postes et Télécommunications).

Ainsi, d'autres types d'innovations technologiques que les innovations informationnelles touchent les services publics. Cependant, ces autres innovations technologiques évoquées sont, comme dans le modèle de R. Barras, toujours limitées à de l'adoption de technologies incorporées dans des équipements industriels. L'intégration des innovations technologiques ne se limite pas aux seules innovations informationnelles. Selon F. Gallouj (1994), les services adoptent de façon combinatoire ces différents types d'innovations technologiques. Ces technologies peuvent être informationnelles, logistiques ou relatives à des transformations matérielles. Il en est de même pour les services publics.

Le modèle de R. Barras permet donc de rendre compte de l'intérêt des « trajectoires » de type informationnel sur les services sensibles à ces technologies. Mais cette forme d'innovation n'est pas la seule dans les services publics, ni forcément la « trajectoire »

dominante de ce type d'activité. On peut déjà remarquer que l'introduction de la technologie informatique entraîne des modifications dans l'organisation de la main d'œuvre, et un apprentissage de la part des agents. Ces changements pourraient aboutir à des innovations organisationnelles, sociales et non plus purement techniques. Les évolutions de la structure de l'entreprise sont évoquées par R. Barras, mais elles sont réduites à des paramètres favorisant ou limitant le potentiel d'innovation technologique.

En se focalisant sur les innovations informationnelles, R. Barras, néglige d'autres types d'innovations plus spécifiques à la prestation de service. L'innovation informationnelle introduit indéniablement des améliorations en termes de productivité et de nouvelles fonctionnalités de service. Cette analyse insiste sur les modifications dans la façon de fournir le service (la deuxième étape concerne la prestation en self-service (Distributeur automatique de billets (DAB), Guichets automatiques de billets (GAB)) et la troisième étape, la prestation de service à domicile. Or, ces modifications ne sont pas les seules. Les distributeurs mis en place permettent effectivement de modifier le service, mais les prestations de service permises par ces distributeurs sont souvent des tâches simples. De cette manière, cette « délégation » de fourniture de service simple en self-service permet aux agents de se concentrer sur d'autres prestations de service à plus forte valeur ajoutée au guichet, telles que des prestations de conseil sur les produits, qu'ils n'avaient pas la possibilité d'effectuer auparavant. C'est sur ce type de prestation de service que sont également effectuées des innovations à caractère non forcément technologique, y compris pendant la relation de service.

De la même façon, les innovations de produits mises en évidence par R. Barras dans la troisième phase du cycle, ne se limitent pas dans la réalité, comme le souligne F. Gallouj, (1994) à des innovations informationnelles. D'autres modalités de service sont incorporées à ces prestations de service (conseil en ligne, nouveau service).

A la lumière des approches évolutionnistes et néo-schumpeteriennes que nous venons de présenter, et en dépit des améliorations apportées pour affiner les trajectoires technologiques en fonction de la nature des services, ou pour développer un modèle d'innovation propre aux activités de services, l'innovation dans les services publics se résume toujours à de l'innovation de nature essentiellement technologique. De plus, elle est rarement produite par les activités de service elles-mêmes. Enfin, lorsque ces auteurs évoquent l'influence de facteurs non technologiques (organisationnel, institutionnel), ces facteurs sont

toujours conditionnés par l'innovation technologique. Ce caractère essentiellement technique de ces modèles et la « domination » des innovations issues du secteur industriel dans le cycle d'innovation présenté, nous font supposer que beaucoup d'éléments des activités du service public échappent à ces analyses.

D'autres travaux, dont l'objet d'analyse est d'ailleurs plus précisément centré sur les services publics, ont mis en évidence des types d'innovation non technologiques à l'origine de changements potentiels dans les services publics. Il s'agit de l'innovation organisationnelle et de l'innovation sociale. Le troisième moment de cette analyse de la littérature de l'innovation dans les services publics repose sur une conception encore plus « ouverte » de l'entreprise. Les travaux que nous allons présenter maintenant ne s'intéressent plus seulement à l'innovation dans les services publics du point de vue de la technologie et de la trajectoire d'innovation dominante de l'activité de l'entreprise : l'objectif de ces approches est d'étudier le fonctionnement organisationnel interne du service public lié à l'activité de production du service public et dans une certaine mesure, le fonctionnement externe du service public.

3. Les approches organisationnelles de l'innovation dans les services publics : un nouveau mode de compréhension de la boîte noire

Sous l'appellation d'« approches organisationnelles » de l'innovation dans les services publics, nous comprenons tout un ensemble de travaux ayant pour préoccupation commune l'amélioration de l'organisation du service public ou l'explication des changements organisationnels dans les services publics.

Nous avons séparé ces approches en trois groupes, qui formeront les trois temps de notre analyse. Ces approches étudient le changement organisationnel de manière différente.

- Le premier groupe, dont nous allons justifier la place dans ce chapitre, est le courant wébérien. La bureaucratie, qui est une forme d'organisation dont se sont inspirés volontairement ou involontairement (c'est-à-dire de façon mécanique) de nombreuses administrations et services publics, est aujourd'hui une forme d'organisation décriée. De nombreux travaux, y compris ceux appartenant aux deux groupes suivants, dénoncent les méfaits de cette forme d'organisation. Notre objectif ici n'est pas de faire la critique de cette forme d'organisation ni de décrire l'ensemble de la littérature à ce sujet mais de rappeler la façon dont le changement et l'innovation sont abordés par ce type d'approche. Cette réflexion

est d'autant plus nécessaire que les auteurs suivants essayent, par les méthodes de changement qu'ils préconisent, de limiter les inconvénients des grandes organisations (et notamment des organisations de type bureaucratique). Ces travaux se réfèrent directement ou indirectement, à cette forme organisationnelle.

- Le second groupe est constitué par des approches de type gestionnaire (telles que S. Vallemont, 1996 ; N. Caillé, P. Gibert, 1993). L'objectif principal de ces travaux est de chercher les « remèdes » permettant d'améliorer l'organisation et donc le fonctionnement du service public. Ces améliorations consistent à introduire des « innovations », en particulier des outils de gestion créés et utilisés jusque là par le secteur privé. La plupart de ces analyses s'inscrivent dans un contexte social précis (amélioration de la transparence des services publics, décentralisation) ou dans la lignée des politiques de « changement et de modernisation du service public ».

- Le dernier groupe de travaux (parmi lesquels B. Mouret, 1994 ; J. Barreau, 2000 ; A. David, 1997 ; S. Dickel, 1997) a une dimension analytique supérieure au groupe précédent, dans la mesure où il met en évidence un potentiel d'innovation des services publics qui dépasse la simple adoption-adaptation d'outils en provenance du secteur privé. Ils considèrent en effet que, moyennant un espace d'autonomie des acteurs du service public, les services publics peuvent innover, de façon spécifique, en utilisant leurs propres ressources en connaissances, expériences et en ressources humaines.

3.1. Le courant wébérien et les approches critiques de ce courant

L'organisation bureaucratique est la conception de l'organisation généralement associée aux services publics. Le terme bureaucratie peut prendre plusieurs connotations. Il renvoie d'une part aux caractéristiques de fonctionnement de l'appareil bureaucratique, et d'autre part, il désigne l'organisation d'une administration publique ou privée. Aujourd'hui, ce terme a plutôt une connotation négative, au sens où la bureaucratie est envisagée comme la puissance abusive et routinière que peuvent avoir les fonctionnaires ou bureaucrates. Nous nous intéresserons essentiellement ici à l'acception organisationnelle de la bureaucratie.

La bureaucratie, dans la lignée de Weber, est considérée de façon positive comme un appareil ou un système qui fonde son efficacité sur son caractère rationnel et impersonnel.

Celui-ci permet d'asseoir la permanence de l'autorité légale. Dans l'approche wébérienne de la bureaucratie, la hiérarchie, l'autorité et le contrôle, qui se traduisent pour les acteurs de l'organisation par la réalisation de tâches routinières et normalisées, assurent l'efficacité de l'organisation. Le principe de la bureaucratie est de ne laisser aucune place à l'initiative des agents en éliminant tout ce qui échappe au calcul rationnel par son caractère *émotionnel* (M. Weber, 1971). C'est le principe de formalisme, c'est-à-dire la prédominance de la règle et de la norme qui élimine cet arbitraire humain. Ces facteurs institutionnels et organisationnels constituent un mode de « contrôle social » et interdisent, par nature, toute possibilité d'innovation, dans la mesure où l'innovation demanderait de l'initiative personnelle ou une participation active, ce qui est contraire au fonctionnement de l'organisation. Cette conception théorique de l'organisation bureaucratique exclut l'innovation interne à l'entreprise. Cependant, comme le souligne C. Clergeau De Mascureau (1995), l'innovation est envisageable dans la mesure où elle est réalisée en dehors de la sphère bureaucratique. Elle serait issue de la tutelle ou de l'autorité administrative du service public. Dans ce contexte, si l'organisation bureaucratique exclut la possibilité d'innovation, elle s'avère en revanche efficace pour appliquer et diffuser le changement (issu de l'extérieur) grâce à la rationalité, fondée sur le calcul et la continuité de son organisation. On peut supposer que dans ce cadre, l'innovation aurait comme support les règles et les procédures bureaucratiques.

Ce modèle théorique s'applique difficilement dans la réalité. Ces principes bureaucratiques « purs » correspondent évidemment à peu de cas pratiques. Ils concernent plus l'administration publique que les services publics à caractère industriel et commercial, qui n'ont pas cette forme exacerbée de « rigidité ». D'autre part, la vision actuellement négative de la bureaucratie, laisse supposer l'existence de dysfonctionnements dans ce système.

Ce modèle wébérien d'organisation de la bureaucratie a été analysé longuement par les économistes et sociologues qui dénoncent notamment les phénomènes pervers de blocage, traditionnellement appelés « rigidités bureaucratiques », qui limitent l'efficacité de la bureaucratie et réduisent même sa capacité à mettre en œuvre la nouveauté. Sans entrer dans les détails et les débats de la critique de l'organisation wébérienne de la bureaucratie, intéressons nous plus particulièrement aux limites de ce modèle, lorsqu'il est confronté à la réalité. Ces limites permettent d'entrevoir et de démontrer les possibilités d'innovation de ce type d'organisation.

Les approches critiques des organisations bureaucratiques sont nombreuses et sont issues de domaines différents (notamment économiques, sociologiques et juridiques). Leur principal point commun est de démontrer l'existence de marges de manœuvre grâce auxquelles les agents ont des possibilités d'action. Nous nous attacherons essentiellement, dans ce point, aux travaux qui s'intéressent directement à la critique de la bureaucratie wébérienne et font apparaître les capacités d'innovation de ce système. Certains de ces auteurs se concentrent principalement sur les rapports de pouvoir ainsi que sur les intérêts de groupe. D'autres auteurs (que nous étudierons dans le point suivant) mettent également ces marges de manœuvre en évidence comme étant une source possible de l'innovation. Cependant, ils ne se présentent pas directement en critiques de l'approche wébérienne et développent d'autres aspects de l'innovation, c'est la raison pour laquelle nous ne les intégrons pas dans ce point.

De façon générale, la bureaucratie instrumentale au sens de Weber est maintenant globalement rejetée et la bureaucratie est supposée devenir un lieu d'innovation permanente grâce aux marges de manœuvre laissées par ce système.

F. Dupuy et J.-C. Thoenig (1985) évoquent le caractère rigide des règles et des lois, qui laisse une grande marge d'action discrétionnaire à chaque agent. L'origine de ces marges de liberté provient de la différence entre le cadre d'élaboration des lois, qui s'appuie sur des caractéristiques générales, et la réalité des besoins et des situations de chaque individu. Il est donc nécessaire d'adapter ces règles aux besoins individuels. Ces auteurs s'interrogent sur le poids de ces innovations : *« Si l'on veut bien entendre par innovation l'invention d'une solution à un problème que les textes ou les procédures normales ne permettent pas de résoudre, alors l'administration est une formidable machine à innover »* (p. 58). Cette marge de liberté, c'est-à-dire les domaines non complètement couverts par les règles formelles, donne lieu à l'élaboration de règles informelles qui constituent une grande partie du changement organisationnel des services publics. Plus particulièrement, ce changement organisationnel serait une forme dominante d'innovation dans les administrations et une forme importante d'innovation dans le cas des services publics. Certaines des nouvelles formules réalisées dans ce cadre relèvent du domaine juridique. J.-B. Auby (1993, p. 149) qualifie d'innovations juridiques *« les pratiques qui constituent une adaptation des techniques, des méthodes, des institutions, pour résoudre un problème de conflit entre les*

objectifs assignés aux acteurs administratifs et les moyens dont ils disposent, dès lors tout au moins que cette adaptation connaît une certaine pérennisation ». Ces innovations peuvent en effet avoir une dimension juridique lorsqu'il s'agit de l'application de lois ou de règlements. Certaines innovations consistent, en effet, en une modification de la réglementation existante lorsque l'accumulation des lois a rendu l'application de la législation difficile (par exemple, en 1980, la simplification des formalités administratives)⁸.

Certaines formules élaborées par l'administration reposent sur l'augmentation du nombre de règles pour pallier un déficit de loi. Ces aménagements apparaissent notamment lorsque des cas particuliers ne sont pas couverts par la loi d'un point de vue administratif. Ces arrangements administratifs sont considérés par F. Dupuy et J.-C. Thoenig (1983, p. 55) comme un « *cercle vertueux bureaucratique* » qui intègre une capacité permanente d'adaptation de l'organisation bureaucratique. Elle consiste à imaginer des solutions que le texte ne prévoit pas ou rend impossibles. Selon A. Barilari (1994), l'environnement politique et socio-professionnel produit des grandes réformes qui sont souvent complexes et inapplicables. Ce serait aux responsables locaux d'élaborer les aménagements techniques de détail. C. Quin (1997) souligne les cas où les agents publics sont conduits à interpréter les situations devant lesquelles ils sont placés et à aménager l'application des textes (passage de la représentation d'un sujet abstrait, tel que formalisé par la loi, à un usager concret). Ils tendent à s'évader des cadres normatifs, pour répondre de manière plus souple aux attentes et aux difficultés de certaines catégories d'usagers. Cet auteur qualifie ces attitudes d'« *extranormatives* ».

F. Dupuy et J.-C. Thoenig s'arrêtent à ce constat car ils pensent que ces innovations sont relativement peu officialisées. En effet, les solutions ne deviennent des innovations que dans la mesure où elles sont reconnues en tant que solutions efficaces et diffusées. Ce type d'innovation est de ce fait limité : les solutions ne s'appliquent parfois qu'à des problèmes particuliers. Or, c'est la possibilité de leur reproduction qui permet de considérer ces solutions comme innovations. D'autre part, la diffusion dans les administrations de ce type d'innovations est également contrainte par le jeu des acteurs. Selon ces auteurs, le fonctionnaire a intérêt à ne pas proposer ses solutions à son supérieur, dans la mesure, d'une part, où il n'est pas récompensé, (le salaire est souvent indépendant de l'activité créative du

⁸ Le droit administratif repose sur ce type d'innovation dans la mesure où il évolue lui-même par les arrêts pris par la jurisprudence. Il se base sur ces jugements pour traiter les affaires ultérieures.

fonctionnaire) et dans la mesure, d'autre part, où il pourrait être sanctionné pour avoir dépassé ses attributions. Ainsi, comme le souligne C. Clergeau De Mascureau (1995), dans ce type d'organisation, la diffusion des innovations est lente et coûteuse, étant donné qu'elle doit passer par des canaux de validation formels et apparaît déstabilisatrice. La création de l'innovation n'a, par contre, pratiquement aucun coût. Ce type d'organisation est mû par un ensemble de comportements et de rapports de force qui conduisent à des dysfonctionnements. Selon R. K. Merton, (1949), la pression des règles, lorsqu'elle est trop poussée, est à l'origine du déplacement des valeurs. Certains bureaucrates confondent la fin et les moyens, ce qui peut aboutir dans les cas extrêmes à ne pas savoir servir le client.

Par ailleurs, les marges de manœuvres laissées libres constituent pour les agents des moyens de poursuivre leurs propres objectifs (M. Crozier, 1963). Selon A. Breton et R. Wintrobe (1982), le pouvoir se partage entre les bureaucrates au sein de réseaux informels. Selon ces auteurs, les marges de manœuvre sont utilisées pour augmenter le pouvoir des agents de l'organisation. Si l'innovation est possible, ces comportements limitent leur diffusion et sont à l'origine de dysfonctionnements dans l'organisation. Certaines de ces approches se basent sur une conception particulière de la bureaucratie.

Cependant, si les organisations des services publics ont en commun certaines rigidités « bureaucratiques », liées notamment à la taille de l'organisation, les activités de service public ne présentent pas un mode d'organisation unique. On peut considérer que chacune de ces organisations est particulière.

Les approches suivantes s'intéressent à la manière d'améliorer le fonctionnement de l'organisation des activités de service public d'une manière générale et ne présentent plus seulement une analyse en termes de marge de manœuvre et d'intérêts individuels.

3.2 Les approches gestionnaires de l'innovation

Dans les approches organisationnelles de l'innovation, les travaux issus du management public ou des sciences juridiques se concentrent sur les moyens de modifier les règles, les formes d'organisation et le « management » à l'œuvre en particulier dans les activités « d'accompagnement » des prestations de service public (service marketing, service juridique, comptable, département des ressources humaines). Ces modifications concernent en

grande partie les formes de gestion de la main d'œuvre et les processus de coordination interne. Ces améliorations touchent aussi quelquefois plus directement l'activité principale du service public (par exemple les méthodes de contrôle de qualité et de sécurité). Certaines de ces études font suite à la priorité gouvernementale donnée à partir du milieu des années soixante, au thème de la modernisation de l'Etat. Ces travaux n'ont généralement pas d'ambition théorique. Leur préoccupation repose souvent sur l'élaboration de recommandations normatives. Cependant, si ces travaux ont une optique opérationnelle plutôt qu'une logique théorique, ils sont parmi les premiers à développer une approche non technologique des services publics. Ces études se sont intéressées, soit aux moyens de réduire les rigidités bureaucratiques issues de l'application des règles formelles, soit à l'introduction dans les services publics de méthodes organisationnelles utilisées par le secteur privé.

3.2.1. L'introduction de méthodes issues du secteur privé

Une grande partie des approches de type gestionnaire propose comme ligne du changement progressif de l'organisation, l'introduction de méthodes de gestion utilisées par le secteur privé. Ainsi, ces auteurs considèrent que les services publics, en particulier l'organisation des services publics, ont les moyens d'évoluer. La mise en œuvre de ce renouveau se traduit par les expérimentations successives, dans les services publics, d'outils élaborés et employés par les entreprises privées. S. Vallemont, dans son article de 1996, rappelle, en ce qui concerne la modernisation de l'Etat, quelques périodes essentielles de l'introduction de ces outils : la période (1970-1975) pour l'apparition des méthodes modernes de gestion et les expériences de rationalisation des choix budgétaires ; les expériences de cercle de qualité et la promotion des innovations ont été introduites dans les administrations en 1986, l'année suivante, le secteur public a intégré des méthodes d'intéressement et les contrats de performance. En 1989, il s'agit de la mise en œuvre de la politique de renouveau des services publics et des démarches de projets de services (avec la mise en place de responsabilité). L'introduction de ces méthodes s'accompagne d'un certain nombre de rapports de commission sur les moyens de rendre « efficaces » les administrations et les services publics.

L'intérêt accru pour ces outils de gestion s'inscrit dans un contexte de recherche de légitimité des actions publiques (nous verrons ce contexte plus en détail dans le chapitre suivant) qui s'appuie sur la rationalisation des méthodes de gestion et de pouvoir. Le rapport

NORA (1967) a contribué à cette rationalisation économique. Il prône la nécessité d'assurer la transparence des coûts (pour vérifier la rentabilité de l'activité et non plus seulement le service public). La recherche d'économie de moyens passe par l'application de méthodes empruntée au secteur privé.

Selon S. Vallemont, (1996, p. 130), ce mouvement de modernisation de l'Etat a évolué. Jusqu'en 1989, la modernisation se traduisait par l'expérimentation d'outils (cercle de qualité, qualité totale, contrat de performance). Depuis le milieu des années quatre-vingt, elle s'est accélérée « *tant il devenait évident que la décentralisation interpellait de plus en plus l'Etat sur ses missions, son organisation et ses modes de fonctionnement* », puis à partir de la circulaire de M. Rocard du 29 février 1989, elle s'est traduite par l'énoncé d'un projet global « *embrassant les différentes dimensions de la modernisation de l'administration* ».

Ce recours à des innovations en provenance du secteur privé laisse supposer que les méthodes utilisées actuellement par les services publics seraient inadaptées et que par conséquent, ces activités seraient incapables de créer leur propre outil de gestion et d'incitation. Ainsi, les services publics ne possèderaient pas un potentiel propre d'innovation. L'innovation se limiterait à cette adoption d'innovations organisationnelles du secteur privé. Cependant, l'adoption et l'introduction de techniques empruntées au secteur privé nécessitent une certaine adaptation de ces techniques aux contraintes des organismes de services publics. En effet, adopter une technique signifie prendre en compte les spécificités locales. C'est ainsi que S. Vallemont souligne le fait qu'en matière de modernisation, il est nécessaire d'analyser les spécificités des administrations car « *aucune administration ne ressemble à aucune autre par son histoire, sa culture, son système relationnel, les corps qui la composent* » (1996, p. 124). Par conséquent, « *on pourra s'inspirer de certaines pratiques issues du privé (tels les entretiens d'évaluation), non pas en les plaquant tels quels sur l'administration, mais en s'en appropriant la philosophie en vue de les adapter à la fonction publique* » (S. Vallemont, 1996, p. 139). Le non respect de ces spécificités peut conduire à l'échec de ces outils. Pour F. Mas, « *vouloir impérativement transposer les techniques budgétaires du secteur privé au secteur public ne va pas sans risque* » (1990, p. 119). Prendre en compte les spécificités locales peut aboutir, dans une logique de résolution de problème, à des solutions inédites, qu'elles soient organisationnelles, techniques ou « servicielles ». J.-B. Auby (1993) constate par exemple, que dans la gestion de leurs ressources humaines, certaines collectivités

établissent des primes d'intéressement en fonction du taux d'absentéisme ou de l'évolution de leurs dépenses de fonctionnement.

Ces innovations adoption-adaptation associent des « techniques » plus spécifiques au domaine de référence. Prenons l'exemple des innovations de type juridique. L'adoption d'innovations en provenance du secteur privé se traduit par exemple par l'élaboration de formules ayant pour objectif de contourner la règle, de « s'engouffrer dans les failles juridiques ». Ces solutions sont parfois aux marges de la légalité. Ces innovations se retrouvent dans les administrations sous la forme, par exemple, d'imitation de formules de contrat existant dans le privé, comme la vente en l'état futur d'achèvement, le crédit-bail ou l'augmentation de la palette des contrats publics de construction. Cependant, dans la politique de renouveau du service public, le recours aux nouvelles formules juridiques n'est plus aussi fréquent. Ainsi, selon J.-B. Auby (1993), l'innovation administrative peut parfois se passer d'innovations juridiques.

Enfin, dans l'administration, une partie des nouveaux montages juridiques concernant la gestion contribue à développer le partenariat (par exemple, les nombreux montages dans le sens d'une recherche de relais privés à l'intervention publique et les nouvelles formules concédant le partage de la gestion publique à des partenaires en contrepartie d'une rémunération minimum et d'avantages tels que les titres ou la gestion d'une activité de service public supplémentaire par les collectivités locales).

Nous pouvons cependant remarquer que, si ce type de formules est plutôt appliqué à une recherche de solutions pour le client dans les cabinets juridiques, les administrations s'en servent le plus souvent pour augmenter les marges de manœuvre de leur organisation interne. Elles n'ont pas pour finalité une prestation de service.

Ainsi, les approches organisationnelles issues des sciences de gestion ont l'intérêt de mettre en évidence l'existence d'un potentiel d'innovation dans les services publics, jusque là exclu, même s'il s'agit de l'adaptation d'innovations de gestion mises au point par le secteur privé. Cette modernisation des services publics passe en premier lieu par la modification des règles et des formes de gestion de la main d'œuvre, avec par exemple, l'application de méthodes d'incitation ou d'intéressement au secteur public.

Selon P. Strobel, (1994, p. 48) les entreprises de services publics opérant dans le service marchand jouent un « rôle moteur » dans cette phase de modernisation en mobilisant les modèles managériaux, et en construisant des représentations du rapport à leur client qui se rapprochent de ceux qui ont cours dans les entreprises privées.

Une dernière remarque concernant l'introduction de méthodes de management issues du secteur privé est relative à l'origine de ces méthodes. Plusieurs auteurs rappellent en effet que le management public est une source historique du management et que certaines entreprises industrielles (privées), notamment au début du 19^{ème} siècle, auraient utilisé des méthodes issues pour une bonne part du fonctionnement des grands appareils publics (arsenaux, manufactures, armée). Selon A. Hatchuel (1995, p. 21), les grandes organisations privées auraient adaptées des principes du secteur public à des contextes économiques différents : *« Le management « privé » est une invention continuée tout au long de l'époque moderne qui a puisé dans le management public un certain nombre de cadres et les a réélaborés dans le contexte entrepreneurial qui lui était propre »*. C'est ainsi que la crise actuelle du management public serait moins une *crise d'identité* qu'une *crise d'adaptation*.

Les services publics détiendraient donc bien un potentiel d'innovation propre, et c'est dans ce potentiel que les outils du changement peuvent être trouvés.

3.2.2. Un management adapté aux activités de services

Certaines approches de type gestionnaire ont l'avantage de noter la nécessité de spécifier les outils de management non seulement au cas de la dimension publique et de ses contraintes, mais aussi au cas de la « spécificité » des services. En effet, selon F. Mas, (1990), l'activité de l'administration est principalement une activité de service. Ainsi, certaines caractéristiques propres aux services (par exemple la difficile séparation entre les fonctions commerciales et les fonctions de production, la qualité subjective du travail, la complexité des tâches...) rendent délicates l'introduction d'outils tels que le contrôle de gestion, qui a fait ses preuves essentiellement dans des entreprises de production. N. Caillé et P. Gibert (1993) discutent de l'introduction des projets de service dans les organisations publiques. Ces projets de service consistent à fixer des orientations stratégiques, mobiliser les ressources humaines (notamment au cours de démarches participatives) et à analyser la structure de l'organisation dans son environnement. Or, ces projets de service ont pour origine les projets d'entreprise

(ce sont des « *démarcations du projet d'entreprise* »). Ils ont pour objectif d'améliorer la qualité du service.

D'autres travaux insistent sur les moyens d'améliorer la dimension servicielle de la prestation de services publics en modernisant les conditions d'accès et d'accueil des usagers, en personnalisant la prestation à l'utilisateur (A. Legrand, 1995) ou sur la nécessité d'organiser la coproduction du service en passant d'un service « co-subit » à un service « co-produit », de renverser la pyramide classique de l'organisation pour la restructurer en fonction du client (Y. Cannac, N. Domenach, 1993).

Les travaux de type gestionnaire ont l'avantage de tenir compte de certaines spécificités des activités de service dans l'installation d'innovations issues du secteur privé. Ils mettent en évidence un potentiel d'innovation des services publics grâce, notamment, à l'adaptation d'outils en provenance du secteur privé à leurs spécificités. Cependant, bien que certains de ces travaux se basent sur des exemples concrets, une grande partie de ces contributions ont l'inconvénient de rester très normatives. De plus, certains types de changements prônés par ces études ont, à la base, une conception standard de l'économie et de l'innovation. C'est ainsi que dans les méthodes de choix d'un projet, dans la tradition de l'économie publique, c'est la rationalisation des choix budgétaires qui a été recommandée, notamment pour la période 1970-1975.

Les travaux suivants ont pour caractéristique d'analyser le potentiel d'innovations organisationnelles des services publics. Ils ont pour objectif l'explication des changements dans les services publics. Par conséquent, leur contenu théorique est d'emblée plus construit. Ces études supposent, dans un contexte général encore souvent hostile à l'idée d'un potentiel d'innovation dans les services publics, que ces activités, non seulement intègrent des innovations issues de l'extérieur, mais produisent également de l'innovation en interne.

3.3. Les analyses de l'innovation organisationnelle

Les approches explicatives du changement organisationnel insistent beaucoup sur l'amélioration du fonctionnement interne de l'organisation par le biais de la gestion des ressources humaines. En effet, lorsqu'on considère que les entreprises et les organisations françaises de prestations de service public gèrent des marchés internes du travail conséquents,

avec une mobilité interne forte, il paraît concevable que les activités de service public aient potentiellement un pouvoir innovatif organisationnel important, notamment dans le cadre des ressources humaines. Jusqu'à présent, comme nous l'avons montré, la plupart des travaux en sciences de gestion se limitaient à conseiller, avec quelques adaptations, l'instauration de méthodes de gestion appliquées par les entreprises privées. Par exemple, à La Poste, la création de métiers purement commerciaux, le développement de la composante commerciale dans des métiers existants ou de métiers chargés de l'interface production/commercial, ont été accompagnés de l'introduction de méthodes de gestion (visant à favoriser le management de proximité : contractualisation d'objectifs quantifiés, dispositifs d'incitation et d'évaluation) largement importées de l'entreprise privée (D. Fixari, A. P. Nobre de Morais, F. Pallez, 1997).

Certains auteurs dénoncent l'application de ces outils pour le cas de l'administration. En effet, les réponses organisationnelles en provenance du secteur privé, qui paraissent rationnelles d'un point de vue gestionnaire, seraient inadaptées à la dimension culturelle et relationnelle des entreprises publiques. Selon B. Mouret (1994), ce type de méthode, issu du secteur privé et préconisé par les gestionnaires (tel que l'application de la flexibilité ou de la polyvalence), finirait par conduire à nouveau à une certaine division du travail, à cause de la non correspondance entre l'attente des agents par rapport à leur système social (leur culture, leur identité, leur stratégie) et les méthodes proposées. Cet auteur évoque l'idée de changements négociés et adaptés à la spécificité du service public. La solution serait de laisser des marges de manœuvre aux acteurs locaux afin de développer les projets novateurs de service. Cependant, cet auteur s'arrête à ce constat des possibilités d'innovations négociées.

Ainsi, il existe un potentiel d'innovation propre aux services publics qu'il convient d'exploiter. Les approches suivantes analysent ce potentiel d'innovation dans sa dimension organisationnelle. Ce changement organisationnel est analysé, dans le cas des services publics, essentiellement dans les réformes ayant pour objectif la décentralisation de la forme d'organisation.

Les innovations organisationnelles portent en particulier sur l'autonomie et l'initiative laissées aux acteurs locaux dans le processus d'innovation. Le changement dans les règles de coordination et d'incitation est analysé, soit dans les négociations au niveau du choix de ces nouvelles règles, soit dans les négociations permises par la forme d'organisation nouvelle.

Les deux premiers travaux que nous présentons, s'intéressent au degré de participation des acteurs dans les négociations. Ils mettent en évidence l'importance des marges de manœuvre et des décisions laissées aux acteurs.

J. Barreau (2000 p.25) développe le concept « d'innovation sociale » (complémentaire à l'innovation organisationnelle) constitué par « *les changements négociés (officiel et officieux) introduits dans les règles d'incitation* ». Une définition plus large pourrait « *inclure le changement non négocié (imposé par la direction d'une entreprise privée ou par le ministère de la fonction publique dans le service public) des règles d'incitation et le changement négocié des règles de coordination* ». Cette notion d'innovation sociale recouvre la notion d'innovation organisationnelle « *à ceci près que cette définition inclut la qualité du processus d'élaboration du changement* ». Cet auteur insiste sur le fait que ces changements sont à l'origine de mutations profondes et concernent un grand nombre d'effectif, mais sont peu étudiés étant donné qu'ils ne sont pas spectaculaires. Les économistes mettent généralement l'accent sur la dimension cognitive de ce processus (les règles de fonctionnement), mais pas sur la dimension sociale du processus d'innovation. Or, la caractéristique des activités de service public est qu'elles seraient réellement innovatrices sur le plan organisationnel et sur le plan social (plus que le secteur privé). Selon cet auteur, il est nécessaire de séparer au sein des règles formelles et informelles, les règles de coordination des règles d'incitation, définissant respectivement les systèmes de coordination et d'incitation. Les approches étudiant les innovations organisationnelles se focalisent sur les règles de coordination. Or, ce sont principalement les changements dans les règles d'incitation (celles-ci caractérisant le système d'incitation qui correspond « *au contrôle ou [...] aux modalités mises en œuvre pour obtenir que les salariés agissent en conformité avec les objectifs poursuivis par l'organisation* » J. Barreau 1999, p. 20) qui seraient à la base des innovations sociales. Dans cette approche, il ne s'agit plus d'implanter dans l'organisation des outils mis au point dans le secteur privé mais bien de transformer, adapter et créer de nouveaux outils pour améliorer l'organisation dans les services publics. Le potentiel d'innovation des services publics n'est donc plus limité à la seule utilisation-adoption-adaptation d'innovations mais à la production d'innovations.

A. David (1997), dans une étude relative à l'explication du changement dans l'entreprise publique RATP, insiste aussi sur la nécessité de moderniser l'organisation des services publics. Mais il avance que plusieurs modèles de conduite du changement existent et

que la « dé-bureaucratization » des entreprises de service public ne peut suffire à moderniser les services publics. Elle ne constitue que la première étape du changement. Cet auteur distingue deux types de modèles de conduite du changement (le modèle gestionnaire et le modèle politique).

Selon cet auteur, les étapes du changement organisationnel sont modélisables par deux axes. Le premier axe représente « le cadrage » (le cadre à remplir, défini par le changement organisationnel) et « le détail » (de formulation des problèmes). Cet axe représente les marges de manœuvre et le degré d'orientation ou de pilotage des innovations de gestion organisés par les dirigeants. Le second axe représente le degré de « relation » (relations entre les acteurs, réunions) et le degré de « connaissance » (capacité à résoudre les problèmes) intégré à ces étapes. Selon les modèles de changement poursuivis, l'étape se localisera à différents niveaux des axes. Dans le modèle politique, la place laissée à l'autonomie et à l'initiative des acteurs est importante, puisque c'est à eux d'élaborer les détails du cadre relationnel, c'est-à-dire de créer les nouveaux mécanismes de contrôle (contrat d'objectif, négociation), les outils étant contrôlés a posteriori. Ce premier modèle consacre une grande place aux acteurs locaux. Dans le second modèle, qualifié de gestionnaire, l'autonomie laissée aux acteurs est plus restreinte dans la mesure où une part de l'appareil gestionnaire est imposée. Ce modèle consiste à introduire certains outils et méthodes de gestion de management privé, l'innovation vient donc en partie de l'extérieur même si une adaptation au cadre de l'entreprise est nécessaire. Les étapes de ces modèles sont résumées dans le tableau 3.

Modèle gestionnaire (introduction de la réforme)	Modèle politique (introduction de la réforme)
1. Démarche expérimentale, les grandes orientations sont données, innovations plus locales	1. Autonomie laissée aux acteurs pour remplir le nouveau cadre (tensions possibles)
2. Pilotage d'innovations managériales complémentaires, outils plus formalisés imposés	2. Processus avec rencontres, formation, négociation, les acteurs élaborent le détail
3. Temps des connaissances	3. Formalisation/contextualisation, production de connaissances nouvelles

Tableau 3 : Les étapes du modèle gestionnaire et du modèle politique de pilotage du changement.

Source : d'après A. David (1997).

Dans le cas de la RATP, envisagé par l'auteur, ces deux modèles sont intercalés suite à un changement de dirigeants et donc de conduite du changement.

Outre la mise en évidence d'un potentiel d'innovation organisationnelle propre à l'entreprise, l'intérêt de cette analyse est aussi de prendre en compte l'efficacité de ce système

en termes de qualité des produits et services offerts (troisième étape du changement). Autrement dit, il s'agit de contrôler la performance de cette organisation dans la prestation des services non seulement dans le fonctionnement interne (l'organisation) du service public mais également en relation avec l'activité de service public. La connaissance de la « boîte noire » est donc améliorée par l'analyse de l'organisation interne de l'entreprise et de son efficacité sur la qualité de la prestation de service.

A. David distingue trois sortes d'innovations attachées à ces changements : l'innovation orientée relation, l'innovation orientée connaissance et l'innovation mixte, orientée à la fois vers les relations entre les acteurs et vers les connaissances manipulées. Le type d'innovation organisationnelle utilisé dépend évidemment du type de modèle suivi. Les deux premières étapes du changement développent plutôt des innovations de type innovation orientée relation et innovation mixte et la dernière étape, des innovations orientées connaissance.

Cette approche synthétise les possibilités d'innovations organisationnelles utilisées par les services publics dans la mesure où l'introduction du changement utilise simplement le potentiel innovatif des acteurs du service public ou procède en partie à l'adoption de méthodes de management privé.

L'innovation organisationnelle concerne, ici, le remplissage des marges de manœuvre libérées suite à une réforme de type « décentralisation » (constituée ici par le changement d'un modèle de fonctionnement hiérarchique en un modèle plus horizontal, en éliminant des niveaux d'encadrement, en dissociant les cadres et les fonctions, ainsi qu'en dissolvant de grandes directions).

Enfin, l'intérêt de cette approche est également de souligner que la conduite du changement organisationnel ne suffit pas à la modernisation des services publics. Les autres étapes du changement consistent, d'une part, à moderniser la dimension publique du service et à revoir l'identité de l'entreprise de service public, autrement dit à analyser l'évolution de cette notion, et d'autre part, à moderniser les relations entre l'entreprise et le client, c'est-à-dire à s'interroger sur la production du service public. La prestation de service est-elle adaptée aux demandes des usagers ? Les conditions de production de cette prestation de service (coûts de production, conditions de travail, circuits de décision) sont-elles efficaces et efficientes ?

« L'adaptation nécessaire des entreprises publiques n'est pas qu'organisationnelle : dans une économie de variété, non seulement les appareils gestionnaires doivent passer d'une logique de prescription de normes à une logique de régulation et de coordination, mais la logique même du service public et la nature des processus d'innovation sont interrogées et transformées » (A. David, 1997, p. 35-36). Cette ouverture à la possibilité d'innovations non organisationnelles passe par une réflexion sur la notion de service public et une meilleure prise en considération des innovations produites dans les services publics.

Ces premiers travaux que l'on vient d'exposer, reposent sur des réformes concernant la décentralisation des services publics. Nous pouvons cependant souligner que l'étendue et la nature de ces réformes sont différentes selon l'entreprise considérée. Selon H. Mintzberg (1982), qui envisage la décentralisation en termes de pouvoir sur les décisions prises dans une organisation, la décentralisation et la centralisation doivent être considérées comme les extrémités d'un continuum. Il existe donc différentes situations qui dépendent de l'entreprise considérée.

La dernière approche des changements organisationnels que nous présentons, celle de S. Dickel (1997), envisage plus particulièrement l'allocation des ressources et l'autonomie des acteurs que permet la forme d'organisation une fois le changement établi. Selon cet auteur, la forme traditionnelle de la plupart des monopoles-réseaux publics jusqu'à la fin des années 1980, ressemblait à une structure organisationnelle qualifiée de « U-mécaniste ». Se référant aux travaux de H. Mintzberg, S. Dickel décrit cette organisation comme dominée par la technostructure caractérisée par une technologie imposant une standardisation des tâches. La structure, organisée par fonction, se retrouve pour les unités opérationnelles. La place du contrôle dans ce type d'organisation est grande afin d'éliminer l'incertitude et contenir les conflits. Les cadres dirigeants détiennent un pouvoir important dans la mesure où, dans une structure par fonction, les problèmes de coordination doivent remonter la hiérarchie pour être résolus. Selon cet auteur, les services publics passeraient progressivement de cette structure « U-mécaniste » à un nouveau modèle de performance décentralisée. La cause de ce changement organisationnel proviendrait des difficultés d'adaptation progressive de l'ancien modèle face à un environnement changeant. Les dysfonctionnements principaux sont le sommet hiérarchique vite surchargé par le grand nombre de problèmes non routiniers, des rythmes d'élaboration différents entre les fonctions distinctes et séparées (liés à la diversification des produits), des pertes de temps et d'information entre les niveaux

hiérarchiques et des problèmes d’incitation de la base. S. Dickel met en évidence deux types possibles de formes d’organisation lors d’une décentralisation, qui reposent sur la place laissée à la négociation. Le tableau 4 reprend deux configurations organisationnelles de H. Mintzberg et les deux types de décentralisation mis en évidence par S. Dickel.

Type de décentralisation Type de configuration organisationnelle (Mintzberg)	Décentralisation hiérarchique	Décentralisation participative ou coopérative
Structure divisionnelle	Faiblement décentralisée, le pouvoir reste entre les mains d’un faible nombre de personnes. Plutôt hiérarchique si les objectifs globaux sont fixés par le centre.	Plus participatif si les unités négocient les objectifs et interviennent dans le processus de planification.
Adhocratie Structure par projets	Tout dépend de la manière dont sont gérés les projets. La démarche adoptée dans la gestion des projets est très mécanique à base de règles et de procédures (une démarche d’ailleurs compatible avec l’organisation bureaucratique). Marge d’autonomie limitée du chef de projet dans le cadre de son budget défini par la hiérarchie.	La démarche adoptée est différente. Le chef de projet a le pouvoir de négocier les objectifs et d’intervenir dans le processus de planification.
	Théorie des incitations contractualisation objectifs fixés	Economie des conventions « la production de coopération à distance »

Tableau 4 : Configuration organisationnelle et type de décentralisation.
Source : S. Dickel (1997b), p. 195.

Les tentatives de changement organisationnel par la décentralisation dans le cas de France Télécom, cas étudié par l’auteur, n’ont pas toujours donné de résultats probants. Le premier volet, le mode d’allocation traditionnel par enveloppe, a d’abord été assimilé à une « décentralisation hiérarchique » par l’auteur. Cette décentralisation s’est avérée peu efficiente étant donné la faible cohérence entre les objectifs et les moyens. Le second volet, qualifié de « décentralisation de nature participative » par le discours officiel, a en partie conduit à renforcer la centralisation : *« chaque projet nécessitant l’aval du comité d’investissement de la direction nationale, la réforme se traduit dans les faits par une réduction de l’autonomie des établissements et un resserrement des contraintes »* (S. Dickel, 1997a, p. 66).

Ces approches de l’innovation organisationnelle sont intéressantes par rapport aux approches précédentes dans la mesure où elles ne concernent plus simplement l’importation de méthodes issues du secteur privé mais mettent en évidence l’existence d’un potentiel d’innovation organisationnelle des services publics. Ces innovations organisationnelles sont importantes dans la mesure où elles sont indispensables au bon fonctionnement de l’organisation et à son évolution et conditionnent en grande partie la réussite du changement technique. Cependant, considérer que ces seules innovations non technologiques constituent

le potentiel d'innovation (non technologique) des services publics n'est pas suffisant. Dans ces approches, l'innovation concerne le fonctionnement interne (l'organisation) du service public. Néanmoins, les innovations relatives à la prestation de service public elle-même sont peu ou pas analysées. Ces innovations s'intéressent essentiellement à la réduction des rigidités organisationnelles, c'est-à-dire, à la résolution des conflits au sein de l'entreprise. D'ailleurs, selon J. Barreau (2000), l'absence de conflit social important (ex : grève) serait un critère d'évaluation de la réussite de ces changements.

4. La dimension « service » des innovations de services publics

Certaines études, issues notamment du management public, développent une conception intéressante des spécificités de l'innovation dans les services publics. Dans ce quatrième point, nous voulons mettre plus particulièrement en évidence des travaux, issus pour la plupart de réflexions sur le management public, qui mettent l'accent sur une dimension particulière des services publics : la relation de service. La période actuelle de renouveau des services publics est d'ailleurs qualifiée de phase de « réévaluation de l'usager » (P. Strobel, 1994). L'amélioration de la relation de service à l'usager est un thème abordé par nombre d'auteurs travaillant notamment sur les services publics sociaux ou de proximité⁹. Mais jusqu'à présent, la plupart des mesures énoncées pour améliorer cette relation demeuraient souvent, soit normatives, soit attachées à des transformations organisationnelles ou technologiques (avec notamment l'introduction de l'informatique). Les travaux suivants se distinguent en identifiant un potentiel d'innovation différent des mesures précédentes et plus spécifique à la dimension « service » des activités de service public.

4.1. Innovation et relation de service

Dans la perspective des travaux sur la modernisation des services publics, F. Pallez (1995) affirme que les recherches effectuées pour faire évoluer le management public, portant sur l'introduction de modèles d'organisation ou de contrôle issus des entreprises privées, ainsi que les approches en termes d'amélioration de l'accueil et de la qualité de service (incluant l'innovation technologique) ne sont élaborées qu'à partir de raisonnements « *à offre de service et de produit constante* ». Ainsi, pour comprendre l'innovation dans les services

⁹ J. M. Weller (1998) s'est d'ailleurs attaché à recenser et classer les articles publiés en France entre 1986 et 1996 sur le thème de la modernisation des services publics par l'usager.

publics il faudrait s'interroger sur « *la nature même de l'offre* ». L'analyse de A. David (1997) sur les changements organisationnels, suggère également l'existence d'autres domaines d'innovations que les seules innovations organisationnelles. Il précise que la dimension service public et innovation-produit est la dimension oubliée, dans la mesure où la conduite du changement, dans le cas du service public étudié, n'a pas encore intégré leur modernisation. Ainsi, selon cet auteur, « *il ne s'agit pas seulement de produire autrement (avec moins de réunions inutiles, de notes de service inefficaces, de circuits hiérarchiques longs etc.) le même service mais de faire progressivement émerger, à partir des relations nouvelles, des savoirs nouveaux qui vont petit à petit forger un service public différent : c'est, notamment, la modernisation des relations entre l'entreprise et ses clients* ». Selon A. Hatchuel et F. Pallez (1997), la création de nouveaux services resterait une dimension oubliée ou négligée de la modernisation, alors que ces services nouveaux permettraient d'explorer cette relation à l'utilisateur. En effet, selon ces auteurs, les approches de la modernisation des services publics s'expriment généralement en termes de « méthodes » de débureaucratization et d'idées de démocratisation. Or, celles-ci sont souvent déconnectées des services à développer. Ces méthodes devraient au contraire venir soutenir un processus dynamique de création de nouveaux produits et services. Par ailleurs, selon ces auteurs, les nouveaux produits ou services élaborés par les services publics sont souvent classés dans les catégories des changements techniques. Il faudrait donc investir le domaine de la transformation de la nature des services par le biais de la relation à l'utilisateur.

A partir de trois exemples d'innovations, (la carte orange de la RATP, les produits Colissimo et prêt-à-poster de La Poste, et un nouveau type de bureau d'information commun à la RATP et à la SNCF), A. Hatchuel et F. Pallez mettent en avant quelques spécificités de cette dimension « service » des services publics. Les caractéristiques de ces innovations consisteraient à offrir la possibilité de *personnaliser* la relation avec l'utilisateur (grâce à l'identification du client), de la prolonger, favorisant ainsi sa « *permanence* » (par le biais d'abonnement, de service après-vente) et de la *complexifier*. Cette complexification se traduit pour ces trois exemples par la mise en place d'une tarification différenciée selon les segments de clientèle, le développement de services associés ou l'enrichissement de l'offre de services, ou encore par l'engagement de la responsabilité de l'agent prestataire (par exemple pour assurer les délais). Cette étude a l'avantage de mettre en évidence une des spécificités des services : la relation de service. Ainsi, cette relation de service public constitue un support d'innovations pour améliorer la prestation de service. Dans ces travaux, une partie des

produits nouveaux étudiés ne constituent pas des solutions inédites, dans la mesure où ils appartiennent à une famille de produits ancienne. Ce sont les caractéristiques de ces produits nouveaux qui relèvent d'une transformation profonde de la nature de la prestation de service, dans la mesure où « *l'utilisateur n'est plus un être abstrait, une donnée exogène, il est pensé comme un acteur qui interagit, dans la durée, avec le service public et contribue à définir le produit qui lui est offert* » (F. Pallez, 1995, p. 268). Les innovations de service introduites ont donc pour objectif de modifier la relation de service. L'utilisateur devient alors un personnage actif capable d'influencer la prestation de service.

Selon P. Strobel (1994), les entreprises de service public opérant dans le secteur marchand se rapprochent des modèles de la relation des service forgés par les économistes dans les années quatre-vingt, d'autant plus qu'elles mobilisent des modèles managériaux et s'attachent à construire des représentations du rapport à leurs clients qui ressemblent à celles des entreprises privées. Cette réévaluation de l'utilisateur passe par la reconnaissance de la « *diversité de ces usagers et des demandes dont ils sont porteurs* » (p. 48). Elle se traduit par le développement de relations plus personnalisées, moins anonymes, voire par le ciblage des services offerts ainsi que par une segmentation des populations d'utilisateurs et des modes et outils de contact avec eux.

4.2. Innovation et évolution de la notion de service public

Ces études ont aussi l'avantage d'enrichir la perception de l'évolution des missions conférées aux activités de service public (pour plus d'information, cf. chapitre 2). Les innovations introduites ont des impacts sur la représentation du service public que se font les agents (et inversement) ainsi que sur les missions de service public elles-mêmes. Ainsi, ces auteurs analysent les élargissements donnés à la définition du service public, à partir des changements de l'offre de services des activités de service public (A. Hatchuel, F. Pallez, 1997), ou mettent en évidence les différents conflits en provenance de cette réévaluation de l'utilisateur et de l'évolution de la perception des finalités de la puissance publique (Strobel, 1994). Ces analyses sont assorties de questionnement sur l'évolution du contenu des missions de service public. Autrement dit, l'introduction de produits plus personnalisés ne subvertit-elle pas la mission de service public initiale ?

Ces travaux consacrés à l'innovation dans les services publics permettent de mettre en valeur des spécificités « servicielles » des activités de service public (notamment la relation de service) ainsi que l'existence d'innovations ne reposant pas uniquement sur la technologie, ni directement liées à l'organisation de l'entreprise, même si ces innovations génèrent souvent des adaptations organisationnelles liées à leur mise en place et leur gestion.

Ces études soulignent une des particularités des activités de service public, la relation de service public, et mettent l'accent sur les innovations qui permettent de l'améliorer voire de la transformer, tout en n'écartant pas les autres possibilités d'innovations, en particulier celles utilisées dans la perspective de la modernisation des services publics (innovations organisationnelles, innovations technologiques). Elles ne constituent cependant pas une base suffisante pour développer un modèle permettant de mettre en évidence l'ensemble des formes et des processus d'innovation d'un service public. Par ailleurs, la dimension relative à l'aspect « service » des services publics est plus complexe que les éléments apportés par les approches précédentes. Enfin, l'élargissement des missions de service public relatives aux innovations de service n'est pas la seule liaison entre le processus d'innovation et le caractère public des services publics. Le caractère public des services publics a des conséquences sur la problématique de l'innovation.

Pour concevoir l'ensemble des spécificités du service public et les changements à opérer, ainsi que les innovations qui en découlent, il est nécessaire de revenir sur les spécificités des activités de service public. Dans le chapitre suivant, nous verrons comment ces dimensions servicielles et publiques influencent la problématique de l'innovation et constituent un potentiel d'innovation essentiel.

CONCLUSION

Dans ce chapitre, nous avons mis en évidence les différentes incursions des travaux de la littérature économique de l'innovation dans la « boîte noire » que constitue le service public. Selon la perspective analytique considérée, l'innovation et le fonctionnement des services publics sont appréhendés de manières différentes.

L'approche standard ainsi que la perspective évolutionniste et néoschumpétérienne expliquent des aspects essentiellement techniques de l'innovation. L'approche standard étudie l'innovation, ou plus précisément le changement technique, essentiellement en termes d'impacts sur le produit. La perspective évolutionniste contribue à améliorer la compréhension de l'innovation en la considérant comme un processus. L'innovation est approchée par l'étude du processus technique (notamment matériel et informationnel) de la production des services. Ces auteurs élaborent des trajectoires technologiques en fonction de la nature de l'activité. L'intérêt de ces approches est aussi d'offrir une relative dynamisation des trajectoires dans le temps. Cependant, dans ces travaux, les services publics semblent, en grande partie, ne faire qu'adopter les technologies matérielles et informationnelles par le biais de leurs fournisseurs d'équipements. Par ailleurs, les trajectoires ne tiennent pas suffisamment compte du potentiel d'innovation non technologique des activités de service.

Les approches organisationnelles ainsi que les travaux exposant la dimension « service » voire « service public » des activités, explorent d'autres dimensions de la « boîte noire ». Les approches organisationnelles mettent en valeur les innovations organisationnelles de l'entreprise, issues du fonctionnement interne de l'entreprise ou utilisées dans la conduite du « changement » (la modernisation) des services publics. Les autres travaux mettent en évidence les innovations relatives à certains éléments de la dimension « service » des services publics, ainsi que certaines conséquences sur l'innovation de l'évolution de la notion de service public. Ces approches présentent l'intérêt de mettre en évidence l'existence dans les services publics d'un potentiel d'innovation autre que purement technique.

Ces perspectives contribuent, chacune à leur manière, à l'analyse de l'innovation dans les services publics. Ces explorations de la « boîte noire » sont cependant insuffisantes pour expliquer l'ensemble des formes et des processus d'innovation dans les services publics.

Ces analyses consacrées à l'innovation dans les services publics ne prennent en effet pas en compte l'ensemble de l'activité des services publics. Elles se concentrent sur une partie de l'entreprise, et en particulier, soit sur le système technique de « production », soit sur l'organisation de l'entreprise et sa gestion, soit sur la relation de service. De plus, le processus d'organisation de l'innovation, et celui de la prestation de service ne sont pas étudiés dans leur globalité. Par ailleurs, les spécificités des services publics sont peu évoquées. Dans la plupart de ces travaux, l'adaptation des analyses au cas des services publics est réduite à l'introduction de certains paramètres, tels que l'introduction d'objectifs de bien-être, ou à la prise en compte de certaines particularités liées au statut de ces entreprises, telles que les considérations bureaucratiques. Les spécificités des services publics (liées, d'une part, à la dimension « service » et d'autre part, au statut de ces activités), ainsi que leurs conséquences sur la problématique de l'innovation, sont insuffisamment étudiées.

Il est donc nécessaire, tout en intégrant certains résultats des analyses précédentes, (notamment celles aboutissant à la compréhension de l'organisation de l'entreprise, à la prise en compte de la nature du « produit », en particulier dans sa dimension relationnelle, et à la mise en valeur de l'existence de trajectoires technologiques), de poursuivre l'étude de l'innovation dans les services publics en approfondissant les spécificités de ce type d'activité, en explorant l'influence de ces spécificités sur le processus d'innovation de ces services et en exposant le rôle que peut jouer l'innovation dans l'évolution du fonctionnement et de l'environnement des services publics.

CHAPITRE 2 : LES SPECIFICITES DES SERVICES PUBLICS ET LA PROBLEMATIQUE DE L'INNOVATION

Dans notre premier chapitre, nous avons mis en évidence différentes perspectives d'analyses de l'innovation dans les services publics. Certaines d'entre elles sont plus en phase avec la réalité et rendent ainsi mieux compte de la complexité des services publics. Cependant, chacune de ces perspectives ne met en évidence que certains aspects de l'innovation (l'innovation technologique, l'innovation organisationnelle), et donne, par conséquent, une vision incomplète de l'innovation dans les services publics. Ces analyses négligent notamment certaines spécificités des services publics, en particulier, elles rendent rarement compte des innovations indépendamment des technologies matérielles, de la spécificité des acteurs, ou encore des déterminants de l'innovation dans ces services. Notre second chapitre a pour objectif d'approfondir ces spécificités des services publics, et d'étudier quelles en sont les conséquences sur la problématique de l'innovation.

Nous avons vu par ailleurs, que les approches organisationnelles proposent des moyens de moderniser les services publics à travers des innovations qui modifient les règles du jeu organisationnel dans la mise en œuvre du changement (négociation dans la transformation des règles d'incitation et de coordination), ainsi que dans l'organisation du service public (modèle plus flexible, décentralisation, diminution du nombre d'échelon, etc.). Ces évolutions vers un modèle d'organisation voire de production semblable au secteur privé, posent la question de l'existence et du maintien des spécificités des services publics. Nous nous demanderons dans quelle mesure la notion de service public évolue et vers quelles tendances. Quels impacts ces évolutions ont-elles sur l'activité de service ?

On peut décrire les spécificités des activités de service public selon les deux axes suivants : leur caractère serviciel, leur caractère public.

- le caractère *serviciel* de ces activités : L'activité de service public est avant tout une activité de service. Ce caractère, longtemps négligé par la littérature économique consacrée à l'innovation, mérite une attention particulière. Son analyse permet notamment de mettre en

évidence l'importance de la relation de service et les conséquences de la nature de la prestation de service sur le processus et les formes de l'innovation.

- le caractère *public* de ces activités : Il s'agit de déterminer l'impact du caractère public et de l'environnement public des services publics sur l'innovation. Nous insisterons sur la notion de service public et sur le rôle des acteurs. Cette dimension publique a des conséquences sur les objectifs, l'organisation et la mise en œuvre de l'innovation.

Une des difficultés de ce chapitre réside dans la polysémie de la notion de service public. Cette notion désigne des réalités différentes selon l'entité étudiée. Le mot « service public » désigne en France, à la fois des missions très diverses (actions régaliennes, protection sociale, éducation, etc.), et des organismes aux statuts hétérogènes (services publics administratifs, services publics à caractère industriel et commercial). Or, s'intéresser à la problématique de l'innovation du point de vue de l'organisme qui gère le service public n'est pas strictement identique à celle qui consiste à considérer cette problématique à partir de la prestation de service elle-même. Il est donc nécessaire de distinguer ce qui relève de l'*entreprise* de service public, de ce qui provient du caractère public de la *prestation* de service public. Notre analyse du caractère serviciel de l'activité repose plus particulièrement sur la nature de la prestation de service public, alors que le second caractère s'attache plutôt aux conséquences de la dimension publique du service public sur l'activité d'innovation.

Notre chapitre est constitué de deux points introduisant de manière successive les deux caractères des services publics, à savoir, le caractère serviciel et le caractère public.

Dans le premier point, relatif au caractère serviciel, nous détaillerons les principaux éléments constitutifs de l'activité de service ainsi que leurs conséquences sur la problématique de l'innovation. Dans le second point, nous chercherons à déterminer l'étendue du caractère public des services publics. Pour y parvenir, il est nécessaire d'identifier les définitions économiques et juridiques de la notion de service public ainsi que les limites des frontières établies, par exemple, entre services publics et services privés ou entre services médiats et services immédiats. De la même manière, il conviendra d'indiquer quelles sont les conséquences du caractère public de ces activités sur la question de l'innovation.

1. Le caractère « serviciel » de l'activité de service public et la problématique de l'innovation

La majorité des travaux consacrés à l'analyse de l'innovation dans les services publics s'appuie sur des outils analytiques conçus à l'origine pour les activités industrielles. Nous avons déjà évoqué les conséquences d'une telle perspective sur la nature de l'innovation prise en compte, et en particulier la prédominance des innovations technologiques. Or, les activités de service public, en tant qu'activité de service, possèdent des caractéristiques différentes de celles des activités industrielles. Nous allons donc tenter d'approfondir les conséquences de la nature « servicielle » des activités de service public sur la problématique de l'innovation.

Dans ce premier point, nous présentons la manière dont les activités de services sont appréhendées et définies par la littérature économique. Nous précisons et analysons les différents éléments constitutifs des activités de service, en nous appuyant sur les travaux de J. Gadrey (1996).

La plupart des définitions des services s'appuient sur plusieurs des critères suivants : l'immatérialité de son produit (J.-B. Say, 1972), la difficulté de stockage et de transport du « produit » final (T. Stanback, 1980), l'interaction entre le prestataire et le client (V. Fuchs, 1968), voire la coproduction avec le client, mais ces définitions sont limitées dans la mesure où ces critères ne peuvent pas s'appliquer à l'ensemble des services¹⁰.

Une des définitions de l'activité de service, couramment utilisée par la littérature économique est celle de P. Hill (1977) : il s'agit de « *la transformation de la condition d'un individu, ou d'un bien appartenant à un agent économique quelconque, résultant de l'activité d'un autre agent économique, à la demande ou à l'agrément du premier agent* ». Cette définition a l'intérêt de mettre l'accent sur la relation de service ainsi que sur l'état du service (en tant que processus ou résultat), plutôt que sur ses caractéristiques. Mais elle est encore insuffisante.

C'est sur la base de cette définition que J. Gadrey (1996a, p. 17) a amélioré la définition de l'activité de service, définition que nous allons adopter pour notre étude de

¹⁰ Pour plus de précisions, voir J. Gadrey, 1996a.

l'innovation dans les services publics. Cet auteur définit une activité de service comme « *une opération, visant une transformation d'état d'une réalité C, possédée ou utilisée par un consommateur (ou client, ou usager) B, réalisée par un prestataire A à la demande de B, et souvent en relation avec lui, mais n'aboutissant pas à la production d'un bien susceptible de circuler économiquement indépendamment du support C (on reviendrait alors à des situations de production agricole, industrielle ou artisanale.)* ». Cette définition à caractère général, permet de rendre compte de la variété des situations de service. Elle a été représentée sous forme schématique par son auteur de la façon suivante (cf. figure 1).

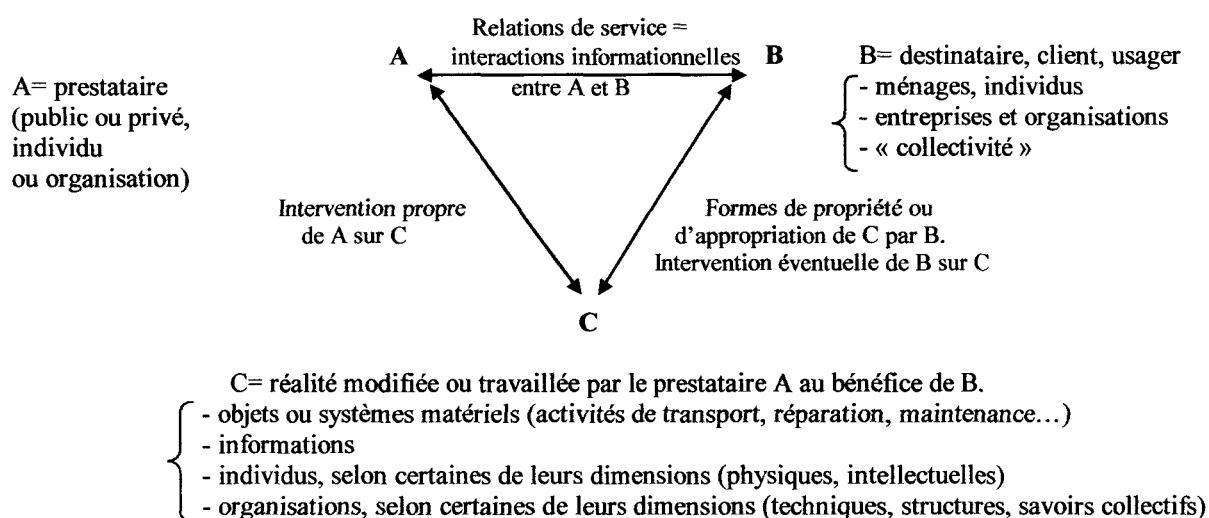


Figure 1 : Le triangle des services.
Source : J. Gadrey (1996a), p. 19.

C'est à partir de cette définition, que nous dégageons les principaux éléments constitutifs de l'activité de service susceptibles de modifier la problématique de l'innovation. De cette définition, nous retenons l'idée générale d'un *processus* de prestation, qui sous-tend que le « produit » des services est de nature différente de celui des biens (1.1.). L'existence obligatoire d'un *support* attaché à la prestation (1.2.) et la présence d'une certaine *interactivité* caractérisent la prestation de service (1.3.). Par ailleurs, une prestation de service s'étale sur une certaine durée. La perception de cet *horizon temporel* participe à la spécificité des activités de service. Cette notion est importante pour concevoir la globalité du processus de prestation de service, c'est-à-dire en tenant compte de l'ensemble des résultats qu'il engendre (1.4.).

1.1. La nature du « produit » des services

La nature du « produit » des services est définie principalement par son *processus* de prestation, son degré de *matérialité*, ainsi que par l'importance de son *organisation*.

1.1.1. L'activité de service : un processus de prestation

Contrairement aux activités industrielles, les activités de service ne reposent pas à titre principal sur la création d'objets. Elles consistent en un ensemble d'opérations, de procédures, de protocoles. Il s'agit donc d'un processus qui s'appuie sur la mise en œuvre d'une relation de service. Ces spécificités ont poussé P. Eiglier et E. Langeard (1987) à proposer le concept de servuction dans la mesure où la prestation de service n'a pas pour objectif la production d'un bien tangible, mais la « fabrication » d'un service. Cette caractéristique limite l'efficacité de certains outils de l'analyse traditionnelle de l'innovation, lorsqu'on les applique aux services. Cette particularité des services a des conséquences en matière d'innovation.

La transposition aux activités de service de la dichotomie traditionnelle entre « innovation de process » et « innovation de produit », bien qu'envisageable, doit être effectuée avec précaution. La difficulté de cette transposition relève du caractère dépendant de ces deux types d'innovation compte tenu de la nature des services. Dans la mesure où le service est un processus ou un mode d'organisation, il est difficile de distinguer l'innovation de produit de l'innovation de process et de l'innovation organisationnelle. Ces conceptions de l'innovation de process et de produit limitent l'étendue des innovations considérées comme des innovations de produit. Elles conduisent à négliger certaines formes d'innovation, notamment celles indépendantes des possibilités technologiques et qui rentrent difficilement dans des catégories conçues pour étudier le « produit » industriel. Ainsi, l'identification de l'innovation est souvent délicate. Ceci tient aussi à la difficile spécification de l'output du service (évoquée dans le chapitre précédent) et parfois à la difficulté de séparer l'input de l'output, ce qui empêche souvent de classer les services dans des nomenclatures (donc de constituer des gammes de produits) et par conséquent, de distinguer les types d'innovations (produit, process, organisationnelle). Le fait que le service soit une succession d'opérations, à caractère souvent immatériel, rend plus complexe l'emploi de ce type de critère.

Nous pourrions nous demander si le caractère codifiable de certains résultats des prestations de service faciliterait l'identification de l'innovation de produit. En effet, certaines activités de services telles que les services à forte dimension de traitement matériel des supports techniques (dont certains services publics à caractère industriel et commercial comme la distribution du courrier) ainsi que des prestations de service à caractère plus immatériel (banque, assurance), effectuent des actes relativement normalisables et reproductibles, qui leur confèrent une ressemblance avec le produit des activités industrielles. Cependant, plusieurs arguments viennent limiter cette ressemblance. Le « produit » de ce type d'activité de service, y compris les prestations de service, parfois qualifiées de contrat-type, n'est pas généralisable à toutes les opérations. *« Tout se passe comme si la standardisation de certains produits-services ne faisait que développer de nouvelles demandes non-standardisables, dans lesquelles la relation prestataire-client est consubstantielle à la prestation elle-même. En matière de service, il apparaît alors que le producteur ne peut pas « préconstruire son référent » ; il le découvre au fur et à mesure de la prestation »* (L. Reboud, 1997, p. 16). Autrement dit, même standardisés, ou sous forme de quasi-produits, les services restent une sorte de « process » de production. Cette caractéristique des services rend moins évidente leur assimilation à des « produits ». Si la reproductibilité et la quantification de certaines opérations permettent de déterminer des unités de « produit », l'extension de cette quantification à l'ensemble des opérations est souvent limitée, étant donné que la prestation de service repose sur un ensemble « de procédures et de protocoles » qui dépend de la situation envisagée et de la singularité du client servi (J. Gadrey, 1991).

1.1.2. Le degré de matérialité du service

Les activités de service ont un rapport à la matière et à la technologie particulier. En effet, dans la mesure où l'activité de service est un « processus », la matérialité ou la tangibilité des services n'est souvent que relative. Il arrive qu'une prestation de service ne requiert le recours d'aucun support technologique (un service basé sur les compétences du prestataire), alors que dans le cas des biens, la technologie fournit les caractéristiques d'usage. Ainsi, une activité de service est susceptible de produire de l'innovation sans qu'il y ait innovation dans le support du service (A. Barcet, J. Bonamy, 2000). Les activités de service relèvent plutôt d'une construction sociale, ce qui rend difficile non seulement l'identification mais aussi la mesure de l'innovation (tels que le repérage des impacts économiques et sociaux, ou l'appréhension du degré de nouveauté : simple différenciation ou diversification

du produit). Ainsi, selon F. Djellal et F. Gallouj (2000), « *Un service n'a pas, comme un bien, d'existence autonome, inscrite dans ses spécifications techniques* ». Etant donné que le service n'est pas attaché à un système technique, l'identification de l'innovation, de son coût, et de sa rémunération s'avère complexe.

Cette relation particulière à la technologie a des conséquences notamment sur la protection de l'innovation : étant donné que le service ne peut pas toujours être décrit comme un système technique, l'innovation peut difficilement se trouver protégée par des brevets, ce qui rend le problème de la protection plus complexe. De plus, la prestation de service ne donne pas lieu à un transfert de droit de propriété (P. Hill, 1997), mais consiste en une mise à disposition de matériel ou de compétences, ce qui simplifie le processus d'imitation.

1.1.3. L'organisation de la prestation

La place de l'organisation et donc de l'innovation organisationnelle, est particulière dans les activités de service. Nous avons évoqué le fait que, dans la mesure où l'activité de service est un processus, il est difficile de déterminer les changements relevant d'une innovation de process, de ceux relevant d'une innovation organisationnelle. L'organisation des services est souvent étudiée relativement à la relation de service. Cependant, certains auteurs insistent sur l'intérêt de prendre en compte le rôle de l'organisation également au sein du processus de production du service. L. Bancel-Charensol et M. Jougleux (1997) soulignent l'importance de l'organisation interne de l'entreprise, autrement dit du back-office, pour expliquer le système de production des services. Elles proposent une typologie de cinq systèmes de production en fonction des cibles ou supports des transformations opérées, des ressources mobilisées dans les opérations de production, des tâches réalisées pour obtenir cette production et du système de pilotage production.

Ces systèmes sont les suivants : les systèmes de production de services « technique » (ex : le service téléphonique) dans lesquels le système de performance de la production se cristallise au sein du back-office, les principes d'industrialisation des services s'avèrent applicables et le front-office se trouve réduit à un simple rôle de distribution ; les systèmes de production « technique et relationnel » tels que le conseil financier, où le front-office contribue à produire et distribuer, alors que le back-office prend en charge la transformation matérielle ou immatérielle mobilisant des compétences techniques importantes ; les systèmes

de production « relationnel » (ex : coiffure) à cible exclusivement humaine et dans lesquels l'ensemble de la production s'effectue en front-office ; les systèmes de production « à ressource client technique » (ex : grande distribution) où le client est utilisé comme une ressource technique dans certains processus à cible matérielle et/ou immatérielle, le front-office a donc un rôle de production et le back-office, lorsqu'il existe, ne prend en charge que des transformations matérielles ou immatérielles ; les systèmes de production de services « interactif » (ex : bureau d'étude) constitués d'un front-office et d'un back-office qui ont tous les deux un rôle de production.

Relativement à cette typologie, le service public marchand en réseau La Poste suit principalement, selon nous, un système de production de service technique, mais combine pour certaines de ses prestations, des éléments relatifs aux autres systèmes de production, notamment le système « technique et relationnel », parfois « à ressources client-technique » voire ponctuellement « interactif ». Ainsi, dans notre étude de cas, l'organisation joue un rôle à la fois en front-office (en contact avec le client), en back-office mais aussi dans la relation nécessaire entre le back-office et le front-office pour la réalisation du service.

1. 2. Le support des prestations de services

Le processus de prestation du service ne peut s'effectuer que par l'intermédiaire d'un support de service. J. Gadrey (1996a, p. 17) identifie quatre types de support. Il s'agit :

- de biens ou de systèmes techniques possédés par le destinataire du service, ou sous son contrôle, et dont le prestataire doit assurer la réparation, le transport, la maintenance ;
- d'informations codées, standardisées (incluant la monnaie dans sa forme symbolique), que le prestataire a pour fonction de traiter, transférer ou gérer pour le compte du destinataire du service ;
- de l'individu lui-même, dans certaines de ses dimensions physiques, intellectuelles, ou de localisation spatiale ;
- des organisations dans leurs diverses dimensions (techniques, structures, compétences et savoirs collectifs), que le prestataire a pour mission d'analyser et de transformer, le plus souvent en relation avec le client.

Dans la mesure où la prestation du service repose sur une réalité attachée à un support, les innovations seront relatives à la transformation, ou à la gestion, du contenu technique de

ce support. La variété des supports suggère que l'innovation pourra prendre des formes différentes. La nature du support de service peut aussi servir de critère de différenciation des activités de service. Dans une recherche sur le degré d'applicabilité des analyses classiques de productivité aux activités de service, J. Gadrey (1996b), s'attache à classer les activités de service en fonction des formes du résultat de leur activité¹¹. Ce classement repose sur les deux critères principaux de différenciation que sont la nature et l'importance de la transformation subie par l'objet du service, ainsi que le degré de codification de cette opération.

Dans cette typologie, certains services sont caractérisés par une forte dimension de traitement matériel de supports techniques. J. Gadrey les identifie comme : « *les services (aux individus ou aux entreprises, ou à toute autre unité sociale) s'appliquant principalement à des biens ou systèmes matériels pour en modifier ou restaurer les caractéristiques utiles (techniques, sociales, spatiales), ou pour mettre à la disposition des usagers pour des usages codifiés (ex : réseaux de télécommunications)* » (1996b, p.77). Ces services sont constitués par un support d'activité généralement isolable et identifiable (biens ou personnes physiques ou information « inscrite »), ainsi que par un caractère relativement normalisable et reproductible des actes s'appliquant à ces supports, dans la majorité des cas. Il en résulte que « *L'objet du service prend une forme matériellement autonome vis-à-vis de l'activité elle-même* » (p. 79).

Or, les services auxquels nous nous intéressons ont une intensité technologique forte, liée à la nature des prestations, mais aussi au fait que ces prestations de service s'appuient généralement sur un réseau, physique et informationnel, qui nécessite ce type d'opérations. Cependant, le réseau peut aussi être humain (en particulier pour le secteur postal). L'amélioration de ce réseau aura des conséquences sur la qualité et l'efficacité de l'ensemble des services rendus. Ces prestations sont accompagnées de relations de service. Ces relations

¹¹ Dans cette analyse, J. Gadrey identifie quatre types de services (les services à forte dimension de traitement matériel de supports techniques, les services intellectuels s'appliquant à des savoirs productifs organisés, les services s'appliquant aux savoirs et capacités des individus dans la consommation finale, les services internes d'organisation et de gestion). Dans les services à forte dimension de traitement matériel se trouvent également « les services s'appliquant principalement à des biens matériels ou à des informations codées, pour en assurer la mise à disposition, la vente, l'échange ou changement de propriétaire, la transmission, la location, sans modification notable de leurs caractéristiques utiles ». (commerce de détail, locations, banques pour certaines fonctions) ainsi que « les services destinés aux individus ou ménages, s'appliquant principalement à leur personne physique ou « corporéité », pour en assurer le transport, l'hygiène corporelle, l'entretien courant ». Cette analyse nous intéresse ici non pas relativement aux questions de productivité, mais relativement aux critères de différenciation choisis. En effet, le degré de codification des activités détermine la possible standardisation du service.

sont plus ou moins importantes selon l'activité considérée (elles sont, par exemple, souvent élevées à La Poste ou France Télécom, et plus faibles pour EDF). Elles intègrent des contraintes liées au caractère public de l'activité. Ce support des services aura des conséquences sur la nature de l'innovation ainsi que sur le processus de production du service.

1. 3. Le caractère interactif de la prestation de service

Au centre de la définition de l'activité de service se trouve l'idée d'un moment privilégié de la prestation de service : la relation de service. L'activité de service génère en effet des formes de coordination (et en particulier des interactions économiques et des relations sociales entre ceux qui produisent le service et ceux qui l'utilisent), qui s'effectuent pendant la relation de service. Cette relation peut cependant être réduite au minimum (ex : prestation de service en libre-service). La relation de service est une caractéristique essentielle des activités de service, d'autant que c'est pendant cette relation que vont s'établir les modalités de « l'objet » du service. Ces modalités peuvent être simples, mais aussi plus complexes, notamment lorsqu'il s'agit pour le prestataire de service de chercher à « élaborer des solutions » pour résoudre le problème présenté par le client.

1.3.1. Les niveaux d'interaction de la relation de service

J. Gadrey (1994a), à la suite de E. Goffman (1968), identifie deux types de traitement différents dans la relation de service : le traitement de l'objet et le traitement de la relation. En développant l'étendue du « traitement de l'objet », avancé par E. Goffman, à toute sorte de problèmes ne concernant pas seulement un support tangible, J. Gadrey définit deux niveaux d'interaction entre prestataires et clients au sein de la relation de service : les interactions opérationnelles et les relations sociales.

A. Interactions opérationnelles et coproduction de l'innovation

Les interactions opérationnelles sont relatives aux « *actions conjointes et coordonnées sur l'objet même du service : on peut parler alors de « coproduction » ou de « coprestation », dans la mesure où le client effectue une partie du travail de « réparation » ou de « résolution du problème » au cours de la « mission » ou intervention ; clients et prestataires engagent à cet effet des moyens (en temps, en moyens matériels, en savoirs techniques) et ils en*

organisent la gestion (coopération opérationnelle). Dans d'autres cas, le travail effectué par l'un ou par l'autre n'est pas organisé de façon interactive mais selon des séquences disjointes : les connexions à vocation opérationnelle sont alors inexistantes ou très limitées » (J. Gadrey, 1994a, p. 24-25).

Les interactions opérationnelles reposent sur l'objet même du service. La coproduction est possible, lorsque le client aide en partie à la résolution du problème. La participation du client à la prestation a été mise en évidence par V. Fuchs (1968). L'usage du terme « coproduction » est ici entendu comme la participation des usagers ou clients à « agir conjointement pour produire le résultat final ». Si la relation de service est une caractéristique importante de nombreuses prestations de service, toute prestation de service n'intègre pas obligatoirement un acte de coproduction, ni même une relation de service proprement dite. Nous pouvons en effet distinguer différents niveaux de coproduction :

- La participation du client peut être purement opérationnelle, par exemple, par le biais d'une formule de libre service. Dans ce cas, la relation de service est réduite au minimum ;
- Il peut s'agir d'une simple mise à disposition d'information, ce qui arrive fréquemment. La relation opérationnelle est plutôt de faible complexité ;
- La coopération entre le prestataire de service et l'agent peut être plus poussée, ayant pour objectif de concevoir et réaliser la prestation de service en commun.

La participation du client peut donc aller de la simple mise à disposition d'information à un véritable processus de collaboration complexe entre les acteurs de la relation. L'idée d'une coproduction du service suppose l'existence d'une relation de service. Cette interactivité a des conséquences sur l'organisation de l'innovation dans les services, et explique le fait que certaines formes d'innovation dans les services soient difficilement appréhendables. Etant donné que le service est interactif, la recherche commune de solution peut aboutir à de l'innovation. On parle de « collaboration » (F. Djellal, F. Gallouj, 2000). Le client devient un acteur de l'innovation. L'innovation dépend alors de la qualité de la relation avec le client.

La coproduction de la prestation de service peut ainsi aboutir à de nouvelles formes d'innovation (ex : innovation ad hoc¹², F. Gallouj, 1991). Cependant, toute coproduction n'aboutit pas forcément à de l'innovation. Pour être qualifiée d'innovation, la solution doit pouvoir être reproductible. Certaines solutions ne sont reproductibles que dans une certaine mesure. En effet, la reproductibilité n'est pas toujours immédiate. Dans le cas des services de conseil, par exemple, dans lesquels cette situation de production d'innovation est courante, F. Gallouj (1994, p. 165) distingue deux types de reproductibilité en fonction de la forme de l'innovation. Une reproductibilité immédiate, définie comme « *la répétition de la prestation à partir d'une « prestation-prototype » (c'est-à-dire comme la reproduction possible de la nouvelle prestation)* » et une reproductibilité médiate, relative à la « *réutilisation de savoirs, d'astuces, d'idées innovantes, etc.* ». Cette innovation bénéficie d'abord au client du service. Mais elle bénéficie aussi au prestataire qui augmente son savoir-faire ou l'étendue des services offerts. La question de la coproduction de l'innovation pose donc le problème de son appropriation. Etant donné que l'innovation est coproduite, le client peut demander à en être le seul bénéficiaire, surtout lorsqu'il s'agit d'innovation dans des domaines stratégiques de l'entreprise. D'où la nécessité de préciser dans le contrat préalable à la prestation, jusqu'où s'étend la propriété des solutions issues de la coproduction.

B. Les relations sociales

La relation de service comprend un autre niveau d'interaction entre usagers et prestataires : le traitement de la relation, qualifiée de « relation sociale ». Ce sont des relations, « *(plus ou moins interactives selon les cas) de contrôle et de régulation de l'action, contractuelles ou conventionnelles, où prestataires et clients produisent des jugements et des décisions à partir de critères négociés (contrats) ou admis (règles et conventions), en échangeant à cet effet des informations sur leurs attentes réciproques. Ces relations se déroulent dans le cadre d'une certaine distribution des rôles ou responsabilités, de jeux d'influence et de pouvoir, de pratiques langagières et rituelles, et d'échanges affectifs* » (J. Gadrey, 1994a, p. 25). Cette relation comporte différents registres d'interactions verbales. Ces interactions ont été mises en évidence par E. Goffman (1968). Elles se divisent en trois registres et peuvent être résumées de la façon suivante (J. Gadrey, 1994b, p. 382-383).

¹² L'innovation ad hoc (ou innovation-valorisation), fréquente dans les activités intensives en connaissances, est une solution permettant d'éclairer avec un certain degré de nouveauté le problème (juridique, organisationnel, stratégique, technique...) du client. Cette solution originale est souvent co-produite par le client.

- *Le registre technique, où chacun fournit à l'autre, de façon plus ou moins satisfaisante, des éléments d'information technique sur le problème qui se pose, sur les solutions à envisager, sur la prestation en cours ou sur son achèvement ;*
- *Le registre contractuel qui concerne principalement les transactions marchandes liées à la prestation, au moins dans le cas des services marchands ;*
- *Le registre de la sociabilité ou des civilités où l'on voit les protagonistes échanger de façon plus ou moins prononcée des signes, formules et comportements qui sont autant de marques d'attention réciproques mais aussi parfois des moyens de faciliter les interactions selon les deux autres registres. A ce registre peuvent être inclus les échanges affectifs, mis en avant, par exemple, dans l'ouvrage de A. Hochschild (1983).*

Selon P. Eiglier et E. Langeard, (1994, p. 88), la manière dont se déroule une prestation de service est aussi importante que le résultat final étant donné que c'est au cours de la prestation que « *le client va enregistrer consciemment ou inconsciemment des signes qu'il va associer à son expérience de la prestation globale. L'impact positif ou négatif de ces « tranches de vie » l'emporte très souvent sur l'appréciation froide et objective du résultat. Les signes qui accompagnent la relation de service sont d'une grande diversité* ». Ainsi, la qualité de la relation sociale dépend aussi de la capacité des acteurs, et notamment de l'agent prestataire, à bien interpréter ces signes, ceux-ci reflétant les attentes du client. Ce deuxième niveau d'interaction est aussi susceptible d'être le lieu d'innovation.

1.3.2. La relation de service et les modalités de l'innovation

La relation de service peut faire l'objet d'innovation par elle-même ou être améliorée par des innovations touchant à l'environnement dans lequel elle a lieu.

L'intensification de la relation de service permet, à côté d'autres moyens, d'améliorer le service rendu. Certaines innovations consistent en l'amélioration des interactions opérationnelles. Ces innovations portent par exemple sur le développement des prestations de conseil (formalisation et généralisation des renseignements techniques sur les « produits », etc.), sur l'assistance au client (aide au remplissage de document, formules de service après vente), sur l'interaction individualisée des traitements (développement du sur-mesure, prise en compte des idées du client). Les innovations concernent parfois l'amélioration de la relation

de service en intensifiant la relation sociale. Les innovations se traduisent par exemple par des nouvelles formules de fidélisation ou par l'enrichissement de la qualité des contacts.

