

MEMOIRE

Master 2 Management des organisations de santé et médico-sociales

BUDGETS CONTRAINTS ET CONTROLE ADMINISTRATIF :

**QUELLE PLACE POUR L'INNOVATION DANS UN SECTEUR SOCIAL
ET MEDICO-SOCIAL SOUS TENSION**

Sous la direction de

Caroline MERDINGER

Présenté par

Loïc PREVOST

Année Universitaire

2024-2025

REMERCIEMENTS

Je tiens à exprimer mes sincères remerciements à toutes les personnes qui ont contribués à la réalisation de ce mémoire.

Mes remerciements vont également à mes collègues de promotions pour le soutien collectif que nous avons partagé tout au long de cette année, mais plus encore dans la période de rédaction finale du mémoire.

Merci à eux pour leur disponibilité, leur soutien, leurs partages d'expériences et leurs conseils.

Merci à Madame Caroline MERDINGER qui a su être bienveillante et rassurante dans sa guidance, tout en stimulant mes propres compétences et choix.

J'adresse également tous mes remerciements à mes collègues et mes proches qui ont dû et su composer avec les impératifs de cette année de Master MOS et avec l'investissement qui a été nécessaire, tout en restant encourageants.

Enfin, mes remerciements les plus affectueux vont à mes enfants et ma compagne pour leur patience face aux nombreuses heures consacrées aux groupes de travail et pour finir au mémoire.

Mes remerciements pour leur soutien indéfectible au plus chaud d'un été que tous auraient aimé passer en bord de plage.

Merci,

TABLE DES MATIERES

1.	INTRODUCTION	1
2.	CADRE THÉORIQUE ET REVUE DE LITTÉRATURE	3
2.1.	DE LA GESTIONNARISATION DU SECTEUR À LA PERTE DE SENS.....	3
2.1.1.	<i>RÉFORMISME DU SECTEUR SOCIAL ET MÉDICO-SOCIAL</i>	3
2.1.2.	<i>CULTURE DU CHIFFRE ET PERTE DE SENS.....</i>	5
2.2.	LA RECONQUÊTE DE SENS AU TRAVERS DE LA VALEUR PUBLIQUE.....	6
2.2.1.	<i>PUBLIC VALUE MANAGEMENT</i>	7
2.2.2.	<i>BOTTOM-UP INNOVATION.....</i>	7
2.2.3.	<i>ANALYSE DES DEUX COURANTS.....</i>	8
2.3.	ORGANISATIONS HYBRIDES : CONCILIER « GESTIONNARISATION » ET VALEUR PUBLIQUE.....	9
2.3.1.	<i>CO-CREATION</i>	9
2.3.2.	<i>HYBRIDATION DES LOGIQUES.....</i>	10
2.3.3.	<i>VALEUR PUBLIQUE NÉGOCIÉE</i>	11
2.3.4.	<i>FINANCIARISATION SANS PERTE DE LÉGITIMITÉ</i>	12
2.3.5.	<i>FINANCIARISATION AUTREMENT</i>	14
2.4.	BILAN DE LA REVUE DE LITTÉRATURE	14
3.	ÉTUDE QUALITATIVE PAR ENTRETIENS SEMI-DIRECTIF.....	15
3.1.	MÉTHODOLOGIE DE L’ÉTUDE	15
3.1.1.	<i>MÉTHODOLOGIE.....</i>	15
3.1.2.	<i>LIMITES ET BIAIS POTENTIELS.....</i>	16
3.1.3.	<i>MÉTHODOLOGIE D’ANALYSE : CLASSIFICATION ET THÈMES</i>	16
3.2.	RÉSULTATS DE L’ÉTUDE	17
3.2.1.	<i>LES TRANSFORMATIONS DU SECTEUR SOCIAL ET MÉDICO-SOCIAL.....</i>	17
3.2.2.	<i>REPRÉSENTATIONS ET FONCTIONS DE L’INNOVATION</i>	20
3.2.3.	<i>LEViers, OBSTACLES ET PRÉCONISATIONS POUR INNOVER DANS LE SECTEUR SOCIAL</i>	21
3.2.4.	<i>ANALYSE GLOBALE DE L’ENQUÊTE QUALITATIVE</i>	28
4.	DISCUSSION ET RECOMMANDATIONS.....	29
4.1.	AU CROISEMENT DE LA THÉORIE ET DU TERRAIN : DES CONSTATS PARTAGES	29
4.2.	UN CONTEXTE CONTRAINT, MAIS RÉVÉLATEUR DE DYNAMIQUES INNOVANTES	31
4.3.	L’INNOVATION, UN INSTRUMENT DE CONSTRUCTION IDENTITAIRE ET DE RECONQUÊTE DE SENS	33
4.4.	ORIENTATIONS STRATÉGIQUES POUR RENFORCER LES CAPACITÉS D’INNOVATION	34
5.	CONCLUSION.....	38
	BIBLIOGRAPHIE	40
	ANNEXES	0

1. INTRODUCTION

« *Demain ne sera pas comme hier. Il sera nouveau et il dépendra de nous. Il est moins à découvrir qu'à inventer.* » Gaston Berger inventeur de l'anthropologie prospective.

Les publics évoluent et s'accompagnent de nouveaux besoins. « *Demain ne sera pas comme hier* », mais aujourd’hui est déjà différent d’hier.

La loi HPST de 2009 est venue redéfinir les logiques de créations et de transformations des établissements et services du secteur sanitaire et médico-social. Les contraintes budgétaires du secteur social l’ont amené à rejoindre les mêmes logiques. L’autorité, au travers de schémas, pense et coordonne la réponse aux besoins du territoire, met en concurrence les potentiels opérateurs et réévalue l’octroi des ressources publiques.

Conjointement, malgré une augmentation des dépenses et des budgets¹, les crises politiques et financières que traverse la France depuis plusieurs années conduisent l’État, ses services, les régions et les départements à revoir leurs dépenses, notamment dans leurs missions spécifiques de soin, d’éducation et de protection.

Certains établissements sont ainsi confrontés à des enjeux de survie réelle, mais également de survie identitaire, « *Avec parfois ton financeur qui arrive avec ses gros sabots et qui dit en étant poli tais-toi je vais t’expliquer comment tu vas faire demain* » (CMSO8_36).

Dans ce contexte, des services et établissements ferment, car ne correspondant plus aux critères des autorités, et d’autres se créent en toute conformité avec des commandes pensées et validées par l’administration.

Pour autant, à la lumière des scandales révélés ces dernières années, les différents rapports réalisés par l’IGAS², les commissions d’enquête³, et rapports parlementaires⁴ portent désormais

¹ <https://www.ccomptes.fr/fr/publications/lobjetif-national-de-depenses-dassurance-maladie-ondam>

² Inspection générale des affaires sociales. (2025, 25 mars). *Handicap : comment transformer l’offre sociale et médico-sociale pour mieux répondre aux attentes des personnes ?* (Rapport IGAS n° 2024-017R). IGAS. ; Inspection générale des affaires sociales & Inspection générale des finances. (2025, 16 juillet). *Divergences territoriales dans les modalités d’attribution des aides sociales légales (AAH, AEEH, PCH, APA, ASH) et panorama des aides extralégales* (Rapport conjoint IGAS-IGF). IGAS & IGF

³ Assemblée nationale. (2025, 8 avril). *Les manquements des politiques publiques de protection de l’enfance : rapport de la commission d’enquête parlementaire présidée par Laure Miller (rapporteur : I. Santiago)*. Assemblée nationale.

⁴ Assemblée nationale. (2018, 14 mars). *Rapport d’information [...] sur les établissements d’hébergement pour personnes âgées dépendantes (EHPAD)*. Assemblée nationale.

le questionnement non plus sur la responsabilité d'actes isolés, mais sur l'impact des politiques publiques et des financements.

Alors même que le secteur social et médico-social est né du militantisme de terrain, d'œuvres philanthropiques et de la charité, comment les injonctions externes issues des financeurs peuvent-elles impacter le présent et l'avenir des différents acteurs de terrains. Si « *Demain ne sera pas comme hier. Il sera nouveau et il dépendra de nous. Il est moins à découvrir qu'à inventer.* », comment « *nous* » pourrons y prendre part et quelle sera la place de l'innovation.

Confronté de manière concrète à une injonction de transformation, à l'obligation de se réinventer sous peine de disparaître au motif de décisions budgétaires d'un financeur, c'est cette expérience vécue qui a motivé la rédaction du présent mémoire.

À l'aune de l'anthropologie prospective de Gaston BERGER, la question posée vient interroger la place de l'innovation. Comment innover, se projeter, penser le futur, défendre le sens et l'engagement des acteurs dans un environnement présentant contrôle administratif, budgets contraints et perte de sens⁵ ?

Cette étude vient interroger la place de l'innovation dans un secteur social et médico-social sous tension.

Afin de mener cette étude, dans un premier temps la littérature existante sera mobilisée, notamment en s'appuyant sur les travaux qui ont été déjà réalisés. En cela le cadre théorique sera identifié, permettant alors de s'appuyer dessus pour réaliser une analyse.

Dans un second mouvement, une démarche de recherche réalisée au travers d'entretiens semi-directifs de dirigeants du secteur sera explorée pour en retirer des éléments qualitatifs.

Dans une troisième partie, une mise en perspective de la revue de littérature et des données issues de l'enquête qualitative permettra de croiser la littérature et l'enquête qualitative pour en faire émerger une discussion et des recommandations managériales.

⁵ Haut Conseil du travail social. (2022, mars). *Livre vert du travail social : Redonner du sens à l'action sociale et valoriser ses métiers*. Ministère des Solidarités et de la Santé.

2. CADRE THÉORIQUE ET REVUE DE LITTÉRATURE

Au travers des contraintes budgétaires croissantes, l'innovation se trouve confrontée à une forme d'injonction paradoxale, essayant tout autant de répondre aux besoins nouveaux qu'à la nécessité de se conformer à des normes administratives et financières.

La revue de littérature a pour objectif de situer cette problématique dans un cadre théorique en mobilisant les travaux existants. Elle vise à dégager les concepts et modèles pertinents pour analyser la capacité des acteurs du secteur à inventer.

2.1. DE LA GESTIONNARISATION DU SECTEUR À LA PERTE DE SENS

Dans ce chapitre, au travers de la littérature mobilisée, nous allons aborder l'évolution réformiste et gestionnaire du secteur social et médico-social, ainsi que sa participation à la crise de sens pour les professionnels.

