

Les pouvoirs publics sont des acteurs importants du processus d'innovation, non seulement parce qu'ils peuvent favoriser les activités d'innovation des entreprises, mais aussi parce qu'ils sont également capables de développer leurs propres innovations pour élaborer des processus plus efficaces et améliorer la qualité ainsi que la disponibilité des services publics. Mais alors qu'il existe des concepts et des dispositifs de mesure internationalement reconnus pour mesurer l'innovation du secteur privé, il n'existe pas encore de cadre analogue pour le secteur public.

### Pourquoi avons-nous besoin d'indicateurs ?

Aujourd'hui, on considère que l'innovation englobe la production, l'adoption et la diffusion d'idées nouvelles. Progressivement, une large palette d'indicateurs a été construite pour mesurer les activités d'innovation des entreprises (en s'appuyant sur le *Manuel d'Oslo*) mais on ne sait pas grand-chose de la dynamique de l'innovation dans le secteur public. De nombreuses études ont montré que (contrairement à une opinion largement répandue) le secteur public ne fait pas que favoriser les activités innovantes des entreprises : il peut aussi être une source d'innovation.

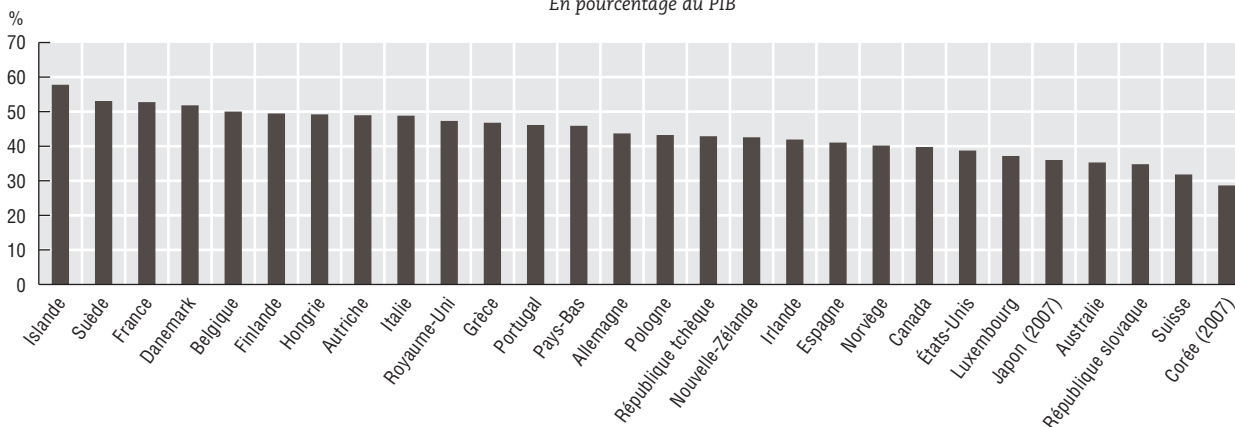
Le secteur public est un acteur économique important, qui représente entre un tiers et plus de la moitié du PIB dans la plupart des pays de l'OCDE. L'innovation est, pour lui, un outil essentiel pour atteindre ses multiples objectifs (augmenter le bien-être, améliorer la qualité de vie de ses citoyens, offrir un cadre stable, équitable et prévisible pour l'activité économique), et s'attaquer à des défis de dimension mondiale (santé, pauvreté, changement climatique ou sécurité alimentaire, par exemple).

Depuis peu, les moteurs de l'innovation dans le secteur public incluent la hausse des coûts dans le contexte actuel de contraintes budgétaires, la demande de services induite par l'évolution démographique, les pressions constantes pour parvenir à la maîtrise des coûts et à l'amélioration de l'efficacité, la demande croissante de transparence, et la nécessité d'améliorer la qualité et la disponibilité des services publics (y compris dans l'éducation et la santé).

Les efforts de mesure ne devraient pas se limiter au suivi de l'efficacité et des coûts, mais se concentrer également sur la construction d'un vaste ensemble d'indicateurs permettant d'éclairer les processus d'innovation dans les organisations du secteur public, et montrer comment ces indicateurs peuvent aider les pouvoirs publics à atteindre leurs objectifs.

### Dépenses totales des administrations publiques, 2008

En pourcentage du PIB



Source : OCDE, Base de données sur les comptes nationaux, avril 2010.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/836075508855>

### Les défis

Il existe bien un cadre de mesure de l'innovation des entreprises et l'on a accumulé des années d'expérience en matière de recueil de ce type de données [en Europe, par le biais de l'Enquête communautaire sur l'innovation (ECI)], mais les difficultés liées à la mesure de l'innovation du secteur public sont nombreuses et loin d'être négligeables.