D'autres innovations concernent de façon indirecte la relation de service en améliorant son environnement. Ces innovations touchent au cadre technique ou architectural dans lequel a lieu la prestation de service en acte (comme la disposition physique et ergonomique des endroits dans lesquels le client est accueilli) ou améliorent la connaissance du client et facilite le conseil (ex : utilisation de l'informatique).

1.3.3. Les modèles d'organisation de l'innovation

Dans la mesure où certaines innovations sont mises au point en interaction avec le client, le modèle d'organisation de l'innovation peut difficilement suivre la procédure d'innovation linéaire traditionnellement avancée, c'est-à-dire avec des phases successives de recherche, de développement, de production puis de commercialisation. La participation (voire la coproduction) du client au processus de production de l'innovation suggère plutôt l'existence d'un processus interactif tel que celui décrit par S. Kline et N. Rosenberg (1986). Etant donné que l'innovation dans les services peut être la conséquence de l'interaction avec le client, les activités de service ne s'appuient pas forcément sur des structures formalisées ou de départements physiques dédiés à l'innovation mais plutôt par des acteurs variés (dont le client) en interaction, ou par des groupes de projets ponctuels.

Selon le type de service envisagé, et en fonction du degré d'utilisation des technologies matérielles, on peut penser que certains services publics posséderont un modèle d'organisation de l'innovation associant différents modes d'innovation : structures formalisées, structures d'innovation provisoires ou groupes de projets. Par exemple, une activité de service possédant un système de production plutôt technique pourra développer un département de R&D semblable à celui des entreprises industrielles tout en cohabitant avec des systèmes moins formalisés.

1. 4. L'horizon temporel des services

L'horizon temporel de la prestation de service contribue à renforcer la difficulté d'appréhension des services. Il est possible en effet de distinguer plusieurs « moments » de la

prestation de service. Les résultats du service peuvent également s'étaler dans le temps. Les prestations comportent des résultats de court terme, liés à la prestation du « service en acte » (J.-C. Delaunay, J. Gadrey, 1987), et des effets à long terme. Cette notion de temps a des conséquences en matière de résultats de l'innovation, de production de l'innovation et d'incertitude.

1.4.1. Les résultats de la prestation et l'innovation

Il est possible d'identifier deux types de résultats de la prestation de service, issus des opérations effectuées sur les supports, en fonction du moment de leur apparition.

Les résultats liés aux « outputs » (ou résultats) immédiats, c'est-à-dire directement perceptibles. Ces caractéristiques d'usage immédiates sont celles obtenues au cours de la prestation de service. Elles sont surtout relatives à *« la nature et la quantité des prestations consommées (ou prestation reçues) incluant donc le nombre d'utilisateurs comme facteur multiplicateur, et s'intéressant aux formes de réception immédiate du service pour ceux-ci »* (J.-C. Delaunay, J. Gadrey, 1987, p. 210). Ce sont généralement ces résultats qui servent de référence au monde marchand. Elles mobilisent des compétences de la part du prestataire mais aussi de l'utilisateur au cours de la prestation de service.

D'autres résultats, pour lesquels l'opération a été menée, ne sont pas visibles immédiatement. Il s'agit de l'output indirect ou médiateur, *« qui serait le concept des effets produits (au-delà de la prestation immédiate) par les services sur leurs bénéficiaires (ménages ou entreprises), et qui devrait en général être envisagé à différents niveaux de manifestation et de temporalité, en gardant en mémoire la propriété de participation conjointe indiquée par le qualificatif « médiateur »* (J.-C. Delaunay, J. Gadrey, 1987, p. 210). Ces effets sont consécutifs aux opérations fournies pendant le service, mais aussi à un certain nombre d'autres éléments liés par exemple à l'environnement de la prestation. Ces effets nécessitent parfois, pour être effectifs, l'aptitude du client à utiliser les compétences préalablement transmises.

Les outputs immédiats ne suffisent donc pas toujours à décrire le service. Cet horizon temporel de court et de long terme induit plusieurs conséquences en matière d'innovation. Les

impacts (ou résultats) d'une innovation sont difficilement identifiables dans leur globalité. Ce problème d'évaluation rend l'attribution d'un coût et d'un prix de l'innovation délicate.

Nous pouvons remarquer que dans certaines activités de service, notamment les services intellectuels, l'output médiat est plus utile pour qualifier certaines innovations. C'est d'ailleurs, ce caractère médiat des résultats qui caractérisait, jusqu'à récemment, le « produit » des services publics : *« Jusqu'à une époque récente, la forme marchande aurait été plutôt celle des activités de service où prédominait la caractéristique immédiate des résultats [...] Inversement, et avec des gradations (du service public commercial au service administratif), des formes de plus en plus détachées du marché auraient fonctionné dans les secteurs de service caractérisés par la présence d'exigences médiate, au-delà du résultat immédiat. »* (J.-C. Delaunay, J. Gadrey, 1987, p. 285). Mais, selon ces auteurs, ces frontières entre output médiat et immédiat auraient tendance à être remises en question sous l'effet d'une crise de la rentabilité, ainsi que de la socialisation-globalisation des systèmes d'offre.

1.4.2. La production de l'innovation

La prestation de service comprend quant à elle essentiellement deux « moments » : le processus de préparation du service (incluant notamment la démarche de résolution des problèmes des clients hors de la relation de service) ; le service en acte, c'est-à-dire la prestation effective du service. C'est à ce moment qu'intervient un élément essentiel pour la majorité des activités de service : la relation de service. Cette chronologie du processus de prestation a un impact sur celle de l'innovation : nous pouvons distinguer plusieurs moments de production d'innovation en fonction du processus de prestation du service.

- les innovations créées à la suite d'un processus de R&D, de conception de l'innovation, ou pendant le processus de préparation du service. Elles peuvent relever d'une anticipation des besoins des clients. Nous pouvons aussi associer à cette période de temps, les innovations produites postérieurement à la relation de service, en considérant qu'il s'agit d'un nouveau cycle de service ou un nouveau cycle de la prestation de service en cours si celle-ci comporte plusieurs rencontres et donc plusieurs relations de service successives. Ces innovations serviront à la réalisation de la prestation de service suivante, avec le même client si la prestation permet un suivi, ou avec d'autres clients. Nous pouvons remarquer cependant que les innovations de service ne sont souvent que partiellement issues de structures et de

processus de R&D formalisés (M. Callon et al., 1997 ; A. Barcet, J. Bonamy, 2002). Par ailleurs, les déterminants de l'innovation relèvent moins de la constitution d'un ensemble de connaissances scientifiques et techniques que du développement de bases de compétences organisationnelles et commerciales (A. Hamdouch, E. Samuelides, 2001) ;

- les innovations simultanées au processus de prestation en acte. Ces innovations correspondent essentiellement aux prestations consistant en une recherche de solution en fonction de la situation particulière du client et de sa singularité. Dans ce type d'innovation, la participation du client, par la mise à disposition d'informations, s'avère souvent nécessaire voire même indispensable à la réalisation du service. L'innovation est parfois coproduite par le prestataire et le destinataire du service. C'est le cas dans de nombreux services intellectuels ou de certains services relationnels pour lequel l'utilisateur a quelquefois des obligations de collaboration envers le prestataire. Il y a alors *confusion* entre le processus de production et le processus de d'innovation. Ces innovations sont parfois qualifiées d'innovations ad hoc (F. Gallouj, 1994, p. 165).

1.4.3. L'incertitude

Une autre caractéristique des activités de service est d'avoir lieu dans un contexte d'incertitude. La notion d'incertitude liée notamment à l'asymétrie d'information a été étudiée par G. Akerlof (1970) sur le marché des voitures d'occasion. Cette asymétrie d'information est encore plus fréquente dans le cas des services et notamment dans les services intellectuels comme le conseil (C. Gallouj, 1997). Ces incertitudes peuvent être diminuées par certaines formes institutionnelles, telles que les processus de certification ou les labels, permettant de fournir à l'agent davantage d'informations sur la qualité des produits (B. Hölmstrom, 1985). Plus généralement, l'incertitude dans le cas des services porte sur :

- le « produit » ou sur « l'objet » de l'activité, dans la mesure où la « réalité » du service n'existe pas avant l'acte de prestation. Le produit est parfois difficile à identifier, à mesurer en termes d'unités de produit, y compris une fois la prestation effectuée. Dans la mesure où de nombreuses activités de service reposent sur la résolution d'un problème, parfois complexe, la demande porte sur une prestation de service imprécise. La forme du « produit » réalisé ne pourra se préciser et être déterminée qu'au cours de la prestation. Celle-ci nécessite d'ailleurs parfois l'intervention active du destinataire du service ;

- la qualité de la prestation. Même dans la situation où le « produit » de la prestation de service est relativement bien identifiable (quasi-produit), il existe toujours une incertitude sur la qualité de ce qui va être délivré, puisque le service rendu n'existe pas avant la transaction. On ne connaît pas précisément le résultat final du service avant la prestation. En outre, cette question de la qualité s'accompagne du problème de son appréciation (critères de jugement de la qualité, processus de « qualification ») et de l'évaluation des prestations (A. Barcet, J. Bonamy, 1994) ;

- l'usage qui sera fait du service. Le prestataire lui-même ne connaît pas à l'avance avec certitude la façon dont le client utilisera le service rendu (ce qui est d'autant plus vrai pour les services intellectuels de type conseil, enseignement, nécessitant une participation du client) ;

- la contribution des acteurs. De la même manière, étant donné le caractère non encore existant de chaque prestation de service, on ne peut prévoir dans quelle mesure les acteurs du service vont contribuer à sa réalisation.

Cette incertitude renforce la complexité des activités de service et rend le repérage des innovations issues de la relation de service délicat, d'autant plus que le caractère innovant et efficace des solutions trouvées ne peut s'illustrer qu'a posteriori, à la suite des résultats obtenus. Par ailleurs, cette incertitude contribue à rendre la production de l'innovation difficilement prévisible et l'appropriation de l'innovation incertaine.

L'incertitude propre aux activités de service conduit les acteurs à élaborer des mécanismes sociaux, à travers la relation de service, permettant la réalisation des prestations de service. Ces spécificités des activités de service conduisent à concevoir la relation de service comme le « *moment crucial du fonctionnement des structures économiques contemporaines* » (J. De Bandt, J. Gadrey, 1994, p. 20). Selon ces mêmes auteurs, on assiste au passage d'une économie des services à une économie de la relation de service en tant que mode de coordination entre les agents économiques. Ce changement traduit le phénomène de convergence qui existe entre les biens industriels et les services, ce qui rend la frontière entre ces derniers plus difficile à établir. Dans le cas des services à caractère industriel et commercial, cette frontière est encore plus floue dans la mesure où ces activités possèdent des caractéristiques industrielles, notamment au sein de leur processus de production. Les

caractéristiques des activités de service conduisent donc à revoir et spécifier les formes et le processus d'innovation à l'œuvre dans ce type d'activité.

2. Le caractère public des services publics et la problématique de l'innovation

La seconde spécificité des services publics est leur caractère public. Celui-ci sera plus ou moins important selon le service public étudié. Il s'agit dans ce second point de déterminer les impacts de ce caractère et de l'environnement public sur leur processus d'innovation. Pour pouvoir les identifier, nous déterminerons au préalable l'étendue du caractère public à partir de l'étude de la notion de service public et de la construction des catégories de service public. Nous exposerons l'évolution du statut des services publics ainsi que les liens entre ce statut public et l'innovation (2.1.). La dimension publique influence les déterminants, les objectifs, l'organisation et la mise en œuvre de l'innovation. Celle-ci est en partie repérable à partir de la relation de service public (2.2.). Certaines spécificités du processus d'innovation ont pour origine les contraintes liées au statut de l'entreprise. Nous déterminerons l'influence de ces contraintes sur la problématique de l'innovation (2.3.).

2.1. La notion de service public : une notion contingente

Il s'agit, dans ce premier point, de rendre compte de l'étendue de la dimension publique des services publics. Nous allons nous intéresser à l'élaboration des catégories de service public ainsi qu'aux critères utilisés pour les construire, afin de comprendre ce qui détermine ce caractère public et les choix susceptibles de modifier la production d'innovation.

2.1.1. Les apports de la littérature juridique

Les catégories de service public ont été élaborées dans le cadre de la science économique mais aussi dans celui des sciences juridiques. Les critères décrivant l'appartenance d'une activité de service public à une catégorie ne sont pas les mêmes selon le cadre d'analyse utilisé. Les sciences juridiques donnent de l'importance à la forme juridique de l'entreprise alors que les sciences économiques établissent le caractère public des activités plutôt par l'analyse de la nature du bien considéré. Par conséquent, afin de rendre compte de la complexité des activités de services publics, et dans la mesure où la notion de service

public a tout d'abord été analysée par les juristes et la jurisprudence du conseil d'Etat (R. Guibert, 1956), nous exposerons les critères de ces deux cadres d'analyse.

A. Les catégories juridiques

Le caractère public des services publics est inscrit dans leur statut juridique. Or, la forme juridique influence l'organisation de ces activités et détermine en partie leurs marges de manœuvres. Elle conditionne la sphère économique dans laquelle le service public évolue, autrement dit l'état de son marché (captif ou non), ses concurrents éventuels etc. Ainsi, selon les catégories juridiques auxquelles elles appartiennent, ces activités disposent de plus ou moins d'autonomie et sont soumises à plus ou moins de contrôle de l'Etat (contrôle technique, administratif, financier). Ces éléments peuvent avoir un impact sur le processus d'innovation.

Il existe une multitude de définitions du service public. Celles-ci auraient été multipliées par la doctrine, suite aux définitions présentées par Duguit et Jèze. Ces professeurs ont avancé une première conception « organique » du service public. Les services publics sont définis comme « *une institution purement administrative, gérée par les agents de l'Etat, du département ou de la commune, et dont le fonctionnement implique des prérogatives de puissance publique et des règles juridiques spéciales qui constituent le domaine du droit administratif* ». (R. Guibert, 1956, p. 19). Cette conception organique restrictive a ensuite été modérée par l'acceptation de la participation d'activités privées à la gestion du service public sous différentes formes, fonctionnant sous la direction des gouvernants (tels que les services publics industriels et commerciaux), ainsi que par l'introduction d'un second critère selon lequel « *l'activité qualifiée de service public devra, dans tous les cas, avoir pour but de satisfaire les besoins collectifs du public* ». De nombreuses autres définitions sont venues compléter ces critères. Nous n'allons pas les passer en revue, mais en identifier les principales notions. Citons la définition¹³ avancée par M. Lop (1949), qui a l'avantage d'insister sur l'objectif de l'activité de service public en soulignant les principes que doivent respecter en tout ou partie, ces services : « *On appelle service public toute activité d'intérêt public organisée et fonctionnant sous le contrôle et la haute direction des gouvernants, soumise à des obligations destinées à assurer la continuité, son désintéressement, son adaptation constante aux nécessités de l'intérêt général et l'égalité de traitement à l'égard de tous ceux*

¹³ Cité dans R. Guibert, 1956, p. 21.

qui en bénéficient – Cette activité étant susceptible en outre d'utiliser pour son accomplissement un faisceau plus ou moins complet de procédés exorbitants du droit commun ». Les principes auxquels cette définition fait référence sont à l'origine de contraintes qui peuvent peser sur le processus d'innovation. Nous y reviendrons dans le point suivant.

D. Linotte, R. Romi et A. Mestre (1995) insistent sur le caractère insaisissable des critères constitutifs des services publics, et notamment sur le fait que le concept d'intérêt général associé à ces services est mal adapté, car la plupart de ces activités sont d'intérêt collectif et non pas général. Ce concept est insuffisant à lui seul pour qualifier ces services étant donné que pratiquement toute activité est d'intérêt collectif. Par conséquent, comme le service public n'existe que dans la mesure où les pouvoirs publics les créent, il n'existe pas, a priori, de service public par nature.

Nous constatons aussi le caractère évolutif des catégories de service public liées aux formes juridiques. Certains auteurs ont essayé d'affiner les catégories généralement admises (service public administratif, service public à caractère industriel et commercial), et ont entrepris d'en ajouter d'autres, telles que les services publics sociaux (D. Linotte, A. Mestre, R. Romi, 1995), les services publics économiques (M. de Corail, 1977)¹⁴. Cette dernière catégorie concerne les services de « *réglementation des activités privées en vue de fins de nature économique* ». D. Linotte, R. Romi et A. Mestre (1995) ont présenté une classification selon le type de prestation avec d'un côté les activités de *réglementation* : les services publics de police (assurer l'ordre public traditionnel) et les services publics économiques, et, d'autre part, les services publics de *prestations* : services publics administratifs, services publics à caractère industriel et commercial. Ces tentatives, fructueuses ou non, mettent en évidence l'évolution permanente de ces catégories et la contingence de la notion de service public.

De plus, les services publics peuvent eux-mêmes changer de catégorie au cours du temps et en fonction des tribunaux. Par exemple, les PTT ont été qualifiées de service public administratif par le tribunal des conflits (Tribunal des Conflits, 24 juin 1968, Ursot : AJDA 1969 p. 173 et p. 139, chron. J. Lemasurier). D'autres tribunaux administratifs les ont classées en établissement à caractère industriel et commercial (ex : Tribunal administratif de Nantes,

¹⁴ Repris dans D. Linotte, A. Mestre, R. Romi, 1995, p. 69.

Baraud, 7 avril 1993) et le tribunal des conflits a admis que La Poste gérait un service industriel et commercial (Tribunal des Conflits, Matisse et autres, 22 novembre 1993).

Ce premier point montre l'hétérogénéité des services publics mais aussi le fait que le caractère public d'une prestation de service n'existe pas a priori. La notion de service public relève plutôt d'un construit social. L'Etat ou les collectivités publiques définissent le caractère public des prestations en fonction des besoins de la société. Ainsi, le contenu du service public fait continuellement l'objet de débat sur ce qu'il doit couvrir. Ce débat est en partie à l'origine de l'évolution des catégories de service public. Nous pouvons remarquer que les marges de manœuvres laissées libres notamment par l'imprécision de la notion d'intérêt général, permettent à l'Etat de légitimer les activités de service public. L'Etat organise ses services publics « *dans le cadre d'un droit taillé sur mesure* » (C. Henry, 1997, p. 6). L'évolution des formes juridiques a suivi au cours du temps celle de la conception du domaine public et du contenu de la notion de service public : Selon S. Piam, (1997, p. 219), « *la notion de service public est intimement liée au développement d'un droit et d'un juge de l'administration en France. C'est autour d'une certaine idée de cette notion que s'est progressivement construit le droit administratif. Son apparition a entraîné d'intéressantes transformations aussi bien dans les modes d'action de la puissance publique que dans la détermination du champ de cette action* » Selon cet auteur, le droit devient un instrument de la puissance publique mais sert aussi à mener à bien les missions dont elle est investie au service de la collectivité. Ces changements de catégories aboutissent eux-mêmes à des innovations. Selon F. Rachline, (1996, p. 13) « *Pour fournir des biens collectifs aux citoyens, les pays à économie de marché ont multiplié les innovations économiques, juridiques, institutionnelles, et ils ont mis en place, pour certains d'entre eux, de véritables systèmes originaux de gestion de ces biens. C'est le cas d'un pays comme la France* ».

L'évolution de la législation et des catégories des services publics, en changeant l'environnement du service public, modifie les services offerts, leur organisation, ou leurs innovations. Ces dernières sont soit favorisées (par exemple en adaptant des prestations aux nouvelles contraintes ou aux nouveaux marchés), soit, au contraire, freinées. L'Etat peut ainsi conditionner le processus d'innovation des services publics. Ces évolutions fréquentes des formes juridiques posent la question du rôle d'accompagnement que peut avoir l'innovation d'une entreprise pour gérer ce changement.

B. Les principes de service public et la question de l'innovation

Les services publics répondent aux besoins d'intérêt collectif notamment par le respect de principes de gestion. Les plus importants sont ceux de continuité et de qualité de service, d'adaptabilité à l'environnement réglementaire et technologique, ainsi qu'aux nouvelles exigences de l'intérêt général et d'égalité de traitement des usagers. Ces principes généraux du service public « à la française » ont été forgés à la fin du XIX^{ème} siècle. Certains juristes ajoutent le désintéressement (M. Lop, 1949) ainsi que d'autres principes secondaires, tels que celui de transparence (ou de neutralité), ou encore de spécialité et de subsidiarité quant aux choix d'organisation des structures assurant ces services (R. Denoix de Saint Marc, 1996). Ces principes ont pour objectif la cohésion sociale. L'opérateur a pour mission de respecter ses obligations de service public dans tous les changements qu'il poursuit. Or, ces principes peuvent avoir des répercussions sur la problématique de l'innovation soit au niveau des choix stratégiques de l'entreprise, soit au niveau de la relation quotidienne avec l'utilisateur. En effet, dans le cadre de prestations de service en grande partie marchandes, ces principes constituent des « contraintes » pour les services publics et conduisent à opposer différentes logiques d'action au niveau de la relation de service public ainsi qu'au niveau des choix stratégiques.

Le principe d'adaptation ou de mutabilité : Ce principe suggère d'adapter le contenu du service public à l'évolution du progrès technique et des besoins des usagers. Ce principe sous-tend que les services publics ont pour mission d'intégrer les avancées, en particulier technologiques, dans leur processus de prestation du service. Le service public La Poste a, par exemple, tenu compte des évolutions technologiques pour améliorer la rapidité de la distribution du courrier (de la malle-poste à l'utilisation du TGV ou des technologies aéronautiques). L'Etat peut aussi intervenir de façon ponctuelle en « imposant » au service public d'intégrer une technologie. Le service public est alors utilisé comme vecteur de diffusion d'une technologie (par exemple le gouvernement a demandé à La Poste de permettre aux usagers d'utiliser gratuitement les technologies internet). Cette intégration ne signifie pas que ces activités innoveront (il s'agit surtout d'adopter des innovations extérieures), cependant, les phénomènes d'adaptation et d'apprentissage peuvent conduire à innover. Par ailleurs, le choix d'une technologie peut modifier l'efficacité des activités de service public (en matière d'énergie, de distribution ou de transport, etc.), voire avoir un impact sur l'efficacité économique de toute une population (surtout pour les firmes en situation de monopole).

Ce principe de mutabilité n'a pas cependant un caractère aussi « opérant » qu'on pourrait le penser, dans la mesure où les services publics ont un pouvoir discrétionnaire dans l'interprétation des missions de service public. Par ailleurs, l'intégration de technologies nouvelles est limitée par les phénomènes d'irréversibilités technologiques. De plus, étant donné que les services publics doivent tenir compte des droits acquis par les usagers et par le personnel, les adaptations ne se font qu'avec retard (J.-C. Papillon, R. Le duff, 1988, p. 364). On peut aussi s'interroger sur le degré de mutabilité des activités qui possèdent une infrastructure lourde, peu flexible, et dont l'amortissement ne peut s'effectuer que sur une longue période.

Le principe de continuité : Ce principe suggère l'importance d'assurer une prestation de service minimale (ex : lors de grèves). En matière d'innovation, le respect de ce principe impliquerait que l'intégration d'une nouvelle technologie dans une prestation de service ne devrait pas aboutir à l'interruption, même provisoire, de la prestation de service de base.

Le principe de désintéressement : Le désintéressement des services publics est souvent perçu comme un frein à l'innovation puisque l'objectif n'est pas le profit, ce qui limiterait l'incitation à innover. Cependant, les services publics marchands sont moins concernés par ce principe dans la mesure où ils doivent être rentables. Il s'applique néanmoins au niveau de certains choix stratégiques. Par exemple, certains dirigeants de service public ne commercialisent pas toujours des activités innovantes (développées dans le cadre de la gestion interne du service), qui pourraient s'avérer rentables, car ils considèrent que ces activités ne font pas partie de leur attribution (autrement dit du cœur de leur métier). C'est le cas de l'entreprise EDF, qui a mis au point des logiciels permettant de simuler le vieillissement des installations (code ASTER), dans la mesure où le statut de l'entreprise serait « incompatible » avec la possibilité de commercialiser ce logiciel. Pour ne pas perdre ce savoir-faire, ce logiciel a été diffusé sous la forme d'un logiciel libre (F. Horn, 2003). En revanche, d'autres services publics n'hésitent pas à commercialiser des solutions innovantes mises en œuvre pour les besoins internes, même si ces activités s'écartent légèrement du métier traditionnel. (ex : à La poste, services de lecture automatique de documents)

Le principe d'égalité de traitement des usagers : Il existe une contradiction entre ce principe d'égalité et la personnalisation des prestations de service. Ce principe ne signifie pas l'obligation d'uniformiser l'ensemble des tarifs et des prestations offertes. Les services

publics sont concernés de manière différente : F. Lévêque (1998) distingue les services publics « *pour lesquels la population d'usagers est formée indistinctement par l'ensemble des citoyens* » pour qui l'accès est gratuit et la qualité de service unique ; des services publics pour lesquels la population est « *partitionnée* », l'accès payant, avec plusieurs qualités de service. Entre ces deux extrêmes, le nombre de tarifs et les qualités de service varie. La majorité des services publics en réseau correspondant plutôt au « *bas de l'échelle* », sont donc moins touchés par ce principe. Le principe d'égalité entre usagers, qui entraîne une certaine homogénéisation des services, réduit l'innovation issue de la personnalisation, par le risque de différencier le traitement entre usagers. Dans les administrations, l'agent laisse souvent peu de marges de manœuvre à l'utilisateur, considéré comme ayant-droit, pour participer à l'élaboration de la prestation, ce qui limite les possibilités de coproduction du service et a fortiori de l'innovation qui émanerait de cette coproduction.

Les possibilités de coproduction du service et de personnalisation de la prestation, sont dans les faits beaucoup plus fréquentes que ne le laissent penser les arguments précédents. Les services publics marchands, ainsi que certains services publics sociaux, disposent de marges de manœuvre plus grandes pour personnaliser leurs prestations, d'autant que le principe d'égalité ne concerne que certaines de leurs prestations. De plus, les situations et les types d'utilisateur sont plus diversifiés (utilisateurs professionnels, utilisateurs domestiques), ce qui favorise la personnalisation des prestations. Par ailleurs, dans les administrations, c'est plutôt l'équité qui est recherchée, et lorsque le cas de l'utilisateur n'est pas prévu par la loi, la mise au point de solutions peut aboutir à de l'innovation. Par ailleurs, la personnalisation du service est parfois nécessaire au bon fonctionnement du service public. La relation de service public peut comporter un niveau d'interactions opérationnelles important. De nombreuses activités de services publics, dont certaines s'appuient au départ sur le principe d'égalité, nécessitent une relation de service intense. Par exemple, la qualité des enseignements scolaires repose sur la relation de service entre le prestataire (le professeur), et les utilisateurs (les élèves) ainsi que sur l'implication de l'utilisateur. Il en est de même pour certaines prestations médicales.

Le principe de transparence : Avec la multiplication des activités de service public, et la variété de leurs missions, la légitimation des services publics est devenue plus difficile à établir. Une volonté de redéfinir leurs missions et de rendre plus transparent le financement et le coût de ces activités s'est développée. Si ce principe de transparence n'a lui aussi pas d'effet direct sur l'innovation, le statut public de ces services amène parfois certains acteurs

de l'innovation à publier des résultats de recherche pensant que leurs recherches relèvent du domaine du bien public, ce qui peut nuire à l'entreprise dans un contexte de concurrence.

2.1.2. Les apports de la littérature économique

Les travaux issus de la littérature économique se sont attachés à décrire les spécificités des services justifiant une prise en charge publique, issues soit de la nature particulière du bien considéré (biens collectifs purs, biens collectifs, biens de club, secteur-clef), soit d'une situation économique (monopole, externalités). Nous allons présenter deux de ces typologies, ce qui nous permettra de déterminer la situation des services marchands en réseau (A.). Nous expliciterons ensuite les raisonnements sur lesquels ces catégories s'appuient (B.).

A. Les classifications économiques de services publics

Si de nombreuses tentatives de classification des services publics ont été effectuées par les économistes, beaucoup d'entre-elles, élaborées sur les bases de la recherche empirique, se sont trouvées confrontées à la forte hétérogénéité des services publics. Ainsi, la plupart de ces travaux mettent l'accent sur la nature des services à partir de raisonnements relatifs à un cadre d'analyse théorique particulier. Nous pouvons remarquer cependant, que beaucoup d'économistes utilisent les classifications issues des sciences juridiques.

L'une des principales difficultés rencontrée lorsqu'on s'intéresse aux typologies des services publics est la tendance des auteurs, à utiliser comme synonymes, des concepts économiques décrivant pourtant des réalités différentes. Selon J. Bénard (1985 p. 30-31) : *« Les termes « biens publics », « biens collectifs », « biens non-marchands » sont le plus souvent employés de façon synonyme, le penchant juridique naturel du vocabulaire français le conduisant à considérer comme « collectif » tout bien échappant au marché et géré par une autorité publique ; exemples : l'éducation ou les soins dispensés par le secteur public. Or, il est bien des systèmes sociaux où ces mêmes biens sont fournis par des entreprises, publiques ou privées, mais à travers le marché. ».*

La nomenclature de services publics de F. Lévêque (1998) présente une caractérisation économique des services publics intéressante dans la mesure où elle est relativement proche des analyses descriptives empiriques et où elle regroupe dans un même tableau, des variables

de distinction économique permettant d’affiner davantage les types de prestations de services (tableau 5). La variable principale, la caractérisation économique du bien, sépare les prestations de biens de club des biens collectifs purs. Les autres variables employées pour cette distinction sont le type de consommation, le mode d’accès à ces prestations, et leur financement. Ainsi, à l’intérieur de la catégorie des services publics délivrant des biens de club, on distingue les biens (financés par l’impôt) dont la consommation est forcée, des biens (financés en grande partie de façon marchande) et dont la consommation est facultative. Les services publics auxquels nous nous intéressons plus particulièrement appartiennent dans cette étude, aux services publics dont la consommation est facultative, l’accès en grande partie payante et les rémunérations en majorité issues des usagers.

Variables	Catégorie de bien	Type de consommation	Mode d'accès	Financement
Exemple de services publics				
Electricité	Biens de club	Consommation facultative	Accès payant	Financement par les recettes
Téléphone				<u>perçues auprès des usagers</u>
Transports collectifs parisiens, cantines scolaires, piscines municipales			Financement mixte	
Minitel (à son lancement), musées (le dimanche)		Accès gratuit	Financement par l'impôt	
Ecoles		Consommation forcée		
Vaccinations				
Défense nationale, Eclairage des rues, Signalisation routières	Biens collectifs purs			

Tableau 5 : Classification économique des services publics.
Source F. Lévêque, 1998, p. 100.

Ces services sont souvent classés par les sciences juridiques parmi les services publics à caractère industriel et commercial. Cette classification utilise la terminologie « bien de club » pour désigner la nature des services publics qui nous concerne (les services publics en réseau). Cette notion pose cependant quelques problèmes sur lesquels nous reviendrons dans le prochain point.

Nous qualifions d’autres classifications, telles que celle de B. Meunier (1992), de « mixte » au sens où elles expliquent les différentes formes de services publics par la nature du bien, mais aussi en utilisant les classifications traditionnelles de type juridique (faisant référence à la forme juridique de ces services). En fonction de cette typologie (cf. tableau 6), les services publics marchands en réseau appartiendraient plutôt à la colonne relative aux entreprises publiques.

Critère\Type d'organisations	Administrations publiques	Entreprises publiques	Services sociaux
Production	Biens et services collectifs ●non-rivalité ●non-exclusion	Biens et services mixtes ●non-rivalité ●exclusion possible	Services mixtes (externalités) ●rivalité relative ●exclusion possible
Intervention de l'Etat	prise en charge	attribution de missions de service public	mise sous tutelle
Propriété	publique	possibilité d'appropriation par les pouvoirs publics (monopoles naturels)	« concurrence » entre services publics et privés
Statut juridique	sans but lucratif	engagements réputés commerciaux	généralement sans but de lucre
Finalité	essentiellement extravertie	supposée extravertie (avec préoccupation de rentabilité)	essentiellement extravertie (avec préoccupation de rentabilité)
Exemples	Défense nationale, Justice, Intérieur	Chemins de fer, Télégraphes et téléphones ; Postes	Hôpitaux, Ecoles, Crèches

Tableau 6 : Typologie simple des organisations non-marchandes.

Source : B. Meunier, 1992, p. 37.

Cette typologie, bien que son ambition ne soit pas d'être exhaustive, peut faire l'objet de plusieurs critiques. D'une part, elle associe les organismes publics au secteur non marchand. Or, les services sociaux et encore plus les entreprises publiques délivrent également des biens ou services de façon marchande. Le monde public et le monde non-marchand ne se recouvrent pas nécessairement. C'est ce que précise J. Bénard (1985) dans la citation précédente. D'autre part, dans le cas des entreprises publiques, la non rivalité entre les agents ne concerne pas forcément l'ensemble des biens vendus. Il est possible qu'à côté des biens collectifs ou de club soit vendus des biens privés.

Enfin, d'autres travaux, et notamment la classification de J. Bénard (1985), ont l'intérêt d'associer aux critères économiques (concernant le caractère intrinsèque du bien notamment en matière de consommation), des critères qu'il qualifie d'institutionnels (c'est-à-dire le caractère marchand ou non marchand), permettant de mettre en évidence l'importance du choix politique dans la qualification des biens dans la mesure où une « *simple décision politique peut, pour la plupart des biens, les transférer d'une catégorie à l'autre* » (p. 32). La difficulté à assimiler la création de services publics de type industriel et commercial à une seule situation économique ou à la nature du service est liée en partie à ce que la décision finale de la prise en charge publique revient à l'Etat. Cela sous-tend que le caractère public d'un service public relève essentiellement d'une décision sociétale.

B. La légitimation de la catégorie des services publics marchands en réseau

Comme nous l'avons montré précédemment, il est difficile de délimiter la nature des prestations des services publics à caractère « industriel et commercial » à partir des typologies existantes, étant donné que chaque auteur utilise une acception propre des termes employés, et surtout parce que ce type de service se situe entre les deux cas extrêmes que sont les biens marchands purs et les biens non-marchands purs. Les justifications de la prise en charge publique de ces activités reposent généralement soit sur la caractérisation des biens et services, soit sur des situations économiques particulières. La création de service public est généralement recommandée lorsque les activités de ces entreprises conduisent à des monopoles ou lorsque la nature de ces activités concerne un secteur qualifié de secteur clef.

Dans le cas de la théorie traditionnelle du monopole naturel, la prise en charge par un service public de ces activités est justifiée par une raison technique : la production de biens serait plus rentable à réaliser par une seule entreprise lorsqu'on est en présence de rendements d'échelle croissants. Pour des entreprises en réseau, c'est l'infrastructure d'interconnexion unique qui permet cette rentabilité. La prise en charge publique de l'activité est dans ce cas d'avantage justifiée par la caractéristique technique de production que par la nature du bien. Cette raison technique n'est cependant pas suffisamment convaincante pour expliquer le caractère public de l'activité, ceci pour deux types de raisons :

- D'un point de vue théorique, il existe un décalage entre le cadre théorique initial sur lequel cet argument repose et les solutions apportées. Selon J.-M. Glachant (1994), ces théories traditionnelles, qui reposent essentiellement sur l'introduction d'une nouvelle variable exogène, la puissance publique, ont une faible capacité d'analyse. Les solutions apportées « *apparaissent conçues spécialement pour l'occasion, alors qu'elles s'opposent à certaines hypothèses fondamentales de la théorie de référence* ». Par rapport au cadre théorique, le degré de contrainte concurrentielle est remplacé par la puissance publique, et la maximisation du profit, par le comportement d'obéissance. Ainsi la solution de l'intervention publique s'écarte du modèle initial.

- La seconde raison est que les situations de monopole naturel sont limitées dans la réalité et que, s'il existe, un monopole naturel peut être pris en charge par une entreprise privée. De plus, ces situations sont fragiles, une innovation technique extérieure pouvant

remettre en cause leur légitimité. Par exemple, si certains progrès techniques permettent la distribution entre les liaisons d'un réseau à moindre coût, l'intervention d'autres prestataires possédant cette nouvelle technologie viendra contester le monopole naturel. L'évolution des besoins des usagers peut aussi modifier l'intérêt de ce monopole. Les usagers peuvent intervenir par le biais de leur « voice » (A. Hirschman, 1970) pour dénoncer le monopole. Enfin, lorsque la demande est captive, le service public en tant que seul opérateur, peut devenir un frein à l'innovation. Ces services demeurent cependant en concurrence, que celle-ci soit potentielle¹⁵ ou réelle (existence de différents moyens de transport : fer, route, air). En outre, la plupart des monopoles publics sont créés pour d'autres raisons que celles purement techniques : ils ont été développés principalement pour des raisons historiques et socio-économiques. Des motifs tels que les périodes de reconstruction peuvent expliquer la prise en charge publique pour des problèmes de lourdeurs des investissements, d'organisation de la production et de priorité. Certains monopoles publics sont aussi mis en œuvre pour des raisons politiques ou en fonction de la nature stratégique de l'activité (secteur-clef). Des monopoles publics peuvent aussi être constitués lorsque les entreprises accusent des retards dans la technologie ou dans le raccordement des agents à cette technologie.

Une autre explication de l'existence des monopoles publics est leur fonction sociale de redistribution des richesses. Par exemple, l'acheminement du courrier dans les zones peu habitées ou la desserte du territoire en cabines téléphoniques relèvent d'obligation de services publics, fixées par l'Etat. Les prestations de service non rentables étant financées par l'opérateur, l'Etat autorise en contrepartie ces entreprises à avoir des droits exclusifs sur des segments de marché plus rémunérateurs. Dans ce cas, la frontière du monopole est déterminée par cet objectif de redistribution. Ces raisons sociales et financières expliquent que les activités réservées à ces entreprises s'étendent au-delà du monopole naturel (lorsqu'il existe). Ainsi la caractéristique publique de l'activité peut être préservée pour des raisons stratégiques ou sociales. Par exemple, le service public La Poste est régulièrement « attaqué » par ses concurrents sur l'existence de certains de ses produits (ex : livret A), considérés comme des privilèges ainsi que sur son monopole (le courrier de moins de vingt grammes). Or, ces « privilèges » économiques ne compensent pas forcément le fait que cette entreprise assure certaines missions de service public (« banque des pauvres », cohésion sociale).

¹⁵ Cf. par exemple la théorie du marché contestable, W. Baumol, J. Panzar, R. D. Willig, 1982.

La notion de biens de club est souvent utilisée pour qualifier les services publics à caractère industriel et commercial. Cette notion a été identifiée par J. Buchanan (1965), qui appartient à l'école du choix public. Il introduit le nombre de membre du club comme variable clef de la consommation de biens. Apparaît alors toute une catégorie de biens intermédiaires entre les biens privés de consommation individuelle et les biens collectifs utilisés en commun par la totalité de la population. Le problème à résoudre est la recherche de la taille optimale du club (suffisamment de personnes pour faire baisser le prix sans atteindre l'effet d'encombrement). Ces biens sont définis par F. Lévêque (1998), comme « excludables » (possibilité d'écarter des agents de son utilisation) et non rivaux. Cette notion, souvent employée, correspond peu au cas des services publics en réseau. Elle peut être critiquée : d'une part, l'adhésion à un club étant sensé être volontaire, cette notion ne s'applique pas aux prestations de service où la clientèle est relativement captive (EDF, GDF), d'autre part, la taille optimale de l'association ne peut être trouvée dans certain réseau de communication (téléphone, internet) pour lequel l'introduction de nouvel adhérent ne semble pas pouvoir amener à un effet d'encombrement, celui-ci se résolvant par la technique.

Ainsi, les critères purement économiques employés pour justifier la prestation par des services publics, paraissent insuffisants pour expliquer par eux-mêmes le choix d'une prestation publique. Le caractère public du bien est difficilement explicable seulement par la nature du bien sauf dans des cas peu nombreux (biens collectifs purs). De plus, même dans les situations proposées, une réponse privée peut parfois être donnée (ex : cas des phares).

C. L'évolution actuelle de la notion de service public

Pourquoi considérer que les services de télécommunications doivent fournir un service téléphonique de base, et que l'appartenance à un club sportif ne serait pas un bien de même nature ? Pourquoi ne pas considérer que la distribution de pain doit être effectuée par un service public au même titre que les soins médicaux publics ? Le caractère public des services ne dépend pas uniquement de la nature des services ou de la situation économique, il dépend aussi de la notion de service public en vigueur dans la société. Celle-ci est modifiée par les phases de réglementation ou de déréglementation, par l'évolution de la frontière entre services publics et privés ou encore par les relations que l'Etat entretient avec les services publics.

La notion de service public a évolué tout d'abord avec les phases de déréglementation des services publics. L'objectif de cette déréglementation est l'introduction de la concurrence, cette dernière étant perçue comme génératrice d'innovations.

La notion de service public et les valeurs qui lui sont attachées se modifient. Selon A. Hatchuel (1995, p. 21), *« on ne saurait définir a priori le domaine et les objectifs d'un service public de toute éternité. On entend souvent dire que l'Etat s'occupe des activités « régaliennes » : la défense, la justice, la monnaie, etc. Mais c'est là le dogme. Car l'Etat peut considérer qu'il s'agit ou non d'un service public selon les variations du contenu même de ces notions dans le temps »*. En France, selon C. Quin (1997), ce sont les grandes initiatives publiques qui ont donné naissance, dès le XVIII^{ème} siècle, aux grands réseaux de communication qui ont structuré le pays au cours des deux derniers siècles. La notion de service public et les formes de sa gestion dépendent donc de l'histoire économique et sociale de chaque pays. En France, la conception du service public est issue *« d'une triple filiation historique : celle de l'Etat-Nation centralisée et de la philosophie du droit public ; celle du colbertisme et des ingénieurs de l'Etat ; celle enfin du mouvement social et des syndicats. »* (C. Stoffaës et M. Matheu, 1995, p. 12). La période actuelle repose sur la déréglementation et la libéralisation des services publics, en particulier dans le cadre de la construction européenne. Pour les pouvoirs publics, les moteurs de l'innovation résident dans la concurrence et le progrès technique. La déréglementation des services programmés par les politiques publiques est donc un moyen de favoriser les innovations dans leur dimension créatrice : *« L'objectif de la déréglementation est de favoriser l'un des moteurs de l'innovation : la concurrence, et donc la pression de la clientèle »* J. Serris (1999, p. 83). Il n'est cependant pas dans l'intérêt de la société de confier certaines prestations de service au jeu du marché.

Cette évolution peut être illustrée par l'élaboration du concept de « service universel ». Ce débat ne concerne pour l'instant qu'une minorité de services publics (les télécommunications, le service postal et l'électricité), qui prennent la forme en France, de grandes entreprises nationales de « réseaux » appartenant au secteur marchand. Il s'applique donc aux services publics qui sont au centre de nos préoccupations. Cependant, selon J. Gadrey (1997), d'autres services sont potentiellement concernés : le transport ferroviaire, le transport aérien, le gaz ainsi que certains services publics locaux ou urbains tels que l'eau, l'assainissement, la distribution de gaz et d'électricité, les transports collectifs urbains.

La notion de service universel repose sur la reconnaissance par la société, de l'existence de besoins fondamentaux propres aux pays modernes dans la mesure où en être privé entraînerait une forme d'exclusion. Ainsi, « *Certaines des prestations de base des services publics en réseau font incontestablement partie, en France, de cette catégorie des besoins jugés fondamentaux. Etre privé du bénéfice de ces prestations est considéré comme une privation de droits, comme une amputation de l'identité sociale. Ne pas recevoir le courrier, ne pas avoir de compte bancaire (ou équivalent), ne pas recevoir l'eau potable, ne pas pouvoir se raccorder au réseau téléphonique (et donc ne pas pouvoir appeler le médecin ou les pompiers en cas d'urgence), ne pas recevoir l'électricité, sont des indices d'une citoyenneté de seconde zone.* (J. Gadrey, 1997, p. 101) ». C'est donc sur la conception d'un « droit d'accès » que se concentre l'idée actuelle d'une prestation publique du service. Cette conception se différencie fortement de la logique de construction de service public précédente dans la mesure où il ne s'agit plus d'élargir ou de restreindre le secteur public à travers un dialogue entre le gouvernement et les citoyens mais d'harmoniser les législations sur le principe de la concurrence. Ainsi, le service universel deviendrait « *un résidu ultime* », (J.-M. Saussois, 2000). Autrement dit, (toujours selon J.-M. Saussois), « *le périmètre du service universel est [...] défini de façon étroite, selon une logique du plus petit commun dénominateur multiple* ». Il existe de nombreuses réticences nationales à cette évolution notamment lorsque, comme dans le cas de la France, le champ d'application du service universel est plus restreint que la conception du service public du pays. Cette évolution entraîne la mise en concurrence progressive de pratiquement tous les segments d'activité des services publics de réseau qui étaient auparavant protégés (du moins en partie).

Ce débat prend place dans un contexte de libéralisation des activités qui repose sur des raisonnements prônant l'avantage de la concurrence pour les consommateurs. Si dans ce cadre théorique, l'ensemble des arguments en faveur de la production publique de certains biens n'est pas rejeté, il est nécessaire, selon ce raisonnement, que les pouvoirs publics laissent un accès libre, concurrentiel, aux producteurs des services correspondants. La notion de service universel est donc une conception sociétale du service public qui vient tempérer le caractère marchand. Selon J. Gadrey (1997, p. 98), « *bien que la concurrence ouverte soit supposée globalement bénéfique, elle est « localement » déficiente, pour des raisons qui lui échappent et qui tiennent à la préférence d'un grand nombre de citoyens pour une fourniture « universelle » de certains services de base, dans des conditions où, par exemple, le prix payé*

par certains usagers puisse être durablement inférieur aux coûts globaux correspondants (production, distribution, etc.). Ce n'est donc pas la concurrence qui est prise en défaut, ce sont les citoyens et les mouvements sociaux qui refusent qu'elle joue pleinement son rôle dans certains domaines. ».

Une autre caractéristique constitutive de l'évolution de la notion de service public est d'une part, l'imprécision de la frontière entre services privés et services publics, et d'autre part, l'atténuation du clivage entre services médiats et services immédiats.

Selon P. Strobel (1994), c'est le développement de l'Etat-providence, avec l'extension de sa fonction régulatrice (qui s'est appuyé en grande partie sur la création de service public), qui a conduit à brouiller les frontières entre activités publiques et privées. En multipliant les services publics ainsi que la variété de leurs missions, les finalités poursuivies sont devenues de plus en plus difficiles à légitimer. Selon A. Hatchuel (1995, p. 23), l'évolution de l'entreprise publique ne peut pas se concevoir indépendamment de celle de l'entreprise privée : *« L'histoire du service public est indissociable de l'histoire des succès et des avatars de l'entreprise privée. Mais, pour comprendre les métamorphoses du service public, il ne faut pas penser que nous pourrions établir par avance la liste de tout ce que l'entreprise privée ne peut pas faire. La frontière privé-public se reconstruit avec la manière même dont une société définit ses richesses, « son nécessaire et son luxe », et en fonction des différents acteurs qu'elle reconnaît à même de les produire ».*

Le contexte actuel de l'union européenne contribue à réviser l'étendue du domaine public. Il repose du point de vue de la relation usager-prestataire sur une tendance à la clientélisation du grand public (prise en compte des préférences individuelles). Le développement de cette logique commerciale aura des effets déstabilisants sur les normes en vigueur entre prestataire et usager (normes d'entreprise/normes de service public). Ces évolutions influencent plus ou moins fortement les choix stratégiques des services publics en matière d'innovation. Par exemple, le rapport Nora (1967) en préconisant de bien gérer les services publics a contribué à conduire à une quête de rationalisation économique, correspondant à la recherche d'économie de moyens (par le biais, par exemple, de l'emprunt au management privé de méthodes de gestion). Par ailleurs, la frontière entre service privé et service public s'atténue par la banalisation progressive de la dimension civique qui était jusqu'alors propre aux activités de services publics. Certaines entreprises, notamment de

grande taille, s'approprient cette dimension civique et sociale (intérêt pour les problèmes sociétaux, environnementaux, ou d'équité et pas seulement individuels) pour se conformer à ce qu'attend leur clientèle et capter de nouveaux clients. Ainsi, selon R. Laufer (1995), l'entreprise Coca Cola répondrait aux critères d'égalité et de continuité de service. Selon J.-C. Delaunay et J. Gadrey (1987), nous assisterions à une crise de rentabilité capitaliste, qui pousse les entreprises privées à chercher de nouveaux domaines de rentabilité, et à investir le secteur public ou parapublic, ou certains de leurs segments. Par exemple, il arrive que des salariés privés soient ordonnateurs des valeurs de sociétés. Les services publics utilisent, quant à eux, la confiance historique que leur confèrent les usagers afin de fidéliser leur clientèle qui était jusque là plus ou moins captive. Certaines prestations de service public sont conservées pour ne pas mécontenter la clientèle.

Une autre évolution est constituée par la frontière entre produits médiats et immédiats. Cette évolution est identifiable à travers la priorité donnée à ces caractéristiques dans les prestations de services. Rappelons que les « produits » immédiats des services correspondent aux résultats directs de la prestation de service. Dans ce cas, la forme marchande semble plus adéquate, elle présente une plus grande souplesse d'adaptation aux besoins exprimés par les consommateurs. Les résultats médiats sont relatifs aux effets produits « au-delà » de la prestation immédiate. Ce type de résultat est propre aux prestations administratives, dont la délivrance des prestations de service est « *dans son principe indépendante de leur coût* ». « *Elles visent d'autres objectifs que leur simple réalisation, notamment ces valeurs que la société se donne à un moment donné (égalité des chances, sécurité par exemple)* » (J.-C. Delaunay, J. Gadrey, 1987, p. 288). De ce fait, les prestations de service de l'Etat sont de nature principalement médiate. Le clivage « résultats médiats/immédiats » recoupe en grande partie celui des services « non-marchands/marchands ». En revanche, celui des services « publics/privés » ne correspond pas à celui des services « non marchands/marchands » (ex : forme marchande du produit avec forme public du capital, paiement de la distribution du courrier).

J.-C. Delaunay et J. Gadrey (1987) distinguent plusieurs catégories de service : les services immédiats, les services immédiats incluant certaines valeurs de service public, les services médiats incluant certaines valeurs de management, les services médiats. Les services publics en réseau, se positionnent selon nous plutôt dans les services immédiats incluant certaines valeurs de service public dans la mesure où ils respectent certaines normes de

service public (norme concernant la qualité, la distribution, les tarifs) et poursuivent en même temps des objectifs de rentabilité. Actuellement, on peut se demander si ces services publics ne chercheraient pas à déplacer leur activité vers des « produits » immédiats pour favoriser la rentabilité, et s'ils ne s'éloigneraient pas progressivement des valeurs de service public dans la mesure où ils répondent à une demande de plus en plus segmentée et diversifiée. Du côté de la demande, les ménages se tournent progressivement vers le marché, qu'ils considèrent comme étant davantage apte à répondre à leurs besoins individuels. Ainsi, on assiste actuellement, du côté de l'offre de service public comme de la demande, au déplacement des caractéristiques des produits vers l'immédiateté. Cette évolution des valeurs va se répercuter à la fois au niveau de l'organisation des prestations de service, et au niveau de la relation de service public. Elle contribue à confronter des valeurs d'entreprise tournées vers la rentabilité à des valeurs civiques. Nous analyserons le rôle de l'innovation dans la régulation de cette confrontation.

La notion de service public évolue également en fonction des relations que l'Etat entretient avec les organismes de service public. Ces relations influencent le processus d'innovation des services publics.

Dans la mesure où l'Etat adapte les activités de service public à l'évolution des techniques et des besoins, les services publics constituent un véritable instrument de politique économique pour les gouvernements. La transformation des réseaux de service public en France est en partie liée aux décisions du gouvernement. Selon J.-B. de Foucauld (1995), la période 1920-1930 a été marquée par le raccordement des réseaux afin de constituer de vastes ensembles nationaux gérés par des entreprises concentrées. Ces réseaux ont servi par la suite de support à des politiques keynésiennes de relance. Dans les années 1940-1950, ils sont devenus les fers de lance de la reconstruction des économies nationales surtout en Europe. Ces réseaux ont fourni les infrastructures dont ces économies avaient besoin et renforcent la cohésion sociale en reliant physiquement les citoyens qui accèdent aux mêmes prestations. Aujourd'hui, ces réseaux demeurent un facteur important de compétitivité nationale.

Les missions et les objectifs globaux qui sont attribués aux services publics ont un impact sur les formes d'innovation, voire sur les trajectoires d'innovation de ces activités. Regardons plus particulièrement l'influence que peut avoir l'Etat sur les choix d'innovation des services publics. Retenons la période d'après guerre, pendant laquelle de nombreuses

entreprises ont été nationalisées ou étaient sous la tutelle de l'Etat. A cette époque, l'objectif de l'Etat était de contrôler et de développer un service et une infrastructure qui étaient déficientes ou insuffisantes. Durant cette période, le service public a été conçu comme un outil d'impulsion de l'économie notamment par le biais de l'élaboration et de la diffusion de technologie (son activité devait entraîner les industriels et plus généralement le pays dans une dynamique de croissance). Ces efforts de recherche et d'innovation se sont traduits :

- par le développement de la recherche publique. La stratégie d'innovation a été orientée vers une aide à l'industrie. Selon P. Hlavacek et alii (1997, p. 5), « *La recherche à La Poste a connu une évolution comparable à celles de nombreuses entreprises publiques : plutôt destinée à soutenir le moral interne à coups de réussites technologiques ou à concrétiser l'aide à l'industrie française* ». Cet effort de R&D a conduit à la création de grands centres de recherche dans certaines entreprises publiques : « *Bâtie à l'origine sur les principes de la recherche publique, elle (la recherche technique/technologique) s'est exercée dans d'importants centre de recherche (SRTP et SEPT)* » ;

- par la mise en œuvre de l'infrastructure nécessaire au développement économique. Les services publics, notamment de réseaux, sont entrés dans une logique équipementière et de développement du réseau. C'est à cette époque que les services publics ont commencé à tenir compte des industriels, mais aussi des particuliers. Par exemple, le service public France Télécom, a d'abord privilégié une stratégie de développement de l'innovation sur les technologies de base de télécommunication (travail de l'ingénieur) pour prendre de vitesse la concurrence internationale, et seulement dans un deuxième temps, les politiques ont poussé au développement des infrastructures, notamment sous le poids de la pression sociale. Ainsi, la stratégie d'innovation des services publics est liée à la notion de service public et aux priorités de l'Etat. C'est ainsi que « *La Poste s'est montrée « bon » partenaire des industriels tant qu'elle était une administration, elle n'a fait que lentement émerger une réflexion stratégique sur les axes de recherche propres à ses activités et à son environnement de service public* » (P. Hlavacek et alii, 1997, p. 5).

De nos jours, ces services publics sont plus autonomes. Les missions de services publics ne recouvrent plus qu'une partie de leur activité. L'Etat continue cependant à influencer certains choix d'innovation ou d'adoption de technologie, notamment sur les conditions d'accès aux prestations et aux nouvelles technologies. Par exemple, le projet Cyberposte (accès de la population aux nouvelles technologies Internet) a pour origine une recommandation du gouvernement.

Cette image « technologique » et industrielle constatée dans les services publics durant cette période explique en partie le « déterminisme » technologique de certaines approches de la littérature économique consacrée à l'innovation. Ces conceptions tendent à minimiser le potentiel d'innovation non technologique effectué par ces services. Les changements actuels visant le « renouveau du service public » sont liés à l'évolution de la notion de service public jusqu'alors dirigée vers l'aspect performance technologique du service public. La réflexion récente sur les services publics remet en cause certaines activités de ces services. Le décalage entre l'image « technologique » du service public comme référent et l'évolution de l'activité du service public contribue à la reconsidération du service public et de sa mission. Selon A. David (1997), ce décalage constitue une des trois crises de la modernisation du service public. Dans une étude des étapes de la réforme de la RATP, il définit trois sortes de crises, une crise culturelle et politique (constituée par le mauvais fonctionnement de l'organisation de l'entreprise et des procédures trop bureaucratiques), une crise stratégique (l'entreprise ne serait pas pilotée), et une crise de l'action définie par la contradiction entre les activités de l'entreprise, ici la RATP et ses missions : *« il existait jusqu'aux années quatre-vingt une certaine cohérence entre une vision équipementière, émancipatrice du rôle de l'Etat et la prédominance de la technique comme référence et comme source de mobilisation [...] Si cette cohérence pose aujourd'hui problème, alors il faut trouver une alternative au progrès technologique comme source de mobilisation. Mais cette mobilisation est plus facile à énoncer qu'à réaliser »*. Cette préoccupation se retrouve dans d'autres services publics : *« Comme l'absence de défi technologique, économique ou scientifique rend moins pertinent le recours aux valeurs fondamentales qu'ont été pour EDF la science, le progrès ou le développement, la mobilisation doit puiser ses ressources dans un autre registre. Mais lequel ? »* (S. Trinh et M. Wieviorka, 1989, p. 208). Cela se traduit dans la littérature économique par un renouveau des analyses de l'innovation. Les approches organisationnelles s'intéressent aux aspects non technologiques et en l'occurrence, aux innovations organisationnelles qui leur sont liées. Ces approches accompagnent le mouvement de modernisation des services publics et se préoccupent des moyens d'améliorer le fonctionnement de ces activités. Ces travaux sont liés à la réflexion portant sur l'adéquation entre les missions actuelles du service public et l'introduction d'un environnement plus concurrentiel. Nous pouvons donc penser qu'il y a un lien entre la focalisation des travaux sur les innovations technologiques, puis la modification des préoccupations vers les innovations non technologiques, avec l'évolution du référent « service public ».

2.2. Le caractère public et le processus d'innovation

Le caractère public modifie certaines modalités de la relation de service (2.2.1.). Il transforme la problématique de l'innovation à différents niveaux de la prestation (choix stratégique en amont, définition des modalités de la prestation, prestation effective) (2.2.2.).

2.2.1. La relation de service public

Nous avons exposé l'importance de la relation de service en tant que moment de coordination entre prestataire et usager. Cette coordination, qui peut aboutir à la coproduction d'innovation, associe différents types d'acteurs. Ces acteurs interviennent directement ou indirectement sur la relation de service. Ils peuvent donc avoir une influence sur les innovations créées pendant et autour de la relation de service. Cette influence dépend des moyens d'intervention dont ils disposent ainsi que des rapports de force existants.

Selon les prestations de service, le nombre d'acteurs varie. Il existe des situations dans lesquelles la prestation de service est réduite au destinataire du service (ex : distributeur automatique). Le nombre d'acteurs peut, au contraire, être supérieur à deux, notamment lorsque le service nécessite un rôle d'intermédiation. La particularité de la relation de service public est sans doute l'intervention possible, directe ou indirecte, de l'Etat dans la relation de service public, ou, à travers lui et en son nom, de toutes autres institutions de régulation. Bien entendu, l'Etat intervient également sur des prestations de service du secteur privé, mais cette intervention est plus fréquente et plus directe dans le cas des services publics. En fonction de cette particularité, nous avons représenté graphiquement la relation de service public, sur la base de la représentation graphique du « triangle des services » mise au point par J. Gadrey (cf. figure 1).

Nous qualifions cette représentation de « losange des services publics »¹⁶ (cf. figure 2). Dans ce graphique, figurent deux types de flèches. Les flèches pleines décrivent les relations directes entre les acteurs et la « réalité » du service. Les flèches en pointillés décrivent les relations moins directes entre les acteurs, qui influencent néanmoins la relation de service.

¹⁶ Pour faciliter le repérage, les références à la figure 2 seront inscrites en gras dans le texte.

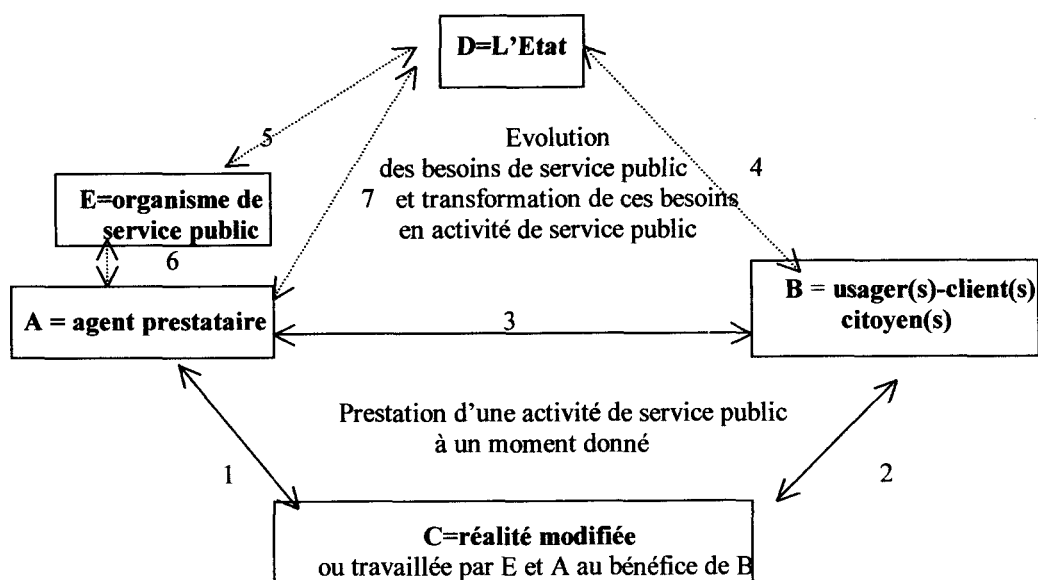


Figure 2 : Le « losange » des services publics.
Source : figure inspirée du « triangle des services » de J. Gadrey (1996a)

Comme dans la représentation du triangle des service, nous retrouvons l'agent prestataire de service (A) et le destinataire (B). Pendant la relation de service public, l'agent prestataire (A) représente « l'organisme prestataire » (E). Une des fonctions des services publics est de représenter l'Etat (D) (les pouvoirs publics). Selon l'activité de service public, les prestations à caractère public sont plus ou moins étendues. Exposons les modes de participation de ces différents acteurs au service public.

A. L'agent prestataire

Le développement actuel de la reconnaissance et de la participation du client a des conséquences sur le travail de l'agent prestataire (cf. **figure 2, point A**). Notamment, elle remet en cause la nature du rapport de force auparavant favorable à l'agent en tant que représentant de l'Etat (cf. **figure 2, relation 7**). Cet agent est investi des missions de l'organisme de service public (cf. **figure 2, relation 6**). Pour poursuivre ces missions, il est doté d'une certaine autonomie d'action (issue de la marge entre le travail prescrit et le travail réel). Les agents sont « *chargés en permanence d'apprécier la situation de l'utilisateur particulier et d'interpréter la réglementation pour trouver une réponse adaptée* » (P. Strobel, 1994, p. 52). Au cours de la relation de service public, il arrive que des solutions innovantes soient inventées pour répondre à la particularité de la situation de l'utilisateur. L'évolution actuelle entraîne la transformation de ces relations de travail, ainsi que l'accroissement des responsabilités des agents à tous niveaux (extension et variété des registres de compétences).

Qualifier l'usager de client valorise la profession, en évoquant la possibilité d'une relation approfondie, durable et moins anonyme avec l'usager. On assiste ainsi à une « *réévaluation conjointe de l'usager [...] et de l'agent de base du service public, porteuses de réelles transformations opérationnelles* ». Les modifications de la modernisation se font aussi d'en bas, dans la confrontation quotidienne entre usagers et agents (P. Strobel, 1994, p. 43). D'ailleurs, selon C. Grémion (1996, p. 386) « *moderniser l'administration, c'est bien souvent déplacer la gestion des difficultés de l'action au niveau de sa cellule de base* ». Dans le cas des services publics administratifs, elle se traduit par « *l'élargissement de la zone de contact avec l'organisation administrative* » (P. Strobel, 1994, p. 51), avec la multiplication des points d'accueil, l'extension des horaires d'ouverture, l'accès facilité aux dossiers, etc.

Dans les services publics, la relation de service ne se limite pas toujours à la prestation effective du service. Certains usagers cherchent à obtenir des conversations ou des « rapports affectifs ». Nous pouvons assimiler ce genre de prestation à une production de cohésion sociale. Selon E. Langeard et P. Eiglier (1994, p. 94) les services marchands (banque, poste, boulangerie) « *ont une logique économique mais servent aussi de substituts à des relations qui se sont distendues ou qui n'existent plus au sein de communautés religieuses, culturelles ou sportives* ». Beaucoup de services de proximité répondent à ce besoin de connexion sociale. L'innovation porte aussi parfois sur cette caractéristique de la prestation.

Le travail de l'agent peut aussi se trouver en contradiction avec d'autres intérêts. En effet, l'agent doit faire correspondre, au cours de son intervention, les missions de service public avec la culture de l'entreprise à laquelle il appartient. Les logiques d'entreprise peuvent différer de celles à la base des missions de service public. Lorsque le service public est marchand, cette différence de logique est encore plus problématique. Ces agents sont ainsi confrontés à la transformation de leur métier. Celle-ci induit des changements, plus ou moins négociés et formalisés, dans les règles de travail. En ce sens, les règles de travail constituent un indicateur de l'évolution des valeurs de l'entreprise. Par exemple, la réforme de juillet 1990 à La Poste intègre implicitement des changements de valeur de l'entreprise (relativement au statut des postiers ou au service public). Cette réforme constitue en elle-même une innovation à la fois organisationnelle et « sociale » (J. Barreau, 1997, 2000) dans la

manière de négocier les changements. Cette réforme a introduit des tensions sur le terrain, en fonction de la conception que les agents ont du service public (cf. le métier de facteur¹⁷).

B. Le destinataire du service public : des identités particulières

L'une des caractéristiques des prestations de service est la participation particulière du destinataire du service (**figure 2, point B**). *« L'usager est toujours présent, directement ou indirectement, dans l'accomplissement de l'opération de service et y intervient autrement que dans la production de biens, soit pour exprimer tel ou tel souhait particulier, soit pour participer directement à la prestation. La liaison directe entre prestataire et usager est une caractéristique élémentaire de toute activité de service »* (J.-C. Delaunay et J. Gadrey, 1987, p. 253). Selon l'organisme prestataire, le destinataire du service possède une « identité » particulière. Dans le cas des services publics, plusieurs termes sont utilisés pour le qualifier : usager, assujetti, ayant-droit, client. Ils sont parfois employés de manière indifférente. Pourtant, leur utilisation n'est pas anodine. Elle sous-tend l'existence de différents modes d'interaction et de rapport de force. Le destinataire du service public peut intervenir au cours de la relation de service au nom de logiques différentes. Nous le désignons de ce fait par l'expression « usager(s)-client(s)-citoyen(s) ». Cette dénomination peut s'écrire au singulier ou au pluriel étant donné que la prestation de service peut être individuelle ou collective, et que les destinataires peuvent eux-mêmes intervenir sur la prestation de façon individuelle ou collective.

Ces dénominations ont évolué au cours du temps. Le terme « usager des services publics » n'est apparu et n'est reconnu que dans la première moitié du XX^{ème} siècle. C'est une décision du droit administratif qui a consacré le mot d'usager en établissant le droit de celui-ci à mettre en cause les « *actes concernant un service public* » (conseil d'Etat, 21 décembre 1906). Dans les faits, selon C. Quin (1997), les usagers constituent essentiellement l'ensemble des particuliers avec lesquels les services publics sont appelés à entrer en relation. Selon les époques et les évolutions politiques, certaines « étiquettes » du destinataire du service public sont privilégiées par rapport à d'autres. On assiste actuellement à la transformation de la manière de considérer le destinataire du service public. De simple « usager » du service public, il tend à devenir un véritable « client ». Cette idée est récurrente

¹⁷ M. Cartier (2003) s'est intéressée à la transformation des conditions de travail et à la déstabilisation de l'identité professionnelle des facteurs.

dans la plupart des discours sur les services publics, en particulier en France, ainsi que dans de nombreux travaux économiques (B. De Quatrebarbes, 1996). Cette reconsidération de l'utilisateur exprime, selon les auteurs, tantôt la capacité de l'utilisateur à intervenir sur la régulation des services publics, tantôt la prise en compte progressive par les services publics des préférences multiples et individuelles de la population, ce qui contribue à privilégier les relations marchandes.

L'évolution de la participation de l'utilisateur repose, selon certains auteurs, sur sa capacité à influencer la régulation des services publics. Par cette participation, on peut supposer que les utilisateurs puissent, de façon indirecte, conditionner les trajectoires d'innovation des services publics. Il faut cependant distinguer les différentes catégories d'utilisateurs. Lors des négociations ayant pour objet la mise en concurrence de certains services publics, et en particulier les services publics marchands en réseau, les grands utilisateurs professionnels ont souvent eu un rôle plus actif que les utilisateurs ordinaires, dans la mesure où ils sont mieux organisés, ce qui leur confère plus de pouvoir dans les processus de décision (E. Brenac, 1997). Selon P. Warin (1997), les utilisateurs seraient au centre des processus de modernisation visant à adapter l'intervention publique à de nouvelles données financières, économiques et réglementaires. La transformation des rapports aux utilisateurs peut être interprétée comme une modalité de conversion de la société française vers un modèle de société libérale plutôt qu'un simple prétexte pour réorganiser les règles de la fonction publique. Cette considération nouvelle de l'utilisateur lui permet de prendre part de façon plus soutenue à la prestation de service public. Plus actif, il influencerait plus facilement le processus d'innovation de ces activités. Bien entendu, sa participation dépend des situations rencontrées ainsi que de nombreux autres paramètres (notamment la nature du service public). Selon le contexte, le destinataire du service utilisera une étiquette plutôt qu'une autre, autrement dit, un moyen d'intervention plutôt qu'un autre, voire plusieurs moyens en même temps.

Selon P. Warin (1997, p.11), les utilisateurs seraient au cœur de réformes visant à modifier les objectifs, les normes et les pratiques des services publics et des entreprises du secteur public par le biais de deux tendances. La première tendance est la « *juridicisation* » des rapports aux utilisateurs (c'est-à-dire la tendance à constituer les utilisateurs comme sujets de droits). En mettant l'accent sur des principes comme la transparence et la qualité (accessibilité, simplicité, rapidité), elle permettrait d'assouplir les formes de la

bureaucratisation comme mode rationnel d’organisation de l’action publique. La deuxième tendance, la « *clientélisation* » du public portée par la vague néolibérale, s’est formée dans les années quatre-vingt en France. L’avancée des logiques marchandes et commerciales provoquerait dans de nombreux secteurs d’activité un reflux des principes traditionnels de solidarité et d’égalité du service public. Ces logiques renvoient aux deux critiques adressées au service public dans sa forme bureaucratique. Cependant, les usagers en tant que destinataires de « l’intervention publique », constituent « les pivots » de certaines évolutions, rarement les acteurs directs.

Pour d’autres auteurs (tels que E. Brenac (1997), qui s’intéresse au cas des télécommunications), l’idée d’une dynamique de régulation du service public construite autour de l’intérêt des usagers-citoyens doit être écartée. Mais la question de la place de l’usager est au cœur du débat sur les conséquences de la remise en cause du modèle de service public.

La réévaluation de l’usager s’effectue aussi au sein de la relation de service, par l’élargissement des possibilités d’intervention. Ces interventions des destinataires font appel à différentes logiques. Ainsi, selon E. Langeard, P. Eiglier, (1994), à la diversité des identités du consommateur de service correspond une diversité d’institutions (marchandes, paramarchandes et non-marchandes). Dans chacun des cas, l’interface entre le prestataire de service et le destinataire est régi par une « loi » et un moyen d’intervention particulier. Ces auteurs ont mis en évidence cinq identités du consommateur de service (cf. tableau 7). Chaque identité du consommateur correspond ici à des institutions particulières.

L’identité du Consommateur	La « loi » Régissant l’interface	Les formes d’organisation
Sociétaire	La solidarité	Mutualisme-coopération
Adhérent	La coopération semi-marchande	Association-club
Client	L’offre et la demande	Marché
Usager	La bureaucratie égalitaire semi-marchande	Service public
Assujetti	La coercition	Pouvoir public

Tableau 7 : La diversité des identités du consommateur et des institutions.
Source : E. Langeard, P. Eiglier, 1994, p. 90.

L’identité d’assujetti est plutôt caractéristique des administrations, les usagers, des services publics en général, etc. Ainsi, le potentiel de participation du destinataire du service est assez lié, comme on l’a précédemment montré, à la nature de la prestation publique. E.

Langeard et P. Eiglier (1994, p. 89) soulignent le fait que les « signes » émis lors de la relation de service évoluent lorsque la loi régissant l'interface est remise en question. Actuellement, *« l'identité d'assujetti et d'usager est rejetée, le client veut être reconnu, l'identité d'adhérent est mise en avant avec un certain succès alors que le sociétariat se dilue. »*. Selon ces auteurs, la réponse la plus adaptée des entreprises à ces évolutions passe par la gestion de la relation de service, qui constitue *« une composante essentielle d'une orientation client »* en donnant *« la priorité aux éléments constitutifs de la satisfaction. »*.

Cependant, si, dans ce tableau, l'identité d'assujetti associé au cas de l'administration correspond assez bien à la loi correspondante, il nous semble que dans de nombreux services publics, « l'usager » utilise différentes lois (et identités) pour intervenir sur la relation de service. On assiste actuellement, à une volonté, de la part de certains acteurs, et notamment de l'usager, de faire évoluer l'interface vers d'autres modes d'interactions, voire d'utiliser plusieurs modes d'interactions en même temps. Les identités des consommateurs de service public ne sont donc pas au départ aussi bien segmentées en fonction de la loi qui les régissent. La relation de service des services publics marchands est complexe dès l'origine étant donné que selon les prestations, ou selon le type d'usager (professionnel ou individuel), c'est une identité différente du destinataire du service qui est utilisée. L'ensemble des moyens d'intervention peut être employé par les destinataires du service public pour obtenir la prestation qu'ils souhaitent. « L'usager » du service public peut prendre part directement pour préciser sa demande en fonction de ses besoins, énoncer ses réclamations personnelles, intervenir en qualité de véritable client, mais il peut aussi influencer les prestations présentes et futures, par d'autres moyens plus indirects.

Selon les circonstances et pour une même prestation; le destinataire du service public a plusieurs possibilités d'intervention. Celles-ci nous intéressent particulièrement car, dans le cadre de la problématique de l'innovation, elles impliquent le fait que les destinataires des services publics ont la possibilité d'influencer les innovations voire les trajectoires d'innovation des services publics, au cours de la relation de service (**cf. figure 2, relation 3**), ou par l'intermédiaire du collectif (**cf. figure 2, relation 4 et 5**), en revendiquant leurs attentes auprès des pouvoirs publics. Lorsque la prestation de service public ne satisfait pas le (ou les) destinataire(s) du service public, ceux-ci ont trois moyens d'action (exit, voice, loyalty, selon les termes de A. Hirschman, 1970) correspondant à des niveaux d'interaction différents. C'est

à travers ces différents moyens d'intervention que le destinataire du service peut agir sur le processus d'innovation du service public.

En choisissant « l'exit » (l'obtention d'un bien identique par la concurrence), les destinataires du service public peuvent pousser le service public à modifier ses défaillances. Cette stratégie n'est cependant pas possible pour tous les services publics. La stratégie de « voice » (revendication), peut être envisagée de manière individuelle mais à souvent davantage de poids utilisée collectivement. La voice individuelle (par remontée d'information ou boîte à idées, cf. **figure 2, relation 3 et 6**) devient parfois un déterminant de l'innovation lorsqu'elle est prise en compte par l'entreprise qui améliore sa prestation ou crée une prestation nouvelle. La voice collective (sous forme d'association de consommateurs, de citoyens, de représentants des usagers dans certains conseils d'administration), est rarement effectuée lors de la relation de service. Elle s'exprime souvent par le biais des gouvernements qui servent de relais aux réclamations des citoyens (cf. **figure 2, relation 4**). Un comportement de « loyalty » (loyauté), correspond plutôt à un client passif ou à une situation où l'exit est difficile. Il paraît moins créateur d'innovations étant donné que l'entreprise n'est pas stimulée. En revanche, il peut faciliter l'introduction d'innovations.

La principale évolution du destinataire du service repose donc sur l'extension de ses possibilités d'intervention sur les services publics marchands, et permet parfois d'influencer, de façon directe ou indirecte, l'innovation de ces activités. La possible coproduction du destinataire du service est confortée par l'existence de relations plus poussées avec certaines catégories « d'usagers ». On distingue notamment « l'usager » professionnel de « l'usager » domestique. Les usagers professionnels, contrairement aux usagers domestiques, ont été considérés dès le début par les services publics comme de véritables clients. La relation de service est mieux personnalisée en fonction des besoins de leurs clients. Cette personnalisation est susceptible d'aboutir à des solutions innovantes.

C. L'organisme prestataire de service

Selon la forme juridique du service public et la nature de son activité, les rapports (cf. **figure 2, relation 5**) qu'entretient l'organisme prestataire de service (cf. **figure 2, point E**) avec l'Etat sont plus ou moins étroits (ex : Contrats de Plan). Dans le cas des services publics marchands en réseau, les prestations de service public ne constituent généralement qu'une

petite partie des prestations proposées. Il faut donc séparer les prestations qui seront peu voire pas du tout influencées par l'action de l'Etat, des autres. Les rapports avec l'Etat et l'étendue des prestations publiques peuvent aussi évoluer dans le temps, notamment sous l'influence des institutions de régulation et des courants économiques privilégiés. Mais d'autres raisons, telles que les découvertes technologiques, et la reconsidération de l'usager les modifient aussi. La situation de chaque service public est de ce fait particulière. Une autre spécificité des activités de services publics est que, contrairement aux entreprises privées, les services publics n'ont pas toujours le choix de leur clientèle, ce qui génère des contraintes de gestion ou d'accueil des différents types de clientèles (**cf. figure 2, relation 3**) qu'il faut concilier avec le besoin de rentabilité.

D. L'Etat

Dans la définition de l'activité de service, la prestation est « *réalisée par un prestataire A à la demande de B* ». B représente l'usager, mais dans le cas des services publics, cette demande peut être initiée par l'Etat (**cf. figure 2, point D**) au nom de la collectivité. Certains types de prestation ne sont réalisés que dans la mesure où l'Etat le recommande, même si c'est l'usager qui en fait la demande (**cf. figure 2, relation 4**). Ainsi, bien qu'il ne soit pas présent « physiquement » au moment de la relation de service, cet acteur intermédiaire influence la relation de service. Il représente la demande sociale ou sociétale qui est effectuée par les usagers du service public. Cependant, certaines des recommandations de l'Etat sont faites en faveur de groupes d'intérêt.

La demande de l'Etat est évidente en ce qui concerne les services publics administratifs. Dans le cas des services publics marchands en réseau, le gouvernement fait appel à ces activités pour réaliser, outre leurs missions de services publics quotidiennes, des missions plus ponctuelles (**cf. figure 2, relation 5**). Ces missions, générales ou ponctuelles, peuvent stimuler l'innovation dans la mesure où les services publics font preuve de créativité dans l'adaptation des prestations offertes ou dans la mise en œuvre de nouvelles prestations de service relatives à ces missions. Par ces possibilités d'intervention, l'Etat devient un déterminant de l'innovation dans les services publics. En effet, selon les époques et les services publics, l'Etat a pu, par ses recommandations et pour répondre aux besoins de la société, influencer les trajectoires d'innovation des services publics.

La littérature économique consacrée à l'innovation oppose traditionnellement deux types de déterminants de l'innovation : le modèle de l'innovation poussée par la science (« science push innovation »), et le modèle de l'innovation tirée par la demande (« demand pull innovation »). Autrement dit, on distingue les facteurs de l'offre (auxquels sont associés des caractéristiques essentiellement technologiques de l'innovation telles que l'incertitude technologique, les opportunités technologiques, les conditions d'appropriabilité (J. Bénard, M. Catin, 1998)), des facteurs de la demande (ce sont alors les opportunités commerciales qui servent d'impulsion à l'innovation). C. Belleflamme et al (1986) ont ajouté aux déterminants « science push » et « demand pull », des déterminants institutionnels. Par ce terme, ils entendent toute une « *gamme de stimuli et des contraintes d'« au-delà du marché » auxquels la firme doit ou peut réagir* ». Les modèles science push et demand pull ont fait l'objet de critiques. En particulier, ils ne permettent pas de rendre compte de la diversité du processus d'innovation. Dans le cas des facteurs de demande, c'est le caractère tautologique de l'argumentation qui est dénoncé, dans la mesure où ne seront développées que les innovations pour lesquelles l'entrepreneur anticipe un besoin ainsi qu'une possibilité de profit. En ce qui concerne les services publics, nous pouvons insister sur le poids des déterminants institutionnels, (c'est-à-dire l'influence des institutions nationales, européennes et internationales et de l'Etat) sur certains choix en matière d'innovation, tels que la mise en place de grands projets scientifiques et technologiques. Par ailleurs, la demande en services publics peut venir stimuler l'innovation non seulement pour produire les prestations civiques mais aussi pour les concilier avec les autres prestations.

2.2.2. Les différents niveaux d'application du caractère public.

Au sein du service public, le caractère public du service influence les prestations de service à différents moments de la prestation : lors des choix stratégiques globaux de l'entreprise (A.), au moment de la mise en place des modalités des prestations (B.) et pendant la relation de service effective (C.).

A. Les choix stratégiques et le caractère public

En matière d'innovation, les choix stratégiques peuvent être modifiés par le caractère public des services publics. Les effets de ce caractère public sur la problématique de l'innovation s'établissent notamment à travers la question du risque, de l'appropriation et de

la diffusion de l'innovation. Ces questions semblent parfois moins stratégiques pour la survie de l'entreprise, notamment lorsque les questions financières sont moins cruciales pour l'entreprise. Ces questions relatives à la préparation et à la pérennité de l'innovation, sont plus complexes dans le cas des services publics marchands en réseau.

La question du risque attaché à l'innovation : Le développement de certaines innovations suppose la prise d'un risque par l'entrepreneur. Pour que l'innovation soit rentable, son retour sur investissement doit au moins être réalisé. Dans le domaine public, ce risque semble en partie limité dans la mesure où les financements sont publics. Or, de nombreux services publics, sont peu, voire pas du tout, subventionnés par l'Etat. Cependant, dans l'histoire de ces entreprises, l'Etat actionnaire a pu être considéré comme un filet de sécurité induisant des logiques dépensières. Le problème du risque relatif à l'innovation conserve toute son importance. Plus encore, pour le cas des services publics, les risques liés à l'innovation prennent une autre envergure. Nous pouvons relever plusieurs types de risque.

- ***Les risques liés à l'envergure de l'entreprise.*** Les services publics marchands en réseau sont souvent des entreprises de grande taille. Cette spécificité peut être à l'origine d'un risque supplémentaire au niveau de l'innovation ou au contraire avoir un effet bénéfique dans le développement des projets. Tout dépend de l'impact de l'innovation envisagée et du poids de cette innovation dans l'entreprise.

S'il s'agit d'une innovation incrémentale ou locale, la taille de l'entreprise réduit le risque associé à cette innovation dans la mesure où, si l'innovation est mal acceptée une fois mise en place, ou si elle ne trouve pas les débouchés attendus, l'investissement réalisé pour cette innovation sera amorti en tout ou partie par le reste de l'activité de l'entreprise. De plus, dans une grande entreprise dans laquelle il n'existe pas de procédures particulières ou de schéma régulier dans l'acceptation et la mise en place des projets, il est plus fréquent que des projets risqués soient acceptés alors qu'ils ne le seraient pas dans une entreprise possédant des règles d'acceptation de projet plus stricte. Dans ce cas, la taille de l'entreprise et les marges de liberté permises par cette organisation sont à l'origine de cette prise de risque.