2.1.1. RÉFORMISME DU SECTEUR SOCIAL ET MÉDICO-SOCIAL

Depuis le début des années 2000, le secteur social et médico-social s'est vu transformé au gré de réformes successives inspirées par le New Public Management (NPM). Ce courant, initié par la Banque Mondiale dans les années 1980, recommandait d'introduire au sein du secteur public des principes du secteur privé pour gagner en efficacité et en efficience.

Le NPM établit des concepts tels que la mise en concurrence, la contractualisation et la quantification des résultats (Hartley, 2005). En France, la LOLF, promulguée en 2001, est une des premières lois qui redéfinit l'encadrement des budgets et comptes de l'État. La santé et l'éducation étant des missions quasi régaliennes, dont le financement est assuré par l'état, se sont vues inscrites dans les réflexions et orientations réformistes. Dans le secteur social et médico-social, la logique de gestionnarisation a introduit progressivement des dispositifs de centralisation, de mise en concurrence, de tarification à l'acte, d'indicateurs de performance et d'« accountability » accrue (Simonet, 2024). L'« accountability », au travers de l'affirmation de responsabilité, confirme la nécessité « de rendre compte » de l'utilisation des moyens alloués, en cohérence avec les objectifs de la LOLF ou d'efficience du NPM.

Ces changements sont majeurs pour le secteur social et médico-social qui, de par son histoire, était issu du prendre soin et de la solidarité, l'ensemble s'inscrivant dans une fibre associative humaniste et militante.

Simonet (2024) analyse les effets de l'application du NPM dans le système de santé français. « *Dans le domaine de la santé, la recherche de l'efficacité a été associée à une détérioration de la qualité des soins* »⁶, l'auteur explique là que les critères de performance imposés par le New Public Management, ainsi que les mesures d'austérité ont conduit à une dégradation du système de santé, ce qui fut confirmé par son incapacité à faire face à la crise du Covid-19.

Simonet (2024) au travers de son analyse, rejoint pour partie les observations et réserves que Hartley (2005) avait pu écrire 20 ans plus tôt. Hartley dénonçait alors que « *le transfert de théories et de résultats empiriques des entreprises privées vers les services publics est loin d'être simple* »⁷. Il précise dans son article que les modèles issus du secteur marchand ne prennent pas en compte les spécificités du secteur public, telles que les valeurs et missions. Dès lors le modèle gestionnaire devient plus difficilement transposable.

En France, l'application de la NPM pour le secteur sanitaire, social et médico-social se traduit au travers de réformes importantes :

Année	Dispositif	Effets analysés
2001	LOLF	<p>« <i>La LOLF vise à améliorer l'efficacité de la dépense publique en instaurant une logique de performance centrée sur les résultats et l'évaluation, et en renforçant la responsabilité des gestionnaires.</i> » (Maurel et al., 2011).</p> <p>2 effets de la recherche de performance ont alors été analysés :</p> <p>Le « Mimétisme » qui présente le fait que les acteurs locaux reproduisent les modèles pour attendre les objectifs, mais sans réelle adaptation.</p> <p>L'« Innovation » qui, au contraire du mimétisme, est une mise en œuvre au travers d'une réappropriation d'outils et d'indicateurs locaux.</p>

⁶ « In healthcare, the pursuit for “efficiency” was associated with a deterioration of the quality of care »

⁷ « The transfer of theory and empirical findings from private firms to public services is far from straightforward ».

2009	Loi HPST	<p><i>« Il s'agit cette fois d'une véritable mutation culturelle [...] les évolutions budgétaires reposant sur une analyse différente des rapports entre l'offre et la demande... »</i> (Jaeger, 2011).</p> <p>Ainsi, la mise en place de nouvelles normes telles que « l'appel à projets » vient renforcer le formalisme et réduire la capacité d'adaptation aux enjeux locaux pour les établissements.</p>
2004 & 2014	T2A & SERAFIN-PH	<p>Les deux réformes favorisent une standardisation des pratiques pour les services qui doivent alors se référencer à une nomenclature définie. Cela impacte l'engagement des établissements vis-à-vis des « usagers » dont la situation peut alors être évaluée en fonction des charges et produits liés.</p>

Ces évolutions ont été accompagnées de la mise en place d'instruments de gestion basés sur des référentiels et des indicateurs (Robert, 2014). L'auteur écrit dans son article que *« cet outil n'est plus un outil au service de l'opération, mais c'est bien à l'inverse à l'opération du penser/classer de se résorber dans l'outil, de se calibrer à l'aune de l'outil, sans reste »*. Ainsi, ce n'est plus l'outil qui sert l'activité, mais l'activité qui se conforme à l'outil. Même si l'article fait référence à la « gestionnarisation » du secteur des universités, l'analyse peut être similaire dans le secteur social et médico-social.

2.1.2. CULTURE DU CHIFFRE ET PERTE DE SENS

Selon le concept de « gestionnarisation » tel que décrit par Robert (2014), l'activité est évaluée au regard des résultats produits et les services sont évalués selon ses indicateurs. Dès lors, c'est la quantité qui définit et valorise l'activité et non plus la qualité des services.

En ce sens, une activité non évaluable, car non inscrite dans les référentiels ne peut que difficilement être valorisable budgétairement. Les services n'ont ainsi que peu d'intérêt à être « originaux » dans leur prestation, puisque ces différences disparaissent des logiques budgétaires.

Pour Eynaud et Mourey (2015), *« La production du chiffre devient alors un marqueur identitaire de l'entreprise sociale et un sésame pour accéder aux financements publics, au*

risque de gommer ce qui ne se chiffre pas ». Ainsi, la qualité relationnelle, la créativité, les victoires du quotidien ou les valeurs portées ne sont plus considérées et valorisées financièrement.

De même, la mise en place des appels à projets confirme l'inscription du secteur dans les process du NPM. Les établissements désignés alors comme « opérateurs » perdent de leur essence et identité afin de venir répondre au cahier des charges et « obtenir » le « marché » proposé. Ce changement de paradigme est également déterminant dans le sentiment de perte de sens, le militantisme originel étant remplacé par une réponse normalisée à une commande.

De fait, les associations ne s'inscrivent plus en complémentarité les unes des autres, mais rentrent en concurrence avec l'objectif « d'obtenir » une évolution et des financements.

Cette marchandisation du secteur s'opère alors jusque dans des choix sémantiques significatifs (Chauvière, 2008). Les débats du secteur, visant à définir un terme générique pour la personne prise en charge ou accompagnée, ont alors confronté différentes logiques. Certains, priorisant le terme bénéficiaire à celui d'usager, voyaient en ce dernier un synonyme de client qui effaçait dès lors une relation d'aide/de soin au profit d'une neutralité gommant les spécificités mêmes des personnes.

Les professionnels, voyant la relation d'aide être réduite à la cotation d'actes standardisés, se retrouvent appelés à réaliser des actes selon des normes « déshumanisées » et chronométrées/mesurées alors que la dimension relationnelle et le « care » fondent le sens du travail dans le secteur. En cela la « gestionnarisation », découlant de la NPM, plonge le secteur dans un paradoxe qui participe pleinement à une perte de sens. Cette évolution place les professionnels face à un dilemme opposant le « travail bien fait » (souhaité) et le « travail prescrit » (commandé).

2.2. LA RECONQUÊTE DE SENS AU TRAVERS DE LA VALEUR PUBLIQUE

Le désajustement évoqué par Chauvière (2008), oppose les ambitions historiques du travail social et les logiques gestionnaires imposées par les réformes. Pour y répondre, la littérature présente plusieurs courants dont les objectifs se rapprochent de ceux historiques du secteur.

2.2.1. PUBLIC VALUE MANAGEMENT

Stoker (2006) propose une notion qu'il nomme Public Value Management (PVM). Cette notion priorise le fait de produire de la « valeur publique »⁸ en lieu et place des logiques gestionnaires du NPM. Il propose que « *les responsables publics doivent se concentrer sur la construction de la confiance et la fourniture de services répondant aux besoins des citoyens, au moyen d'un processus continu de dialogue et de délibération* »⁹. Ainsi, la valeur publique est issue, non pas de l'efficience d'un dispositif, mais de la capacité à répondre à un besoin.

Par ailleurs, les projets sont co-construits et ne se réduisent pas à de simples réponses à des commandes de l'autorité. Le PVM valorise une participation plurielle dans laquelle les citoyens ont tout autant leur place que l'autorité publique. Cette dernière trouve alors un rôle de coordination d'un réseau regroupant les citoyens, les professionnels et l'ensemble des parties prenantes. Stocker précise là que ce repositionnement permet en outre de réinstaurer une relation de confiance entre l'ensemble des acteurs et par effet de sens quant à la finalité de l'action.

Le PVM s'inscrit en rupture avec les modèles du NPM centrés sur la performance et la quantification. Il propose de considérer les besoins comme le point central, tout en leur reconnaissant une complexité et une individualisation. Dès lors, la question du qualitatif vient réaffirmer le besoin du prendre soin qui était mis à mal dans les orientations gestionnaires.

2.2.2. BOTTOM-UP INNOVATION

Arundel, Casali & Hollanders (2015) présentent une approche qu'ils nomment Bottom-Up innovation. Le principe développé réside dans le fait que les innovations doivent être initiées par les acteurs de terrain. L'expertise qui motive et pense les projets se situe ainsi dans les connaissances issues du terrain et de l'expérience des professionnels. Elle est alors pensée au regard de l'identification des enjeux et contraintes du quotidien des établissements.

Par ailleurs, l'innovation est le résultat d'une élaboration collective, regroupant les différentes parties prenantes. En ce sens, la valeur produite ne se mesure pas budgétairement, mais découle d'un processus d'échanges et de concertation. Pour autant, Arundel, Casali & Hollanders (2015) exposent le fait que les initiatives issues du terrain sont également des sources de performance

⁸ « Public value »

⁹ « Public managers focusing on building trust and delivering services which meet the needs of citizens through a process of continuous dialogue and deliberation. »

qui peuvent entrer en concurrence avec les initiatives pensées sous une approche gestionnaire, « *Les agences fonctionnant selon une approche ascendante obtiennent de meilleurs résultats que celles dépendantes de directives politiques, notamment dans la conception et la mise en œuvre d'innovations répondant aux besoins opérationnels* »¹⁰.