La première difficulté est la portée de ce qui est mesuré : quelle devrait être la population cible (l'administration publique ? le secteur public ? les entreprises publiques ?). Quels types d'activité/de domaines devraient être inclus dans ces mesures ? Quelles sont les unités statistiques appropriées ?

La deuxième difficulté consiste à savoir comment mesurer l'innovation du secteur public et, plus particulièrement, dans quelle mesure on peut utiliser ou adapter le cadre du *Manuel d'Oslo*, avec ses définitions et ses concepts (types, activités, liens, déterminants, objectifs, résultats/impact, obstacles). Les concepts et outils de base sont-ils applicables compte tenu des caractéristiques du secteur public, en particulier la multiplicité de ses objectifs, sa complexité, son hétérogénéité, et ses structures organisationnelles et d'incitations ? Peut-on harmoniser les enquêtes des différents pays étant donné les différences considérables de modalités d'organisation des activités de ce secteur aux différents échelons de l'administration, et les différences de portée des services publics d'un pays à l'autre ?

De quelle nature sont les indicateurs dont nous avons besoin ? Un ensemble de mesures « essentielles » de la totalité des activités de l'administration publique ? Une méthode (sectorielle) plus ciblée ? Ou les deux ?

Avant d'élaborer des enquêtes à grande échelle, il importe de déterminer qui seraient les répondants appropriés selon les différents types d'enquête. Quelle devrait être la fréquence de ces enquêtes ? Dans quelle mesure peut-on obtenir des informations (données relatives aux dépenses, par exemple) auprès des sources administratives existantes ?

Les efforts déployés actuellement par de nombreux offices nationaux de la statistique pour améliorer la mesure des produits et de la productivité du secteur public auront aussi une incidence sur les travaux consacrés à l'innovation dans ce secteur.

### Les choix pour une action internationale

Même s'il n'existe pas de cadre global, les travaux dans ce domaine peuvent mettre à profit les instruments dont on se sert actuellement pour mesurer l'innovation des entreprises, ainsi que les études mesurant la qualité des services publics. Plusieurs projets sont en cours tant à l'OCDE que dans d'autres enceintes pour développer un cadre conceptuel et une méthode de mesure de l'innovation du secteur public.

Le Groupe de travail des experts nationaux sur les indicateurs de science et de technologie (GENIST) de l'OCDE a mis sur pied en 2009 un groupe d'étude chargé de savoir s'il était possible d'élaborer des principes directeurs pour la mesure. En 2010, ce groupe préparera un document exploratoire indiquant les priorités en matière de mesure et contenant des propositions de construction d'un cadre.

Outre la publication d'un vaste ensemble d'indicateurs sur les activités du secteur public (*Panorama des administrations publiques*, 2009), la Direction de la gouvernance publique et du développement territorial de l'OCDE mène divers projets ayant trait à la mesure de l'innovation dans le secteur public, dont les suivants :

- recueil de données sur le recours à la production en coopération dans la prestation de services ;
- développement de nouveaux indicateurs de la qualité des services publics ;
- mesure de l'adoption de nouvelles pratiques de gestion des affaires publiques ; et
- élargissement de la collecte de données sur les caractéristique des agents travaillant dans le secteur public.

Le Centre de l'OCDE pour la recherche et l'innovation dans l'enseignement (CERI) a entrepris de mesurer l'innovation dans le secteur éducatif. Parmi les options examinées, on réfléchit à une adaptation des concepts du *Manuel d'Oslo* à l'éducation, et à l'utilisation de divers types d'instruments pour mesurer l'évolution des méthodes administratives et pédagogiques (par exemple : nouvelles enquêtes de type ECI, enquêtes employeur/salarié, élargissement des enquêtes sur l'éducation existantes).

Cinq pays nordiques ont lancé une initiative pour mettre au point un cadre de mesure de l'innovation du secteur public incluant la réalisation d'une enquête expérimentale courant 2010.

Les efforts de l'OCDE s'appuieront sur l'activité précitée ainsi que sur des initiatives comme les diverses études effectuées au Royaume-Uni (*NHS/Department of Health, National Audit Office, NESTA, Audit Commission*) et des travaux antérieurs de la Corée (*Indice de l'innovation de l'administration publique*).