S'il s'agit d'innovations relatives à des projets de grande envergure, le risque est augmenté par la taille de l'entreprise. Par exemple, pour l'introduction d'innovation concernant l'équipement de l'ensemble de l'entreprise (les logiciels et le matériel

informatique), le choix de la technologie adoptée ou de l'innovation mise en œuvre sera déterminant pour le fonctionnement et la productivité future de l'entreprise. Le risque lié à l'innovation peut mettre en jeu la pérennité de l'entreprise. Le choix de l'innovation porte non seulement sur la forme de l'innovation mais aussi sur sa trajectoire d'évolution future (est-ce que le standard adopté sera le plus efficient, est-ce que l'innovation ne va pas aboutir à des lock-in, est-ce que la technologie ne va pas être dépassée ?). L'impossible retour en arrière (due notamment à l'ampleur des investissements) augmente le risque attaché à l'innovation.

- **Les risques sociaux.** Dans le domaine public, les conséquences du choix d'une innovation ne s'arrêtent pas toujours à l'entreprise. La situation de monopole de certains services publics augmente les risques sociaux liés à l'introduction d'une innovation (les conséquences sur l'ensemble d'une collectivité). Lorsque le service public a une clientèle captive, les choix de cette entreprise en matière d'innovation, avec les risques d'irréversibilité technologique que cela comporte, peuvent conditionner le bien-être économique et social de la population. Pour une fonctionnalité de service, la technologie employée, la trajectoire d'innovation choisie, la façon de délivrer le service, peuvent avoir des impacts sur la qualité ou l'efficacité du service, qui à son tour, influence la qualité de vie de la société. Cependant, pour l'entreprise, la constitution d'un monopole, rendant la demande captive, permet de mieux prévoir la demande future et diminue les risques liés à la mise en place du réseau (les risques d'investissement voire d'innovation sont plus limités).

La question de l'appropriation de l'innovation : L'innovation donne un certain monopole à l'entreprise au sens où elle permet de capter une clientèle jusqu'à ce que l'innovation soit imitée ou améliorée par une entreprise concurrente. Les profits futurs de l'entreprise dépendent de cette appropriation de l'innovation. Pour les services publics, cette question se pose différemment. Selon L. Soete et M. Miozzo (1990), l'appropriation de l'innovation dans le cas des services publics et sociaux est non permise. L'innovation relèverait du domaine public. Il faut cependant distinguer plusieurs cas de figure.

L'Etat a considéré à certaines époques, notamment après la seconde guerre mondiale, que les services publics devaient en partie servir à favoriser l'innovation afin d'aider le pays à se reconstruire. Cette stratégie réside dans la diffusion de l'innovation auprès des firmes nationales. L'appropriation des innovations par le biais de brevets ou d'autres moyens, serait donc en contradiction avec cette stratégie, dans la mesure où « *en imposant ces droits*

exclusifs, le brevet restreint de fait l'usage de la connaissance et son exploitation par ceux qui en auraient éventuellement bénéficié si cette connaissance avait été libre » (D. Foray, 2000, p. 85-86). Cependant, il est nécessaire de protéger ces innovations par rapport à la concurrence internationale. La stratégie de l'Etat après la seconde guerre mondiale a donc aussi consisté à dynamiser la recherche dans le but de développer des techniques et construire les grands réseaux de service public notamment avant les pays limitrophes. C'est à cette époque que l'Etat a lancé des grands programmes, notamment de développement technologique, afin d'ouvrir de nouveaux marchés (ex : espace) et favoriser la compétitivité de ses entreprises nationales (ex : aéronautique, télécommunications). La recherche issue du secteur public est alors assimilée au système de recherche publique. Les connaissances publiques produites sont mises à la disposition des entreprises privées plus ou moins gratuitement. Le fait que les services publics aient collaboré avec les entreprises privées notamment pendant l'après-guerre, a pu développer la diffusion du savoir-faire et des innovations, et concourir à la croissance de ces entreprises. Les services publics ont contribué à la diffusion de l'innovation pas forcément en tant que bien public, mais en coopérant et en développant des partenariats avec les entreprises.

Dans la mesure où une certaine partie de la clientèle des services publics est captive (services publics non concurrencés ou monopoles), le débouché de l'innovation (si elle est acceptée) est assuré. Lorsque le service public est en situation de monopole, il peut être moins nécessaire de protéger l'innovation. En revanche, pour les services publics concurrencés, la question de l'appropriation de l'innovation a la même place que dans le cas des entreprises privées.

B. Le moment du choix des modalités d'une prestation et de la transformation d'une innovation en prestation de service

Le choix d'une trajectoire d'innovation ou du cadre d'application d'une innovation se pose lors de la définition des modalités des prestations de service. Les dirigeants des services publics décident de l'étendue publique à donner aux prestations potentiellement publiques. Ils ont un pouvoir discrétionnaire dans la mise en œuvre des missions de service public. Ils choisissent le périmètre des zones à desservir, le contour des catégories d'utilisateurs à favoriser, les prestations de base. Or, les modalités de la prestation influencent le domaine public. Elles concernent les cibles de clientèle (réserver la prestation à une clientèle solvable et rentable, ou

l'étendre au grand public constitué d'usagers moins « intéressants », notamment en termes de pouvoir d'achat) ; le prix (le prix étant un facteur de discrimination, faut-il rendre le service accessible à tous les usagers ou augmenter les marges par un prix plus élevé ?) ; l'étendue géographique de la prestation (Faut-il étendre la nouvelle prestation aux zones non rentables ?). L'ensemble de ces modalités se répercutent sur l'image de l'entreprise, sur la gestion et l'organisation et le mode de prestation du service. Ainsi, lors de la mise en place de l'innovation, les dirigeants des services publics sont confrontés au choix de considérer leurs prestations comme un véritable service privé, en privilégiant les créneaux rentables, ou d'étendre leur activité à l'ensemble des usagers, même si ces prestations deviennent moins rentables (et de bénéficier, en contrepartie des avantages liées à une image de « service public »). Les dirigeants de La Poste ont par exemple choisi d'étendre certaines de ces nouvelles prestations Internet à l'ensemble des usagers-domestiques plutôt que de les réserver aux usagers-professionnels.

C. Le moment de la prestation de service

Il est possible que le caractère public ne prenne forme qu'au moment de la prestation effective du service en fonction de la catégorie d'utilisateur qui se présente, ou de la situation rencontrée. Le caractère public est alors obtenu en modifiant ou en ajoutant certaines modalités à la prestation. Il peut s'agir de prescrire un tarif particulier en fonction de la situation des usagers (de leur âge, de leur situation familiale, de leur situation financière). Dans ce cas, les situations sont définies avant la prestation. Mais le caractère civique ou social peut aussi consister en la prestation de conseils, de formation ou d'aide aux personnes en difficulté. Dans ce contexte, l'agent prestataire a un rôle important car c'est lui qui évalue la situation. Ainsi, une prestation de service peut contenir des modalités de prestation « marchandes » et d'autres non marchandes. On peut remarquer que si ce genre d'aide se retrouve dans pratiquement tous les services publics, il arrive que des services privés le développent.

La cohabitation entre cette sphère marchande et la sphère civique est un enjeu pour la pérennité du service public. Cet enjeu met en évidence l'importance de la relation de service. C'est ici qu'intervient la capacité de l'agent prestataire à évaluer, au cours de l'interaction opérationnelle et par la relation sociale, le destinataire du service (souhaite-t-il obtenir une prestation civique ou au contraire, est-ce qu'il s'attend à être considéré comme un véritable

client). Certaines innovations vont permettre la cohabitation entre ces deux mondes. Cette appréciation du caractère public d'une prestation en particulier marchande est difficile à établir. En effet, dans la mesure où certaines décisions relèvent des initiatives des agents en contact avec le public, elles sont moins repérables et sujettes à débat. Certaines de ces aides peuvent être considérées ou non comme relevant de la prestation publique selon l'appréciation de l'observateur (par exemple, le temps consacré à un usager).

Les principales conséquences du caractère serviciel et du caractère public des services publics sur la problématique de l'innovation ont été synthétisées dans le tableau 8.

Caractéristiques servicielles des services publics	Conséquences sur l'innovation
Processus de prestation	- distinction entre innovation de produit, de process et d'organisation difficile - innovations redondantes, appréhension du degré de nouveauté difficile entre innovation, simple différenciation, diversification, place de l'innovation organisationnelle particulière.
Caractère immatériel de la prestation	- imitation de l'innovation facilitée - problème de protection de l'innovation - relation ambiguë vis à vis de la technologie
Notion de temps, d'incertitude	- impact économique de l'innovation difficile à percevoir dans sa globalité - problème d'évaluation des coûts et des prix de l'innovation
Interactivité de la prestation de service	- la production de l'innovation n'a pas un caractère linéaire - la participation du client au processus de production de l'innovation (voire coproduction) est possible et fréquente - la cohabitation entre différents modèles d'organisation de l'innovation est possible - nouvelles formes d'innovation liées à l'interactivité (sur-mesure, ad hoc) - problème d'appropriation de l'innovation
Caractéristiques publiques des services publics	Conséquences sur l'innovation
Acteurs de l'innovation	- poids des déterminants institutionnels de l'innovation plus important - L'Etat utilise parfois le service public comme un instrument de politique industrielle et technologique. Certains choix en matière de trajectoire d'innovation sont orientés par l'Etat (recherche de réussite technologique, de rationalisation économique, introduction du marketing) - certains objectifs contradictoires conduisent à innover
Organisation « bureaucratique »	- freins humains pour certaines innovations - risques relatifs à l'innovation parfois atténués en interne (comme la structure est importante)
Statut public	- imitation/ diffusion de l'innovation parfois facilité - principe de mutabilité prévoit d'intégrer les innovations élaborées à l'extérieur (NTIC...) - principe d'égalité, de désintéressement parfois en décalage avec la réalité du service.
Organisation en réseau souvent national	- risques économiques et sociaux (sociétaux) pour les innovations d'envergure - impact socio-économique de l'innovation important

Tableau 8 : Synthèse des conséquences du caractère serviciel et du caractère public des services publics sur la problématique de l'innovation.

Source : adapté de F. Djellal et F. Gallouj, 2000.

CONCLUSION

L'analyse des spécificités des services publics nous a permis de mettre en évidence certaines particularités de l'innovation dans les services publics marchands en réseau.

La nature particulière des services limite la possibilité de transposition des concepts de l'innovation utilisés et créés dans le cadre des activités industrielles. Contrairement aux biens, on peut difficilement utiliser des spécifications techniques pour décrire les services. L'unité du service est parfois difficile à déterminer d'autant plus que la prestation de service n'est pas un résultat donné mais un acte ou un processus. La question du temps, de la relation de service, deviennent des paramètres importants pour la problématique de l'innovation. La nature du service requiert l'adaptation des outils d'analyse de l'innovation existants voire la conception d'un autre cadre d'analyse plus spécifique aux activités de service.

Le caractère public, se traduit essentiellement dans les services publics marchands en réseau, par une atténuation du critère marchand soit par le contrôle des prix, soit par le contrôle de la distribution, soit par les aménagements effectués dans les relations que l'organisme prestataire entretient avec les usagers. Il entraîne plusieurs implications sur le processus d'innovation notamment en ce qui concerne les risques, la diffusion ou l'appropriation de l'innovation. La contingence de la notion de service public se manifeste aujourd'hui par la transformation de l'utilisateur en véritable client ainsi que par l'atténuation des frontières entre services publics et privés (banalisation des valeurs de service public, augmentation de la concurrence). Ces modifications constituent des catalyseurs pour l'innovation. Ces changements nécessitent la conciliation entre les objectifs de rentabilité et les objectifs civiques, ainsi que des aménagements de l'organisation, ce qui peut aboutir à des innovations. Par ailleurs, le caractère public accentue ou limite certaines modalités de l'innovation issues de la spécificité servicielle. En effet, au sein de la relation de service public, différentes logiques d'action s'affrontent. L'identité des acteurs complexifie ces prestations de service. Le rôle spécifique de l'Etat et des institutions, les différents moyens d'action des destinataires des services publics, ainsi que l'existence d'une composante « demande sociale », modifient certains modes de création de l'innovation. Ces interventions ont des conséquences sur les possibilités de coproduction, de personnalisation des services et influencent le processus et les formes d'innovation dans les services.

CONCLUSION PARTIE 1

L'étude de la littérature économique consacrée à l'innovation a montré que les auteurs s'intéressant à l'innovation dans les services publics, ne tiennent pas suffisamment compte de la complexité des services publics, autrement dit, des implications à la fois du caractère « serviciel » et du caractère « public » de ces activités sur la problématique de l'innovation.

Les études entreprises ne permettent pas de rendre compte de l'ensemble des formes et des processus d'innovation dans les services publics. En effet, la question de l'innovation, lorsqu'elle est abordée, ne l'est que par certains aspects. Nous avons exposé, par exemple, le fait que certains auteurs considèrent, que le développement de l'innovation des services publics s'inscrit essentiellement dans un processus d'adoption d'innovation en provenance de l'extérieur, et en particulier du secteur industriel. D'autres travaux ne concernent que l'analyse de certaines formes particulières de l'innovation : les innovations organisationnelles, les innovations technologiques. Le fait que les services publics soient avant tout des activités de service n'est vraiment exploré qu'à travers la dimension relationnelle de ces activités. Enfin, certaines études qui s'intéressent à la mise en valeur de l'évolution de l'innovation par le biais du concept de « trajectoire d'innovation », ont permis d'améliorer la compréhension des phénomènes d'innovation, mais elles n'analysent que la perspective technologique de l'innovation, et en particulier, en ce qui concerne les services, essentiellement les relations de ces activités avec les technologies matérielles. Ainsi, ces travaux, bien que très utiles à la compréhension du processus et des formes d'innovation dans les services publics, sont insuffisants pour analyser l'ensemble des possibilités d'innovation dans les services publics. Ils sont, en particulier, peu adaptés pour rendre compte des spécificités des activités de service. Par conséquent, les difficultés rencontrées par ces études nous poussent à employer une autre perspective analytique. Par ailleurs, étant donné que ces travaux ne s'intéressent qu'à certains éléments de l'innovation, ils ne peuvent constituer par eux-mêmes des modèles susceptibles de tenir compte de l'ensemble des formes et des « comportements » d'innovation relatifs aux services publics.

Nous avons examiné au cours du second chapitre, les conséquences qu'entraînent la nature des services, ainsi que la particularité publique des services publics sur la problématique de l'innovation. La non prise en compte de ces spécificités explique en partie les difficultés que l'on rencontre pour donner une vision globale de l'innovation dans les

services publics à partir des outils fournis par la littérature économique. Il est donc nécessaire, pour analyser l'ensemble des formes d'innovation dans les services publics, de s'appuyer sur un autre raisonnement et de développer un outil permettant de tenir compte de la nature des services publics, à la fois dans sa dimension servicielle, mais aussi publique, en intégrant les conséquences du caractère public sur l'innovation.

Nous allons tenter d'élaborer, dans notre seconde partie, un modèle analytique en mesure de servir de support à la compréhension de l'ensemble des « formes » d'innovation dans les services publics.

PARTIE 2 : UN MODELE D'ANALYSE DES PRODUITS ET DE L'INNOVATION ET SON APPLICATION A LA POSTE

L'examen de la littérature économique consacrée à l'innovation dans les services publics a permis de mettre en évidence un certain nombre de pistes pour l'analyse des formes d'innovation générées par ces activités. On retiendra, par exemple, les travaux permettant de rendre compte du système technique de production des entreprises ou du poids de la dimension organisationnelle dans le processus d'innovation des services. D'autres travaux améliorent la compréhension des phénomènes d'innovation par la mise en oeuvre de nouveaux concepts, tels que les concepts de trajectoire technologique ou d'innovation sociale. Mais ces travaux ne suffisent pas pour tenir compte de l'ensemble des formes d'innovation et des « trajectoires d'innovation » possibles dans les services publics à caractère industriel et commercial.

Dans le chapitre précédent, nous avons exposé, d'une part, les spécificités de l'innovation dans les services publics relativement aux caractéristiques de l'activité de service, et d'autre part, les impacts de l'environnement public et du statut public sur la problématique de l'innovation. Les particularités de ce type d'activité et leurs conséquences sur l'innovation ont cependant été, jusqu'à présent, abordées essentiellement dans un cadre global. Nous allons maintenant développer une approche plus fine de l'innovation, à partir de l'entité entreprise, ou de la prestation de service, en essayant de prendre en compte l'ensemble des opérations effectuées pour délivrer cette dernière.

Nous allons présenter un modèle analytique permettant de prendre en considération l'ensemble du potentiel d'innovation des organismes de services publics. Ce modèle doit donc permettre d'identifier les différents types d'innovation susceptibles d'être engendrés par les services publics. Il s'agit donc d'élaborer un modèle permettant de recenser toutes les formes d'innovation y compris celles plus spécifiques aux activités de service, qui prennent en compte la dimension relationnelle ou « servicielle » tout en ne négligeant pas la dimension technique. La variété des formes d'innovation produites par les services publics ainsi que les liens existants entre ces innovations seront présentés dans cette partie tout au moins, dans une perspective statique.

Cette seconde partie est constituée de deux chapitres. Nous commencerons (chapitre 3) par présenter un modèle d'analyse du produit du service, puis nous tenterons de l'enrichir afin de rendre compte de la diversité des formes de l'innovation. Il s'agira ensuite d'adapter le modèle aux activités de services publics. Dans un deuxième temps, (chapitre 4), nous utiliserons ce modèle d'analyse du produit, afin de mettre en évidence les différents domaines possibles de l'innovation dans un service public particulier : La Poste.

CHAPITRE 3 : UN MODELE D'ANALYSE DES PRODUITS DANS LES SERVICES PUBLICS

Dans notre première partie, nous avons remarqué que les organisations de service public de type industriel et commercial ou en réseau reposent le plus souvent sur une structure industrielle, liée notamment à une infrastructure de réseau lourde et à une organisation de la production qui s'est développée sur un mode industriel. Par conséquent, une partie importante des innovations mises en œuvre au sein de ces organisations concerne cette structure industrielle. L'économie de l'innovation et du changement technique explique relativement bien les innovations techniques attachées aux supports matériels, nécessaires à la « production » des services. Elle se révèle en revanche insuffisante pour analyser l'ensemble des éléments intervenant dans l'innovation des services publics. En effet, ces innovations relatives aux activités de service ne sont pas seulement matérielles, elles font aussi appel à d'autres dimensions (servicielle, organisationnelle). Il faut donc disposer d'un modèle qui, sans négliger les innovations relatives aux supports matériels des services, puisse tenir compte de toutes les autres formes d'innovation et en particulier des formes d'innovation spécifiques à la nature des activités de service. Ainsi, l'analyse des services publics nécessite l'utilisation d'une autre perspective analytique que celles présentées dans le chapitre précédent.

Certains auteurs se sont intéressés à la manière de décomposer les activités, soit en termes de vecteurs de caractéristiques (J. S. Metcalfe et P. P. Saviotti, 1984 ; B. Zimmermann, 1995, pour les activités industrielles ; F. Gallouj, 1997, pour les activités tertiaires), soit en fonction des différentes opérations de traitement rencontrées dans les services (J. Gadrey, 1991 ; F. Gallouj, 1999). Ce dernier type de décomposition fonctionnelle du produit nous servira de support pour l'analyse des formes d'innovation dans les services publics. Cependant elle n'est pas exempte de limites pour l'étude des activités de service public et de leurs innovations. Dans ce chapitre, il s'agira de formuler ces limites et de tenter de les dépasser.

Ce chapitre est organisé en deux sections. Dans la première section, nous présenterons le modèle analytique de décomposition fonctionnelle du produit, en précisant les différents

modes de lecture et la manière de l'utiliser pour l'étude de l'innovation dans les services. Nous exposerons les limites de ce découpage dans la mise en évidence des innovations et dans la difficulté à prendre en compte les spécificités des activités que nous étudions. Nous tenterons ensuite d'enrichir ce modèle afin d'en dépasser les limites. Cet enrichissement consiste notamment en l'introduction de la perspective organisationnelle dans le modèle analytique du produit et en l'amélioration de la notion de caractéristique. Il s'agira d'adapter ce modèle afin qu'il puisse non seulement décrire plus précisément les différentes opérations constitutives des prestations de service, mais aussi intégrer les modalités plus spécifiques aux services publics. Dans la deuxième section, nous appliquerons le découpage fonctionnel enrichi du service aux prestations de service de La Poste. Nous détaillerons les éléments constitutifs de ces prestations, ainsi que des différentes caractéristiques publiques des prestations. Nous analyserons ensuite les prestations de service de l'entreprise. Nous chercherons à identifier des types de prestations de service en fonction de la spécificité de leur découpage fonctionnel.

1. Un modèle d'analyse du produit

Le modèle que nous allons présenter maintenant cherche à identifier la nature du « produit » du service. Comme nous l'avons montré précédemment, le service relève d'un processus. C'est une succession d'opérations, intégrées dans un type d'organisation particulier, qui se réfère à des protocoles, et qui concerne le mode de coordination spécifique des agents des activités de service : la relation de service. La perspective utilisée pour analyser le service repose par conséquent sur le repérage de la nature des différentes opérations possibles à la base de toute prestation de service. Ce modèle est donc un modèle de décomposition fonctionnelle du service.

Nous allons tout d'abord analyser la façon dont ce modèle est construit, c'est-à-dire identifier « l'unité » de construction employée, et les avantages de cette représentation. Nous examinerons également dans quelle mesure ce modèle rend compte de la nature de la prestation de service (1.1). Nous préciserons ensuite les différentes « lectures » de l'activité étudiée qu'il est possible d'effectuer à partir du modèle d'analyse du produit. Autrement dit, nous montrerons comment utiliser ce modèle à différents niveaux de l'entreprise, et notamment celui du « produit », et celui de l'entreprise envisagée du point de vue de l'ensemble de ses prestations. Nous étudierons pour chaque niveau d'application (la prestation

de service, l'entreprise), la pertinence de l'usage du modèle et nous en exposerons les limites (1.2).

1.1. Le modèle général de décomposition fonctionnelle du produit

A la suite de J. Gadrey (1991), envisageant le service comme une combinaison d'opérations matérielles, informationnelles, méthodologiques et servicielles, F. Gallouj (1999) a présenté une décomposition fonctionnelle améliorée de l'activité de service. Cette analyse s'appuie sur une conception de la prestation de service (que nous avons exposée précédemment), en tant qu'ensemble d'opérations de traitement réalisées par un prestataire pour le compte d'un client, sur un support détenu par ce client et visant à un changement d'état du support, mais n'aboutissant pas à la production d'un bien qui pourrait circuler économiquement, indépendamment du support (P. Hill, 1977, J. Gadrey, 1996).

1.1.1. Le découpage du service en opérations de traitement

Conformément à la définition précédente de la prestation de service, « l'unité » de découpage fonctionnel du service est constituée par les différents types de supports permettant la prestation de service. Trois types de supports ont déjà été évoqués précédemment. Il s'agit :

- des biens ou des systèmes techniques possédés par « B » (le destinataire du service), ou sous son contrôle, et dont le prestataire doit assurer la réparation, le transport, la maintenance ;
- des informations codées, standardisées (incluant la monnaie dans sa forme symbolique), que le prestataire a pour fonction de traiter, transférer ou gérer pour le compte de B ;
- de l'individu lui-même, dans certaines de ses dimensions physiques, intellectuelles, ou de localisation spatiale.

Selon le support envisagé, le service peut être décomposé en trois types d'opérations de traitement ou de fonctions du service. Il s'agit :

- des opérations de logistique et transformation de la matière (M) ;
- des opérations de logistique et de traitement de l'information (I) ;
- des opérations de service de contact ou relationnelles (R).

Dans le modèle de découpage fonctionnel du service, F. Gallouj a introduit, outre les opérations précédemment citées, les opérations ou fonctions de traitement de la connaissance (K). Ces opérations reposent sur le support « connaissance » et consistent en l'élaboration de techniques immatérielles de traitement de la connaissance (méthodes, routines codifiées). Ainsi, toute activité tertiaire « *combine les quatre fonctions (M), (I), (K), (R) « matérielles », « informationnelles », « méthodologiques » et « relationnelles », dans des proportions diverses, variables dans le temps et l'espace* » (F. Gallouj, 1999, p.151).

Chacune de ces opérations possède un contenu technique ou technologique spécifique. Ces techniques sont soit des techniques de transformation matérielle (M), soit des techniques de traitement de l'information (I), soit des techniques de traitement de la connaissance (K). Les opérations de service en contact ont une place un peu spécifique dans la mesure où elles peuvent s'appuyer sur chacune des techniques envisagées. Nous pouvons remarquer que, dans le cas des services, la technologie peut être considérée comme « *un facteur de production externe de caractéristiques de service ou d'usage* ». Elle n'est pas intrinsèque aux services sauf pour certains quasi-biens (par exemple les guichets automatiques). Ainsi, les services, contrairement aux biens, ne sont pas nécessairement incorporés dans des systèmes techniques facilement appropriables. Ils peuvent être incorporés dans des compétences mobilisées directement ou dans une organisation (F. Djellal, F. Gallouj, 2000).

Afin de rendre compte de l'ensemble des constituants de la prestation de service, cette décomposition fonctionnelle est complétée par deux autres éléments :

- L'introduction de fonctions ou caractéristiques de service ou d'usage (S) de la prestation. Il s'agit des caractéristiques qualitatives du service final. Ces caractéristiques sont qualifiées de caractéristiques « externes » du service, par opposition aux fonctions internes de la décomposition fonctionnelle (M,I,R,K). Pour distinguer les caractéristiques ou fonctions d'usage « externes » des composantes fonctionnelles « internes », ces dernières sont notées de la manière suivante : M(S), I(S), K(S), R(S).

- L'intégration des compétences mobilisées (C) afin de fournir les caractéristiques finales ou de service. Ces compétences portent souvent sur les technologies. Il est cependant possible d'envisager leur mobilisation indépendamment de support technique.

Outre sa facilité de « lecture » (figure 3), l'utilisation de cette décomposition fonctionnelle du service a plusieurs avantages d'un point de vue analytique.

- Elle permet de tenir compte de l'une des caractéristiques principales du fonctionnement des activités de services : le fait que la prestation de service est un processus décomposable en différents types d'opérations de traitement.

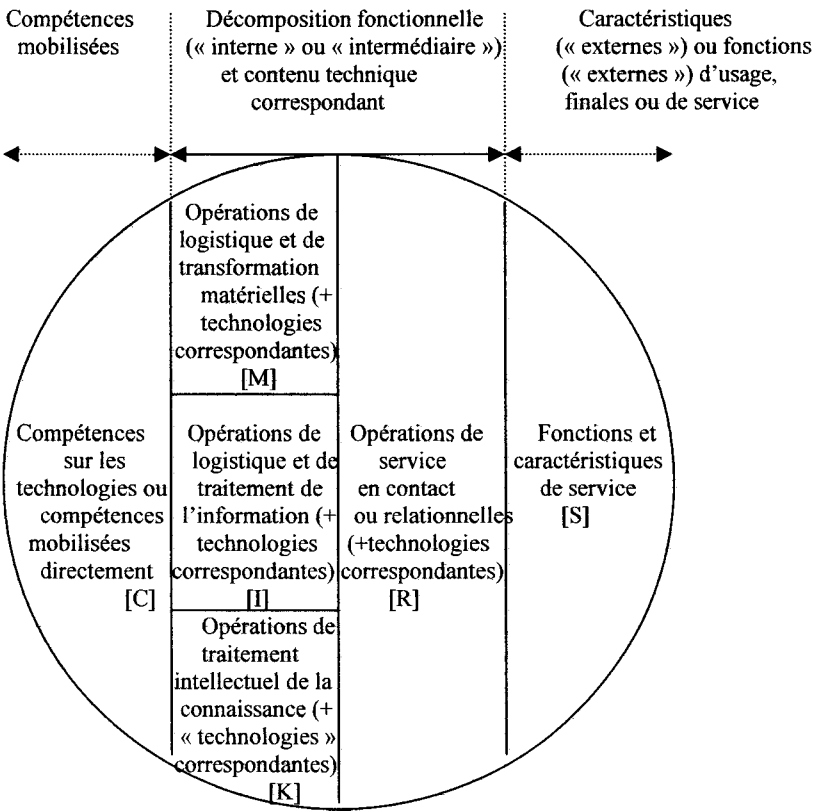


Figure 3 : La décomposition fonctionnelle du service (M, I, K, R) entre les compétences mobilisées (C) et les fonctions de service (S).

Source : F. Gallouj, 1999, p.152.

- Ce modèle a également l'intérêt de rendre compte de l'ensemble des éléments d'une prestation de service quelle que soit leur nature. En effet, en intégrant les compétences mobilisées, cette décomposition permet de rendre compte de prestations contenant des opérations matérielles, informationnelles, relationnelles, ou méthodologiques, qui s'appuient sur les technologies correspondantes, mais aussi de cas « idéaux-typiques » de prestations de service qui ne nécessiteraient aucun recours à la technologie.

- La relation de service, qui est le mode de coordination principal entre le prestataire de service et le client, est intégrée par le biais des opérations en contact. Ces opérations mettent en avant le processus de *servuction* (au sens de P. Eiglier et E. Langeard, 1987) propre aux opérations de service. La coproduction du service, entre ceux qui le produisent et ceux qui le consomment est possible. Elle s'établit pendant ces opérations de contact.

- Ce modèle intègre une représentation du produit des services en termes de caractéristiques finales, d'usage ou de service. Une telle représentation s'inspire du modèle présenté par J. S. Metcalfe et P. P. Saviotti (1984). Nous pouvons remarquer que si l'élargissement de cette notion de caractéristiques finales ou de service aux prestations de service est possible, il nécessite quelques aménagements relatifs à la désignation et l'évaluation de ces caractéristiques en fonction de la nature de l'activité de service. En effet, la difficulté de standardisation du « produit » du service rend parfois difficile la détermination du vecteur des caractéristiques de service. Dans d'autre cas, c'est la nature des services qui restreint la possibilité d'identifier le vecteur des services a priori. Ainsi, selon F. Gallouj, (1997), la désignation des activités de service de type « quasi-bien » (guichets automatiques, ou contrat-type d'assurance) ou « service opérationnel ou manuel de masse » (transports de marchandises, nettoyage) ne pose pas de problème particulier. En effet, les caractéristiques de ces services sont assez bien standardisables. Elles s'appuient sur un cahier des charges relativement précis. En revanche, d'autres types de services posent plus de difficultés. Ainsi, le vecteur des caractéristiques de service concernant les « services informationnels et relationnels de masse » (services bancaires, services postaux), les « assemblages » (hôtellerie, grande distribution) et plus encore les « services intellectuels » (conseil, formation) doit être approché différemment. Dans le cas des services informationnels et relationnels de masse, le vecteur de caractéristiques requiert l'intégration d'« *éléments relatifs à l'efficacité et à l'efficience des différentes composantes de la transaction réalisée* » (F. Gallouj, 1997, p. 31). Les vecteurs de caractéristiques relatifs aux assemblages (de biens, quasi-biens et services) peuvent être approchés de deux façons différentes : la première, qui repose sur une vision globale, revient à identifier ces assemblages par leur fonction principale ; la seconde consiste, dans une perspective plus fine, à définir chaque bien et service par rapport à ses caractéristiques techniques et de services. Enfin, dans le cas des services intellectuels, la désignation des caractéristiques de service est plus délicate car plusieurs choix de définition du vecteur sont possibles. Par exemple, il est possible d'utiliser un vecteur composé d'objectifs contractuels ou conventionnels à atteindre (en retenant une définition des objectifs

ou missions, ou en employant certains termes de l'appel d'offre lancé par le client), ou bien de définir un vecteur correspondant à différentes étapes dans un processus (telles qu'une analyse du besoin en conseil, le choix d'une méthode, etc.), ou encore d'introduire un vecteur de caractéristiques de compétences.

Cette définition des caractéristiques de service peut être affinée par l'identification de caractéristiques de service centrales et périphériques et la prise en compte d'externalités. Il est également possible de distinguer dans ce vecteur les caractéristiques de service médiate et immédiates (F. Gallouj, 1997).

- Cette décomposition fonctionnelle a l'intérêt d'avoir une portée générale. Elle permet de représenter l'ensemble des activités tertiaires dans leur diversité, quelque soit la nature des prestations de service. Ce découpage est en effet adapté à la représentation des services intégrant une forte dimension matérielle et informationnelle, comme les services en télécommunication ou les services de transport, mais aussi à celle des services à fort contenu intellectuel tels que les services de conseil, ou encore les services essentiellement relationnels, tels que les services de proximité.

Nous pouvons dès à présent entrevoir certains des atouts de cette décomposition du service pour rendre compte de l'innovation. Elle permet notamment de repérer la « nature » des éléments constitutifs du service (autrement dit les opérations, compétences, et caractéristiques du service), sur laquelle l'innovation peut porter. Elle constitue un support analytique pour identifier les manières de combiner les éléments constitutifs du service qui peuvent aboutir à de l'innovation.

1.1.2. Les différentes niveaux de lecture de ce modèle

Le découpage fonctionnel que nous venons de présenter peut être utilisé pour analyser l'activité de service à plusieurs niveaux. Il peut d'abord être employé comme schéma d'analyse d'une prestation de service en particulier. Ce schéma représente alors le découpage fonctionnel d'une prestation de service bien précise. Il est cependant possible d'élargir la portée de cette décomposition fonctionnelle en l'utilisant pour la représentation d'une entreprise de service. Le schéma constitue alors le découpage fonctionnel des activités de

service de l'entreprise. Ce sont ces deux perspectives que nous allons successivement présenter.

A. Le découpage fonctionnel d'un service en particulier

La première utilisation possible de ce schéma concerne la représentation d'une prestation de service en particulier. Dans ce cas, la décomposition fonctionnelle du service détaille la nature des opérations de traitement que requiert la prestation de service.

Chaque prestation de service peut potentiellement faire appel à l'ensemble des opérations de traitement considérées. Il est cependant possible qu'une prestation de service ne nécessite qu'une partie de ces opérations de traitement. Par exemple, le dépôt d'une lettre recommandée nécessitera de la part du prestataire, essentiellement des opérations de logistique matérielle (le transport du courrier), mobilisant des technologies associées au traitement du courrier (tri, etc.), mais aussi des opérations de service relationnelles (au moment du dépôt de la lettre recommandée au guichet et lorsque le facteur porte la lettre à son « destinataire »). Ces opérations mobiliseront des compétences relatives aux technologies employées (ex : technologies de logistique matérielle) ou des compétences utilisées directement. Cette prestation de service a pour objectif de répondre aux caractéristiques de service recherchées par le client, autrement dit ici, en premier lieu le transport d'un courrier d'un point à un autre, le retour de l'accusé de réception signé par le destinataire du courrier (s'il s'agit de la lettre recommandée avec accusé de réception) et un certain type de prestation en contact (qui sera effectuée par le guichetier, et jugée par le client). Nous pouvons remarquer que certaines opérations, et en particulier ici les opérations en contact effectuées au guichet, peuvent différer énormément en fonction de la demande du client (par exemple, une demande de conseil, d'aide, modifiera la prestation du guichetier). La réponse apportée par le guichetier peut aussi être légèrement différente, en fonction du guichetier ou dans le temps. Ceci relève de la spécificité « relationnelle » de la prestation de service. Le fait qu'une majorité de prestations de service nécessite la mise en place d'une relation prestataire-client limite la possibilité de standardiser et donc d'identifier deux prestations de service « identiques ». Les différentes opérations mobilisées seront pratiquement les mêmes pour un même service, mais la façon de répondre à la demande du client (notamment d'un point de vue relationnel) et les attentes du client quant à la façon d'offrir le service, différeront sensiblement. Dans le cas de certaines prestations de service, le client participe à la

production du service en mobilisant ses propres compétences en interaction avec celles du prestataire. Il peut s'agir de compétences permettant d'effectuer des opérations de traitement intellectuel de la connaissance, mais cette participation du client à la prestation du service peut concerner toutes les autres opérations. Par exemple, une entreprise de transport de courrier peut demander à son client d'effectuer une partie du tri des lettres ou de l'affranchissement avant de les mettre à disposition du prestataire de service pour la collecte. Dans ce cas, l'étendue de la participation du client est souvent précisée dans le contrat. Elle peut être effectuée moyennant certaines contreparties (par exemple, une diminution de tarif).

Ce modèle de décomposition fonctionnelle permet d'analyser le détail des opérations de service d'une prestation de service à forte composante industrielle ou d'un quasi-bien tout comme une prestation de service relativement immatérielle, à dimension plus « intellectuelle » ou plus relationnelle.

B. Le découpage fonctionnel des prestations de service d'une entreprise

La représentation fonctionnelle du service peut également être utilisée pour mettre en évidence, non plus la nature des opérations de traitement d'une prestation de service en particulier, mais pour étudier la nature des prestations de service d'une entreprise. Il s'agit d'identifier l'ensemble des différentes opérations de traitement effectuées par une entreprise. Elle permet en outre, d'observer si le « produit » de l'entreprise possède certaines spécificités.

Dans une même entreprise, il est possible de distinguer des prestations de service ou des gammes de prestations de service comportant les différents types d'opérations de traitement suivant :

- des opérations de traitement intellectuel de la connaissance telles que les fonctions de conseil. Le prestataire de service utilise alors des méthodes, des routines codifiées ainsi que des techniques immatérielles pour fournir le service ;
- des opérations de traitement d'objets tangibles. Le prestataire de service effectue des opérations permettant de transformer, d'entretenir, de réparer ou de transporter des biens ou des systèmes techniques possédés par le destinataire du service, ou étant sous son contrôle. Ces biens ou systèmes techniques sont nécessaires à la réalisation de la prestation de service ;

- des opérations de traitement, de transfert, ou de gestion relatives à des informations codées, standardisées ;
- des opérations de service en contact ou relationnelles relatives au traitement de la relation avec l'individu lui-même. Ces opérations sont généralement attachées aux autres opérations de traitement étant donné qu'elles concernent l'individu dans certaines de ses dimensions physiques, intellectuelles, ou de localisation spatiale ;
- des opérations de traitement « servicielles ». La production de caractéristiques finales repose sur la mobilisation directe de compétences. Ces opérations sont, dans la réalité, difficilement séparables d'autres opérations de traitement et notamment des opérations de service en contact.

Les prestations de service ou les gammes de prestations de service d'une entreprise constituent généralement des combinaisons de ces types d'opérations de traitement, que ces dernières soient simultanées ou successives. Ce mode de lecture est intéressant pour étudier la nature des entreprises. Il s'agit alors de classer les entreprises en fonction du poids des différents types d'opérations de traitement dans l'ensemble des prestations effectuées par l'entreprise et d'analyser les relations existantes entre ces opérations de traitement.

Cette décomposition fonctionnelle des prestations de service de l'entreprise rencontre cependant quelques difficultés lorsqu'il s'agit de « classer » les opérations de traitement réalisées au sein d'une entreprise, qui est composée de plusieurs métiers différents. En effet, la nature et le poids respectif de ces métiers peuvent compliquer les tentatives de classement. Dans ce cas, la représentation de l'activité de service d'une entreprise peut être envisagée séparément en fonction de chacun de ces différents métiers (exemple : la banque, le courrier dans le cas de La Poste).

Ces deux niveaux de lecture de la décomposition fonctionnelle du service permettront dans les prochains chapitres, d'analyser l'innovation selon deux perspectives : à partir d'une prestation de service donnée (cette perspective étant plus adaptée lorsqu'on cherche à étudier l'innovation portant sur un service particulier), ou à partir de l'entreprise (cette perspective convenant davantage à l'étude de l'innovation relative à plusieurs prestations de service ou une gamme de service de l'entreprise).

1.1.3. Les limites de ce découpage fonctionnel du service

Le découpage fonctionnel du service permet de mettre en évidence les principales composantes du produit dans les activités de service en général, et en particulier dans les services publics. Cependant, l'emploi de cette décomposition fonctionnelle présente plusieurs difficultés pour l'analyse de certaines prestations de service, ou de certaines entreprises de service ou de service public.

Le premier inconvénient concerne l'absence de l'organisation et la mise en cohérence des différentes opérations de traitement. Etant donné que cette décomposition repose sur la séparation entre les différentes opérations de traitement d'une prestation de service, l'organisation nécessaire à la mise en œuvre du service n'apparaît pas directement. L'organisation n'est pas envisagée comme un type d'opération de traitement contribuant à la production du « produit » des services. Or, la dimension organisationnelle est importante dans le processus de production des entreprises. Elle détermine en grande partie leur performance (M. Aoki, 1991 ; C. Ménard, 1995 ; T. Coutrot, 1996).

Dans cette décomposition fonctionnelle, l'organisation est surtout examinée a posteriori lors de la description des combinaisons d'opérations de traitement effectuées, des compétences utilisées et du rôle des acteurs dans la fourniture du service. Ainsi, la nature de la décomposition fonctionnelle du service, telle qu'elle est présentée, permet difficilement de repérer les opérations de type organisationnel.

L'organisation est par nature difficile à délimiter. Le fait que le service soit un processus, ou un « mode d'organisation », la difficulté à désigner l'input et l'output, l'interactivité du service, rendent délicat le repérage des opérations organisationnelles. D'autre part, l'organisation est diffuse. Elle concerne à la fois le mode de coordination entre les agents de l'entreprise, entre les opérations effectuées, entre les agents et les opérations et entre les modules de l'entreprise (par exemple, entre le back-office, le middle-office et le front-office lorsque ceux-ci sont relativement bien délimités). L'organisation conditionne aussi fortement l'interaction entre l'entreprise prestataire et le client, et donc la fourniture de la prestation de service. De plus, le service peut être directement incorporé dans une organisation. Ce caractère « volatile » de l'organisation limite son identification.

Cependant, les opérations organisationnelles ne peuvent être ignorées du fait même du poids de l'organisation associée au service, et cela d'autant plus que l'organisation de la prestation de service et de l'entreprise dans son ensemble, évoluent et font l'objet d'innovation.

Le second « inconvénient » lié à l'emploi direct de ce découpage fonctionnel concerne la validité de son domaine d'application. Etant donné que ce schéma a une portée générale, autrement dit, qu'il a la capacité de s'appliquer à l'ensemble des activités de service d'une économie (ce qui constitue par ailleurs son énorme avantage), il élimine par conséquent d'emblée les spécificités potentielles de chaque activité. Pour pouvoir analyser plus particulièrement les services publics à caractère industriel et commercial, il nous faudra donc spécifier et adapter cette décomposition fonctionnelle au cas de ces activités.

1. 2. L'enrichissement de la représentation fonctionnelle du service

Pour améliorer la capacité du modèle général de décomposition fonctionnelle du service à rendre compte de l'innovation dans les services publics, nous proposons d'enrichir ce découpage à deux niveaux. Nous suggérons en premier lieu d'introduire l'organisation dans le découpage fonctionnel du service (1.2.1.). En second lieu, nous procéderons à l'adaptation du découpage fonctionnel, de manière à pouvoir tenir compte des spécificités des services publics. Cette amélioration porte sur la notion de caractéristique (1.2.2.).

1.2.1. L'organisation et le découpage fonctionnel du service

La décomposition fonctionnelle a été construite, rappelons le, en dissociant les différentes opérations du service en fonction des supports sur lesquels reposent les prestations de service. Ces supports sont les biens matériels, l'information, la connaissance, et le client lui-même. Dans les activités de service (mais c'est également vrai pour les industries), l'organisation possède un statut particulier dans la mesure où, comme nous l'avons déjà précisé, elle est diffuse.

Lorsqu'on envisage la décomposition fonctionnelle d'une prestation de service en particulier, les opérations de traitement organisationnelles ont pour objectif la prestation d'une ou plusieurs caractéristiques finales du service. Elles s'appuient sur des compétences et de

l'ingénierie organisationnelle. Il s'agit par exemple, à La Poste, de la coordination des opérations de back-office nécessaires à la prestation de service, ou, pour une prestation de service relative à l'élaboration d'un contrat colis, de l'aménagement des contrats et des options des contrats existants en fonction des caractéristiques de l'entreprise (nombre de colis expédiés, groupement de colis, délais demandés, horaire, assurance) et du choix de la logistique associée (en termes de logiciels adaptées à l'offre, etc.). Ces opérations organisationnelles se retrouvent dans les prestations financières, pendant lesquelles le conseiller va « organiser », c'est-à-dire articuler les différents produits du client en fonction de ses besoins et de ce qu'il possède déjà. Les prestations du métier courrier nécessitent des opérations organisationnelles s'appuyant sur des capacités d'ingénierie organisationnelle en plus des autres opérations de traitement. Il est aussi possible à ce niveau de lecture, d'identifier l'organisation de la prestation au niveau des modes de mise en « ordre » des différentes opérations de traitement entre elles, qui participe à la réalisation de la prestation de service.

Ainsi, les opérations organisationnelles, combinées aux autres opérations de traitement contribuent à la fourniture du service. Malgré la variété de leurs formes et leur caractère diffus, il est possible de mettre en évidence, par le biais de la décomposition fonctionnelle, les opérations organisationnelles effectuées pour fournir la prestation de service.

La décomposition fonctionnelle du service ne rend pas compte directement de la place de l'organisation dans la prestation de service. Ceci s'explique en partie par la perspective qui a été utilisée pour construire cette décomposition à savoir les supports sur lesquels repose la prestation de service. Ainsi, dans la décomposition fonctionnelle du service, aux opérations de traitement de la prestation, aux compétences et aux caractéristiques finales ou d'usage, nous proposons d'ajouter l'organisation (cf. figure 4). L'organisation s'appuie elle-même, au même titre que les opérations en contact, sur des techniques en provenance d'autres opérations de traitement. Les opérations organisationnelles mobilisent des compétences en particulier en matière d'ingénierie organisationnelle.

Compétences sur les technologies, Compétences d'ingénierie organisationnelle ou Compétences mobilisées directement	Opérations de logistique et de transformation matérielles	Opérations de logistique et de traitement de l'information	Opérations de traitement intellectuel de la connaissance	Opérations de service en contact	Caractéristiques d'usage ou de service
	Opérations organisationnelles				

Figure 4 : L'organisation dans la décomposition fonctionnelle du service

Les opérations organisationnelles reposent sur des méthodes organisationnelles ou des « techniques » organisationnelles (ex : utiliser différentes couleurs pour les conteneurs afin de distinguer les types de courrier). Cependant, on peut remarquer que l'ensemble des opérations de traitement peut utiliser des techniques et des méthodes de traitement de type organisationnel. Les opérations de traitement peuvent donc dépendre les unes des autres.

Nous pouvons nous interroger sur la possibilité d'existence d'opérations organisationnelles, indépendamment des autres éléments (opérations) du découpage fonctionnel. Autrement dit, est-il possible de considérer une prestation de service qui reposerait uniquement sur des opérations organisationnelles et sur les compétences qui leurs sont associées ? Dans la réalité, toute « opération » organisationnelle est accompagnée du traitement d'un support (matériel, informationnel, méthodologique, etc.). Mais, tout comme les opérations relationnelles ou servicielles, il est possible de distinguer analytiquement des prestations de service qui seraient composées uniquement d'opérations organisationnelles.

La prestation de service étant un processus, elle comprend non seulement la relation de service, c'est-à-dire le service en contact, mais aussi la préparation du service avant la relation de service (en amont) et sa mise en place après cette relation (en aval). Le découpage fonctionnel du service doit donc être capable de représenter à la fois, la prestation de service en contact et les opérations de traitement encadrant cette prestation de service. Ce découpage fonctionnel enrichi du service nous permettra de mieux cibler la nature de l'innovation (y compris dans ses dimensions organisationnelles), de mettre en évidence les modalités de l'innovation, qui sont en grande partie liées aux différentes manières de composer ou recomposer les différents composants du service (opérations, compétences et caractéristiques), ou d'enrichir certains de ces composants.

La représentation enrichie du service incluant l'organisation, permet par ailleurs d'indiquer d'autres dimensions organisationnelles de la prestation de service, et d'effectuer des distinctions complémentaires entre les opérations de traitement. Il sera possible par exemple, à partir du découpage fonctionnel, de préciser le « lieu » de réalisation de chaque opération de traitement (opération de back-office ou de front-office) et les liens existants entre ces opérations, ou encore si une opération de traitement d'un service est effectuée seule ou en même temps que d'autres prestations de service.

La dimension organisationnelle et « sociale » peut aussi concerner la gestion du changement. Par exemple, les transformations introduites dans les règles d'incitation, notamment lorsqu'elles sont négociées, pourront participer au processus d'innovation (J. Barreau, 2000). Elles peuvent avoir une influence sur la prestation de service et notamment sur la relation de service entre les agents en contact et les clients.

En fonction de la particularité de la prestation de service que l'on souhaite mettre en valeur, certains niveaux de lecture du découpage fonctionnel (c'est-à-dire le découpage d'une prestation de service donnée, ou le découpage des prestations d'une entreprise) sont plus adaptés que d'autres. Par exemple, le découpage fonctionnel de l'entreprise permet de mieux identifier l'étendue des services dont les opérations de traitement sont majoritairement réalisées « en masse » de celle des services dont les opérations de traitement sont davantage « individualisées ». De manière générale, lorsqu'on étudie l'organisation au niveau du découpage fonctionnel de l'entreprise, le champ de l'organisation analysée est étendu. Il est possible de mettre en évidence les opérations organisationnelles des prestations, mais aussi, d'une part d'identifier la manière dont s'organisent les opérations de traitement de l'entreprise entre elles (leur fonctionnement, leur interdépendance), ou éventuellement les opérations de traitement de l'entreprise au sein d'une même catégorie (par exemple les opérations de traitement informationnelles entre elles) ; et d'autre part, d'explorer l'organisation entre les différents acteurs de la prestation (et notamment la coordination entre les acteurs du back-office et les acteurs du front-office, entre les départements fonctionnels ou entre un établissement et ses filiales). Ainsi, grâce à l'introduction de l'organisation dans la décomposition fonctionnelle du service, d'autres modalités de traitement des prestations de service peuvent être précisées. Les différentes lectures du découpage nous permettront d'améliorer l'analyse de l'innovation, et notamment des modes de production de l'innovation, en rendant possible la focalisation de l'analyse sur une innovation précise relative à une prestation de service donnée, ou au contraire en élargissant l'analyse par exemple d'une innovation de portée plus générale sur la totalité des prestations de l'entreprise.

1.2.2. La spécification du découpage fonctionnel aux services publics

Dans le chapitre précédent, nous avons envisagé un certain nombre de particularités des services publics et leurs conséquences sur la problématique de l'innovation. Nous allons

maintenant adapter la décomposition fonctionnelle de manière à mettre en relief les spécificités des prestations de service public. Cette tentative d'adaptation du modèle de découpage fonctionnel aux services publics est opérée à partir d'un enrichissement non plus du découpage des opérations de traitement, mais d'un enrichissement de la notion de caractéristique de service. Il est en effet possible d'améliorer les caractéristiques finales d'usage du service, incluses dans la décomposition fonctionnelle du service.

Ce second enrichissement repose sur la distinction entre les différents types de caractéristiques de service, afin d'isoler, parmi ces caractéristiques, celles davantage rencontrées dans les services publics. Ces distinctions nous permettront d'analyser l'étendue des dimensions publiques, civiques et sociales de ces services. Elles ont pour objectif de rendre compte, dans les chapitres suivants, des formes d'innovation mises en œuvre dans le but de préserver une certaine qualité de service public au sein d'un univers marchand qui évolue. Il s'agit d'innovations ayant pour objet les caractéristiques publiques, civiques ou sociales ; d'innovations ayant trait à la cohabitation des différents types de caractéristiques, ainsi que d'innovations induites par ces caractéristiques et visant à limiter les contraintes que les services publics rencontrent. Ces contraintes tiennent en grande partie aux contradictions entre un registre marchand (reposant sur des critères de rentabilité : coût, compétitivité) et un registre civique (qui s'appuie sur des critères d'équité qui nécessitent du temps: traitement des personnes, accessibilité et assistance).

Parmi les prestations de service délivrées par une organisation de service public, nous proposons de distinguer plusieurs sortes de prestations différentes :

- Les prestations de l'organisme de service public comprenant uniquement des caractéristiques d'usage ou de service « ordinaires ». Ce type de prestations correspond aux services délivrés également par les services privés. Il concerne la partie de l'activité qui n'est pas soumise aux missions de service public (ex : dans le cas de La Poste, la prestation relative à un envoi de colis, les opérations de banque...).
- Les prestations du service public composées de caractéristiques d'usage de service public. Ce sont ces prestations qui intègrent la mission étatique. Il s'agit généralement de l'ajout, à une prestation ordinaire, de missions de type aménagement du territoire, ou cohésion sociale (ex : collecte et remise de courrier dans les zones non rentables, prix abordable). Nous

pourrions nous interroger sur l'existence, dans les services publics, de prestations composées *uniquement* de caractéristiques publiques. Cette situation semble rare, voire inexistante dans les services publics à caractère industriel et commercial au sens où la délivrance de caractéristiques uniquement publiques est proche d'une situation « non-marchande ». Elle correspond donc davantage aux administrations publiques (ex : attribution de documents administratifs). Cependant, certaines prestations effectuées par des services publics marchands se rapprochent de cette situation lorsqu'elles comportent peu de caractéristiques « ordinaires » et rentables. Par exemple, à La Poste, l'ouverture de comptes à zéro franc permettant aux clients démunis de percevoir leurs prestations (RMI, etc.) sans supporter les frais nécessaires à cette ouverture de compte, relève de cette tendance.

- Les prestations du service public comportant des caractéristiques civiques et sociales. Ces caractéristiques civiques et sociales se traduisent par les formes d'aide à l'accès à la prestation notamment de manière cognitive et physique. Il s'agit par exemple d'une aide au remplissage de documents, du temps supplémentaire passé avec un client en difficultés cognitives. Il est possible de distinguer deux cas de figures : l'ajout de missions civiques et sociales à une prestation de service public (c'est-à-dire comportant des caractéristiques ordinaires et une mission étatique), ou l'ajout de missions civiques et sociales à une prestation ordinaire. Nous pouvons remarquer que cette dernière forme de service n'est pas propre aux services publics, dans la mesure où une entreprise privée peut aussi délivrer des caractéristiques civiques et sociales, soit pour des raisons d'image (société citoyenne), soit par exemple, lorsqu'il s'agit d'entreprises privées délivrant des services sociaux. Ces prestations sont évidemment plus courantes dans les services publics. En outre, dans les services publics marchands, la frontière entre ces deux types de prestations mixtes est floue étant donné d'une part, que les missions étatiques des organismes de service public intègrent souvent un principe de cohésion sociale, et que d'autre part, c'est l'organisme de service public qui interprète les missions étatiques et les traduit en prestations. Certaines caractéristiques civiques et sociales relèvent donc plutôt de caractéristiques de « service public » lorsqu'elles constituent un prolongement des missions étatiques. En outre, certains agents prestataires et certains usagers considèrent que ces caractéristiques civiques et sociales participent de la mission « publique » du service public. Cette représentation est renforcée par le fait que certaines de ces caractéristiques sont institutionnalisées par l'entreprise (ex : agent d'accueil, écrivain public, traducteur).

La fréquence et le degré de fourniture de caractéristiques de service civiques et sociales varient au sein même de la catégorie des services publics marchands en réseau. Par exemple, une entreprise telle que La Poste, qui est aussi constituée d'un réseau humain, en plus d'un réseau physique et informationnel, est davantage amenée à fournir des prestations de service civiques et sociales lors des relations de service, que des services tels que EDF ou GDF, qui ont beaucoup moins de contact avec leurs clients.

Afin d'identifier l'ensemble des spécificités du service public, nous cherchons donc dès à présent, à repérer au sein du découpage fonctionnel, les missions de service public entendues au sens large, c'est-à-dire les missions étatiques, mais aussi civiques ou sociales.

Dans la mesure où, dans les services publics marchands, c'est souvent au moment de la prestation de service, en fonction de la situation de l'utilisateur, que certaines caractéristiques de la prestation vont différer et prendre une dimension de service public, ces spécificités du service public seront repérées surtout au niveau des caractéristiques finales du service. Il est ainsi possible de tenir compte de la « dimension publique » en séparant, dans les fonctions et caractéristiques finales du service, les caractéristiques relatives à la prestation de service ordinaire des caractéristiques relatives à la prestation de service public au sens large. Cette distinction nous permettra de mieux cibler les innovations qui auront pour objectif l'amélioration des fonctions finales de service public, de repérer s'il existe des formes d'innovation plus spécifiques aux services publics, et éventuellement d'identifier à quel support (matériel, informationnel, relationnel, etc.) elles se rattachent.

Nous pouvons encore affiner cette analyse des caractéristiques finales des services publics en introduisant la notion du temps. Dans le chapitre précédent, nous avons rappelé que les effets du « produit » des services peuvent se manifester dans un horizon temporel plus ou moins éloigné. Il est possible, comme le soulignent J. Gadrey et J.-C. Delaunay (1987) de distinguer les résultats médiats d'une prestation de service (résultats dont les effets sont plus espacés dans le temps, ils ne sont perçus que sur le moyen et le long terme) des résultats immédiats de la prestation de service (service en acte). En effet, les prestations de service de santé, par exemple, mais aussi d'éducation, produisent un résultat immédiat (la prestation en acte) et un résultat médiateur (par exemple, la guérison pour le cas de la santé, ou l'enrichissement du capital humain pour le cas de l'éducation). Par conséquent, les résultats de la prestation de service (les caractéristiques recherchées) ne sont pas toujours immédiats.

Ainsi, les résultats immédiats ne suffisent pas toujours à décrire le service. Les résultats médiats sont parfois plus utiles pour qualifier la prestation de service. Nous pouvons d'ailleurs remarquer que, jusqu'à récemment, c'est l'importance de ce caractère médiate des résultats qui caractérisait le « produit » des services publics : *« Jusqu'à une époque récente, la forme marchande aurait été plutôt celle des activités de service où prédominait la caractéristique immédiate des résultats [...]. Inversement, et avec des gradations (du service public commercial au service administratif), des formes de plus en plus détachées du marché auraient fonctionné dans les secteurs de service caractérisés par la présence d'exigences médiate, au-delà du résultat immédiat. »* (J. Gadrey, J.-C. Delaunay, 1987, p. 285). Mais, selon ces auteurs, ces frontières entre caractéristiques médiate et immédiates auraient tendance à être remises en question sous l'effet d'une crise de la rentabilité, ainsi que de la socialisation-globalisation des systèmes d'offre. Si ce caractère médiate des prestations n'est pas une spécificité des prestations de service public (par exemple, les effets d'une prestation de conseil peuvent aussi évoluer dans le temps), il est cependant intéressant de distinguer ces différents types de résultats du service dans la mesure où ils reflètent en partie le caractère « social » de certaines prestations de service. L'évolution du poids des prestations médiate peut être un indicateur de l'évolution prise par la prestation de service.

En fonction des distinctions précédentes, nous avons pu identifier deux sous-ensembles de caractéristiques d'usage de la prestation de service public comme l'illustre la figure 5.

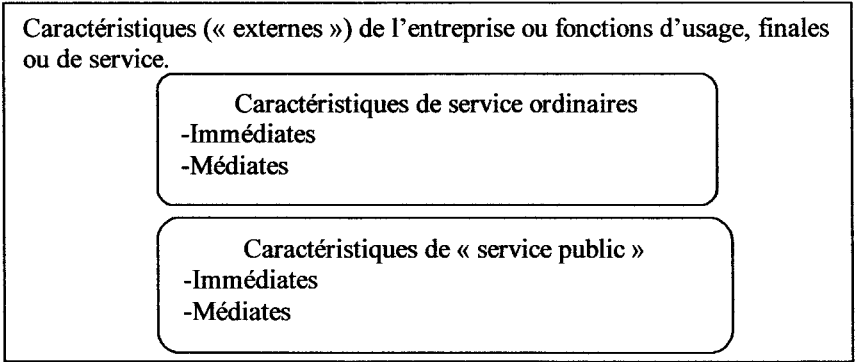


Figure 5 : Décomposition des caractéristiques d'usage du service

Si on applique cette décomposition aux activités de service public, on aboutit alors à une typologie représentée dans le tableau 9.

	Caractéristiques de service ordinaires	Caractéristiques de service public
Caractéristiques immédiates	<u>Prestation</u> : Retrait d'argent <u>Caractéristique associée</u> : obtention de liquidité	<u>Prestation</u> : prestation publique individualisée ou de proximité, ex : service de « banque sociale », conseils, aide aux personnes en difficulté. <u>Caractéristique associée</u> : Aide cognitive, sociale ou financière immédiate
Caractéristiques médiates	<u>Prestation</u> : prestation de conseil à l'entreprise <u>Caractéristique associée</u> : amélioration de la situation de l'entreprise suite à l'application des conseils	<u>Prestation</u> : prestations postales dans une zone non rentable, prestations civiques et sociales aux personnes en difficulté <u>Caractéristique associée</u> : contribution à l'aménagement du territoire et au développement local (zones rurales, quartier urbain) permettant l'intégration économique et sociale des usagers, maintien de cohésion sociale

Tableau 9 : Typologie des caractéristiques externes des services et services publics.

Nous pouvons remarquer que certaines prestations de service ont des effets à la fois de court terme et des effets de plus long terme. Par exemple une campagne de vaccination publique aura des effets presque immédiats sur l'individu mais la diminution voire l'éradication de la maladie sur le territoire prendra davantage de temps.

Les caractéristiques d'usage que nous avons introduites jusqu'ici tiennent compte des usages attendus par les utilisateurs de la prestation de service. Nous pourrions aussi ajouter dans les caractéristiques de la prestation de service, les effets des prestations de service qui sont produits lors des prestations, mais qui ne sont pas désirés par les utilisateurs du service, ni par les prestataires, autrement dit les externalités négatives de la prestation (notamment d'un point de vue marchand). Ces externalités proviennent parfois du traitement de prestations de service public, qui mobilisent le temps des agents prestataires et peuvent générer l'allongement des files d'attente et provoquer le mécontentement de certains clients.

Cette typologie des caractéristiques d'usage du service nous permet d'isoler les opérations de traitement ayant pour objectif l'obtention de caractéristiques publiques, de celles relatives aux caractéristiques plus ordinaires du service. Ces typologies établies, nous pouvons déterminer les objectifs que les innovations ont en termes d'amélioration de caractéristiques de service public ou de caractéristiques ordinaires, ainsi que le rôle joué par l'innovation dans la cohabitation de ces différents types de caractéristiques (cf. chapitre 4).

C'est à partir de ce modèle de décomposition fonctionnelle du service, adapté aux services publics, que nous analyserons les formes d'innovation dans les services publics de

type industriel et commercial. Avant de passer à l'analyse de l'innovation, regardons comment ce modèle enrichi de découpage fonctionnel du service s'applique à La Poste.

2. Le découpage fonctionnel du service appliqué à La Poste

Dans la deuxième partie de ce chapitre, il s'agit d'appliquer les notions précédemment exposées à un cas concret, le service public La Poste. L'objectif est de rendre compte, à l'aide du découpage fonctionnel enrichi du service, des différentes prestations de service de l'entreprise. Il s'agit, d'une part, d'analyser les éléments constitutifs des prestations de l'entreprise, c'est-à-dire les opérations de traitement, les compétences ainsi que les caractéristiques des prestations de service, et d'autre part, d'utiliser le découpage fonctionnel enrichi du service pour décrire certaines des prestations de service de l'entreprise. Avant de mettre en application le découpage fonctionnel du service, nous préciserons quelles sont les spécificités de l'entreprise qui fait l'objet de notre étude de cas. (2.1.). Ce premier point nous aidera, dans les chapitres suivants, à mieux comprendre le contexte de l'innovation, les formes prises par l'innovation, et leurs enjeux. Dans un second point (2.2.), nous analyserons de manière détaillée les prestations de service proposées par l'entreprise.

2.1. Les spécificités du service public La Poste

Les spécificités du service public La Poste proviennent principalement de l'histoire de l'entreprise, qui est liée, d'une part, à l'évolution du droit et des sciences juridiques, et d'autre part, au contexte socio-économique, politique, et technique. Ce contexte a d'ailleurs influencé le statut de l'entreprise ainsi que certaines des décisions prises par l'entreprise jusqu'à aujourd'hui, y compris en matière d'innovation. La mise en évidence des spécificités de cette activité de service est importante dans la mesure où elles conditionnent en partie la problématique de l'innovation.

2.1.1. Les spécificités de l'entreprise liées à son statut

La Poste est devenue depuis le 1^{er} janvier 1991, un exploitant autonome de droit public sous la tutelle du ministère chargé des postes et des télécommunications. En raison de son histoire, cet établissement public, combine des éléments relatifs à l'ancienne administration (par exemple, la majorité des employés conserve le statut de fonctionnaire) dans un

environnement de plus en plus concurrentiel. De plus, cette entreprise a pour objectif d'assurer la pérennité de ses missions en cherchant la plus grande satisfaction des diverses catégories de client au meilleur coût. La confrontation de ces divers éléments, parfois en contradiction (ex : la différence de rémunération des fonctionnaires et des contractuels pour un même métier, la délivrance de missions de service public en même temps que la proposition de produits et services marchands dans le cadre de challenges de vente), provoquent des tensions au sein de l'entreprise. Un des objectifs de l'entreprise est de gérer ces tensions, et cette gestion passe parfois par la recherche de solutions inédites (autrement dit d'innovation) pour les désamorcer.

Le statut public de cette entreprise a des conséquences sur les prestations de service proposées. En effet, par exemple, La Poste n'est pas autorisée à octroyer des prêts à la consommation, et jusqu'à la signature du nouveau contrat de plan (2003-2007), elle ne pouvait pas non plus effectuer des crédits immobiliers sans épargne préalable, étant donné qu'elle n'était pas considérée comme un établissement de crédit. De plus, La Poste n'a pas une maîtrise totale des fonds issus des comptes chèques postaux et de l'épargne, ce qui limite les possibilités de gains (les deux derniers contrats de plan devaient permettre d'améliorer cette maîtrise). Du fait de ces exceptions, il existe des ruptures dans la gamme des prestations de services ou « produits » que cette entreprise propose. Le métier « banque » de cette entreprise est en particulier concerné. La Poste n'est en effet pas une banque comme les autres.

Dans le même temps, elle bénéficie de quasi-monopole sur certains produits tels que les produits réglementés (ex : livret A) et encore pour quelques temps, d'un monopole postal. Les marchés du courrier de plus de 100 grammes et du courrier international sortant sont libérés depuis le 1^{er} janvier 2003 (l'ouverture complète du marché postal de l'Union Européenne étant prévue pour 2009). On peut penser que cet avantage compense en partie les surcoûts liés au service public. En même temps, ces contraintes relatives aux prestations de service autorisées amènent cette entreprise à inventer des prestations de service attractives et originales, par rapport aux « produits » proposés par les banques (dont certains sont créés en partie à partir des produits financiers des autres banques), afin de se différencier de ses concurrents qui n'ont pas ces contraintes.

2.1.2. Les spécificités de l'activité postale de l'entreprise

Les spécificités de cette entreprise de service tiennent aussi à son domaine d'activité. Dès l'origine, cette entreprise, sous l'appellation de « ministère des Postes, Télégraphes et Téléphone », était relative à la fois au domaine des communications et des télécommunications. Aujourd'hui, La Poste comporte encore plusieurs métiers distincts : le métier « courrier », le métier « colis-logistique », (qui est souvent associé au métier courrier) et le métier « service financier » (qui représente les deux tiers de l'activité des bureaux, et environ 23% du chiffre d'affaires consolidé du groupe La Poste). Ces différents métiers, que ce soit les services financiers ou les services courrier colis, s'appuient sur une organisation du système de production des services comprenant un back-office technique et un front-office.

La coexistence de ces métiers trouve une cohérence notamment à travers un réseau de distribution commun. La Poste repose sur un réseau à la fois physique (17000 points de contact), de transport, et un réseau informationnel (l'intégration des NTIC aura par conséquent une place particulière dans ce type d'activité). Mais cette activité repose aussi sur un réseau humain particulièrement important (325 000 postiers) dont beaucoup sont en relation avec le public. Ce réseau est utilisé pour les trois types de métiers (courrier, colis, services financiers).

Ces métiers, bien que distincts, sont réunis lors de certaines prestations de service, ou aboutissent même à des hybridations d'activités. Leur coexistence au niveau du lieu de distribution traditionnel, le bureau de poste, pose cependant des questions, notamment d'organisation. Cette coexistence est à l'origine de la création d'un « département » (le département grand public) qui a comme rôle de résoudre les questions d'organisation et de délivrance de ces activités (exemple de préoccupation : faut-il dédier un guichet aux opérations financières et un autre aux opérations courrier ?). Cette problématique d'organisation est au centre de la recherche d'idées et de solutions qui aboutissent à un certain nombre d'innovations.

2.1.3. Les spécificités des clients

La Poste a pour particularité d'avoir une grande diversité de profils de clientèles et de les faire cohabiter. Il faut distinguer :

- Les clients entreprises ou organisations, pour lesquels La Poste a développé des services plus spécifiques, individualisés et délivrés par des vendeurs spécialisés.
- Les particuliers. Pour ces derniers, on distingue les clients « ordinaires », d'une clientèle particulière (ayant des difficultés physiques, financières, cognitives ou sociales) que La Poste accepte, en raison de sa mission de service public, mais qui ne serait pas forcément acceptée par une entreprise privée (par exemple les personnes exclues du système bancaire traditionnel pour des raisons financières). L'accueil de ces personnes et la gestion de ces comptes génèrent des coûts pour la Poste. Cette spécificité donne lieu à une certaine différenciation des services et à la gestion de tensions.

2.2. Le découpage fonctionnel et les prestations de La Poste

Nous allons, à partir de la décomposition fonctionnelle du service, rendre compte du produit postal. Le découpage fonctionnel est utilisé pour détailler les différents composants des prestations de service de l'entreprise. Pour illustrer ces différents composants, nous nous appuyerons sur des prestations de service courrier : l'envoi d'une lettre suivie et d'une lettre recommandée (2.2.1.). Nous exposerons ensuite l'existence d'interactions entre les différentes prestations de service de l'entreprise (2.2.2.). En fonction des spécificités relevées dans la décomposition fonctionnelle des prestations de service, il est possible d'identifier différents types de prestations de service. Nous présenterons dans un troisième point les particularités des trois principaux types de prestations de l'entreprise (2.2.3.).

2.2.1. Le découpage des prestations de service

Le découpage fonctionnel du produit postal permet de mettre en évidence la nature des opérations de traitement nécessaires à la réalisation de chacune des prestations de service en vue d'obtenir des caractéristiques d'usage précises (A.). Ces caractéristiques d'usage des prestations de service peuvent elles-mêmes être dissociées. Il s'agit de séparer les caractéristiques ordinaires, des caractéristiques de service public. Nous affinerons, dans ce

second point, l'étude des caractéristiques d'usage de service public ainsi que la manière dont l'entreprise répond aux sollicitations civiques et sociales de l'Etat et des clients (B.).

A. Les différentes opérations de traitement

En appliquant le cadre du découpage fonctionnel présenté précédemment, il est possible d'identifier les différentes étapes de la réalisation d'une prestation. La figure suivante (cf. figure 6) présente les différentes opérations de traitement et les compétences mobilisées directement ou les compétences relatives aux différentes opérations de traitement nécessaires à la prestation d'une lettre suivie. Il est possible également d'identifier les caractéristiques d'usage proposées par le prestataire et que le client de la prestation est en droit d'attendre suite au paiement de la prestation.

Dans notre exemple, nous pouvons identifier, parmi les opérations de traitement, des opérations de logistique et de traitement de la matière, qui correspondent essentiellement à la logistique de transport associée à la prestation (collecte du courrier, étapes de flashage, étapes de tri des courriers, transport, distribution). Les opérations de logistique et de traitement de l'information consistent ici essentiellement aux traitements des codes-barres associés aux opérations de flashage des courriers. Ces opérations ont pour objectif de valider l'état du traitement du courrier en entrant le code-barres dans le logiciel de consultation du suivi.

compétences	Opérations de logistique et de transformation matérielles	Opérations de logistique et de traitement de l'information	Opérations de traitement intellectuel de la connaissance	Opérations de service en contact	Caractéristiques d'usage ou de service
- quelques compétences mobilisées directement ex : vente, conseil sur l'existence de ce produit pour résoudre des problèmes-clients (ou placer ce « produit ») - compétences sur les techniques associées aux opérations - compétence en ingénierie organisationnelle	- pose de l'autocollant à code barre (effectuée par le client) pour le suivi - opération de collecte du courrier - flashage du code barre à chaque stade de tri - opération de tri mécanisé - opération de distribution du courrier	- intégration du code barre à la base de données (au dépôt de la lettre, à son arrivée dans le bureau de poste et au retour de la distribution)	- utilisation de techniques permettant de repérer et de traiter ce type de courrier	- au bureau de poste ou auprès des commerciaux (paiement sur compte Ccpro), lors de l'achat de carnet d'autocollants de suivi - prise de temps pour les conseils	- Collecte, Transport et distribution de courrier - traçabilité - délais - consultation par minitel, Internet ou serveur vocal interactif - informations, conseils au guichet sur l'utilisation de la lettre suivie lors de l'achat de carnet d'autocollant de suivi -collecte et remise du courrier y compris dans les zones non rentables (ex : zones rurales)
	Opérations organisationnelles				
	- Organisation des différentes étapes de tri de ce type de courrier suivi - Organisation des différentes opérations de traitement et en particulier entre les opérations de traitement matérielles et informationnelles				

Figure 6 : Le découpage fonctionnel d'une prestation de lettre suivie
Source : Entretiens auprès de la Direction du courrier

Les opérations de traitement intellectuel de la connaissance de cette prestation, sont incluses dans les différentes techniques de tri, de repérage et de traitement de ce type de lettre, inculquées lors de formations aux agents de l'entreprise susceptibles d'avoir à traiter, ou à informer les clients sur ce courrier. Les opérations de traitement organisationnelles attachées à la prestation concernent, par exemple, l'organisation des opérations de tri et de flashage.

Les opérations relationnelles sont délivrées par les agents en contact avec les clients (facteurs, guichetiers ou commerciaux). L'achat de carnets peut faire l'objet d'un traitement relationnel particulier dans la mesure où les entreprises clientes possèdent des comptes avec La Poste. Les clients « entreprises » bénéficient sur ce produit notamment de tarifs préférentiels en fonction de la quantité de carnets achetés ou de promotions. Il s'agit aussi de délivrer des informations et des conseils (sur le produit, sur son utilisation) au guichet de La Poste ou lors des visites des commerciaux chez les entreprises.

Chaque opération de traitement effectuée par les agents s'appuie sur des compétences. Certaines des compétences peuvent être mobilisées directement lors de la prestation en contact, par exemple lors de la vente du service, pour fournir des informations ou des conseils sur ce produit, voire pour délivrer des caractéristiques sociales.

Nous pouvons déjà remarquer que certaines des caractéristiques d'usage présentées dans le tableau ne sont pas forcément recherchées par les clients. Les fonctions d'aide et de conseil, par exemple, sont fournies à la demande du client et à la discrétion de l'agent prestataire lors de la prestation en contact. Ces prestations de service viennent compléter la prestation de service de base. Un certain nombre de ces caractéristiques supplémentaires relèvent des caractéristiques publiques, civiques ou sociales. Nous y reviendrons dans le point suivant.

Nous voyons dès à présent l'intérêt de ce découpage fonctionnel pour l'analyse de l'innovation. Ce découpage fournit une grille de lecture des composants de la prestation. Or chacun de ces composants peuvent faire l'objet ou avoir fait l'objet d'innovation, que ce soit de manière « indépendante » (par exemple, lorsqu'une seule opération de traitement est concernée par l'innovation et que cette innovation n'a pas d'impacts sur les autres opérations

de la prestation) ou « transversale » (lorsque l’innovation nécessite la modification de plusieurs opérations de traitement, voire de l’organisation des prestations de l’entreprise).

B. La nature des caractéristiques d’usage des prestations de service public

Dans la décomposition fonctionnelle du service, il est possible de dissocier, au niveau des caractéristiques d’usage, les caractéristiques de service ordinaires, des caractéristiques de service public. Les caractéristiques de service ordinaires sont constituées de l’ensemble des caractéristiques (tel que la collecte du courrier, son transport, sa traçabilité, les délais engagés, etc.) obtenu par les différentes opérations de traitement et attendu par le client de la prestation. Les caractéristiques de service public (en italique ou en gras figure 7) sont des caractéristiques supplémentaires que l’entreprise effectue dans le cadre des missions de service public étatiques (c’est-à-dire aménagement du territoire, équité) ou des opérations ajoutées à la prestation de service initiale lors de la relation de service pour des raisons civiques ou sociales (difficultés cognitives, physiques ou sociales du client).

compétences	Opérations de logistique et de transformation matérielles	Opérations de logistique et de traitement de l’information	Opérations de traitement intellectuel de la connaissance	Opérations de service en contact	Caractéristiques d’usage ou de service
- quelques compétences mobilisées directement ex : Informations, conseils sur ce service pour résoudre le problème du clients - compétences sur les techniques associées aux opérations - compétence en ingénierie organisationnelle	- preuve de dépôt avec le timbre à date restituée au client - lettre recommandée traitée en « cabine », où elles sont regroupées, flashées et envoyées au centre de tri - tri manuel, lettres mises sous sac scellé, tri au centre de tri d’arrivée - opération de distribution de la lettre au destinataire, traitement de l’avis de passage ou accusé de réception, retour à la cabine - retour du bordereau de dépôt chez l’expéditeur (tri mécanisé classique)	- traitement de la lettre recommandée sur la base de données au départ et au moment de la signature ou de l’avis de passage (lettre conservée 15 jours si avis de passage) - preuve de la distribution archivée pendant trois ans	- utilisation de techniques permettant de repérer et de traiter ce type de courrier	- au bureau de poste - prise de temps pour l’écoute et l’aide - chez le destinataire pour faire signer le bordereau de la lettre recommandée	- Collecte, Transport et distribution de la lettre -preuve juridique de dépôt - accusé de réception - délais - informations, conseils au guichet sur l’utilisation de la lettre recommandée <i>-collecte et remise du courrier y compris dans les zones non rentables (zones rurales ou défavorisées)</i> - aide au remplissage de la lettre recommandée, conseil sur son utilisation, écoute
	Opérations organisationnelles				
	- Organisation des différentes étapes de reconnaissance de ce courrier - Organisation des opérations de traitement de ce type de courrier - Organisation de l’accueil des personnes en difficultés dans les bureaux				

Figure 7 : Le découpage fonctionnel d’une prestation de lettre recommandée (avec accusé de réception)
Source : entretiens auprès d’agents du métier courrier

Les caractéristiques de service public sont donc de deux sortes. Elles concernent d’abord les missions étatiques d’aménagement du territoire et l’accès financier, et se

traduisent par des caractéristiques finales relatives au maintien du réseau (de collecte et de distribution du courrier en zone rurale et dans les zones défavorisées), ou la mise en place d'un tarif unique (par exemple par l'utilisation de la péréquation tarifaire). Les prestations de ce type concernant potentiellement la lettre recommandée sont inscrites en italique dans la figure 7. Les caractéristiques publiques, telles que la conservation d'un bureau de poste, peuvent requérir des opérations de traitement supplémentaires. La distribution du courrier dans des zones peu accessibles peut par exemple induire l'aménagement de la tournée des facteurs ou le groupage de certains courriers par souci de « rentabilité ».

L'autre sorte de caractéristiques de service public est liée à la notion d'aide et de cohésion sociale (caractéristiques inscrites en gras dans la figure 7). Ces prestations civiques consistent souvent en l'ajout de caractéristiques civiques ou sociales au moment de la prestation en acte. La prestation de service est alors individualisée en fonction du « handicap » de l'utilisateur-client. Il peut s'agir de handicaps cognitifs ou financiers. Ces caractéristiques s'accompagnent souvent d'opérations en contact. Un handicap financier peut conduire à tolérer des délais de paiement plus long ou à admettre le dépôt de petits montants sur le livret d'épargne (utilisation du livret A comme « porte-monnaie »). Un handicap cognitif pourra amener l'agent prestataire à personnaliser la prestation de service par l'ajout de compétences mobilisées directement d'aide, de conseil, d'écoute, d'empathie, ou par des prestations de type accueil ou traduction. Ces ajouts peuvent concerner potentiellement l'ensemble des opérations de traitement, mais ils s'appuient surtout sur la mobilisation directe de compétences ou l'élaboration d'opérations relationnelles supplémentaires. Cette personnalisation de l'offre est souvent laissée à l'initiative de l'agent prestataire (d'autres sont inscrites dans leurs fiches de poste) et majoritairement effectuée en front-office.

Il est évident que certaines prestations de l'organisme de service public sont susceptibles d'intégrer une dimension publique, civique et sociale plus importante que d'autres. En particulier, les prestations classiques d'envoi postal ou de banque, contiennent généralement davantage de caractéristiques de service public qu'une prestation plus sophistiquée (ex : courrier-colis express, opérations en bourse) qui ne s'apparente pas à un service « de base ». Par exemple, la prestation d'une lettre recommandée (cf. figure 7) comportera potentiellement un nombre de caractéristiques de service public plus élevé (étant donné son caractère souvent obligatoire pour la validité de certaines démarches, telles qu'une résiliation, et son caractère juridique) que la prestation d'une lettre suivie (cf. figure 6).

Cette décomposition des caractéristiques d'usage a deux intérêts pour l'analyse de l'innovation. Elle permet d'identifier la ou les caractéristiques concernées par l'innovation. Elle autorise l'analyse de l'innovation qui porterait sur la cohabitation de ces caractéristiques finales, lorsque ces dernières sont contradictoires (par exemple maintenir une certaine productivité pour que la file d'attente ne soit pas trop longue et prendre du temps pour fournir des prestations sociales aux clients).

2.2.2. Les interactions entre les opérations de traitement

Nous avons exposé l'importance de la mise en cohérence des différentes opérations de traitement d'une même prestation de service. Par exemple, le suivi des courriers nécessite de réaliser les opérations de traitement selon un certain ordre. Cette mise en cohérence se retrouve au niveau des prestations de l'entreprise. L'entreprise La Poste, par exemple dans son métier courrier, est amenée à traiter plusieurs types de courrier dans les mêmes établissements. Certains courriers requièrent des opérations de traitement identiques (ex : opération de tri en machine automatique) mais à des moments distincts (par exemple, en fonction des délais choisis par le client), d'autres nécessitent des opérations de traitement supplémentaires (ex : courrier suivi), ou passent par des circuits légèrement différents (ex : lettres recommandées). Ces distinctions dans les opérations de traitement sont réalisées lors de phases d'identification, de tri des courriers, et s'appuient sur une certaine organisation de la production. Les correspondances entre les opérations de traitement d'une même prestation ou de prestations différentes, et leurs mises en cohérence font aussi l'objet d'innovations. Lorsque la mise en cohérence concerne des prestations de service différentes, il sera davantage intéressant d'utiliser le découpage fonctionnel de l'entreprise. Ce découpage fonctionnel enrichi nous permettra de mieux comprendre les implications, par exemple, de l'ajout d'opérations de traitement supplémentaires sur le système de production de l'entreprise. L'introduction de technique informationnelle de suivi sur certains courriers modifie l'organisation de l'entreprise à différents stades de la production. La mise en place de ces opérations informationnelles requiert des transformations matérielles et organisationnelles importantes dans l'entreprise et nécessite la formation du personnel en charge de ces opérations.

Certaines modifications de l'organisation mobilisent beaucoup d'acteurs et concernent plusieurs prestations de service. L'installation du nouveau dispositif technique et organisationnel SOFI (nouveaux lecteurs trieurs, nouveaux terminaux de saisie, images scannées) dans les centres financiers de La Poste, concerne un ensemble de prestations de service standardisées et modifie l'ensemble du traitement de ces prestations. Il entraîne la suppression d'un certain nombre d'opérations de traitement, notamment matérielles (placement et récupération des titres dans les boîtiers), la mise en place d'opérations d'une autre nature (opérations informationnelles, titres scannés et saisie informatique des données). Il implique une série d'opérations organisationnelles et de changements organisationnels tels que la création de trois nouvelles filières de traitement (chèques, virements, autres moyens de paiements) impliquant l'évolution spatiale des opérations ainsi que la modification des opérations organisationnelles des activités. De la même manière, le déploiement d'un système de base de données tel que le système Sirocco induit la mise au point de dispositifs nouveaux en matière de formation des agents prestataires ou d'organisation du déploiement.