Le Bottom-Up valorise également le fait que les innovations n'ont pas l'obligation d'être préalablement conceptualisées, mais peuvent émerger d'expérimentations de terrain. Comme le PVM, cette approche met en valeur les initiatives locales, la co-construction et la nécessité de s'inscrire dans la réponse à un besoin identifié par le terrain.

Arundel, Casali & Hollanders (2015) questionnent ainsi le processus d'innovation et par effet le pilotage du secteur. En partant de l'expérience des acteurs de terrain et de l'observation fine des besoins locaux, il est proposé de rompre avec la logique de prescription de l'autorité, permettant ainsi d'éviter l'uniformisation du secteur.

Par conséquent, répondant à une quête de sens, le Bottom-Up permet aux parties prenantes de se réapproprier un pouvoir d'agir et donc favorise les initiatives locales venant répondre à des besoins explicitement formulés.

2.2.3. ANALYSE DES DEUX COURANTS

Alors que le NPM participait à une perte de sens pour les acteurs du secteur social et médico-social, le PVM et le Bottom-Up se proposent comme une alternative, permettant toute à la fois de concilier l'action publique et les finalités historiques du secteur.

Ces deux courants inversent l'approche initiée dans les réformes du secteur, quittant la commande centralisée et standardisée pour définir le point d'ancrage des réflexions et initiatives autour de deux principes : la réponse à un besoin réel directement observé sur le terrain et la co-construction d'une réponse au bénéfice des apports et expertises de l'ensemble des parties prenantes.

L'objectif est alors redéfini selon Stocker (2006), « *les responsables publics devraient se concentrer sur la construction de la confiance et sur la fourniture de services répondant aux besoins des citoyens, au moyen d'un processus continu de dialogue et de délibération* »¹¹. La

¹⁰ « Bottom-up agencies perform better than agencies dependent on political directives, particularly in developing and implementing innovations that respond to operational needs. »

¹¹ « Public managers should focus on building trust and delivering services that meet the needs of citizens, through an ongoing process of dialogue and deliberation ».

finalité se recentre autour du terrain, passant d'optimiser les ressources à restaurer du lien et du pouvoir d'agir.

En délaissant pour partie les indicateurs chiffrés, les professionnels et les services renouent avec les valeurs militantes historiques en s'inscrivant dans la recherche d'une qualité de service en constante adaptation avec des besoins singuliers et évolutifs.

Dans cette perspective, le PVM réintroduit la notion de valeur publique comme critère d'évaluation, « *l'accent est mis sur l'exploration et la satisfaction des besoins des citoyens plutôt que sur les préférences des usagers considérés comme des clients* »¹² (Stocker, 2006).

De son côté, le Bottom-Up insiste sur la légitimité et la richesse de l'expertise de terrain. Ainsi, les solutions les plus adaptées seraient issues des propositions et expériences de ceux au plus proches des besoins du quotidien.

Ces deux courants affirment que la transformation des pratiques et la gestion du secteur ne peuvent se faire uniquement par le haut, mais qu'elles doivent s'appuyer sur une horizontalité et une valorisation des compétences et savoirs.

2.3. ORGANISATIONS HYBRIDES : CONCILIER « GESTIONNARISATION » ET VALEUR PUBLIQUE

Au-delà des courants politiques ou de pensées, les établissements et services doivent au quotidien rechercher comment concilier les enjeux financiers et humains auxquels ils sont confrontés. L'hybridation semble être une solution « rêvée », mais son originalité vient bouleverser les fonctionnements classiques. Nous présenterons ci-après 4 modèles innovants répondant d'un côté aux logiques gestionnaires et de l'autre côté, à l'émergence de dynamiques et projets issus du terrain visant à répondre à des besoins identifiés.

Chacune de ces innovations sera présentée ci-après tout en s'appuyant sur les ressources bibliographiques disponibles.

2.3.1. CO-CREATION

Dans son article, Boldrini (2017) prend l'exemple d'une filière de recyclage de films plastiques. Bien que cette activité ne relève pas du secteur social et médico-social, la logique de co-création

¹² « The focus is on exploring and meeting the needs of citizens rather than the preferences of customers »

circulaire présentée peut y être comprise et par effet les modalités qui permettraient sa retranscription dans le secteur.

Ce projet appelé S.M.A.R.T. (Sustainability, Material, Agreement, Recycling, Together), donne une illustration de co-création circulaire entre plusieurs acteurs. Au modèle classique des parties prenantes, repérées dans le chapitre précédent, viennent s'ajouter un versant « marché » et un versant de « recherche ». De plus, la finalité de ce projet réside non pas dans la recherche d'une rentabilité, mais dans une volonté de valorisation maximale des déchets plastiques.

Le terme « circulaire » fait là référence aux principes de l'économie circulaire qui vise à réduire le gaspillage et l'utilisation de ressources. La co-création vient quant à elle signifier que le processus nécessite de faire coopérer un ensemble d'acteurs dont les finalités initiales paraissent éloignées les unes des autres. Dans l'exemple proposé par Boldrini (2017), les logiques de marché visent une rentabilité, celles de la société prônent l'écologie et celles professionnelles recherchent un niveau qualitatif de production.

Le lien entre ce projet et le secteur social et médico-social ne doit pas être réduit à la recherche de similitudes quant à la valorisation des déchets. En effet, des parallélismes peuvent être faits quant à la capacité à créer une dynamique nouvelle avec des acteurs dont les finalités divergent initialement.

En partageant un objectif commun, chacun a contribué à l'émergence d'une innovation où chacun a pu atteindre ses finalités initiales tout en bénéficiant de la connaissance et de l'expertise des autres. « *La co-création ne suppose pas la mobilisation simultanée de l'ensemble des partenaires à chaque étape, mais l'enchaînement d'interactions ciblées, souvent bilatérales ou en petits groupes, en fonction des ressources et compétences à mobiliser* » (Boldrini, 2017). Il en ressort que le projet n'a pas effacé les identités et objectifs de chacun, mais les a mis en relation dans un objet commun.

Le cheminement a par ailleurs nécessité d'accepter les expérimentations comme des étapes préalables à l'aboutissement final. De plus, en s'ouvrant à la « recherche », le projet SMART s'est enrichi d'une approche scientifique et d'une expertise technique.

2.3.2. HYBRIDATION DES LOGIQUES

Vickers (2017), au travers de l'hybridation des logiques, présente une forme d'application dans le secteur de la santé de la co-création décrite précédemment.

Vickers (2017) nous propose d'être encore plus précis quant à l'identification et la coordination des acteurs, « *l'interaction entre des logiques concurrentes peut devenir une source d'innovation lorsque les organisations trouvent des moyens de répondre aux exigences de chacune sans en subordonner complètement une à l'autre* »¹³. Vickers (2017) présente comment au Royaume-Uni la coopération des logiques de marché, des logiques publiques et celles civiques ont permis l'émergence de prestations innovantes. Dans son article, Vickers nomme cette coopération « *interplay* ».

Si, comme Boldrini (2017), Vickers (2017) voit dans chacune des parties des objectifs divergents, là aussi c'est cette différence qui vient faire enrichissement du projet par l'expertise de chacun, « *Les valeurs du service public fournissent le cadre et la finalité collective ; les logiques marchandes stimulent l'efficacité et l'optimisation des ressources ; l'engagement civique ancre les services dans la réalité vécue et les besoins des communautés. Combinées, elles peuvent constituer une puissante source d'innovation* »¹⁴.

Dès lors, certains services de santé ont quitté le système public traditionnel pour devenir des prestations organisées et gérées par des organismes hybrides regroupant associatif et entreprises. Cette transformation a notamment permis à l'État de garantir le respect de la mission de soin et l'optimisation des ressources, mais également pour les usagers de voir leurs besoins pris en compte tout particulièrement au travers de prestations nouvelles (horaires, services sociaux).

2.3.3. VALEUR PUBLIQUE NÉGOCIÉE

Warin (2009) de son côté, propose une étude sur les centres de santé en France. L'article présente la notion de « valeur publique négociée ».

Cette notion est le résultat d'un processus de dialogue et d'ajustements entre des parties qui, comme pour Vickers (2017) et Boldrini (2017) ont initialement des intérêts différents. En utilisant le terme négocié, Warin (2009) insiste sur les logiques de négociations et le besoin de faire reconnaître les objectifs respectifs comme légitimes, cela même s'ils diffèrent entre les uns et les autres.

¹³ « The interplay between competing logics can become a source of innovation when organisations find ways to accommodate the demands of each without fully subordinating one to another. »

¹⁴ « Public service values provide the framework and collective purpose; market logics drive efficiency and resource optimisation; civic engagement grounds services in the lived realities and needs of communities. When combined, these can act as a powerful source of innovation. »

La valeur publique négociée se trouve ainsi être l'aboutissement d'une élaboration engagée au travers de la volonté de trouver des compromis pour construire un projet commun.

L'exemple des centres de santé choisi par Warin (2009) est là d'autant plus intéressant qu'il vient toucher des structures où l'histoire est imprégnée d'une culture militante très prononcée et donc par essence éloignée des logiques gestionnaires.

Pour autant, ces centres, financés par l'argent public, ont eu l'obligation d'utiliser les outils de quantifications et d'« accountability ». Ainsi, l'enjeu de ces services était tout à la fois de survivre, mais également de trouver une légitimité auprès de l'autorité tout en conservant leur essence historique et les valeurs portées. Les centres de santé ont alors dû se réapproprier les outils de gestion, « *Les indicateurs de performance et les outils managériaux exigés par les autorités sanitaires, bien qu'ancrés dans des logiques marchandes et d'accountability publique, ont été réinterprétés localement par le personnel afin de rester en cohérence avec la mission civique et l'éthique médicale des centres* »¹⁵. C'est dans ce mécanisme de cohabitation entre les courants gestionnaires et identitaires qu'un équilibre est alors créé. Cela permet à la fois de poursuivre la défense des valeurs et motivations de terrain, mais également de répondre au besoin de rendre compte attendu.

Les professionnels, quant à eux, peuvent ainsi retrouver du sens, voyant les valeurs du secteur préservées malgré l'utilisation d'indicateurs chiffrés.