2.2.3. Les principaux types de prestations de service à La Poste

Les prestations de service mobilisent des opérations de traitement et des compétences diverses. Pour une prestation donnée, certaines des opérations de traitement et des compétences sont plus sollicitées que d'autres. Il est possible de regrouper les prestations de service d'une entreprise en fonction de la particularité de leur découpage fonctionnel. Nous allons donc examiner successivement plusieurs types de prestations de service de La Poste en fonction de la spécificité de leur découpage fonctionnel.

Les prestations de service que nous proposons d'étudier diffèrent en matière d'opérations de traitement (en fonction de la nature des opérations de traitement utilisées), en fonction du degré d'individualisation du service, et aussi en fonction du client auquel elles sont destinées (la personnalisation de la prestation étant souvent plus élevée pour les entreprises clientes que pour les particuliers).

La première catégorie de service peut être illustrée par la prestation d'une lettre suivie (présentée précédemment, figure 6), ou par exemple, par une prestation de service colis (ici un Colissimo suivi, figure 8). Ce type de prestations a un caractère simple et standardisé. Nous les qualifierons donc de prestations de service standardisées. La prestation d'une lettre suivie

peut être fournie à l'ensemble de la clientèle postale. En revanche, la prestation d'un service colis représentée figure 8 s'adresse plutôt à une clientèle d'entreprises.

Le second type d'exemples de prestations de service correspond à des prestations moins standardisées. Nous présenterons une prestation de service relative à l'élaboration d'un contrat concernant le colis, ainsi qu'une prestation de service financier fournie par un conseiller financier aux particuliers. Nous désignerons ce deuxième type de service par le terme de prestations de service spécialisées. Les contrats que les entreprises passent avec La Poste dans le cadre du courrier ou du colis portent essentiellement sur l'octroi de tarif préférentiel en fonction du nombre d'objets (colis ou courriers) que les entreprises s'engagent à réaliser. Ce type de contrats concerne donc exclusivement la clientèle entreprise. Ces contrats sont élaborés par un commercial du domaine du courrier ou du colis qui diagnostique le potentiel de l'entreprise, et conseille l'entreprise en fonction de ses besoins. La dimension relation de service de la prestation est donc importante.

Le troisième type de prestations, les prestations de service « sur-mesure », vient en réponse aux besoins « non standard » des clients. Comme leur nom l'indique, ces prestations vont dépendre de la demande du client. Chaque prestation peut donc faire appel à des opérations de traitement différentes. Cependant, l'homogénéité de ce troisième type de prestations tient dans la manière de les concevoir ainsi que dans l'importance du caractère relationnel et « serviciel » de la prestation.

Les deux premiers types de prestations sont les plus couramment effectués par l'entreprise La Poste, que ce soit dans le domaine du courrier, du colis ou des services financiers.

A. Les prestations de service standardisées

Nous avons précédemment détaillé la prestation d'une lettre suivie ou d'une lettre recommandée (cf. figure 6 et 7). Un grand nombre de prestations du métier courrier, du métier colis et du métier service financier de La Poste appartient à la catégorie des services standardisés, c'est-à-dire que ces prestations de service relèvent du même type de décomposition fonctionnelle. Nous voyons, par exemple, qu'une prestation de Colissimo suivi

(figure 8), présente le même type de découpage fonctionnel que la lettre suivie. Il est donc possible de préciser certains caractères propres à ces prestations.

Compétences	Opérations de logistique et de transformation matérielles	Opérations de logistique et de traitement de l'information	Opérations de traitement intellectuel de la connaissance	Opérations de service en contact	Caractéristiques d'usage ou de service
Quelques compétences mobilisées directement	- Collecte éventuelle (payante) des colis (sinon dépôt des colis par l'entreprise au bureau de poste)	- Edition par l'entreprise (self-service) grâce au logiciel d'une étiquette pour le colis (désignation du poids du colis, de l'adresse client)	Peu mobilisées	- Lors de la collecte du colis ou au bureau de poste	- Transport et distribution de colis en J+2
Compétences sur les techniques associées aux opérations	- Flashage manuel, tri des colis	- Colis flashé (pour facturation et suivi) à l'arrivée au bureau de poste ou/et centre de tri		- Lors de la remise du colis auprès du client de l'entreprise cliente	- Collecte
Compétences en ingénierie organisationnelle	- Manutention des colis hors gabaris	- Flashage de l'étiquette à différentes étapes du transport (notamment au bureau de poste ou/et au centre de tri)		- Après-vente	- Traçabilité
	- Récupération des colis par les agences coliposte	- Consultation de la traçabilité par téléphone ou internet ; après-vente par téléphone ou internet			- Délai garanti J+2 sinon remboursement des frais de port (responsabilité de La Poste engagée)
	- Distribution des colis aux particuliers ou entreprises clientes, remise du colis contre signature, récupération de l'étiquette et flashage au bureau (preuve de livraison)				- Service après-vente : preuve de dépôt sur demande
	Opérations organisationnelles				- Assurance comprise, assurance optionnelle si la valeur du colis est élevée
	- Organisation des différentes étapes de tri du courrier - Organisation du repérage de ce type de colis suivi- - Organisation des différentes étapes de tri du colis				
	Organisation des différentes opérations de traitement et en particulier entre les opérations de traitement matérielles et informationnelles				

Figure 8 : Les opérations de traitement nécessaires à une prestation de transport d'un colissimo suivi suite à un contrat « colis ».

Source : entretiens auprès d'agents du métier colis.

Dans cette catégorie de prestations de service, nous remarquons que les opérations de traitement sont essentiellement de type matériel et informationnel. Les opérations de traitement intellectuel de la connaissance et les compétences utilisées directement sont peu mobilisées. Il s'agit de prestations standardisables, qui peuvent être obtenues par une organisation de la production de type fordiste.

Les opérations de service en contact sont nécessaires à ces prestations. Elles peuvent cependant être réduites au minimum, voire inexistantes (le dépôt d'une lettre dans une boîte postale enclenche la prestation sans aucune opération en contact).

Certaines des opérations de traitement sont fortement interdépendantes. Par exemple, l'automatisation des machines de tri intègre une association entre des opérations informationnelles (de lecture des codes-barres, de visualisation de l'adresse, de procédés

électroniques) et des opérations de logistique et de transformation matérielles (des phases de déplacement d'objets, de tri). Cette interdépendance nécessite l'organisation des différentes opérations de traitement (par exemple, entre les opérations de nature informationnelle et matérielle, le flashage doit être exécuté au bon endroit de la « chaîne » de production et au bon moment). Ce type de prestation requiert aussi des opérations organisationnelles aux différents stades de tri (afin d'augmenter la productivité par de l'ingénierie organisationnelle), entre les différentes sortes de courrier, et entre les machines et les hommes, dans la mesure où une partie des opérations de traitement de l'objet nécessite l'intervention de l'homme pour le transport physique, une fois le tri effectué, et pour les flashages (notamment aux bureaux de poste).

Etant donné le caractère standardisable d'une grande partie de ces prestations, la plupart des opérations de traitement sont effectuées collectivement ou en masse. L'objectif de cette standardisation des opérations de traitement est la recherche de productivité.

B. Les prestations de service spécialisées

D'autres prestations présentent un découpage fonctionnel différent. Elles se distinguent des précédentes notamment par un niveau plus élevé de la personnalisation du service, par une participation plus importante du client à la prestation et par un degré souvent moins élevé de standardisation de la prestation. Les figures 9 et 10 indiquent les opérations de traitement nécessaires à une prestation de service aboutissant à la création d'un contrat colis (ou d'un contrat courrier), ou à une prestation de conseil en service financier.

Compétences	Opérations de logistique et de transformation matérielles	Opérations de logistique et de traitement de l'information	Opérations de traitement intellectuel de la connaissance	Opérations de service en contact	Caractéristiques d'usage ou de service
- compétences mobilisées directement pour découvrir les besoins du client, élaborer le cahier des charges, effectuer le diagnostic, présenter l'offre - Compétence sur les techniques associées aux opérations - Compétences organisationnelles	- (prêt de matériel pour les gros potentiels ou selon le type de contrat)	- Personnalisation standard du Logiciel en fonction du contrat client - implantation du logiciel sous windows par disquette ou internet (effectué par le commercial ou le client lui-même) - Entrée des données du suivi des entreprises dans le cahier des charges informatique	- méthode de vente ou de suivi du client (détection des besoins, réponses à ces besoins) ex : PSS2000 ex : Talents - élaboration d'un cahier des charges permettant un suivi de l'activité du commercial et des entreprises clientes (phase de proposition commerciale, de signature, etc.)	- chez le client - instauration d'un sentiment de confiance (écoute des besoins, compréhension) - invitation des clients ou prospects au salon du transport - instauration d'une relation à moyen terme, fidélisation	- Résolution des problèmes de transport de colis du client en élaborant une proposition commerciale - Elaboration du contrat, signature client - Solutions optionnelles adaptées aux spécificités du client (délais, chiffre d'affaires, contre remboursement, assurance supplémentaire, groupage tarifaire (chronopost))
Opérations organisationnelles - entre département commercial et département production - entre La Poste et ses filiales. Exemple : entre le commercial de La Poste et le chargé d'affaire Coliposte ou Chronopost lors de l'élaboration du contrat - pour les colis Chronopost, organisation de la collecte entre chronopost (>à 10 colis/jour), et collecte Poste (timbre à date) ou remise au guichet - organisation des agences coliposte.					

Figure 9 : les opérations de traitement nécessaires à la création d'un contrat-colis

Source : entretiens auprès d'agents du métier colis

Compétences	Opérations de logistique et de transformation matérielles	Opérations de logistique et de traitement de l'information	Opérations de traitement intellectuel de la connaissance	Opérations de service en contact	Caractéristiques d'usage ou de service
- Compétences mobilisées directement pour conseiller et établir le diagnostic financier, c'est-à-dire façonner les besoins et attentes du client en fonction des palettes de service que propose l'entreprise mais aussi des objectifs de placements de contrats-type en fonction des objectifs commerciaux - Compétences sur les techniques associées aux opérations - Compétences organisationnelles	- Peu mobilisées	- opérations d'optimisation des « produit-service » proposés - intégration (en back-office) des données relatives au client et à ses comptes (ex : ouverture, modification ou fermeture de compte)	- méthode de diagnostic financier, plan d'action (méthode ATP) - formatage des caractéristiques du client en fonction des « produits » offerts	- Le guichetier envoie le client au conseiller dans un espace affecté au conseil - Rendez-vous d'environ une demie heure - Diagnostic établis d'après les déclarations du client - instauration d'une relation à moyen terme, fidélisation, suivi du client -instauration d'un sentiment de confiance (écoute des besoins, compréhension)	- Conseils et diagnostic selon le profil type du client - informations sur le produit financier proposé - Suivi du client
Opérations organisationnelles - organisation entre conseiller financier et back office (administratif pour l'élaboration du dossier client) - organisation en réseau entre conseiller financier et animateur des ventes ; entre conseiller financier et autres spécialistes financier (immobilier et patrimoine) si demande en immobilier ou en patrimoine, le client est envoyé vers les autres spécialistes					

Figure 10 : les opérations de traitement nécessaires à une prestation de conseil financier généraliste

Source : entretiens auprès d'agents du métier service financier

Ce second type de prestations peut être identifiés par les éléments suivants :

- le « poids » important des compétences mobilisées directement (pour la résolution d'un problème particulier, conseil, aide), des opérations de traitement de la connaissance

(méthodes de diagnostic, de vente), des opérations de traitement en contact (mise en confiance du client, fidélisation, suivi du client sur moyen terme) ;

- l'existence d'une relation de service, et pendant cette relation de service, la participation fréquente du client à la prestation (transmission d'information sur les besoins spécifiques de l'entreprise ou du particulier, sur les problèmes rencontrés, sur la situation financière, sur le chiffre d'affaires etc.). Ces prestations sont individualisées en fonction du client et de ses besoins ;

- l'interdépendance entre certaines opérations de traitement et notamment les opérations en contact, les opérations informationnelles, les opérations de traitement de la connaissance et les compétences mobilisées directement. Par exemple, l'élaboration du diagnostic financier ou colis, courrier, nécessite la participation active du client et donc des relations en contact. Ce diagnostic s'effectue en suivant certaines méthodes (opérations de traitement de la connaissance) ;

- le rôle actif des opérations organisationnelles dans le processus de production. Il s'agit notamment des étapes du dossier client à respecter et de l'organisation des échanges de données sur les clients entre les différents intervenants de la prestation (échanges entre back-office et front-office, entre conseillers, ou entre établissements tels que La Poste et ses filiales) ;

- le degré plus élevé de personnalisation de la prestation. Les compétences mobilisées directement et les opérations en contact traduisent cette personnalisation. Il s'agit d'adapter la prestation aux besoins du client. Les caractéristiques d'usage telles que le conseil ne peuvent donc pas être collectives, elles sont individuelles et personnalisées. La personnalisation du service est néanmoins limitée. Cette personnalisation est réduite par le catalogue des possibles de l'entreprise, et comporte des contrats-types pré-définis. La marge d'action des commerciaux réside dans le choix des options. En outre, le diagnostic établi par les commerciaux est parfois faussé car sa prestation est aussi évaluée par rapport à des objectifs de placements de certains « produits-services » de l'entreprise. Or, le placement de ces produits peut être contraire aux besoins, ou du moins aux priorités des clients.

C. Les prestations de service sur mesure

Nous qualifions de « prestations de service sur mesure », les prestations mises en œuvre pour répondre à une demande « non standard » des clients. Ce type de prestations est entrepris lorsque les prestataires du groupe La Poste (directions opérationnelles territoriales, filiales, opérateurs internes, etc.) ne peuvent proposer à leur niveau (niveau local, niveau du service), avec les outils dont ils disposent (savoir-faire, produits et prestations), une prestation correspondant directement aux besoins du client. C'est le cas, par exemple, lorsque les prestations « sur étagères » proposées par un service ne répondent qu'à une partie de la demande du client. La plupart de ces demandes correspondent soit à un assemblage de service qui n'existe pas encore, soit à des prestations qui débordent les compétences du service, soit à un complément de réponse qui ne se trouve pas dans le groupe La Poste.

Ce type de prestations s'adresse aux entreprises et administrations, mais essentiellement aux clients stratégiques de La Poste (c'est-à-dire aux « grands comptes stratégiques », groupe financier, banque, assurance, grandes entreprises, Etat et collectivité locale).

Les réponses à ces prestations prennent plusieurs formes en fonction du degré d'individualisation nécessaire pour fournir la prestation.

- Certaines de ces demandes conduisent à des offres à préformater. Dans ce cas, les services marketing marché et marketing métiers (DCI, DIDES, SNA) formuleront des couplages produit/marché correspondant aux besoins du client, et le marketing opérationnel élaborera leur mise sur le marché. Il s'agit essentiellement de combiner des services packagés existants. Cette personnalisation de la prestation, qui prend la forme de couplage d'offres sous un même contrat (signature unique), permet de fidéliser le client voire d'accéder à de nouveaux marchés.

- D'autres demandes nécessitent la mise en place d'une offre complexe. Il s'agit généralement de réponses à des appels d'offre ou à un cahier des charges complexe émanant d'un client. Dans ce cas, une équipe projet inter-entreprise est mise en œuvre afin de satisfaire au cahier des charges ou à l'appel d'offre. La complexité de ces prestations tient soit dans la manière rigoureuse de procéder (ex : formalisme du code des marchés publics), soit dans la

solution technique à construire. Ces prestations conduisent à intégrer les services, à trouver des solutions globales, et parfois à chercher des partenaires pour compléter les savoir-faire de La Poste.

Ce type de contrat sur cahier des charges porte, par exemple, sur des projets d'optimisation des systèmes d'information des banques. Ces systèmes intègrent l'ensemble des canaux de communication, et nécessitent des opérations de dématérialisation, la restructuration de circuit logistique, etc. Du côté des prestations liées à un appel d'offre, prenons l'exemple de la mise en place des systèmes de radar automatique. L'appel d'offre a été emporté par Atos informatique, mais a conduit à la construction d'une réponse globale allant du radar jusqu'au traitement en retour des contestations des contrevenants, avec comme sous-traitant le groupe La Poste. Cette prestation globale intègre La Poste, le SNA (service national de l'adresse), et plusieurs des filiales du groupe La Poste, et notamment Sélisa (services spécialisés en ingénierie et intégration de systèmes informatiques, pour les moteurs de reconnaissance de type Docupost), Asphéria (pour les opérations nécessitant des solutions éditiques), et Dynapost (spécialiste du traitement intégré du courrier des entreprises, pour certaines opérations et notamment lors du traitement des contestations et des enveloppes NPAI).

Les caractéristiques des prestations de service sur-mesure ne tiennent pas uniquement au « profil » du découpage fonctionnel, puisque les prestations répondent aux besoins spécifiques d'un client donné. Elles pourront donc être assez différentes. Les caractéristiques des prestations sur-mesure tiennent surtout dans la manière de construire ces prestations. Nous pouvons cependant identifier plusieurs caractères propres à ces prestations :

- Dans la mesure où il s'agit notamment de répondre à un cahier des charges ou à un appel d'offre, ces prestations vont consister en l'adaptation de prestations existantes ainsi qu'en l'intégration de prestations, y compris en provenance d'autres prestataires. Ces prestations sollicitent souvent, par conséquent, des opérations de traitement de la connaissance, l'utilisation de savoir-faire et de compétences mobilisées directement. Par rapport aux autres types de prestations de service, le degré de personnalisation de la prestation est ici le plus élevé, en particulier pour les offres complexes. Les besoins étant précis, ils ne sont pas toujours satisfaits par des produits, prestations et compétences existants. Ces prestations nécessitent, en fonction des besoins du client, l'introduction de nouvelles

opérations de traitement et la mise en oeuvre de solutions pour répondre à de nouvelles caractéristiques finales.

- Dans ce type de prestation, la relation de service, et les opérations de traitement de la relation sont très importantes non seulement avec le client (qui exprime et précise ses besoins, peut parfois tester la prestation offerte, exiger des aménagements supplémentaires), mais aussi entre les entités prestataires (c'est-à-dire les prestataires du groupe La Poste, et les prestataires externes à La Poste) dont l'objectif est de plus en plus de présenter un contrat unique.

- Les prestations de service sur-mesure impliquant souvent des prestataires différents (même si ces prestataires sont issus du groupe La Poste), les opérations de traitement organisationnelles seront souvent nombreuses dans le processus de prestation de service.

Ainsi, au sein de cette entreprise, différents types de service cohabitent. Ces différences sont identifiables à partir du découpage fonctionnel du service, en fonction de la nature des opérations de traitement nécessaires à la prestation, ainsi qu'en fonction du degré d'individualisation du service et de la conception de la prestation de service.

Il est donc possible de représenter différents types de prestations à partir de la décomposition fonctionnelle enrichie du service. Nous avons distingué :

- Des prestations standardisées telles que les prestations de service de transport de courrier ou de colis dans lesquelles les opérations de logistique et de transformation matérielles et informationnelles dominent. Ce type de prestations standard se retrouve dans le domaine financier lors des prestations de services financiers ordinaires telles que la gestion de compte (le retrait de liquide sur un compte chèque postal, la commande de chèquiers, des opérations de virements etc.). Dans ces prestations, les opérations en contact existent, néanmoins, pour certaines opérations simples, il est possible de les effectuer en self-service à partir d'un distributeur automatique.

- Des prestations spécialisées, délivrées par des commerciaux, conseillers en service financier ou délégués commerciaux courrier-colis, dans lesquelles les compétences mobilisées directement, les opérations de traitement de la connaissance, et les opérations relationnelles

sont importantes. Les services sont alors personnalisés afin de répondre aux problèmes des clients.

- Des prestations de service sur mesure, qui relèvent d'un processus de construction individualisé selon les besoins du client, élaboré par les services marketing ou des équipes projet inter entreprise, sollicitant des compétences mobilisées directement ou en matière de traitement de la connaissance et mobilisant généralement une relation de service complexe (avec des prestataires supplémentaires).

Cette possibilité d'identifier différents types de service au sein d'une même entreprise semble plus particulière aux activités de services. Selon V. Bruch (2003) « *la construction d'un service ne fait pas l'objet d'une production type comme l'est le modèle industriel. Le service ne fait pas l'objet d'une réalité homogène. Il y a des types de services distincts et donc des formes organisationnelles et communicationnelles distinctes* (p. 16) ». Ainsi, la production de service n'existe que différenciée. V. Bruch distingue dans le cas de France Télécom et également dans le cas de La Poste, trois types de service et de systèmes de production de service, en fonction des modes réels de coordination entre les sous-mondes internes à l'entreprise et à leur environnement, représentés par les autorités de régulations et les clients. Ces types de service sont les services standard, les services élaborés et les services complexes. Cette classification repose sur une gradation de la connexion des acteurs, allant des individus qui s'insèrent dans un système préconçu pour produire des services (connexion formelle), à des acteurs porteurs de projet de service (connexion informelle entre acteurs). L'accent est mis sur l'autonomie des agents prestataires du service dans la personnalisation possible du service et dans la prise de décision.

Cette classification est susceptible de compléter notre approche du service du point de vue de l'analyse de l'autonomie des acteurs de front-office, et des éléments qu'ils sont susceptibles de mobiliser au cours de la prestation de service. Les services standard, sont, selon cet auteur, destinés à une clientèle de masse, s'apparentent à des services simples par leur mécanisme de production et leur usage. La conception de ces services est élaborée par les unités de conception et les services marketing (faisant d'eux des îlots d'innovations). Les agents du front-office disposent d'une faible autonomie et le cadrage de la relation avec les clients s'effectue ex ante. Les services élaborés correspondent à une clientèle à potentiel et consistent en des services pré-formatés standard, avec fidélisation. Ils s'appuient sur une

production de masse flexible. Au marketing de masse s'ajoute un marketing différencié qui propose de satisfaire des besoins sur des segments de clientèle et exige des interrelations entre la sphère client de front-office et le back-office. La prestation du service s'accompagne d'une semi autonomie des front et back office. Les acteurs du front-office se professionnalisent. Les services complexes sont co-construits et coproduits avec le client partenaire. L'offre est personnalisée, afin de produire un service sur-mesure. La prise en charge du client s'effectue par une coordination d'initiative notamment collective. La logique en vigueur est celle de réseaux et de projets.

Les distinctions des différents types de prestations en fonction des opérations de traitement et des compétences les plus sollicitées ont pour finalité, dans le cadre de l'analyse de l'innovation, de permettre l'identification de formes d'innovation plus particulières ou plus fréquentes en fonction du type de prestations. La distinction de ces types de prestations permettra donc dans les chapitres suivants, d'affiner l'analyse de l'innovation et son évolution dans le cas de La Poste.

CONCLUSION

Le modèle de décomposition fonctionnelle enrichi du service permet de rendre compte des prestations de l'entreprise en identifiant pour chaque prestation de service, ses différentes composantes y compris organisationnelles (c'est-à-dire les opérations de logistique et de traitement de la matière, les opérations informationnelles, les opérations de traitement de la connaissance, les opérations relationnelles, les opérations de traitement organisationnelle, les compétences sur les technologies, les compétences en ingénierie organisationnelle, les compétences mobilisées directement et les caractéristiques d'usage).

A l'intérieur de ce découpage, nous avons précisé la dimension publique des services publics, en distinguant les caractéristiques de service public et les caractéristiques traditionnelles. Parmi ces caractéristiques publiques, nous pouvons dissocier les caractéristiques issues des missions de service public étatiques (ex : aménagement du territoire), des caractéristiques sociales ou civiques, ajoutées à la prestation initiale pendant les opérations en contact (ex : aide, conseils).

A partir du découpage fonctionnel, il est possible de distinguer différents types de prestations de service dans l'entreprise en fonction des spécificités de leur découpage fonctionnel.

Dans le chapitre suivant, nous allons utiliser ce découpage fonctionnel enrichi du service pour l'analyse de l'innovation. Il s'agit, en nous appuyant sur les différents composants de la décomposition fonctionnelle enrichie du service, de rendre compte d'une part, de la nature et des modalités d'innovation à l'œuvre dans les services publics marchands en réseau, et d'autre part, de l'existence d'innovations sociales ou civiques.

Nous illustrerons cette analyse par l'étude des innovations à La Poste. Les différentes innovations que nous analyserons concernent la période actuelle de développement de ces activités. Ainsi, elles interviennent dans un environnement concurrentiel (qui existait déjà auparavant mais qui est davantage accentué aujourd'hui) et dans un contexte de modification progressive des exigences des destinataires du service à la fois en tant que client (lié notamment à une augmentation de son pouvoir d'achat) et en tant qu'utilisateur. Ces exigences s'expriment en particulier lors de la relation de service.

Cette étude des formes d'innovation et des modalités de l'innovation nous servira de fondement pour analyser ensuite l'évolution des modèles d'innovation dans les services publics (partie 3).

La catégorie des services publics marchands en réseau n'est pas homogène. Néanmoins, ces services publics ont en général suivi un même mode de développement de leur activité. Ce développement se caractérise notamment par un mode de production sur le modèle de « l'ingénieur » (que nous expliquerons dans la partie suivante), associé à une organisation industrielle des prestations de service. Cette caractéristique de développement a sans doute marquée le modèle d'innovation de ces activités.

CHAPITRE 4 : LA NATURE ET LES MODALITES DE L'INNOVATION A LA POSTE

A partir de la décomposition fonctionnelle du service que nous avons présentée et enrichie dans le chapitre précédent, nous allons tenter d'identifier les formes d'innovation des services publics marchands en réseau et les relations qu'elles entretiennent entre elles au sein d'un modèle d'innovation. Nous illustrerons ce chapitre par le cas du service public La Poste.

L'objectif de ce chapitre est de qualifier l'innovation en fonction de sa nature, de repérer les différentes modalités de conception de l'innovation, et de présenter les grandeurs de référence sur lesquelles les innovations sont susceptibles de reposer. Notre chapitre est articulé en trois points :

Nous commencerons par analyser la nature de l'innovation en nous appuyant sur le schéma de décomposition fonctionnelle enrichi du service. Nous accompagnerons cette analyse par l'étude des innovations relatives à La Poste.

Dans le second point, nous chercherons à identifier les modalités ou « stratégies » de production de l'innovation. Le schéma de décomposition fonctionnelle a l'intérêt de faciliter l'identification des innovations. Selon leurs modalités, les innovations seront repérées soit à partir de la décomposition fonctionnelle de la prestation de service, soit à partir de celle de l'entreprise. Cette dernière décomposition fonctionnelle facilite le repérage des effets de l'innovation dans l'ensemble du processus de production de l'entreprise.

Notre troisième point s'inscrit dans une problématique plus large de l'innovation. Il s'agit de s'interroger sur les innovations mises en œuvre par les services publics marchands en réseau dans le cadre des missions de service public. Pour affiner notre analyse, nous introduirons les registres de justifications des acteurs. Nous analyserons les innovations à caractère civique et social développées par ces organismes, et le rôle que peut avoir l'innovation dans l'obtention de compromis entre des jugements de valeur divergents.

1. Le découpage fonctionnel du service et la nature de l'innovation

Jusqu'à présent, nous avons utilisé le modèle de décomposition fonctionnelle du service pour analyser la nature des prestations de service de l'activité postale. Ce découpage fonctionnel peut être employé pour l'identification de l'innovation dans les services. Il permet en particulier de mettre en évidence les différents contenus, y compris non technologiques, que peut prendre l'innovation. La mise en évidence des innovations est d'autant plus importante que les activités de service ne s'appuient pas uniquement sur des processus d'innovation technologiques. Selon A. Hamdouch et E. Samuelides (2001, p. 976), les *« déterminants (des innovations de service) relèvent moins de la constitution d'un ensemble de connaissances scientifiques et techniques que du développement de bases de compétences organisationnelles et commerciales »*.

Le découpage fonctionnel du service a été conçu dès l'origine pour faciliter la compréhension de l'innovation dans les services. Ce modèle tient compte de la spécificité des services, et en particulier du fait que la prestation de service est un processus composé de multiples opérations de traitement, auxquelles correspond un contenu (technique ou non), et dans laquelle la relation de service occupe une place importante en tant que mode de coordination des agents économiques.

L'innovation peut intervenir sur une des différentes opérations du service. Ces opérations s'appuient sur des compétences ou des technologies matérielles ou immatérielles. L'innovation peut ainsi être qualifiée en fonction de la nature de l'opération de traitement qu'elle affecte à titre principal. On distingue ainsi, en fonction du type d'opération de traitement concerné, les différentes formes d'innovation : les innovations de nature matérielle (c'est-à-dire celles qui concernent les opérations de logistique et de transformation de la matière), les innovations de nature informationnelle (autrement dit, celles qui correspondent aux opérations de logistique et de traitement de l'information), les innovations de nature méthodologique (elles s'appuient sur des techniques immatérielles de traitement de la connaissance), les innovations de nature « servicielle » (celles qui touchent aux caractéristiques finales obtenues par la mobilisation directe de compétences), les innovations de nature relationnelle (c'est-à-dire celles qui s'attachent aux nouvelles modalités de mise en relation du client avec le prestataire), et les innovations de nature organisationnelle (relatives à tout changement inédit dans les opérations de traitement de l'organisation).

Nous remarquons dès à présent la difficulté rencontrée pour qualifier certaines innovations par la nature de l'opération concernée dans la mesure où l'innovation porte parfois non pas sur une seule opération de traitement mais sur la « combinaison » d'opérations de nature différente. Par exemple, les services intégrant de l'EDI (échanges de données informatisées) reposent souvent sur des opérations à la fois informationnelles et de traitement de la matière. De plus, certaines opérations peuvent s'appuyer sur des compétences ou des technologies d'autres opérations de traitement. Nous y reviendrons. Pour l'instant, lorsque ces cas se présenteront, nous désignerons (si possible) l'innovation par la nature dominante des opérations sur lesquelles elle repose.

1.1. Les innovations de nature matérielle

Les innovations de nature matérielle permettent d'améliorer le déroulement des opérations de traitement de la matière, avec l'emploi de techniques telles que la mécanique ou la robotique, voire de créer de nouvelles opérations de ce type.

Dans les services publics à caractère industriel et commercial, tels que La Poste, les innovations concernant les opérations de traitement de la matière (notées M(S) selon le schéma de découpage fonctionnel) s'inscrivent dans un mode d'organisation de la prestation de type industriel. Par conséquent, la plupart des innovations relatives aux opérations de traitement de la matière sont introduites pour permettre la mécanisation de la prestation de service (surtout en « back-office ») et exploiter les économies d'échelle. Elles concernent principalement les évolutions des technologies de traitement de la matière et notamment le système de manutention et de tri du courrier. Le tri des courriers et colis, par exemple, s'appuie sur de nouvelles machines telles que la Trieuse Grands Formats (TGF), généralement développées par les fournisseurs industriels de La Poste (ex : ELSAG pour la TGF) avec le SRTP (Service de Recherche Technique de La Poste). La machine de tri TABOU (Trieuse Automatique de Bureau pour l'Ordonnancement Unitaire) a été mise au point à La Poste. Ces innovations améliorent le déroulement des opérations de traitement de la matière notamment par la mécanisation. Elles permettent d'augmenter la rapidité du tri (débit opérationnel de 14 000 objets/heures pour la TGF) et d'affiner le tri en fonction des bacs disponibles (240 destinations (sorties en bacs) pour la TGF). Les nouvelles machines concernent aussi le front-office et notamment la distribution automatique d'objets (Guichet automatique de billet,

affranchissement et timbres en libre-service, distributeur de prêts-à-poster). Nous remarquons que les innovations de nature matérielle s'appuient généralement également sur des techniques informationnelles (lecture automatique, vidéocodage pour les machines de tri, micro-processeurs intégrés aux automates en libre-service). A ce premier groupe d'innovations appartient aussi l'amélioration des technologies de transport (conteneurisation, modes de transport tels que l'automobile, le rail, les airs). Ces technologies sont adaptées aux prestations de service de La Poste (ex : vélo des facteurs). D'autres innovations moins spectaculaires viennent également perfectionner le déroulement des opérations de logistique et de traitement de la matière (ex : conteneur de sacs encastrables CS 960U, chariot à dièdres DI3000, chariot présentoir CPR 54, classeur de tri modulaire Postclass, scellé Bonrel, etc.). Certaines de ces innovations sont mises au point par les agents eux-mêmes, notamment par le biais du management participatif (cf. chapitre six).

1.2. Les innovations de nature informationnelle

Les opérations de logistique et de traitement de l'information I(S) concernent le traitement, le transfert et la gestion d'informations codées ou standardisées. Elles reposent sur des techniques, matérielles ou immatérielles, ou des compétences de traitement de l'information telles que l'utilisation de l'informatique et des télécommunications. Les innovations portant sur ce type d'opérations ont souvent pour objectif, la mise en réseau d'information et la réduction des coûts de communication. Elles s'appliquent aussi à la production d'informations nouvelles ou à l'utilisation nouvelle de l'information.

A La Poste, la création de nouveaux logiciels ou leur amélioration, le développement de la technique de lecture automatique de document (LAD), le vidéocodage, la technique de suivi informatique de documents appliquée aux courriers (courrier suivi) et aux colis, ainsi que le développement et l'intégration du cryptage aux prestations de service, sont des innovations de nature principalement informationnelle. La lecture automatique de documents permet, par exemple, de décrypter les adresses sur le courrier et de corriger les erreurs de rédaction. Les informations illisibles bénéficient du vidéocodage, c'est-à-dire de la saisie manuelle à partir de l'image électronique. Ces innovations de back-office qui permettent d'augmenter la rapidité du tri (les machines sont capables de traiter 30 000 lettres à l'heure avec un taux de lecture de plus de 85%) s'appliquent à une série de prestations de service de La Poste dans la mesure où de nombreux courriers utilisent la même chaîne de tri. La lecture

automatique est aussi utilisée dans le domaine des services financiers (ex : lecture des chèques).

Une partie de ces innovations de nature informationnelle s'inscrit dans la dynamique de l'intégration des systèmes d'information et de communication. Certaines analyses considèrent les nouvelles technologies de l'information et de la communication comme une innovation majeure pour les services publics, notamment administratifs (dans la mesure où leur activité consiste à traiter de grandes quantités d'information), mais aussi de façon plus générale pour l'ensemble de l'économie. Cette innovation ou plutôt ce « système » nouveau est cependant essentiellement « adopté » de l'extérieur, dans la mesure où les systèmes techniques sont conçus par des équipementiers extérieurs à la firme. Ainsi, l'introduction des nouvelles technologies de l'information et de la communication ne constitue pas en elle-même une innovation, même si elle permet l'amélioration de l'efficacité des prestations de service. Ces technologies sont exploitées pour moderniser les systèmes de production. En revanche, l'intégration de ces technologies dans l'entreprise et leur utilisation peut être source d'innovation. L'entreprise peut innover par les processus d'apprentissage (assimilation, adaptation et utilisation de ces technologies), en utilisant la technologie d'une nouvelle manière, en augmentant la valeur ajoutée des prestations de service, ou en développant de nouveaux services innovants par le biais de ce nouveau support. Les nouvelles technologies de l'information et de la communication permettent aussi d'introduire de nouveaux modes de communication ou de nouvelles fonctions dans l'entreprise. Les entreprises qui les utilisent doivent intégrer de nouvelles compétences afin d'adapter ces technologies ou de développer de nouveaux services. Selon A. Hamdouch et E. Samuelides (2002, p. 43), les nouvelles technologies produisent plusieurs types d'effets innovants dans les services :

- l'apparition de nouveaux services d'information et de communication ;
- le développement de services intermédiaires dont la finalité est d'aider les entreprises ou les particuliers à assimiler ces technologies ;
- l'évolution (adaptation) de services plus traditionnels utilisant ces technologies.

Les nouvelles technologies de l'information et de la communication permettent ainsi de faire évoluer les stratégies organisationnelles (ex : automatisation, téléconférence), de créer de nouveaux services utilisant ces technologies (ex : e-commerce, banque en ligne), ou de

créer de nouveaux services fondés sur ces technologies (ex : conception de web-site, intégrateurs, fournisseurs d'accès) (A. Hamdouch E. Samuelides, 2002, p. 47).

Dans le cas des services publics en réseau de communication, le potentiel de gains généré par l'utilisation de ces technologies est d'autant plus important que ces technologies participent au métier de ces activités. En effet, ces technologies ne concernent pas uniquement les outils de production de l'entreprise (au sens où elles permettent d'améliorer l'efficacité de la production) mais touchent directement à l'activité de ces services, c'est-à-dire aux prestations de service finales. Elles constituent donc un enjeu important pour ce type d'entreprise. Dans le service public La Poste, cet enjeu est d'autant plus grand qu'il existe des risques de substitution entre le courrier et « l'octet ». Ainsi, il existe une concurrence à la fois entre les distributeurs prestataires de service, et entre les moyens ou supports de communication (téléphone, fax, courrier, minitel, e-mail). Certains de ces moyens de communication sont plus complémentaires que substituables, c'est le cas du téléphone et du courrier. Pour d'autres supports de communication, cette substitution est vérifiable. Elle a pu être constatée pour le service public La Poste, par exemple, avec la mise en place de la carte vitale qui est à l'origine d'une diminution assez forte du flux de courrier des particuliers vers les centres de sécurité sociale. Si cette substitution est bien réelle, et annoncée depuis longtemps (sans que les effets soient immédiats et dévastateurs), le développement des nouvelles technologies dans l'économie nationale est par ailleurs source de chiffre d'affaires en ce qui concerne d'autres segments d'activité de La Poste. En effet, il aboutit à développer les transports colis de La Poste, étant donné que les commandes effectuées par « e-service » génèrent généralement du trafic colis. Une des réponses à ces risques de substitution est de développer de nouveaux services informationnels utilisant ce nouveau support, (notamment en transposant les services existants), ou fondés sur ce support (c'est-à-dire anticiper les besoins sur cette nouvelle technologie notamment en matière de sécurisation des transactions et d'intermédiaire sur ces créneaux). Lors de la transposition de services existants sur le support des nouvelles technologies, les tarifs peuvent être étudiés afin de ralentir la substitution papier-octet (ex : lettre recommandée électronique). Certains services nouveaux reposent sur l'utilisation de ces deux supports. C'est le cas des prestations de service intégrant de l'éditique (ex : Mailev@), qui développe ce qu'on appelle le courrier hybride).

A La Poste, une Direction de l'innovation et du développement des e-services (DIDES, anciennement DDNS, Direction de Développement des Nouveaux Services) a été

créée en vue notamment de développer et de commercialiser des offres spécifiques utilisant les nouvelles technologies de l'information et de la communication. Sofipost est une société holding qui regroupe les participations et les filiales du groupe La Poste dans de nouvelles activités et notamment dans le domaine de ces nouvelles technologies.

Dans le groupe La Poste, plusieurs « produits-services » ou filiales ont été créés et sont répertoriés explicitement comme étant de nature informationnelle (au sens où elles utilisent les e-services). Il s'agit de l'élaboration de nouveaux services utilisant ces technologies ou fondés sur ces technologies. Certaines des prestations de service ont été en partie mises au point par les centres de « recherche » ou de développement de La Poste (notamment au sein de la DDNS ou du SRTP).

L'encadré n°3 fournit des exemples de services innovants fondés sur le développement des possibilités informationnelles. L'introduction des technologies de sécurisation des transactions permet l'élévation des standards de confiance dans de nombreuses activités telles que la prestation de lettres recommandées électroniques, les télédéclarations, la preuve d'existence et de possession dans le domaine de la propriété intellectuelle, l'antériorité d'une transaction.

Certinomis, développé en partenariat entre La Poste et Sagem, est la première autorité de certification française pour les échanges électroniques (signature automatique authentification). Il s'agit d'une offre de certificats qui authentifient et sécurisent les échanges électroniques. Ces certificats intègrent des garanties couvrant les actes de malveillance et le remplacement des biens achetés sur Internet en cas de détérioration, de perte ou de vol du produit.

Selisa est une filiale de La Poste qui propose des services spécialisés en ingénierie et intégration de systèmes informatiques. Nous avons jusqu'ici présenté la LAD dans sa fonction d'outil de production. Cette technologie a été exploitée également en tant que prestations de service finales. Docupost est un logiciel de lecture automatique développé par La Poste, il permet de lire et traiter automatiquement des chèques, les questionnaires et tous les documents standardisés. Docupost est à la base de l'offre Lad services de La Poste.

Encadré n°3 : Exemples de nouveaux services fondés sur les technologies de nature informationnelle,
Source : entretiens DDNS, document « Les e-services du groupe La Poste », DDNS, Service communication.

L'intégration des technologies du courrier électronique dans les prestations de service s'applique notamment aux services aux entreprises. Ces prestations de service nouvelles majoritairement informationnelles, sont en partie délivrées par les filiales de La Poste. Elles concernent le courrier électronique industriel, les stratégies de communication globale, les stratégies multimédia (courrier physique, Minitel, téléphonie fixe ou mobile, télévision

interactive), ou encore les outils de gestion de la relation clientèle depuis la prospection jusqu'au paiement. Nous n'allons pas exposer l'ensemble de ces filiales dans la mesure où ces filiales proposent des prestations de service composées chacune d'un ensemble d'opérations de traitement de nature différente. Arrêtons nous cependant sur la particularité du contenu informationnel des prestations de service de certaines de ces filiales (encadré n°4).

Mailev@ propose une offre multicanal (associant courrier hybride, e-mail et fax) qui correspond aux besoins des entreprises en termes de marketing direct et de courrier de gestion. Ce service est accessible à distance par Internet. Il assure une gestion totalement automatisée de la chaîne du courrier. Le contenu informationnel de ces prestations de service est donc hybride (il s'agit de traiter des informations et de les transférer sur différents supports informationnels (notamment passage du courrier électronique au courrier papier).

Médiapost n°1 de la publicité ciblée en boîte aux lettres et géomarketing. Cette filiale propose aussi des services de marketing direct adressé, et assure les régies commerciales et publicitaires de La Poste, couplage média boîte aux lettres électroniques et lettres papier pour optimiser l'e-mailing et la publicité non adressée classique. Cette filiale exploite les différents supports informationnels pour enrichir la publicité.

Post@xess, qui n'existe plus actuellement, s'attachait à développer des services d'intermédiation relatifs à l'échange de données commerciales, comptables et financières interentreprises, avec notamment la gestion électronique du cycle de facturation-validation-règlement interentreprises. Le service Pas.rel (plate-forme électronique de gestion à distance du cycle de facturation, archivage centralisée des factures) permettait de présenter des factures dématérialisées et d'effectuer des règlements électroniques.

Encadré n°4 : Filiales de La poste délivrant essentiellement des prestations de courrier électronique aux entreprises clientes.

Source : Exemples issus du document « Les e-services du groupe La Poste », DDNS, Service communication.

Certaines prestations de service de nature principalement informationnelle, sont davantage dirigées vers la clientèle grand public. La Poste distribue gratuitement des adresses personnelles au plus grand nombre (encadré n°5), et une adresse pérenne quels que soient les fournisseurs d'accès internet. Ceci est perçu comme un effort de démocratisation dans le cadre des missions de service public. La Poste est aussi en partenariat avec l'éducation nationale, pour fournir une adresse « citoyenne » gratuite et neutre aux élèves et enseignants.

La Poste, et ses filiales, sont ainsi à l'origine de la création d'une série de nouvelles prestations de service portant sur des opérations de traitement informationnelles utilisant ou s'appuyant sur les nouvelles technologies. Certaines de ces innovations nécessitent une coopération avec les équipementiers ou sont créées en partenariat avec d'autres entreprises (ex : Certinomis). Certains produits-services ont donné lieu à la création de filiales (ex : Mailev@).

Courrier électronique, offre d'adresse électronique pour tous (prenom.nom@laposte.net) et l'ensemble de ses services e-mail à forte valeur ajoutée. La poste a transposé sur Internet l'ensemble de ses savoir-faire dans le domaine du courrier pour le grand public et les entreprises.

Illiclic.com est portail généraliste internet grand public du groupe La Poste, qui permet d'accéder à une série d'offres et de services variée et permet de créer son adresse laposte.net.

wwwLaPoste.fr, accès à l'information sur les produits et les services, à la vente de produits-services, suivi du courrier, accès aux boîtes aux lettres de La poste.net, services financiers en ligne.

Cyberposte, l'internet pour tous : 1000 bureaux sont équipés de bornes d'accès à internet, navigation par le biais de cartes prépayées.

Encadré n°5 : Exemples de prestations de courrier électronique plutôt dirigées vers les particuliers.

Source : exemples issus du document « Les e-services du groupe La Poste », DDNS, Service communication.

Le gouvernement est parfois à l'origine de la mise en place de produits-services afin de permettre à tous les citoyens l'accès aux nouvelles technologies (ex : Cyberposte). Le statut de service public de l'entreprise peut influencer les choix stratégiques relativement aux types de clientèle qui seront concernés par les nouvelles prestations de service (ex : certaines prestations de service électronique ont été étendues aux particuliers alors que d'autres fournisseurs de e-services les auraient peut-être réservées à la clientèle des entreprises).

1.3. Les innovations de nature méthodologique

Les fonctions de traitement de la connaissance utilisent des techniques immatérielles de traitement de la connaissance telles que les méthodes formalisées. Les innovations de nature méthodologique (K(S)) se rapportent à l'amélioration ou à la création de méthodes formalisées de traitement de la connaissance. Ces innovations concernent essentiellement les services « intellectuels ». Mais les innovations de nature méthodologique apparaissent aussi dans les services fonctionnels des entreprises (services administratifs, services commerciaux) par le biais des méthodes utilisées. Par exemple, le développement d'outils de géomarketing dans le cadre de l'évolution du réseau, les nouvelles méthodes de vente du type PSS 2000, Talents, les méthodes de diagnostic, telles que la méthode ATP (Approche Technique de Progrès) ou les techniques de suivi du client, les méthodes d'accueil, comme la méthode BRASMA associée au comportement attendu des agents prestataires (Bonjour, le Regard, l'Attention, le Sourire, Merci, Au Revoir) ou encore les méthodes de tri du courrier,

participent aux innovations de nature méthodologique, qu'elles soient mises au point, ou adoptées et adaptées par La Poste.

Par ailleurs, certaines innovations de l'entreprise La Poste reposent sur les sciences mathématiques appliquées (par exemple, les activités de recherche opérationnelle et d'optimisation pour l'organisation des tournées postales), ou sont intégrées dans des supports informationnels, tels que des logiciels. Des innovations de nature méthodologique sont aussi liées, par exemple, à la mise au point de nouvelles méthodes de détection et de réponse aux demandes non standard des clients (cf. encadré 6), au développement de solutions juridiques, ou encore à la gestion des prestations de service reposant sur les nouvelles technologies. Dans ce dernier cas, il s'agit de mettre en œuvre de nouvelles méthodes de vente (par exemple, pour répondre à la spécificité de certains marchés, tels que celui des entreprises reposant sur des économies externalisées en réseau)

Suite à la création d'un pôle dédié aux projets stratégiques et à l'intégration des services à La Poste, a été créée une nouvelle méthode de traitement des consultations. Elle concerne le traitement des demandes non standard des clients, depuis leur détection jusqu'à la construction d'une réponse.

Le processus de qualification de ces besoins comporte trois étapes :

- une première étape de détection des besoins non standard au niveau des interfaces du groupe La Poste avec les clients (détection effectuée par les commerciaux des directions opérationnelles territoriales, des filiales, des télévendeurs, des opérateurs internes).
- Les consultations sont centralisées à un guichet unique (par le biais d'une adresse électronique). Les consultations sont alors filtrées et sélectionnées. Ce service va rejeter les demandes hors du périmètre de La Poste, va aiguiller ces demandes vers les services compétents au sein de La Poste, et préqualifier certains dossiers qui seront présentés au Comité des Marchés. Ce Comité est une instance collégiale composée de représentants du marketing de l'offre, du marketing aval, d'un représentant client, d'un responsable projet stratégique et de différents experts (des filiales par exemple) en fonction du type de dossier à qualifier. Cette instance détermine l'enjeu stratégique, financier, le périmètre des prestataires qui seront impliqués au sein du groupe La Poste, etc., et présente les projets dits éligibles à un Comité Client.
- Le Comité Client est une instance dirigeante qui va valider le projet, lui donner le label stratégique, mandater l'équipe projet à qui sera soumis le projet pour construire la solution.

Le processus de réponse à ces demandes non standard dépend du type d'offre

- Les offres à préformater passeront par les services marketing et métiers afin d'élaborer un couplage produits/marché et par le service marketing opérationnel pour la mise en marché ;
- Les offres complexes (c'est-à-dire les réponses à appel d'offre ou les cahiers des charges techniquement complexes) seront mise en œuvre par des équipes projets inter-entreprises.

Encadré n°6 : Nouvelle méthode de réponses aux consultations.

Source : Entretiens auprès de la Direction du courrier, documents La Poste.

1.4. Les innovations de nature « servicielle »

Le modèle de décomposition fonctionnelle met en évidence la nature de l'innovation plus spécifique à la dimension « service » de ces activités. En effet, si la plupart des opérations de traitement renvoient à l'utilisation de techniques mobilisées par les compétences, certaines prestations de service peuvent ne pas nécessiter le recours à des technologies. L'innovation de nature « servicielle » se caractérise donc par la mobilisation directe de compétences nouvelles pour fournir des caractéristiques de service. Cette utilisation directe des compétences a été jusqu'à présent peu étudiée par la littérature économique dans la mesure où cette composante du service est souvent fortement liée aux autres composantes (matérielles, informationnelles). Il est par conséquent relativement difficile d'identifier et d'isoler les innovations de cette nature. Nous pouvons néanmoins illustrer ces innovations par les efforts qui ont été effectués en matière d'accueil, d'aide aux personnes et de conseil (par exemple, dans le domaine financier, patrimonial et dans une certaine mesure dans le domaine du courrier, colis avec les conseillers courrier et colis).

Le développement du métier commercial a permis d'améliorer les fonctions servicielles C(S) (autrement dit la mise à disposition directe de compétences) lors de la fourniture de conseils personnalisés en fonction de la situation du client. Par exemple, la spécialisation de commerciaux dans le domaine du courrier et du colis contribue à améliorer le conseil aux entreprises. La mobilisation directe de compétences et de connaissances est encore plus marquée pour ce qui concerne le conseil associé aux nouveaux e-services aux entreprises. Etant donné la nouveauté de ces services, l'accompagnement commercial et la valorisation des services vendus relève encore du domaine de l'apprentissage.

Ce type d'innovation est identifiable par les compétences progressivement institutionnalisées dans les fiches de poste des agents. Par exemple, les compétences en formation participent au travail de certains agents. Certains « emplois-jeune » ont été recrutés dans une optique d'accueil, consistant à diriger les clients en fonction des opérations qu'ils désirent effectuer mais aussi à former les clients aux distributeurs automatiques de vignettes, aux guichets financiers ou aux bornes Cyberposte. Des fonctions d'interprètes ont aussi été progressivement institutionnalisées dans certains bureaux de Poste. Les services de proximité reposent souvent sur les innovations de nature servicielle, par exemple, l'aide au remplissage de documents, l'écoute, l'aide cognitive peut déboucher sur ce type d'innovation.

Dans les activités de service, la relation client-prestataire de service est importante pour la réalisation d'innovations de nature servicielle. Pour certains auteurs (P. Eiglier et E. Langeard, 1987 ; A. Bressand et K. Nicolaïdis, 1988 ; J. De Bandt et J. Gadrey, 1994 ; A. Hamdouch et S. Samuelides, 2001), elle est le lieu de concrétisation de beaucoup d'innovations de service. Ainsi, pour de nombreuses activités de service, « *c'est l'adaptation à une relation et non plus l'élaboration d'un produit particulier qui fournit le véritable fil directeur du processus de création de valeur* » (A. Bressand, K. Nicoladis, 1988, p. 146), et selon A. Hamdouch et S. Samuelides (2001, p. 976) « *Une part importante des innovations de service se concrétise au moins autant dans la relation client-prestataire de services qu'au niveau des caractéristiques intrinsèques du produit-service fourni* ».

Les opérations de traitement suivantes sont particulières dans la mesure où elles peuvent reposer potentiellement sur chacune des techniques (matérielles ou immatérielles) et des compétences des autres opérations de traitement de la décomposition fonctionnelle.

1.5. Les innovations de nature relationnelle

La relation de service client-prestataire peut elle-même faire l'objet d'innovation. Les innovations de nature relationnelle R(S) ont pour objectif l'amélioration ou la transformation des opérations en contact. Elles concernent toutes les nouvelles modalités de mise en relation du client avec le prestataire, notamment grâce au support informatique, au développement des fonctions de conseil, à l'amélioration des procédés d'accueil, mais aussi aux nouveaux procédés de fidélisation du client.

Le développement du réseau de conseillers financiers ou de délégués commerciaux courrier/colis participe au suivi du client et au développement de la relation client (proposition régulière de rendez-vous par courrier ou par appel téléphonique, contacts des clients potentiels lors de l'apparition de nouveaux produits). Les procédures de fidélisation du client se traduisent pour les entreprises notamment par le biais de la dégressivité des tarifs en fonction du nombre d'objets. Mais ces procédures concernent aussi les particuliers. Par exemple, les Points Adésio, associées à des prestations financières et obtenus en particulier lors de retraits d'argent aux guichets exclusivement postaux, permettent d'accéder à divers avantages sur des produits et services externes à La poste (tels que l'achat d'appareils électroniques, ou

l'obtention de voyages à prix réduits et de chèques cadeaux) ainsi qu'à des réductions sur les produits financiers de La Poste (notamment sur les cartes, sur les cotisations d'assurance ou sur les services de gestion des comptes).

Cependant, dans la mesure où ce type d'opérations de traitement utilise les techniques et technologies propres aux autres opérations, il est difficile, dans la réalité, d'identifier ces innovations indépendamment des autres opérations. Par exemple, la rénovation des bureaux de poste a aussi une finalité relationnelle, l'abandon des vitres antifranchissement, ou l'instauration de ligne jaune, l'amélioration de l'affichage en bureau de poste, le renforcement de la signalétique, la mise en valeur des produits et services nouveaux et la décoration des bureaux (l'ajout de plantes vertes, etc.) constituent des innovations relationnelles dans la mesure où elles modifient et améliorent la relation avec le client. Elles s'appuient sur des techniques majoritairement matérielles, organisationnelles ou informationnelles. La méthode BRASMA, permet d'améliorer l'accueil tout en s'appuyant sur une technique méthodologique. A La Poste, certaines des améliorations effectuées en bureaux de poste proviennent du processus de management de proximité (valorisation des idées). Le client peut lui-même participer à ce type d'amélioration par le biais des Idées-Poste. On peut remarquer que la mise en place de machines en self-service constitue une innovation relationnelle en tant que nouveau mode de mise en relation, même si elle tend à restreindre la relation de service.

Toute nouvelle modalité de mise en relation ou de simplification de la mise en relation constitue une innovation relationnelle. L'externalisation de la vente des produits postaux participe aux nouveaux modes de mise en relation (vente de produits en grande distribution de type Carrefour, Leclerc, Casino). L'opération « un module, un bureau, un client », l'attribution d'un conseiller attitré pour chaque client, la mise en place d'un numéro unique d'appel du CRSF ont permis de développer la relation de service au client, en instaurant un suivi plus systématique, en facilitant la prise de contact avec l'entreprise et en améliorant la confiance. Les conseils et ventes sur Internet, l'envoi de courrier d'excuse lors de la détérioration accidentelle de courrier pendant le tri, sont autant d'opérations améliorant la relation du prestataire avec le client.

1.6. Les innovations de nature organisationnelle

Il est possible, grâce au modèle de décomposition fonctionnelle enrichi, d'identifier les innovations de nature organisationnelle (O(S)). Il s'agit d'innovations relatives aux changements concernant les opérations de traitement organisationnelles. Ces innovations s'appuient sur des techniques d'ingénierie organisationnelle, et en particulier sur des techniques permettant de combiner les diverses opérations de traitement de la prestation de service ou d'une partie de cette prestation. Mais comme les innovations de nature relationnelle, elles peuvent avoir recours aux techniques associées aux autres opérations de traitement.

Dans le découpage fonctionnel enrichi, il est possible de repérer les innovations de nature organisationnelle au niveau d'une prestation de service particulière ou d'une entreprise. Au niveau du découpage fonctionnel d'une prestation de service, les innovations de nature organisationnelle porteront, par exemple, sur la mise en œuvre, lors d'une prestation de service, d'un nouveau mode d'organisation des contrats d'un client avec les options des contrats et la logistique qui leur est associée, ou sur un nouveau type de coordination entre des opérations de traitement du courrier.

Dans les activités de service, le repérage des innovations de nature organisationnelle et leurs conséquences est encore plus complexe que dans le cas des activités industrielles dans la mesure où l'organisation intervient à tous les moments de la prestation de service y compris pendant la relation avec le client (qui contribue parfois à la réalisation de la prestation de service). Ainsi, les innovations relatives à l'organisation « interne » de l'entreprise ont souvent des répercussions sur les prestations de service. Dans ce cas, il est possible d'identifier des innovations de nature organisationnelle. Elles sont par exemple relatives à la modification d'une opération de traitement ou de l'agencement de ces opérations, que ce soit en « back-office » ou en « front-office », à l'organisation et la simplification des procédures, par exemple, dans le cadre des nouvelles configurations des bureaux (encadré n°7). Il est également possible d'associer à ces innovations de nature organisationnelle certaines nouvelles règles institutionnelles, ou de coordination, dans la mesure où elles ont un impact sur les caractéristiques de la prestation de service.

L'application de techniques organisationnelles permet de mieux organiser les opérations de traitement d'une prestation de service entre elles. La reconfiguration des espaces commerciaux des bureaux de poste (architecturales, ergonomiques) en ramenant vers le poste de travail de l'agent prestataire un maximum d'informations et d'outils et en limitant le nombre de documents et d'opérations, simplifie ainsi la prestation de service. La reconfiguration des bureaux effectuée dans de nombreux services publics a transformé progressivement la prestation de service en laissant davantage de place au client et à la promotion des « produits » offerts. Dans l'ancienne configuration, environ 80 % de la surface des bureaux était consacrée aux services techniques et administratifs, 15 % réservé aux guichetier, et 5 % aux clients.

Service technique Service administratif	Espace client
	Espace guichetier

Aujourd'hui, les services administratifs et techniques sont délocalisés. La surface commerciale occupe au moins les deux tiers de la surface du bureau.

Middle-office : Service technique (départ-arrivée du courrier) et services administratifs nécessaires au front-office
Guichet
Espace client

La reconfiguration des bureaux s'accompagne du « merchandising » des bureaux avec la théâtralisation de l'offre, qui consiste par exemple en l'association des offres pour capter l'attention du consommateur et pousser aux achats d'impulsion. Il s'agit aussi d'étudier le « packaging » des offres, et de développer de nouvelles offres de commercialisation avec de nouveaux médias (affichage numérique, télévision en circuit). A La Poste, la reconsidération du client s'est aussi traduite par la création d'une Direction du réseau grand public, permettant d'organiser les différentes offres en provenance des trois métiers au sein du réseau.

Encadré n°7 : Exemple d'innovations de nature organisationnelle

Source : entretiens auprès de la Direction du réseau grand public.

Certaines innovations de nature apparemment matérielle ou informationnelle en direction du client, requièrent des changements organisationnels important dans l'entreprise. Par exemple, l'introduction du suivi d'objets à La Poste est une technique déjà utilisée par certaines entreprises concurrentes de transport de courrier. L'originalité de La Poste a été de l'appliquer à l'ensemble des courriers (express mais aussi économiques), et surtout d'organiser le processus complexe d'organisation et de gestion de ce courrier, c'est-à-dire de reconstruire le processus de prestation afin d'installer une machine de flashage aux endroits adéquats, de relier tous les appareils de flashage dans les centres de tri au bon moment, de former les facteurs pour les flashages en bureaux de Poste, et d'équiper les bureaux de poste distributeurs pour restituer l'information en fin de journée. Ainsi, le caractère innovant de certaines applications techniques pourra parfois tenir davantage dans la manière dont le déploiement de ces applications est organisé et intégré dans les prestations de service, plutôt que dans son contenu technique (ex : le déploiement du système Sirocco¹⁸ a dû être conçu par

¹⁸ SIROCCO : Système d'Information Relationnel Orienté Client Contrat

régions et non pas à partir des lignes hiérarchiques, comme cela se fait habituellement, dans la mesure où les centres régionaux des services financiers et les bureaux de Poste dépendent d'une hiérarchie différente).

Ainsi, le processus d'intégration des nouveaux services et des nouvelles applications dans une structure de service en réseau est lourd et peut aboutir à de nombreuses innovations organisationnelles. Les processus d'aménagement des bureaux, de déploiement du réseau impliquent des innovations organisationnelles (par exemple, pour adapter les concepts nouveaux aux types de bureaux, aux systèmes informatiques existants etc.).

La décomposition fonctionnelle a l'intérêt de pouvoir rendre compte des interactions entre les opérations de traitement de la prestation de service. L'avantage d'une telle représentation est ainsi de permettre une analyse plus fine des innovations organisationnelles qui, combinées avec d'autres types d'innovations, permettent d'améliorer la prestation de service.

Le découpage fonctionnel du service permet ainsi d'identifier la nature de l'innovation, et de mettre en évidence, dans les activités de service, l'existence et l'importance des techniques immatérielles et des compétences, sans négliger les techniques et technologies purement matérielles. Les taxonomies sectorielles que l'on a présentées dans notre première partie ne sont pas bien adaptées à l'analyse de l'innovation dans les services dans la mesure où elles ne prennent en compte que les technologies matérielles. Le découpage fonctionnel permet ainsi d'analyser un certain nombre d'innovations dont la nature échappait à un grand nombre de travaux sur l'innovation dans les activités de service. Il s'agit en particulier de l'innovation relative aux méthodes formalisées, des innovations de nature servicielle, mais aussi dans une certaine mesure des innovations de nature organisationnelle et des innovations issues de la relation en contact avec le consommateur du service. Notre objectif est maintenant de préciser les liens entre les opérations de traitement dans le cadre des modalités de l'innovation.

2. Les modalités de l'innovation

Nous avons utilisé le découpage fonctionnel pour rendre compte de la nature des innovations. Il est parfois possible, comme nous l'avons montré, d'identifier ou de « qualifier » une innovation, en s'intéressant uniquement à la nature de l'opération de traitement concernée. Les innovations peuvent en effet reposer sur une seule opération de traitement. Cependant, comme nous l'avons déjà évoqué, cette distinction est limitée dans la mesure où une innovation relative à une opération de traitement particulière peut avoir des répercussions sur un autre type d'opération de traitement. Il est par exemple difficile de qualifier l'innovation par un type d'opération lorsqu'une prestation de service nouvelle s'appuie sur plusieurs opérations de traitement de nature différente ou lorsqu'une opération de traitement nécessite l'appui de techniques associées à d'autres opérations. Les innovations peuvent en effet être l'aboutissement de « combinaisons » d'opérations de traitement différentes. La plupart des innovations des entreprises de service portent sur l'amélioration et/ou la transformation de plusieurs opérations de traitement en même temps. Les relations existant entre les différentes opérations de traitement donnent lieu à la variété des modalités de création de l'innovation.

Les modalités de l'innovation, autrement dit les modes de production de l'innovation, vont s'appuyer essentiellement sur les différentes sortes d'association ou de « combinaisons » qu'il est possible d'effectuer entre les techniques (matérielles ou immatérielles), et compétences associées aux opérations de traitement ou entre les prestations de service. Notre réflexion s'appuie en partie sur un certain nombre de travaux qui s'intéressent aux différentes possibilités de mise en relation des composantes des services sur le mode de *l'ingénierie des produits* (A. Bressand et K. Nicolaïdis, 1988). Il s'agit de concevoir la création de services nouveaux comme association ou dissociation d'activités, la nouveauté tenant à l'étendue du champ ouvert à la combinatoire, au degré d'initiative stratégique des acteurs, et à l'ampleur des implications pour ce qui est de la nature des produits, des activités et de l'identité des acteurs. Cette logique d'innovation a aussi été mise en évidence dans le domaine de la microélectronique et des biotechnologies par D. Foray (1994) avec la notion d'innovation de recombinaison, et par R. M. Henderson et K.B. Clark (1990) avec la notion d'innovation architecturale. F. Djellal, C., F. et K. Gallouj (2004) ont approfondi cette modalité de l'innovation dans le cadre de l'innovation hospitalière sous le terme de logique d'innovation combinatoire.

Nous allons identifier successivement trois modalités de création de l'innovation : les innovations issues de l'intensification et de l'agencement des opérations de traitement d'une prestation de service, les innovations relevant de l'assemblage de prestations de service, les innovations ad hoc et « sur mesure ». Ces modalités se distinguent notamment par les entités à la base des combinaisons (opérations de traitement, prestations de service) et le degré de participation du client. L'identification des modalités de l'innovation peut s'effectuer soit à partir du découpage fonctionnel de la prestation de service, soit à partir du découpage fonctionnel de l'entreprise. Le schéma de décomposition fonctionnelle du service permet ainsi, dans une certaine mesure, de « localiser » les innovations au sein de la prestation de service ou de l'entreprise.

2.1. Les innovations issues de l'intensification et de l'agencement des opérations de traitement d'une prestation de service

La première modalité de création de l'innovation concerne les différents types de modifications qu'il est possible d'effectuer à partir d'une prestation de service donnée. Le découpage fonctionnel le plus adapté à la compréhension de cette modalité est donc le découpage fonctionnel de la prestation de service.

Il est possible de distinguer trois modes de création de l'innovation à partir d'une prestation de service donnée : l'amélioration (l'augmentation du poids) ou l'ajout d'une opération de traitement, d'une compétence ou d'une technique (matérielle ou immatérielle) au sein d'une opération de traitement, la combinaison d'opérations de traitement, et l'hybridation d'opérations de traitement.

2.1.1. L'amélioration ou l'ajout de techniques et compétences associées aux opérations de traitement

La première modalité de production de l'innovation peut s'exprimer par l'intégration à une prestation de service existante, de compétences ou de technologies (matérielles ou immatérielles) concernant une opération de traitement, ou l'amélioration (encore qualifiée d'intensification) du poids d'une compétence ou technique de la prestation de service. Cet ajout vise généralement à modifier une ou plusieurs caractéristiques d'usage du service. On

peut remarquer que l'ajout de techniques et compétences peut nécessiter l'introduction d'opérations de traitement nouvelles.

Il est parfois possible d'identifier la nature de l'amélioration ou l'ajout-association d'une technique attachée à l'opération de traitement et d'indiquer la nature de l'innovation. L'innovation peut être soit de nature matérielle, soit de nature informationnelle, ou encore méthodologique, de contact, servicielle ou organisationnelle. Il peut s'agir, par exemple, d'une innovation de nature matérielle reposant sur la conception d'un nouveau dispositif, un nouveau casier, ou d'une nouvelle machine améliorant le tri, qui permettra d'augmenter la rapidité de la prestation de service existante. Cette modalité peut aussi être illustrée par l'ajout de techniques informationnelles à une prestation existante (virement en ligne, lettre recommandée à envoi électronique, service de consultation de compte en ligne, Monéo (porte-monnaie électronique)). Dans ces exemples, on associe à une prestation de service de base (prestation financière de virement, lettre recommandée), une technique supplémentaire (technique électronique) fournissant de nouvelles caractéristiques finales de service (possibilité d'effectuer la prestation chez soi, gain de temps, horaire d'envoi étendu).

Nous pouvons remarquer que certaines innovations mobilisent des opérations de traitement de nature différente. Par exemple, une nouvelle technique de fidélisation (qui, pratiqué dans un service public, est en soi une innovation), telle que les points Adésio, nécessite de mettre en place des opérations de traitement de l'information afin d'enregistrer les retraits effectués aux distributeurs postaux et sur lesquels reposent les points fidélité.

2.1.2. La combinaison d'une opération de traitement ou de techniques et compétences associées aux opérations de traitement.

L'innovation consiste d'une part en l'association de plusieurs techniques (matérielles ou immatérielles) et compétences, nouvelles ou non, issues d'opérations de traitement différentes, dans le cadre d'un service existant ; et d'autre part, en la création d'un service complètement nouveau constitué de la combinaison de plusieurs opérations de traitement.

Ces compétences ou technologies (matérielles ou immatérielles) nouvelles peuvent contribuer à fournir des caractéristiques d'usage du service identiques. Il pourrait s'agir, pour améliorer la rapidité d'un service colis, de mettre en place une nouvelle organisation du tri en

back-office et de compléter cette action par une simplification inédite des procédures d'enregistrement du colis auprès du client. Ces combinaisons d'opérations de traitement nouvelles peuvent alors concerner le même type d'opération de traitement sans interférer (ex : innovations de nature organisationnelle de front et de back-office). Il est aussi possible que ces combinaisons de compétences et de technologies nouvelles aient pour objectif la modification ou l'ajout de nouvelles caractéristiques d'usage du service différentes.

La création de service totalement nouveau à partir de la combinaison d'opérations de traitement porte aussi sur de nouvelles « activités » proches du cœur de métier de l'entreprise. Le développement de ces prestations de service est issu de la capacité de l'entreprise à utiliser les nouvelles technologies, et à anticiper les nouvelles possibilités permises par ces technologies. Selon A. Hamdouch et E. Samuelides, (2001, p. 987) ces « *nouvelles technologies peuvent [...] constituer, lorsqu'elles sont correctement intégrées et valorisées par l'entreprise, des sources d'innovations organisationnelles et commerciales substantielles, voire des vecteurs de création d'offres originales et d'exploitation de nouvelles opportunités de marché (commerce électronique, banque à distance, services informatiques en ligne, etc.)* » La Poste contribue à la création de nouveaux services *fondés* sur les nouvelles technologies de l'information et de la communication. La Poste, en tant qu'entreprise de communication, utilise les compétences acquises notamment lors de l'introduction des nouvelles technologies dans son système de production, pour la création de nouveaux services, par exemple en matière de sécurisation des transactions (ex : Certinomis, élaboration de pièces juridiques en ligne, authentification, signature, en partenariat avec Sagem). Elle offre des adresses électroniques (prénom.nom@laposte.net), conçoit des « web-site », et souhaite transposer son statut de confiance à cette nouvelle technologie (le Clic de La Poste fera foi). L'introduction de ce nouveau support peut aussi aboutir à un nouveau concept de service (banque à domicile).

Une autre particularité de création de services complètement nouveaux par rapport à la gamme de service proposée, au sein de cette modalité, est la production de nouvelles prestations de service reposant sur la réutilisation d'une combinaison d'opérations de traitement et de compétences innovantes, exploitées jusqu'à présent dans le processus de production de l'entreprise (innovation initiale de process de back-office). Les caractéristiques finales de service obtenues par cette combinaison d'opérations constituent un nouveau service. L'innovation consiste donc en la création d'une nouvelle prestation de service

utilisant la même technique que celle précédemment mise au point dans le cadre de la production de la prestation de service, ou de son accompagnement, afin d'améliorer la production en back-office. C'est le cas des techniques de lecture automatique utilisées initialement pour améliorer le tri des courriers et de certaines opérations financières (traitement des chèques) et offertes aujourd'hui en tant que nouvelles prestations de service aux entreprises (encadré n°8). Il s'agit ici aussi de créer des nouvelles prestations de service à partir de savoir-faire dédiés aux besoins internes de l'entreprise.

Dans le cas de La Poste, la lecture automatique de documents a été mise au point pour améliorer la productivité du système de production dans le domaine du courrier et des services financiers. Elle est employée pour identifier les adresses des courriers ou colis en vue de les trier et pour le traitement des chèques. Cette technologie a ensuite été intégrée dans des logiciels (logiciel modulaire et paramétrable) pour les clients de La Poste. Des marques telles que Docupost (à la base de l'offre Ladservices de La Poste) qui possède un module spécifique de reconnaissance des chèques, ont ainsi été déposée par le groupe La Poste. L'INSEE a confié le traitement et l'analyse automatiques des 220 millions de pages du dernier recensement de la population.

Ce logiciel permet aux clients de La Poste d'appliquer la lecture automatique de documents pour leurs propres besoins (bon de commande, cartes réponse, dossiers clients, ouvrages). La technologie de la Lecture automatique de documents repose sur des algorithmes de traitement d'images, de localisation des informations, de décodage de codes-barres, de segmentation et de reconnaissance des caractères et des mots manuscrits, de modélisation statistique et de décision contextuelle. La lecture automatique permet à la base de lire les documents et donc de traiter tous les moyens de paiement (à partir d'un scanner chèques), les questionnaires et tous les documents standardisés (bons de commande, aide à la conception de documents, mise à disposition d'un CEDEX pour un retour direct sur les sites de traitement de la Poste, archivage, destruction de documents), les données (génération du fichier résultat et formatage suivant les spécificités du client de La Poste, fourniture de statistiques, normalisation des adresses), et les images (gestion des bases images du client de La Poste sur les sites de La Poste, livraisons des fichiers d'images, tirage informatique des gagnants à partir d'une base image des bulletins de jeux). Les services utilisant cette technique permettent par exemple de faciliter la gestion des données des clients pour le média courrier (Lorsque les coupons comportent une adresse à saisir pour enrichir la base de données).

Encadré n°8 La lecture automatique de documents.

Source : entretiens auprès du SRTP, documents SRTP.

Le système VIGIK correspond dans une certaine mesure à cette modalité de production. C'est un service destiné à sécuriser l'accès à des bâtiments par le moyen de clefs électroniques de validité de courte durée (programmation d'un badge). Il permet ainsi de sécuriser les tâches de distribution du courrier, de maintenance, de nettoyage (il limite les conséquences des pertes de clefs). Cette innovation rejoint la particularité précédente au sens où elle répond à la fois à des besoins de La Poste (problème de distribution, le pass du facteur pouvant être dupliqué facilement) et aux besoins de ses clients (professionnels de l'immobilier). Cependant, le projet mis en œuvre par rapport à ce besoin interne a tout de

suite été produit dans l'optique d'une prestation de service auprès des professionnels de logements collectifs ou sociaux, de HLM, de copropriétés ou de logements privés. Il est donc à la fois destiné aux clients de La Poste (les propriétaires d'immeuble qui peuvent utiliser le pass, les divers intervenants dans les immeubles tels que les employés pour la maintenance des ascenseurs, le nettoyage, les réparations etc.), mais aussi à la prestation de service du courrier (pour la distribution du courrier par les facteurs). Cette innovation repose également sur une combinaison d'opérations de traitement, et sur des compétences et des connaissances nouvelles. Elle a d'ailleurs nécessité une phase de R&D. L'utilisation des compétences permet d'étendre le métier de l'entreprise et d'obtenir des parts de marché en développant des prestations de service associées aux savoir-faire. Ce mode d'innovation traduit le passage d'une logique d'ingénieur qui développe des compétences pour les besoins internes de l'entreprise, à une logique de service, qui utilise les savoir-faire internes pour créer de nouvelles prestations de service. Cette valorisation des compétences internes constitue un moyen de développer la gamme des prestations de service.

2.1.3. Les hybridations d'opérations de traitement, de caractéristiques ou de techniques et compétences nouvelles associées aux opérations de traitement.

Là encore, la modalité de l'innovation consiste en l'association de techniques et de compétences nouvelles dans le cadre d'un service existant ou en la création d'un nouveau service, mais ici, les techniques (matérielles ou immatérielles) et les compétences nouvelles sont en étroite relation, au sens où les techniques ne peuvent être mises en œuvre indépendamment l'une de l'autre.

C'est le cas, par exemple, lorsqu'une innovation nécessite des techniques à la fois propres aux opérations de traitement informationnelles et matérielles. Ce sont souvent des équipements matériels permettant la réalisation d'opérations informationnelles et de traitement de la matière (ex : micro électronique, informatique incorporée dans les équipements). D'autres innovations relatives aux opérations de traitement méthodologiques s'appuient sur des technologies informationnelles (ex : logiciel optima-plan, logiciel d'optimisation pour l'affectation des ressources humaines). De la même manière, la mise en œuvre de caractéristiques de conseil ou d'accueil induit la mobilisation directe de compétences et est accompagnée d'opérations relationnelles associées à la relation de service. C'est le cas également de l'introduction des techniques informationnelles de suivi du courrier.

Elle n'est réalisable que si elle est accompagnée de techniques et de compétences organisationnelles ainsi que d'opérations de traitement de la matière (flashage).

Dans certaines activités de service, l'hybridation peut concerner des caractéristiques de service, voire des prestations de service relatives à des « métiers » de l'entreprise de nature différente (par exemple, à La Poste, le métier courrier et le métier service financier). La nouveauté réside alors dans la particularité de l'association ou de la mise en relation de caractéristiques, qui transforme la prestation de service dans la mesure où l'association réalisée était parfois difficilement concevable auparavant et peut aboutir à une gamme nouvelle de prestations de services. Nous pouvons rappeler que La Poste et France Télécom étaient autrefois regroupées sous la forme d'une grande administration des postes et télécommunication. De ce regroupement d'activités, maintenant disparu, reste quelques éléments, notamment la vente de produits communs (cartes téléphoniques, annuaire téléphonique dont la version papier était encore il y a peu délivrée par La Poste, les pages « jaunes » etc.). L'hybridation de caractéristiques ne résulte cependant pas de ces ventes mais de la création de prestations de service hybrides à partir des différents métiers de ces entreprises. Aujourd'hui, le service public La Poste délivre des activités différentes de courrier, colis, et service financier.

L'intégration de l'informatique et des nouvelles technologies de communication ne se traduit par forcément par une « hybridation d'activité ». La plupart des innovations reposent sur l'amélioration (par l'emploi de ce nouveau support de la prestation de service) des caractéristiques finales du service (ex : rapidité du service, service à domicile (e-service)) ainsi que sur l'ajout de services annexes supplémentaires obtenus grâce à la nouvelle technologie (ex : archivage, dialogue avec le client, fidélisation du client, tactique moins intrusive que le téléphone). Il y a hybridation « d'activités » lorsque la prestation de service nouvelle est constituée de caractéristiques relatives à deux activités initialement différentes, et que cette hybridation constitue un nouveau service à part entière voire une nouvelle gamme de service. Ces regroupements de caractéristiques d'activités différentes (délivrées par l'entreprise pour des raisons historiques ou à la suite de progrès techniques) peuvent s'expliquer notamment par l'existence d'une infrastructure commune entre les activités ainsi que par le partage d'un réseau de communication (et des bases de données attachées à ce réseau). La Poste peut être caractérisée par la recherche d'une certaine hybridation notamment entre les activités suivantes :

- activité financière et courrier (ex : mandat postal) ;
- activité courrier et électronique (ex : éditique, Mailev@, services hybrides octet-papier) ;
- activité électronique et (d'intermédiation) financière (ex : Pas.rel, hybridation entre des opérations électroniques de tri, d'archivage, de sécurisation avec des opérations financières (facturation)).

Les prestations de services hybrides établies entre l'activité financière et l'activité courrier existent depuis longtemps. La Poste profite de son réseau (physique et humain) afin de délivrer des prestations bancaires et de vendre des produits intermédiaires entre l'activité postale et financière (ex : mandat-poste). L'intégration des nouvelles technologies de l'information et de la communication dans l'offre de La Poste est plus récente. Elle est inscrite dans les objectifs et progrès relatifs au contrat de plan (1998-2001). Cette intégration passe par la recherche de prestataires de service intégrés sur les marchés de la communication, alliant l'ensemble des technologies de l'information, en particulier dans les domaines où les moyens de communication et d'édition électronique coexistent avec le papier. Il ne s'agit pas uniquement de se servir de ces nouvelles technologies comme support, mais de créer des prestations de service nouvelles à partir de ces techniques. Par exemple, La Poste cherche à offrir l'ensemble des services de sécurisation des échanges électroniques, en devenant tierce partie de confiance au plan national et international. Mais il s'agit aussi de prestations de service bancaires et d'intermédiation.

2.2. Les innovations relevant de l'assemblage de prestations de service

On distingue les innovations issues de l'association de services (ou produits-services), des innovations issues de la dissociation de services (ou de produits-services). L'association de services consiste en la constitution d'une nouvelle prestation de service en associant à une prestation de service donnée, une autre prestation de service ou un ensemble de composants d'une autre prestation de service (autrement dit un service « périphérique »). Cette modalité de production de l'innovation correspond à la logique d'innovation extensive proposée par F. Djellal, C., F. et K. Gallouj (2004) dans le cadre de l'innovation hospitalière. Il est aussi possible de formuler un service nouveau sur la base de la dissociation de service. Les innovations reposant sur la dissociation de service correspondent, selon F. Djellal et C. et F. Gallouj, à la logique de l'innovation *régressive* (ou « épurative »). Elle repose sur la

suppression de services élémentaires, autrement dit à une réduction de l'offre par rapport à une offre de référence. C'est la logique du *service minimum* ou des *stratégies d'externalisation*. Ces modalités d'innovation s'appuient souvent sur des prestations de service prenant la forme de « package ».

L'identification des composants (opérations de traitements, compétences, et caractéristiques finales) de la nouvelle prestation de service peut s'effectuer à partir du découpage fonctionnel de la prestation de service. Cependant, dans la mesure où la nouvelle prestation de service est obtenue essentiellement à partir de l'association (ou de la dissociation) de plusieurs autres prestations de service fournies par l'entreprise, il peut-être intéressant d'utiliser le découpage fonctionnel de l'entreprise pour comprendre ce mode de création des prestations de service.

Nous allons dissocier les innovations relatives à la formulation d'un « package » (ou assemblage) de services, de celles issues d'un « package » de produits-services.

2.2.1. L'assemblage de services

L'innovation consiste à associer des services existants ou à ajouter une prestation de service nouvelle à un service existant, sachant que chacune des prestations de service pouvait être délivrée de manière distincte auparavant. L'objectif de cette modalité de production de l'innovation est l'enrichissement de la valeur du service de base. Les innovations s'appuyant sur la dissociation de service consistent à séparer une prestation de service en deux (ou plusieurs) prestations de service indépendantes.

L'assemblage de services diffère de l'ajout d'une opération de traitement que l'on a précédemment évoqué dans la mesure où si l'association consiste (cas extrême) en l'ajout d'une seule opération de traitement, cette opération correspond à un service à part entière, pouvant être fourni par l'entreprise ou par une société différente. L'assemblage de services est composé d'opérations de traitement plus ou moins standardisées. L'innovation tient à la nouveauté et la spécificité de cet assemblage de services au sein d'un contrat unique.

Dans le service public La Poste, ce type d'innovation est élaboré de deux manières :

Ce type d'association est créé par les services marketing (financier, courrier, colis), notamment afin de compléter les gammes de services, par exemple à partir de techniques de segmentation de la clientèle, et en fonction de la veille et des produits des concurrents. Les prestations de service prennent la forme d'associations modulables des différentes opérations et caractéristiques de services. Une fois que l'étude amont est concluante, les « packages » de services sont constitués d'un point de vue technique, contractuel, etc., et sont positionnés dans la gamme. Ces assemblages de services peuvent être innovants s'ils sont inédits sur le marché, ou par exemple, sur le plan juridique, s'ils permettent de contourner les contraintes postales.

Ce type d'innovation est fréquent dans les contrats. Les prestations de service relatives aux contrats colis associent par exemple une prestation d'assurance forfaitaire à la prestation de transport. Ce type de production d'innovation par de nouvelles possibilités d'associations de caractéristiques est aussi utilisé dans les services financiers postaux. Cette technique a d'ailleurs été employée très tôt dans la mesure où La Poste n'est pas autorisée à fournir certains types de produits et services, et doit donc s'appuyer sur les produits des autres banques. Certaines prestations de service sont rendues plus attractives par leur vente sous forme de « package ». A La Poste, c'est le cas de la prestation de sécurisation des transactions effectuées par mail, qui est vendue en association avec d'autres prestations de service, telles que des prestations associées de courrier (mises sous pli, transport). Il en est de même pour le service de facturation par mail et de dématérialisation financière (Post@xess, Pas.rel) qui aurait sans doute été vendu, pour être attractif (étant donné que la taille du réseau, limitée au début, est un inconvénient pour les clients) avec d'autres prestations de nature informationnelle telles que les possibilités d'archivage.

Un deuxième type de formulation d'assemblage de services est réalisé spécialement pour certains clients, généralement les grands comptes stratégiques de La Poste. Lorsque le prestataire (La Poste ou une de ses filiales) ne peut répondre aux besoins d'un client que de manière parcellaire, parce que les prestations proposées ne correspondent pas à cette demande de prestation de service, ou que la demande dépasse le domaine de compétences du prestataire, ces besoins seront centralisés vers une structure qui va déclencher un mode projet. Si ces demandes d'association de services (ou offre à préformater), sont qualifiées et validées, les services marketing se chargeront de créer ce nouveau couplage de services/marché. Cet assemblage peut être composé de prestations issues de différents prestataires du groupe La Poste. L'intérêt de ce type d'assemblage de services est, outre le fait de combiner ou

d'intégrer des prestations existantes dans un même contrat, de fidéliser le client en lui apportant le « package » demandé, de ne pas perdre le marché, voire d'atteindre de nouveaux marchés. Elaboré dans ce contexte, ce type d'assemblage de services est un premier niveau de prestations sur-mesure.

2.2.2. L'assemblage de produits-services

Il s'agit d'associer une prestation de service à la vente du support nécessaire au transport. Cette formule concerne dans le domaine colis les Diligo bouteilles, les Diligo livres, les Diligo CD, etc. Dans le domaine du courrier, le Prêt-à-poster, qui est composé du timbre (autrement dit de la prestation de service de transport) et de l'enveloppe, participe à ce genre d'assemblage (il en existe plus de 60 références). Il permet d'obtenir des caractéristiques finales supplémentaires telles que la facilité d'utilisation, la rapidité. Dans le cas du Prêt-à-poster, l'innovation ne repose cependant pas uniquement sur cette association (l'entier postal datant de 1870). Certains Prêts-à-poster s'accompagnent d'un service de personnalisation (imprimer un graphisme ou un texte sur l'enveloppe pré-timbrée). Ce service est utilisé notamment par les entreprises et par les élus (le Prêt-à-poster local permet une personnalisation de l'enveloppe par un événement, un monument ou un édifice de la commune).

Selon E. de la Burgade (2003), l'introduction de ce produit-service dans les prestations postales a développé le phénomène de personnalisation et de politique d'animation commerciale (mise en place de commissionnements et d'objectifs de vente). Il s'est accompagné du développement d'un marketing public. Les méthodes d'incitation du client ont même pris la forme de réductions de prix (première fois en 2000 lors de l'opération « deux mois zinzins »).

Dans le domaine du courrier, les innovations d'assemblage ont aussi pour objectif de rendre plus attractif le courrier (ex : Prêt-à-poster à thème, série Prêt-à-poster illustré, pochette vacances, timbres, etc.), et ont donc aussi été élaborées dans le cadre de la recherche de solutions pour limiter les problèmes de substitution entre le courrier et l'octet en redynamisant les échanges épistolaires. A cette politique de redynamisation du courrier s'ajoutent les campagnes marketing dans lesquelles le client est intégré dans le choix des thèmes des futurs timbres (innovations « servicielles »).

Les assemblages de produit/service peuvent être intégrés également au système d'offres préformatées que nous avons exposé précédemment.

2.3. Les innovations ad hoc et « sur mesure »

Dans la mesure où l'activité de beaucoup de services publics à caractère industriel et commercial et en particulier La Poste, s'est construite sur un mode de production industriel, pour fournir des prestations en masse, la conception des prestations de services nouvelles a souvent été réalisée au sein des directions de l'entreprise à partir de techniques de segmentation de la clientèle, utilisant notamment les modalités de production de l'innovation précédentes. Le client participe peu à ces conceptions de services nouveaux. Les innovations sur mesure ou ad hoc impliquent la résolution des problèmes d'un client donné, et donc l'adaptation des prestations de service aux spécificités du client. Elles induisent donc un processus interactif de résolution de problème avec le client, voire une coproduction de la prestation.

Dans le cas de La Poste, la majorité des prestations de service est soit standardisée, soit « spécialisée » (ces prestations induisent une certaine adaptation aux besoins des clients mais sur des options pré-existantes). Dans la mesure où les innovations relatives à ces prestations sont produites essentiellement pour des segments de clientèle, peu d'innovations ad hoc et sur-mesure sont conçues pour ce type de clients.

La modalité de production ad hoc et sur mesure des innovations est cependant utilisée à différents degrés dans cette entreprise. Ce mode de production de l'innovation est caractérisé, comme nous venons de l'exposer, par l'élaboration de prestations sur mesure répondant aux besoins d'un client donné, ou par l'adaptation des prestations de service aux besoins du client, la solution trouvée pouvant être ensuite formalisée et incluse parmi les compétences de l'entreprise puis réutilisée (innovation ad hoc). L'innovation est alors souvent coproduite avec le client, au sein d'un processus interactif. La particularité de cette modalité de l'innovation réside dans le niveau de coproduction de l'innovation qu'engendre la personnalisation de la prestation, ainsi que dans le degré d'expertise souvent introduit au moment de la qualification du projet et de la mise au point de ce type de prestation.

Dans l'entreprise La Poste, il est possible de rencontrer ce mode de production de l'innovation en particulier pour les très grandes entreprises, autrement dit les grands comptes stratégiques de La Poste, qui génèrent, par exemple, des flux financiers ou de courriers, colis importants.

Nous avons précédemment décrit les prestations « sur mesure » donnant lieu à des assemblages de services, qui correspondent à des offres préformatées, et qui ne requièrent pas forcément d'adaptation aux spécificités de l'entreprise (il s'agit de la combinaison simple de services « packagés »). La modalité d'innovation sur mesure, dans le cas des grands comptes stratégiques, correspond à la mise au point d'une prestation nouvelle, adaptée à la demande particulière d'un client, et nécessitant généralement une série d'aménagements aux spécificités de l'entreprise. La mise en œuvre de ces prestations est plus complexe que les précédentes dans la mesure où il s'agit souvent de réponses à des appels d'offre ou à un cahier des charges important.

Ces prestations peuvent amener à des innovations « sur mesure ». Ces innovations concernent, par exemple, l'élaboration d'une combinaison d'opérations et de caractéristiques d'usage inédite, voire de nouvelles caractéristiques d'usage. Cette troisième modalité de l'innovation diffère des précédentes dans la manière dont elle est conçue, c'est-à-dire en vue de la résolution d'un problème précis d'un client et avec la participation de ce client. Ces combinaisons d'opérations et de caractéristiques d'usage sont parfois obtenues par l'association de prestataires différents (du groupe La Poste mais aussi de prestataires extérieurs). Ces innovations concernent donc aussi la conception de ce type de service, qui implique la mise en œuvre de contrats uniques. Ces demandes complexes peuvent aussi conduire à l'évolution de la législation.

Les innovations sont aussi parfois relatives aux aménagements de certaines opérations de traitement afin de les adapter aux spécificités de l'entreprise (solutions informationnelles, systèmes de tri etc.). Certaines solutions sont élaborées afin de faciliter les prestations de La Poste. Dans le domaine du courrier, par exemple, des tris sont effectués au sein même de l'entreprise cliente, et des techniques ont été mises au point pour permettre le traitement d'un grand volume de courrier (ex : logiciel concernant le mandat optique).

Nous pouvons remarquer que certains projets mis en œuvre au sein de La Poste en réponse aux besoins internes de La Poste, ou pour créer de nouvelles prestations de service, appartiennent dans une certaine mesure à cette modalité de l'innovation. Ces innovations sur mesure sont élaborées pour les clients internes de La Poste, c'est-à-dire les différentes directions de La Poste, ou les filiales ou partenaires de La Poste. La création de certaines prestations postales ou leur amélioration relève de cette modalité lorsque la dimension sur mesure est importante (par exemple, lorsqu'il s'agit de résoudre un problème soulevé par une direction, lorsque le projet nécessite de l'expertise voire de la R&D). Ces innovations peuvent parfois être conçues pour le processus de production que les directions ont en charge. Dans ce cas, elles pourront participer aux trajectoires d'innovation des autres prestations, telles que les prestations de service standardisées. Les innovations prennent alors plutôt la forme d'équipements spécifiques destinés à la production (matériels ou informationnels), que de prestations de service. Ces développements d'équipements et de logiciels pour les directions participent à ce type d'innovation, au sens où les solutions techniques n'existaient pas sur le marché et ont été créées uniquement pour les besoins des directions. Certains équipements sont mis au point pour les filiales de La Poste. D'autres solutions « sur mesure » apportées aux différentes directions aboutissent à des prestations de service finales (ex : Vigik, Ladservices).

3. Les innovations à caractère public, civique et social

Dans le chapitre précédent, nous avons mis en évidence les différents types de caractéristiques finales du service et en particulier l'existence de caractéristiques d'usage publiques, civiques ou sociales. Nous allons chercher à identifier dans quelle mesure les missions de service public conduisent à trouver des solutions innovantes, notamment sous contrainte de réduction de coûts. Nous nous interrogerons sur le rôle que joue l'innovation dans la cohabitation des caractéristiques de service (c'est-à-dire entre les caractéristiques « ordinaires » et les caractéristiques publiques, civiques et sociales). Nous verrons comment, dans le contexte actuel de concurrence accrue, cette cohabitation intègre les enjeux des services publics en réseau. Nous nous demanderons si ces innovations, qui concourent à la réalisation de nouvelles prestations de service, peuvent aussi être re-utilisées pour le domaine

« marchand »¹⁹ des services publics (autrement dit, élargir certaines de ces solutions aux prestations de service ordinaires).

L'importance de ces caractéristiques dépend du type de service public. Dans ce point, nous nous intéresserons d'abord, dans une perspective générale, aux services publics en réseau (3.1.). Puis nous illustrerons nos résultats avec le cas de La Poste (3.2.).

3.1. Les caractéristiques de service public dans les services publics en réseau

Les missions de service public attachées aux prestations de service public diffèrent en fonction du type de service public considéré. Nous mettrons en évidence, dans un premier point, les missions de service public plus spécifiques au cas des services publics marchands en réseau avec la notion d'accessibilité (3.1.1.). Afin d'affiner encore l'analyse de l'innovation dans les services publics, nous tenterons d'enrichir les caractéristiques de service public par l'introduction de grandeurs de référence (3.1.2.). A partir de cet enrichissement, et de l'analyse de la notion d'accessibilité, nous présenterons une forme d'innovation relative aux prestations civiques et sociales plus spécifique aux services publics marchands en réseau : les innovations de compromis (3.1.3.).

3.1.1. La notion d'accessibilité

Comme nous l'avons signalé, les prestations des services non marchands comportent davantage de caractéristiques de service public (notamment publiques, civiques et sociales) que les services publics marchands en réseau. Les prestations des services publics non marchands portent par exemple entièrement sur l'aide aux personnes en difficulté ou la redistribution des richesses (ex : prestations des CAF). Les innovations publiques, civiques et sociales de ces services concernent donc potentiellement l'ensemble des prestations qu'ils effectuent (la prestation, la manière dont la prestation est dispensée, la façon de cibler les usagers, etc.).

Dans le cas des services publics marchands en réseau, et dans le cadre de la notion de service universel, la notion de service public actuelle est principalement fondée sur les

¹⁹ Le terme « marchand » est entendu ici au sens des grandeurs de référence recherchées par l'entreprise, c'est-à-dire des prestations rentables (cf. point 3.1.2. de ce chapitre).

conditions d'accès aux réseaux. Les prestations à caractère civique et social concernent donc essentiellement l'accessibilité des citoyens aux réseaux de ces services, dans la mesure où la société considère qu'être privé de ces raccordements constitue une exclusion de la citoyenneté moderne. Cette question d'accessibilité est liée en grande partie à la mission d'aménagement du territoire. Cependant, étant donné que les missions évoluent (vers davantage de cohésion sociale), nous élargirons cette accessibilité aux missions plus larges que se donnent certains services publics. La notion d'accessibilité aux services publics peut se décliner en plusieurs types d'accès, souvent reliés entre eux. Nous pouvons identifier trois types d'accès différents.

- **L'accès financier ou tarifaire.** Le premier type d'accessibilité est constitué par ce qu'on appellera « l'accessibilité tarifaire ». Cette accessibilité concerne les populations défavorisées compte tenu de la faiblesse de leur revenu. L'accès à l'activité de service doit pouvoir s'établir dans des « conditions raisonnables » au plus grand nombre. Cette accessibilité tarifaire peut être associée à la mission d'égalité des citoyens. Il s'agit de délivrer une partie des services, considérés comme essentiels, à un tarif qui peut être unique, abordable pour la majorité voire l'ensemble des citoyens. Il est aussi possible de recourir à des tarifs « sociaux » pour les catégories de personnes concernées. Proposer des services dans des conditions raisonnables ne signifie pas leur gratuité. Dans la logique de la construction européenne, le « *fonctionnement concurrentiel exclut par définition de fournir ces services à des segments entiers de la population avec des marges négatives ou très faibles. Cela était possible dans le cadre d'un monopole grâce à la péréquation.* » (J. Gadrey, 1997, p. 99).

- **L'accès physique.** Le second degré de l'accessibilité est l'accessibilité « physique » ou géographique du service public. Elle consiste à permettre aux populations géographiquement défavorisées (ex : zones rurales, zones difficiles d'accès pour l'entreprise prestataire pour des raisons techniques telles que les paysages accidentés, qui augmentent le coût de délivrance du service) ou encore à certaines zones urbaines défavorisées, de bénéficier néanmoins de la prestation de service. Cette accessibilité physique peut être associée à la mission d'aménagement du territoire qui est actuellement l'une des missions majeures de certains services publics en réseau. On peut remarquer que l'accessibilité « physique » est très liée à l'accessibilité « tarifaire » dans la mesure où l'exclusion par une activité en réseau de certaines zones géographiques est attachée au coût engendré par la desserte et l'exploitation de cette zone. Elle peut générer un tarif excessif pour des questions de rentabilité.

L'accessibilité physique du service recouvre une autre catégorie de population. Il s'agit des personnes isolées (personnes âgées, handicapés physiques) dont l'impossibilité de se déplacer les exclut de ces prestations de service. Pour ces personnes, des services « spéciaux » sont parfois mis en œuvre, tels que les services de proximité. Nous séparerons cette deuxième catégorie de la première, dans la mesure où les solutions d'accessibilité élaborées ne sont pas de même nature, ni mises en œuvre dans le même objectif.

- **L'accès cognitif.** Le dernier type d'accessibilité que l'on peut identifier est l'accessibilité que l'on qualifiera de « cognitive ». Ces problèmes d'accessibilité résultent souvent de difficultés de compréhension ou de communication liées à l'illettrisme ou à une mauvaise connaissance de la langue française, et peuvent aboutir à exclure certaines personnes des prestations de service. Cette dernière forme d'accessibilité est moins officielle. Certains services publics lui donnent pourtant, volontairement ou involontairement, une place importante. Cette accessibilité participe à des objectifs de cohésion sociale et d'identité collective. Selon J. Gadrey (1997, p. 104), *« C'est ici qu'interviennent, entre autres, les fonctions d'assistance et de conseil, en particulier en direction des publics qui rencontrent le plus d'obstacles (culturels, sociaux, financiers) pour bénéficier d'un "droit" (le service universel) qui leur est reconnu mais qu'ils ne sont pas toujours en mesure de reconnaître pour ce qu'il est »*. Favoriser ce type d'accès engendre des coûts. Cela suppose la création de postes d'assistance ou l'intégration d'un minimum de temps (consacré à ces personnes) dans la prestation de service et donc une baisse possible de la productivité. Nous associons à cette catégorie les efforts déployés par les services publics pour former les usagers qui le souhaitent aux outils techniques (distributeurs automatiques, etc.).

Ces types d'accès donnent lieu à plusieurs sortes de missions de service public. Nous avons distingué, dans le chapitre précédent, les missions étatiques des missions davantage sociales. Nous pouvons affiner ces catégories en identifiant, dans les missions de service public « officielles », la mission d'aménagement du territoire (accès physique) et la mission d'égalité des citoyens (accès tarifaire) ; et dans les missions qui ne font pas partie de la demande étatique initiale, mais qui relèvent de la recherche d'une cohésion sociale, un accès cognitif, ainsi qu'un type d'accès nouveau que l'on appellera l'accès physique personnalisé. Ce dernier relève plus du service de proximité que de la mission d'aménagement du territoire traditionnellement attachée à l'accès physique.

Les innovations concernant la dimension publique du service sont donc celles qui seront créées dans le but de fournir des caractéristiques d'usage de service public. Les innovations relatives à la dimension publique s'appuient potentiellement sur l'ensemble des modalités d'innovation. Certaines caractéristiques de service public sont introduites lors du choix des segments de clientèles ou de la tarification. Ces choix dépendent des époques et sont souvent établis en amont de la mise en place du service. Cependant, c'est souvent au moment de la prestation de service, en fonction de la situation de l'usager, que certaines caractéristiques de la prestation vont différer et prendre une dimension publique (civique ou sociale). C'est donc surtout au niveau des caractéristiques externes du service que la particularité « publique » du service sera identifiable.

3.1.2. L'introduction de registres de référence

Pour améliorer encore l'analyse des prestations de service public, nous pouvons introduire dans le modèle de découpage fonctionnel du service, les valeurs de référence associées aux caractéristiques du service. Nous nous appuierons pour cela sur la construction théorique des cités et des mondes élaborée par L. Boltanski et L. Thévenot (1991). Cette complexification de la représentation fonctionnelle permet de mieux repérer la dimension publique, et nous aidera, par la suite, à identifier les innovations des services publics qui ont pour objectif la cohabitation de caractéristiques citoyennes et « ordinaires ».

Selon ces auteurs, la coordination entre les agents s'établit sur la base de principes de fonctionnement différents, liés à l'existence d'une pluralité de cités ou de mondes. Les agents s'appuient sur des conventions appartenant à des mondes de référence. Ces conventions reposent sur des principes de référence différents en fonction du monde auquel elles appartiennent. A partir de l'analyse des relations entre les individus et les collectifs d'individus, ces auteurs mettent en évidence six mondes de référence, caractérisés par un certain nombre de critères.

Le monde civique permet de tenir compte des relations sociales et de service public, autrement dit, des questions d'équité, d'égalité de traitement entre les usagers ou encore des questions d'aménagement du territoire. Dans ce monde, la contribution du service à l'intérêt général et au renforcement du lien social est privilégiée.

Le monde marchand est celui de la valeur et des opérations financières. Il intègre la notion de rentabilité.

Le monde industriel et technique s'appuie sur l'entité « volume » et sur les opérations techniques. C'est le monde privilégié de l'activité de production. Il s'appuie sur des indicateurs techniques tels que le nombre de transactions effectué ou les dysfonctionnements.

Le monde domestique est celui des relations interpersonnelles, de l'empathie et des liens de confiance consolidés dans le temps. Ce monde intervient au quotidien dans les prestations de service et participe à la qualité de la relation entre le prestataire de service et le destinataire. Les prestations de service s'appuient en grande partie sur les relations de service, ainsi, la référence au monde domestique est particulièrement fréquente. Dans l'activité de service public, ce monde est très lié au monde civique et social.

Le monde de l'inspiration est celui de la création pure. Cette créativité n'est pas associée aux préoccupations économiques.

Le monde de l'opinion repose sur la célébrité et le jugement de l'opinion. Le rapport de grandeur est constitué de la reconnaissance par l'opinion.

Dans notre analyse de l'innovation dans les services publics, certains mondes nous intéressent plus que d'autres. Le monde de l'inspiration ou de la « créativité » par exemple, semble constituer le monde privilégié de l'innovation. Il intègre des moments de création. Cependant, il s'agit de « créations libres » (F. Gallouj, 1997) autrement dit de la création, indépendamment de tout autre registre (marchand, industriel, etc.). Or, les innovations auxquelles nous nous intéressons sont celles créées pour des besoins industriels, marchands, sociaux ou domestiques. Ces innovations peuvent survenir dans n'importe quel monde, elles ne sont pas subordonnées au monde de l'inspiration. Dans le cas d'une entreprise, l'innovation du monde de l'inspiration peut néanmoins s'exprimer lors de « concours » artistiques internes, dans lesquels la création libre a sa place, mais ce type de création reste marginal. Le monde de l'opinion peut intervenir dans des questions d'image de l'entreprise. Mais dans ce cas, ces préoccupations rejoignent le monde marchand. Les mondes de l'inspiration et de l'opinion ne constituent donc pas les domaines principaux de l'innovation.

Cette grille de lecture détaille les mondes de référence et les valeurs sur lesquels les agents s'appuient pour légitimer leurs actions. Nous allons maintenant introduire dans le découpage fonctionnel du service, les différents mondes auxquels se réfèrent les acteurs de la prestation de service public. L'introduction des différentes logiques de référence concerne essentiellement l'objectif des caractéristiques d'usage du service. L'enrichissement des caractéristiques d'usage du service repose sur la mise en évidence de différents types de caractéristiques en fonction des systèmes de valeur auxquels elles se réfèrent. Ces différentes caractéristiques sont présentées dans l'encadré 9.

Caractéristiques (« externes ») de l'entreprise ou fonctions (« externes ») d'usage, finales ou de service

- Caractéristiques d'usage civiques.

Ces caractéristiques reposent sur la recherche de considération d'équité, d'égalité de traitement ou de justice en général.

- Caractéristiques d'usage marchandes

Les caractéristiques attendues concernent la partie « valeur » du produit.

- Caractéristiques d'usage industrielles

Ces caractéristiques relèvent de la réalisation d'opérations techniques, relatives aux volumes

- Caractéristiques d'usage domestiques et relationnelles

Il s'agit de la recherche d'empathie, de liens de confiance

Encadré n°9 : L'introduction des registres de jugements dans les caractéristiques finales

Source : d'après G. Gallouj, J. Gadrey, E. Ghillebaert, 1996

Les caractéristiques d'usage propres à l'activité de production, réalisées par exemple dans le but d'augmenter la productivité du service, relèveront plutôt d'un registre industriel. Les caractéristiques d'usage permettant la contribution à l'intérêt général, ou le renforcement du lien social, seront liées à la logique civique. Les caractéristiques d'usage ayant pour objectif la production de liens de confiance concerneront les relations interpersonnelles, le registre relationnel et domestique. Les caractéristiques relatives à la vente et à toute amélioration de la valeur financière du service, traduiront un registre marchand.

Les prestations de service public peuvent inclure plusieurs types de caractéristiques d'usage à la fois. Par exemple, la prestation d'un mandat pourra être composée de caractéristiques d'usage techniques (le transfert d'argent vers un autre compte), de caractéristiques d'usage marchandes (liées à la valeur de la transaction) et de caractéristiques d'usage civiques (si cette transaction est accompagnée d'aide au remplissage de documents).

Dans la représentation fonctionnelle du service, ces registres ou grandeurs de référence interviennent dans tout le processus de prestation de service. Ainsi, une prestation de service avec des caractéristiques finales civiques pourrait être constituée d'un ensemble d'opérations de traitement se référant au monde civique, mais il est plus courant que le caractère public d'une prestation de service ne soit ajouté qu'au moment de la relation de service. Dans ce cas, seule l'opération de service en contact comprendra des aspects civiques R [S(cv)]. Les opérations de la prestation de service se réfèrent alors à d'autres mondes (en particulier aux mondes industriel et marchand). Ce constat est intéressant pour comprendre les tensions auxquelles les agents prestataires peuvent être confrontés lors des prestations de service et en particulier l'agent en contact. Les agents prestataires, qui sont au cœur de la relation de service, sont en effet souvent confrontés à des actions reposant sur des logiques de référence différentes. Lorsque les agents du service public sont tiraillés entre plusieurs de ces logiques, la coordination devient plus difficile et peut aboutir à des tensions. Par exemple, la vente de produit effectuée dans le cadre d'un challenge (logique industrielle de placement) peut aller à l'encontre des besoins du client et donc de la logique marchande future (si le client est mécontent du service). L'ajout de caractéristique de service public (par exemple, lorsque le guichetier prend le temps de s'occuper du « handicap » du client) peut contrarier la logique marchande de l'entreprise si la prestation n'est pas « rentable » économiquement.

Ce sont souvent les agents prestataires, lors de la prestation de service, qui décident de l'ajout d'opérations de traitement permettant d'obtenir les caractéristiques civiques ou sociales de service public. Certains de ces ajouts concernent des services personnels rendus aux usagers à la discrétion des agents, c'est-à-dire de manière non formalisée et non comptabilisée parmi les missions officielles, on parle alors de prestations hors-cadre (J. Gadrey, F. Gallouj, E. Ghillebaert et al., 1997). Ces situations sont fréquentes dans les services publics à caractère industriel et commercial, étant donné que ces activités de service gèrent les prestations de service dans un environnement en grande partie marchand. Ces tensions sont encore plus accentuées lors de l'élaboration de nouveaux systèmes de légitimité autour de la prise en charge des prestations de service public, dans la mesure où ces périodes créent de l'incertitude sur les comportements à adopter. Les frontières entre les systèmes de référence sont alors brouillées. En particulier, la phase actuelle de « réévaluation de l'utilisateur » (P. Strobel, 1994) introduit de l'incertitude sur les modes de coordination et modifie le rôle des acteurs (par exemple en augmentant les compétences de l'agent prestataire).

Dans notre analyse de l'innovation, nous nous intéresserons plus spécifiquement aux registres attachés aux caractéristiques d'usage de la prestation. La distinction entre les différents mondes de référence permet de mieux cibler les objectifs de certaines innovations et en particulier de comprendre le rôle que ces innovations jouent dans la cohabitation de logiques différentes au sein d'une prestation de service.

La dimension publique des services publics est ainsi à l'origine d'un certain nombre de contraintes. Ces contraintes vont conditionner la problématique de l'innovation (par exemple, en matière de risque ou d'appropriation de l'innovation). L'innovation peut avoir, en retour, une grande place à jouer pour faire cohabiter les caractéristiques du service, lorsque celles-ci procèdent de logiques contradictoires. En particulier, comme nous venons de l'évoquer, dans les services publics, le registre civique est souvent en contradiction avec le registre marchand. Par exemple, les logistiques d'aide aux personnes en difficulté ne rapportent pas de valeur au sens du monde marchand (c'est une « perte » de temps puisque ces prestations ne seront pas rentables). Par ailleurs, ces opérations de traitement « supplémentaires » émettent des externalités négatives auprès des autres clients (augmentation du temps d'attente). Ainsi, certaines clientèles prises en charge par les services publics (clients « défavorisés » d'un point de vue tarifaire, géographique, ou cognitif) pourraient être considérées comme « sans intérêt » d'un point de vue strictement marchand.

Si certaines prestations plus ou moins innovantes contribuent directement à l'amélioration des prestations civiques indépendamment des questions de rentabilité (ex : écrivain public, aide au remplissage de documents, ouverture de compte à zéro francs, bornes Cyberposte), il est plus courant que les innovations à dimension civique et sociale introduites dans les services publics marchands en réseau aient pour objectif de concilier les contraintes issues des missions de service public avec les questions de rentabilité. Ce rôle de l'innovation n'est pas spécifique aux activités de service public. Il se retrouve dans toutes les activités à des degrés divers. Cependant, les innovations recherchant le compromis entre le monde marchand et civique sont particulièrement fréquents dans les services publics. Cette cohabitation des caractéristiques d'usage devient de plus en plus importante avec le renforcement de la concurrence.

3.1.3. Les innovations de compromis

L'un des enjeux actuels des services publics en réseau est de pouvoir continuer à assurer des missions de service public, tout en répondant aux impératifs de compétitivité de l'entreprise, dans un contexte de mise sur le marché de pratiquement tous les segments d'activité encore protégés de ces services publics, et de renforcement de la concurrence. Or, rendre possible les différentes formes d'accessibilité aux prestations de service public génère des coûts. Ces coûts peuvent généralement se chiffrer monétairement (loyers liés aux infrastructures, salaires, frais de fonctionnement), tandis que d'autres surcoûts sont moins quantifiables (diminution de la productivité liée au temps passé, perte de clients insatisfaits à cause de la prestation de ces services publics, diminution des marges dues aux tarifs publics pratiqués). Certains auteurs ont d'ailleurs tenté de mesurer ces surcoûts en s'appuyant sur la grille analytique de L. Boltanski et L. Thévenot (F. Gallouj, J. Gadrey, E. Ghillebaert, D. Duplaa, C. Gallouj, 1996).

Pour fournir les services publics, qui sont principalement, dans ce type de service public, des services d'accessibilité et de conditions d'accès aux réseaux, tout en restant compétitif sur les segments d'activité concurrencés et en limitant les impacts des coûts liés aux services publics, les agents des services publics ont imaginé des solutions. Certaines de ces solutions vont aboutir à des innovations. Nous qualifierons ces innovations ayant pour objectif la conciliation entre différents jugements de valeur « d'innovations de compromis ». Nous nous focalisons ici essentiellement sur les innovations de compromis concernant la conciliation des missions de service public à la nécessité de rentabilité, autrement dit le registre marchand avec le registre civique, bien qu'il soit possible de rendre compte de tensions entre d'autres registres. Par exemple, les opérations techniques issues du monde industriel, peuvent être en désaccord avec les logiques domestiques (ex : traiter séparément certains types de service lorsque ceux ci nécessitent une personnalisation liée au monde domestique, comme les lettres de décès).

Ces innovations ont pour objectif de faciliter l'accès (financier, physique ou cognitif) des citoyens aux services considérés comme fondamentaux (ou de base ou universels), tout en essayant de diminuer les coûts et surcoûts liés à cette activité « publique » du service public. Ces innovations permettent de diminuer ces coûts mais les annulent rarement. Elles consistent, par exemple, en l'institutionnalisation dans les fiches de poste de compétences

nouvelles (innovation servicielle) permettant aux agents de délivrer un service de « réparation » auparavant effectué de manière informelle. L’institutionnalisation de certaines règles auparavant informelles, tacites, en règles formelles, permet par ailleurs de préciser l’importance de certaines caractéristiques finales dans la prestation de service. Ce type d’innovation contribue à la modification des valeurs considérées comme importante dans la société (valeur de service public, valeur commerciale, marchande), et peut par conséquent influencer la nature des compromis. Un second type d’innovation, plutôt relatif à l’accès physique, cherche à élaborer de nouvelles formes institutionnelles de délivrance du service. Il peut s’agir d’innovations à la fois organisationnelles et institutionnelles. Mais la réponse à l’accès peut aussi consister en l’élaboration d’un nouveau service. Nous avons intégré dans le tableau suivant (tableau 10), les différents types d’accessibilité en fonction notamment du coût en termes marchands attaché à la réalisation de ces services, ainsi que des types d’innovations mis en œuvre pour limiter ces coûts.

Type d'accès	Missions associées	Arbitrage : Coût engendré par l'application de ces missions / Gains pour la collectivité	Forme principale d'innovation associée
Accès physique (demande étatique initiale)	- Aménagement du territoire - Egalité des citoyens - Accès à l'infrastructure - Accès au service (service de proximité) - Cohésion sociale	- Coût (infrastructure non rentable (raccordement, locaux), personnel). - Versus - Maintien de liens sociaux, de lieu de vie (zones rurales, zones urbaines sensibles).	- Nouvelles formes institutionnelles de délivrance du service - Solution organisationnelle : partenariat entre services publics, entre services publics et services privés - Solution technique
Accès physique personnalisé (demande des particuliers)	- Service de proximité, - Service « personnel »	- Coût en temps, - en C.A. non réalisé (mais possibilité de gains comme les services rendus sont payants du moins à terme), - intégration des personnes	- Prestations de service nouvelles parfois extérieures au cœur du métier de l'entreprise
Accès financier (demande étatique initiale)	Assurer un accès tarifaire acceptable (Mission d'égalité des citoyens)	En termes de C.A.	Solution financière : - péréquation tarifaire - tolérance sur les délais de paiement
Accès cognitif, social. Equité Nouvelle demande sociétale	- Service social - cohésion sociale, - mission d'aide	- Coût en temps, - en productivité, - en C.A. non réalisé - versus - cohésion sociale	-Institutionnalisation de caractéristiques (dans les métiers) auparavant délivrées de manière informelle - Ajout de nouvelles caractéristiques de service - Institutionnalisation de nouveaux métiers - Mission d'éducation-formation.

Tableau 10 : Types d'accès, origines des demandes et formes principales d'innovations associées

Certaines de ces innovations ont pour particularité d'être coproduites y compris de façon « civique » (par exemple, lorsqu'il s'agit de fermer un bureau de poste dans une ville, les personnes concernées en tant que citoyen ou consommateur expriment leur « voice »). Ainsi, parmi les solutions proposées pour conserver les prestations de service public, lorsque les infrastructures ne sont plus rentables, beaucoup de solutions sont « individualisées » en fonction des moyens et des idées avancées par la commune concernée.

Ces différentes formes d'innovations, qui ont pour objectif l'établissement d'un compromis essentiellement entre le monde marchand et le monde civique, correspondent aux différents types d'accès précédemment définis. Si l'objectif commun est de préserver une certaine qualité de service public dans un univers marchand évolutif, la notion d'accessibilité se transforme, et certains types d'accès prennent progressivement plus de poids que d'autres ou voient leur nature se modifier. En particulier, la banalisation des valeurs civiques et sociales et l'évolution de la tolérance « marchande » du monde civique dans les services publics expliquent en partie le changement actuel du modèle d'innovation dans les services publics. Ainsi, les interactions entre les mondes, les tensions alimentées par la réévaluation de l'usager et l'évolution de la perception des finalités de la puissance publique (P. Strobel, 1994), de même que les compromis et les innovations qui leurs sont associées, participent pleinement au modèle d'innovation des services publics.

D'un point de vue général, la prestation de service public est laissée à la discrétion des entreprises prestataires du service public. Le minimum requis étant défini globalement par différentes directives et par les contrats d'objectifs avec l'Etat. Nous pourrions penser que dans un contexte européen plutôt de « réduction » des missions de service public, les services publics marchands en réseau chercheraient à limiter ce type de prestation au minimum afin de réduire les coûts liés à ces prestations civiques et sociales, qui grèvent l'activité concurrentielle du service public. Or, les innovations introduites pour concilier les missions de service public avec le monde marchand n'ont pas toutes seulement pour objectif de réduire ces coûts. La prise en charge de ces surcoûts ou de ces « réparations » effectuée par le prestataire de service public n'a d'ailleurs pas une influence uniquement négative sur le monde marchand. Les liens existants entre les différents mondes sont complexes. Ainsi, l'aide accordée à ces types de public génère une image positive pour l'entreprise (monde de l'opinion en relation avec le monde marchand), qui peut permettre d'attirer ou de garder une clientèle attachée à ces considérations. Autrement dit, par le caractère public de leur activité,

ces entreprises disposent d'un capital confiance auprès des usagers. Ces entreprises essayent de maintenir ce capital, et « l'image » qui y est attachée en conservant ce type de prestation et parfois en les élargissant notamment par des services de proximité. Les innovations permettant de concilier le monde marchand avec ces dispositions relatives le plus souvent au monde civique et social constituent donc une stratégie (que ce soit un choix délibéré ou considéré comme un moindre mal) de la part des entreprises ici de service public.

3.2. Les innovations publiques, civiques et sociales à La poste

L'une des spécificités du réseau de La Poste, eu égard aux prestations civiques et sociales, est qu'il comporte de nombreuses relations humaines. Par exemple, l'empathie, l'écoute, l'aide à la gestion de comptes, font partie des prestations régulièrement délivrées par les agents de La Poste. Par conséquent, les innovations publiques, civiques et sociales porteront aussi sur la dimension relationnelle et sociale des prestations de service. Parmi les innovations à caractère public, civique et social, il est possible de distinguer, d'une part, celles qui sont créées afin d'aider les usagers dans les difficultés qu'ils rencontrent (cognitives, financières), ou dans le cadre des missions imposées par l'Etat, mais qui n'ont pas comme objectif d'atténuer le poids que ces prestations représentent d'un point de vue marchand (3.2.1.), et d'autre part, les innovations de compromis, mises en place dans l'objectif de réduire l'impact des missions de service public sur le caractère marchand du service (3.2.2.). Nous nous demanderons ensuite si ces innovations peuvent aboutir au développement de prestations de service rentables (3.2.3.).

3.2.1. Les innovations civiques et sociales

Ce type d'innovation participe à la mission de service public mais n'a pas directement pour objectif de concilier le monde marchand avec le monde civique. Par exemple, certaines prestations mises en œuvre dans les services financiers (ex : ouverture de comptes à zéro francs, acceptation de l'utilisation du livret A comme porte-monnaie) améliorent la cohésion sociale, par l'aide, l'écoute et l'accès au monde bancaire qu'elles permettent, mais conduisent à augmenter les surcoûts marchands (par exemple, par l'augmentation des montants des découverts ou la faible provision des comptes), et les surcoûts industriels (par le nombre de chèques rejetés ou le nombre de retraits sur de petits montants). Ces prestations n'ont donc pas pour objectif de réduire les surcoûts marchands, industriels, voire relationnels (ex : réduire

la file d'attente). Ce sont des prestations de réparation « pure » même si en termes d'image, ces prestations peuvent être bénéfiques pour l'entreprise. Si les prestations de ce type existent, les innovations sont peu nombreuses dans la mesure où ces prestations sont souvent imposées par l'Etat dans un cadre réglementaire, ou suggérées dans un cadre plus informel. L'entreprise choisit néanmoins la manière de délivrer ces prestations. C'est donc l'interprétation des textes par les services publics et la manière de réaliser la mission qui pourront être innovantes.

Le caractère novateur peut par exemple être inscrit dans le choix d'étendre les segments de clientèle d'un service nouveau au grand public. Ce choix peut prolonger la dimension civique du service public. Il permet en même temps de maintenir une image de service public et de diffuser la confiance, qui est un élément clef pour développer certaines activités nouvelles, notamment dans le domaine des nouvelles technologies (nouveaux services Internet, intermédiation bancaire etc.). Le service Cyberposte, relève d'une injonction du politique. Il s'agit de mettre à disposition un accès à Internet dans les bureaux de Poste. Le côté novateur, s'il existe, ne tient pas à la technologie mais au choix de mettre à disposition du public le canal Internet dans un cadre facilement accessible (les bureaux de Poste) tout en dispensant une initiation à cet accès (mission d'éducation). D'autres innovations relèvent de l'institutionnalisation de service ou de la mise en place de nouvelles compétences dans la fiche de poste (ex : écrivain public, aide à la rédaction d'actes, conseil).

3.2.2. Les innovations de compromis à La Poste

Ces innovations sont créées dans le but d'assurer l'accès au service de La Poste, tout en essayant de réduire le coût marchand pour l'entreprise. Elles concernent l'ensemble des types d'accès précédemment présentés.

Les innovations relatives à l'accès financier reposent essentiellement sur des solutions de techniques tarifaires. L'une des plus connues est la péréquation tarifaire, qui est calculée afin que les coûts élevés générés par les zones difficilement accessibles soient supportés par les autres zones, tout en s'assurant que le tarif sera accessible au plus grand nombre. Mais d'autres solutions techniques, sur la base de tarifs sociaux, ou de facilités de paiement sont concevables.

Les innovations relatives à l'accès physique, peuvent être de plusieurs sortes :

- Les innovations concernant la mission d'aménagement du territoire sont généralement de nature organisationnelle ou institutionnelle, avec par exemple, l'ensemble des solutions de partenariats. Elles constituent en même temps de nouvelles modalités de mise en relation du client et du prestataire. Nous pouvons distinguer :

•Les partenariats avec d'autres entreprises publiques (et/ou des collectivités locales), qui ont pour objectif de diminuer les coûts liés à l'infrastructure relative à l'accueil du public (agences, bureaux). Nous pouvons illustrer cette catégorie par les PIMS (point d'information multiservice) qui consistent en la centralisation dans un lieu unique (bureaux ou agences locales) d'un certain nombre d'activités publiques (EDF-GDF, France Télécom, SNCF, La Poste), ou encore l'opération 1000 villages.

•Les partenariats avec les collectivités locales, comme les Agences Postales Communales, qui sont des solutions fondées sur le partage des coûts liés au maintien d'une agence locale (les prestations de service sont conservées mais l'agent est rémunéré par la mairie).

•Les partenariats avec les commerces locaux (épicerie ou autre). Ces commerces servent de dépôt pour certains produits postaux et permettent de maintenir certains services postaux et financiers. Le problème de la désertification rurale touche les entreprises installées dans les campagnes, en quête de main d'œuvre. Ces regroupements locaux favorisent le maintien de ces services publics à un moindre coût et ont l'avantage, à la fois de participer à l'aménagement du territoire, en permettant à certaines entreprises et commerces privés de rester dans ces zones géographiques, et de préserver les liens relationnels.

Ces solutions cherchent incontestablement à reporter une partie du coût de la mission d'aménagement du territoire sur d'autres entités, notamment publiques.

- D'autres solutions, techniques ou technologiques, peuvent aussi venir répondre à cette accessibilité physique. Les services à distance pourraient dans une certaine mesure palier la diminution de l'infrastructure postale (réduire les coûts en personnel et en infrastructure) à condition que les usagers y aient accès (notamment de manière cognitive). Elles consistent en

des techniques de service à distance, par ordinateur, minitel, machine automatique. Par exemple, en matière de service financier, les services Audioposte (consultation de comptes par téléphone), Vidéoposte (consultation et gestion de comptes par Minitel), Vidéoposte Micro (consultation de comptes par micro-ordinateur), et le site Internet de La Poste, permettent d'effectuer certaines prestations de services sans se rendre dans un bureau de poste. Cependant, M. Bendana, J.-L. Cledy, P. Matoko, R. Frantz (2000) montrent que de manière générale, les services de banque à distance sont complémentaires et ne remettent donc pas en cause les déplacements aux bureaux de Poste). Seul Vidéoposte semble diminuer la fréquence de déplacement aux bureaux de poste lorsque ses applications sont pleinement utilisées. Par ailleurs, ces services (excepté Audioposte) ne sont pas gratuits. En outre, ces solutions auraient l'inconvénient d'éliminer la production de cohésion sociale attachée à l'aspect relationnel du « contact direct et personnel entre l'utilisateur et le prestataire de service ». Or, les missions de service public ont aussi une autre logique que celle d'une accessibilité purement technique, c'est une logique de service de proximité avec une dimension relationnelle. Les personnes âgées attendent d'un service public autant le contact relationnel que la prestation de service elle-même.

- Parmi les solutions associées à l'accessibilité physique, nous avons intégré les services de proximité qui cherchent à faciliter l'accès aux services des personnes isolées. Il s'agit de services à domicile, tel que, pour le cas de La Poste, les services « entrée facteur » et « allô facteur ». Contrairement aux solutions précédentes, ces prestations de services constituent des services à part entière indépendamment de leurs caractéristiques civiques. Ces innovations sont donc, si l'on reprend la notation énoncée dans le chapitre précédent, de type $S(Md)$, autrement dit à caractère marchand, autant qu'à caractère civique ($S(cv)$). Le service « entrée facteur » est un badge que l'utilisateur peut poser sur la boîte aux lettres pour indiquer au facteur qu'il désire qu'on lui rende un service à domicile ; « allô facteur » est un service par téléphone. L'utilisateur demande une prestation postale ou financière que le facteur apportera à domicile. Ces nouvelles prestations de service sont attachées à ce qu'on appelle l'accès personnalisé (physique ou social). Elles bénéficient surtout à une population âgée mais aussi à des personnes qui sont limitées dans leurs déplacements (ex : personnes handicapées ou personnes ayant des enfants à domicile à garder). Ces prestations appartiennent aux innovations de compromis au sens où elles participent aux attributions du travail de facteur sans alourdir outre mesure leur productivité, et donc la rentabilité de l'entreprise. Nous pouvons remarquer que les agents en contact avec la clientèle, et en particulier les facteurs,

gèrent en permanence les compromis entre le monde marchand et le monde civique. Ce compromis participe d'ailleurs à la transformation de leur rapport au travail (M. Cartier, 2003).

- Les innovations attachées à l'accès cognitif reposent essentiellement sur l'institutionnalisation de nouveaux métiers d'assistance (création de postes d'assistants, d'interprètes) ou l'ajout de nouvelles caractéristiques de service tel que de nouvelles tâches (parfois auparavant délivrées de manière informelle) à la fiche de poste. Ces métiers s'appuient sur des dimensions relationnelles et sociales. Ces prestations de service ne sont pas directement liées aux missions recommandées par l'Etat. Elles participent aux missions civiques dans la mesure où elles engendrent de la cohésion sociale. Elles favorisent le compromis avec le monde marchand, soit en identifiant les prestations qui prendront du temps et en aidant ces clients, soit en améliorant le dialogue avec le client. A ce type d'accessibilité, nous associons les métiers créés en partie (parfois ce sont les mêmes agents qui fournissent ce service) dans le but de former la clientèle aux outils techniques (distributeur automatique, ordinateur, minitel) ou à d'autres changements (ex : l'euro) en augmentant leur autonomie. Ce type de solutions a plutôt tendance à augmenter.

Ces nouveaux modes de prestation du service, reposent sur des innovations de type $R[S(cv)]$, $S(cv)$ et $O[S(cv)]$. Dans le cas des partenariats, la diminution des coûts est associée à un gain en termes de caractéristiques de service de type $R[S(cv)]$ et $S(cv)$, et surtout $O[S(cv)]$ (autrement dit, des innovations organisationnelles, sachant qu'ici cette organisation inédite concerne des arrangements entre entreprises ou entreprises et collectivités locales). Le cas des solutions techniques permet d'enrichir le service de caractéristiques $S(cv)$ ou de caractéristiques marchandes $S(Md)$, par contre, ces solutions restreignent généralement l'aspect relationnel de la prestation. Nous avons regroupé ces innovations de compromis dans le tableau 11.

Type d'accès	Formes principales d'innovation associée
Accès physique (demande étatique initiale)	Nouvelles formes institutionnelles de délivrance du service - Solution organisationnelle : partenariats SP/SP ou SP/ service privé ; PIMS, Points-Postes, Agence Postale Communale. - Solution technique : accès aux services par minitel, ordinateur, distributeurs automatiques
Accès physique personnalisé (demande des particuliers)	- Prestations de service ou d'opérations nouvelles parfois extérieures au cœur du métier de l'entreprise : allô facteur, entrée facteur ; partenariat pharmacie/mairie/La Poste
Accès financier (demande étatique initiale)	Solution financière : péréquation tarifaire
Accès cognitif, social. Equité nouvelle demande sociétale	-Institutionnalisation de caractéristiques (dans les fiches de poste) auparavant délivrées de manière informelle - Ajout de nouvelles caractéristiques de service : formation aux machines automatiques, aux nouvelles technologies (internet), formation à l'euro - Institutionnalisation de nouveaux métiers création de postes d'assistants, d'interprètes, conseil-formation - Mission d'éducation-formation.

Tableau 11 : Exemples des différentes innovations « de compromis » en fonction du type d'accès.
Source : entretiens auprès des différentes Directions de La Poste, documents La Poste.

La conciliation entre les missions de service public et les objectifs de rentabilité, se traduit dans les prestations de service, par la coordination de caractéristiques finales différentes (concernant notamment les registres de justifications). Ces solutions reposent en même temps, sur l'introduction d'opérations internes à la décomposition fonctionnelle du service. Celles-ci permettent la coexistence de plusieurs caractéristiques de service a priori difficilement compatibles du point de vue des registres de justification. Il peut s'agir d'opérations de traitement matérielles, informationnelles, relationnelles ou organisationnelles, et quelquefois méthodologiques. Mais certains types d'opérations dominant dans cette recherche de compromis. Il s'agit des opérations de nature servicielle, relationnelle et organisationnelle.

3.2.3. D'une innovation à caractère public, civique et social à une prestation de service rentable ?

Nous pouvons nous demander dans quelle mesure les innovations mises au point dans un but public, civique et social pourraient être élargies au-delà de l'objectif civique et aboutir à des nouvelles prestations rentables. Autrement dit, est-ce que le caractère public des prestations de service public peut contribuer à développer de nouvelles prestations rentables ?

L'utilisation de la légitimité attachée à l'image de service public (image de confiance) est déjà exploitée dans le développement de nouveaux services, par exemple pour les prestations reposant sur les nouvelles technologies (ex : services administratifs une adresse pour tous, Certinomis, le clic de La Poste faisant foi) ou pour des services d'intermédiation (ex : anciennement Post@xess). Le cadre civique et social permet dans une certaine mesure d'asseoir la légitimité de La Poste.

D'autre part, si certaines prestations à domicile du facteur participent au métier postal ou financier (reçu de somme, etc.) d'autres sont poursuivies dans une logique civique ou sociale (ex : partenariat pharmacie/ mairie). Des tentatives d'institutionnalisation de ce type de prestations ont été recherchées afin de les intégrer dans le métier de l'entreprise de manière formelle (ex : introduire un service de transport de médicament avec une sacoche dédiée fermée avec un plomb), mais ces tentatives n'ont pas abouti. Par ailleurs, certaines prestations effectuées par l'intermédiaire du facteur peuvent paraître contraires aux conditions de concurrence, notamment en ce qui concerne les opérations qui relèvent du service financier.

D'autres prestations civiques et sociales pourraient être exploitées pour répondre à des besoins existants et devenir rentables. Il s'est avéré par exemple que le profil des usagers ayant utilisé les bornes Cyberposte (service qui consiste en la mise à disposition de bornes d'accès reliées au réseau Internet avec accès à la messagerie : adresse électronique gratuite) est celui de personnes initiées à l'informatique, autrement dit ayant une familiarité avec la technique (ce qui est par ailleurs contraire aux effets attendus qui étaient de mettre à disposition des usagers un outil d'initiation pour des personnes exclues du net). (S. Benassi, P. de la Broise, E. Fichez, T. Lamarche, S. Vanruymbecke, 2001). Ces personnes ont utilisé ce service plutôt dans un cadre fonctionnel, essentiellement pour le courrier électronique (créer une boîte aux lettres, envoyer et recevoir des mails) et pour la recherche d'informations sur les sites, notamment par le biais des moteurs de recherche (travaux scolaires, demande d'aides relatives aux bourses, aux allocations, recherche d'emploi, consultations d'annonces, de la bourse, recherche de billets de voyage, ou discussion en direct utilisation ludique). Par conséquent, si l'objectif actuel de Cyberposte n'est pas de perdurer, ni de dégager du chiffre d'affaires, ces bornes pourraient cependant être utilisées pour développer des innovations de service (grâce à la multiplicité des bureaux de poste, à la légitimité de La Poste vis-à-vis de la mise à disposition de ces bornes) s'appuyant sur les attentes des clients actuels de Cyberposte.

Par ailleurs, ces bornes, en facilitant l'accès à une adresse Internet pérenne, voire officielle, conduiraient à inscrire ce service dans un processus d'augmentation de la zone de chalandise par Internet en touchant le plus grand nombre de personnes possible.

Certaines innovations, introduites dans le cadre des missions de service public, ou en vue de concilier la dimension civique et sociale avec la dimension marchande, pourraient donc conduire au développement de prestations de service rentables. L'extension de la gamme de prestations de service à partir des prestations élaborées dans le cadre des missions de service public et l'élargissement des nouveaux services à la clientèle grand public, participent ainsi aux enjeux des services publics.

CONCLUSION

Le modèle de décomposition fonctionnelle enrichi du service nous a permis de mettre en évidence la variété des innovations que l'on rencontre dans les services publics marchands en réseau. Ces innovations peuvent être potentiellement de nature, informationnelle, matérielle, méthodologique, relationnelle, organisationnelle et « servicielle ». Ainsi, les services publics ne se contentent pas d'intégrer les innovations par l'intermédiaire des fournisseurs d'équipement, mais sont eux aussi à l'origine d'innovations contribuant à améliorer les opérations de traitement des prestations de service, et en particulier leurs dimensions relationnelles et de service. Par ailleurs, les services publics emploient différentes modalités de production de l'innovation. Ces modalités reposent notamment sur l'intensification et l'agencement des opérations de traitement d'une prestation de service, l'assemblage de prestations de service ou de produits-services, ainsi que sur des innovations ad hoc et « sur mesure ».

En outre, nous avons pu identifier l'existence d'innovations plus spécifiques aux services publics à caractère industriel et commercial. Ces innovations portent sur les dimensions publiques, civiques ou sociales des prestations de service. Nous pouvons distinguer celles mises en place dans l'objectif de réduire l'impact des missions de service public sur le caractère « marchand » du service (innovation de compromis), de celles produites simplement dans un objectif civique et social (choix de segment de clientèle, mises à disposition de compétences, d'aide, etc.).

Ainsi, en fonction de la nature des caractéristiques de service, nous avons exposé différentes innovations du service public La Poste, et illustré les modalités de production de l'innovation par le cas du service public La Poste. Cette analyse donne une idée de la composition du modèle d'innovation de ce service public. Cependant, cette perspective est pour l'instant limitée dans la mesure où, pour identifier le modèle d'innovation d'une activité, il est nécessaire de construire le profil d'évolution des formes d'innovations de ce service, et de déterminer quelle organisation de l'innovation conduit à ce modèle. L'analyse des « trajectoires d'innovation » et du modèle d'organisation de l'innovation nous permettront de compléter cette étude du modèle d'innovation à La Poste.

CONCLUSION PARTIE 2

La seconde partie de ce travail avait pour objectif de présenter un modèle analytique permettant d'identifier la nature de l'innovation et les modes de production de l'innovation à l'œuvre dans les activités des services publics marchands en réseau. En découpant l'activité de service, ou la prestation de service, en opérations de traitement, nous avons ainsi détaillé ce « processus » que constitue le service, et affiné, notamment par l'intermédiaire des caractéristiques d'usage du service, les spécificités du service relevant du caractère public des services publics. Il a ainsi été possible de repérer les principales prestations de service de l'entreprise La Poste (c'est-à-dire les prestations de service standardisées, les prestations de services spécialisées, et les prestations de services sur mesure) en fonction de la configuration du découpage fonctionnel du service. Ce modèle nous a également permis de rendre compte de la diversité de la nature des innovations dans un service public, et des relations qui unissent ces types d'innovation. En particulier, nous avons mis en évidence différentes modalités de production de l'innovation, qui s'appuient sur des techniques d'agencement et d'amélioration des différentes opérations de traitement composant les services.

La troisième partie de notre thèse est consacrée à l'étude du processus d'innovation dans un cadre dynamique, c'est-à-dire à l'examen de l'orientation prise par l'innovation au cours du temps, ainsi que des logiques d'innovation qui participent à ce changement. Il convient en effet de déterminer les caractéristiques de l'évolution de l'innovation, et de préciser s'il existe des tendances d'évolution plus particulières à chaque type de prestations de service que nous avons précédemment défini pour le cas de La Poste.

Nous avons vu que les missions de service public des services publics marchands en réseau donnent lieu à une série d'innovations dont certaines ont pour objectif la conciliation entre la dimension civique et sociale des prestations, et les contraintes de rentabilité. Or, dans un contexte de concurrence accru, la production de ces innovations constitue un enjeu pour la pérennité de l'entreprise. Il s'agira dans le chapitre suivant, d'affiner l'analyse de ces prestations civiques et sociales, et des innovations qui leurs sont associées, en étudiant leur évolution au cours du temps.

Nous terminerons cette analyse de l'innovation en nous intéressant aux implications des stratégies d'innovation sur l'organisation de l'entreprise. Ce sera l'objet du chapitre six.

**PARTIE 3 : L'EVOLUTION DU MODELE D'INNOVATION DANS UN SERVICE
PUBLIC MARCHAND EN RESEAU**

Dans le chapitre précédent, nous avons analysé la nature de l'innovation et la diversité des modalités de production de l'innovation en nous appuyant sur une présentation statique. Nous allons maintenant rendre compte de l'évolution de l'innovation en dynamisant notre perspective analytique. Nous appliquerons cette analyse de l'innovation aux activités de La Poste.

La dynamisation de l'analyse de l'innovation peut être réalisée à deux niveaux. Le premier niveau de dynamisation (chapitre cinq) s'effectue en mobilisant la décomposition fonctionnelle du service. Il s'agit de repérer, à partir des opérations de traitement et des compétences, les configurations empruntées par les « trajectoires » d'innovation de l'entreprise. Nous nous intéresserons alors à l'évolution des innovations, c'est-à-dire à ce que la théorie évolutionniste appelle une trajectoire d'innovation.

Le second niveau de dynamisation de l'analyse (chapitre six) est relatif aux modifications des modes d'organisation de l'innovation à l'œuvre dans l'entreprise. Nous nous attacherons à l'examen des transformations de la représentation de l'innovation au sein de l'entreprise ainsi qu'aux implications de ces transformations sur l'organisation de l'innovation.

Les trajectoires d'innovation suivies par l'entreprise, la configuration de ces trajectoires et l'évolution de l'organisation de l'innovation sont influencées par les logiques d'innovation à l'œuvre dans les entreprises. Ces logiques d'innovation nous permettront de mieux comprendre l'évolution du modèle d'innovation de La Poste.

CHAPITRE 5 : LES TRAJECTOIRES D'INNOVATION DANS UN SERVICE PUBLIC MARCHAND EN RESEAU

L'analyse du modèle d'innovation se poursuit par l'étude des trajectoires d'innovation d'un service public marchand en réseau. Dans ce chapitre, nous allons présenter la manière d'utiliser la décomposition fonctionnelle comme schéma de lecture des « trajectoires d'innovation ». Il s'agit d'identifier les trajectoires potentielles d'innovation associées à chaque domaine d'innovation, puis de comprendre les interactions entre ces trajectoires, autrement dit de déterminer les « configurations » possibles de ces trajectoires. En effet, si les services font appel ou contribuent à des innovations relatives aux différents domaines d'innovation mis en évidence, (à savoir les innovations concernant les opérations de traitement de la matière, celles relatives au traitement de l'information, celles attachées au traitement de la connaissance, les innovations de nature relationnelle, organisationnelle ou encore servicielle), il est possible, par exemple, que certains domaines d'innovation soient mobilisés de manière plus intensive que d'autres. Le poids relatif de chacun de ces domaines d'innovation dépend alors de plusieurs éléments : le métier de l'entreprise, sa structure organisationnelle, le système de production des services. Mais il dépend aussi de la période considérée. Nous situerons ces trajectoires en fonction du contexte dans lequel l'entreprise évolue dans la mesure où l'environnement de l'entreprise, son univers de production, ainsi que sa « culture » influencent le modèle d'innovation. Les évolutions de l'entreprise relèvent donc d'un choix stratégique. Mais elles sont en partie involontaires, déterminées par l'orientation donnée par la trajectoire.

Nous allons tout d'abord nous intéresser, à partir du modèle de décomposition fonctionnelle du service, aux trajectoires potentielles de l'innovation (1.). Ces trajectoires d'innovation sont souvent réalisées en fonction d'une certaine logique de production qui dépend de l'entreprise et de la période considérée. Ce sont à ces logiques, ainsi qu'aux relations entre ces logiques et les trajectoires d'innovation que nous allons nous intéresser (2.). Nous appliquerons ensuite cette analyse au cas de La Poste. Nous exposerons les configurations de l'innovation d'abord en fonction des différents métiers de l'entreprise, puis nous présenterons cette analyse par type de produits. Cette étude nous permettra de montrer

que, dans la réalité, l'évolution des trajectoires est complexe, et s'accompagne généralement d'une série de tensions (3.).

1. Trajectoires d'innovation et configuration de trajectoires

L'étude de l'évolution de l'innovation peut se concevoir par domaine d'innovation. Cette évolution associée à chacune des opérations de traitement de l'entreprise, constitue une « trajectoire d'innovation » (1.1.). En fonction du poids de ces trajectoires d'innovation, ainsi que des relations diverses entre elles, il est possible d'identifier la configuration que suit l'innovation de l'entreprise dans son ensemble, et de mettre en évidence différentes configurations de trajectoires (1.2.).

1.1. La variété des trajectoires d'innovation dans les services

La décomposition fonctionnelle du service présentée précédemment (cf. chapitre trois) donne la possibilité de rendre compte de la multiplicité des trajectoires d'innovation. A partir du modèle de décomposition fonctionnelle initial du service, il est en effet possible de différencier des trajectoires d'innovation qui prennent appui sur chacune des opérations de traitement identifiées, ainsi que sur les compétences mobilisées directement ou associées aux différentes opérations de traitement du service. F. Gallouj (1999, p.153-154) a ainsi mis en évidence cinq types de trajectoires d'innovation spécifiques. Ces trajectoires qualifiées de « génériques » sont les suivantes :

- La trajectoire « de logistique et de transformation matérielle », notée $\Delta M(S)$. Cette trajectoire traditionnelle « naturelle » (au sens de Nelson et Winter, 1982) reflète le processus *« de mécanisation croissante et d'exploitation d'économies d'échelle. Cette trajectoire rend compte de l'évolution des technologies de transport et de traitement de la matière : véhicule de transport, systèmes de manutention et de tri, systèmes de cuisson et de réfrigération, etc »* ;

- La trajectoire « de logistique et de transformation de l'information », notée $\Delta I(S)$. Elle est à l'œuvre dans la composante logistique informationnelle du service. Il s'agit *« de la tendance à la réduction des coûts de communication, à la mise en réseau et à la production de nouvelles informations et de nouvelles utilisations de l'information »* ;

- la trajectoire « de méthodologie ou de méthodes intellectuelles », $\Delta K(S)$. Cette trajectoire correspond à « *l'évolution de méthodes formalisées de traitement de la connaissance* ». Elle s'applique notamment aux services intellectuels ;

- la trajectoire « servicielle » (« pure »), $\Delta C(S)$. Elle traduit « *l'évolution d'innovation de service indépendamment de tout support technique, c'est-à-dire par mobilisation directe de compétences C pour fournir les fonctions ou caractéristiques de service S.* » ;

- la trajectoire « relationnelle » est notée $\Delta R(S)$. Elle correspond à « *l'introduction de fonctions ou de caractéristiques de contact ou de nouvelles modalités de mise en relation du client et du prestataire ainsi que leur évolution dans le temps* », et a « *la particularité de pouvoir dans certaines situations être coproduite par le client et le prestataire* ». Le contenu technique de cette trajectoire peut être nul ou au contraire, peut renvoyer à chacune des possibilités précédemment envisagées.

Dans le chapitre quatre, nous avons examiné la diversité des innovations que l'on rencontre dans les services publics marchands en réseau et nous avons mis en évidence l'existence d'innovations de nature organisationnelle. Afin de rendre compte de l'évolution de ce type d'innovation, nous ajoutons aux cinq trajectoires obtenues à partir du schéma de décomposition fonctionnelle initial, **la trajectoire organisationnelle $\Delta O(S)$** . Elle traduit le développement de l'organisation et d'opérations organisationnelles sur les différentes composantes de l'entreprise, autour d'un objectif particulier. Cet objectif dépend de la stratégie de l'entreprise mais aussi de son contexte historique. Dans le contexte actuel, l'évolution de l'organisation de nombreuses entreprises est dirigée vers la recherche de la satisfaction des besoins du client. Il s'agit de restructurer l'organisation de l'entreprise et des prestations de service vers cet objectif. L'ensemble du fonctionnement de l'entreprise est concerné par ces modifications organisationnelles, que ce soit au niveau de l'agencement des différentes opérations de traitement de la prestation de service, de la gestion du personnel, ou encore de l'infrastructure d'accueil (cf. chapitre 4). Cette trajectoire peut intégrer également l'organisation et la gestion du changement lui-même, telle que l'innovation sociale, au sens de J. Barreau (2000), autrement dit les changements négociés introduits dans les règles d'incitation, ou plus traditionnellement la réorganisation de l'entreprise en fonction du degré d'autonomie laissé aux acteurs, les mécanismes de contrôle et les formes de production de la

connaissance (A. David, 1997), ou encore l'évolution des structures de l'entreprise (S. Dickel, 1997).

La décomposition fonctionnelle du service présentée précédemment donne donc la possibilité de rendre compte de la multiplicité des trajectoires. Elle permet de mettre en évidence les trajectoires d'innovation spécifiques qui mettent en œuvre une seule opération avec les technologies correspondantes, autrement dit, les trajectoires « génériques ». Mais le profil d'évolution de l'innovation dans les entreprises suit rarement une seule de ces trajectoires génériques. Il est plus fréquent que plusieurs de ces trajectoires coexistent. Ainsi, il est possible de rendre compte de plusieurs configurations des trajectoires d'innovation, ces trajectoires pouvant « *se renforcer mutuellement, se concurrencer ou coexister en s'ignorant* » (F. Gallouj, 1999, p. 155).

1.2. La diversité des configurations des trajectoires d'innovation

Nous pouvons envisager analytiquement plusieurs modalités de mises en relation des trajectoires. F. Gallouj différencie trois types de configurations des trajectoires ou de relations possibles entre ces trajectoires (cf. tableau 15) : les configurations unidimensionnelle, combinatoire et évolutionnaire (F. Gallouj, 1999, p. 156). Autrement dit, les trajectoires peuvent évoluer seules, ou en combinaison avec d'autres trajectoires. Il est aussi possible d'assister à la montée en puissance du poids relatif d'une trajectoire par rapport aux autres dans le temps.

- La configuration unidimensionnelle : La décomposition fonctionnelle permet de mettre en évidence les trajectoires d'innovation spécifiques lorsqu'une seule des composantes du service domine les autres : [M(S)] ou [I(S)] ou [K(S)], [R(S)] ainsi que [C(S)]. Dans ce cas, le sentier d'évolution d'une firme repose sur une seule des trajectoires « génériques » précitées.

- La configuration combinatoire correspond aux situations dans lesquelles les différentes trajectoires génériques (et les sous-trajectoires correspondantes) coexistent au sein d'une même firme ou d'un même secteur, sans interférer ($\Delta M(S) + \Delta I(S) + \Delta K(S) + \Delta R(S) + \Delta C(S)$). Les trajectoires sont alors complémentaires et indissociables.

- La configuration évolutionnaire traduit les situations dans lesquelles les différentes composantes ou facettes du produit sont envisagées à travers l'évolution de leur poids relatif dans le temps. Soit la montée en puissance d'une trajectoire n'exclut pas les autres (ex : $\Delta M(S) \rightarrow [\Delta M(S) + \Delta I(S) \rightarrow [\Delta M(S) + \Delta I(S)] + \Delta K(S) \rightarrow [\Delta M(S) + \Delta I(S) + \Delta K(S)] + \Delta R(S) \rightarrow [\Delta M(S) + \Delta I(S) + \Delta K(S) + \Delta R(S) + \Delta C(S)]$) ; soit la montée en puissance d'une trajectoire exclut les autres (ex : $[\Delta M(S) \rightarrow \Delta I(S) \rightarrow \Delta K(S) \rightarrow \Delta R(S) \rightarrow \Delta C(S)]$) ; soit l'évolution d'une trajectoire détermine celle d'une autre (ex : $[\Delta M(S) \rightarrow \Delta I(S)]$ ou $[\Delta C(S) \rightarrow \Delta I(S)]$).

Aux différents types de trajectoires, nous ajoutons la trajectoire organisationnelle (cf. tableau 12). Si la composante organisationnelle de l'innovation peut se concevoir seule (trajectoire d'innovation générique), elle est généralement intégrée de manière « combinatoire » ou « évolutionnaire » aux autres trajectoires d'innovation. La trajectoire organisationnelle peut ainsi se retrouver dans chacune des modalités de mise en relation des trajectoires. Il est également possible, de la même façon que les autres types de trajectoires, de lui associer un certain poids au cours du temps.

CONFIGURATION	Nature du produit (ou composantes fonctionnelles internes ou externes privilégiées)	TYPES DE TRAJECTOIRES
Unidimensionnelle (ou univoque)	Une seule des composantes ou facettes du produit est envisagée ou importe (domine les autres) : [M(S)] ou [I(S)] le plus souvent, mais aussi [K(S)], [R(S)] ainsi que [C(S)] et [AO(S)]	Chacune des trajectoires génériques (et des sous-trajectoires correspondantes) constitue le sentier d'évolution exclusif d'une firme ou d'un secteur - trajectoires « matérielles » $\Delta M(S)$ - trajectoires « informationnelles » $\Delta I(S)$ - trajectoires « méthodologiques » $\Delta K(S)$ - trajectoires « relationnelles » $\Delta R(S)$ - trajectoires « servicielles » $\Delta C(S)$ - trajectoires « organisationnelles » $\Delta O(S)$
Combinatoire (coeff.fixes) - séparée - hybride	Les différentes composantes ou facettes du produit sont envisagées	Les différentes trajectoires génériques (et les sous-trajectoires correspondantes) coexistent au sein d'une même firme ou d'un même secteur, sans interférer $[\Delta M(S) + \Delta I(S) + \Delta K(S) + \Delta R(S) + \Delta C(S) + \Delta O(S)]$. Les trajectoires sont complémentaires et indissociables. $(\Delta [M(S) + I(S) + K(S) + R(S) + C(S) + \Delta O(S)])$
Evolutionnaire (coeff.variables) - par sédimentation - par exclusion (ou substitution) - par détermination ou causale	Les différentes composantes ou facettes du produit sont envisagées à travers l'évolution de leur poids relatif dans le temps	La montée en puissance d'une trajectoire n'exclut pas les autres. $\Delta M(S) \rightarrow [\Delta M(S) + \Delta I(S)] \rightarrow [\Delta M(S) + \Delta I(S)] + \Delta O(S) \rightarrow [\Delta M(S) + \Delta I(S) + \Delta O(S)] + \Delta K(S) \rightarrow [\Delta M(S) + \Delta I(S) + \Delta O(S) + \Delta K(S)] + \Delta R(S) \rightarrow [\Delta M(S) + \Delta I(S) + \Delta O(S) + \Delta K(S) + \Delta R(S) + \Delta C(S)]$. La montée en puissance d'une trajectoire exclut les autres $[\Delta M(S) \rightarrow \Delta O(S) \rightarrow \Delta I(S) \rightarrow \Delta K(S) \rightarrow \Delta R(S) \rightarrow \Delta C(S)]$. L'évolution d'une trajectoire détermine celle d'une autre par exemple : $[\Delta M(S) \rightarrow \Delta I(S)]$ ou $[\Delta C(S) \rightarrow \Delta I(S)]$

Tableau 12 : La variété des trajectoires d'innovation dans les services²⁰.
Source : d'après F. Gallouj, 1999, p. 156

²⁰ Nous avons complété ce tableau par l'ajout de la trajectoire organisationnelle (indiqué en gras).

L'évolution de l'innovation des activités de service peut être examinée à partir de ces différentes trajectoires d'innovation et surtout par la mise en relation de ces trajectoires. Mais l'analyse de l'innovation serait incomplète sans replacer ces trajectoires d'innovation dans le contexte dans lequel elles évoluent, que ces trajectoires soient génériques ou combinées de différentes manières avec les autres trajectoires (configuration combinatoire ou évolutionnaire). Ainsi, il est possible à partir de ce cadre analytique, d'associer au profil d'évolution des trajectoires d'innovation d'une entreprise les logiques de l'innovation qui sont privilégiées par les acteurs de l'innovation au cours du temps.

2. Trajectoires d'innovation et logiques de l'innovation dans les services publics marchands en réseau

L'innovation est nécessairement marquée par l'environnement de l'entreprise, et notamment par son contexte historique, que ce soit du point de vue économique, social, juridique ou politique. Ces éléments contextuels influencent les trajectoires d'innovation. Ainsi, les trajectoires d'innovation, bien qu'elles suivent une évolution particulière relative au domaine d'innovation concerné, vont se modifier également en fonction d'une certaine logique, qui évolue elle-même dans le temps et selon le type d'entreprise analysé. Ce sont ces logiques que nous allons présenter dans notre premier point (2.1.). Nous allons ensuite préciser les types d'innovation repérables dans les services publics marchands en réseau en croisant les principales logiques d'innovation mises en œuvre dans ce type d'activité avec les différentes configurations de trajectoires d'innovation (2.2.). Enfin, nous examinerons les tensions que ces logiques d'innovation sont susceptibles de générer (2.3.).

2.1. L'évolution des logiques de l'innovation des services publics marchands en réseau

Dans les services (comme dans les activités industrielles), la production (ou « prestation » de service) est conditionnée par la manière dont les agents de l'entreprise se représentent l'activité de service, ses finalités et son fonctionnement. La logique de « production » (ou de prestation) des services à l'œuvre dans l'entreprise influence les façons de rendre le service, ainsi que la forme des services. La logique de production s'accompagne d'une logique de l'innovation qui cherche à améliorer le système de production et les prestations de service finales. Cette logique d'innovation va contribuer à l'orientation des trajectoires d'innovation de l'activité de service. Ainsi, pour expliquer les fondements de la

logique de l'innovation, nous allons préalablement préciser la notion de logique de production.

2.1.1. Les notions de logique de production et de logique d'innovation

Il est possible d'identifier dans les activités de service et au cours du temps, des logiques de « production » des prestations de service à l'œuvre dans les entreprises. Ces logiques définissent la manière de « produire » les services et la forme des services ainsi obtenue. La logique de fonctionnement de l'entreprise, conditionne la façon de répondre aux besoins du client, l'organisation de la production ainsi que les prestations de service (prestations standardisées ou non, processus de prestation en interaction avec le client, etc.).

Ces logiques de « production » des services sont différentes selon les types de services étudiés. Certains auteurs ont tenté d'examiner la diversité des organisations productives principalement dans le secteur industriel (R. Salais et M. Storper, 1993), la variété des systèmes de production dans les activités de service (L. Bancel-Charencol et M. Jougleux, 1997) ou encore d'étudier la dynamisation du système économique (A. Bressand et K. Nicolaïdis, 1988). Il est possible d'associer, en se référant à ces travaux, et à partir des systèmes de production des services, une ou plusieurs logiques de production à chaque activité de service.

L. Bancel-Charencol et M. Jougleux (1997) distinguent les systèmes de production des services en fonction de leurs éléments constitutifs : les cibles sur lesquelles travaillent les processus de production (cibles matérielles, immatérielles ou humaines), les ressources utilisées (système de production industriel, équipements, opérateurs, information, méthodes, procédures, ressource-client), les tâches définies (division du travail back-front, back office, front-office, travail du personnel, participation du client) et les systèmes de pilotage mis en place. Ces derniers « *composés des objectifs assignés au système de production et des procédures mises en œuvre pour les atteindre* » (p. 78) contribuent pleinement à la réalisation des « logiques de production » suivies par l'entreprise.

R. Salais et M. Storper (1993) ont mis en évidence l'existence de plusieurs mondes possibles de production. Ces mondes sont définis d'une part, en fonction de la nature différente des formes d'incertitude auxquelles sont confrontés le producteur et le demandeur,

et d'autre part, autour de conventions permettant aux acteurs d'affronter l'incertitude et de trouver ainsi des cadres d'action économiques communs et cohérents. Chacun des mondes est centré sur un type de produit, et forme « *un schéma de coordination entre les personnes mobilisées autour du produit : celles qui l'utilisent et celles qui le produisent* » (R. Salais et M. Storper, 1993, p. 31). Ainsi, le produit apparaît comme une construction sociale qui résulte d'un processus de coordination incluant les utilisateurs. Ce travail fournit un cadre analytique intéressant pour mettre en évidence les logiques de production à l'œuvre dans les prestations de service, et les liens entre la logique de production, la logique d'innovation et l'évolution des trajectoires d'innovation dans les services. Il est cependant nécessaire de formuler quelques amendements à cette étude afin de l'adapter au cas des activités de service.

Certains auteurs (J. Gadrey, 1996, F. Horn, 2000) ont souligné les difficultés de cette analyse et proposé des aménagements. Ces difficultés tiennent en particulier à l'application aux services d'un cadre construit principalement par rapport aux secteurs industriels. Les auteurs utilisent des exemples strictement industriels pour illustrer les mondes de production, ils emploient le concept de « produit » et non de « bien » afin de rompre avec la dichotomie « bien-service » dans la mesure où, selon ces auteurs, tout produit incorpore un service. L'identification d'un degré de spécialisation ou de standardisation du travail ainsi que du produit constitue la seconde difficulté. Les dernières difficultés sont d'ordre sémantiques : l'emploi de l'adjectif « marchand » ne saurait qualifier le seul monde de production de produits standard-dédiés. En effet, la dimension marchande est largement présente dans les autres mondes de production. Par ailleurs, l'utilisation du terme « immatériel » apparaît ambigu. En effet, d'une part, le monde de production industriel intègre également des activités de service et d'autre part, on identifie souvent le secteur des services par une certaine immatérialité. Ainsi, afin de limiter les problèmes de transposition aux services, tout en reprenant ce cadre analytique, nous proposons d'utiliser une typologie qui a été adaptée aux activités de service (J. Gadrey, 1996c). Cette typologie (cf. tableau 13) cherche à remédier aux difficultés précédentes en proposant plusieurs aménagements :

- les mondes de production initiaux sont requalifiés : le « monde marchand » devient le « monde de la production flexible », la dénomination « monde industriel » est remplacée par celle de « monde fordiste », le « monde interpersonnel » par « le monde professionnel et des services personnalisés », et le « monde immatériel » par le « monde de la création » ;
- le critère de spécialisation ou standardisation du travail est abandonné mais l'entrée par produit est conservée ;

- un critère de rapport de force relatif entre l'offre et la demande est introduit. Il s'exprime dans les termes de « prise de parole » et de « défection » de A. Hirschman (1970).

A partir de ce cadre analytique, il est possible d'associer au monde de production des services considérés, une logique de production spécifique. Intéressons nous plus particulièrement aux activités de service appartenant au monde fordiste.

Degré de « flexibilité du produit/ Domination des offreurs ou des demandeurs	Produits ou services non standardisés, de type de mesure	Produits ou services standardisés
Clients/usagers, en position relativement favorable sous l'angle du choix de l'offre (voix+menace d'exit). Production plutôt tirée par la demande, sauf exception (monopole local de fait, profession contrôlant sa clientèle...)	MONDE PROFESSIONNEL ET DES SERVICES PERSONNALISES... Au sens des « professions consultantes » selon Freidson (1984) mais aussi de l'artisanat et du petit commerce, des services sur-mesure aux personnes -Economie de la qualité professionnelle (Karpik, 1989) et du métier -Type de produit : service personnalisé, produits sur mesure	MONDE DE LA PRODUCTION FLEXIBLE... De gammes diversifiées de biens ou de services standard, « tirée » par la demande. Juste-à-temps, standard industriels « certifiés » de qualité ds produits, des délais et des processus (qualité industriel). Firme J, banque des années 90 - economie de la production flexible et de la qualité industrielle post-fordiste -type de produit : gammes diversifiées livrées en juste-à-temps
Clients/usagers, en position relativement dominée, n'ayant le choix qu'entre la captivité ou (dans certains cas) l'exit. Production plutôt « poussée » sur le marché (ou vers les usagers)	MONDE DE LA CREATION Monde de la recherche et de l'innovation, de la création originale. « professions savantes » (Freidson), créations artistiques, littéraires, artisanat d'art, création publicitaire...	MONDE FORDISTE Bureaucraties industrielles ou tertiaires « mécanistes » (Mintzberg, 1982). Production de biens ou de services en grande série, offerts à des clients ou usagers (ou « administrés ») anonymes. Faible différenciation. Absence de « voix ». Firme A, modèle M (mécaniste) de Mintzberg. -Economie de la production fordiste -Type de produit : masse, standardisé.

Tableau 13 : les mondes de production de services
Source : J. Gadrey, 1996c.

Ces prestataires de service vont mettre en œuvre une organisation de la production en vue de « produire » des services standardisés en grande quantité. Ces prestations s'appuient sur une logique de production de type « industriel » (recherche de production de masse, de productivité, d'économie d'échelle pour un marché de masse, etc.). Ce système de production comprend des opérations de traitement technique de type matériel, informationnel, et organisationnel importantes et fortement standardisées. Cette logique de production industrielle s'oppose à celle des entreprises relevant du « monde professionnel et des services personnalisés ». Dans ce dernier, la recherche de qualité et la personnalisation des services reposent sur une logique de production de service sur mesure.

Les activités de service, selon leur appartenance à une catégorie ou à un monde de production, poursuivent une certaine logique de production. Cette logique de production à

l'œuvre dans une entreprise, s'accompagne d'une logique d'innovation. La logique de production va elle-même, dans une certaine mesure, aiguiller l'innovation. Par exemple, certaines innovations cherchent à améliorer le processus de production selon la logique de production qui est en vigueur dans le service. Ces innovations suivent la logique de production existante. Cependant, le contexte historique de l'activité de service (contexte économique, social, juridique, politique, technologique) et l'évolution de la représentation de l'innovation et des prestations de service tendent à faire évoluer le processus de production du service et les prestations de service finales. Ainsi, il est possible d'identifier une logique d'innovation qui permet d'orienter les innovations de l'activité de service, et de faire évoluer les prestations de service finales. Lorsque la logique d'innovation d'une entreprise évolue, elle canalise la production d'innovation de l'entreprise vers de nouveaux objectifs. Elle peut conduire à modifier le système de production de l'entreprise. La logique d'innovation et la logique de production d'une entreprise sont donc étroitement liées.

Ainsi, l'évolution de la logique d'innovation peut permettre progressivement de faire passer le système de production d'une entreprise d'un monde de production à un autre (par exemple, du monde fordiste au monde de la production flexible) en modifiant le système de production ainsi que les prestations de l'entreprise. Il s'agirait dans l'exemple précédent, d'introduire des innovations permettant de flexibiliser le système de production, de créer des prestations davantage diversifiées, et de développer la relation de service des prestations.

Les innovations produites par l'activité de service permettent d'atteindre les objectifs qu'elle s'est fixée et qui dépendent eux-mêmes de la logique poursuivie par l'entreprise. Dans cette partie de notre travail, nous nous intéresserons d'une part, au rôle de l'innovation dans la modification progressive de l'organisation de l'entreprise et des prestations de services, et d'autre part, à l'évolution des innovations (ou trajectoires d'innovation) face aux changements de logique d'innovation de l'entreprise.

Nous avons précédemment indiqué que les logiques d'innovation des services évoluent en fonction de l'époque, des avancées socio-économiques et techniques, et des secteurs étudiés. L'analyse de A. Bressand et K. Nicolaïdis (1988) à propos des mutations économiques en cours, nous permet d'améliorer la compréhension de l'évolution des logiques de production et d'innovation des activités de service, en particulier en ce qui concerne les dynamiques combinatoires entre standardisation et individualisation. Selon ces auteurs, la

révolution industrielle a été caractérisée par le passage du sur mesure bilatéral (artisanat) à la vente en masse de produit standardisé (industrie), (cf. figure 11).

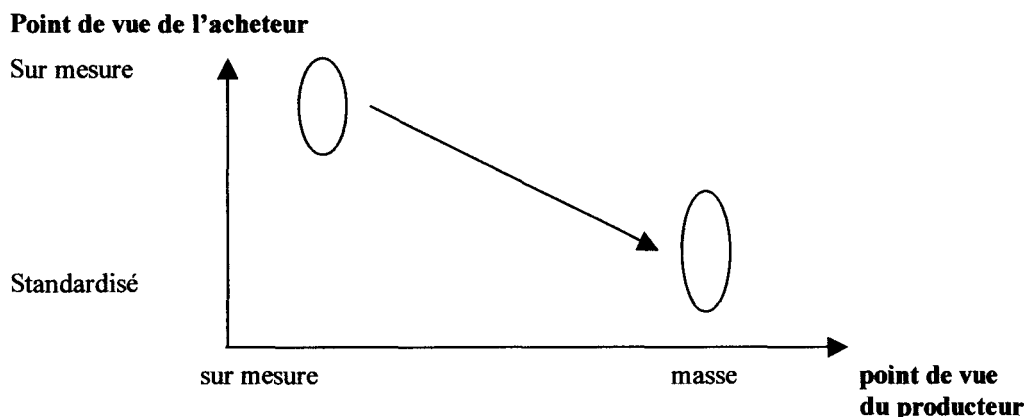


Figure 11 : Le mouvement du sur mesure bilatéral (artisanat) vers la vente en masse de produits standardisés (industrie).