La valeur publique négociée, au travers de compromis et d'une adaptation aux logiques de l'autre, permet dès lors de concilier des objectifs qui semblaient de natures contradictoires.

2.3.4. FINANCIARISATION SANS PERTE DE LÉGITIMITÉ

La dernière référence retenue concerne un projet mené par l'Association des Apprentis d'Auteuil en 2023. Cette expérimentation pousse encore plus loin la confrontation des logiques de mondes que tout semble opposer. Elle vient illustrer la potentialité des projets hybrides.

Au travers de Contrats à Impact (CI), l'association a développé une innovation indépendamment de son financeur historique, tout en permettant à ce dernier de garder une place d'acteur et ses prérogatives de mission publique.

¹⁵ « Performance indicators and managerial tools required by the health authorities, while rooted in market logics and public accountability, were locally reinterpreted by staff to remain aligned with the civic mission and medical ethics of the centres. »

Ce nouveau modèle pousse encore plus loin la cohabitation des logiques marchandes, de la gestionnarisation et de la valeur publique. En effet, le projet initié par ce mécanisme n'est rendu possible qu'uniquement par l'intégration d'investisseurs privés. La financerisation poussée encore plus loin dans ce modèle sert alors la cause et l'ambition de terrain, permettant par conséquent de ne pas perdre la légitimité des acteurs de terrain.

De manière schématique, des investisseurs privés avancent les fonds, un évaluateur garantit l'objectivation, l'association reste porteuse de son projet et l'État reprend le financement en fonction des résultats obtenus. « *Des investisseurs privés avancent quant à eux le budget nécessaire à la mise en œuvre du projet, et récupèrent leur capital ainsi qu'un potentiel retour sur investissement* » (FAIR, 2023).

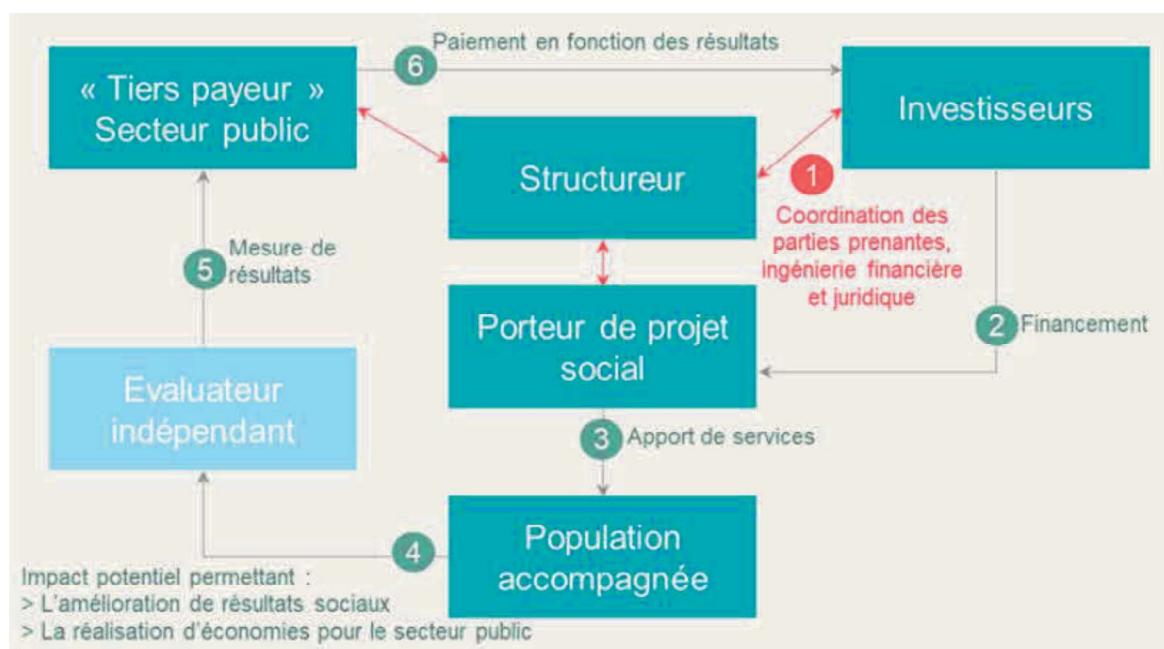


Figure : Financement par contrat à impact

(Source FAIR 2023, *Contrat à impact et innovation sociale : le dispositif inspirant de la Fondation Apprentis d'Auteuil*)

Au travers de ce dispositif, l'État minimise la prise de risque et facilite l'expérimentation. L'Association met en œuvre son projet basé sur l'identification des besoins de famille d'enfants placés par l'Aide Sociale à l'Enfance. Les Investisseurs (BNP Paribas, Kois, IncoInvestissement) peuvent quant à eux obtenir des bénéfices financiers tout en servant une mission sociétale (RSE). Pour pouvoir être mené à bien, les CI s'appuient sur des intermédiaires

appelés Structureur (Finansol et de l'Impact Invest Lab) qui viennent faciliter la triangulation entre des acteurs avec des objectifs et langages différents.

Par ailleurs, ce dispositif facilite l'innovation et l'initiative, tout en ne désengageant pas l'État de sa responsabilité quant aux projets à long terme.

2.3.5. FINANCIARISATION AUTREMENT

Dans son rapport de 2020, la Convention Nationale des Associations de Protection de l'Enfant (CNAPE) a souhaité accompagner les acteurs de terrain dans les difficultés budgétaires rencontrées et contraignant la conduite de projets innovants.

La CNAPE (2020) présente le fait que « *les associations font face à une raréfaction des ressources publiques et à une concurrence accrue pour l'accès aux subventions, qui fragilisent leurs capacités d'action et leur pérennité* ». Dès lors, la recherche et la diversification de financement peuvent relever d'enjeux de survie pour les établissements. Pour y arriver, ces derniers visent à réduire leur dépendance aux financeurs historiques, sécuriser l'activité de l'établissement et augmenter leur adaptabilité par rapport aux besoins budgétaires.

Plusieurs formes de diversifications ont ainsi pu être identifiées par la CNAPE. Aux ressources propres souvent priorisées par les structures s'ajoutent les partenariats privés, l'élargissement des subventionnements publics et la réponse aux appels à projets de fondations. Ces derniers étant publiés de manière irrégulière, une logique d'opportunité accompagne la concrétisation des projets.

2.4. BILAN DE LA REVUE DE LITTÉRATURE

Historiquement ancré dans des valeurs humanistes et militantes, le secteur peine à trouver du sens dans les réformes gestionnaires qui lui sont imposées. Le secteur social et médico-social se trouve alors plus en phase avec la mise en valeur de la qualité de service et la nécessité de répondre à des besoins remontés du terrain.

C'est dans une pluralité des logiques que semble se trouver une voie permettant à chacune des parties prenantes de répondre à ses propres finalités. La confrontation des logiques constitue alors autant un défi qu'une opportunité. Dès lors, concilier performance et militantisme ne relève plus d'un combat sisypheen tel que ressenti et exprimé par les acteurs de terrain.

La co-création et l'hybridation peuvent ainsi générer une valeur publique élargie. Les projets doivent alors comporter une logique de co-construction reconnaissant la co-existence des logiques de chacun, des évaluations partagées intégrant des indicateurs pluriels variés, et une participation ouverte à l'élaboration pour toutes les parties prenantes.

3. ÉTUDE QUALITATIVE PAR ENTRETIENS SEMI-DIRECTIF

L'objectif de ce chapitre est de restituer et d'analyser les entretiens menés auprès de directeurs(trices) de secteur social, médico-social et sanitaire quant à la question de l'innovation dans les conditions et contexte budgétaire de leurs établissements. L'objectif vise là à identifier la place de l'innovation et comment la rendre possible tout en respectant les directives des autorités de référence des établissements.

3.1. MÉTHODOLOGIE DE L'ÉTUDE

3.1.1. MÉTHODOLOGIE

❖ Présentation du corpus : profils et anonymisation¹⁶

18 entretiens semi-directifs ont été réalisés entre mars et mai 2025 auprès de directeurs(trices) et cadres dirigeants d'organisations du secteur. Ces entretiens ont été réalisés en visio, facilitant ainsi l'enregistrement et une retranscription fidèle. Le choix de sélectionner des professionnels occupant des postes de direction ou direction générale a été fait afin que les interviewés puissent avoir l'expérience de la conduite d'innovations, tout en ayant pu appréhender les enjeux de leurs secteurs respectifs. Les interviewés ont été recrutés via une sollicitation à grande échelle, mobilisant à la fois :

- Les réseaux personnels et interpersonnels ;
- Les réseaux sociaux professionnels (notamment LinkedIn), ceci afin d'élargir la diversité des profils et permettre une couverture au-delà de la région du Grand Est.

Les propos évoquant leurs relations avec leurss financeurs, des stratégies d'établissement, ainsi que des critiques du cadre réglementaire, il a été sollicité par les interviewés le maintien de

¹⁶ Annexe 3 Tableau des répondants

l'anonymat. Dès lors, les verbatims et comptes rendus d'entretiens ont été épurés des éléments permettant l'identification des interviewés.

Les codes d'entretiens utilisés sont ceux présents dans la grille de codage (ex. « DNSA4 », « PBMS5 »), ils sont composés des initiales de l'interviewé, de son secteur d'activité (SO : Social, MS : Médico-Social, SA : Sanitaire) et de l'ordre de l'entretien. À la suite de ce code est indiquée la ligne de référence du verbatim (exemple : _12 pour la ligne numéro 12).

3.1.2. LIMITES ET BIAIS POTENTIELS

❖ *Précisions sémantiques : poser un langage commun¹⁷*

Pour éviter toute orientation de sens, aucune définition de l'innovation n'a été imposée. Au contraire, elle a été laissée entièrement ouverte à l'interprétation de l'interviewé « *La définition de l'innovation est celle que l'interviewé se donne.* »

❖ *Une enquête entre pairs : avantages, limites et ajustements*

La proximité avec certains participants, connus à titre personnel et/ou professionnel, a pu favoriser la richesse et la profondeur des entretiens. Toutefois, cela représente également une limite quant à un potentiel biais de confirmation. Il a donc été nécessaire de garder une vigilance quant à l'interprétation.

❖ *Des territoires contrastés : influences locales et limites analytiques*

L'analyse permet de faire émerger des logiques communes, mais les dynamiques observées restent conditionnées par des positionnements des financeurs respectifs qui peuvent être différents en fonction des secteurs géographiques et/ou professionnels. Ainsi, toute généralisation des résultats est rendue complexe.

3.1.3. MÉTHODOLOGIE D'ANALYSE : CLASSIFICATION ET THÈMES¹⁸

L'analyse s'appuie sur une méthode d'analyse par codage, réalisée sous Excel. La grille finale rassemble quatre grands thèmes et des sous-thèmes :

¹⁷ Annexe 2 Guide d'entretien

¹⁸ Annexe 4 Codage et croisement des Entretiens par thèmes et sous thèmes

Thèmes :	Contexte du secteur	Pourquoi l'innovation	Innovation et management	Comment l'innovation
Sous thèmes :	Concurrence entre les structures	Militantisme	Quête de sens	Recherche de moyens en interne
	Appels à projets	Réponse à un besoin du public	Besoin d'un pilote avec de la conviction	Recherche de mécénat
	Diminution des budgets moyens	Réponse à une commande	Créer de la motivation	Recherche de partenariat
	Désengagement des financeurs	Histoire des services	Accompagnement au changement	Diversification des financements
Sous thèmes :	Transformation des besoins des personnes accompagnées	Non-Réponse à un besoin	Question identitaire	Absence de besoin de financement
	Déconnexion des financeurs	Difficultés budgétaires	Donner de la valeur	Ressources associatives
	Ouverture intérêt des services au changement	Différence entre innovation et invention	Créer de la dynamique collective	
	(Gardez-le) Contrôle des autorités		Ruptures et départs RH	

3.2. RÉSULTATS DE L'ÉTUDE

3.2.1. LES TRANSFORMATIONS DU SECTEUR SOCIAL ET MÉDICO-SOCIAL

Cette partie explore à la fois la perception du contexte par les établissements, mais également leur perception de l'innovation et de son intérêt.

❖ *Un pilotage par la norme : entre contrôle gestionnaire et injonction à innover*

L'environnement est décrit comme de plus en plus normé et chiffré. Les financeurs y structurent l'action par appels à projets, contrats d'objectifs, tableaux de bord et indicateurs. Dès lors, les établissements sont soumis à des exigences accrues de rationalisation qui sont parfois vécues comme une perte d'autonomie et une injonction paradoxale : « *Aujourd'hui je serais bien embêté là, on parle de dialogue de gestion et moi je n'ai pas vu de dialogue, finalement ça a été assez dogmatique les choses elles nous ont été imposées point final* » (TDMS2_33).

Dans ce contexte constraint, certains revendiquent un besoin de prise de responsabilité dans l'usage des fonds publics qui leur sont accordés : « *La question de rendre des comptes et de l'entrepreneuriat social, c'est quelque chose auquel j'adhère assez facilement parce que l'argent ne tombe pas du ciel et sinon c'est trop facile.* » (CMSO8_85).

Malgré tout, cet équilibre entre gestion et engagement social reste fragile. Face à la logique des indicateurs, jugée parfois déconnectée du quotidien, certains réagissent au nom d'un positionnement éthique : « *On ne travaille pas pour des cases, pour des lignes budgétaires. On travaille pour des personnes, pour des trajectoires de vie.* » (EMSO10_30'),

En outre, face à ce paradigme, certains soulignent qu'il incite à l'inventivité pour maintenir une qualité d'accompagnement.

❖ *Des financements en tension face à des besoins croissants*

Le secteur se trouve pris dans un paradoxe, voyant d'un côté les besoins de la population augmenter et de l'autre des financements stagner. Il apparait un sentiment d'incongruence entre la réalité du terrain et les injonctions des financeurs. Ces derniers contraignent les établissements tout en les invitant à une diversification et individualisation des prises en charge « *Parfois, on a l'impression de faire rentrer des ronds dans des carrés.* » (EMSO10_43').

Si la santé financière des établissements devient critique, leur viabilité s'en retrouve dès lors menacée, ce qui les oblige à puiser dans leurs réserves : « *Ce qui devient inquiétant c'est qu'effectivement il n'y a plus assez de financement, il n'y a plus assez de trésorerie et que du coup les associations doivent taper dans leur propre trésorerie pour pouvoir continuer à offrir ces services-là.* » (CMSO8_68).

A contrario, pour certains, les contraintes financières sont paradoxalement les moteurs du changement, les obligeant à inventer de nouvelles solutions : « *On a des contraintes et c'est des fois les contraintes qui forcent aussi à changer.* » (FVMS7_21).

❖ *Concurrence et appels à projets*

De par la mise en place des appels à projets, les structures se sont retrouvées en concurrence, là où précédemment les associations et services étaient créés en complémentarité les uns des autres selon leurs valeurs et spécificités historiques : « *On nous dit regardez en gros si c'est pas vous c'est d'autres qui vont le faire ; et c'est le cas c'est vrai.* » (TLSO13_41).

Cette évolution constitue un tournant, éloignant les acteurs du terrain de leur expertise et autodétermination : « *On passe d'une position d'innovateur et d'une logique de développement [...] à une logique d'opérateur de la commande publique.* » (SSMS18_6).

Ainsi, les professionnels ont le sentiment de s'éloigner de leur ancrage de terrain, d'abandonner la souplesse et la réactivité qui faisaient la force des initiatives locales. Ils expriment alors l'inquiétude de voir évoluer le secteur vers une plus grande marchandisation qui laisserait la place aux chiffres plutôt qu'à l'adéquation entre le besoin et la réponse.

❖ *L'innovation comme stratégie de maintien de la qualité... ou de survie*

De manière répétée, l'innovation est définie comme une ressource mobilisable pour maintenir ou améliorer la qualité de l'accompagnement. Elle ne relève alors pas de transformations spectaculaires, mais s'incarne dans la capacité à répondre de manière créative aux situations complexes.

Au contraire du « modèle prescrit », l'innovation dans le secteur s'appuie prioritairement sur le savoir expérientiel des professionnels, leur capacité à inventer ou à s'adapter aux situations rencontrées.

Cette conception prend appui sur la réalité du terrain et trouve une part de son essence dans la motivation des professionnels : « *Dans l'innovation, il y a un côté aussi qui va taper dans ce qu'on appelle la motivation intrinsèque. Ça va taper dans ce qui fait sens pour les gens, en fait. Ça va résonner en eux.* » (QTSO16_45).

L’innovation peut ainsi renforcer le sentiment d’utilité sociale, de reconnaissance et permet de raviver une fierté professionnelle. Ceci est d’autant plus important dans un secteur touché par la perte de sens : « *Je pense que ça, c'est quelque chose de très fort dans nos métiers, quand vraiment on ressort et qu'on a l'impression d'avoir fait un truc plutôt utile.* » (GJMS11_44).

3.2.2. REPRÉSENTATIONS ET FONCTIONS DE L’INNOVATION

Cette partie approfondit la question de la place de l’innovation pour les établissements, mais également pour les professionnels.

❖ *Innovation vs invention : faire autrement, pas forcément réinventer*

À l’instar d’une invention technologique, l’innovation dans le secteur semble plutôt s’inscrire comme un changement significatif, tout en étant inscrite dans un contexte : « *Pour moi, c'est ça l'innovation : oser faire autrement, partir de ce qui se passe ici et maintenant* » (EGMS6_13).

Cette conception remet en cause la représentation de l’innovation comme étant une technologie révolutionnaire. Ainsi, elle ne vise pas nécessairement le progrès maximal, mais est adaptée aux besoins qui la motive.

Dès lors, ce qui importe n’est pas le fait de « faire autrement », mais bien de « partir de ce qui se passe ici ». L’approche par les besoins est ainsi indispensable : « *À quel besoin on veut répondre, quel problème on veut résoudre.* » (DNSA4_32).

❖ *Innover pour répondre à un besoin et (re)donner du sens*

L’innovation, comme défini, ne peut partir d’une commande descendante, mais doit se situer dans une problématique à résoudre : « *Un des leviers, c'est la réponse à des besoins réels des personnes accompagnées et une motivation institutionnelle de l'équipe.* » (TDMS2_40).

L’enjeu est alors de rester connecté à la réalité du terrain, sans se laisser déterminer par des commandes déracinées. L’innovante ne peut ainsi être pertinente qu’uniquement si elle répond à un besoin identifié. Cette approche s’oppose là symboliquement aux appels d’offres qui sont vécus comme des injonctions extérieures et non comme des réponses au quotidien et au besoin de trouver des réponses aux difficultés rencontrées.

❖ *L'innovation, une affirmation identitaire, un moyen au service de la quête de sens*

Au travers des interviews, l'innovation est perçue comme un vecteur identitaire fort. A contrario, la réforme Séraphin-PH représente un risque d'uniformisation voir une menace directe à la singularité des pratiques : « *L'arrivée par exemple de la réforme de la tarification, donc Séraphin qui est dans le même esprit que la tarification à l'acte à l'hôpital. [...] Autrement dit, on doit produire exactement le même acte.* » (SSMS18_11').

A contrario, l'innovation, dans une réponse stratégique, permet d'incarner ses valeurs et peu même devenir une « marque de fabrique ». Elle sert alors autant à l'identité et à la volonté de rester attaché à la vocation du secteur et de l'établissement : « *Il y a une forme de fierté, une forme d'idéal commun qui se crée. Et ça renforce le degré d'appartenance. Donc oui, ça fédère les équipes. Oui, ça donne une identité. Donc, ça veut dire qu'on n'est pas comme les autres.* » (QTSO16_53').

L'innovation est dès lors revendiquée comme une affirmation identitaire face à la standardisation : « *Il y a un vrai côté de militantisme au sens très large, en disant que j'ai envie de bosser pour que le monde aille un peu mieux que si je n'y étais pas.* » (GJMS11_54).

3.2.3. LEVIERS, OBSTACLES ET PRÉCONISATIONS POUR INNOVER DANS LE SECTEUR SOCIAL

3.2.3.1. LEVIERS, RESSOURCES ET CONDITIONS FAVORABLES

Cette partie examine les conditions qui rendent possible l'innovation.