Source : A. Bressand, K. Nicolaïdis, 1988, p. 148.

Le passage d'un système de production à l'autre implique que l'organisation du système de production et la relation de service soient orientées vers un même objectif qui correspond ici à ce que nous pouvons appeler une logique de production et d'innovation industrielle (recherche de productivité, production de masse). Le processus d'innovation aura alors pour finalité de modifier les caractéristiques du système de « production » (ou de prestation) entre producteur et consommateur (et notamment le degré de standardisation et d'individualisation du « produit »). Les nouveaux produits ou prestations de service sont élaborés pour convenir à un mode d'organisation de type fordiste. Par exemple, les opérations de traitement sont souvent standardisées (innovations de nature matérielle, informationnelle) et les contacts directs avec la clientèle sont plus rares. Les innovations organisationnelles concernent la recherche de productivité dans la chaîne de production et les liens back-front office sont peu nombreux.

Il existe différentes logiques d'innovation en fonction des types de services considérés. Intéressons nous au cas des services publics marchands en réseau.

2.1.2. Le cas des services publics marchands en réseau

Il est possible d'identifier depuis les années soixante, dans certaines branches tertiaires, et notamment dans certains services publics marchands en réseau, les objectifs qui ont dirigé les trajectoires d'innovation de ces entreprises dans chacun des domaines.

Selon J. Gadrey (1996a), les services tels que le transport, le nettoyage, le commerce ou encore les banques et assurances, ont connu une phase de transformation organisationnelle proche de l'industrialisation. La particularité des services publics marchands en réseau est, selon nous, de fournir des services relativement standardisables dominés par l'exécution de transformations matérielles (leurs systèmes de « production » correspond en grande partie au système de production « technique » identifié par L. Bancel-Charensol et M. Jougleux, 1997, cf. chapitre 2). Etant donné leur nature, ces services ont introduit des modes de fonctionnement industriel. Cela se traduit en termes de trajectoires d'innovation, par la création d'équipements techniques ou la création de produits-service en relation avec cet objectif organisationnel. Lors de la phase d'industrialisation des services publics, l'univers de production est alors marqué par le règne de la technique. Les innovations concernant la production du service ont donc été constituées de systèmes techniques lourds et centralisés (innovations de nature matérielle et innovation de nature organisationnelle et informationnelle), permettant d'obtenir des économies d'échelle, des gains de productivité par l'intermédiaire des opérations de traitement de la prestation de service en grande partie standardisables.

Les trajectoires d'innovation informationnelles et matérielles sont fortement sollicitées dans l'organisation du back-office. Les trajectoires servicielles et relationnelles sont alors « sous-exploitées » dans la mesure où de nombreuses innovations visent à réduire les interactions individualisées avec les clients (on assiste dans le même temps au développement du self-service). Les services mis en œuvre prennent en partie la forme de quasi-produits (autrement dit, de services standardisés). Les départements d'innovation institutionnalisés, lorsqu'ils existent, sont bien souvent confiés à des ingénieurs et des techniciens.

Nous qualifions cette logique d'innovation « d'industrielle ». Elle correspond à des innovations permettant l'augmentation de la productivité, à des prestations de service nouvelles standardisables et produites en masse.

Selon P. Zarifian (2002), les grandes entreprises de service en France évoluent selon deux tendances. Elles tentent de sortir de la production de masse fordiste. Mais la transformation de leur principe d'organisation conduit davantage à une production de masse flexible, caractérisée par la conciliation de principes de base de l'économie d'échelle et de l'économie de débit avec le développement de la diversité de leurs produits et une accélération de leur renouvellement. Dans cette évolution, le statut du client ne se modifie pas : « *c'est toujours l'offre qui commande la demande* » (P. Zarifian, p. 20). La seconde tendance suivie par ces entreprises est la remontée de la valeur d'usage, qui consiste en une explicitation de la définition et de la production des effets utiles en direction de clients-usagers (par exemple, la transformation de la condition de communication entre les individus pour les services du téléphone).

Beaucoup de prestations de service évoluent progressivement vers des assemblages de services, notamment par le biais de techniques d'association et de dissociation. Les « produits » paraissent donc individualisés (aux yeux des acheteurs) mais toujours sur un principe de production de masse. On aboutit à du « sur mesure de masse » (cf. figure 12), c'est-à-dire que les entreprises introduisent des techniques de production flexible (innovations de nature matérielle et informationnelle), et que les relations back-front office sont plus nombreuses (innovations de nature organisationnelle).

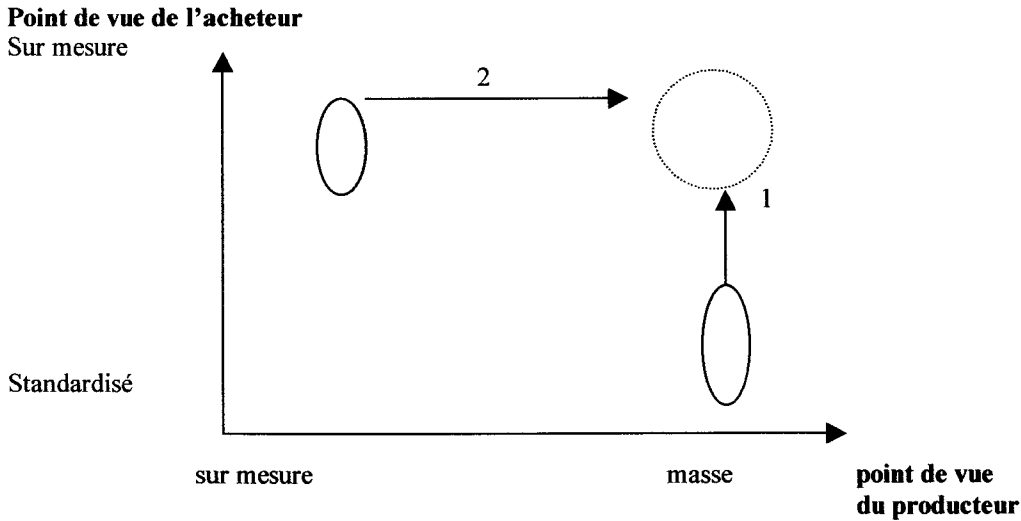


Figure n 12 : Vers le sur mesure de masse.
Source : A. Bressand et K. Nicolaïdis, 1988, p.149.

1. Adaptation plus fine de l'offre à la demande par le biais de techniques d'association/dissociation,
2. Généralisation à un marché élargi d'un produit créé à partir de l'expression des besoins particuliers d'un client

Nous assistons progressivement à une autre tendance dans l'organisation de certaines entreprises. Nous la qualifierons de logique « de service » ou de logique d'innovation « servicielle ». Suite à l'évolution de l'environnement des activités de services publics, avec l'apparition ou le renforcement de la concurrence (notamment sur la qualité du service offert) et avec les nouvelles exigences des clients à la fois en matière de prestations de service et de prestations de service public, les objectifs de l'entreprise se modifie. Ils ne consistent plus seulement en la recherche d'économies d'échelle et de gains de productivité (bien que cet objectif n'ait pas disparu pour autant), mais aussi en la prise en compte du client (pour les services publics qui offraient des services plutôt à des « usagers ») ainsi que de sa satisfaction.

Cette nouvelle phase d'organisation de l'entreprise se traduit en termes d'innovation par l'évolution des trajectoires d'innovation vers ce nouvel objectif (à savoir la prise en compte des clients dans l'organisation et la production de la prestation de service, ainsi que leur satisfaction).

La trajectoire d'innovation matérielle consiste en l'élaboration de systèmes techniques décentralisés et flexibles. La trajectoire informationnelle repose sur l'amélioration de l'interaction front-office/back-office au niveau de la production des services, sur le développement de solutions informationnelles et sur la mise à disposition du client de logiciels permettant, par exemple, le suivi de la prestation. La trajectoire méthodologique se traduit par le développement d'innovations méthodologiques notamment dans les métiers en interaction avec le client (conseil).

Les trajectoires relationnelles et servicielles prennent progressivement plus de poids dans la mesure où l'entreprise suit une logique de service qui consiste en l'élaboration de prestations de service à « valeur ajoutée » (au sens financier mais aussi en relativement au contenu relationnel ou cognitif du service), et éventuellement de services de proximité. Cette logique de service contribue ainsi à développer les interactions individualisées avec le client. Cette phase passe par la mise en place de métiers de commerciaux, du marketing et du conseil.

La trajectoire d'innovation organisationnelle consiste en la mise en place d'innovations de nature organisationnelle à tous les niveaux de l'entreprise (c'est-à-dire que ce soit pour l'organisation et la gestion de la production, du personnel, de l'accueil, du

changement lui-même ou de la prestation des opérations de traitement du service). Ces innovations ont pour objectif la satisfaction des besoins du client. Cela passe par le rapprochement entre le back-office et le front-office notamment en matière de communication dans la mesure où certaines prestations de service nouvelles nécessitent la participation du client.

Mais l'évolution vers cette logique d'innovation « servicielle » n'est pas forcément générale. Autrement dit, si cette nouvelle logique nécessite des changements dans l'organisation de l'entreprise afin de délivrer les nouvelles prestations de services, d'autres prestations de service, et même des prestations nouvelles, peuvent toujours être délivrées dans la logique précédente. Il est tout à fait concevable que l'évolution de l'entreprise vers la nouvelle logique soit progressive et ne concerne que certaines prestations de service. De plus, suivre cette nouvelle logique signifie intégrer une nouvelle culture dans l'entreprise, basée sur la satisfaction du client. Si, dans les services publics, la dimension relationnelle est généralement bien acceptée, la dimension commerciale demande en revanche davantage de temps pour être acceptée et assimilée par les agents prestataires (C. Teissier, 1997 ; M. Cartier, 2003).

2.2. Les logiques de l'innovation et les configurations des trajectoires

Nous allons maintenant préciser le profil d'évolution des trajectoires d'innovation de certains services publics marchands en réseau. Pour y parvenir, nous allons examiner l'influence des logiques d'innovation sur les trajectoires d'innovation en nous concentrant sur les logiques en vigueur dans ce type d'activité de services, c'est-à-dire les logiques que nous avons qualifiées d'industrielle et de servicielle.

Comme nous l'avons précédemment énoncé, le profil d'évolution de l'innovation peut suivre plusieurs configurations (unidimensionnelle, combinatoire, et évolutionnaire, cf. 1.2.). Nous proposons d'identifier l'impact des logiques d'innovation à partir de chacune de ces configurations. Il s'agit donc théoriquement d'étudier si le profil d'évolution de ce type d'activité (dans son ensemble ou seulement certaines parties de l'activité) relève d'une configuration unidimensionnelle, combinatoire ou évolutionnaire. Il est cependant assez rare, dans ce type d'activité de service, que le profil d'évolution de l'innovation soit constitué d'une seule trajectoire générique (sauf éventuellement pour un secteur bien spécifique ou

pendant une courte période). Autrement dit, il est peu fréquent de se retrouver dans le cas de configuration unidimensionnelle. Cependant, afin de mieux comprendre l'impact des logiques d'innovation sur les trajectoires, il peut être intéressant d'isoler et d'associer à chacune des trajectoires à l'œuvre dans ce type de service, les logiques d'innovation auxquelles elles appartiennent. Nous proposons donc dans un premier point d'analyser les logiques de l'innovation par trajectoire d'innovation (le profil d'évolution s'apparente alors plutôt à une configuration de type « combinatoire séparée »), puis dans un deuxième temps, de préciser les autres configurations généralement à l'œuvre dans ce type d'activité.

2.2.1. L'influence des logiques de l'innovation sur les trajectoires d'innovation

Il s'agit d'examiner, en fonction de la logique d'innovation à l'œuvre dans les services publics en réseau et en fonction de la nature des trajectoires, les formes que prennent les trajectoires d'innovation. La difficulté de cet exercice réside dans l'identification et la séparation des innovations relatives à un seul type d'opération de traitement. Cette séparation est parfois difficile à effectuer, signe que les trajectoires relèvent alors des autres types des configurations. Nous suggérons de considérer dans ce point que ces innovations relèvent d'une seule trajectoire, en identifiant ces innovations lorsque c'est possible, par leur dimension dominante.

Les logiques d'innovation recherchées par les entreprises sont souvent successives dans la mesure où elles correspondent à un contexte donné de l'activité de service, ce qui n'empêche pas qu'elles se superposent, selon les produits-services, ou en fonction des départements fonctionnels de l'entreprise. Nous avons repéré précédemment deux types de logiques, nous allons maintenant préciser quel profil d'évolution ces logiques donnent à chaque type de trajectoire.

A. La logique d'innovation « industrielle »

Lorsque l'activité de service suit une logique d'innovation « industrielle », elle cherche généralement à obtenir une augmentation de sa productivité par des techniques d'économie d'échelle et une organisation de la production que certains auteurs qualifient de « fordiste » (P. Zarifian, 2002). Les services offerts sont conçus dans l'objectif de produire des services en masse. Dans certains services publics marchands en réseau, le statut et

l'histoire de l'entreprise ont contribué à développer un modèle de production, et de création des innovations, sur le mode de l'ingénieur. Ce modèle repose sur la conception de systèmes techniques et la construction de réseaux techniques attachés aux prestations de service. Des ingénieurs ont d'ailleurs souvent été aux postes importants de ce type d'activité de service.

Dans une logique industrielle, la trajectoire matérielle développée par ce modèle de l'ingénieur a suivi des phases de mécanisation croissante du système de production et l'exploitation d'économie d'échelle. Elle traduit l'élaboration de systèmes techniques lourds permettant la production de masse et la standardisation des opérations de traitement associées.

La trajectoire informationnelle est axée dans un premier temps sur l'accompagnement des systèmes techniques centralisés de back-office et la mise en réseau (production d'informations relatives aux besoins techniques). Dans un deuxième temps, elle repose sur l'informatisation du front-office. Ces étapes ont été analysées notamment par R. Barras, dans sa théorie du cycle inversé (1986). La mise à disposition progressive de machines de distribution automatique de front-office participe de cette trajectoire informationnelle.

La trajectoire méthodologique, qui consiste en la production de méthodes formalisées de traitement de la connaissance, est utilisée essentiellement en back-office dans les services fonctionnels et est parfois appliquée en front-office technique (installation, réparation).

La trajectoire relationnelle décrit les modalités de mise en relation entre le client et le prestataire. Dans un objectif de production de masse, les prestations de service reposent au départ plutôt sur une limitation des interactions individualisées avec les clients. Il en est de même pour les prestations de service en self-service. Cette dépersonnalisation des prestations est liée à la conception de la prestation de service en masse.

La trajectoire servicielle est donc elle aussi limitée dans la mesure où les interventions ont un contenu relationnel faible. La mobilisation directe de compétences nouvelles en front-office est donc réduite. Les services proposés prennent d'ailleurs souvent la forme de quasi-produit, autrement dit de services standardisés correspondant à une gamme limitée d'interventions.

La trajectoire organisationnelle repose, en back-office productif, sur l'organisation de la production de type fordiste. Les innovations organisationnelles reposant sur de l'ingénierie organisationnelle sont surtout dirigées, à tous les niveaux de l'entreprise, vers la dimension technique « la production » des services.

B. La logique d'innovation « servicielle »

La deuxième logique qui est progressivement à l'œuvre dans certains services publics marchands en réseau est de type « serviciel ». Elle dirige la transformation du système de prestation du service vers la réponse à des besoins plus complexes du client et vers un développement plus fin de la dimension commerciale des prestations de service et de la dimension marketing.

La trajectoire matérielle s'appuie sur la modification de la logistique et de la transformation matérielle vers des systèmes techniques plus flexibles et en partie décentralisés et autonomes.

La trajectoire informationnelle est axée sur la reconfiguration du système de prestation vers le suivi et l'information des clients. Elle intègre des interactions informationnelles front-office/back-office plus nombreuses. Elle repose sur l'utilisation nouvelle des systèmes d'information et de communication (développement de logiciel y compris à disposition du client, élaboration de nouvelles applications de service grâce aux nouvelles technologies).

La trajectoire méthodologique se compose de l'évolution des méthodes formalisées de traitement de la connaissance, que ces méthodes concernent le back-office (relatif à la formalisation des techniques de « production »), les techniques vente du service, ou encore la dimension cognitive du service final en interaction avec le client.

La trajectoire relationnelle est fortement sollicitée dans une logique d'innovation « servicielle », dans la mesure où les prestations de service nouvelles sont souvent constituées d'interactions client/prestataire individualisées. L'augmentation des prestations à caractère relationnel comporte un certain nombre de nouvelles modalités de mise en relation ainsi que de techniques d'accueil et de fidélisations nouvelles.

La trajectoire servicielle est accentuée par l'élaboration de services à forte valeur ajoutée ou parfois des services de proximité. La mobilisation directe de compétences nouvelles s'effectue notamment dans les tâches de conseil, d'aide, d'accueil. Le développement de métiers commerciaux, marketing, de postes d'accueil et de conseillers spécialisés contribue à cette évolution. La création d'équipements en self-service concernant des tâches simples favorise, par le gain de temps, les activités de conseil des agents prestataires.

La trajectoire organisationnelle est constituée d'innovations organisationnelles ayant pour finalité la prise en compte du client à tous les niveaux de l'entreprise (organisation des opérations de traitement, de l'infrastructure, du processus de prestation du service...). Ces innovations favorisent le développement des interactions entre le front-office et le back-office.

A partir de cet examen des trajectoires d'innovation, nous avons effectué une synthèse de la nature des trajectoires d'innovation en fonction des logiques d'innovation en cours dans ce type de service (cf. tableau 14).

La logique d'innovation « industrielle » et la logique d'innovation « servicielle » ne sont pas forcément déconnectées l'une de l'autre. Il est même possible de rencontrer les deux logiques d'innovation en même temps au sein de l'activité de service. En effet, il arrive souvent qu'une logique d'innovation, ici la logique de service, ne touche que progressivement les départements de l'entreprise. Dans ce cas, certains services fonctionnels et certaines prestations de service restent construits sur une logique industrielle.

Domaine de l'innovation, Type de trajectoire ↓	Logique recherchée dans l'innovation →	Logique de type « industrialisation » de l'activité tertiaire Règne de la technique	Logique de service Règne du « client » entendu dans une dimension commerciale
Trajectoire matérielle		Elaboration de systèmes techniques lourds permettant la production de masse, mécanisation croissante du système de production ; Standardisation des opérations de traitement, Elaboration de techniques permettant la recherche d'économies d'échelles, de gains de productivité, organisation de type fordiste	Elaboration de systèmes techniques plus flexible et plus décentralisés (autonomes) Equipement de self-service concernant les tâches simples
Trajectoire informationnelle		Innovations, concernant notamment le back-office, axées sur l'accompagnement des systèmes techniques lourds et centralisés Mise en réseau ; informatisation progressive du front-office	- Innovations axées sur l'interaction front-office back-office, Reconfiguration du système vers le suivi des clients - Développement progressif d'équipements de self-service - Développement de logiciels (permettant le suivi) y compris à disposition du client - Elaboration de nouveaux services ou applications de service grâce aux nouvelles technologies
Trajectoire méthodologique		Essentiellement en back-office, dans les services fonctionnels	Développement d'innovations méthodologiques y compris dans les métiers en interaction avec le client (ex : conseil)
Trajectoire relationnelle		Réduction des interactions individualisées avec les clients Dépersonnalisation liée à la nécessité technique d'élaborer des prestations en masse.	Développement des interactions individualisées avec le client (technique d'accueil, de fidélisation), augmentation de prestations à caractère relationnel de type conseil, accueil, aide
Trajectoire servicielle		Conception de quasi-produits (services standardisés correspondant à une gamme limitée d'interventions)	Elaboration de prestation de service de type service à forte valeur ajoutée, éventuellement service de proximité. Développement de métiers de commerciaux, marketing, d'accueil et de conseil
Trajectoire organisationnelle		Innovations organisationnelles établies à tous niveaux de l'entreprise (ingénierie organisationnelle) et dirigées vers l'aspect technique de la production et vers la prestation en tant que « produit »	Innovations organisationnelles établies à tous niveaux de l'entreprise (liens entre opérations de traitement, entre back et front-office, infrastructure, gestion du changement) et dirigées vers la prise en compte du client

Tableau 14 : Nature de l'innovation en fonction de la phase de transformation de l'entreprise dans certaines branches d'activité tertiaire

2.2.2. Les logiques de l'innovation et la configuration combinatoire

Dans le point précédent, nous avons établi le profil d'évolution suivi par chacune des trajectoires d'innovation au regard des différentes logiques de l'innovation. Mais le profil d'évolution des trajectoires de l'entreprise est souvent le résultat de la coexistence de plusieurs trajectoires. L'obtention d'une logique peut en effet se traduire par le « croisement » de plusieurs trajectoires qui deviennent complémentaires et indissociables. Il s'agit d'une configuration combinatoire hybride des trajectoires. Ce type de configuration ne s'applique pas forcément à l'ensemble des trajectoires, il est possible d'en relever plusieurs, que ce soit dans une logique industrielle ou de service.

Dans la logique industrielle, l'élaboration de systèmes techniques lourds permettant la production de masse, la standardisation des opérations de traitement et l'obtention d'un processus de production de type fordiste est fortement lié à la trajectoire organisationnelle. En effet, pour obtenir ce mode de production, il est nécessaire de s'appuyer sur de l'ingénierie organisationnelle.

L'équipement de bureaux en machines permettant le self-service pour les tâches simples (DAB, GAB, LISA...) qui relèvent d'interactions informatiques (par l'intermédiaire de systèmes informationnels) est accompagné des innovations concernant la mécanisation des équipements permettant d'accomplir physiquement l'opération.

Dans la logique de service, l'élaboration de systèmes techniques plus flexibles et plus décentralisés n'est souvent rendu possible que par l'introduction de nouvelles « techniques » informatiques permettant cette flexibilité du système de production. L'informatique a ainsi progressivement intégré de nombreuses opérations de logistique et de transformation de la matière.

Ces configurations de trajectoires d'innovation combinatoires ne sont pas spécifiques à une logique d'innovation particulière, nous pouvons cependant constater que plus les prestations de service associées aux logiques d'innovation sont complexes, (notamment les prestations relevant de la logique de service), plus ces logiques auront tendance à avoir des profils d'évolution faisant appel à des configurations combinatoires.

Dans la logique de service, les trajectoires relationnelles, servicielles et organisationnelles sont fortement imbriquées. En effet, avec le développement des fonctions servicielles (aide, accueil, conseil), qui s'appuient généralement sur des prestations en interaction avec le client (quel que soit le mode de mise en relation), la prestation requiert souvent une organisation front-office, back-office importante, d'autant plus que la prestation concerne plusieurs supports à la fois (matériels, informationnels et humains) et que le client participe activement à la prestation du service voire à l'innovation. Les innovations obtenues sont une combinaison d'opérations nouvelles de nature servicielle, relationnelle et organisationnelle.

De nombreux services nouveaux, tels que les services interactifs utilisant les nouvelles technologies, s'appuient sur l'hybridation des trajectoires informationnelles et relationnelles (ex : minitel, fax, bornes interactives) ou servicielles (banque à domicile...).

Ces hybridations sont aussi liées à la nature des opérations de traitement. En effet, les opérations relationnelles, organisationnelles, mais aussi dans une certaine mesure servicielles, nécessitent l'utilisation de techniques issues des autres opérations. La mobilisation de compétences directes est souvent accompagnée d'autres opérations de traitement.

2.2.3. Les logiques de l'innovation et la configuration évolutionnaire

La dernière configuration proposée est la configuration évolutionnaire. Les différentes composantes ou facettes du produit sont alors envisagées à travers l'évolution de leurs poids relatif dans le temps. Il s'agit de trajectoires évolutionnaires (à coefficients variables). Nous avons vu précédemment que trois cas pouvaient être distingués :

- configuration évolutionnaire par sédimentation : la montée en puissance d'une trajectoire n'exclut pas les autres. $\Delta M(S) \rightarrow [\Delta M(S) + \Delta I(S)] \rightarrow [\Delta M(S) + \Delta I(S)] + \Delta O(S) \rightarrow [\Delta M(S) + \Delta I(S) + \Delta O(S)] + \Delta K(S) \rightarrow [\Delta M(S) + \Delta I(S) + \Delta O(S) + \Delta K(S)] + \Delta R(S) \rightarrow [\Delta M(S) + \Delta I(S) + \Delta O(S) + \Delta K(S) + \Delta R(S)] + \Delta C(S)$.
- configuration évolutionnaire par exclusion (ou substitution) : la montée en puissance d'une trajectoire exclut les autres $[\Delta M(S) \rightarrow \Delta O(S) \rightarrow \Delta I(S) \rightarrow \Delta K(S) \rightarrow \Delta R(S) \rightarrow \Delta C(S)]$.

- configuration évolutionnaire par détermination ou causale : l'évolution d'une trajectoire détermine celle d'une autre par exemple $[\Delta M(S) \rightarrow \Delta I(S)]$ ou $[\Delta C(S) \rightarrow \Delta I(S)]$

Dans la configuration évolutionnaire, il s'agit de reconnaître la prédominance d'une trajectoire sur une autre dans le temps. Par exemple, si la trajectoire de logistique et de traitement de la matière existe toujours (notamment à travers la recherche de la performance technique, par exemple pour l'équipement du courrier dans le cas de La Poste), avec l'évolution des logiques d'innovation, son poids diminue progressivement au profit de la trajectoire de logistique informationnelle ($\Delta I(S)$). Cette dernière paraît aujourd'hui être dominante dans la conception d'innovation dédiée au back-office (configuration évolutionnaire par sédimentation).

Le profil de l'exclusion (ou substitution) des trajectoires, caractérisé par la perte d'importance de certaines composantes du « produit-service », est identifiable en particulier lorsqu'on segmente les types de prestations. Par exemple, dans une logique d'innovation « servicielle », l'augmentation progressive du poids de la trajectoire relationnelle et servicielle liée au développement de prestations davantage personnalisées, exclut, dans une certaine mesure, l'augmentation du poids de la trajectoire de logistique et de traitement de la matière pour ces mêmes prestations de service (ex : recherche d'économie d'échelle).

La configuration évolutionnaire causale peut être illustrée par les situations où la mise en place de certaines innovations (matérielles, informationnelles) induit des innovations organisationnelles. Les systèmes d'information intégrés à l'entreprise, ou la création d'équipements en self-service concernant des tâches simples favorisent, par le gain de temps ainsi obtenu par les agents prestataires, la production d'activités de conseil (développement de la trajectoire servicielle).

A notre sens, les configurations évolutionnaires sont légèrement différentes des précédentes. Il est en effet possible de considérer ces configurations comme des sous-trajectoires de configurations hybrides. Il peut s'agir de liens internes à une hybridation. Par exemple, une hybridation de trajectoire matérielle et informationnelle $\Delta[M(S)+I(S)]$ « induit » l'évolution de la trajectoire organisationnelle (ces innovations hybrides entraînent de l'ingénierie organisationnelle, par exemple lors du déploiement d'équipements informationnels). De plus, la détermination causale (par une autre trajectoire d'innovation) ne

peut être qu'une cause de l'évolution d'une trajectoire parmi d'autres. Par exemple, le gain de temps généré par les trajectoires informationnelles n'est qu'une des causes de l'évolution des trajectoires servicielles. Il existe ainsi une certaine rupture analytique avec les configurations précédentes. Le poids des différentes trajectoires peut intervenir (au sens où certains types de trajectoires sont plus sollicités que d'autres ou déterminent d'autres trajectoires), mais au sein des différentes combinaisons de trajectoires obtenues. Le poids de certaines trajectoires d'innovation dans l'ensemble des trajectoires est cependant un indice pour qualifier la nature de la logique recherchée par l'entreprise.

Ainsi, la logique d'innovation oriente les différentes trajectoires vers les objectifs définis par cette logique (en termes de formes des prestations de service et de système de production associé). Ces trajectoires suivent différents profils et sous-profils d'évolution.

2.3. Logiques d'innovation et tensions

Au sein de l'entreprise, le décalage temporel et « géographique » dans l'application des logiques d'innovation est souvent à l'origine de tensions. Par exemple, ces phases de développement de l'innovation s'accompagnent, dans les services publics, de tensions relatives à l'évolution de la culture de l'entreprise et à l'évolution plus globale de la culture de service public. En effet, les tâches effectuées par les acteurs de l'entreprise reposent sur des principes d'action. Ces principes ont été synthétisés à partir de la grille de référence de L. Boltanski et L. Thévenot (1991) précédemment présentée (principes industriels, marchands, relationnels, civiques etc., cf. chapitre 4). Parmi ces principes, dans les services publics marchands, la coexistence entre la culture de l'entreprise et celle de service public participe de ces tensions. Or, si dans la première phase d'industrialisation, la culture de l'entreprise et celle du service public s'accordaient à peu près, la logique d'innovation « servicielle » provoque des tensions entre l'évolution des logiques d'action recommandées par l'entreprise et celles générées par la notion de service public actuelle.

Dans la phase « d'industrialisation » de ces activités de service, les objectifs de l'entreprise et la culture de service public étaient relativement compatibles. Il s'agissait, de façon générale, de fournir des prestations de service de base de bonne qualité à un tarif accessible à tous. Le client restait relativement passif. Excepté pour les grandes entreprises clientes, il ne s'agissait pas de rechercher des solutions personnelles pour les particuliers, ni

même de leur proposer des options dans les produits-services proposés. Le registre industriel (relatif aux volumes de services vendus) et le registre civique s'accordent.

Aujourd'hui, dans le contexte d'intensification de la concurrence, les services publics cherchent à augmenter (ou maintenir) leur part de marché et à développer leur politique commerciale. Ces objectifs deviennent contradictoires avec la fourniture de service public, d'autant que l'exigence des clients en matière de qualité et de quantité du service public s'est accrue. Or, la démarche commerciale et marchande s'oppose en grande partie à la prestation de service public (qui mobilise du temps). Certains auteurs (E. Brenac, 1997 ; C. Teissier, 1997 ; M. Cartier, 2003) ont d'ailleurs mis en évidence les tensions dans les services publics générées par l'introduction d'une dimension commerciale. Par exemple, C. Teissier (1997, p. 14) souligne les conflits à l'œuvre à La Poste (conflits de légitimité et d'identité). Ces conflits entraîneraient en particulier ce service « *à greffer à la culture de service public, une culture ouverte sur l'environnement de marché et axée sur le client* ».

Dans notre analyse des trajectoires d'évolution de l'innovation, il faut donc tenir compte du fait que le processus d'évolution de l'innovation ne s'effectue pas sans heurts, uniquement sur la base des priorités que se donne l'entreprise. Au contraire, il résulte aussi de l'affrontement entre des logiques d'innovation et des finalités d'action différentes, d'autant plus que les structures initiales sur lesquelles repose l'entreprise (structure organisationnelle et hiérarchique) ne sont pas toujours repensées. Les confrontations entre les logiques d'innovation et les finalités d'action peuvent aboutir à des innovations, par exemple, au niveau des changements dans les processus de négociation (ex : innovation sociale au sens de J. Barreau, 2000) ou au niveau des solutions nouvelles visant à régler les contradictions entre les registres de référence des acteurs (ex : innovation de compromis).

3. L'évolution du modèle d'innovation à La Poste : une approche par les trajectoires d'innovation

Nous allons maintenant appliquer cette analyse des trajectoires et des logiques d'innovation pour décrire le profil d'évolution de l'innovation à l'œuvre à La Poste. Nous proposons dans un premier temps de présenter les différentes configurations de trajectoires de l'ensemble du système de prestation de service en fonction des logiques d'innovation. Pour chacune des configurations présentées, nous indiquerons les types d'innovation leur

correspondant (3.1.). Si plusieurs configurations de trajectoires peuvent coexister, au sein d'une entreprise, il est aussi possible, dans les entreprises fournissant des produits-services variés, que les trajectoires d'évolution de l'innovation se traduisent de façon différente en fonction du produit-service considéré. Ainsi, dans un deuxième temps, nous affinerons l'analyse en examinant le profil d'évolution de l'entreprise par « produit » (3.2.). L'innovation concerne aussi les prestations à caractère civique et social. Nous préciserons, dans un troisième point, l'évolution de ce type de prestations et les logiques qui lui sont associées (3.3.).

3.1. Le profil d'évolution du système de prestation

Chaque activité de service s'appuie, dans des proportions variables, sur les technologies (matérielles ou immatérielles) correspondant aux différentes opérations de traitement. Il s'agit, à partir des innovations repérées dans cette activité, de déduire les configurations empruntées par l'innovation. Plus l'entreprise considérée possède des activités variées, plus l'innovation est susceptible de suivre plusieurs sentiers d'évolution parallèles et différents (par exemple, sous la forme de coexistences séparées de plusieurs trajectoires). Dans la mesure où l'entreprise La Poste comporte plusieurs métiers (le métier courrier, le métier colis logistique et le métier service financier), et que l'organisation du réseau colis est proche de celle du courrier, nous proposons de distinguer et d'analyser successivement le profil d'évolution du métier service financier, et celui des métiers courrier-colis.

3.1.1. Le métier « service financier » et les logiques de l'innovation

Les trajectoires d'innovation relatives au métier « service financier » de La Poste suivent à peu près le même profil d'évolution que celui de ce secteur d'activité. Dans ce secteur d'activité, la trajectoire informationnelle a joué un rôle important quelle que soit la logique d'innovation à l'œuvre, dans la mesure où cette activité relève en grande partie de la logistique et du traitement d'informations.

Dans une logique d'innovation de type « industriel », les services financiers ont essayé d'améliorer la rapidité et l'efficacité du service. Ce secteur d'activité a été parmi les premiers à intégrer et développer les systèmes informatiques à son processus de production. Ces changements ont suivi l'évolution de l'informatique. Selon R. Barras (1986), ce secteur fait

d'ailleurs partie des secteurs « moteurs » permettant la diffusion des technologies informationnelles.

La première phase de la trajectoire d'innovation informationnelle de l'entreprise (combinée avec la trajectoire matérielle) est composée de l'informatisation de back-office, qui consiste en l'introduction et l'adaptation du traitement de l'information aux données de l'entreprise et en l'introduction d'outils de logistique informationnelle.

La deuxième phase a été constituée par l'informatisation du front-office. Il s'agit d'innovations plus radicales incluant les distributeurs et guichets automatiques. D'après nos entretiens à la Direction des clientèles financières, l'informatisation (ou plutôt l'automatisation) de la chaîne de traitement des opérations de chèque date des années 1965-1970, avec des équipements et des terminaux spécifiques de traitement des chèques. La Poste s'est pourvue du matériel de codage de chèques (appelés chèques post-marqués, le montant du chèque étant inscrit au verso par les machines). La décision d'informatiser l'ensemble des activités des bureaux de poste (micro-informatique en réseau local) date quant à elle de décembre 1984. Auparavant, dans les bureaux de poste, l'informatique était réservée au traitement des opérations financières (terminaux complets et simplifiés passifs, réseau CHEOPS, « Chèque, épargne et opérations postales »). Le déploiement s'est effectué de 1984 à 1993 (date de l'introduction de la comptabilité en partie double), par l'enrichissement progressif des différents compartiments des 14 000 bureaux (d'abord le guichet, la comptabilité, etc.). Entre ces deux dates, deux solutions informatiques ont été appliquées. Les 8000 bureaux les plus importants ont bénéficié de la micro-informatique en réseau local, avec une unicité des postes de travail, les petits bureaux monopostes ont disposé dès 1990 d'un système un peu spécifique (système SYCOS : système connectés simplifiés, solutions basées sur Minitel). Ce système a ensuite été remplacé par un micro-ordinateur tout en gardant le même environnement. L'informatique des bureaux de Poste (IBP) a ensuite été remplacée par l'informatique du Réseau Grand Public (IRGP). L'informatique a ainsi suivi les évolutions technologiques en s'appuyant sur les systèmes d'exploitation windows.nt compatibles avec l'informatique professionnelle. Il a été question ensuite de refondre l'architecture applicative. La solution informatique est donc devenue unique quels que soient les bureaux de Poste. La technologie utilisée IBP a été une expérience d'avant-garde dans la mesure où le réseau local « PC MS dos » dans une utilisation professionnelle était assez novateur à l'époque. Au cours de ces évolutions, la trajectoire informationnelle a été combinée à la trajectoire

organisationnelle dans la mesure où ce type d'informatisation a aussi pour objectif d'améliorer l'organisation des prestations, par exemple, en permettant la polyvalence (autrement dit, le client peut demander des opérations différentes au même guichet).

Cette trajectoire informationnelle a été hybridée, déjà pendant la période de la logique d'innovation industrielle, à la trajectoire matérielle pour tout ce qui concerne les innovations relatives notamment aux matériels de traitement des chèques. Par exemple, l'impression des chèques ou, plus récemment, l'introduction de la lecture automatique de documents (logiciels de lecture des montants des chèques, ou logiciels de lecture en chiffre des chèques pour automates de remise de chèques) participent de cette trajectoire.

La dernière phase attachée à la trajectoire informationnelle correspond plutôt à la logique de service. Elle concerne le développement de nouveaux modes de mise en relation avec le client, et aboutit à la fourniture de « nouveaux produits » (ex : banque à domicile). Elle est combinée avec la trajectoire relationnelle et servicielle.

La trajectoire relative à la dimension service est fortement conditionnée par la logistique informationnelle (de manière combinatoire et évolutionnaire). En effet, le temps libéré grâce aux distributeurs automatiques (trajectoire informationnelle), ainsi que les outils informatiques nouveaux utilisés pendant la prestation de service (ex : logiciel d'optimisation), améliorent la prestation de service. Ainsi, la création de distributeurs automatiques (DAB, GAB) d'abord dans une logique industrielle, a eu pour conséquence de libérer le temps des guichetiers en reléguant les prestations de service simples (demandant peu de conseils) au self-service (configuration évolutionnaire causale).

Le développement de la trajectoire « servicielle » est constitué de la création de nouvelles fonctions servicielles (telles que les activités de conseil et les activités commerciales) et de nouveaux types de « produits ». Cette évolution des services financiers de La Poste est liée en partie à l'augmentation de la concurrence (années 1980) puis à l'évolution des techniques de segmentation de la clientèle. Auparavant, les services financiers postaux étaient essentiellement constitués des comptes courants postaux (« les chèques postaux », c'est-à-dire de fonds gérés par les comptes du Trésor), de la caisse d'épargne (autrement dit de fonds servant à financer les logements sociaux) et des bons du Trésor distribués par le réseau de La Poste. Le service des mandats (nationaux ou internationaux) est

devenu coûteux par rapport aux autres solutions de virements proposés par les banques et aux techniques de dématérialisation des échanges.

A partir des années 1980, l'orientation donnée aux prestations des services financiers a été de dynamiser la gestion des produits-services financiers. Les services financiers ont développé des produits financiers plus diversifiés, et notamment des produits de bourse (initialisation de SICAV...) et des produits d'assurance. L'objectif est de reconquérir les parts de marché en passant d'une gestion par comptes vers une « gestion de produits financiers ». Les produits ont été multipliés et complexifiés. Cette évolution se traduit par le développement du réseau commercial. La concurrence de gestionnaires d'argent beaucoup plus diversifiés contribue aujourd'hui à orienter le développement des services vers le haut de gamme vis-à-vis de la clientèle. Dans le cas de La Poste, la recherche de nouveaux « produits financiers » (ex : produit Evolys) est une activité essentielle dans la mesure où La Poste n'était pas autorisée légalement à octroyer des prêts à la consommation et des crédits immobiliers sans épargne préalable contrairement aux autres banques. Ces contraintes ont amené cette entreprise à développer très vite des solutions de service ($\Delta C(S)$) ou d'assemblages de services inédits par rapport aux « produits » proposés par les banques afin de se différencier de ses concurrents (cf. encadré n°10). Les innovations consistent à la fois en des montages innovants par rapport aux concurrents mais aussi dans la façon de contourner les contraintes postales²¹.

« La Poste n'est pas tout à fait une banque, notamment elle n'a pas les salles de marché [...] donc elle achète des produits en pièces détachées, [...] des produits de base pour que l'on compose le produit en question, ça coûte donc plus cher que si on l'achetait directement. Si on faisait les mêmes produits que les autres, on avait soit une marge plus faible, soit une promesse client plus faible, on était un petit peu contraint à être toujours un peu décalé en proposant un produit qui n'était pas référencé sur le marché, qui était un peu différent pour attirer le client. »

Encadré n° 10 : Les assemblages de services à La Poste.

Source : extrait d'entretien auprès de la Direction des Clientèles financières.

D'autres produits nouveaux sont créés en partie grâce aux nouvelles technologies (banque à domicile, Vidéoposte micro, logiciel quick-service), et accompagnés de nouveaux

²¹ Exemple d'innovations : Alimenter le PEL à partir d'un montage avec un fond commun de créance ou faire du PEP avec des produits du bilan, ce qui était nouveau à l'époque ; innovations produits : Evolys (fonds commun de placement avec utilisation d'options) ; Rémunys (avec taux monétaires tiltés) ; Bonus Gagnus (Produit d'assurance vie avec minimum garanti en fonction de l'évolution du CAC) ; Forfelys (produits purement optionnels) ; Produit Progression cent (produit de gestion sur l'action)...

modes de mises en relation du client et du prestataire (combinaison des trajectoires relationnelle, informationnelle et servicielle). Certains « produits » financiers sont obtenus par l'association/dissociation de prestations de service existantes. Parmi les nouvelles prestations de service, on distingue les quasi-biens (ex : distributeur automatique). L'amélioration de la prestation s'accompagne de la restructuration de l'interface informatique qui est présentée à partir des avoirs financiers du client et non plus par produits financiers. Cela permet de gérer le patrimoine des clients plus facilement, et d'améliorer la fonction conseil aux clients et éventuellement de développer les ventes en proposant des produits financiers.

La stratégie de développement de la fonction commerciale (trajectoire d'innovation servicielle) se concrétise par la création du métier de conseiller financier (en 1992), puis de postes de spécialistes en immobilier et en patrimoine. Autrefois, c'était les guichetiers qui plaçaient les produits financiers. Il s'agit ici d'élaborer une « chaîne » commerciale : le guichetier ne vend plus de produits financiers comme les produits traditionnels, mais propose au client de rencontrer un conseiller. Le conseiller financier, en fonction des besoins du client, dirige ce dernier soit vers un conseiller en patrimoine soit vers un conseiller immobilier. Cette chaîne commerciale est complétée par des animateurs de vente. Tout en étant élaborée dans une logique commerciale, la mise en place rapide de la fonction commerciale (et organisationnelle) a été conçue selon la logique industrielle. Selon F. Piotet (2002), la direction a opté pour une industrialisation du processus de vente comme seul moyen de transformer rapidement les agents en charge de la vente.

Dans la logique d'innovation industrielle, la trajectoire relationnelle est peu sollicitée dans la mesure où beaucoup d'innovations qui ont pour objectif la recherche de productivité, ont pour conséquence de diminuer le contact direct avec la clientèle (standardisation, distribution en self-service). De plus, à La Poste, historiquement, les opérations de chèques postaux se faisaient par correspondance, sans pratiquement passer par le guichet (envoi des formules de virements, des chèques aux centres de chèque postaux). Aujourd'hui, la logique d'innovation s'appuie, dans une logique de service, sur un changement de la conception de la prestation de service vers le contact avec la clientèle au niveau des bureaux. La trajectoire relationnelle accompagne la trajectoire servicielle. L'accueil est progressivement devenu une priorité stratégique. Les bureaux sont rénovés, les hygiaphones disparaissent, et la gestion des files d'attente s'engage : guide-fil, ligne jaune. La direction grand public tente d'amener progressivement l'attente dans les bureaux à cinq minutes maximum. La trajectoire

relationnelle (hybridée avec la trajectoire servicielle) est dirigée vers le suivi et la fidélisation du client (ex : Points Adésio).

Le changement progressif de la conception de la prestation de service est accompagné d'une série d'améliorations organisationnelles. Dans la phase industrielle, la trajectoire organisationnelle est liée à l'amélioration de l'efficacité du service (innovations associées essentiellement au processus de production de back-office). Dans la logique de service, l'organisation est dirigée de plus en plus vers la prestation d'un service en interaction avec le client. Les innovations s'inscrivant dans cette logique, telles que la création d'un numéro de téléphone unique pour contacter les CRSF, l'introduction de la polyvalence, ou l'amélioration du suivi du dossier du client, permettent de simplifier le contact avec le client (combinaison de la trajectoire organisationnelle avec la trajectoire relationnelle). Ceci passe par la réorganisation des bureaux de poste affectant, pour chaque client, un bureau gestionnaire privilégié (BGP). Un conseiller financier (ou receveur-vendeur) est donc attribué nominativement à chaque client. Il s'agit alors de mieux connaître le client en l'associant à des services fonctionnels précis. L'amélioration du suivi du client passe aussi par la combinaison des trajectoires organisationnelle et informationnelle. L'outil Alice (aide à la lisibilité commerciale pour les produits financiers) ou le système Sirocco (Système d'Information Relationnel Orienté Client Contrat) relèvent de cette combinaison de trajectoires.

Les changements organisationnels concernent aussi la gestion des ressources humaines. En fonction des nouvelles techniques telles que la mécanique, l'électronique, et l'informatique (configuration évolutionnaire par substitution), il est nécessaire de réorganiser les compétences des agents. L'évolution de l'organisation se traduit aussi en partie par l'aménagement à la fois architectural et ergonomique de l'agencement des bureaux : des techniques organisationnelles permettent de rendre le guichetier plus disponible pour ses clients, et la place destinée aux services techniques et administratifs est réduite pour en laisser davantage au client et à la promotion des « produits » offerts. Aujourd'hui, la surface commerciale occupe au moins les deux tiers de la surface du bureau (cf. chapitre 4, 1.6.).

La trajectoire méthodologique concerne dans la logique industrielle essentiellement le back-office technique. Dans la logique de service, cette trajectoire s'applique de plus en plus aux départements fonctionnels notamment les services marketing ou de communication (avec

les méthodes de création des produits) ainsi que les services commerciaux (ex : utilisation de la méthode ATP, approche technique de Progrès).

3.1.2. Le métier courrier-colis, logistique et les logiques de l'innovation

Dans le métier courrier-colis, il est aussi possible de dénombrer plusieurs trajectoires d'innovation combinatoires qui coexistent et qui sont complémentaires. Certaines de ces trajectoires prennent relativement plus d'importance que d'autres au fil du temps (configuration évolutionnaire). Cette évolution des trajectoires est indissociable de l'histoire de l'entreprise. Ce métier a en effet été développé et dirigé par des techniciens et des ingénieurs, qui ont eu tendance à orienter les trajectoires suivant la logique industrielle (performance technique). Ce réseau a d'ailleurs été organisé sur un mode industriel-fordiste. Etant donné cette organisation, il est possible de dissocier analytiquement une trajectoire d'innovation de back-office, puis de lui superposer les autres trajectoires d'innovation concernant l'ensemble de l'activité en fonction des logiques recherchées.

Pendant la période de la logique industrielle, le système de tri et de distribution des objets du métier « courrier-colis » a suivi une trajectoire combinée (logistique et transformation matérielle, organisationnelle puis aussi informationnelle). Cette trajectoire s'inscrit dans une stratégie de mécanisation croissante du processus de production et d'exploitation d'économie d'échelle. L'accent est mis sur la recherche de gains de productivité (performance technique) et la production de masse de services standardisés à partir de systèmes techniques lourds et centralisés. Il s'agit des équipements tels que les nouvelles machines de tri (Elit, Top...) développés par l'entreprise elle-même ou avec des fournisseurs, permettant d'améliorer les systèmes de tri. Nous pouvons remarquer que cette trajectoire s'apparente à la catégorie « service dispensers » identifiée par T. Lakshmanan, 1987 (cf. chapitre 1).

La trajectoire d'innovation, d'abord à dominance matérielle et organisationnelle, s'est enrichie d'équipements innovants au gré des évolutions technologiques. Cette trajectoire s'est hybridée progressivement à la trajectoire informationnelle (de la mécanisation, à la micro-électronique et au développement des systèmes informatiques). Cette trajectoire en grande partie informationnelle correspond à la dynamique des systèmes d'information et de communication et permet notamment la réduction des coûts de communication de

l'entreprise, et facilite la mise en réseau. Elle s'est traduite par l'informatisation du back-office, avec en particulier l'information intégrée aux équipements, le développement des systèmes de tri, les logiciels et techniques permettant la lecture automatique, le Vidéocodage²². L'objectif est que les machines de tri des centres de tri arrivent à terme à trier, grâce à la lecture automatique, le maximum d'objets en TG4²³, ce qui permettra de réduire les travaux préparatoires des tournées et de libérer du temps pour que les facteurs fassent leur tournée proprement dite.

Il est possible de superposer à ces trajectoires, essentiellement de back-office, des trajectoires d'innovations axées sur le développement de l'interactivité back-front office et sur le développement de services nouveaux.

La trajectoire informationnelle se poursuit par l'informatisation des postes en front-office, mais aussi par la création d'automates en libre service (LISA, distributeur de Prêt-à-poster, de vignettes d'affranchissement, etc.). Cette trajectoire suit toujours en partie la logique industrielle au sens où l'objectif de la création d'équipement nouveau reste la performance technique, la productivité ou l'efficacité du service. La notion de qualité de service est d'ailleurs, encore aujourd'hui, assimilée aux délais d'acheminement, autrement dit à une dimension d'efficacité, plutôt qu'à d'autres éléments de la prestation de service (ex : dimension relationnelle, service après-vente). De la même façon, la création de machines d'affranchissement « intelligentes » a pour objectif, non seulement la création de nouvelles caractéristiques de service finales (concernant l'information sur le budget consacré à l'affranchissement), mais aussi à terme, la mise au point d'un système de gestion des flux (pour prévoir les arrivages de courrier et de colis ainsi que leur nombre afin de flexibiliser la production de service).

Avec l'apparition de la logique de service, la trajectoire hybride matérielle, organisationnelle et informationnelle évolue vers davantage d'interactivité entre le système d'information et le système productif de back-office et de front-office, et entre le système d'information en back-office et le terminal du client lui-même (entreprise ou particulier). L'intégration de la technique informationnelle de courrier suivi par exemple, nécessite

²² les informations incertaines ou illisibles par LAD sont renvoyées par le biais d'une image électronique pour permettre une saisie manuelle qui évite les manipulations d'objets

²³ TG1 : tri général, TG2 : tri par bureau distributeur, TG3 : tri par tournées, TG4 : c'est le dernier tri effectué par le facteur pour trier les lettres en fonction de l'ordre dans lequel les lettres sont distribuées pendant sa tournée.

l'organisation du système de production (organisation des lieux de flashages, rythme de déploiement des équipements, etc.) ainsi que l'organisation de la formation des agents prestataires.

La trajectoire informationnelle s'est progressivement combinée avec la trajectoire servicielle et relationnelle au niveau du front-office. L'utilisation du support informationnel a permis l'amélioration des services existants et surtout le développement de nouveaux « produits » issus de l'utilisation des nouvelles technologies de l'information et de la communication. Il s'agit notamment de l'ensemble des e-services de La Poste et des filiales existantes dans ce domaine (Mailev@, Certinomis, l'annuaire de La Poste, le courrier électronique, illiclic.com, Dynapost, esipost, Sélisha, etc.). Cette trajectoire informationnelle est aussi liée au métier de l'entreprise, qui s'appuie en grande partie sur le domaine de la communication. Ainsi, la trajectoire d'innovation reposant sur ces technologies $\Delta I(S)$ (correspondant à un autre mode de relation $\Delta R(S)$), aboutit à l'amélioration de certains services existants $\Delta I\Delta C(S)$, mais aussi, après une phase de développement de ces technologies, à la création de nouveaux services $\Delta C(S)$, dont certains s'appuient sur un contenu non négligeable de traitement intellectuel de la connaissance $\Delta K(S)$. Les prestations de service se développent aussi par la création de nouveaux services, annexes au métier courrier (ex : Lecture automatique de document, traitement des données clients, service Vigik).

La trajectoire relationnelle traduit l'évolution du mode de mise en relation du client avec le prestataire $\Delta R(S)$. Dans la logique industrielle, cette trajectoire est hybridée notamment avec la trajectoire informationnelle. Elle comprend l'apparition du self-service en ce qui concerne les tâches les plus simples (distributeurs de vignettes d'affranchissement, de timbre-poste, de prêt-à-poster...). La tendance consiste alors à restreindre cette dimension relationnelle. L'évolution de la mise en relation avec le client est aussi possible grâce aux évolutions technologiques et notamment aux technologies informationnelles (plateforme téléphonique, prestation à domicile par le biais du réseau informatique). L'utilisation de ces techniques augmente avec la logique de service, dans la mesure où la dimension servicielle devient de plus en plus importante dans la prestation de service, et ces technologies permettent une plus grande interaction entre le front-office et le back-office technique. Dans la logique de service, la trajectoire relationnelle repose sur la recherche de techniques de fidélisation du client, ainsi que des méthodes de suivi du client à plus long terme.

L'amélioration de la prestation du service en front-office passe par la restructuration de l'accueil au client (avec la revalorisation progressive de la place physique laissée aux clients dans les lieux d'interface et les tentatives de réductions de l'attente à cinq minutes) et par l'élaboration des nouvelles configurations de bureau et l'institutionnalisation de nouveaux métiers d'aide et d'accueil. Nous pouvons remarquer que certaines nouvelles structures de vente de services postaux, créées dans le cadre des missions de service public, font évoluer la mise en relation du prestataire du service avec le client (ex : Points multi-services, Agences Postales Communales). La trajectoire relationnelle se combine avec la trajectoire organisationnelle.

Le passage d'une logique industrielle vers une logique de service est particulièrement visible dans la trajectoire organisationnelle. L'entreprise passe progressivement d'une organisation axée sur les produits à une organisation dirigée vers l'amélioration de la prestation de service et la satisfaction des clients. Il s'agit de mettre le processus de production en adéquation avec l'évolution des prestations aux clients. Ces prestations nouvelles nécessitent, comme nous l'avons évoqué précédemment, une interactivité plus complexe entre le back-office et le front-office et une flexibilisation du back-office. Cette interaction concerne le système d'information, mais aussi, pour proposer des services plus individualisés, le rapprochement du personnel de front-office avec le personnel administratif (à qui le montage du dossier administratif du client incombe) et la production (afin d'adapter le processus de prestation du service aux besoins des clients). Par exemple, la faisabilité des services négociés par le vendeur dans le contrat avec l'entreprise doit être examinée par le producteur (département Poste ou filiale), il doit donc y avoir des interactions étroites entre ces services.

L'organisation de la vente et du conseil a consisté en la transformation des métiers, qui a commencé avec la réorganisation de la grille interne des métiers, et continue avec l'introduction de délégués commerciaux courrier mais aussi colis (actuellement en test). Selon D. Fixari, A. P. Nobre De Morais, F. Pallez (1997), La Poste a progressivement développé des métiers purement commerciaux sur le modèle du privé. La Poste a cherché à professionnaliser sa force commerciale notamment en la spécialisant par segment de clientèle. Le développement des métiers commerciaux se poursuit avec les guichetiers et les facteurs. Ces métiers ont l'avantage de posséder déjà des attributs de vendeur (relation de face à face, avoir « sa clientèle » (ex : pour l'achat des calendriers). Cette idée est poursuivie dans une certaine

mesure avec la réorganisation des tournées des facteurs, dont l'objectif est non seulement l'optimisation des tournées mais aussi la rupture de la relation de proximité existante avec le client, afin de pouvoir développer la vente. Cette évolution de la fonction commerciale influence les autres métiers, ainsi les guichetiers deviennent des vendeurs de produits grand public (liés au développement des produits courrier grand public à forte valeur ajoutée).

La trajectoire organisationnelle comprend aussi les innovations organisationnelles réalisées dans le cadre de la réorganisation de l'organigramme. La réforme de 1991 a intégré de tels changements, avec l'augmentation du pouvoir du siège et l'apparition de Délégations (au nombre de dix). Dans chaque département a été introduit un échelon infra départemental : les Groupements. Ils permettent de créer une relation de proximité avec les bureaux, puisqu'ils encadrent moins de bureaux que le département. Aujourd'hui, cette structure est à nouveau remodelée avec la disparition des Délégations (réduction du nombre d'échelons hiérarchiques). Cette structure formelle est assortie de canaux particuliers formés par les trois métiers, autrement dit la branche courrier, la branche colis et la branche service financier. La séparation entre le réseau physique des colis et du courrier est toujours poursuivie (ex : création d'agences Coliposte). Les trois métiers de La Poste se regroupent au niveau des bureaux de poste. Si le réseau grand public existe depuis toujours, la Direction du réseau grand public est une direction récente, mise au point afin de limiter les encombrements existants au niveau des bureaux entre les nombreuses offres en provenance de ces trois métiers.

La trajectoire organisationnelle comprend aussi la réorganisation des structures de l'innovation, question que l'on développera dans le chapitre suivant. Il s'agit de réorganiser les pôles de recherche sur le moyen et long terme (DIDES, SRTP, recherche en sciences sociales).

La trajectoire méthodologique est utilisée, dans la logique industrielle, surtout en back-office technique. De nouvelles méthodes sont conçues en particulier dans les départements techniques et de recherches appliquées. L'évolution des innovations issues des technologies de la connaissance se traduit par l'évolution des méthodes formalisées de traitement de la connaissance. Avec le développement de la logique de service, ces méthodes sont développées dans les services marketing et commerciaux (méthodes de vente ou de suivi

du client : méthode Learning telle que PSS 2000, Talentis²⁴, etc.). L'évolution de cette trajectoire comprend l'adoption de méthodes issues du secteur privé. Selon D. Fixari, A.P. Nobre De Morais, F. Pallez, les services commerciaux utilisent des méthodes américaines de vente (méthode Learning) où les vendeurs courrier et services financiers « *ont appris à mener des entretiens avec les clients et à découvrir leurs besoins. Réunis en équipe, ces vendeurs sont placés sous la responsabilité d'animateurs spécialisés, gardiens des méthodes de ventes, qui font des débriefing d'entretiens avec les vendeurs, les accompagnent à l'occasion, suivent leurs résultats à l'aide de tableaux de bord.* » p. 79, 1997). Ces méthodes sont accompagnées de la fixation d'objectifs individuels, avec incitations financières, de challenges organisés entre équipes, et du commissionnement d'une part du salaire des commerciaux.

3.2. Les profils d'évolution par type de « produit »

L'analyse de l'évolution des configurations de trajectoires d'innovation en fonction des différentes logiques poursuivies par l'entreprise a été effectuée précédemment par métier. Dans la mesure où les prestations de service proposées par cette entreprise sont variées, il peut être intéressant d'étudier l'évolution de l'innovation non plus par métier mais en fonction de la nature des prestations de service. Nous avons identifié dans les chapitres précédents, essentiellement trois types de prestations de service : les prestations standardisées, les prestations spécialisées, et les prestations sur-mesure. Il s'agit dans ce point d'approfondir le profil d'évolution des trajectoires, en fonction de la nature des prestations considérées, en précisant de quelles logiques ces transformations relèvent. Au sein des types de prestations de services, il sera possible d'isoler, en fonction de la nature de l'innovation, des sous-catégories de prestations innovantes.

3.2.1. Les prestations de service standardisées

Dans cette catégorie, nous distinguerons les trajectoires d'innovation relatives aux améliorations des services de base standard existants, et celles ayant pour objet la création de nouvelles prestations de service comportant les caractéristiques d'un service standard.

²⁴ Méthode Learning : PSS 2000 ; Talentis : Méthodes qui expliquent la manière d'identifier les besoins de l'entreprise et de les spécifier pour adapter les réponses, et la manière de les accorder aux caractéristiques et avantages du produit ou service vendu.

A. L'amélioration des services standard existants

Les services standard sont des services fournis généralement en masse sur un mode de production fordiste (mécanisation et économie d'échelle) pour une clientèle de masse. Ces services nécessitent peu de contacts avec les clients. A La Poste, les services standard sont les services financiers courants et les services courrier et colis proposés au guichet ou après contractualisation, tels que la distribution standard de courrier. L'amélioration des services standard portent soit sur le process de « production » du service, soit sur l'ajout de caractéristiques nouvelles ou la création de packages permettant d'introduire de la valeur ajoutée aux services.

L'évolution des prestations de service standard est liée à la trajectoire « matérielle » de l'innovation. En effet, cette trajectoire qui consiste, dans une logique industrielle, en la recherche de productivité et notamment d'économie d'échelle par le traitement en masse des prestations, a contribué au développement des prestations standard. Cette trajectoire s'est progressivement hybridée à la trajectoire informationnelle. Cette hybridation permet d'améliorer la performance technique du système de production (ex : techniques de lecture automatique de document, Vidéocodage), et de tendre progressivement vers un mode de production plus flexible avec, par exemple, la gestion des flux d'objets (logique industrielle). Dans une logique de service, cette trajectoire hybride permet aussi de développer de nouvelles caractéristiques de service, enrichissant la valeur ajoutée du service au client, telles que les techniques de suivi d'objet, qui rapprochent le client du processus de prestation de back-office (information sur l'état de la prestation) ou l'informent sur ses dépenses (machines à affranchir intelligente).

La trajectoire organisationnelle des prestations standardisées accompagne la logique en vigueur dans l'entreprise. Dans la logique industrielle, il s'agit de la mise en place d'un mode de production fordiste. La logique de service a influencé le développement des liens entre le back-office et le front-office technique notamment grâce à l'informatique (organisation de l'enregistrement des objets suivi, nouvelle organisation de l'interface informatique vers le client plutôt que les produits).

Dans la logique industrielle, la trajectoire relationnelle relative aux prestations standard est plutôt « négative » dans la mesure où les prestations simples telles que le dépôt

des chèques, la consultation des comptes, le retrait d'argent, sont éloignés des guichets. Elles sont généralement soit établies par correspondance (et arrivent directement dans un réseau indépendant des bureaux de poste), sont effectuées par le biais des distributeurs automatiques (GAB, DAB, LISA etc.). Ces modes de prestations à distance ou en self-service sont privilégiés au contact direct avec les clients. Avec la logique de service, on essaye en partie de réorganiser ces prestations en faisant revenir les clients dans les bureaux de poste afin de renouer les contacts avec le client, et de les guider vers des prestations spécialisées. On associe aux prestations standard de nouvelles techniques de fidélisation (Point Adésio). Le contact avec les départements administratifs de services financiers est amélioré par l'instauration de plates-formes téléphoniques, en facilitant le contact (mise en relation par différents moyens de communication, simplification de l'accès aux services administratifs : numéro de téléphone unique pour appeler le Centre régional des services financiers). La trajectoire servicielle est peu mobilisée dans la mesure où ces prestations de service peuvent être effectuées avec une relation de service minimale. La dimension relationnelle et servicielle sont cependant actives dans les bureaux dans les prestations de services standard. Elles donnent lieu à des innovations par le biais de l'institutionnalisation des métiers d'accueil, d'aide, de formation et de conseil aux personnes. Cet accompagnement des prestations de service standard est destiné notamment aux personnes en difficultés cognitives, sociales, ou physiques. Cet accompagnement se retrouve dans les services de proximité effectué par les facteurs (allô facteur, entrée facteur, etc.).

La valorisation des services standard existants passe aussi par la vente de supports de service plus attractifs (Prêts-à-poster, timbres). Nous pouvons nous demander si le fait que La Poste propose beaucoup de quasi-produits²⁵, ne limite pas l'application de la logique de service. Ces prestations de service, assez nombreuses, ressemblant à des produits, pourraient donner l'impression que la dimension service de la prestation de service est relative. Intéressons nous au cas certainement particulier mais symbolique du timbre.

²⁵ Lorsque le service offert peut être facilement décomposé en un vecteur comprenant différentes caractéristiques ou « fonctionnalités » de service relativement bien précises. Dans le service La Poste, nous pouvons recenser différentes formes de « quasi-produits » : les services offerts sous forme de self-service par le biais d'équipements matériels tels que l'affranchissement en libre-service, les distributeurs automatiques de banque ou de timbres, etc. Les caractéristiques de ces « quasi-produits » sont constitués non seulement des opérations que ces appareils peuvent effectuer mais aussi de la « relation » qu'a le client avec ce dispositif (facilité d'usage...) ; les quasi-produits concernant les contrats de service relativement standardisables. Il s'agit des contrats postaux ou financiers. Nous incluons dans la catégorie des « quasi-produits » certains supports de service qui peuvent constituer, selon l'usage qui en est fait, des services ou des produits.

Le timbre est avant tout le support (la preuve du paiement) d'un service (l'acheminement d'un courrier), mais il est devenu progressivement un produit (de collection ou produit souvenir). Or, les innovations majeures relatives à ce support ne sont pas uniquement techniques (par exemple, concernant la qualité esthétique du timbre : timbre rond, ovale, cœur, fluorescent). L'innovation majeure de ces dernières années est de considérer que les critères de conception du timbre ne servent plus uniquement à contenter les philatélistes. Il s'agit de spécifier l'usage du timbre à certaines occasions particulières : timbre message, timbre événements. On cherche à attirer l'ensemble des français et à favoriser et simplifier l'écrit (timbre autocollant, PAP « produits deux en un ») pour développer la vente des timbres ainsi que le service courrier. Le client est associé à la coproduction du timbre (notamment au choix des timbres ou du thème) et les supports tendent à être personnalisés (les prêts-à-poster et bientôt les timbres (timbre-photos). Cette personnalisation constitue une caractéristique de prestation de service supplémentaire. Cette créativité est nécessaire à la survie du support « timbre » du courrier (des réunions produit sont réalisées pour imaginer de nouveaux thèmes). Les innovations prennent ainsi une dimension de service, une dimension méthodologique, relative à la démarche de l'innovation, au processus, qui relève notamment de l'anticipation des besoins (timbre « champion de France » élaboré avant la finale) ou de la démultiplication du thème, et une dimension relationnelle liée à la communication avec les clients, ou à la diversification des lieux de vente de ce service (grande surface, librairie, FNAC). Ainsi, les « quasi-produits » constituent bien des services, et sont accompagnées progressivement d'autres caractéristiques de service nouvelles. Ils suivent progressivement une logique de service.

La trajectoire « méthodologique » correspond à la formalisation de nouvelles méthodes essentiellement en back-office ou en front-office technique (Optimisation des tournées des facteurs, méthode relationnelle d'accueil, méthode BRASMA).

B. Les services standard nouveaux

Ces prestations de service sont principalement des services créés à partir de la combinaison de différentes caractéristiques de service, en particulier informationnelle ou à partir de packages de service (financier). Elles s'inscrivent bien dans une logique de services standard. Nous rangeons dans cette catégorie les services nouveaux créés à partir des nouvelles technologies de l'information et de la communication (création de portail,

illiclic.com, Courrier électronique, Cyberposte, www.La Poste. fr) ainsi que les prestations nouvelles issues du simple transfert sur informatique de prestations anciennes (l'@nnuaire La Poste, Lettre recommandée électronique).

L'équipement nécessaire à ces prestations est développé essentiellement par les fournisseurs. La trajectoire informationnelle s'appuie sur le transfert des produits existants sur les nouveaux supports informationnels, ou sur le déploiement d'innovation (reposant sur des combinaisons de caractéristiques informationnelles et servicielles prenant la forme par exemple, de logiciel). Il s'agit d'une part, de capter la clientèle postale (ou de nouveaux clients) en présentant des gammes de prestations postales électroniques reposant sur des services postaux de base déjà existant, avant que les concurrents ne le fassent (lettre recommandée à envoi électronique) et d'autre part, de proposer des e-services courants qui existent déjà sur le marché, notamment aux particuliers, afin de développer une nouvelle forme de mise en relation avec le client (exploitation de nouveau mode de communication à distance, banque à domicile, courrier électronique, vente de services sur Internet).

La trajectoire servicielle correspond, pour certains services, au développement des conseils, de l'aide, et de la formation à l'utilisation des services en ligne ou à l'utilisation des services dans les bureaux de poste (par exemple, des agents ont aidé et formé les clients au service Cyberposte (bornes Internet mises à disposition des clients) et des agents sont généralement détachés pour former les clients lorsque de la mise en place de nouveaux automates).

La trajectoire méthodologique concerne surtout le back-office avec les méthodes déployées dans le cadre des techniques de vente et de mise sur le marché notamment des nouveaux services (ex : la lettre recommandée électronique a été mise sur le marché à un prix plus élevé que le même service version papier afin de ne pas réduire la valeur ajoutée ainsi générée).

3.2.2. Les services spécialisés

Il s'agit de concevoir des prestations de service « individualisées » à partir d'options de service. Ces prestations correspondent à une production de masse flexible au sens où « *Le client est d'abord un être fictif construit par des méthodes de ciblage marketing* » (P. Zarifian,

2002, p. 20). La diversification de l'offre modifie cependant la relation à l'utilisateur et aboutit au renforcement de la fonction commerciale.

La trajectoire d'innovation de logistique et de traitement de la matière purement matérielle concerne peu les prestations de service spécialisées étant donné que ces prestations de service sont essentiellement des prestations de conseil. En revanche, la trajectoire informationnelle est importante dans le cas de ces services. Elle est même en partie à l'origine de la trajectoire servicielle (configuration évolutionnaire causale). En effet, la création et l'introduction de logiciels d'accompagnement de la prestation (logiciel de prévision ou d'optimisation, données relatives aux produits détenus par le client), permet d'améliorer le conseil apporté aux clients (particuliers ou entreprises) ainsi que le suivi de son dossier.

La trajectoire servicielle est constituée du développement du conseil aux personnes. Cependant, selon le comportement du conseiller et les profils de clientèle, ces conseils relèvent tantôt d'un placement de service (logique industrielle, domaine du volume), et dans ce cas les services proposés peuvent ne pas convenir aux attentes du client, tantôt d'une véritable personnalisation de la prestation en fonction des besoins du client (logique de service) et les conseils prennent en considération la relation de long terme avec le client. Dans ce cas, on passe d'un conseil orienté produit vers un conseil orienté client.

La trajectoire relationnelle combinée à la trajectoire servicielle est constituée de nouvelles techniques de suivi du client (invitation à des entretiens pour des conseils « personnalisés », etc.) et de fidélisation.

La trajectoire méthodologique s'appuie sur de nouvelles méthodes de vente, de diagnostic, ou de suivi et de gestion des commerciaux (souvent importé des entreprises privées). Les prestations contractuelles reposent sur une série de produits-services innovants. Ces derniers sont conçus par des équipes marketing à partir de techniques de montage de produits (notamment de packages de services) ou de combinaisons d'options de services.

La trajectoire organisationnelle comprend la réorganisation des services financiers avec la recherche d'une nouvelle logique de réseau, de modules multi-produits et de pools téléphonique au sein des CRSF (logique de service), et la réorganisation par branches, avec la séparation progressive de la branche colis-courrier. La trajectoire organisationnelle a consisté

en l'introduction d'une chaîne commerciale, à la fois dans les services financiers (conseillers financiers, conseillers spécialisés en immobilier, conseillers spécialisés en patrimoine, animateur des ventes), et dans la branche courrier et colis (conseillers courrier-colis, commerciaux « grands comptes », commerciaux spécialisés colis dans certains départements). Cette chaîne commerciale est actuellement remodelée.

3.2.3. Les services « sur mesure »

Rappelons que les prestations « sur-mesure » sont destinées aux grands comptes stratégiques de La Poste (réponse à appel d'offre, ou à un cahier des charges important) et aux clients internes de La Poste (département courrier, colis ou service financier ou filiales). Il s'agit de résoudre les problèmes rencontrés par les différentes Directions de La Poste ou d'adapter les prestations au contexte spécifique des clients. Les prestations sur-mesure que les prestataires sont amenés à développer peuvent venir nourrir la démarche d'innovation de l'entreprise par l'extension de la solution à d'autres entreprises ou sa généralisation à un nouveau marché.

Dans la mesure où ces prestations répondent aux besoins particuliers d'un client, les solutions innovantes mises au point sont très diverses et potentiellement variées. Il est donc difficile d'isoler des trajectoires bien définies concernant le contenu des prestations. Il est cependant possible d'identifier différentes configurations de trajectoires à partir du traitement de ces besoins.

Les solutions sur mesure concernent souvent des compositions de prestations informationnelles et de traitement de la matière. Les entreprises cherchent notamment à optimiser leur système d'information en combinant l'ensemble des canaux de communication (support courrier, électronique, fax, etc.), ce qui nécessite l'organisation de tâches de dématérialisation et d'éditique, ainsi qu'une restructuration du circuit logistique. Les innovations issues des besoins des clients internes reposent également sur la trajectoire matérielle et informationnelle dans la mesure où elles s'appuient fréquemment sur le développement d'opérations de logistique et de traitement de la matière et de techniques informationnelles (exemple : équipement d'accès Vigik, LAD services, et anciennement Pas.rel). On peut remarquer que, dans la mesure où certaines des prestations de ce type réalisées par La Poste concernent des clients internes, la configuration de trajectoires pourra

parfois être « confondue » avec celle du processus de production des autres prestations de service de l'entreprise. Par exemple, la trajectoire hybride matérielle et informationnelle des prestations standardisées sera enrichie par les évolutions en matière de développement d'équipements demandés par les différents départements de La Poste (ex : lecture automatique dédiée au process de production, systèmes et logiciels divers associés à la prestations de service).

Les innovations relatives à ces prestations de service suivent également une configuration combinatoire comportant la dimension organisationnelle, relationnelle et servicielle. Les réponses apportées aux besoins non standard requièrent en effet une interaction importante entre le client et le ou les prestataires, afin d'élaborer une solution souvent complexe qui vient en réponse à un appel d'offre ou cahier des charges important. La personnalisation de la prestation relève d'une logique de service. Cette trajectoire combinée s'enrichit au fil de la personnalisation des prestations de service (solution ad hoc, sur mesure, coproduction, conseil, aide, création-formation de personnels spécialistes du « produit »). L'élaboration de ces solutions conduit à mettre au point des formules organisationnelles et servicielles y compris entre les prestataires eux-mêmes (certaines prestations de prestataires différents aboutissent à un contrat unique). Ces prestations nécessitent une organisation de la logistique associée à la mise en place de la prestation de service.

Dans ce type de prestations de service, la trajectoire méthodologique est constituée de nouvelles méthodes formalisées de traitement de la connaissance. Les techniques méthodologiques sont très souvent mobilisées dans ce type de service nouveau, étant donné que non seulement la prestation de service peut constituer une innovation en soi, mais la mise au point de nouvelles méthodes de prise en charge de ces besoins (ex : méthode de détection et de traitement des besoins non standard), la façon d'industrialiser le service (appel à candidature, création d'un standard sans être industriel), le calcul de brevets (obtenir que le prix de l'équipement paye les frais de RD et de spécification) et la manière de commercialiser la prestation de service (intermédiaires différents de ceux habituels, suivi spécifique, élaboration d'une échelle de prix, mise au point du modèle économique associé au produit nouveau) relèvent du traitement intensif de la connaissance.

Le tableau 15 illustre les différentes trajectoires suivies par les prestations de service en fonction de leur nature. En étudiant les configurations prises par les trajectoires

d'innovation dans le service public La Poste, nous nous apercevons qu'une partie des prestations de service délivrée par cette entreprise suit toujours une logique industrielle, notamment dans la gestion du processus (c'est-à-dire concernant la recherche de productivité, l'élaboration de services « sur mesure » de masse, autrement dit limitée à des options introduites dans un process de production de masse). C'est le cas des prestations standardisées. Cette logique est tempérée par des innovations permettant de redonner une dimension relationnelle aux prestations de service (réimplantation des prestations de service financier dans les bureaux de poste, technique d'accueil et de fidélisation, suivi du client pour les prestations élaborées).

Les prestations de service proposées et l'organisation de l'entreprise laissent progressivement davantage de place aux clients, notamment au sein de l'infrastructure d'accueil, ou en lui permettant de suivre les étapes de traitement de son courrier. L'introduction d'une dimension commerciale et de services marketing a permis une meilleure prise en compte de la satisfaction du client, et un meilleur suivi (notamment dans le domaine financier). Certaines innovations combinant la logistique et le traitement de la matière, et les techniques informationnelles, auparavant essentiellement destinées au processus de production, sont aujourd'hui parfois transformées en prestations de service finales (ex : services de lecture optique). La logique de service est repérable à travers les services spécialisés et les prestations sur mesure, telles que les innovations relatives à la fonction conseil, à l'aide et à la formation des personnes (y compris dans les prestations de service civique). D'autres prestations, telles que les prestations sur mesure, suivent d'emblée une logique de service.

Prestations de service standardisées		Prestations de service spécialisées	Prestations de service « sur-mesure »
Trajectoire hybride matérielle, organisationnelle et informationnelle : - Economies d'échelles, traitement de ces prestations en masse, standardisation des opérations de traitement, - Introduction de techniques informationnelles (LAD, Vidéocodage), Elaboration de systèmes techniques plus flexibles Trajectoire informationnelle : - Sophistication des produits : introduction du courrier suivi - Transfert de produit existant sur électronique, Nouveaux services informationnels standards associés aux nouveaux modes de mise en relation (lettre recommandée électronique) Trajectoire relationnelle : - « négative » : équipements de self-service pour les tâches simples (financière, courrier) - « positive » : nouvelles techniques de fidélisation (point Adésio), nouveau mode de mise en relation (vente...) banque directe - développement de métiers pour l'accueil ou l'aide aux personnes Trajectoire organisationnelle/relationnelle : Réorganisation courrier : Dissociation des métiers Réorganisation des services financiers		Trajectoire hybride relationnelle/servicielle : - spécialistes courrier et spécialistes colis ; spécialistes en conseil financier, en immobilier, en patrimoine - Personnalisation de la relation : conseil orienté produit à conseil orienté client (pour spécialiste en patrimoine) - Développement des options de services, - Techniques de fidélisation, suivi du client Trajectoire évolutionnaire causale informationnelle/servicielle : Supports Informatiques (sur les informations concernant les données client, logiciel de prévision ou d'optimisation) assistant la prestation donc favorisant le conseil et la prestation de service.	Trajectoire combinée organisationnelle/relationnelle/servicielle : Personnalisation en fonction des besoins du client Association de prestations existantes (package) ou innovantes Développement d'équipes adaptées au traitement de ces besoins non standard Organisation des services entre prestataires différents Trajectoire hybride matérielle/informationnelle/servicielle Création de nouvelles prestations axées sur les technologies informationnelles et la logistique matérielle Trajectoire méthodologique Développement de méthodes de détection et de traitement des besoins non standard, de modèles économiques liés à l'exploitation de prestations nouvelles
Ex distribution courrier aux particuliers, Traitement des chèques, PAP, Service de proximité : allô facteur, entrée facteur	Ex lettre recommandée électronique, création de portail, illiclic.com, www La Poste.fr, l'@nnuaire La Poste, Courrier électronique	Ex Contrat courrier (tri, collecte, remise) ou colis aux entreprises, prestations de conseil financier	Prestations en réponse aux appels d'offre ex : à l'Insee , offre CSA; Prestations en réponse à des besoins internes : Vigik

Tableau 15 : Les configurations des trajectoires en fonction des types de prestations de service

3.3. Les logiques d'innovation et les prestations de service public

Nous avons précisé le caractère évolutif de la notion de service public. Les prestations de service public vont donc elles aussi se modifier au cours du temps. Les organismes de service public décident, dans une certaine mesure, de la forme donnée aux prestations civiques. Ces dernières vont donc être modifiées par des innovations qui auront tendance à suivre la logique d'innovation en présence.

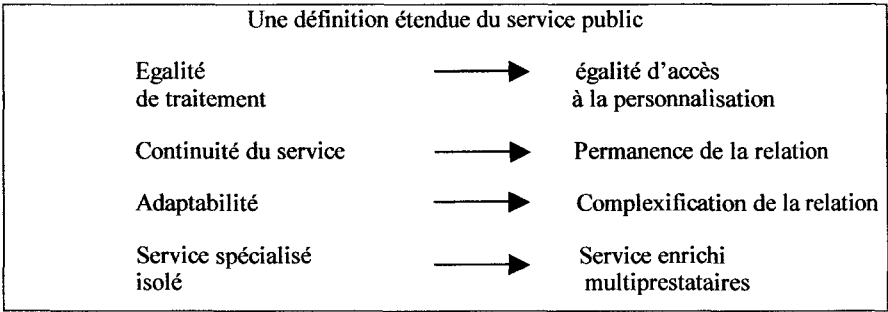
Nous pouvons remarquer que les prestations de services civiques étaient relativement en harmonie avec la logique industrielle, étant donné que les missions de service public correspondaient à la logique de prestation industrielle de masse. Aujourd'hui, avec l'introduction d'une logique de service, les caractères relationnels mais aussi marchands sont davantage présents dans les prestations de service. Ces dimensions entrent plus fréquemment en conflit avec la dimension civique. Ainsi, les différentes formes d'innovations relatives aux prestations civiques ont souvent pour objectif l'établissement d'un compromis essentiellement entre le monde marchand et le monde civique.

Si l'objectif commun de ces innovations consiste en la préservation d'une certaine qualité de service public dans un univers marchand évolutif, les types d'accessibilité s'élargissent, sous l'influence de la logique de service, et certains de ces accès prennent progressivement plus de poids que d'autres ou voient leur nature se modifier. La banalisation des valeurs civiques et sociales et l'évolution de la tolérance « marchande » du monde civique dans les services publics marchands en réseau expliquent en partie le changement actuel du modèle d'innovation des services publics. Les interactions entre les mondes, les tensions que la réévaluation de l'usager et l'évolution de la perception des finalités de la puissance publique alimentent (P. Strobel, 1994), les compromis, et les innovations qui leurs sont associées, participent pleinement au modèle d'innovation des services publics.

L'évolution des missions de service public, et les innovations associées, sont en partie liées au changement de logique. Par exemple, la réintégration de certaines prestations délivrées auparavant de manière informelle traduit l'évolution de la notion de service public.

A. Hatchuel et F. Pallez (1997) ont analysé les élargissements donnés à la définition du service public (cf. encadré n°11), à partir des changements de l'offre de service des

activités de service public (notamment pour les cas de la RATP, la SNCF et de La Poste). Ces travaux permettent d'enrichir la perception de l'évolution des missions conférées aux activités de service public. Les innovations étudiées par ces auteurs concernent des prestations de service qui comportent majoritairement des caractéristiques de service « ordinaires ». Selon ces auteurs, on assiste plutôt à un élargissement de la relation de service (autrement dit, de la trajectoire relationnelle) vers une relation personnalisée grâce, par exemple, à l'élaboration de formules de contrat nominatif, au développement de la permanence de la relation (ex titres de transport à durée indéterminée), à la complexification de la prestation liée à la nécessité de gérer les évènements de la vie des abonnés et à l'apparition de métiers de service après-vente. Ces innovations auront des impacts sur la représentation du service public que se font les agents ainsi que sur les missions de service public elles-mêmes.



Encadré 11 : Une définition étendue du service public.
 Source : A. Hatchuel et F. Pallez, 1997, p. 91.

Les registres de justifications des acteurs peuvent se modifier face à l'évolution du contenu des missions de service public. Par exemple, il est possible de s'interroger sur la façon dont les caractéristiques de service ordinaires prennent le dessus sur les caractéristiques de service public ou sur la façon dont certaines caractéristiques de service public nouvelles s'immiscent dans les caractéristiques de service ordinaires (l'introduction de produit plus personnalisés ne subvertit-elle pas la mission de service public initiale, notamment la notion d'égalité des citoyens ?). L'évolution de la prise en compte de l'usager met en évidence la recherche de nouvelles modalités de l'efficience dans les services publics marchands. Cela se traduit pour La Poste par la progressive intégration à l'entreprise de prestations de service délivrées auparavant de manière informelle. Mais cela peut se traduire aussi par l'évolution de la relation entre les agents et les usagers. La relation de service entre les agents et les usagers ne doit être trop « domestique » pour ne pas que les prestations de service offertes se soustraient au caractère marchand, et doit être suffisamment personnalisée pour tenir compte

de l'évolution du statut du client. L'évolution de la définition du service public amène des tensions entre le monde marchand (concurrence) et le monde civique.