❖ *Le temps, ressource essentielle et parfois négligée*

L'appropriation par les équipes nécessite la prise en compte d'un temps nécessaire. Sans cette phase essentielle, le projet peut être mal vécu, ressenti comme imposé et par effet potentiellement rejeté : « *Ce n'est pas possible de demander aux équipes de s'approprier quelque chose qui peut être vécu comme violent si on n'arrive pas à les intégrer, à les impliquer dans le projet et à tenir compte aussi de leurs remarques et de leur expertise. Moi, je crois beaucoup à l'intelligence collective.* » (SDSO3_19).

Ce temps de maturation collective peut parfois se confronter à des injonctions des autorités qui définissent une temporalité au regard de leurs propres impératifs et projections tout en faisant fi de l'accompagnement managérial nécessaire : « « *Vous avez six mois pour redresser la barre, sans quoi c'est le dépôt de bilan* ». *Donc, au départ, l'urgence, elle était budgétaire.* » (CPSO1_21).

Ainsi, l'innovation, quelle que soit sa pertinence, a besoin d'un temps suffisant pour être élaborée, acceptée, intégrée, ajustée puis éventuellement modélisée.

❖ *Soutien hiérarchique et gouvernance*

Le soutien hiérarchique est repéré de manière récurrente comme un élément déterminant de la réussite d'une expérimentation ou de sa défense auprès des autorités.

Au-delà de dégager les ressources nécessaires à la mise en œuvre des projets, le soutien hiérarchique participe à l'acceptabilité du projet à l'échelle institutionnelle, mais également auprès des financeurs : « *J'ai eu de la chance, c'est que j'ai eu mes élus, ils ont bataillé un petit peu.* » (VHMS14_30').

L'innovation ne dépend ainsi pas uniquement de la volonté ou de la créativité des professionnels. Lorsqu'une gouvernance se montre soutenante, elle permet à l'innovation de passer de la dynamique individuelle ou collective vers une dynamique institutionnelle. À l'inverse, sans ce soutien, l'innovation risque de s'épuiser.

❖ *Diversification des ressources*

Faisant face aux limites budgétaires imposées par les financeurs traditionnels, les structures recherchent des financements complémentaires ou alternatifs pour mener à bien leurs projets. Si le mécénat reste historiquement une ressource, il est perçu comme non constant et correspond alors plus à un projet ponctuel qu'à une évolution profonde et pérenne. Les établissements se tournent ainsi soit vers de nouvelles ressources soit vers de l'hybridation au travers de partenariats et mutualisations.

Si les contraintes budgétaires sont souvent évoquées comme des freins, la capacité à innover est identifiée avant tout comme le résultat de la créativité et de l'engagement humain : « *Je ne pense pas que le financement de l'innovation, c'est un frein absolu, on peut faire de l'innovation quoi qu'il arrive, je crois.* » (DNSA4_8).

Lorsque nécessaire, le financement est initialement recherché au travers de réorganisations internes, d'une réaffectation des moyens ou d'une revalorisation de l'activité quand cela est possible. Pour autant cette démarche se trouve très limitative en ce qu'elle peut générer comme moyens : « *On va venir compenser cette perte de moyens, pas par un rebasage parce que ça ne passe plus, mais effectivement par d'autres opportunités de création et de financement.* » (PBMS5_24).

L'hybridation des ressources peut alors prendre la forme de fonds européens, de coopération... voire de diversification des modèles économiques pour ne plus dépendre des financements historiques : « *Certaines associations médico-sociales et certaines directions se tournent vers l'économie sociale et solidaire, vers tout ce champ-là, pour rentrer dans une logique d'hybridation des ressources et de ne pas être dépendants exclusivement de nos financeurs principaux, CD et ARS.* » (SSMS18_9').

Ce mouvement vers la recherche de partenariats, mécénat, ou financements hybrides engage les structures dans des logiques qui ne sont pas celles à l'origine du secteur. Les établissements se transforment alors dans des configurations plus proches des entreprises classiques, recherchant ainsi la captation de nouvelles ressources.

3.2.3.2. LES FREINS A L'INNOVATION

Cette partie identifie les conditions qui brident la capacité d'innovation.

❖ *Le contrôle administratif : entre régulation et inhibition*

Le contrôle administratif est vécu comme un frein qui impose de se conformer à des normes et procédures déconnectées de l'intention initiale de l'innovation : « *Le frein à l'innovation, c'est souvent les administrations.* » (CMSO8_28).

La volonté de l'autorité de garder un contrôle sur les dynamiques du secteur vient là potentiellement inhiber la capacité et l'élan nécessaire à l'innovation. Au travers d'indicateurs ressentis comme déconnectés, les projets s'en retrouvent dépossédés de leur sens et de leur initiative. L'innovation se définissant au travers d'une rupture avec ce qui est fait à l'instant, elle se heurte régulièrement avec la temporalité des autorités qui s'inscrivent dans la gestion du temps présent.

Ainsi, si l'administration peut appeler et inciter à l'innovation, les mécanismes de contrôle imposés rigidifient des dynamiques qui au contraire demandent souplesse et droit à l'expérimentation.

❖ *Clôture prématuée de la pensée : autocensure et découragement*

La clôture prématuée de la pensée se trouve être un des freins les plus importants à l'innovation. Ce phénomène désigne la tendance à mettre fin de manière anticipée à toute réflexion ou tout projet. Régulièrement, la question des moyens se révèle être l'exemple concret d'un motif de clôture de la pensée. Dans le contexte du secteur, où les budgets viennent contraindre le quotidien, certains services ou professionnels se résignent en acceptant les limites budgétaires et injonctions administratives, bloquant ainsi l'émergence d'idées ou projets : « *Ceux qui pensent les moyens avant de développer le projet, viennent se limiter et se dire que ce n'est pas possible. Donc, en fait, ils s'empêchent de créer, de penser, de rêver des choses parce qu'ils vont poser les limites dès le début.* » (CBMS15_42).

En ce sens, les organisations qui se veulent facilitantes quant à l'innovation doivent « protéger » la libération de la pensée et la créativité, ceci sans être immédiatement dans le jugement de leur rentabilité ou leur rupture avec le connu et maitrisé.

❖ *Risques RH : impacts de l'innovation et de ses modalités*

Lorsque les transformations réduisent les professionnels au rôle d'exécutants de politiques publiques, la perte de sens devient un point de bascule vers le désengagement : « *Et quant à un moment, finalement, on a l'impression de devenir juste opérateur, d'avoir cette perte de sens, on perd un niveau qualitatif aussi, un niveau d'engagement.* » (SSMS18_34”).

Cependant, l'innovation attire les professionnels en quête d'une action ayant de l'impact sur les personnes accompagnées, sur l'engagement militant qui est le leur. Ces professionnels adhèrent alors plus facilement aux projets qui prennent alors pleinement sens pour eux : « *Dès lors, en termes de salariés que ça intéresse, ça intéresse ceux qui veulent vraiment avoir un impact sur les gens.* » (TLSO13_58).

3.2.3.3. PRÉCONISATIONS MANAGÉRIALES

Au regard des échanges et de l'analyse réalisée, des préconisations émergentes peuvent être formulées pour des dirigeants qui souhaitent rendre possible des projets innovants.

- ❖ *Entre participation aux politiques publiques et réappropriation locale : une dynamique à double sens*

La question de la « déconnexion » des financeurs des réalités et besoins de terrain vient interroger comment les acteurs du quotidien peuvent participer aux réflexions et orientations politiques : « *Je pense que ça doit au contraire nous obliger, nous les cadres intermédiaires entre justement les strates territoriales et les éducs en bas, à alimenter ces gens-là et de leur dire ouais, mais bon là t'as un peu tapé à côté, c'est pas très très pertinent cette histoire-là.* » (CMSO8_50).

Cette ouverture témoigne d'un désir d'influence ascendante, où le terrain n'est plus seulement destinataire de la commande publique, mais co-producteur des orientations. Certains exemples montrent que les pouvoirs publics tentent de déverticaliser le pilotage : « *Il y a une tendance à rectifier la trajectoire sur le dernier, l'AMI « 50 000 nouvelles solutions », ils ont bien compris qu'à un moment donné, il fallait redonner un peu la main au terrain. Et finalement, c'est vraiment les associations qui ont été force de proposition.* » (PBMS5_41).

La réussite de l'innovation dépend de la capacité des professionnels à faire exister leur parole dans les espaces institutionnels, à porter des propositions concrètes, et à assumer un rôle politique, au sens noble du terme.

- ❖ *Dialoguer avec les financeurs et autorités*

Le dialogue entre les structures et leurs financeurs ne semble pas naturel pour bon nombre de dirigeants. La volonté de contrôle des autorités est souvent perçue comme un rapport de force, réduisant par effet les logiques de dialogue. C'est toutefois la recherche de co-construction qui semble priorisée pour atteindre à la fois une « bonne » gestion, mais également pour garder une capacité à innover et à proposer ses propres projets. La proximité et/ou la décentralisation sont ainsi des vecteurs facilitateurs d'un dialogue plus ancré sur le quotidien des établissements : « *Le fait qu'au niveau du social, la proximité avec nos financeurs est différente fait qu'il y a un relationnel au terrain qui est peut-être plus juste.* » (CPSO1_40).

Pour autant, rétablir un dialogue ne doit pas être perçu comme un alignement systématique. Par le dialogue, les dirigeants peuvent faire valoir, dans une négociation active, les valeurs portées par les établissements et leurs équipes. Le questionnement nécessaire des orientations ou injonctions se trouve également facilité par des relations plus saines et un dialogue régulier. Ce questionnement permet alors d'interroger et de défendre le sens de l'action : « *Quand tu te retrouves face à un financeur qui te dit que ce n'est pas ta mission, il faut savoir écouter, mais aussi questionner, est-ce que ce qu'on faisait avait un sens pour les jeunes ? Et si oui, comment le préserver ? Ça passe par des compromis, bien sûr.* » (EMSO10_24').

❖ *Confiance institutionnelle, implication collective*

L'appropriation des projets par les équipes constitue une condition incontournable de réussite. Les témoignages permettent ainsi d'affirmer qu'une démarche, même innovante, qui serait imposée sans concertation, pourrait être vécue comme brutale, et se retrouver contre-productive. À l'inverse, lorsque les professionnels sont associés dès l'origine, que leur expertise est reconnue et sollicitée, cela génère un climat de coopération et de sens partagé : « *Ce n'est pas possible de demander aux équipes de s'approprier quelque chose qui peut être vécu comme violent si on n'arrive pas à les intégrer, à les impliquer dans le projet et à tenir compte aussi de leurs remarques et de leur expertise.* » (SDSO3_19).

De plus, l'innovation oblige les équipes à sortir des fonctionnements et pratiques habituels. Elle permet de construire des réponses collectives en croisant les regards. L'expertise sollicitée génère alors une motivation intrinsèque : « *Ils ont dû apprendre à sortir du cadre, à imaginer des projets à plusieurs voix. Ça les a bousculés, mais ça les a aussi remotivés.* » (EMSO10_34).

❖ *Entre opportunités et culture de l'initiative*

Certaines innovations ont été initiées au bénéfice d'une opportunité financière. Pour ces établissements, c'est le fait de saisir cette opportunité qui a permis de mettre en place une innovation qui avait été pensée, la rendant difficilement reproductible pour des établissements n'ayant pas obtenu un tel delta budgétaire : « *Peut-être parce que le contexte de la coupe pathos nous a permis un gap important entre 176 et 267. L'écart a permis l'opportunité.* » (PNMS9_65).

A contrario, l'absence d'opportunité génère parfois une forme d'inertie laissant en suspens les projets innovants au prétexte que l'autorité ne les rend pas possibles : « *Il ne faut pas attendre, parce que je trouve qu'on a un peu une culture attentiste, quand même, que ça vienne de l'État.* » (FVMS7_26).

Cette logique issue d'évolutions en lien avec la mise en place des appels à projets est à contre sens de la démarche d'initiative qui existait précédemment. Cette non-spontanéité est regrettée par certains et interrogée par d'autres. Les récits des dirigeants rencontrés décrivent en effet le fait que l'opportunité est le résultat de recherches, d'un travail de réseau... et ainsi que l'occasion favorable ex nihilo ne se présente quasiment pas.

Il est ainsi parfois nécessaire de prendre des risques pour que l'opportunité apparaisse, alors même que le côté gestionnaire du secteur vient inhiber cette prise de risque. L'opportunité elle-même est dès lors le résultat d'une démarche active, d'initiatives, de réseautage, rendant l'innovation peu conciliable avec une culture d'attentisme.

❖ *Diversifier et sécuriser les ressources*

Pour innover malgré le contexte économique, les dirigeants doivent potentiellement ouvrir leurs budgets à une diversification de leurs ressources ou de leurs affectations.

Redéployer les ressources humaines pour permettre la création de postes, rationaliser les dépenses pour générer de nouveaux moyens sont autant de sources qui ne demandent pas l'octroi d'un budget supplémentaire : « *Les moyens humains, on les a dégagés par de la transformation de poste.* » (SDSO3_31).

D'autres ressources de financement en dehors de ceux historiques peuvent être recherchées, notamment auprès de fondations privées, régions ou organismes de formation : « *On a réorienté nos budgets, cherché des financements ailleurs, auprès des fondations, de la Région, des CFA.* » (EMSO10_14').

Le partenariat semble quant à lui représenter un avenir du secteur, mêlant à la fois les spécificités historiques des établissements et leurs valeurs, tout en s'inscrivant à contre sens de l'émergence de la concurrence entre les différents acteurs du secteur. Ainsi, la co-construction et le co-financement permettent de mutualiser les ressources et les compétences : « *Je pense que le préfixe "co" est très important et que la co-construction et le co-financement sont*

absolument indispensables. [...] Je pense que c'est une erreur stratégique, pas tactique, mais stratégique. » (MPSO12_35).

Malgré ces évolutions et la diversification des ressources, de manière dogmatique, il est affirmé par certains que la lutte contre le désengagement des différents financeurs doit mobiliser l'ensemble du secteur. Il est ainsi revendiqué que l'État, les régions, ou les services de l'État ne doivent là pas s'affranchir de leurs missions au bénéfice de l'innovation budgétaire des établissements : « *Si vous êtes professionnel dans le médico-social, c'est comme moi, c'est que vous pensez que ça a du sens que notre société dépense des sous.* » (VHMS14_32), « *La protection de l'enfance, ça doit être un financement ASE, je veux dire département.* » (MGSO17_38).

3.2.4. ANALYSE GLOBALE DE L'ENQUÊTE QUALITATIVE

Les professionnels rencontrés ont pu témoigner du paradoxe qu'il peut exister entre les positionnements des autorités, les évolutions budgétaires et l'injonction à innover, à transformer l'offre.

L'innovation s'inscrit dans une démarche à mi-chemin entre le militantisme, l'affirmation identitaire et la survie des structures. Elle vient là servir tout autant la réponse aux besoins des personnes et les difficultés rencontrées que la quête de sens des professionnels du secteur.

L'innovation est fragile et demande une affirmation forte et un pilotage au plus près du terrain pour lutter contre l'ensemble des freins auxquels elle est confrontée dès ses prémisses.

A contrario de la concurrence naissante entre les structures, la coopération, les partenariats et l'ouverture à d'autres modalités de financement se révèlent être des leviers permettant de trouver les ressources qui se raréfient dans les modèles historiques.

Par ailleurs, et même si le militantisme et les relations avec les autorités se rapprochent parfois du rapport de force, la réinstauration d'un dialogue régulier, organisé et d'un climat de confiance sont nécessaires, afin notamment de permettre une implication réelle de l'expertise de terrain dans l'élaboration des politiques publiques. Ainsi, il sera donné une place centrale à l'expérience des professionnels, à leurs marges d'inventivité, mais aussi à leurs besoins de reconnaissance et de sens.

En outre, l'innovation ne se définit pas pour les dirigeants rencontrés comme une fin en soi, mais comme un moyen au service des besoins.

4. DISCUSSION ET RECOMMANDATIONS

Les deux premières parties du présent mémoire ont permis dans un premier temps d'identifier le cadre conceptuel issu de la revue de littérature, puis de réaliser une étude empirique via une enquête menée auprès des professionnels de terrain. Dans cette dernière partie, les correspondances et différences entre ces deux parties permettront une analyse de la problématique au regard des apports théoriques et de terrain. De cette analyse, des enseignements et des recommandations peuvent se dégager.

4.1. AU CROISEMENT DE LA THÉORIE ET DU TERRAIN : DES CONSTATS PARTAGES

L'analyse croisée entre le cadre conceptuel et les résultats de l'enquête auprès des directeurs confirme le sentiment d'oppression lié au contexte contraint imposé aux établissements.

Si Hartley (2005) et Simonet (2024) décrivent des réformes basées sur le besoin de rendre compte et de gestion par des indicateurs quantitatifs, une expression quasi identique a pu être recueillie auprès des interviewés. Cette gestionnarisation amène les acteurs de terrain à avoir le sentiment que leurs autorités se déconnectent et se désengagent de plus en plus des réalités du quotidien, « *on est dans un système où on doit appliquer des règles qui ne correspondent pas toujours à notre réalité, mais on n'a pas le choix* » (TDMS2_12').

Même si certains rejoignent le fait que le « rendre compte » ne devrait pas être contesté du fait de l'utilisation d'argent public, l'ensemble exprime le sentiment de ne plus avoir les mêmes objectifs que ceux de leurs financeurs. Là où ces derniers recherchent une efficience des moyens engagés, les professionnels, quant à eux, cherchent à trouver les meilleures solutions pour répondre aux difficultés rencontrées. Les échanges habituels avec les financeurs sont ainsi pleinement inscrits dans les concepts décrits par Robert (2024), la quantification prenant le dessus sur la qualité de service.

C'est dans cette contradiction que littérature et terrain revendentiquent le besoin de redonner de l'importance aux valeurs historiques du secteur, tout particulièrement le « care ». Professionnels et auteurs observent que ce qui fonde l'histoire et la motivation dans le secteur ne peut que difficilement être quantifiable. Les indicateurs quantitatifs d'activité ne peuvent ainsi exprimer la capacité pour une structure ou des professionnels à proposer une réponse juste et adaptée aux

besoins individuels d'une personne. Ce paradoxe est illustré par l'expression de « faire rentrer des ronds dans des carrés ».

Ainsi, si le besoin de se conformer à des référentiels figés ne permettant pas de valoriser les spécificités de chacun est le cadre de référence, Robert (2024) comme les directeurs de terrain se rejoignent pour dire que l'originalité et la spécificité disparaissent et n'ont plus besoin d'être défendues. C'est ce point de rupture qui fonde le besoin de chercher de nouveaux modes de pilotage des établissements et de leurs projets, « *On se retrouve avec des chiffres qui ne disent rien de la qualité de ce qu'on fait* » (SSMS18_27).

Même si le débat peut être porté sur le fait que les professionnels s'inscrivent dans le secteur par vocation, le constat est fait que nombreux sont ceux qui y viennent par militantisme et pour les valeurs qui y sont présupposées portées. L'éloignement qui est réalisé au travers d'une évaluation par des indicateurs quantitatifs tend alors à déposer le secteur du sens qui le porte historiquement. Au-delà de démotiver les équipes, ce phénomène vient retirer l'identité même des associations et services qui s'y conforme. C'est donc dans une volonté de résistance que des courants nouveaux prennent leur origine.

La PVM de Stocker (2006) illustre à l'identique la volonté militante exprimée par les acteurs de terrain, qui expriment que leur satisfaction quant aux innovations réalisées est issue du fait de répondre aux besoins du public accompagné. C'est dans cet impératif de répondre à un besoin que les tensions avec les autorités se font les plus fortes. Les appels à projets ou les injonctions formulées peuvent ainsi être ressentis comme « déracinés » des défis que les évolutions des publics proposent aux établissements.

Certains directeurs contestent cette déconnexion entre financeurs et terrain, ou à minima la nuance. Ils expriment notamment avoir des relations de proximités et de dialogue avec leurs autorités, tout particulièrement lorsque ces dernières sont décentralisées, « *le fait qu'au niveau du social, la proximité avec nos financeurs est différente fait qu'il y a un relationnel au terrain qui est peut-être plus juste* » (CPSO1_40). Cette proximité permet aux professionnels de faire entendre leur expertise et parfois même de voir des projets être menés sur leur orientation, sans suivre les normes habituelles issues de la loi HPST. Ce fonctionnement, qui réduit par ailleurs celui de concurrence entre les établissements, paraît être le fondement d'une nouvelle approche, celle des Appels à Manifestation d'Intérêt lancés en 2024. La circulaire de la DGCS prévoyait ainsi de « *réaliser un diagnostic territorial partagé des besoins d'accompagnement* » en partenariat avec les acteurs du territoire.