Il est possible d'identifier l'évolution des innovations relatives au traitement de la prestation de service public en fonction des catégories d'accessibilité.

- *les prestations de service public liées à la mission initiale d'aménagement du territoire.* Cette mission initiale correspondait assez bien à la logique industrielle. Si la politique d'accès physique à la prestation de service public est maintenue (politique d'aménagement du territoire), la prise en charge de cette mission est progressivement reconsidérée. Elle a tendance à être de plus en plus laissée au soin des administrations locales. Ainsi, les solutions imaginées pour limiter les contraintes de rentabilité du service public sont surtout organisationnelles : partenariats en matière de frais de maintien des bureaux et du personnel. Les innovations consistent à trouver d'autres moyens d'accès aux prestations de service, qui soient moins coûteux que le maintien des bureaux, par exemple en externalisant certaines opérations de traitement du service par le biais de « dépôt-vente » chez les commerçants. Les innovations introduites suivent donc essentiellement une trajectoire organisationnelle. Elles peuvent éventuellement consister à développer les techniques relatives aux opérations de traitement informationnelles qui permettent, dans une certaine mesure, lorsque les clients sont équipés, de préserver l'accès aux prestations de service. Les opérations s'effectuent par le biais par exemple de processus informatique. Cette solution restreint cependant la dimension relationnelle attachée à la prestation de service, et donc limite les efforts en matière de cohésion sociale. Le système de péréquation tarifaire est lui aussi conservé, mais le tarif moyen a été revu à la hausse.

- *les prestations de service public traitant des relations avec les publics en difficultés cognitives ou sociales, comme une nouvelle mission de service public introduisant de la cohésion sociale.* Les prestations de service de La Poste sont un peu particulières (comparées aux autres services publics de type industriel et commercial) dans la mesure où elles contiennent une forte dimension relationnelle, étant donné que la majorité des prestations de service nécessite des relations directes entre les agents du service public (les agents de contact, guichetiers, facteurs) et les usagers. Par ces relations en contact s'est engagée progressivement une mission de cohésion sociale qui passe par l'aide aux personnes en difficultés cognitives, physiques ou sociales. Au cours du temps, les prestations de service

contribuant à la cohésion sociale ont tendance à augmenter et surtout à être prises en considération de manière formelle par l'entreprise. Cette mission prend progressivement le pas sur la mission initiale d'aménagement du territoire.

L'intégration de cette mission à l'entreprise se traduit notamment par l'institutionnalisation (c'est-à-dire la formalisation) de ces caractéristiques de service dans les fiches de postes de travail des agents (aide, conseil, traduction), voire par la création de nouveaux métiers, ainsi que par une stratégie d'accompagnement de l'offre avec une relation sociale de service. Ce type d'accessibilité suit donc une trajectoire combinée relationnelle et servicielle.

Cette trajectoire amène des tensions entre le monde marchand et le monde civique : l'aide accordée dans la contribution à la cohésion sociale produit des surcoûts (F. Gallouj, J. Gadrey, E. Ghillebaert, D. Duplaa, C. Gallouj, 1996). Les innovations mises en œuvre cherchent en partie à contrôler ces contraintes (par exemple, en diminuant les externalités négatives liées à l'accueil des personnes en difficultés sur le reste de la clientèle de la file d'attente). Mais les liens existants entre les différents mondes sont complexes. Si cette aide est à l'origine de coûts, elle génère aussi une image positive pour l'entreprise (monde de l'opinion intégré dans le monde marchand) qui peut permettre d'attirer ou de garder une clientèle attachée à ces considérations. Autrement dit, par le caractère public de leur activité, ces entreprises disposent d'un capital confiance auprès des usagers.

- *les prestations de service liées au problème d'isolement (service à domicile) et les « commissions » (service de proximité) effectuées par les facteurs.* Ces prestations de service à caractère civique voire domestique, d'abord délivrées de manière informelle et gratuite, tendent à être progressivement intégrées comme prestations de service formelles et payantes. Il s'agit d'intégrer les compétences des agents dans leur fiche de poste et d'en créer de nouvelles (trajectoire servicielle). Cette institutionnalisation de caractéristiques de service et le développement de « nouvelles » prestations de service provoquent des tensions relatives au changement de culture de l'entreprise (de prestation civique à prestation commerciale) qui sont supportées essentiellement par les agents en contact. Ces « innovations » ont tendance à réduire l'aspect domestique en rendant la relation de service plus « anonyme » et commerciale. Ce retour de stratégie vers des prestations de service davantage marchandes passe, par exemple, par la recomposition de la tournée des facteurs.

Les innovations permettant de concilier le monde marchand avec les dispositions relatives le plus souvent au monde civique et social constituent une stratégie, que ce soit un choix délibéré ou considéré comme un moindre mal (d'autant que les services publics n'ont pas toujours l'occasion de choisir leur clientèle) de la part des entreprises de service public. Le caractère public des prestations de service évolue vers une conciliation entre les missions de service public et les prestations de service rentables. Cette évolution prend essentiellement la forme de trajectoires d'innovation organisationnelle d'une part, et relationnelle et servicielle d'autre part en fonction des types d'accessibilité.

CONCLUSION

Le modèle d'innovation des services publics à caractère industriel et commercial était dans l'après guerre, un modèle d'innovation industriel et civique, propre à la culture industrielle. Ce modèle était soutenable dans la mesure où ces entreprises avaient une position de quasi-monopole et le développement de leurs activités s'effectuait sous le règne de la technologie. La prestation du service public, de nature civique, reposait sur la desserte de la prestation de service sur l'ensemble du territoire de façon égalitaire.

Ces conditions ne sont plus réunies aujourd'hui. Avec le développement de la concurrence, ainsi que l'évolution de certains éléments de l'environnement du service public, le modèle d'innovation a évolué progressivement. Bien que les caractéristiques industrielles soient encore fortement présentes dans la « production » des services, la culture industrielle et le processus de prestation du service sont progressivement remplacés par une approche dirigée vers le service au client. Cette évolution passe par la recherche d'une flexibilisation de l'organisation et le développement des caractéristiques de service dans les trajectoires d'innovation des prestations de service, y compris les prestations civiques.

Nous avons analysé la transformation du modèle d'innovation à travers les trajectoires d'innovation, en affinant les configurations des trajectoires par métiers puis par types de prestations de service. L'évolution de ces trajectoires caractérise en grande partie le modèle d'innovation. Mais cette analyse serait incomplète sans l'étude des changements concomitants de l'organisation du processus d'innovation engagée par l'entreprise en fonction des logiques d'innovation. Il existe en effet une interaction entre les transformations des trajectoires d'innovation et celles de l'organisation de l'innovation dans la mesure où l'évolution « naturelle » de l'innovation vers certains domaines d'innovation influence l'organisation de l'innovation mise en place par l'entreprise. Inversement, la restructuration de l'organisation de l'innovation dans le but de répondre plus précisément aux nouvelles préoccupations de l'entreprise (ou être plus « réactif » face à une concurrence potentielle) peut aboutir à la production de nouveaux types d'innovation et contribuer à l'évolution des trajectoires d'innovation.

CHAPITRE 6 : L'EVOLUTION DE LA CONCEPTION ET DES MODES D'ORGANISATION DE L'INNOVATION A LA POSTE : D'UNE LOGIQUE INDUSTRIELLE A UNE LOGIQUE DE SERVICE

Nous venons d'analyser les différentes trajectoires d'innovation que l'entreprise a suivies au cours du temps et d'exposer l'influence des logiques d'innovation à l'œuvre dans l'entreprise sur l'orientation de l'innovation. Dans la mesure où l'organisation de l'innovation d'une entreprise conditionne le degré de réussite des innovations, l'objectif de ce chapitre est d'examiner la manière dont les logiques d'innovation se traduisent dans la façon de concevoir et d'organiser l'innovation au sein de l'entreprise.

Cette analyse de l'organisation de l'innovation ne cherche pas à être exhaustive, en identifiant l'ensemble des entités de La Poste impliquées dans des processus d'innovation. Mais elle tente de repérer à travers l'étude de certaines instances d'innovation significatives, les transformations dans la représentation de l'innovation et dans le processus d'organisation de l'innovation qui traduisent l'évolution vers de nouvelles logiques d'innovation. Nous avons ainsi isolé certaines structures d'innovation (notamment le SRTP, la DIDES) et identifié les principales tendances de l'organisation du processus d'innovation telles que l'évolution des champs d'étude de la recherche, la perte de vitesse des entités techniques, ou encore la montée en puissance des e-services dans les processus d'innovation.

La stratégie de l'entreprise en matière d'innovation, la représentation que les agents ont de l'innovation, les types de recherche effectués, déterminent l'organisation de l'innovation. Or, cette représentation de l'innovation évolue en fonction des avancées techniques, socio-économiques et scientifiques de la société, mais aussi en fonction des logiques suivies par chaque entreprise. Nous exposerons donc l'évolution de la représentation de l'innovation et des finalités de la recherche (1), puis nous examinerons leurs implications sur les transformations de l'organisation de l'innovation au sein de l'entreprise. Nous analyserons notamment la manière dont l'entreprise adapte ses modes d'organisation aux logiques d'innovation (2).

1 L'évolution de la représentation de l'innovation au sein de La Poste

L'évolution de l'organisation de l'innovation est avant tout liée à la conception de l'innovation qu'a l'entreprise. Or, les logiques d'innovation amènent l'entreprise à orienter sa stratégie d'innovation et la recherche qui lui est associée. Dans ce point, nous cherchons donc à analyser les liens existants entre la représentation de l'innovation, et la logique suivie par l'entreprise. Nous allons tout d'abord examiner la représentation de l'innovation qui accompagne les logiques industrielle et de service (1.1.), puis nous identifierons les signes d'un changement de logique à La Poste en nous intéressant aux modifications de la représentation de l'innovation inscrite dans l'évolution des finalités de la recherche (1.2.). Enfin, nous nous intéresserons au management des ressources humaines qui reflète parfois la représentation de l'innovation de l'entreprise (1.3.).

1.1. La représentation de l'innovation et les logiques d'innovation

La représentation de l'innovation au sein de l'entreprise et la stratégie d'innovation est différente selon la logique d'innovation en présence. La logique d'innovation industrielle conduit l'entreprise à avoir une certaine représentation de l'innovation qui va influencer son mode d'organisation (1.1.1.). Un changement de la logique jusqu'alors en vigueur dans l'entreprise sera donc généralement accompagné d'une modification de la stratégie d'innovation (1.1.2.).

1.1.1. La représentation de l'innovation associée à la logique d'innovation industrielle

Nous avons exposé dans le chapitre précédent, le fait que, afin de produire des services en masse, la logique industrielle conduit les entreprises à améliorer leurs processus de production du service par la recherche d'économies d'échelle et la construction de réseaux techniques, et à appliquer des techniques fordistes. Dans certains services publics marchands en réseau, cette logique d'innovation industrielle a contribué à instaurer un mode d'organisation de l'innovation propre au modèle de l'ingénieur.

Selon S. Dickel (1997a), l'organisation traditionnelle des services publics en réseaux en France a souvent été structurée autour de la technologie et des ingénieurs. Avec la diversification des produits et des services, cette organisation a conduit à de nombreux dysfonctionnements liés notamment à un manque d'adaptabilité et à des problèmes de coordination. Le modèle de l'ingénieur conduit fréquemment à la création de structures de recherche et d'innovation spécialisées et formelles, proches de celles des activités industrielles, étant donné la nature en partie industrielle des prestations de ces services publics. Ces structures prennent souvent la forme de grands centres de recherche physiquement indépendants des autres services de l'entreprise, dans lesquels des chercheurs, ayant un profil d'ingénieur ou de technicien, s'attachent à la conception et au développement d'équipements et de nouveaux procédés industriels nécessaires à la prestation de service. L'organisation relative au modèle de l'ingénieur se rapproche de celle décrite par A. Barcet, J. Bonamy, A. Mayère (1987) concernant le modèle industriel traditionnel de l'innovation. Ces auteurs identifient des modes d'organisation de l'innovation notamment en fonction du processus d'innovation de l'entreprise, de sa stratégie d'innovation et des acteurs participant à l'innovation. Le modèle industriel se rencontre dans les firmes de grande taille. Il est souvent caractérisé par l'existence de départements dédiés à la recherche et au développement traditionnels, relativement bien dissociés des départements de production. Il s'agit généralement de directions techniques de production et de directions informatiques, spécialisées dans la production normalisée de services traitant de la matière ou de l'information (tels que les banques). Par ailleurs, le processus d'innovation suivi par ce type de centre est relativement linéaire (de type recherche-maquette-prototype-développement).

Le SRTP de La Poste (Service de Recherche Technique de La Poste) relève en grande partie du modèle de l'ingénieur, qui était associé à l'origine à la logique industrielle. Cette structure est consacrée à la recherche technique de La Poste. Le SRTP comprend essentiellement des qualifications techniques (experts, cadre supérieurs avec une formation universitaire, techniciens). C'est le département de La Poste le plus cité comme lieu dédié à la recherche et à l'innovation. Ce centre est matérialisé par un établissement spécifique. Le SRTP vient à l'origine d'une entité du CNET (Centre National d'Etude des Télécommunications) qui appartenait à France Télécom et La Poste. Lorsque ces entreprises se sont séparées, La Poste a récupéré ses activités de développement et le SRTP a été décentralisé à Nantes. Cette entité s'appelait autrefois « activité de mécanisation postale ». Ce

centre contribue à l'évolution de la trajectoire hybride matérielle, informationnelle et organisationnelle de l'entreprise, notamment par l'amélioration du système de production et la standardisation des opérations de traitement de masse. Les techniques informationnelles ont notamment accompagné les systèmes techniques centralisés de back-office. La recherche porte aussi sur les techniques de traitement de la connaissance et d'expertise dans des domaines tels que la modélisation et l'optimisation économique.

L'organisation de l'innovation au SRTP est propre à la logique industrielle. Elle était au départ relativement linéaire, c'est-à-dire que les projets techniques étaient menés de la conception à leur réalisation par les experts du SRTP. Si les projets répondaient à des problèmes des clients internes (les clients étant principalement la Direction du courrier, mais aussi la Direction du colis, la Direction des clientèles financières, et le réseau), certaines recherches ont été initiées indépendamment de besoins exprimés. Ces recherches, intéressantes du point de vue du traitement de la connaissance, et de l'enrichissement des connaissances communes de l'entreprise, ont pu cependant ne pas trouver de marché, étant donné qu'elles n'étaient pas conformes aux préoccupations immédiates des clients (nous y reviendrons ultérieurement).

Cependant, bien que certaines recherches soient initiées par le centre, elles ne s'effectuent pas en circuit fermé. A La Poste, les partenariats avec les entreprises existaient déjà à l'époque où l'entreprise avait un statut d'administration. Ces partenariats se sont développés sur les principes de la recherche publique (aide à l'industrie française). Ce centre de recherche essaye de fournir aux clients internes de l'entreprise, des réponses « sur mesure » conçues par les ingénieurs du centre de recherche et en coopération avec des industriels.

1.1.2. Logique de service et stratégie d'innovation

Le développement de la logique de service contribue à faire évoluer la stratégie d'innovation des entreprises. Les changements dans la représentation de l'innovation conduisent à l'exploitation de nouveaux champs de réflexion dans la recherche, et modifient les finalités de l'entreprise en matière d'innovation.

Pendant longtemps, la stratégie de La Poste favorisait les innovations à finalité interne, c'est-à-dire les innovations améliorant le système de production de l'entreprise. Cette stratégie a contribué à l'évolution de la trajectoire essentiellement de back-office : d'une trajectoire matérielle et organisationnelle, à une trajectoire matérielle, organisationnelle et informationnelle. Les innovations destinées au client n'étaient cependant pas laissées de côté, les trajectoires décrites dans le chapitre précédent concernant les différentes prestations de service l'attestent.

Cependant, depuis quelques années, les dirigeants de La Poste cherchent à mettre davantage l'accent sur les innovations résolument orientées vers le client. La stratégie d'innovation consiste à faire évoluer la place que l'entreprise détient sur le marché, en termes d'avance par rapport aux concurrents. Le degré de nouveauté des innovations à finalité client tend également à être privilégié, sachant que la vitesse de renouvellement est préférée à la radicalité de l'innovation. Il s'agit d'être en avance sur le marché des prestations de service par rapport aux concurrents. Cette évolution de stratégie peut être illustrée par la figure 13, dans lequel l'axe vertical représente le centrage de l'innovation soit sur le client (finalité client), soit sur le fonctionnement de l'entreprise (finalité interne), et l'axe horizontal traduit la position de l'entreprise par rapport aux concurrents.

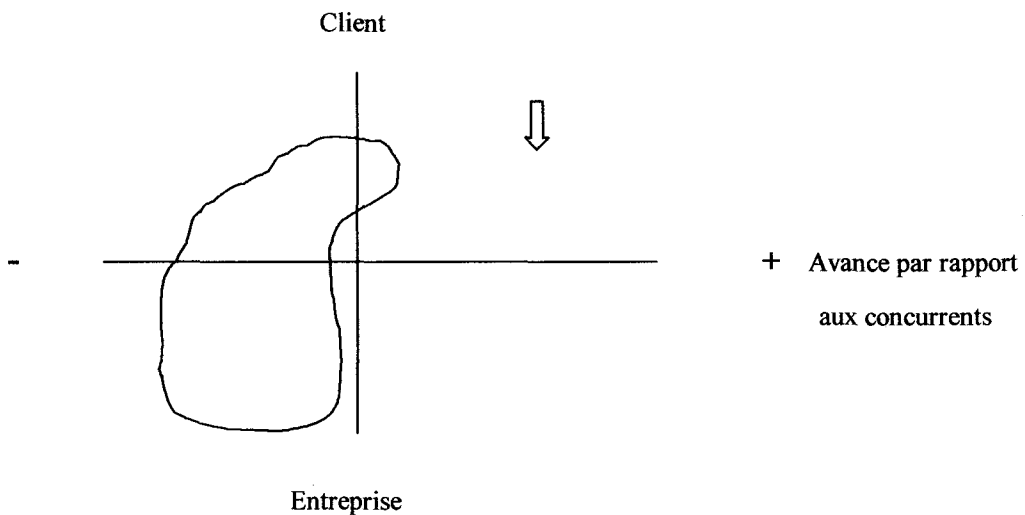


Figure 13: Evolution de la stratégie de l'innovation à La Poste
Source : d'après entretiens auprès de la Direction de la stratégie

Le développement de l'axe Nord-Est (indiqué par une flèche sur la figure) est la cible de la nouvelle stratégie d'innovation. La stratégie de l'entreprise, guidée jusqu'alors par une

logique industrielle, privilégiait la production d'innovations relatives au fonctionnement de l'entreprise, ainsi que certaines innovations orientées client, sans que ces innovations ne constituent une véritable avance par rapport aux concurrents (respectivement cadran Sud-Ouest et cadran Nord-Ouest du schéma). Ces innovations ont un caractère plutôt incrémental. Peu d'innovations dédiées aux clients de La Poste se situaient dans le cadran Nord-Est. La nouvelle stratégie de l'entreprise repose sur la conception de services innovants, permettant de maintenir une avance par rapport aux entreprises concurrentes. Ce comportement d'innovation induit la mise en place d'une organisation de l'innovation plus adaptée à la production d'innovations propre à la logique de service, c'est-à-dire une organisation notamment plus interactive, ayant des réactions rapides face au marché. Nous développerons cet aspect dans la deuxième partie du chapitre.

1.2. L'évolution de la recherche et de la veille comme indicateur de changement de logique

Les nouveaux champs de recherche explorés par l'entreprise, les modifications dans l'organisation de la recherche et de la veille, l'évolution des finalités de l'innovation traduisent en partie les changements de logique d'innovation. Dans le modèle de l'ingénieur, la recherche est plutôt de nature scientifique et technique dans la mesure où elle est associée aux innovations destinées notamment à l'amélioration du système de production de l'entreprise. Avec la logique de service, l'organisation de la recherche a tendance à devenir plus interactive et plus ciblée sur les besoins des clients (internes ou externes).

A La Poste, comme dans d'autres entreprises publiques, les années quatre-vingt dix ont marqué un tournant dans l'évolution de la recherche. Dans le cadre d'une relation privilégiée avec l'Etat, la recherche était destinée à soutenir l'image de réussite technologique de la nation et à aider les entreprises nationales. On est passé progressivement d'une recherche de type public imprégnée par la politique industrielle et dirigée par exemple vers des partenariats avec les industriels, à une recherche de type entreprise (c'est-à-dire orientée vers les besoins des clients, et à l'écoute des marchés). Au sein de cette entreprise, il est difficile d'identifier l'ensemble des zones de recherche, dans la mesure où la recherche est diffuse au sein des différentes entités d'innovation de l'entreprise, et dispersée dans de nombreuses équipes, que ce soit au sein des centres de recherche ou dans d'autres départements de La Poste (équipes marketing, équipes de déploiement, équipes

informatiques). De plus, la recherche est pratiquée à des degrés divers (recherche ponctuelle pour les besoins d'une étude, de travaux d'ingénierie, de travaux d'expertise, ou recherche durable associée au processus d'innovation).

Il est possible d'identifier plusieurs évolutions de la recherche indiquant une période de changement de logique. D'une part, le champ de la recherche s'étend vers des thèmes socio-économiques dans lesquels la question par exemple des relations entre le client et le prestataire de service est davantage étudiée (1.2.1.). D'autre part, la recherche de nature technique, relative à des opérations de traitement de la matière ou de l'information, est réorientée vers de la recherche formalisée au sein de programmes de recherche et de développement de projet (1.2.2.).

1.2.1. L'élargissement du champ de la recherche et de la veille

A La Poste, la recherche en sciences sociales a toujours plus ou moins existé (réflexions sur le service public, travaux de l'IREPP²⁶) mais elle s'est progressivement accentuée avec notamment la création d'une mission de la recherche. Selon P. Hlavacek et alii (1997), c'est en 1992 qu'une réflexion stratégique a été menée, sous l'impulsion de la DSeP et de la Direction de l'équipement et de l'informatique, et a contribué à l'émergence de nouveaux champs d'intérêt en sciences sociales et économiques.

La Mission de la Recherche a été créée le 24 décembre 1994. Elle est rattachée à la Direction de la stratégie du groupe La Poste. Les programmes sont validés par le Comité d'Orientation de la Recherche (COR) qui oriente les choix des recherches et examine les projets. L'objectif de cette unité est de procéder à de « l'ingénierie » de recherche, c'est-à-dire d'animer la recherche, de capitaliser et valoriser les connaissances sur des problèmes internes et externes de La Poste, notamment en sciences économiques et sociales, et de mobiliser la

²⁶ **L'IREPP** (Institut de Recherches Et Prospective Postales) : Au départ, cet institut était un groupe de réflexion sur l'avenir de La Poste. Institutionnalisé le 27 juillet 1987, l'IREPP a pour objectif de réfléchir sur l'avenir de l'économie postale, dans un champ de réflexion multidisciplinaire (sociologie, économie, politique, géographique). L'IREPP n'est pas directement consacré à la recherche mais plutôt à des débats sur des thèmes divers (tels que les activités d'intermédiation, les caractéristiques de la société de l'information, la régulation et la concurrence, le marketing direct, ou encore les enjeux des Postes et de l'Europe) avec des professionnels de La poste et des universitaires. Cet institut organise des rencontres et valorise la recherche. L'IREPP peut conseiller les départements de recherche sur les stratégies de développement. Il contribue à mettre en valeur les intérêts communs des acteurs de la communication directe et des échanges. Il cherche également à partager des connaissances et à en mutualiser les coûts d'acquisition.

communauté scientifique autour des questions de La Poste. La recherche s'effectue selon des thèmes proposés par ce service, en fonction des appels d'offre des ministères, ou encore sous la forme de recherche-action (c'est-à-dire en réponse à une demande émanant d'un service de l'entreprise). De 1995 à 2003, ce service a engendré environ 90 recherches. Cette unité s'est entourée de correspondants recherche dans chacune des directions (des « n-1 ») puis plus tard dans les délégations territoriales, afin de connaître les questions traitées par ces directions et celles qu'elles aimeraient voir traiter, ces questions pouvant être directement liées à La poste ou d'ordre plus général. Chaque année, les questions qui seront traitées sont proposées et choisies avec les correspondants recherche puis classées en fonction de leur nature (recherches ou études instrumentalisées ou non). Des thésards CIFRE sont recrutés sur ces thèmes, et les problématiques des thèses sont resituées dans les préoccupations de La Poste. Chaque recherche possède un Comité de pilotage, ce qui permet de la valoriser. Depuis la création de cette mission de la recherche, les thèmes évoluent. Ils se sont appuyés au départ sur trois domaines, l'environnement global des services publics, (l'environnement d'un point de vue économique, juridique etc., que ce soit au niveau national, européen voire mondial), la clientèle et l'offre à la clientèle, et enfin l'organisation interne de l'entreprise avec en particulier les postiers et leurs valeurs. Ce service a d'abord proposé des thèmes de recherche. Ensuite, la priorité a été donnée à des demandes plus précises émanant du terrain et associées à de la recherche-action (élaboration d'outils de gestion et de management), ainsi qu'à des recherches plus exploratoires (sur la confiance ou les questions de temporalités. L'instauration d'une mission de la recherche en sciences humaines au sein de l'entreprise participe à l'évolution de la représentation de l'innovation vers une logique de service.

La Direction de la stratégie dispose aussi de départements de veille générale. La veille porte sur la technologie, sur les niches, sur les évolutions réglementaires, institutionnelles, sur le suivi des différents opérateurs étrangers (Poste américaine, anglaise, italienne, et surtout hollandaise et allemande, qui constituent les références en matière de benchmarking), mais aussi sur des sujets transverses aux métiers, ou sur des sujets d'intérêt général, et notamment des sujets dont ne se préoccupent pas les services de veille intégrés aux directions de métier (par exemple, la veille sur la démarche qualité au sein des entreprises concurrentes n'était pas étudiée par le service de veille de la Direction du courrier). La veille consiste essentiellement en l'examen systématique d'Internet. Les thèmes sont bien évidemment conditionnés par l'évolution de la société, mais ils évoluent aussi en fonction de l'orientation stratégique de

l'entreprise et des domaines d'activité potentiels (par exemple, la veille est maintenue sur le crédit à la consommation ou sur les assurances risques divers).

Les services de veille, en signalant les nouveautés du marché, peuvent permettre d'initier certaines innovations (innovation produit, innovation organisationnelle, etc.). Cependant, les services de veille inclus dans les directions de métier, indépendants des services de veille de la Direction de la stratégie, et davantage opérationnels que ces derniers, apparaissent mieux positionnés pour suggérer les pistes d'innovation dans leur domaine d'activité. Les marges de manœuvre en matière d'innovation dépendent également de la branche d'activité. Par exemple, les changements en matière de services financiers sont conditionnés par l'évolution de la législation.

La coopération entre les services de veille des métiers et de la Direction de la stratégie existe mais est encore relativement ténue (les contacts sont essentiellement informels). Actuellement, ces directions tentent de renforcer ces contacts par la création d'une Instance de Coordination Périodique.

1.2.2. L'évolution de la recherche scientifique et technique

L'évolution de la recherche scientifique et technique peut être illustrée par les nouvelles orientations de la recherche proposées au Service de Recherche Technique de La Poste (le SRTP) (A), par l'évolution des modes de protection de l'innovation et de leur contenu (B), ainsi que par la création d'une Direction du Développement des Nouveaux Services (la DDNS, aujourd'hui Direction de l'Innovation et du Développement des e-services (DIDES)), qui prend en charge les développements associés aux nouvelles technologies de l'information et de la communication.

A. Une recherche mieux ciblée sur les demandes formulées par les Directions de métier

La recherche scientifique et technique effectuée par le centre technique de La Poste a joué un rôle important dans la maîtrise des technologies postales notamment en matière de lecture optique et d'équipement de tri. Ce type de recherche est depuis quelques années

progressivement réorienté et adapté aux besoins des différentes branches de métiers de l'entreprise.

Il faut souligner que la production de recherche n'est pas l'activité principale du SRTP. Seulement 5% du potentiel de travail du SRTP est dédié à la recherche et ce pourcentage tend à diminuer. Peu de recherche fondamentale est initiée par ce centre, et la plupart des activités de recherche reposent sur de la recherche appliquée. Au sein du SRTP, le département le plus proche d'un processus de recherche formalisé est le pôle *Identification et lecture des adresses* (qui est aujourd'hui intégré au pôle *Système De Tri*). Ce pôle effectue explicitement de la recherche sur la lecture automatique et la reconnaissance optique. Il emploie des doctorants. Les autres pôles du centre sont cependant aussi susceptibles de réaliser de la recherche de manière ponctuelle, mais il s'agit plutôt de travaux d'expertise technique, tels que les études en matière d'optimisation et de modélisation.

Dans le pôle anciennement nommé « Identification et la lectures des adresses », l'activité de recherche se rapproche des activités académiques avec, par exemple, la participation à la vie scientifique (financement de thèses de doctorats, de contrats de recherche). Le SRTP entretient un réseau de contacts composé d'universités et de grandes écoles (exemple : IRESTE de Nantes, Ecole polytechnique Nantes, Irista de Rennes, école des Mines de Paris, université de Paris 6, Ponts et Chaussées Rouen, Lyon, Polytechnique Palaiseau, université Concordia de Montréal, Suny Buffalo), qui donne lieu à des publications scientifiques. Cette activité ne serait cependant pas reconnue à La Poste.

La réorientation de la recherche au sein du SRTP a la même origine que l'évolution de l'ensemble du processus d'innovation du centre : il s'agit d'intégrer la recherche (et l'innovation) dans des programmes qui soient soutenus par les clients internes de La Poste (notamment les différentes directions de métier de l'entreprise). Ce recentrage des priorités en matière de recherche scientifique et technique interne répond à une volonté de canaliser les besoins de l'entreprise en recherche vers des demandes internes identifiées, afin d'éviter la recherche inutile au sens où elle serait utilisée finalement pour aucun projet de l'entreprise. Cette réorientation de la recherche tend à développer l'interactivité entre le centre de recherche et les commanditaires de la recherche. L'orientation de la recherche comprend aussi l'identification de domaines stratégiques (par exemple la cryptographie, les cartes à puce) et la conservation d'une capacité d'expertise interne.

Ce recentrage des priorités de recherche a des répercussions sur le temps dédié à la recherche. En particulier, le temps octroyé au PEA (Programme d'Etudes Avancées), qui correspond à la recherche « libre » des agents du SRTP (au sens où elle est initiée sans commande), a été revu à la baisse. De 4000 Jours-année en 1995, sur un potentiel de 50 000 Jours-année, elle a été réduite à 2500 Jours-année en 2001. La recherche du SRTP est essentiellement orientée vers les technologies du courrier. Cette tendance à la restriction de la recherche libre est complétée par le recours plus fréquent à des technologies standard de marché, quitte à les adapter à La Poste par la suite.

B. L'évolution des modes de protection de l'innovation

L'évolution de la représentation de l'innovation et l'introduction d'une logique de service est aussi perceptible au sein de l'évolution des modes de protection de l'innovation utilisés par l'entreprise.

La propriété intellectuelle prend essentiellement deux formes : la propriété littéraire et artistique (relative aux œuvres de l'esprit) et la propriété industrielle, attachée aux créations des industries, qui comporte plusieurs protections : le brevet, la marque et les dessins et modèles. Selon B. Laperche (2001), les techniques concernées par le brevet se sont étendues au cours du temps « *tant dans l'objet que dans l'espace* ». Ainsi, le brevet concerne de plus en plus la sphère des œuvres de l'esprit (par exemple, les logiciels).

La stratégie de protection de l'innovation de La Poste a suivi cette tendance. En effet, si à une époque, les brevets détenus par La Poste avaient plutôt trait à la mécanique et à des procédés de réalisation, de nos jours, les brevets commencent à toucher à la notion de service (démarche de certification). En particulier, certaines idées reflètent les prestations de service que la Direction du courrier pourrait mettre par la suite sur le marché. Précisons cette évolution.

Etant donné la nature relativement industrielle du système de production postal, et dans la mesure où ce service s'est construit sur une infrastructure de réseau lourde, un certain nombre de dispositifs techniques ont été mis au point notamment pour la branche courrier et

colis. Pour protéger ces innovations, la technique du brevet est donc fréquemment utilisée. Le SRTP gère d'ailleurs environ une centaine de brevets. Ce service s'occupe des brevets de La Poste (50% des brevets) mais aussi d'une cinquantaine de brevets (issus de l'ancien S.E.P.T.²⁷) qui ont été élaborés en copropriété avec France Télécom. Le directeur du SRTP a délégation pour décider du dépôt des brevets au nom de La Poste. Les principaux domaines sur lesquels travaille le SRTP génèrent trois à cinq brevets par an. Quelques brevets ont été déposés suite à des idées-poste. Les domaines mobilisés par les brevets sont notamment les cartes, la monétique, l'authentification et le contrôle d'accès pour les brevets ex-CNET. Parmi les brevets concernant la branche courrier et colis, on peut identifier des brevets ayant trait aux perfectionnements des machines de tri telles que les machines de tri complémentaires et compactes, des brevets plutôt orientés sur un mécanisme et l'environnement de ces machines, des casiers de tri spécifiques, des brevets relatifs à l'imprimerie des timbres poste, au système d'ancrage de siège. De nombreux brevets concernent le porte-monnaie électronique et des applications potentielles du système Vigik (environ sept brevets). Pour ce dernier, les brevets concernent le code, ou sont directement reliés au concept de la clef électronique. Ce concept a été étendu à des évolutions qui pourraient avoir lieu dans le futur, telles que les boîtes aux lettres ou à d'autres applications comme le coffre fort.

Ce type de protection de l'innovation existe toujours. Une veille sur les brevets est maintenue afin de savoir s'ils sont encore valides, mais il n'existe cependant pas à La Poste de politique consciente d'ouverture de spécifications. Aujourd'hui, il y a une volonté de sensibiliser les agents sur les spécifications, parce que la politique de brevet n'est pas très connue. Certaines spécifications sont d'ailleurs publiées trop rapidement, d'autres ont dû être modifiées, étant donné qu'il existait déjà un brevet sur une spécification. La protection par brevets n'est pas conçue comme une politique établie (brevet agressif, brevet de barrage etc.), le brevet est plutôt perçu comme une source de coût.

Avec le développement des technologies informatiques, les innovations deviennent plus difficilement brevetables. A La Poste, on constate une augmentation de la vente des logiciels (ex : logiciel d'utilisation de gestion du planning, logiciels anti-virus, logiciel de décodage de marques sur des enveloppes, logiciel de lecture automatique des montants des

²⁷ Le SEPT, (Services d'Etudes communes à La Poste et à France Télécom) a été créé sous forme de GIE à Caen en 1983. Les recherches ont porté notamment sur le courrier électronique et la monétique. La Poste s'est progressivement désengagée de cette structure (fin 1996).

chèques, logiciel de traitement des documents sur les bons de transport qui accompagnent des objets acheminés par Chronopost). Cette évolution de la protection à La Poste est conforme à la tendance du marché. Or, il est difficile de vendre le logiciel sans le savoir-faire qui l'accompagne. Les logiciels ne sont brevetables que s'ils appartiennent à un procédé plus global, par exemple, lorsqu'ils sont intégrés dans une machine. Le logiciel est vendu en format compilé (pas en format source, l'originalité étant le code, les spécifications, des éléments de preuves) dans une version exécutable. La plupart du temps la propriété est demandée pour les maîtrises d'ouvrages avec un dépôt à l'INPI. La Poste est rémunérée par les copies qui sont redistribuées par le client. Ce sont des contrats de licence de droit d'usager. La Poste reste propriétaire et cède un droit à ces sociétés pour l'utiliser. Ces contrats sont exclusifs ou non exclusifs.

Avec le développement de la logique de service, de plus en plus d'innovations ne reposent pas sur un dispositif technique. Dans la mesure où l'idée en soi n'est pas toujours déposable, d'autres formes de protections sont utilisées, et notamment le dépôt de marque. C'est le cas de certaines innovations des directions marketing, comme par exemple la lettre suivie, ou le Prêt-à-Poster (le fait de vendre une enveloppe avec un timbre déjà imprimé existe depuis le 18^{ème} siècle). La Poste est vigilante essentiellement sur l'utilisation qui est faite de ses marques par d'autres, et notamment des concurrents qui pourraient jouer sur la confusion à travers les formulations des couleurs jaune et bleue.

Ainsi, la protection de l'innovation du SRTP concerne de plus en plus des processus de réalisation de service ou des processus d'exploitation autour de machines plutôt que des développements techniques. La stratégie de La Poste, qui semble aujourd'hui promouvoir les innovations à finalité client, limite la mise au point de dispositifs techniques, ou l'externalise vers les fournisseurs industriels. Cette modification de la représentation de l'innovation est perceptible au sein du système de protection de l'innovation par l'évolution de la nature des dispositifs brevetés, et l'utilisation de formes de protections de l'innovation différentes. L'apparition de la logique de service est donc repérable dans différentes phases du processus d'innovation (activité de recherche, protection de l'innovation).

C. La création d'un département spécialisé dans les nouvelles technologies

Les innovations de nature informationnelle de l'entreprise concernent également la mise au point de prestations de service finales. Le développement des nouveaux services a conduit à la création d'une nouvelle cellule d'innovation : la DDNS (Direction du Développement des Nouveaux Services). Selon A. Hamdouch et E. Samuelides (2002), « *Les prestataires de service doivent en outre préempter les nouveaux marchés en forte croissance liés aux TIC en raison des effets de réseau induisant des avantages pour les premiers entrants. Ces nouveaux services sont valorisés davantage par les investisseurs sur leur base de clientèle que sur leurs résultats financiers, si bien que la conquête de nouveaux clients et l'obtention de leur fidélité est cruciale* » (2002, p. 44). La DDNS s'inscrit dans cette tendance de préemption des nouveaux marchés et de développement de nouveaux réseaux. La mission de la DDNS est de chercher à développer et à commercialiser des offres spécifiques utilisant les nouvelles technologies.

La DDNS réfléchit sur les nouvelles technologies et sur la façon dont La Poste doit intégrer et gérer ces technologies. La Poste cherche notamment à gérer la problématique de la substitution du courrier électronique au courrier papier sur les différents types de courrier (courrier industriel, mailing, etc.). La recherche associée à ce département porte notamment sur la sociologie du comportement, avec l'étude des évolutions des modes de vie liées aux nouveaux objets électroniques, et sur l'analyse des usages des divers médias de la communication (par exemple, faut-il voir les nouvelles technologies comme complément permettant d'enrichir le service originel d'un service d'information (tracing-tracking), ou comme canal de distribution complémentaire ou supplétif des services financiers ?). Ces études sont effectuées à La Poste, par exemple, par la Direction du courrier, ou confiées à d'autres entreprises, telles que des entreprises de gestion de panel permanent, ce qui permet ensuite d'actualiser des éléments (ex : CREDOC, SOFRES...).

1.3. La représentation de l'innovation à travers le management des ressources humaines

La façon de gérer le management des ressources humaines est un indicateur de la représentation de l'innovation qu'a l'entreprise. Elle contribue ainsi à révéler les logiques d'innovation à l'œuvre dans l'entreprise. En effet, le management des ressources humaines

peut être utilisé pour favoriser la recherche et l'innovation. Le processus d'innovation, les acteurs de l'innovation et plus généralement la représentation de l'innovation pourront différer, d'une part, selon la place laissée à la créativité des agents, d'autre part, selon la manière dont l'innovation est produite (considérer que l'innovation ne peut venir que de départements dédiés à l'innovation, ou permettre qu'elle puisse également être initiée par tout agent de l'entreprise), ou encore, en fonction des changements admis comme innovations (innovations purement techniques, innovations organisationnelles, ou innovations de service telles que les améliorations de la qualité du service rendu, etc.).

Nous allons présenter l'évolution de la représentation de l'innovation de l'entreprise à travers le type de management participatif instauré (qui représente l'innovation ascendante) (1.3.1.), et la mise en place de la valorisation des projets dans les postes à responsabilités (1.3.2.).

1.3.1. Le management participatif

L'innovation participative peut constituer un canal d'innovation complémentaire dans l'entreprise. L'innovation produite par ce canal est plutôt une innovation de proximité incrémentale. A La Poste, l'Innovation Participative a connu différentes phases (cf. tableau 16), qui traduisent l'évolution de la représentation et de la gestion de l'innovation de l'entreprise

Une Mission Prospective et Innovation (MPI), consistant en la participation du personnel des postes à la modernisation de l'appareil productif, a été créée en 1983. Si la dimension mobilisation des ressources humaines est inscrite dans les textes fondateurs, l'activité s'est focalisée dans les premiers temps, sur la production d'innovations techniques. La perception de l'innovation relevait alors un peu de la R&D dans la mesure où les qualités demandées aux agents étaient des compétences « d'inventeur ». Les dossiers étaient alors traités directement par l'équipe de la MPI avec les « agents innovateurs » sous forme de contrat appelés « Convention d'Innovation ». Cette structure aurait contribué au lancement de projets d'intérêts nationaux comme l'informatisation des bureaux de poste. Des Ateliers de créativité et de prospective « Poste 2000 » ont été mis en place dans lesquels les postiers proposaient des pistes pour faire évoluer la vision de La Poste. Dans cette première phase, l'innovation produite relevait d'une démarche d'innovation d'envergure, c'est-à-dire que peu

d'idées étaient développées mais ces idées étaient majeures. La majorité des agents de La Poste ne se sentait alors pas concernés par cette vision de l'innovation « hors du champ du quotidien ».

En 1989, la reprise du système de Boîte à Idées (créé en 1986), sous le terme d'Idée Poste par la MPI, a enrichi le canal d'innovation ascendant. Le traitement des dossiers s'effectue alors par des Délégués Régionaux Prospective Innovation (DRPI) qui filtrent les meilleurs dossiers au niveau des régions. Ces dossiers concernent l'expérimentation locale d'innovation. La banque de données de l'Innovation Participative (BIP) est créée pour garantir la « propriété intellectuelle de l'innovateur » (elle n'a pas pour objectif la diffusion des innovations). Un système de récompenses est instauré (primes allant jusqu'à 50 KF). Cette gestion de l'innovation participative a eu cependant des effets pervers dans la mesure où ce sont souvent les mêmes agents qui déposent des idées, et que certains de ces agents sont « animés par la chasse à la prime ».

Dans une deuxième phase, avec le changement de statut de l'entreprise, La Poste crée l'AVIP (Agence pour la valorisation de l'Innovation Participative). La MPI devient une Direction à Compétence Nationale, rattachée à la Direction des ressources humaines (réseau comprenant 150 correspondants en Délégations territoriales, Départements et Directions). Le traitement des dossiers est alors décentralisé en départements. L'idée Poste constitue la possibilité pour les agents de s'adresser au niveau Départemental par delà les responsables directs. Par ailleurs, la référence au management de proximité apparaît dans les projets de conduite du changement à La Poste.

En 1994, une vision managériale de l'innovation est instaurée, avec la mise en place d'un système de suggestions inspiré des systèmes existants dans l'industrie. Un dispositif « Idées de proximité » permet aux encadrants de proximité de développer leur nouvelle mission d'animation. Les Idées de proximité sont alors utilisées comme un outil de management. Un autre axe, l'axe « Qualité » est abordé. L'AVIP essaye, avec la Délégation Ouest, d'élaborer un système d'auto-évaluation (mais cet axe a rapidement été interrompu à cause de l'évolution des structures en cours à La Poste).

Le dispositif de l'AVIP évolue vers la diffusion des idées (en tant que levier de la contribution à la performance de l'entreprise) ainsi que vers le passage de la prime à la

reconnaissance (barème intégrant l'implication de l'agent, importance de la diffusion). Cette phase implique le fonctionnement de l'AVIP lui-même, avec l'application de principes de qualité. L'activité de l'AVIP acquiert sa légitimité notamment sur le plan de l'amélioration de la communication de proximité, de la professionnalisation de l'encadrement de proximité, de la performance, de la satisfaction et l'intérêt du travail pour les agents.

1980-1990 Création de la MPI	Mission Prospective et Innovation (MPI) créée en 1983. Mission : participation du personnel des postes à la modernisation de l'appareil productif. Focalisation de l'activité sur l'innovation technique. Recherche d'agents « inventeurs ». Dossiers traités directement par l'équipe de la MPI avec les « agents innovateurs » sous forme de contrat appelés « Convention d'Innovation ». Ateliers de créativité et de prospective « Poste 2000 ». Innovation produite relevant d'une démarche d'innovation majeure. Création du système de Boîte à Idées (1986), reprise sous le terme d'Idée Poste par la MPI en 1989. Traitement des dossiers (d'expérimentation locale d'innovation) par des Délégués Régionaux Prospective Innovation (DRPI) Création d'une banque de données Banque de l'Innovation Participative (BIP)
1991-1994 La mise en place des nouvelles structures	Réforme de La Poste avec création de l'AVIP (Agence pour la valorisation de l'Innovation Participative). La MPI devient une Direction à Compétence Nationale, rattachée à la DRH (réseau comprenant 150 correspondants). Décentralisation du traitement des dossiers en départements. L'idée Poste constitue la possibilité pour les agents de s'adresser au niveau Départemental par delà les responsables directs Apparition de la référence au management de proximité
1995-1997 Du court circuit au circuit court	Le management est mis au cœur de la problématique. - Mise en place d'un système de suggestions, inspiré des systèmes existants dans l'industrie ; Dispositif « Idées de proximité » permettant aux encadrants de proximités de développer leur nouvelle mission d'animation. Idées de proximité utilisé comme un outil de management - Axe « Qualité » Tentative d'élaborer d'un système d'auto-évaluation - Développement de la diffusion d'idées (en tant que levier de la contribution à la performance de l'entreprise). Le passage de la prime à la reconnaissance (barème intégrant l'implication de l'agent, importance de la diffusion) - Démarche AVIP sur l'amélioration de la communication de proximité, sur la professionnalisation de l'encadrement de proximité, sur la performance, sur la satisfaction et l'intérêt du travail pour les agents.
1998-2000 L'évolution vers la management par la qualité	Dialectique du Et du management par la Qualité. Programme Ateliers de proximité Rattachement de l'innovation participative à la Direction de la qualité

Tableau 16: Les différentes phases d'évolution du management participatif à La Poste

Source : Documents relatifs au management participatif, entretiens

La phase 1998-2000 est caractérisée par le rattachement de l'innovation participative à la Direction de la qualité. L'innovation participative applique « *la dialectique du « ET » du management par la qualité* ». Des programmes sont instaurés autour de la Recherche et de la Performance économique ET de la Cohésion sociale, des résultats Coûts-Qualité-Délais ET de l'Implication. Les projets intègrent de plus en plus la participation du personnel. On assiste au

déploiement du programme Atelier de proximité avec la Direction du courrier (réunions de Chefs d'établissements : échanges d'expériences ; Espaces Suggestions). Des objectifs des Délégations sont fixés en perspective de l'objectif stratégique du nombre d'équipes engagées et du taux de participation. L'AVIP cherche à intégrer le plan stratégique de La Poste en tant que levier opérationnel de la stratégie. L'innovation est intégrée dans la problématique de la qualité. L'innovation participative est alors perçue comme *« une voie spécifique pour l'émergence d'un management par la qualité à La Poste intégrant les valeurs propres de l'entreprise »*.

Cet outil a donc été utilisé au démarrage comme une procédure d'innovation « ascendante », qui pouvait aboutir à la mise en place d'innovation de grande ampleur. Les idées ont ensuite été progressivement canalisées par un réseau de personnes (volontaires), puis triées, analysées et remontées vers les personnes concernées. Cette procédure a été progressivement orientée vers de l'innovation « locale » et a abouti, de façon plus modeste, à un canal de remontée d'idée dont certaines constituent des innovations incrémentales. Il sembleraient, selon nos entretiens, que la mise en œuvre et la gestion de l'innovation participative aurait été à un moment plutôt une activité concédée plutôt que véritablement attendue par le siège.

Le processus d'innovation participative a ensuite été utilisé comme un outil de management, ayant pour objectif la valorisation des salariés : il s'agit de les motiver sur leur environnement de travail et leur travail lui-même. C'est un moyen d'expression et de participation à la vie de l'entreprise. Ainsi, l'objectif premier de cet outil, du point de vue du management, est de permettre aux agents, par la réflexion sur les produits/services vendus et leur environnement de travail, de s'approprier ces nouveaux produits et méthodes de travail pour obtenir des effets d'entraînement et de vérifier cette appropriation. Les activités de l'AVIP ont depuis été intégrées au sein de la Direction de la qualité. L'objectif de l'innovation participative rejoint alors le management de la qualité. Les missions de la Direction de la qualité comportent notamment la détermination des processus prioritaires, leur remaniement dans une optique client, afin d'offrir un véritable « service client ». La qualité est alors définie comme la satisfaction du client au meilleur coût, en prenant en compte le client dans les organisations et les processus, en impliquant tous les postiers, pour développer de manière compétitive et durable l'entreprise La Poste.

1.3.2. L'intégration de la responsabilisation et la mise en œuvre de projet dans la définition des postes de travail

Les réformes effectuées au sein de La Poste ont pour objectif de transformer progressivement cette ancienne administration en une véritable entreprise. Ces modifications incluent la transformation de la gestion du management. Cette évolution a eu des répercussions sur la conception et « l'organisation » de l'innovation. La gestion des ressources humaines a en effet favorisé la mise en place de projets, autrefois laissés de côté.

A La Poste, l'organisation de l'innovation restait « administrative » du point de vue du management au sens où chaque agent (généralement cadre moyen ou supérieur) gère son domaine de responsabilité. La résolution des problèmes de ces domaines pouvait générer des solutions innovantes mais ce système n'étant pas incitatif, il rendait la production d'innovation peu attractive. En modifiant les responsabilités du personnel (la description de poste intégrant la valorisation de projets), le changement de statut de La Poste en 1990 a contribué, par le biais de la gestion des ressources humaines, à favoriser le développement d'idées innovantes. L'aboutissement des projets repose toujours essentiellement sur la personnalité du porteur de projet et sur les opportunités du marché, mais la mise en œuvre de projets est devenue fréquente dans la mesure où elle participe de la reconnaissance des responsables.

Cette évolution n'a cependant pas été tout de suite régulée par des procédures (afin de vérifier la faisabilité des projets), ce qui a entraîné une multiplication des projets, d'autant qu'il n'existe pas de codifications des méthodes de travail. Par ailleurs, selon certains agents, ce système au départ non régulé aurait contribué à réduire les réflexions collectives ou semi-collectives des problèmes, et attisé les conflits autour de projets, ce qui augmenterait les tensions entre les personnes.

Ainsi, la recherche effectuée par La Poste n'est pas uniquement scientifique, elle s'appuie également sur des analyses économiques voire socio-économiques. La représentation de l'innovation évolue avec les logiques auxquelles se réfère l'entreprise et en fonction des évolutions des marchés et de la société en général. Dans la logique industrielle de l'innovation, la recherche, essentiellement de nature scientifique et technique, était

développée par de grands centres de recherche principalement en vue d'améliorer la productivité du processus de production, et dans une certaine mesure, de faciliter la prestation de service (par exemple en instaurant de nouveaux moyens de paiement, etc.). L'apparition d'une logique de service a étendu la recherche aux sciences sociales, organisée par un département spécifique. La recherche de nature scientifique et technique est toujours d'actualité mais elle est plus ciblée vers les développements techniques liés aux métiers de l'entreprise, et en particulier au métier courrier, lorsque le marché n'apporte pas de solutions standard, et pour les domaines dans lesquels La Poste se doit d'être compétente dans l'avenir par rapport à ses concurrents (lecture optique, cryptographie, technologies liées aux e-services).

Ainsi, la représentation de l'innovation, la structure de R&D et d'innovation qui lui est associée, et la stratégie de l'entreprise dépendent non seulement de la nature de l'activité observée, mais aussi des logiques d'innovation que suit l'entreprise au cours du temps. L'évolution des prestations de service de l'entreprise et des logiques de production auxquelles l'entreprise se réfère, peut conduire à une adaptation des structures d'organisation de l'innovation aux processus de production et aux prestations nouvelles. Les changements de logiques sont donc aussi identifiables à travers les évolutions de l'organisation de l'innovation.

2. L'évolution des modes d'organisation de l'innovation

Certains modes d'organisation de l'innovation sont mieux adaptés à certaines logiques d'innovation que d'autres. Par exemple, le mode d'organisation de l'innovation relatif à la logique industrielle, est souvent associé à des structures de R&D et d'innovation plutôt formalisées et institutionnalisées, gérées par des ingénieurs. La logique de service, qui suppose des rapports plus fréquents au marché, voire la coproduction du service avec le client, s'appuie plutôt sur un mode d'organisation de l'innovation plus souple et flexible permettant d'adapter les services aux besoins des clients. Ainsi, des structures formalisées de recherche et d'innovation en partie déconnectées du marché seraient mal adaptées au développement rapide des prestations de service de type « packages de service », ou de prestations de service à caractère fortement immatériel et orientées vers le marché. Les entreprises vont par conséquent adapter l'organisation de l'innovation à la logique d'innovation poursuivie.

A La Poste, l'évolution de la logique d'innovation a conduit à la remise en cause de l'organisation de type « modèle de l'ingénieur », ce qui a amené l'entreprise, d'une part, à modifier l'organisation des services techniques (2.1.), et d'autre part, à enrichir le processus d'innovation par la création d'une nouvelle structure dédiée au développement des nouveaux services et à établir de nouvelles procédures d'innovation (2.2.).

2.1. La remise en question de l'organisation de type ingénieur

Suite à l'intégration progressive de la logique de service, qui implique une plus grande rapidité de réaction et une complexité accrue des besoins des clients, et pour remédier aux précédents échecs en matière de gestion de projets, le processus d'innovation a été modifié. Cette évolution s'est traduite notamment par une redéfinition des priorités en matière de recherche et de développement technique. Nous étudierons les implications de cette tendance d'une part sur l'organisation des services techniques traditionnels, en nous appuyant sur l'exemple du SRTP (2.1.1.), et d'autre part sur l'évolution des finalités de certains dispositifs techniques nouveaux (2.1.2.).

2.1.1. L'évolution de l'organisation des services techniques traditionnels

Au sein du SRTP, la transformation de l'organisation a pris essentiellement deux formes : le recentrage des missions du centre de recherche au sein de l'entreprise (A), et le renforcement des interactions entre les experts du centre de recherche et les commanditaires des projets (B).

A. La réorientation des missions du SRTP

L'organisation des services techniques a été modifiée. On assiste notamment au renforcement du rôle de maîtrise d'œuvre d'intégration. Cette mission consiste en la réalisation (ou faire réaliser) de dispositifs techniques et en leur déploiement dans le réseau de La Poste jusqu'à leur mise en œuvre pratique, en partant d'aussi loin qu'il est nécessaire. Il s'agit de fournir une assistance de production. Celle-ci comprend le traitement de questions de faisabilité des projets, et la réalisation de R&D si le projet le requiert. Cette mission peut aussi se traduire simplement par l'achat, avec toutes les garanties possibles et au moindre coût, de produits au catalogue des fournisseurs de La Poste. Dans le cadre de cette mission, le SRTP a

été rattaché à la Direction du courrier, étant donné que 80% des activités du SRTP sont relatives à l'activité courrier. Auparavant, il était sous la tutelle d'une direction reliée au Directeur Général et au Président de La Poste : la Direction de l'équipement et de l'informatique. Dans la mesure où les activités du SRTP sont associées essentiellement à l'outil de production courrier, les innovations conçues et développées dans cette structure seront surtout dédiées au processus de production (c'est-à-dire qu'elles auront des caractéristiques techniques de nature matérielle, informationnelle et organisationnelle). Ces innovations portent souvent sur des conceptions très physiques (ex : équipements de tri), mais il peut aussi s'agir de logiciels.

Le renforcement du rôle de maîtrise d'œuvre d'intégration du SRTP est accompagné de plusieurs mesures et notamment d'une meilleure définition des priorités en matière de recherche scientifique et technique interne.

Le SRTP comporte toujours une orientation innovation et R&D, mais celle-ci est beaucoup moins affirmée qu'auparavant. Le choix des priorités de recherche dépend des besoins exprimés par les différents métiers, mais aussi des thèmes considérés comme stratégiques par l'entreprise, ainsi que des solutions qui existent déjà sur le marché. Il s'agit autrement dit de réduire le nombre de recherches menées sans acheteur potentiel du projet, c'est-à-dire sans que le projet soit validé et soutenu par un commanditaire (notamment l'une des directions de métier de La Poste). Ce mode de décision de la recherche rompt en partie avec le modèle de l'ingénieur. En effet, la recherche initiée par les agents du centre ne peut être poursuivie que si elle répond aux besoins exprimés des directions. Cette mesure permet d'éviter d'investir du temps dans de la recherche qui ne trouverait pas d'application directe pour l'entreprise. Cependant, certains thèmes de recherche sont maintenus et enrichis dans la mesure où ils forment la base de développements futurs, ou constituent des avantages importants vis-à-vis de la concurrence, tels que la lecture optique ou la cryptographie.

Ce recadrage du rôle du SRTP dans le processus d'innovation concerne aussi les solutions qui existent déjà sur le marché. Lorsqu'un problème d'une direction notamment technique peut être résolu par l'achat d'une technologie standard directement sur le marché, la recherche interne doit être évitée d'autant que l'utilisation d'une solution propre à l'entreprise rendrait plus difficile ensuite l'intégration de l'évolution des standard du marché. Cette préférence des directions pour ces technologies a été exprimée dès les années quatre-vingt

dix, par la Direction des clientèles financières, qui s'était approvisionnée en technologie standard du marché (même s'il a été nécessaire de les adapter aux spécificités de La Poste). D'autres directions ont suivi cette tendance avec l'achat d'automates pour le réseau et l'achat de certains équipements courrier.

Cette réorientation de la recherche tend à limiter les échecs précédents qui étaient dus notamment au caractère trop linéaire du processus d'innovation suivi par le centre (et associé au modèle de l'ingénieur). Les chercheurs du SRTP produisaient des solutions pour les différentes directions de La Poste en fonction de leurs idées, des besoins détectés ou anticipés au sein de l'entreprise, et des observations sur le terrain, sans vérifier l'existence d'une véritable demande de ces directions, ce qui a pu conduire à l'abandon de certaines innovations (exemple du projet Tabou²⁸). On reproche au SRTP notamment d'avoir trop travaillé jusqu'à la réalisation des machines. Les études n'étaient pas forcément ciblées sur un besoin immédiat mais permettaient de mettre en œuvre des solutions en amont des besoins. Parfois le SRTP anticipait les mises en application qui s'avéraient ensuite difficiles à exploiter dans les différents outils de production de La poste. Ces décisions ont pu conduire le centre à investir dans des projets très longs dont il était finalement déchargé (tels que la cartographie des tournées de distribution et des machines à affranchir intelligentes). Par ailleurs, étant donné que le SRTP avait tendance à prendre en charge les développements, certaines solutions existantes sur le marché n'ont pas été utilisées alors qu'elles pouvaient convenir au problème. L'énergie et le temps consacrés à élaborer ces solutions auraient pu être destinés à d'autres projets. On peut remarquer que cette réorientation s'est accompagnée de la diminution des postes de techniciens dans le centre.

B. D'un processus linéaire de l'innovation à une organisation de l'innovation interactive

Les grands centres de recherche sont aujourd'hui critiqués en particulier pour leur manque de synergie avec les autres départements de l'entreprise et notamment avec les services marketing. Certains travaux mettent l'accent sur les limites de la recherche menée de

²⁸ Ce projet a été conçu dans le cadre d'une étude avancée sachant que le besoin existait (il s'agissait d'améliorer l'ordonnancement de la tournée des facteurs), et que le matériel disponible chez les industriels n'était pas forcément adapté à ce type de tri. Le SRTP est arrivé au développement d'une petite machine performante et facile à intégrer dans les bureaux de Poste (maquette en 95, prototype, test, puis construction de machines par l'industriel). Le concept a été retenu puisque le brevet a été acheté par Siemens, en revanche, le modèle réalisé par le SRTP n'a pas été repris.

manière trop linéaire. Selon S. Kline et N. Rosenberg (1986), l'idée couramment répandue selon laquelle l'innovation serait induite par la recherche est fautive dans la plupart des cas. Selon ces auteurs, le rôle central de l'innovation incombe dans les faits aux activités de conception plutôt qu'à la science. Cette phase de conception initie de nouvelles innovations et met en œuvre de nombreux feedbacks permettant une adaptation permanente de l'innovation.

Certains échecs précédents en matière de réalisation de projet au SRTP ont été consécutifs à cette insuffisance de synergie, notamment entre le SRTP et les départements demandeurs des projets. Par exemple, un manque de communication lors d'une étape de validation des spécifications des prototypes projetés, ou des démarrages de projets menés trop précocement par rapport à la maîtrise d'ouvrage (peut être insuffisamment consciente des enjeux du projet), ont pu aboutir à l'arrêt de projets. Le SRTP suivait une organisation de l'innovation et de développement de dispositifs techniques à caractère trop linéaire et était donc parfois éloigné des besoins des Directions de métier en matière d'innovation de process ou de service.

Le processus d'innovation est donc progressivement modifié, d'une part par la réduction des solutions internes (menées depuis la recherche jusqu'au développement), notamment lorsqu'une solution existe sur le marché, et d'autre part, par l'augmentation de l'interactivité avec les départements commercialisant les services, en particulier pour définir les besoins et les encadrer. Les projets issus des différents pôles du SRTP sont maintenant présentés aux utilisateurs potentiels, contrôlés et étudiés avant d'être mis en œuvre. Lorsqu'ils sont choisis, les projets sont portés par le SRTP et la direction intéressée.

Ce processus limite la recherche libre et le développement des projets initiés par les ingénieurs dans le précédent modèle. Cette disposition tend à mieux adapter les ressources aux besoins des directions produisant et commercialisant les services (le SRTP agit alors comme une assistance de production). Le taux de réussite dans l'application des nouveaux procédés ou produits est plus élevé puisque les projets sont contractualisés avec des objectifs précis, et la relation avec les départements de métiers est plus soutenue, en particulier avec la Direction du courrier. Ce mode d'organisation réduit cependant la créativité des chercheurs du centre en limitant leur degré de liberté dans les thèmes de recherche et le développement des projets (les activités de production de connaissance scientifique et technique telles que la

conception des artefacts sont limités). Ce système peut aussi conduire à réduire les projets de long terme souvent coûteux en investissement.

Ce changement de l'organisation de l'innovation répond davantage à une logique de service. Le processus d'innovation de ce service suit maintenant un modèle plus interactif avec les directions de métier, et comprenant de nombreux feedbacks. En particulier, le renforcement de ces relations est utile dans la mesure où les conditions de l'intégration des nouveaux dispositifs techniques évoluent dans le temps (évolution des besoins, des possibilités d'utilisation des techniques, du budget, de la stratégie). Les nombreuses interactions potentiellement à l'œuvre dans un processus d'innovation ont été illustrées par le modèle de liaison en chaîne de S. Kline et N. Rosenberg (1986). Ces auteurs ont développé une analyse du processus de production de l'innovation, comme modèle de liaison en chaînes (« chain-linked model »). Ce modèle comprend cinq sentiers d'activités possibles, avec des interactions entre les différentes phases. Il est composé d'une chaîne centrale d'innovation (C), de boucles courtes de rétroaction (f), de liaisons entre la chaîne centrale d'innovation et la science (K, R), de liens entre la science et l'invention (D), ainsi que d'une boucle de rétroaction reliant le produit de l'innovation à la science (I) (figure 14).

Dans ce modèle, les feedbacks constituent la caractéristique principale des processus d'innovation (S. Kline et N. Rosenberg, 1986). Le choix d'une solution prend en compte des critères techniques mais aussi commerciaux et économiques. Le processus de décision doit donc intégrer l'échange d'information entre le département de production et les différents spécialistes d'une firme. Ce modèle interactif est mieux adapté à la réalité de la production dans les activités de services.

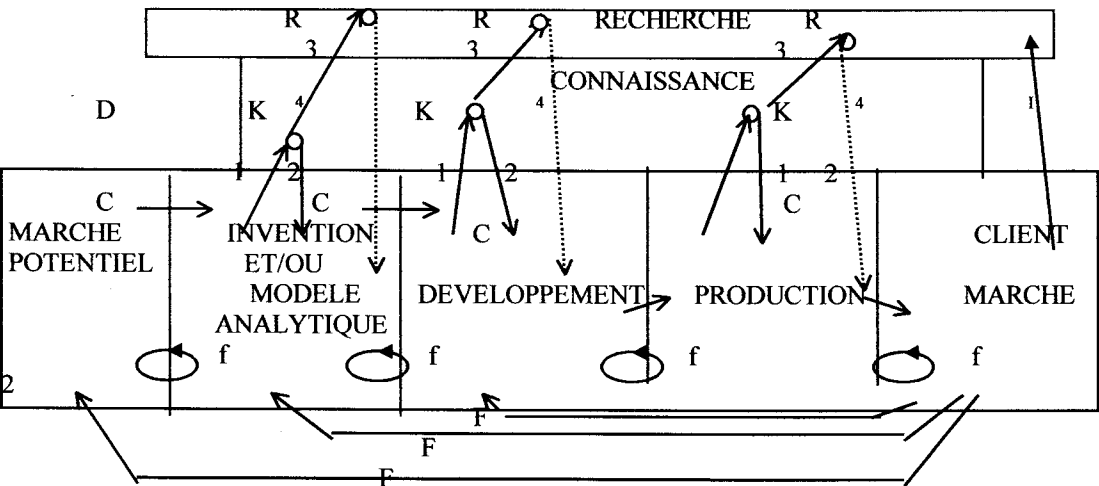


Figure 14 : Le modèle de « liaison en chaînes ».
Source : S. Kline et N. Rosenberg, 1986.

Au SRTP, la production de l'innovation et le développement de projet en particulier pour la phase amont (phase de choix des projets et des solutions à développer) sont passés d'un processus relativement linéaire, allant de l'idée jusqu'à la recherche du besoin (figure 15), vers un processus plus interactif intégrant des phases de validation du projet avec les directions de métier concernées (figure 16), et des phases de conception et de développement constituées de nombreux feedbacks et interactions avec la direction qui soutient le projet.

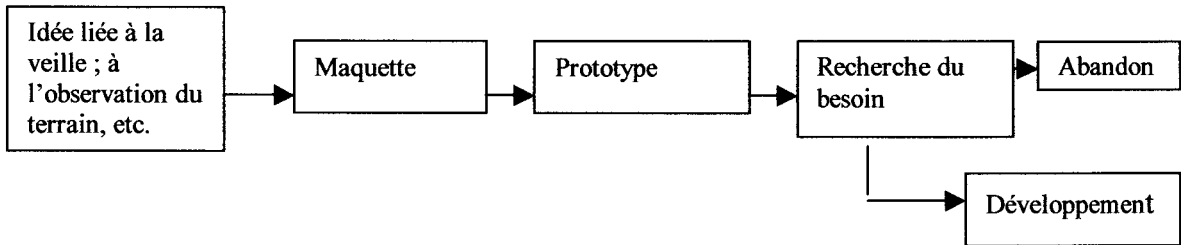


Figure 15: un processus de production de l'innovation et de développement de projet de type linéaire.
Source : d'après les entretiens auprès du personnel du SRTP.

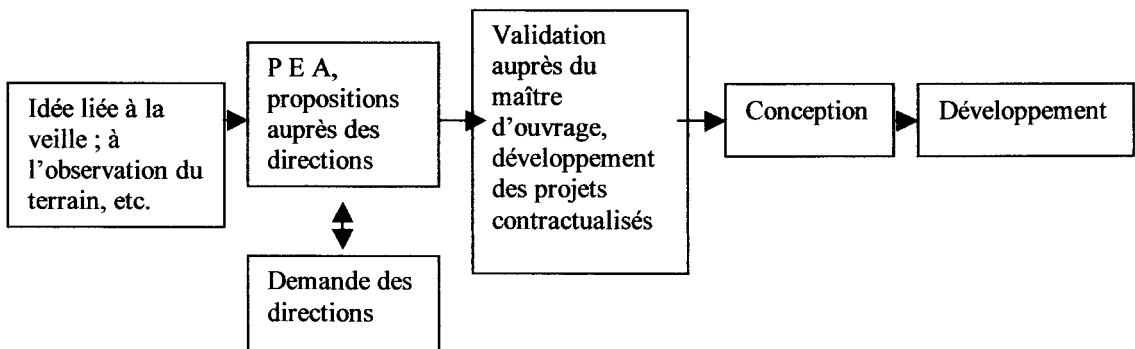


Figure 16 : un processus de production de l'innovation et de développement des projets plus interactif.
Source : d'après les entretiens auprès du personnel du SRTP.

L'amélioration des interactions entre les maîtrises d'œuvre et les maîtrises d'ouvrage permet d'identifier davantage les besoins réels des directions, de les prioriser et de les affiner avec les porteurs des projets par les nombreux feedbacks et les phénomènes d'apprentissage. Selon J. Perrin, (1991, p. 119), « *Les améliorations successives apportées à une innovation initiale sont également une caractéristique d'évolution de nombreux procédés de production* ».

Les missions du SRTP consistent toujours en une partie « qualité industrielle », consacrée au contrôle et à la qualification des produits acquis auprès des fournisseurs et utilisés par La Poste. Le personnel en charge de la qualification des produits étudie par exemple l'usure des vêtements des facteurs, qualifie la qualité des encres avec des tests à l'eau de javel sur les billets d'euros, examine la qualité des papiers utilisés pour les

enveloppes précaasées afin d'éviter les bourrages dans les machines, etc. Etant donné le montant des achats, cette mission est importante pour réduire les budgets. Une partie de ces contrôles tend également à être externalisée.

Le SRTP cherche toujours à améliorer la production des prestations postales. Cela consiste notamment en la poursuite de l'amélioration des « solutions clients paiement », des machines à affranchir, des machines de tri, de la reconnaissance de caractères, etc. Mais la stratégie est là aussi au retour à la sous-traitance (autrement dit à l'externalisation).

A ces activités de base s'ajoute la mise au point et l'intégration de nouvelles technologies au système de production : la sécurité des réseaux, l'audit des systèmes informatiques, les nouvelles technologies de paiements, la carte à puce, la cryptographie, la médiation. Ces extensions d'activités concernent bien entendu majoritairement le processus de production des prestations de l'entreprise, mais elles s'attachent également (quoique minoritairement) à améliorer les prestations et les solutions de prestations aux clients (elles ne sont plus exclusivement destinées à l'amélioration de la production interne de l'entreprise). On assiste donc dans une certaine mesure, à côté de la recherche appliquée sur système technique, à la conception de systèmes techniques et serviciels.

2.1.2. De nouveaux dispositifs à finalité client

Si le rôle de maîtrise d'œuvre d'intégration est dévolu au SRTP, rôle qui le conduit à se spécialiser dans les innovations attachées à l'amélioration du système de production, on s'aperçoit que certaines compétences techniques sont exploitées dans l'objectif de créer de nouvelles prestations de service autour d'une idée plus novatrice. Ce développement est plus proche de la logique de service. Ces projets ont été déployés au sein des directions de métier (et notamment de la Direction du courrier ou dans des filiales). Il peut s'agir de développer de nouveaux services à partir de compétences techniques développées et maîtrisées par La Poste (ex : les services de reconnaissance optique Ladservices développés par le SRTP), ou de la mise au point d'un nouveau service qui requiert un processus d'innovation complet en interaction avec les centres de recherche et les industriels. Prenons l'exemple du service Vigik.

Le projet Vigik est né suite à un besoin du Directeur de la Direction de la distribution. Cette direction voulait faire une clef non reproductible. Ce besoin a débouché sur le projet de

clef électronique qui a été porté surtout par la Direction de l'équipement et de l'informatique, et qui relève d'un véritable processus de R&D. Vigik est un produit nouveau qui se base sur une technologie innovante. Dans ce projet tout est novateur depuis l'innovation jusqu'à la façon de l'industrialiser et de le commercialiser, en passant par le problème de la création d'un standard. De plus, ce projet a dû être effectué dans un cadre transparent (appel à candidature). Le cahier des charges initial a été changé au profit d'un processus qui résiste à la perte et au vol, qui soit multiprestataires, facile à gérer et à mettre en œuvre, et qui ne soit pas trop coûteux et vraiment solide (encadré n°12).

Etapes du projet Vigik :

Origine : Besoin du Directeur de la distribution : clef non reproductible

- Solution : Projet de R&D clef électronique.
- Développement du cahier des charges.
- Travail avec des personnes du CNET de Caen. Fin 93, Une première solution est présentée. Elle s'avère trop difficile à gérer. Trois mois plus tard, ils proposent une seconde solution qui est adoptée.
- Fin 94 : Mise au point d'un prototype avec les industriels.
- 1995 : Marché du contrôle d'accès, lancement d'une étude de marque : la Marque Vigik.
- Début 96 : Expérimentation sur le site de Caen, idée de standard.
- 1996 : première étape de référencement, standard sur lequel les industriels vont travailler autour d'une spécification, description complète des objets. Appel à candidature pour le référencement.
- Présentation au conseil de La Poste.
- Appel à candidature, premier appel d'offre, standard mondial 97 est retenu, Publication des spécifications en septembre 1997.
- Sortie des produits en 98.
- Traitement des questions d'approfondissement (ex : passage à l'heure d'hiver).
- Fin 98 : Les industriels présentent des produits. Spécification de standard.

Encadré n°12 : étapes de création du service Vigik.

Source : entretien.

Dans ce type de projet, la formalisation du processus de production de l'innovation est importante, et suit des phases de type « conception développement » (phase de « R&D », étude de marché, avec parfois des interactions fréquentes avec les clients potentiels).

Aujourd'hui, ce type de projet serait cependant peut être plus difficile à mener de cette manière, dans la mesure où on remarque de plus en plus une tendance à chercher les compétences nécessaires au développement des nouveaux services sur le marché plutôt qu'en interne.

L'organisation issue du modèle de l'ingénieur est donc moins bien adaptée à la logique de service. Le fonctionnement et les missions des grands centres de recherche sont reconsidérés. Il s'agit d'accompagner la production plutôt que d'initier de nouveaux dispositifs techniques. L'investissement dans de nouvelles compétences est plus encadré et priorisé. La logique de service, plus flexible et plus interactive, s'installe dans les processus

d'innovation. Parallèlement, on voit progressivement apparaître de nouveaux modes d'organisation.

2.2. De nouveaux modes d'organisation de l'innovation

Avec l'émergence de la logique de service, et sous la pression accrue de la concurrence, les entreprises tentent de développer de nouvelles prestations de service. Dans le cas de La Poste, et étant donné son domaine d'activité, la communication, la création de services reposant sur les nouvelles technologies de l'information et de la communication sont devenues progressivement un élément important de la stratégie d'innovation de l'entreprise.

Afin de se doter d'une offre de services informationnels substantielle et cohérente, et de renforcer les compétences de l'entreprise dans ce domaine, un service dédié aux nouvelles technologies, reposant sur une organisation mieux adaptée à la logique des services, a été mis en place (2.2.1.). Plus récemment, cette organisation a affirmé son rôle d'animation et de pilotage de l'innovation pour le compte du groupe La Poste. Cette organisation de l'innovation laisse néanmoins toujours la place au sein de l'entreprise pour une production d'innovations à caractère peut être plus incrémental mais toutefois non négligeable (2.2.2.).

2.2.1. Une entité dédiée aux e-services

L'apparition de la Direction du développement des nouveaux services (DDNS), qui développe de nouvelles prestations de service utilisant les nouvelles technologies ou fondées sur ces technologies, illustre aussi l'évolution du mode d'organisation de l'innovation. D'une part, sa création s'intègre à la nouvelle stratégie de La Poste en matière de finalité d'innovation (A.), d'autre part, elle traduit l'évolution de l'organisation de l'innovation vers une logique de service (B.).

A. La DDNS et la stratégie d'innovation de La Poste

Nous avons montré dans le premier point, que la stratégie de La Poste met l'accent non plus seulement sur les innovations à finalité interne mais encourage le renouvellement des offres en direction du client. La DDNS, qui réfléchit sur les services que La Poste offrira dans le cadre des e-services, s'intègre donc dans cette stratégie globale.

Le développement des services de nature informationnelle a lieu dans un contexte de concurrence, qui s'établit à la fois entre les différents prestataires de service d'un même domaine, mais aussi entre les différents moyens de communication. La création de la DDNS répond donc aussi à l'impératif stratégique de limiter la substitution du courrier papier au courrier « octet » en introduisant les prestations de service transposées aux nouvelles technologies suffisamment lentement pour laisser vivre le courrier, mais relativement rapidement afin de mettre sur le marché de nouvelles offres reposant sur les nouvelles technologies avant les concurrents.

Développer les services attachés aux nouvelles technologies est important pour deux séries de raisons :

- Pour une raison offensive : La Poste essaye notamment de développer de nouveaux canaux de vente. Il s'agit de proposer des accès aux services sous différentes formes (boutiques postales, portail grand public « Illiclic », portails spécialisés), d'offrir des accès à différents publics (« grand public », internautes), d'adapter les accès aux cibles de La Poste, et de fournir des accès dans différents lieux et par différents moyens (bornes d'accès publiques, terminaux de type palm-pilot, téléphone mobile, fax). Le contrôle de ces canaux passe également par la gestion des flux électroniques, ce qui ne peut se faire que par la maîtrise de l'endroit où ils arrivent (la création du serveur laposte.net relève de cette logique). L'objectif est d'obtenir de nouveaux marchés. Cet objectif passe par l'adaptation et l'intégration des nouvelles technologies dans des services de La Poste afin de compléter les gammes de services des différents métiers de La Poste, et de s'intéresser aux nouveaux besoins en termes de service susceptibles de découler de l'utilisation des nouvelles technologies ;

- Pour une raison défensive : La Poste cherche à préserver les prestations qui forment le cœur de son métier en les transposant au domaine des nouvelles technologies. Elle tente de rattraper les offres de services électroniques déjà développées par le marché (en matière de courrier électronique, d'édition), et de développer les offres proches des métiers de La Poste avant que les concurrents ne s'accaparent ce marché. C'est le cas des produits traditionnels de La Poste, tels que la lettre recommandée à envoi électronique ou la lettre recommandée électronique. Il convient aussi d'essayer de conserver le statut juridique de La Poste sur certains produits tels que le cachet de La Poste faisant foi (le clic de La Poste faisant foi).

Nous constatons que ce type d'innovation utilisant les nouvelles technologies ou fondées sur les nouvelles technologies, repose sur une dimension technologique importante. En effet, la mise au point de ce type d'innovation peut induire des phases de recherche et de développement de la technologie de l'information et de la communication, (par exemple pour chercher des moyens techniques visant à sécuriser les transactions, etc.). L'aspect technique n'est donc pas exclu de ce service de développement des nouveaux services, pour autant, ce service n'est pas dirigé principalement vers l'amélioration des systèmes de production existants, comme peut l'être le SRTP. L'objectif est différent. Il s'agit de mettre au point des prestations de services intégrant de nouvelles fonctions, et donc des innovations à finalité client, dont la mise au point nécessite, dans une certaine mesure, des développements technologiques, ainsi que l'introduction de nouvelles compétences dans le domaine des nouvelles technologies de l'information et de la communication (par apprentissage ou en capital humain).

Ainsi, la finalité de cette direction repose sur une logique de service dans la mesure où l'objectif est de produire des services à caractère certes informationnel mais aussi avec une dimension de service importante (avec la création de nouvelles fonctions d'usage, la possibilité de rendre de nouveaux types de services, de développer de nouveaux modes de communication avec l'entreprise, etc.).

B. L'organisation de la DDNS et la logique de service

Comme nous venons de l'énoncer, bien que cette direction s'appuie sur le développement de technologies (la concurrence avec le SRTP a d'ailleurs existé durant les années 80-90), l'organisation de l'innovation y est différente du modèle de l'ingénieur. Même si le développement de la technologie informationnelle est nécessaire à la mise au point de certaines fonctions des services électroniques, ce module n'a pas pour vocation de répondre à l'amélioration du système de production. Ce service est spécialisé vers une finalité client de l'innovation.

La création de la DDNS à la fin des années 90, répond au besoin de concevoir une organisation du processus d'innovation en adéquation avec la nouvelle stratégie d'innovation, autrement dit de créer une structure plus adaptée à la logique de service. La logique de

service, pour être poursuivie, requiert une organisation interactive, plus réactive face aux exigences du marché et davantage à l'affût des avancées de la concurrence (veille sur les produits concurrents, anticipation des évolutions du marché, écoute du client).

Ce service était au départ rattaché au Directeur de Sofipost²⁹. Cette proximité avec les filiales offrant déjà des services reposant sur les nouvelles technologies (ex : Mailev@) facilite les échanges d'informations. En particulier, cette situation permet d'identifier certaines réactions du marché face aux offres de e-services et ainsi d'améliorer les rétroactions avec le marché.

La DDNS est une structure composée d'environ 80 personnes, qui travaillent par groupes relativement autonomes, et dont l'organisation est plus proche de celui des start-up que d'un centre de recherche industriel. Autrement dit, ce module a une structure mouvante, constituée de petits groupes de projet en interaction et proches du marché. Il comprend des experts dans les nouveaux services, et est composé de trois directions fonctionnelles (une Direction marketing, une Direction de la stratégie et de la veille, une Direction technique). Ces projets ont un patron, un budget, et s'appuient sur du contrôle de gestion et des tableaux de bord a posteriori.

Cette direction était alors segmentée en deux pôles : un pôle grand public offrant des services internet aux particuliers, et dont l'offre principale est l'adresse e-mail de La poste (laposte.net) ; et un pôle entreprise, avec des offres telles que POSTECS ou Cyberkiosque (offre de bornes d'accès internet pour les collectivités locales). Chacun de ces pôles, relativement séparés, comprend des experts en marketing, des techniciens, des chefs de projet ou de produits.

Les prestations de service mises au point par cette direction, ainsi que celles issues des filiales de La Poste, contribuent à orienter la trajectoire informationnelle et servicielle des prestations de service, en particulier « standardisées » et « sur mesure », vers l'utilisation nouvelle des systèmes d'information et de communication (développement de logiciel y compris à disposition du client, nouvelles modalités de mise en relation du client, nouvelles applications de service grâce aux nouvelles technologies).

²⁹ Sofipost est la holding financière de La Poste. Elle détient les participations de La Poste dans les filiales courrier et nouvelles technologies telles que Mailev@, Asphéria, Imélios.

Ainsi, la logique de service progressivement à l'œuvre à La Poste tend à transformer le système de prestation du service vers la réponse à des besoins plus complexes du client et vers un développement de la dimension commerciale et du marketing. Le processus de production d'innovations associées à cette logique comprend davantage d'interactions entre les agents des structures d'innovation, et les utilisateurs des nouveaux services.

2.2.2. Un pilotage de l'innovation davantage centralisé ?

Une autre étape de la réorientation de l'organisation de l'innovation consiste en la gestion de l'animation de l'innovation. Dans le cadre de la stratégie de La Poste, et de son positionnement sur le marché de l'information, cette mission a été officiellement déléguée à la direction des e-services (A.). La production des innovations en direction du client ne reste cependant pas attachée à une direction. Les directions de métier sont toujours à l'origine d'innovations, même si celles-ci semblent souvent plus incrémentales (B.).

A. L'entité et le pilotage de l'innovation

Un remaniement de l'organisation de la DDNS, traduisant une nouvelle évolution de la stratégie de la Poste, est intervenu début 2003. Il a donné lieu à une nouvelle appellation de cette structure (officiellement le 2 juin) : la DIDES (Direction de l'Innovation et du Développement des e-services), afin de signaler de manière symbolique le nouveau positionnement de la Direction vers le marché de l'information. Ce remaniement tend à impliquer ce service explicitement à la fois dans le développement des e-services mais aussi dans le domaine de l'animation et le pilotage de l'innovation pour le compte du groupe La Poste.

Ce changement a plusieurs objectifs. *Le premier objectif* est l'amélioration de l'interactivité avec les différents métiers de La Poste. Cette évolution cherche à renforcer l'interactivité entre cette Direction et les différents métiers de La Poste afin d'améliorer la gestion de l'innovation, que ce soit sur des sujets spécifiques à une branche ou des sujets plus transversaux. La DDNS travaillait beaucoup avec les filiales du groupe mais assez peu en synergie avec les directions de métier. Cela consiste à rendre plus explicite le rôle de cette Direction dans l'entreprise, en posant un plan d'action, des objectifs stratégiques, des

méthodes de travail. Le changement vise aussi à séparer strictement la DDNS de Sofipost, la DIDES étant rattachée au Directeur Général Délégué en charge de la stratégie et du développement du groupe, qui comprend aussi la Direction de la stratégie du groupe et la Direction des systèmes d'information.

Cette évolution permet de mieux positionner la place que l'entreprise confère aux e-services dans ses offres. La mise au point de nouveaux services utilisant les nouvelles technologies ne constitue pas le fondement d'une nouvelle branche de La poste. Elle s'inscrit comme une activité transversale de l'entreprise visant à compléter les gammes de service des différentes directions de métier avec des offres hybrides (ex : lettre recommandée à envoi électronique, nouveaux moyens de paiement, commerce électronique). Le développement des e-services est une activité opérationnelle qui concerne la création de nouvelles offres à destination des clients et des prospects de La Poste.

Ce changement tend à poursuivre la dynamique de logique de service en affinant le rôle de la DDNS, qui a pu être flou au départ, comme structure formalisée de développement des services électroniques et de pilotage de l'innovation. Cette évolution montre l'importance donnée par La Poste aux nouvelles technologies dans le processus d'innovation.

Le deuxième objectif de ce remaniement est l'affinement des missions de cette Direction. Les missions de la DIDES sont au nombre de trois : innover pour renouveler l'offre du groupe La Poste, conquérir des positions dominantes et rentables sur le marché des e-services, et contribuer à ce que La poste reste un acteur majeur dans le domaine de la société de l'information en France.

La mission d'innovation comprend le pilotage du processus d'innovation du groupe La Poste, et la mise en œuvre de synergies entre les métiers, afin d'enrichir les offres de ce groupe. Cette Direction réfléchit à ce que seront les offres de La Poste dans les cinq ou dix années à venir notamment en termes de service rendu aux clients, et effectue de la veille sur l'évolution du marché. Elle travaille donc également avec la Mission de la recherche et les départements de veille des différentes directions de métier. Au sein de la Direction « stratégie et développement » de la DIDES, le département « marketing stratégique et innovation » s'occupe plus particulièrement de l'animation et du pilotage de l'innovation pour le compte du groupe, ainsi que du lancement en amont des offres sur les études d'opportunité. Ce

département étudie avec les directions de métier la qualification d'un marché, d'une offre et d'un business plan.

La deuxième mission, conquérir des positions dominantes et rentables sur les marchés des e-services, repose sur le lancement à courte échéance, des offres rentables attendues par le marché.

La troisième mission de la DIDES est de positionner La Poste comme un acteur reconnu de la société de l'information, en maîtrisant et suscitant les changements dans ce domaine, et en valorisant ses atouts sur le plan national.

Un troisième objectif peut être associé au remaniement de cette Direction : la restructuration du processus d'innovation. La DIDES imagine en amont les offres innovantes, les qualifie (marketing stratégique, qualification d'opportunité), les conçoit, en revanche, la commercialisation des produits est reprise par les directions de métier. Ainsi, si le développement relevait au début plus de projets ad hoc, les missions et l'organisation de cette Direction sont aujourd'hui mieux définies, et les procédures de fonctionnement sont davantage institutionnalisées (technique du go, no go, processus en cinq phases).

Le travail s'effectue par groupes de projet qui comprennent environ cinq à huit personnes (ce nombre dépend de la transversalité du projet) : le pilote projet, la personne de la direction technique, une personne du marché concerné (qui peut être le pilote projet), une personne du développement commercial, une personne de la communication. Le comité du projet se réunit toutes les semaines, le comité de pilotage se rassemble de façon régulière mais plus espacée que le comité du projet (il valide le respect du planning).

La DIDES est structurée en six directions, trois directions de marché (direction de marché grand public, entreprise et collectivités, PME et professionnels) et trois directions fonctionnelles : une direction technique, une direction du pilotage (qui gère les ressources humaines, les finances, le domaine juridique), et une direction de la stratégie et du développement (qui comprend trois départements, un département communication, un département commercial et le département « marketing stratégique et innovation »).

La DDNS devenue DIDES a ainsi mené un certain nombre de projets et lancé un certain nombre d'offres liées aux nouvelles technologies. On peut notamment évoquer le lancement de l'offre FAI (mars 2003), le lancement de la lettre recommandée à envoi électronique avec la Direction du courrier (le contenu et l'adresse du destinataire sont envoyés sur une plateforme qui rematérialise le courrier et le remet en poste avec une liasse de recommandés), le projet « cachet électronique de La Poste » (garder la valeur légale du monde physique dans le virtuel), le projet La Poste pro.net, qui est une offre destinée aux petites entreprises (l'étude d'opportunité a été menée, le projet est en phase de conception), la recherche sur la lettre recommandée électronique (qui comprend le cachet électronique et la signature), les recherches sur le phénomène de dématérialisation du courrier, les moyens de paiement sur Internet, la présentation des relevés et des factures, une réflexion avec la Direction colis sur des services autour de la livraison pour le commerce électronique (en phase d'innovation).

B. Des Directions de métier initiatrices d'innovations

L'activité des directions de métier, et notamment de leurs équipes marketing, est avant tout d'améliorer les produits-services existants, et de résoudre les problèmes rencontrés sur des offres contractuelles (c'est une activité de qualité globale). Il s'agit d'autre part, de développer la gamme de produits en fonction des segments de clientèle (ciblage par secteur d'activité, ciblage par comportement de la clientèle) en fonction de l'évolution du marché (Par exemple, le Prêt-à-Poster, créé au départ essentiellement pour les particuliers a été étendu aux professionnels, dans la mesure où ils étaient demandeurs de ce service), et en fonction des stratégies de La Poste (par exemple, positionner le courrier non plus simplement comme transport de lettre mais comme un média à part entière, notamment en marketing direct). Pour développer les nouveaux projets, ces équipes s'appuient sur des processus classiques de création de produit-services comportant des étapes de validation (de type phase de veille sur les produits des concurrents et l'évolution des marchés, phase d'analyse des besoins, des gammes existantes, études d'opportunité, comportant des analyses qualitatives et quantitatives, phase de création du produit au niveau technique, contractuel, positionnement par rapport à la gamme, travail avec la communication et le réseau, travail avec les prestataires, formation, etc.). Ces projets ne donnent pas toujours lieu à des innovations. Il s'agit par exemple de rattraper le niveau des offres concurrentes. Les innovations mises au

point par ces équipes relèvent surtout d'innovation de type incrémentiel (au sens de F. Gallouj, 1997), c'est-à-dire par adjonction de caractéristiques.

Comme nous venons de l'énoncer, dans le cadre de l'organisation de l'innovation, certains projets d'envergure, initiés par ces directions de métier, et notamment les projets liés aux e-services, devraient être aujourd'hui pris en charge par la DIDES, surtout lorsque le projet est transversal. Il est ainsi possible que certaines idées ou offres de produits-services formulées par les différentes équipes des directions de métier au cours de leur fonctionnement quotidien, ou par la nouvelle structure d'intégration des services de La Poste (qui concerne plus spécifiquement les réponses aux appels d'offre) soient à l'origine d'innovations. Celles-ci peuvent tenir, par exemple, à l'adaptation d'un produit aux clients, à la forme du contrat et de sa commercialisation, ou éventuellement à un type d'assemblage de service. Ces développements initiés par les directions de métier, peuvent permettre la mise en évidence de nouveaux marchés (un nouveau secteur d'activité, un nouveau développement de produit). Dans ce cas, le processus d'innovation devrait être entrepris par la DIDES.

Si la Direction du développement des nouveaux services, en participant au nouveau positionnement de La Poste dans le domaine de l'innovation, est révélateur des priorités de l'entreprise en matière d'innovation, les changements entrant dans le cadre de la logique de service ne se cristallisent pas uniquement dans de nouvelles offres de services relativement novatrices par rapport à la gamme de services proposée. Les directions de métier, dans leur travail quotidien, sont amenées à développer des mesures et des services qui évoluent dans le cadre de la logique de service.

L'évolution de certains dispositifs de ces services traduit l'intégration d'une logique de service. Par exemple, la place des responsables marketing et de la communication est de plus en plus importante au sein de la création de services. Prenons l'exemple du Département de conception de timbres. La manière de concevoir les timbres et d'intégrer le client à la conception des timbres est un indicateur de l'évolution vers la logique de service. Autrefois, le timbre était créé essentiellement pour les philatélistes. Aujourd'hui, la conception des timbres, même si elle conserve un caractère étatique avec une dimension pédagogique (ex : timbre euro), et une vocation humanitaire (ex : timbre croix rouge), elle relève de plus en plus d'un processus de communication et d'une logique de vente. Le processus de conception des timbres tend à intégrer de plus en plus le client aux choix des timbres (par exemple,

l'opération « dessinez la nouvelle Marianne »), ce qui améliore la dimension relationnelle et servicielle. Cela traduit une volonté de rendre La Poste plus proche de ses clients relativement à la logique de service. Il s'agit pour ce service d'imaginer des thèmes porteurs, de créer des idées génératrices d'un intérêt pour le public, notamment sur un événement, et susceptibles de produire du chiffre d'affaires. Les innovations portent sur le sujet du timbre, sur la communication, ou sur le service, plutôt que sur la technique (même si certains thèmes amènent des développements techniques, tels que le timbre rond, le timbre cœur, le timbre ovale, et que d'autres recherches portent sur le problème de la sécurisation des timbres). Cela permet de multiplier l'attrait du timbre et sa médiatisation.

D'autres types d'innovations, tels que le développement d'innovations méthodologiques ou juridiques au sein des processus d'innovation, s'apparentent davantage à la logique de service. Il peut s'agir du contournement des contraintes légales liées à la législation postale par le biais de nouveaux montages (innovations juridiques), ou de la mise en place de systèmes de remontées d'information sur les besoins des clients.

C. L'organisation de l'innovation et la logique de service public

Les innovations relevant soit des missions étatiques (aménagement du territoire), soit des missions civiques et sociales de cohésion sociale, sont aussi organisées par des entités spécifiques au sein de La Poste. Les initiatives locales ont toujours existé y compris pendant la logique industrielle de l'entreprise. Avec le renforcement de la concurrence, les mesures prises pour alléger le coût des bureaux de poste se sont étoffées et les solutions trouvées relèvent de plus en plus d'une recherche d'adéquation avec la logique de service (interactions avec les entités politiques telles que l'Etat, les collectivités territoriales ; partenariats avec le secteur privé).

En particulier, la représentation du service public (ou logique de service public) évolue en même temps que la logique de service apparaît. Si la mission d'aménagement du territoire est indiquée par les textes et les directives européennes, le niveau de présence postale sur le territoire n'est pas défini. La logique industrielle, qui a été appliquée au départ à l'extension du réseau, à l'amélioration de la productivité du système de production, et qui était rendue possible par le monopole existant sur certains segments d'activité, a été pendant longtemps en accord avec l'aménagement du territoire. Avec le développement de la concurrence, et de

l'urbanisation, l'état actuel de la mission d'aménagement du territoire n'est plus en accord avec la logique de service.

Les services spécialisés (ex : DSPAT³⁰) dans l'aménagement du territoire sont devenus au fil du temps de plus en plus transversaux par rapport aux activités de La Poste (vision multimétiers), incluant, par exemple, des mesures pour réduire le réseau des bureaux de poste, pour développer les nouvelles technologies de communication afin d'assurer un certain bien-être dans les zones où la présence postale est plus faible.

L'évolution vers une logique de service passe par le développement de la concertation avec les élus, c'est-à-dire par la mise au point de nouvelles solutions (innovations organisationnelles et juridiques pour continuer à assurer la présence postale et les missions de service public). Ces solutions sont ensuite mises à disposition des différentes régions par le biais de la publication de guides recueillant les différentes innovations et les outils utilisés (innovations méthodologiques). L'inventaire de ces solutions et leurs diffusions sont importantes dans la mesure où les situations sont différentes et doivent être gérées au cas par cas, en fonction de la conception des missions de service public, et des moyens dont disposent les élus.

Au fil des Contrats de plan, l'évolution du réseau grand public dessine les contours de la présence postale. Le dernier Contrat de plan indique par exemple la création de zones de vie postale incluant au moins un bureau et constituées en fonction des besoins réels. Elles dépendent, entre autres choses, du nombre d'habitants, de leur profil social et économique, de l'activité économique du secteur concerné, des axes routiers. D'autres types de contacts permettront d'assurer le service universel (ex : Point Poste chez les commerçants, Agence Postale Communale, libre-service en grande et moyenne surface, etc.).

En revanche, le développement des innovations de proximité, qui sont en adéquation avec la logique de service (il s'agit de rendre des services de proximité incluant une dimension relationnelle et servicielle forte), a tendance à ne plus être favorisé. Ces innovations, qui relèvent surtout d'initiatives locales, ont été pendant longtemps soutenues (avec des essais d'institutionnalisation de services qui relevaient du transport d'alimentation,

³⁰ Direction du Service Public et de l'Aménagement du territoire

de produits pharmaceutiques). Ces services ont été limités à cause du problème de respect des réglementations sanitaires et des problèmes de concurrence avec d'autres entreprises. Par ailleurs, les effets sur l'activité de La Poste sont difficilement mesurables). Seules les initiatives qui entrent directement dans le métier de la poste (par exemple, les services en lien avec le carnet de commission des facteurs) sont encore favorisées.

CONCLUSION

L'évolution des logiques d'innovation influence l'organisation de l'innovation au sein des entreprises. Dans le cas de La Poste, l'introduction d'une logique de service est perceptible à la fois dans la manière dont les agents se représentent l'innovation (par l'intermédiaire des domaines de recherche investigués, de la stratégie de protection de l'innovation) et dans l'évolution de l'organisation de l'innovation.

L'extension de la recherche à d'autres domaines que ceux purement techniques, et notamment aux domaines des sciences humaines (économique, sociologie, sciences juridiques, etc.), la redéfinition des priorités de la recherche technique au sein de l'entreprise, l'évolution des modes de protection de l'innovation et de leurs contenus, la mobilisation du personnel sur certains types de développements, sont autant d'indices de ce changement de logique.

Par ailleurs, l'évolution de la logique d'innovation s'accompagne de changements dans l'organisation de l'innovation. Au sein de l'entreprise, plusieurs structures d'organisation de l'innovation complémentaires coexistent. Certains auteurs (F. Gallouj, 1997) qualifient d'ailleurs l'organisation de ce type d'entreprise de néo-industrielle pour rendre compte de l'évolution de leur fonctionnement et attester de la multiplicité des acteurs de l'innovation. Ces sources diverses de l'innovation, et les structures sur lesquelles elles s'appuient, sont plus ou moins favorisées en fonction de la logique en présence.

Les organisations reposent toujours dans une certaine mesure sur le modèle de l'ingénieur qui prévalait dans la période « fordiste » des entreprises. Ce sont ces grosses structures de R&D et d'innovation technique héritées de la logique industrielle, dotées d'un processus d'innovation relativement linéaire, qui tendent à être restructurées. Le SRTP a ainsi vu son rôle de maîtrise d'œuvre d'intégration de dispositifs techniques associés au système de production se renforcer, et son processus de recherche réorienté. Parallèlement, de nouvelles entités dédiées à la mise au point de services nouveaux, et reposant sur des procédures plus flexibles, ont été instituées. Ces changements ont des conséquences importantes en matière d'innovation et de domaines d'activités futurs étant donné qu'ils contribuent à modifier les compétences techniques possédées par l'entreprise.

De manière générale, à travers cette réorientation du processus d'organisation de l'innovation, c'est une plus grande adaptation des offres et du système de production aux besoins des clients qui est introduite. Cette évolution participe donc de la stratégie d'innovation de l'entreprise. En particulier, l'influence de la logique de service sur la restructuration de l'organisation et de la recherche participe à l'orientation des trajectoires d'innovation de l'entreprise.

CONCLUSION PARTIE 3

Dans cette troisième partie nous avons examiné l'évolution des trajectoires d'innovation de l'entreprise La Poste au cours du temps. Nous avons présenté l'existence de logiques d'innovation sur lesquelles les entreprises s'appuient. Ces logiques déterminent en grande partie le processus de production et d'innovation de l'entreprise. Dans ce cadre, différentes évolutions, ou trajectoires d'innovation, sont concevables. Il semblerait que les services publics marchands en réseau (possédant une infrastructure lourde, mais développant néanmoins des relations de service importantes avec les clients) glisseraient progressivement d'une logique industrielle à une logique de service. Ainsi, à La Poste, les innovations, auparavant dirigées par une logique d'innovation industrielle (recherche de productivité, production de masse), sont progressivement orientées vers une dimension relationnelle, cognitive et « servicielle » propre à la logique de service.

Cette nouvelle logique d'innovation ne contribue pas toutefois à la disparition de la logique industrielle. Dans la mesure où les services publics marchands en réseau, et en particulier La Poste, reposent sur une structure industrielle héritée du passé, une partie des innovations a été et est encore relative à ce système industriel. Ce type d'innovations constitue d'ailleurs encore une forme importante de l'innovation des services publics marchands en réseau. Il concerne notamment le back-office technique avec des combinaisons de techniques matérielles, organisationnelles et informationnelles. Avec l'apparition de la logique de service, ces entreprises s'engagent vers une politique de prestation de « service » au « client ». Dans ce cadre, les trajectoires de type matériel et informationnel deviennent davantage flexibles, et les dimensions cognitives, relationnelles et « servicielles » des trajectoires s'intensifient. L'évolution des logiques d'innovation a également un impact sur la production des missions de service public. En particulier, avec le renforcement de la concurrence, les services publics marchands en réseau se mettent à la recherche de solutions innovantes ayant pour objectif de concilier ces missions étatiques, civiques et sociales avec les contraintes marchandes de l'entreprise.

Nous avons montré que ces changements de logique entraînent également des modifications dans le mode d'organisation de l'innovation. Les services publics marchands en

réseau ont souvent été construits sur le modèle de l'ingénieur. Ce système était relativement bien adapté à la logique industrielle. L'apparition de la logique de service conduit ces entreprises à réviser ce système d'organisation de l'innovation. Cela se traduit notamment par la création de nouvelles entités dédiées à l'innovation et au développement de nouveaux services, ou à l'introduction de procédures plus flexibles et plus interactives, afin de mieux structurer l'organisation de l'innovation autour du service au client.

CONCLUSION GENERALE

La recherche que nous avons effectuée porte sur la nature de l'innovation et les systèmes de production de l'innovation à l'œuvre dans les services publics marchands en réseau. Ce type d'activité induit en effet une première série d'interrogations relatives tout d'abord à la nature et à la création de l'innovation au sein des activités de service (les services innoveront-ils ? de quelle manière ? sous quelles formes ?), qui se double d'une seconde série de questionnements, celle de l'étendue et des possibilités d'innovation dans un environnement public et évolutif.

Au cours de ce travail, nous avons tenté d'établir non seulement l'existence d'un potentiel d'innovation dans les services publics, mais aussi d'examiner l'évolution des formes et des processus d'innovation de ces services au cours du temps. Ceci nous conduit à formuler la thèse suivante : les services publics marchands en réseau glisseraient progressivement d'un modèle d'innovation à caractère essentiellement industriel à un modèle d'innovation intégrant des spécificités de service, dans lequel les aspects cognitifs et « serviciels » prennent de l'importance.

Notre démarche a consisté en premier lieu à analyser les apports de la littérature économique consacrée à l'innovation, en particulier relativement aux activités de services publics, et à identifier la problématique de l'innovation eu égard aux particularités des activités de service public. Ces particularités sont de deux sortes : les activités de service public sont avant tout des activités de service, et d'autre part, ce sont des activités qui possèdent un caractère public.

Le premier résultat de notre recherche est que non seulement les services publics innoveront, mais ils ne se contentent pas d'introduire des technologies acquises auprès de leurs fournisseurs. Etant donné leur nature, ces services investissent dans d'autres formes d'innovations que celles traditionnellement décrites par la littérature. Autrement dit, ces activités donnent lieu à d'autres types d'innovations que les innovations purement technologiques ou les innovations à caractère informationnel, notamment liées aux nouvelles technologies de l'information et de la communication, ou encore les innovations organisationnelles. En outre, la transposition des concepts de l'innovation utilisés et créés dans le cadre des activités industrielles est limitée par la nature particulière des services. La mise en évidence de différentes formes d'innovations dans les services requiert la conception d'un cadre d'analyse mieux adapté à ces activités.

Par ailleurs, en analysant les spécificités des services publics, nous avons examiné la complexité de la notion de service public, inscrite dans le caractère flou et évolutif des missions et dans les influences des différents acteurs prenant part à la réalisation de ce service (jeu du destinataire du service doté de plusieurs identités, possédant différents moyens d'action et obéissant à des logiques de comportement divers ; rôle de l'Etat ; réaction des agents du service public face à la multiplicité des valeurs en présence, etc.). Le caractère public a différentes implications sur le processus d'innovation. Il modifie certaines dimensions du système d'innovation (telles que la question des risques, de la diffusion ou de l'appropriation de l'innovation). Les stratégies d'innovation tiennent compte des choix de la société, des époques (période de partenariat avec l'Etat en matière de politique industrielle), des recommandations de l'Etat et des institutions, des contraintes réglementaires, ainsi que de l'évolution de la « demande sociale ». L'évolution de la société se manifeste sur les services publics par la transformation de la représentation du destinataire du service public (il devient un véritable client muni d'exigence), ainsi que par l'atténuation des frontières entre services publics et privés (banalisation des valeurs de service public, augmentation de la concurrence...). Ces changements influencent le processus d'innovation dans les services publics, et requièrent de plus en plus la conciliation des objectifs de rentabilité et des objectifs civiques.

Afin de rendre compte de la nature et des modalités de l'innovation dans les activités de services publics marchands en réseau, et en particulier à La Poste, nous avons cherché à affiner les instruments d'analyse. L'unité du service est difficile à déterminer dans la mesure

où la prestation de service n'est pas un résultat donné mais un acte ou un processus. Nous avons donc développé une approche de l'innovation à partir de l'entité entreprise, ou de la prestation de service, en essayant de prendre en compte l'ensemble des opérations effectuées pour délivrer cette dernière. Nous avons présenté un modèle d'analyse du produit, que nous avons enrichi, afin de l'adapter à l'étude de l'innovation des services publics. Ce modèle décompose la prestation de service (ou l'activité de l'entreprise) en différentes opérations de traitement, de compétences, et de caractéristiques d'usage de la prestation. Ce modèle a l'avantage de prendre en considération l'ensemble des formes d'innovation spécifiques à la nature des activités de service, sans négliger les innovations relatives aux supports matériels des services. Le modèle de découpage fonctionnel enrichi permet ainsi de rendre compte de la variété des formes et les modalités de l'innovation dans les services publics.

Les services publics sont à l'origine d'innovations de nature différente. En effet, les innovations peuvent être potentiellement de nature « matérielle », informationnelle, méthodologique, relationnelle, organisationnelle et « servicielle ». Ainsi, les innovations des services publics font appel à des innovations contribuant à améliorer les opérations de traitement de la matière, de l'information, de la connaissance ainsi que les opérations organisationnelles d'une prestation de service, mais participent aussi à des innovations comportant une dimension de service et une dimension relationnelle. Par ailleurs, les services publics s'appuient sur différentes modalités de production de l'innovation. Celles-ci reposent principalement sur l'intensification et l'agencement des opérations de traitement d'une prestation de service (tel que l'ajout, la combinaison nouvelle, ou l'hybridation d'opérations de traitement, de caractéristiques de service ou de techniques et de compétences nouvelles), sur l'assemblage de prestations de service ou de produit-service, ainsi que sur des innovations ad hoc et « sur mesure ». Ces modalités se distinguent notamment par les différentes composantes utilisées dans le découpage fonctionnel du service (opérations de traitement, compétences, prestations de service), la manière dont elles sont améliorées ou combinées et le degré de participation du client.

L'un des objectifs de notre thèse était aussi d'identifier l'existence d'innovations plus spécifiques aux services publics à caractère industriel et commercial. A partir de la décomposition fonctionnelle enrichi du service (et notamment des caractéristiques d'usage du service), et en introduisant les registres de grandeur auxquels se réfèrent les acteurs, il a été possible de mettre en évidence une production d'innovations plus spécifiques aux services

publics marchands en réseau. Certaines innovations des services publics portent en effet sur les dimensions publiques, relationnelles, étatiques, civiques ou sociales des prestations de service. Parmi ces innovations, nous pouvons distinguer les innovations mises en place dans l'objectif de réduire l'impact des missions de service public sur le caractère marchand du service, de celles produites en vue d'aider les usagers dans les difficultés qu'ils rencontrent (cognitives, financières, physiques) pour accéder aux prestations de service, mais qui n'ont pas comme objectif d'atténuer le poids que ces prestations représentent d'un point de vue marchand.

Les contraintes de service public (mission de service public, service universel) conduisent ces activités de service à concilier la dimension étatique, civique et sociale des prestations avec les contraintes marchandes, notamment sous l'impératif de réduction des coûts. Or, cette recherche de conciliation, ainsi que les missions civiques et sociales, amènent parfois à mettre en œuvre des solutions innovantes. Nous avons qualifié ces innovations, d'innovations de compromis. Elles ont pour objectif de faciliter l'accès (financier, physique ou cognitif) au service considéré comme fondamental (ou de base ou universel) par les citoyens, tout en essayant de diminuer les coûts et surcoûts liés à la mission publique du service public. Elles consistent, par exemple, en l'institutionnalisation dans les fiches de poste de compétences nouvelles permettant aux agents de délivrer un service de « réparation » auparavant effectué de manière informelle. Dans un contexte de concurrence accrue, ces innovations constituent un enjeu pour la pérennité de l'entreprise. Les autres innovations à caractère civique et social permettent d'améliorer les prestations de service public. Ces innovations peuvent être de nature organisationnelle, relationnelle, informationnelle, etc. Dans la mesure où ces activités de service public évoluent dans un cadre concurrentiel, il serait intéressant de s'interroger de manière plus approfondie sur les possibilités de réutilisation de ces types d'innovations pour le domaine marchand des services publics, autrement dit, d'élargir certaines de ces solutions aux prestations de service ordinaires.

L'étape qui a suivi la mise au point d'un modèle d'analyse permettant d'identifier la nature, les modalités et le caractère plus spécifique de l'innovation à l'œuvre dans les services publics marchands en réseau a consisté en la dynamisation de ce modèle. Cette dernière nous a permis d'affirmer notre thèse, et de la conforter par son application à notre étude de cas : le service public La Poste.

Nous avons rendu compte des différentes logiques d'innovation auxquelles l'entreprise se réfère, et sur lesquelles repose le processus de production et d'innovation de l'entreprise. Ces logiques participent à l'évolution des formes et du système d'innovation de l'entreprise. Dans le cadre de ces logiques, différentes évolutions, ou trajectoires d'innovation, sont possibles. Il arrive parfois qu'une seule des composantes du service domine les autres (configuration unidimensionnelle), mais il est plus fréquent de voir différentes trajectoires génériques coexister au sein d'une même firme soit sans interférer soit en étant complémentaires et indissociables (configuration combinatoire). Nous pouvons également identifier l'évolution du poids relatif d'une composante excluant les autres ou les déterminant (configuration évolutionnaire).

L'analyse des logiques d'innovation et des trajectoires d'innovation à l'œuvre dans les services publics marchands en réseau traduit une tendance essentielle : l'évolution d'une logique industrielle vers une logique de service. Cette tendance s'accompagne de la transformation du modèle d'innovation de ce type d'activité par l'intermédiaire des trajectoires d'innovation. Elle oriente l'activité de l'entreprise, ses nouvelles prestations de service et l'organisation de l'innovation.

Ainsi, la conception de l'innovation, ainsi que les stratégies d'innovation de l'entreprise, évoluent en fonction des logiques auxquelles l'entreprise se réfère, et de l'environnement de l'entreprise. Le service La Poste s'appuyait auparavant essentiellement sur une logique industrielle de production (recherche de productivité, production de masse). Depuis les années 1980, se développe progressivement une logique de service (satisfaire le client, augmenter les prestations sur mesure) qui ne domine toutefois pas encore la logique industrielle. Ces différentes logiques influencent les trajectoires d'innovation.

Ces logiques d'innovation permettent de comprendre l'évolution et l'orientation prise par l'innovation. Dans la mesure où les services publics marchands en réseau, et en particulier La Poste, reposent sur une structure industrielle héritée du passé, une partie des innovations ont été et sont encore relatives à ce système industriel. Ceci explique peut être que les modèles d'analyse issus de la littérature économique de l'innovation et du changement technique identifient relativement bien les innovations techniques attachées aux supports matériels nécessaires à la « production » de ces services. Ces innovations constituent d'ailleurs encore une forme importante de l'innovation des services publics marchands en

réseau. Les innovations propres à la dimension industrielle de l'entreprise se traduisent, relativement au modèle de décomposition fonctionnel, essentiellement par des combinaisons de techniques matérielles, organisationnelles et informationnelles. Ce type d'innovation concerne essentiellement le back-office technique (développement du réseau, système de tri, de transport, etc.).

Avec l'apparition de la logique de service, l'entreprise La Poste, s'est engagée vers une politique de prestations de « service » au « client ». Cette politique requiert l'instauration de la notion de client dans la culture de l'entreprise, auparavant dédiée au service à l'utilisateur. Les relations de La Poste avec les entreprises, se sont aussi développées notamment sous la pression de la concurrence. Dans ce cadre, les trajectoires de type matériel deviennent progressivement plus flexibles, et la dimension informationnelle incorpore davantage d'applications dirigées vers le client et vers le service au client en front-office. Enfin, le poids de la composante relationnelle des trajectoires (innovations concernant la fidélisation, l'accueil, l'aide) et de la composante « servicielle » (développement du conseil, de métiers de commerciaux, du marketing, mobilisation directe de compétence) s'intensifie au sein des trajectoires d'innovation de l'entreprise.

Nous avons remarqué que cette analyse des trajectoires d'innovation peut être affinée, en fonction du type de prestations de l'entreprise considérée. En effet, le changement de logique n'entraîne pas les mêmes transformations selon le type de prestations de service. Par exemple, dans le cas de La Poste, les prestations standardisées, souvent produites et délivrées en masse, combinent des innovations de nature principalement matérielle, organisationnelle et informationnelle, alors que les prestations de service spécialisées, éventuellement sur mesure, s'appuient surtout sur la combinaison d'innovations relationnelles, organisationnelles, informationnelles et de service. La logique de service tend à accentuer le poids des innovations informationnelles des prestations standardisées notamment en vue de renforcer l'information du client. Elle influence aussi la constitution d'une offre de nouveau service informationnel. Dans les deux autres types de prestations, ce sont essentiellement la dimension relationnelle et la dimension « servicielle » qui se développent.

L'évolution du modèle d'innovation se traduit aussi par des changements concomitants dans le mode d'organisation du processus d'innovation engagé par l'entreprise. Les services publics marchands en réseau, ont souvent été construits sur le modèle de

l'ingénieur. Par conséquent, une partie du système d'innovation de ces entreprises a souvent été basée sur une structure d'innovation proche de celles des activités industrielles. Or, cette seule structure ne peut suffire à la production de l'innovation, et notamment à l'intégration des nouveaux concepts de prestations de service au cours du temps. Ces services publics, et notamment l'entreprise La Poste, font donc progressivement évoluer leurs systèmes d'innovation vers des formes d'organisation de l'innovation adaptées à la logique de service. En particulier, les formules existantes sont progressivement rendues plus interactives avec le processus de prestation des services. L'organisation de l'innovation évolue progressivement d'un modèle d'innovation de l'ingénieur, c'est-à-dire essentiellement basé sur les techniques et technologies de nature matérielle et informationnelle à un système structuré progressivement autour du service au client.

L'évolution des logiques d'innovation a également un impact sur la gestion des missions de service public. En particulier, on peut remarquer que dans la logique industrielle, le modèle d'innovation des services publics à caractère industriel et commercial était en adéquation avec la culture de l'entreprise et les missions de service public. Ces missions consistaient principalement en la desserte de la prestation de service sur l'ensemble du territoire de façon égalitaire. La situation de quasi-monopole de ces entreprises et le fait que le développement de ces activités s'effectuait sous le règne de la technologie garantissait le caractère soutenable du modèle. Avec la logique de service, et l'évolution des missions de service public vers la recherche de davantage de cohésion sociale au niveau des bureaux (accès cognitif, aide accueil), les services publics marchands en réseau se mettent en quête de solutions pour améliorer ces missions et les concilier avec les contraintes marchandes. Par exemple, La Poste favorise les initiatives locales notamment en matière de partenariat local et de contribution des communes au maintien du réseau. Notre recherche a ainsi montré l'importance de l'innovation dans la cohabitation des différentes finalités des prestations (notamment civiques, marchandes, industrielles).

Ainsi, le modèle d'innovation se modifie. La logique industrielle et la logique de service cohabitent, et la transformation des missions de service civique n'est pas encore aboutie. Il serait intéressant de poursuivre dans le temps l'étude du modèle d'innovation des services publics marchands en réseau, et notamment celui de La Poste, afin d'observer si cette évolution finira par s'orienter vers la seule logique de service, ou si elle se poursuivra encore autrement, par exemple en incluant de nouvelles logiques. Nous pourrions en particulier

approfondir cette recherche par l'étude des impacts de l'innovation sur la gestion de ces tensions.

Par ailleurs, l'évolution de La Poste (de son réseau, l'extension de ses activités) est attachée aux décisions qui sont prises lors des contrats de Plan. L'élargissement des services financiers de La Poste vers les crédits immobiliers sans épargne préalable a été décrété. Ces changements institutionnels vont-ils contribuer à développer le potentiel d'innovation des prestations financières ? La mission d'aménagement du territoire du réseau de service public est aussi examinée au sein du nouveau contrat de plan entre l'Etat et La Poste. Il s'agit de réorganiser le réseau des bureaux de poste en adaptant la présence postale à la démographie (création de zones de vie postales), et d'élaborer des solutions alternatives à la fermeture des bureaux de poste non rentables (par exemple, faire contribuer les communes et les commerçants au maintien de la présence postale, développer les « Points Poste » dans les supérettes, augmenter le nombre d'Agences Postales Communales, créer de nouvelles formes de gestion des petits bureaux). L'avenir du réseau postal (et notamment sa rentabilité et la diminution de ses coûts) dépend en partie de ces engagements. La libéralisation du courrier devrait être totale en 2009. On peut s'interroger sur la future évolution des missions de service public ainsi que sur le rôle que l'innovation jouera encore dans la conciliation de ces principes civiques avec les contraintes marchandes.

ANNEXE

LISTE DES ENTRETIENS ENREGISTRES ET RETRANSCRIS

Service de Recherche Technique de La Poste :

BEAUFRETON L. : pôle « systèmes de tri », responsable « étude et réalisation »

GILLOUX M. : directeur du pôle « identification et Lectures des Adresses

LASKAR D. : pôle « Qualité, Méthodes et valorisation », responsable « propriété intellectuelle »

MARCENAC G. : directeur pôle « Solutions Clients et Paiements

ZANATTA A. : directeur pôle « Qualité, Méthodes et valorisation »

MERCIOL F. : « Solutions Clients et Paiements », chef de projet Paiement électronique, Cryptographie

(Entretien collectif non enregistré regroupant Coffinières R., Dessertaine A. (directeur du SRTP), AUVRAY P. (directeur pôle « Systèmes de tri ») GILLOUX M. ZANATTA A.)

DDNS/DIDES/ filiales « électroniques »

ARNAUD O. : Post@xess direction technique et projet

COSSON M. : DIDES, direction de la stratégie et du développement, directrice du département « marketing stratégique et innovation »

JAUNAS D. : Mailev@:

SAUTEREAU C. : directeur général de Post@xess

SEN I. : DDNS, directrice de la stratégie et de la veille

MARTIN I. : DDNS, marketing dans le domaine des nouvelles technologies

LEFEBVRE M. : courrier électronique

ARTAUD D. : DDNS, porte-monnaie électronique

Direction de la Stratégie et de la Planification :

ROSSELLINI B. : responsable du service « planification stratégique »

DOUMAS M. : service de veille, responsable évaluation, recherche

BARRIERE N. : Mission de la recherche

Direction du réseau grand public :

DEMARRET M. : animateur grand public (Lille)

MARICAU B. : service design, architecture packaging

CORBILLE G. : direction de l'organisation de l'informatique et de la qualité, département « systèmes d'information », « Infrastructure technique, informatique et automate »
LAILHEUGHE E. : direction stratégie de la distribution, marketing général

Direction des clientèles financières :

DUBOIS M. : déploiement du projet SIROCCO
GABAR A. : assistante de communication (Lille)
GABRIEL A. : pôle « qualité, contrôle interne »
GOBIN S. : projet Bagoo
LAMBERT A. : direction de l'exploitation des services financiers, réseau assistance à maîtrise d'ouvrage, direction « finance, projet et performance »
THIBAUT M.-J. : direction communication qualité
VALENTIN M. : DFI, contrôle de gestion

Direction du Courrier :

TERRASSE X. : Directeur de l'intégration des technologies du courrier
FAURE F. : responsable communication (Lille)
HORTOS J.-M. : Département « marketing courrier »
HARDY C. : direction de l'ingénierie de la production courrier, mission clef électronique
LISSAK M. : structure d'intégration des services

SNTP :

DI MAGGIO A. : direction des timbres-poste

Direction colis/ filiales colis :

SIMON D. : directeur commercial courrier et colis
VAN KERREBROUCK X. : Chef des Ventes Colis
FAYON D. : directeur marketing Coliposte
FAGARD D. : « ingénieur organisation métier », Coliposte

AVIP/Direction de la qualité globale :

COLAS R. : poste qualité
GUICHARD M.-P. : chef de projet

Direction du Service Public de l'Aménagement du territoire

GUERIN P. : responsable de l'aménagement du territoire et du développement local

BIBLIOGRAPHIE

ABERNATHY W., UTTERBACK J., 1978, « Patterns of Industrial Innovation », *Technology Review*, 80, Juin-Juillet, p. 41-47.

AKERLOF G., 1970, « The market for « lemons » : quality uncertainty and the market mechanism », *Quarterly Journal of Economics*, Vol. 84, p. 488-500.

AMENDOLA M., GAFFARD J.-L., 1988, *La dynamique économique de l'innovation*, Economica.

AOKI M., 1991, *Economie japonaise, information, motivations et marchandage*, Paris, Economica, traduction française de *Information, incentives and bargaining in the Japanese economy*, Cambridge University Press, New York, 1988.

ARROW K., 1962, « The economic Implications of Learning by Doing », *Review of Economic studies*, vol. 29, n°80, p. 155-173.

ARTHUR W. B., 1988, « Self-Reinforcing mechanisms in economics », in Anderson P., Arrow K., et Pines D., eds., *The economy as an Evolving Complex, System*, Addison-Wesley.

AUBY J.-B., 1993, « Innovation, légalité et management public », *Politique et Management public*, Vol. 11, n°4, décembre, p. 147-157.

AUJAC H., 1966, « Le passage de l'invention à la production industrielle », *Revue d'Economie Politique*, mai-juin, n°3, p. 466-519.

BANCEL CHARENSOL L., JOUGLEUX M., 1997, « Un modèle d'analyse des systèmes de production dans les services », *Revue française de gestion*, n°113, p. 71-81.

BARCET A., BONAMY J., 1994, « Qualité et qualification des services », dans *Relations de service, marchés de services*, sous la direction de J. De Bandt et J. Gadrey, CNRS éditions, coll. Recherche et entreprise.

BARCET A., BONAMY J., 2000, « L'innovation de service, conditions macro-économiques », Conférence internationale, « *Economie et Socio-économie des services* », Ateliers 2, « services et Innovation », Lille-Roubaix, 22-23 juin.

BARCET A., BONAMY J., 2002, « L'innovation de service : conditions macro-économiques », dans DJELLAL F., GALLOUJ F., *Nouvelle économie des services et innovation*, éd. L'Harmattan, coll. Economie et Innovation.

BARCET A., BONAMY J., MAYERE A., 1987, *Modernisation et innovation dans les services aux entreprises*, Commissariat général du Plan, octobre.

- BARILARI A., 1994, *La modernisation de l'administration*, coll. Systèmes, éd. LGDJ, Paris.
- BARRAS R., 1986, « Towards a Theory of Innovation in Services », *Research Policy*, 15, p. 161-173.
- BARRAS R., SWANN J., 1985, *The Adoption and Impact of Information Technology in the UK Local Government*, Rapport de recherche, Technical Change Center, Londres.
- BARREAU J., 1997, *La réforme des PTT. Quel avenir pour le service public ?*, Paris, Editions La Découverte.
- BARREAU J., 1999, *Gérer le travail*, PUR, Rennes.
- BARREAU J., 2000, « Les services publics français et l'innovation sociale », Conférence internationale, « *Economie et Socio-économie des services* », Ateliers 2, « services et Innovation », Lille-Roubaix, 22-23 juin.
- BAUMOL W. J., PANZAR J. C., WILLIG R. D., 1982, *Contestable Markets and the Theory of Industry Structure*, Rev ed. San Diego, Harcourt Brace Jovanovich, New York.
- BELLEFLAMME C. HOUARD J. MICHAUX B. RUYSSSEN O., 1986, *Innovation and Research and Developpement Process Analysis in Service Activities*, IRES, rapport FAST-CEE, août.
- BENARD J., 1985, *Economie publique*, éd. Economica.
- BENARD J., CATIN M., 1998, (sous la direction de) *Les conditions économiques du changement technologique*, collection Emploi, Industrie et Territoire, L'Harmattan.
- BENASSI S., DE LA BROISE P., FICHEZ E., LAMARCHE T., VANRUYMBECKE S., 2001, *Cyberposte, Etude de l'intégration et des usages d'Internet dans l'offre de services aux clients de La Poste*, DSePDI, coll. De la Mission de la Recherche de La Poste, février.
- BENDANA M., CLEDY J.-L., FRANTZ R. MATOKO P., 2000, *Offre Internet de La Poste, positionnement des canaux de distribution et organisation du travail* (synthèse), DSePDI, coll. De la Mission de la Recherche de La Poste, Novembre.
- BOLTANSKI L., THEVENOT L., 1991, *De la justification « les économies de la grandeur »*, éd. Gallimard.
- BRENAC E., 1997, « Les télécommunications : l'utilisateur aux abonnés absents », dans *Quelle modernisation pour des services publics ? Les usagers au cœur de la réforme*, sous la direction de P. Warin, coll. Recherches, éd. La Découverte, p. 33-59.
- BRESSAND A., NICOLAÏDIS K., 1988, « Les services au cœur de l'économie relationnelle », *Revue d'économie Industrielle*, n°43, 1^{er} trimestre, p. 141-163.
- BRETON A., WINTROBE R., 1982, *The Logic of Bureaucratic Conduct*, Cambridge University Press.

BROWER G. D., EHRLICH I., 1987, « Deterrence and Enforcement of Laws, On the Issue of Causality in the Economic Model of Crime and Law Enforcement : Some Theoretical Considerations and Experimental Evidence », *American Economic Review*, may, p. 99-106.

BRUCH V., 2003, *La production de services n'existe que différenciée. Au regard des modes d'information et de communication mobilisés. Les cas de La Poste et de France Télécom*, Thèse de doctorat, LATTS, 5 mars.

BUCHANAN J. M., 1965, « An Economic Theory of Clubs », *Economica*, n°32, p. 1-14.

BUI C., GEFFROY Y., 1994, *La productivité globale dans les services publics. Mesurer pour décider*, Centre d'étude des Revenus et des Coûts, éd. La Documentation française.

CAILLE N., GIBERT P., 1993, « Projet de service et innovation », *Revue française des Affaires sociales*, vol.47, n°3, p. 219-226.

CALLON M., LAREDO P., RABEHA V., 1997, « Que signifie innover dans les services? Une triple rupture avec le modèle de l'innovation industrielle », *La Recherche*, n°295, p.34-36.

CANNAC Y., DOMENACH N., 1993, « La modernisation des services publics : la « dimension service » comme levier du changement », *Politique et management public*, vol. 11, n°3, septembre, p. 141-147.

CARTIER M., 2003, *Les facteurs et leurs tournées, un service public au quotidien*, éd. La découverte.

CLARK K., HENDERSON R., 1990, « Architectural Innovation : The Reconfiguration of Existing Product, Technologies and the Failure of Established Firms », *Administrative Science Quarterly*, vol. 35, n°1, p. 9-30.

CLERGEAU DE MASCUREAU C., 1995, « Quelles entraves organisationnelles et institutionnelles à l'innovation dans les organisations bureaucratiques publiques ? », *Politique et Management public*, juin, cahier 2, vol. 13, n°2, p. 141-171.

COUTROT T., 1996, « Gestion de l'emploi et organisation du travail dans les entreprises innovantes : une approche statistique des pratiques d'établissements », *Travail et emploi*, n°64, p. 79-87.

CREW M. A., KLEINDORFER P. R., 1991, « Rowland Hill's contribution as an economist », in *Competition and innovation in postal services*, by Crew M. A., Kleindorfer P.R. eds., Kluwer Academic Publishers, Boston, p. 17-31.

CROZIER M., 1963, *Le Phénomène bureaucratique*, Seuil, Paris.

DALPE R., DE BRESSON C. 1989, « Le secteur public comme premier utilisateur d'innovations », *L'Actualité Economique, Revue d'analyse économique*, vol. 65, n°1, mars, p. 53-70.

DAVID A., 1997, « RATP : la métamorphose ? Pilotage du changement et innovation dans l'entreprise publique », *Cahiers lillois d'Economie et de Sociologie*, n°29, 1^{er} semestre, p. 23-37.

DE BANDT J., FORAY D., 1991, « Concurrence des paradigmes et nouvelles dimensions de l'évaluation », *L'évaluation économique de la recherche et du changement technique*, sous la direction de J. De Bandt et D. Foray, éd. du CNRS, Groupe de recherche en économie industrielle CNRS, Paris.

DE BANDT J., GADREY J. (Eds.), 1994, *Relations de service, marchés de services*, CNRS éditions, coll. Recherche et entreprise.

DE FOUCAULD J.-B., 1995, « Avant propos », *Les réseaux de service public dans le monde. Organisation-Régulation-Concurrence*, sous la direction de M. Walrave, Commissariat général du Plan, coll. Rapports officiels, eds. ESKA.

DE GOUVELLO C., 1995, « Péréquation des coûts spatiaux des services publics en réseaux et incitation à la maîtrise des usages concurrentiels. Perspectives d'innovation pour le Régime d'Electrification Rurale français », *Revue d'Economie Régionale et Urbaine*, n°5, p. 947-970.

DE LA BURGADE E., 2003, « Conception de nouveaux services dans une entreprise publique : le développement du Prêt-a-Poster et de sa personnalisation illustrent-ils une réinvention de l'action publique ? *L'action publique au travail* Luc Deroche et G. Jeannot, éd. Octarès.

DELAUNAY J.-C., GADREY J., 1987, *Les enjeux de la société de service*, Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques.

DENOIX DE SAINT MARC R., 1996, *Le service public*, rapport au premier ministre, mission présidée par R. Denoix de Saint Marc, coll rapports officiels, éd. La Documentation Française.

DE QUATREBARBES B., 1996, *Usager ou client ? Marketing et qualité dans les services publics*, Les éditions d'organisation, coll. Service public de la mission au métier.

DICKEL S., 1997a, « La décentralisation face à la crise des modes d'organisation et d'allocation des ressources d'une entreprise publique s'ouvrant à la concurrence : le cas de France Télécom », *Cahier Lillois d'Economie et de Sociologie*, n°29, p. 55-69.

DICKEL S., 1997b, Décentralisation et contractualisation dans un service public de télécommunications, p.191-204, *Vème journées IFRESI*, 20, 21 mars.

DJELLAL F., GALLOUJ F., 1998, « Innovation in services : the results of a postal survey », projet SI4S, programme TSER, Commission européenne, université de Lille-IFRESI, juillet.

DJELLAL F., GALLOUJ F., 2000, « Le casse-tête » de la mesure de l'innovation dans les services : enquête sur les enquêtes », *Revue d'économie industrielle*, n°93, 4^e trimestre, p. 7-28.

DJELLAL F., GALLOUJ C., GALLOUJ F., GALLOUJ K., mars 2004 (à paraître), *L'hôpital innovateur. De l'innovation médicale à l'innovation de service*, éd. Masson, Paris.

DOSI G., 1982, « Technological Paradigms and Technological Trajectories : A Suggested Interpretation of the Determinants and Directions of Technological Change », *Research Policy*, 11, p. 147-162.

DUPUY F., THOENIG J. C., 1983, *Sociologie de l'administration française*, Armand Colin, coll. U, Paris.

DUPUY F., THOENIG J. C., 1985, *L'administration en miettes*, coll. L'espace du politique, Paris, Fayard.

EIGLIER P., LANGEARD E., 1987, *Servuction : le marketing des services*, coll. Stratégie et management, éd. Ediscience International, Paris.

EIGLIER P., LANGEARD E., 1994, « Relation de service et marketing », *Relations de service, marchés de services*, sous la direction de J. DeBandt et J. Gadrey, CNRS éditions, coll. Recherche et entreprise, p. 85-100.

FIXARI D., NOBRE DE MORAIS A.-P., PALLEZ F., 1997, *Fonction Publique : moderniser sans détruire*, Education permanente n°130, « De l'usager au client : une approche des transformations du travail ».

FORAY D., 1994, « Les nouveaux paradigmes de l'apprentissage technologique », *Revue d'économie Industrielle*, n°69, 3ème trimestre, p. 93-104.

FORAY D., 2000, *L'économie de la connaissance*, Repères éd. La Découverte.

FUCHS V., 1968, *The Service Economy*, NBER-Columbia University Press, New-York.

GADREY J., 1991, « Le service n'est pas un produit : quelques implications pour l'analyse économique et pour la gestion », *Politiques et Management Public*, vol. 9, n°1, mars, p. 1-24.

GADREY J., 1994a, « Relations, contrats et conventions de service » dans *Relation de service, marchés de services*, sous la direction de J. De Bandt et J. Gadrey, coll. Recherche et entreprise, CNRS édition, p. 123-152.

GADREY J., 1994b, « Les relations de service et l'analyse du travail des agents », *Sociologie du travail*, n°3, p. 381-389.

GADREY J., 1996a, *L'économie des services*, coll. Repères, éd. La découverte.

GADREY J., 1996b, *Services : la productivité en question*, Desclée de Brouwer, coll. Sociologie économique

GADREY J. 1996c, *Notes sur les mondes de production*, miméo, univ-lille1, février.

GADREY J., 1997, « Le « service universel » : pourquoi ce débat en France et en Europe, aujourd'hui ? », p. 97-108, *Vème journées IFRESI, vol 3, services publics, services aux personnes : métiers, performance, territoires*. 20, 21 mars.

GADREY J., GALLOUJ F., GHILLEBAERT E., 1996, avec la collaboration de D. Duplaa, C. Gallouj, *La Poste : Mondes de production, Types de produits, Contribution à la cohésion sociale*, Rapport de recherche pour la Direction de la Stratégie de La Poste, octobre.

GADREY J., GALLOUJ F., GHILLEBAERT E., 1997, « Analyser les prestations de cohésion sociale « hors-cadre » des services publics et leur coût : le cas des relations de guichet de La Poste », *Politiques et Management*, vol. 15, n°4, p. 119-144.

GALLOUJ C., 1997, « Asymmetry of information and the service relationship :selection and evaluation of the service provider », *International Journal of Service Industry Management*, Vol. 8, n°1, p.42-64.

GALLOUJ F., 1991, « Les formes de l'innovation dans les services de conseil », *Revue d'économie industrielle*, n°57, p. 25-45.

GALLOUJ F., 1994, *Economie de l'innovation dans les services*, l'Harmattan, Logiques Economiques.

GALLOUJ F., 1997, *Vers une théorie de l'innovation dans les services*, avec la collaboration de F. Djellal et C. Gallouj, recherche effectuée pour le Commissariat Général du Plan, décision d'aide n°18/1995, juillet.

GALLOUJ F., 1999, « Les trajectoires de l'innovation dans les services : vers un enrichissement des taxonomies évolutionnistes », *Economies et Sociétés*, Série Economie et Gestion des Services, EGS, n°1, mai, p. 143-169.

GLACHANT J.-M., 1994, *Le marché et le hors-marché, une analyse économique des entreprises publiques françaises*, publications de la Sorbonne, économie.

GOFFMAN E., 1968, *Asiles*, Les éditions de Minuit, Paris.

GREMION C., « conclusion : crise des moyens ou crise des fins ?quelques enseignements d'un séminaire » dans GREMION C., FRAISSE R. (dir. Publ.), 1996, *Le service public en recherche. Quelle modernisation ?* La Documentation Française.

GUIBERT R., 1956, *Service public et productivité*, Société d'édition d'enseignement supérieur.

HAMDOUCH A., SAMUELIDES E., 2001, « Nature et dynamique de l'innovation dans les services », *Economies et Sociétés*, Série « Economie et Gestion des Services », EGS n°3, juin, p. 975-994.

HAMDOUCH A., SAMUELIDES E., 2002, « Innovation, concurrence et stratégies d'attraction de la demande dans les secteurs de services liés aux NTIC », dans DJELLAL F., GALLOUJ F., *Nouvelle économie des services et innovation*, éd. L'Harmattan, coll. Economie et Innovation.

HANUSHEK E., 1971, « Teacher Characteristics and Gains in Student Achievement : Estimation Using Micro Data », *American Economic Review*, vol. 61, n°2, mai, p. 280-288.

HATCHUEL A., 1995, « Les paradoxes du management public » dans *Le service public ? La voie moderne*, colloque de Cerisy, éd. L'Harmattan, coll. Logiques sociales.

HATCHUEL A., PALLEZ F., 1997, « Service public : la subversion par les nouveaux produits », *Revue française de Gestion*, p. 84-94.

HENRY C., 1997, « Concurrence et services publics dans l'Union européenne », *Revue de l'énergie* n°486, mars-avril, n°spécial « Service public et secteur de l'énergie : problématique, enjeux et politiques » PUF, Coll. « Economie », Paris, p. 187-198.

HILL P., 1977, « On goods and services », *The Review of Income and Wealth*, 4, décembre, p. 315-338.

HILL P., 1997, « Tangibles, intangibles and services: a new taxonomy for the classification of output », CSLS Conference on Service Center Productivity and the Productivity Paradox, avril.

HIRSCHMAN A., 1970, *Exit, Voice and Loyalty*, responses to decline in firms, organizations and states, Harvard university press, (Editions Ouvrières, 1972).

HLAVACEK P., CHAFFARD L., DISARBOIS M., 1997, *La recherche à La Poste et dans ses filiales*, contrôle général, La Poste, octobre.

HOCHSCHILD A. 1983, *The Management Heart. Commercialisation of Human Feelings*, Berkeley, University of California Press.

HOLMSTROM B., 1985, « The provision of services in a market economy », in Inman (Ed.), *Managing the Service Economy*, Cambridge University Press, Cambridge.

HORN F., 2000, *L'économie du logiciel, de l'économie du logiciel à la socio-économie des « mondes de production » des logiciels*, thèse de Doctorat, Université de Lille 1, décembre.

HORN F., 2003, « Les motivations pour contribuer au développement de logiciels libres », colloque interdisciplinaire *La représentation de l'acteur au travail*, IFRESI-CLERSE, Villeneuve d'Ascq, 20 et 21 novembre.

KLINE S., ROSENBERG N., 1986, An Overview of Innovation, in LANDAU R., ROSENBERG N., eds., p. 275-305.

LAKSHMANAN T. R., 1987, *Technological and institutional Innovation in the Service Sector*, Colloque « recherche et développement, changement industriel et politique économique », Université de Karlstad, Suède, Juin.

LAPERCHE B., 2001, *Propriété industrielle et innovation, La nouvelle économie fausse-t-elle l'enjeu ?* éd. L'Harmattan, coll. Economie et Innovation.

LAUFER R., 1995, *Sur ce qu'il y a de nouveau en management public*, dans *Le service public, la voie moderne*, dir. par DESJEUX D., PEQUIGNOT B., colloque de Cerisy, collection « logiques sociales », éd. L'Harmattan.

LE DUFF R., PAPILLON J.-C., 1988, *Gestion publique*, Vuibert, Gestion.

LEGRAND A., 1995, « Pour un réexamen des pratiques du service public, le Projet social de la caisse primaire de Paris », *Revue française des Affaires sociales*, octobre-décembre 1995, p. 179-188.

LEVEQUE F., 1998, *Economie de la réglementation*, coll. Repères n°238, éd. La découverte.

LINOTTE D., ROMI R., MESTRE A., 1995, *Services publics et droit public économique*, troisième édition, éd. librairie de la cour de cassation LITEC.

LOP, 1949, *Essai sur la notion de service public en droit administratif français*, thèse, université de Grenoble.

LUNDVALL B.-A., 1986, Product Innovation and User-Producer Interaction, *Industrial Development Research Series*, n° 31, Aalborg University Press.

LUNDVALL B. A., 1988, « Innovation as an interactive process : from user producer interaction to the national system of innovation » in DOSI et al. (édité par), *Technical change and economic theory*, London and New York, Pinter Publishers, p. 349-369.

MACHLUP F., 1961, « L'offre d'inventeurs et d'inventions », *Economie Appliquée*, p. 225-296.

MAS F., 1990, *Gestion privée pour services publics*, Manager l'Administration, Interéditions.

MATHEU M., STOFFAËS C., 1995, *Les réseaux de service public dans le monde. Organisation-Régulation-Concurrence*, sous la direction de M. Walrave, Commissariat général du Plan, coll. Rapports officiels, eds. ESKA.

MENARD C., 1995, « La nature de l'innovation organisationnelle, éléments de réflexion », *Revue d'économie industrielle*, n°hors série « Economie industrielle: développements récents », p. 173-192.

MERTON R. K., 1949, *Social Theory and Social structure*, The Press of Glencoe.

METCALFE J. S., REEVE N., 1991, « Les taxonomies technologiques » dans *L'Evaluation Economique de la Recherche et du Changement Technique*, sous la direction de J. De Bandt et D. Foray, Groupe de recherche en économie industrielle, éd. CNRS, Paris.

METCALFE J.S., SAVIOTTI P.P., 1984, « A theoretical approach to the construction of technological output indicators », *Research Policy*, 13, p. 141-151.

MEUNIER B., 1992, *Le management du non-marchand*, coll. Economie Contemporaine, éd. Economica.

MILLS P. K., 1986, *Managing Service Industries : Organizational Practices in a Post Industrial Economy*, Ballinger.).

MINTZBERG H., 1982, *Structure et dynamique des organisations*, Les éditions d'Organisation.

MOATTY F., 1995, « Public, privé : la diversité des critères d'accès à l'informatique », *Revue Française des Affaires Sociales*, n°1, janvier-mars, p. 69-87.

MOURET B., 1994, « Flexibilité et changement à La Poste. De la modernisation au développement social », *Politiques et Management public*, Vol. 12, n°3, septembre, p. 143-158.

NELSON R., WINTER S., 1982, *An Evolutionary Theory of Economic Change*, The Belknap Press.

NORA, 1967, *Rapport sur les entreprises publiques*. Groupe de travail interministériel sur les entreprises publiques, avril.

PALLEZ F., 1995, « Création de produit et modernisation du service public », dans *Le service public : la voie moderne*, colloque de Cerisy, coll Logiques sociales », éd L'Harmattan, Paris

PAULRE B., 1997, « L'apport de l'évolutionnisme contemporain à l'analyse économique de l'innovation », *Economie Appliquée*, vol. 50, n°3, p. 237-281.

PAVITT K., 1984, « Sectoral Patterns of Technical Change : Towards a Taxonomy and a Theory », *Research Policy*, vol. 13, p. 343-373.

PERELMAN S., PESTIEAU P., 1994, « A Comparative Performance Study of Postal Services : A Productive Efficiency Approach », *Annales d'économie et de statistique*, n°33, p. 187-202.

PERRIN J., 1991, « Analyse et évaluation des processus de production des techniques à partir des activités de conception », dans *L'évaluation économique de la recherche et du changement technique*, sous la direction de J. De Bandt et D. Foray, éd. du CNRS, Paris.

PHELPS C., 1995, *Les fondements de l'économie de la santé*, Editions Publi Union (éd. Originale : Phelps C., 1992, *Health Economics*, Harper-Collins Publishers Inc, New York).

PIAM S., 1997, « Construction européenne et service public : pour une clarification du débat » p. 215-223, *Vème journées IFRESI, vol 3, services publics, services aux personnes : métiers, performance, territoires*. 20, 21 mars.

PIOTET F. 2002, « Conseiller financier à la poste, Métier, emploi, fonction ou grade ? La révolution des métiers », PUF, Coll. lien social, p. 148.

QUIN C., 1997, « Assujéti, client ou partenaire : que devient l'utilisateur du service public ? » in *Quelle modernisation des services publics Les usager au cœur de la réforme*, sous la direction de P. Warin, coll Recherches, éd. La Découverte, p333-349.

RACHLINE F., 1996, *Services publics Economie de marché*, la bibliothèque du citoyen, Presses de la Fondation nationale des sciences politiques.

REBOUD L., 1997, « Introduction », dans *La relation de service au cœur de l'analyse économique*, sous la direction de L. Reboud, coll. Logiques sociales, éd. L'Harmattan.

ROSENBERG N., 1982, *Inside the black box : technology and Economics*, Cambridge, Cambridge University Press.

SALAI R., STORPER M., 1993, *Les mondes de production*, Paris, édition de l'Ecole des hautes études en sciences sociales.

SAUSSOIS J.-M., 2000, Négociation européenne autour du service universel: le résidu ultime, in BERTHOUD A., SERVERIN E.(eds), *La production des normes entre Etat et société civile, les figures de l'institution et de la norme entre Etats et sociétés civiles*, p 135-151, éd L'Harmattan.

SAY J.-B., 1972, *Traité d'économie politique*, Paris, Calman-Lévy.

SCHERER F. M., 1982, « Interindustry Technology Flows in the United States », *Research Policy*, vol. 11, n°4, p. 227-246.

SERRIS J., 1999, « La politique de l'Etat en matière d'innovation », *L'innovation dans les services. Une invitation à l'insurrection intellectuelle*, Economica, pp. 81-86.

SOETE L., MIOZZO M., 1990, *Trade and Development in Services: a Technological Perspective*, mimeo, MERIT, Pays-Bas.

STANBACK T., 1980, *Understanding the Service Economy*, Johns Hopkins University Press, Baltimore.

STROBEL P., 1994, « Service public et relation de service: de l'utilisateur au citoyen », *Relations de service, marchés de services*, sous la direction de J. De Bandt et J. Gadrey, CNRS éditions, coll. Recherche et entreprise, p. 43-62.

TEISSIER C., 1997, *La Poste : logique commerciale, logique de service public, la greffe culturelle*, éd. L'Harmattan, coll. Logiques sociales.

TRINH S., WIEVIORKA M., 1989, *Le modèle EDF*, Paris, éd. La Découverte.

TULKENS H., 1986, « La performance productive d'un service public : définitions, méthodes de mesure et application à la Régie des Postes en Belgique », *L'actualité économique, Revue d'analyse économique*, vol. 62, n°2, p. 306-335.

VALLEMONT S., 1996, « La modernisation de l'Etat, les leçons d'une expérience », *Revue française des affaires sociales*, 50 année, janvier-mars, n°1, p. 129-140.

WARIN P., 1997, *Quelle modernisation des services publics ? Les usagers au cœur des réformes*, ouvrage collectif, coll. Recherches, éd La découverte.

WEBER M., 1971, *Economie et société*, Paris, Plon, traduction de *Wirtschaft und Gesellschaft*, Tübingen, Mohr, (1956), et de *Rechtssoziologie*, Neuwied am Rhein, Luchterhand, (1967).

WEINSTEIN O., 1988, « Production et circulation des connaissances scientifiques et technologiques : la recherche-développement comme activité économique spécifique », dans F. Moulaert, *La production des services et sa géographie*, université de Lille I, numéro spécial de la revue *Cahier d'Economie et de Sociologie*.

WELLER J. M., 1998, « La modernisation des services publics par l'utilisateur : une revue de la littérature (1986-1996) », *Sociologie du travail*, n°3, p. 365-392.

ZARIFIAN P., GADREY J., 2002, *L'émergence d'un modèle de service : enjeux et réalités*, coll. « entreprises et Carrières » éd. Liaisons.

ZIMMERMANN J.-B., 1995, « Le concept de grappes technologiques », *Revue économique*, n°5, septembre, p. 1263-1295.

Documents de La Poste :

Dossier « Le service postal », *Réalités industrielles*, Annales des Mines, éd. ESKA, 1995

Dossier « Transposition de la directive », Document de référence, janvier 2000, La Poste, DSeP-DI.

La Poste, Les e-services du groupe La Poste, DDNS, Service communication

La Poste, Rapport annuel 1999

La Poste, Rapport annuel 2002

La Poste, 14th international Conference on Postal Automation, 2001, 28 may-31 may.

DUC M., NOUROUDINE A., 1998, *Les changements entre stratégies et Activités de travail*, Le centre financier de Paris-Ile de France, DSePDI, coll. De la Mission de la Recherche de La Poste, avril.

« La Poste SOFI et la gestion des paradoxes » ; « Les voix du changement » SOFI, documents VHS, 52 mn, réalisés par Guy Lambert, L. Ritzenthaler.

LISTE DES TABLEAUX

Tableau 1 : Une taxonomie technologique sectorielle des services : déterminants, directions et caractéristiques.....	42
Tableau 2 : Taxonomie des trajectoires technologiques et institutionnelles dans les services.....	46
Tableau 3 : Les étapes du modèle gestionnaire et du modèle politique de pilotage du changement.....	66
Tableau 4 : Configuration organisationnelle et type de décentralisation.....	69
Tableau 5 : Classification économique des services publics.....	102
Tableau 6 : Typologie simple des organisations non-marchandes.....	103
Tableau 7 : La diversité des identités du consommateur et des institutions.....	119
Tableau 8 : Synthétique des conséquences du caractère serviciel et du caractère public des services publics sur la problématique de l'innovation.....	128
Tableau 9 : Typologie des caractéristiques externes des services et services publics.....	154
Tableau 10 : Types d'accès, origines des demandes et formes principales d'innovations associées.....	216
Tableau 11 : Exemples des différentes innovations « de compromis » en fonction du type d'accès.....	223
Tableau 12 : La variété des trajectoires d'innovation dans les services.....	234
Tableau 13 : Les mondes de production de services.....	238
Tableau 14 : Nature de l'innovation en fonction de la phase de transformation de l'entreprise dans certaines branches d'activité tertiaire.....	249
Tableau 15 : Les configurations des trajectoires en fonction des types de prestations de service.....	275
Tableau 16 : Les différentes phases d'évolution du management participatif à La Poste.....	298

LISTE DES FIGURES

Figure 1 : Le triangle des services.....	79
Figure 2 : Le « losange » des services publics.....	115
Figure 3 : La décomposition fonctionnelle du service (M, I, K, R) entre les compétences mobilisées (C) et les fonctions de service (S).....	139
Figure 4 : L'organisation dans la décomposition fonctionnelle du service.....	147
Figure 5 : Décomposition des caractéristiques d'usage du service.....	153
Figure 6 : Le découpage fonctionnel d'une prestation de lettre suivie.....	159
Figure 7 : Le découpage fonctionnel d'une prestation de lettre recommandée (avec accusé de réception).....	161
Figure 8: Les opérations de traitement nécessaires à une prestation de transport d'un colissimo suivi suite à un contrat-colis.....	166
Figure 9 : Les opérations de traitement nécessaires à la création d'un contrat-colis.....	168
Figure 10 : Les opérations de traitement nécessaires à une prestation de conseil financier généraliste.....	168
Figure 11 : Le mouvement du sur mesure bilatéral (artisanat) vers la vente en masse de produits standardisés (industrie).....	240
Figure 12 : Vers le sur mesure de masse.....	242
Figure 13 : Evolution de la stratégie de l'innovation à La Poste.....	286
Figure 14 : Le modèle de « liaison en chaînes ».....	306
Figure 15 : un processus de production de l'innovation et de développement de projet de type linéaire.....	307
Figure 16 : un processus de production de l'innovation et de développement des projets plus interactif.....	307

LISTE DES ENCADRES

Encadré n°1 : The composition of the sample.....	26
Encadré n°2 : La frontière de production.....	27
Encadré n° 3 : Exemples de nouveaux services fondés sur les technologies de nature informationnelle.....	183
Encadré n°4 : Filiales de La poste délivrant essentiellement des prestations de courrier électronique.....	184
Encadré n°5 : Exemples de prestations de courrier électronique plutôt dirigées vers les particuliers.....	185
Encadré n°6 : Nouvelle méthode de réponses aux consultations.....	186
Encadré n°7 : Exemple d'innovations de nature organisationnelle.....	191
Encadré n°8 : La lecture automatique de documents.....	197
Encadré n°9 : L'introduction des registres de jugements dans les caractéristiques finales.....	212
Encadré n°10 : Les assemblages de services à La Poste.....	258
Encadré n°11 : Une définition étendue du service public.....	277
Encadré n°12 : Etapes de création du service Vigik.....	309

TABLE DES MATIERES

SOMMAIRE.....	3
INTRODUCTION GENERALE.....	4
 PARTIE 1 : L'INNOVATION DANS LES SERVICES PUBLICS ET LES SPECIFICITES DES SERVICES PUBLICS : UN BILAN DE LA LITTERATURE ECONOMIQUE.....	 20
 CHAPITRE 1 : Les différentes perspectives analytiques de l'innovation dans les services publics	 23
1. Le cadre analytique des approches standard et l'innovation dans les services publics.....	24
1.1. Les principaux apports des travaux de l'approche standard consacrés aux services publics.....	25
1.1.1. Modélisation et outils quantitatifs.....	25
1.1.2. L'ajout de considérations de bien-être.....	28
1.2. Les limites de l'utilisation de la perspective néoclassique.....	29
1.2.1. Une conception particulière de l'innovation.....	30
1.2.2. Les hypothèses néoclassiques face à la nature des services publics.....	33
2. L'approche évolutionniste et néo-schumpétérienne de l'innovation : une première tentative « d'effraction » de la boîte noire.....	37
2.1. Une conception de l'innovation en termes de processus.....	38
2.1.1 Le processus d'innovation.....	38
2.1.2. L'impact des déterminants de l'innovation internes et externes à l'entreprise	39
2.2. Taxonomies des trajectoires d'innovation et modèle du cycle inversé.....	41
2.2.1. La taxonomie technologique sectorielle de L. Soete et M. Miozzo.....	41
2.2.2. Taxonomie des trajectoires technologiques et institutionnelles de T. Lakshmanan.....	45
2.2.3. Le modèle du cycle inversé de R. Barras.....	48
3. Les approches organisationnelles de l'innovation dans les services publics : un nouveau mode de compréhension de la boîte noire.....	53
3.1. Le courant wébérien et les approches critiques de ce courant.....	54
3.2 Les approches gestionnaires de l'innovation.....	58
3.2.1. L'introduction de méthodes issues du secteur privé.....	59
3.2.2. Un management adapté aux activités de services.....	62
3.3. Les analyses de l'innovation organisationnelle.....	63
4. La dimension « service » des innovations de services publics.....	70
4.1. Innovation et relation de service.....	70
4.2. Innovation et évolution de la notion de service public.....	72
CONCLUSION	74

CHAPITRE 2 : Les spécificités des services publics et la problématique de l'innovation.....	76
1. Le caractère « serviciel » de l'activité de service public et la problématique de l'innovation.....	78
1.1. La nature du « produit » des services.....	80
1.1.1. L'activité de service : un processus de prestation.....	80
1.1.2. Le degré de matérialité du service	81
1.1.3. L'organisation de la prestation.....	82
1. 2. Le support des prestations de services.....	83
1. 3. Le caractère interactif de la prestation de service.....	85
1.3.1. Les niveaux d'interaction de la relation de service.....	85
A. Interactions opérationnelles et coproduction de l'innovation.....	85
B. Les relations sociales.....	87
1.3.2. La relation de service et les modalités de l'innovation.....	88
1.3.3. Les modèles d'organisation de l'innovation.....	89
1. 4. L'horizon temporel des services.....	89
1.4.1. Les résultats de la prestation et l'innovation.....	90
1.4.2. La production de l'innovation.....	91
1.4.3. L'incertitude.....	92
2. Le caractère public des services publics et la problématique de l'innovation.....	94
2.1. La notion de service public : une notion contingente.....	94
2.1.1. Les apports de la littérature juridique	94
A. Les catégories juridiques.....	95
B. Les principes de service public et la question de l'innovation.....	98
2.1.2. Les apports de la littérature économique.....	101
A. Les classifications économiques de services publics.....	101
B. La légitimation de la catégorie des services publics marchands en réseau.....	104
C. L'évolution actuelle de la notion de service public.....	106
2.2. Le caractère public et le processus d'innovation.....	114
2.2.1. La relation de service public.....	114
A. L'agent prestataire	115
B. Le destinataire du service public : des identités particulières	117
C. L'organisme prestataire de service.....	121
D. L'Etat.....	122
2.2.2. Les différents niveaux d'application du caractère public.....	123

A. Les choix stratégiques et le caractère public.....	123
B. Le moment du choix des modalités d’une prestation et de la transformation d’une innovation en prestation de service.....	126
C. Le moment de la prestation de service	127
CONCLUSION	129
CONCLUSION PARTIE 1	130
 PARTIE 2 : UN MODELE D’ANALYSE DES PRODUITS ET DE L’INNOVATION	
ET SON APPLICATION A LA POSTE	132
 CHAPITRE 3 : Un modèle d’analyse des produits dans les services publics	
1. Un modèle d’analyse du produit	136
1.1. Le modèle général de décomposition fonctionnelle du produit	137
1.1.1. Le découpage du service en opérations de traitement.....	137
1.1.2. Les différents niveaux de lecture de ce modèle.....	141
A. Le découpage fonctionnel d’un service en particulier.....	142
B. Le découpage fonctionnel des prestations de service d’une entreprise.....	143
1.1.3. Les limites de ce découpage fonctionnel du service.....	145
1. 2. L’enrichissement de la représentation fonctionnelle du service	146
1.2.1. L’organisation et le découpage fonctionnel du service.....	146
1.2.2. La spécification du découpage fonctionnel aux services publics.....	149
2. Le découpage fonctionnel du service appliqué à La Poste	155
2.1. Les spécificités du service public La Poste	155
2.1.1. Les spécificités de l’entreprise liées à son statut	155
2.1.2. Les spécificités de l’activité postale de l’entreprise.....	157
2.1.3. Les spécificités des clients.....	158
2.2. Le découpage fonctionnel et les prestations de La Poste	158
2.2.1. Le découpage des prestations de service	158
A. Les différentes opérations de traitement	159
B. La nature des caractéristiques d’usage des prestations de service public.....	161
2.2.2. Les interactions entre les opérations de traitement.....	163
2.2.3. Les principaux types de prestations de service à La Poste.....	164
A. Les prestations de service standardisées.....	165
B. Les prestations de service spécialisées.....	167
C. Les prestations de service sur mesure.....	170
CONCLUSION	175

CHAPITRE 4 : La nature et les modalités de l'innovation à La Poste.....177

1. Le découpage fonctionnel du service et la nature de l'innovation178

1.1. Les innovations de nature matérielle.....179

1.2. Les innovations de nature informationnelle.....180

1.3. Les innovations de nature méthodologique.....185

1.4. Les innovations de nature « servicielle ».....187

1.5. Les innovations de nature relationnelle.....188

1.6. Les innovations de nature organisationnelle.....190

2. Les modalités de l'innovation.....193

**2.1. Les innovations issues de l'intensification et de l'agencement des opérations de traitement
d'une prestation de service.....194**

2.1.1. L'amélioration ou l'ajout de techniques et compétences associées aux opérations de traitement194

2.1.2. La combinaison d'une opération de traitement ou de techniques et compétences associées
aux opérations de traitement.....195

2.1.3. Les hybridations d'opérations de traitement, de caractéristiques ou de techniques et compétences
nouvelles associées aux opérations de traitement.....198

2.2. Les innovations relevant de l'assemblage de prestations de service200

2.2.1. L'assemblage de services.....201

2.2.2. L'assemblage de produits-services.....203

2.3. Les innovations ad hoc et « sur mesure ».....204

3. Les innovations à caractère public, civique et social.....206

3.1. Les caractéristiques de service public dans les services publics en réseau.....207

3.1.1. La notion d'accessibilité.....207

3.1.2. L'introduction de registres de référence.....210

3.1.3. Les innovations de compromis.....215

3.2. Les innovations publiques, civiques et sociales à La Poste.....218

3.2.1. Les innovations civiques et sociales.....218

3.2.2. Les innovations de compromis à La Poste.....219

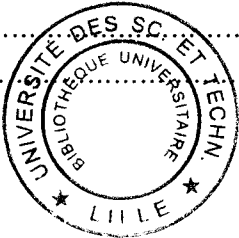
3.2.3. D'une innovation à caractère public, civique et social à une prestation
de service rentable ?223

CONCLUSION226

CONCLUSION PARTIE 2.....227

PARTIE 3 : L'EVOLUTION DU MODELE D'INNOVATION DANS UN SERVICE PUBLIC	
MARCHAND EN RESEAU.....	228
 CHAPITRE 5 : LES TRAJECTOIRES D'INNOVATION DANS UN SERVICE PUBLIC	
MARCHAND EN RESEAU.....	230
1. Trajectoires d'innovation et configuration de trajectoires.....	231
1.1. La variété des trajectoires d'innovation dans les services.....	231
1.2. La diversité des configurations des trajectoires d'innovation.....	233
2. Trajectoires d'innovation et logiques de l'innovation dans les services publics marchands	
en réseau.....	235
2.1. L'évolution des logiques d'innovation des services publics marchands en réseau.....	235
2.1.1. Les notions de logique de production et de logique d'innovation.....	236
2.1.2. Le cas des services publics marchands en réseau.....	241
2.2. Les logiques de l'innovation et les configurations des trajectoires.....	244
2.2.1. L'influence des logiques de l'innovation sur les trajectoires d'innovation.....	245
A. La Logique d'innovation « industrielle ».....	245
B. La logique d'innovation « servicielle ».....	247
2.2.2. Les logiques de l'innovation et la configuration combinatoire.....	250
2.2.3. Les logiques de l'innovation et la configuration évolutionnaire.....	251
2.3. Logiques d'innovation et tensions.....	253
3. L'évolution du modèle d'innovation à La Poste : une approche par les trajectoires d'innovation.....	254
3.1. Le profil d'évolution du système de prestation.....	255
3.1.1. Le métier « service financier » et les logiques de l'innovation.....	255
3.1.2. Le métier courrier-colis, logistique et les logiques de l'innovation.....	261
3.2. Les profils d'évolution par type de « produit ».....	266
3.2.1. Les prestations de services standardisées.....	266
A. L'amélioration des services standard existants.....	267
B. Les services standard nouveaux.....	269
3.2.2. Les services spécialisés.....	270
3.2.3. Les services « sur mesure ».....	272
3.3. Les logiques d'innovation et les prestations de service public.....	276
CONCLUSION.....	281

CHAPITRE 6 : L'EVOLUTION DE LA CONCEPTION ET DES MODES D'ORGANISATION DE L'INNOVATION A LA POSTE : D'UNE LOGIQUE INDUSTRIELLE A UNE LOGIQUE DE SERVICE.....	282
1. L'évolution de la représentation de l'innovation au sein de La Poste.....	283
1.1. La représentation de l'innovation et les logiques d'innovation.....	283
1.1.1. La représentation de l'innovation associée à la logique d'innovation industrielle	283
1.1.2. Logique de service et stratégie d'innovation.....	285
1.2. L'évolution de la recherche et de la veille comme indicateur de changement de logique.....	287
1.2.1. L'élargissement du champ de la recherche et de la veille.....	288
1.2.2. L'évolution de la recherche scientifique et technique	290
A. Une recherche mieux ciblée sur les demandes formulées par les Directions de métier	290
B. L'évolution des modes de protection de l'innovation.....	292
C. La création d'un département spécialisé dans les nouvelles technologies.....	295
1.3. La représentation de l'innovation à travers le management des ressources humaines.....	295
1.3.1. Le management participatif.....	296
1.3.2. L'intégration de la responsabilisation et la mise en œuvre de projet dans la définition des postes de travail.....	300
2. Evolution des modes d'organisation de l'innovation.....	301
2.1. La remise en question de l'organisation de type ingénieur.....	302
2.1.1. L'évolution de l'organisation des services techniques traditionnels.....	302
A. La réorientation des missions du SRTP.....	302
B. D'un processus linéaire de l'innovation à une organisation de l'innovation interactive.....	304
2.1.2. De nouveaux dispositifs à finalité client.....	308
2.2. De nouveaux modes d'organisation de l'innovation.....	310
2.2.1. Une entité dédiée aux e-services.....	310
A. La DDNS et la stratégie d'innovation de La Poste.....	310
B. L'organisation de la DDNS et la logique de service.....	312
2.2.2. Un pilotage de l'innovation davantage centralisé ?	314
A. L'entité et le pilotage de l'innovation.....	314
B. Des Directions de métiers initiatrices d'innovations	317
C. L'organisation de l'innovation et la logique de service public.....	319
CONCLUSION	322
CONCLUSION PARTIE 3.....	324
CONCLUSION GENERALE.....	326
ANNEXE.....	335
BIBLIOGRAPHIE.....	337
LISTE DES TABLEAUX.....	348
LISTE DES FIGURES	349
LISTE DES ENCADRES.....	350



L'INNOVATION DANS LES SERVICES PUBLICS : LE CAS DE LA POSTE

Cette thèse est consacrée à l'innovation dans les services publics marchands en réseau. Elle s'appuie sur une investigation empirique approfondie menée au sein de La Poste.

La littérature économique relative à l'innovation dans les services publics a permis d'améliorer la compréhension des phénomènes d'innovation. Cependant, elle ne tient pas suffisamment compte de la complexité des services publics. Nous proposons dans cette thèse, après avoir identifié les spécificités des services publics, d'examiner à partir d'un modèle de décomposition fonctionnelle du service, la diversité des formes et des trajectoires d'innovations ainsi que les différentes modalités de production de l'innovation dans un service public marchand en réseau.

Nous montrons ainsi que les services publics marchands en réseau ont tendance à glisser progressivement d'un modèle d'innovation de type industriel vers un modèle d'innovation « serviciel », dans lequel les aspects cognitifs et de relation de service prennent de l'importance.

MOTS-CLEFS : Innovation – Services publics – La Poste – Services publics marchands en réseau – Trajectoires de l'innovation – Relation de service.

INNOVATION IN FOR-PROFIT PUBLIC SERVICE NETWORKS : THE CASE OF THE FRENCH POSTAL SERVICE

This thesis focuses on innovation in for-profit public service networks. It relies on a detailed empirical investigation of the French Postal Service.

Economic literature has led to a better understanding of innovation phenomena within public services, although it does not properly take into account the complexity of such activities. In this thesis, we will seek to identify the specific features of public services, and on the basis of a functional breakdown of the service, we will examine the various innovation forms and trajectories, as well as different ways to promote innovation within a for-profit public service network.

It appears that public services tend to shift over time from an industrial innovation model to a service-oriented innovation model in which cognitive and service relation aspects become more important.

KEYWORDS : Innovation – Public Services – French Postal Service – For-profit public service networks – Innovation trajectories – Service relation.

**Centre lillois d'études et de recherches sociologiques et économiques (CLERSÉ)
Université des Sciences et Technologies de Lille – Faculté des Sciences Economiques et Sociales – SH2
59655 Villeneuve d'Ascq Cedex**