Cette ouverture correspond au concept de Bottom-Up (Arundel, 2015) où l'expertise se situe dans les connaissances et les expériences issues du terrain. Contrairement à une approche descendante, où l'innovation est définie et prescrite par l'autorité, le modèle ascendant valorise la créativité et l'adaptation locale. Pour autant, les directeurs interviewés ont pu pour certains exprimer que, malgré des résultats qualitatifs signifiants et reconnus de tous, leurs financeurs peinaient à valider et reconnaître leur modèle. La rupture se faisait là aussi dans la dichotomie observée dans les objectifs et indicateurs de chacun. Pour certains, la situation pouvait même être ubuesque, étant tout à la fois invités par leur autorité à témoigner de l'intérêt de leur initiative, tout en n'obtenant pas les moyens nécessaires ou la pérennisation de leurs initiatives par cette dernière.

C'est sur ce dernier point que terrain et littérature se rejoignent finalement dans les préconisations qui peuvent être formulées. Tous deux présentent l'impérieuse nécessité de construire de nouveaux espaces d'élaborations et de négociations où les objectifs de chacun peuvent être entendus et faire partie intégrante d'un projet commun. Ces espaces, ouverts à toutes les parties prenantes, permettent également d'intégrer des partenaires issus de champs autres, voir marchand. Les témoignages de plusieurs innovations, rejoignant le concept d'hybridation des logiques (Vickers, 2017 et Warrin, 2009), ont ainsi présenté l'intérêt de créer des partenariats avec la conceptualisation (Recherche, Université...) et la merchandisation (Entreprises, Banques, Fondations...).

4.2. UN CONTEXTE CONTRAINT, MAIS RÉVÉLATEUR DE DYNAMIQUES INNOVANTES

Face à des moyens ne suivant pas la complexification des situations prises en charge, c'est dans une forme de résilience que les équipes ont su et dû se réinventer. La transformation de l'offre, au-delà d'une injonction des pouvoirs publics, s'est révélée être un impératif des établissements, « *Les enfants qu'on accueillait avaient changé* » (EGMS6_5), « *c'est ça l'innovation, oser faire autrement, partir de ce qui se passe ici et maintenant* » (EGMS6_13).

Certains dirigeants voient ainsi dans la fonction de management qu'ils remplissent, la nécessité d'être proactif et stimulant auprès de leurs équipes, transformant les contraintes en opportunités, « *Faisons des contraintes des opportunités* » (MPSO12).

De même, si l'analyse croisée des travaux de Robert (2014) et de Chauvière (2008) avec les interviews des directeurs d'établissement confirme les effets délétères de la gestionnarisation,

l'analyse approfondie de la littérature et des entretiens révèle une divergence. Loin d'être anodin, il existe une part significative de la littérature et des récits de terrain qui vient expliciter que l'innovation ne naît pas uniquement de l'intention de répondre à un besoin, mais de l'existence d'une contrainte. Si cela peut être nuancé en expliquant que la contrainte réside dans un besoin non pourvu, la lecture est également compréhensible par le fait que c'est l'environnement constraint qui a permis l'émergence de réelle innovation. Ainsi, si la contrainte budgétaire est décrite par Boldrini (2017) comme un frein à l'innovation, car limitant les possibles, le terrain raconte que c'est cette contrainte qui a stimulé la créativité de certains services.

Deux verbatims paraissent là significatifs pour illustrer ce paradigme : « *Il se trouve que dans notre société de trop bien nourris, entre guillemets, de gens qui manquent de pas assez de choses, je parle des gens de classe moyenne à peu près bien traités, il n'y aurait pas eu de désir* » (TLSO13_30), « *Le bon moment, ce n'est pas forcément le bon moment où tout va bien, c'est le moment peut-être où tout va mal, mais c'est quand même le bon moment* » (FVMS7_67).

Ainsi, ce ne serait pas un oxymore de réunir les termes « innovation » et « contexte constraint ». Si le contexte politique peut venir contraindre les initiatives de terrain, il est révélé qu'il en est également l'un des moteurs. L'innovation n'a ainsi pas besoin du contexte constraint pour voir le jour, mais le contexte constraint impose au secteur de se renouveler par nécessité. Les innovations ne se limitent alors pas à des modalités de prise en charge, mais viennent également questionner les processus de fonctionnement des établissements. Ce phénomène provoque alors une ouverture du secteur, qui paradoxalement se voyait jusque-là « différent » : « *Dans le médico-social, il y a un côté un peu lourd... On est toujours différent, on va dire OK pour une entreprise, mais on va dire que nous ce n'est pas pareil... nous, on traite de l'humain, on traite du social* ». (FVMS4_35).

C'est pour autant cette ouverture vers « l'Autre » qui semble être l'innovation majeure du secteur. Les modèles de Vickers (2017) et Warrin (2009) permettent de conceptualiser la citation d'Albert Jacquart¹⁹ qui présentait le fait que c'est la confrontation avec ce que nous ne connaissons pas qui nous « enrichi ». Cela a pu être illustré par plusieurs exemples concrets, notamment un établissement du secteur médico-social : « *Ça ne se faisait pas encore, mais ça a été possible parce que, justement, on avait un partenariat avec les hôpitaux universitaires* »

¹⁹ « Il faut prendre conscience de l'apport d'autrui, d'autant plus riche que la différence avec soi-même est plus grande. »

(PBMS5_38). Et de manière encore plus audacieuse, le Contrat à Impact des Apprentis d’Auteuil (FAIR, 2023) est venu introduire le secteur marchand dans le secteur social.

Il serait là presque ironique d’entendre que l’ouverture à « l’Autre » est une innovation d’un secteur qui revendique son identité dans des valeurs humanistes d’attention à « l’Autre ».

4.3. L’INNOVATION, UN INSTRUMENT DE CONSTRUCTION IDENTITAIRE ET DE RECONQUÊTE DE SENS

De manière réitérée, auteurs et directeurs ont évoqué la perte de sens observée auprès des différents acteurs de terrain. Ces observations rejoignent les différentes enquêtes qui peuvent être réalisées par ailleurs. Ainsi, l’Observatoire National des Risques Psychosociaux dans la Fonction Publique publiait les résultats d’un sondage sur la perte du sens du travail. Un tiers de répondants nommaient ne pas avoir le sentiment du « travail bien fait » ; bien que ce chiffre soit important, l’enquête révèle un chiffre plus alarmant encore, puisque 45 % exprimaient que « les pratiques ou décisions viennent heurter leurs valeurs ».

Les directeurs indiquaient ainsi que la perte d’attractivité du secteur se ressentait de manière évidente dans l’absence et la baisse de qualité des profils rencontrés lors des campagnes de recrutement menées. Certains ont alors mis en place des innovations qui soit visaient les difficultés RH, soit de manière concomitante ont eu des effets bénéfiques. Les interviewés témoignent ainsi du fait que les professionnels ont été réceptifs et ont nommé que les leviers qui avaient recréé de la motivation étaient le fait de « *s’inscrire dans un endroit où on a l'impression d'avoir une utilité, une valeur* » (VHMS14_49). Les directeurs analysant cela en affirmant que « *ça fédère les équipes. Oui, ça donne une identité* » (QTSO16_53). L’innovation peut alors venir caractériser une marque de fabrique pour le service qui la porte et la défend.

Si la littérature a répété les effets délétères de la politique de gestionnarisation sur le sens au travail dans le secteur, elle a également démontré que des approches différentes permettaient de s’inscrire dans une reconquête de ce même sens. L’innovation peut ainsi être présentée comme un outil militant qui vise à lutter contre un système en défaut par rapport aux valeurs historiques du secteur. Parallèlement, d’autres professionnels et auteur y voient l’opportunité de concilier des approches et objectifs différents afin de ne plus avoir le sentiment de subir des injonctions appelant à « *faire rentrer des ronds dans des carrés* » (TLSO13_17).

Bodrini (2017) insiste là sur le fait qu'un système de co-création bien équilibré ne met pas en danger les identités de chacun et permet ainsi de préserver ses valeurs. Ainsi, même dans l'hybridation des logiques (Vickers, 2017) ou dans les expérimentations concrètes (FAIR, 2023), où l'ouverture à des partenariats a été faite aux antipodes des origines charitables du secteur, les différents acteurs conservent leur identité et les valeurs qu'ils défendent. Les directeurs ayant expérimenté ses organisations confirment ainsi avoir pu « *nous recentrer déjà sur l'identité de l'association, sur qui on est, ce qu'on veut défendre* » (SSMS18_26). Les effets produits étant alors « *une forme de fierté, une forme d'idéal commun qui se crée. Et ça renforce le degré d'appartenance* » (QTSO16_53). Elle permet ainsi aux collectifs de gagner en cohésion, voire de créer de l'intérêt à l'extérieur et ainsi potentiellement susciter de l'intérêt.

Dès lors, il est possible d'affirmer que l'innovation répond à de multiples objectifs dans les établissements, mais plus encore dans les périodes de « crise » telles que le secteur en traverse aujourd'hui. L'innovation vient répondre ainsi à plusieurs enjeux essentiels.

L'innovation se place comme un rempart, défendant les valeurs et l'identité des acteurs du terrain ; pouvant exister dans une confrontation ou dans une co-création.

L'innovation se manifeste comme l'espace d'affirmation et de mise en valeur de l'expertise et expériences issues du terrain, en opposition à une forme de technocratisation.

L'innovation permet de créer de la motivation, de regagner du sens, de faire apparaître de nouvelles dynamiques RH, s'inscrivant à l'encontre de la perte d'attractivité et de sens actuellement traversée.

L'innovation peut également venir préserver l'intégrité et la complémentarité des associations en gommant la mise en concurrence au travers de nouveaux partenariats.

L'innovation, finalement, est, pour les établissements, l'affirmation indéfectible que l'action première du secteur doit s'inscrire dans l'identification réelle d'un besoin local et de la capacité à y répondre.

4.4. ORIENTATIONS STRATÉGIQUES POUR RENFORCER LES CAPACITÉS D'INNOVATION

Si l'innovation est confirmée dans toutes ses vertus pour le secteur, certains éléments de contexte peuvent s'avérer être des freins importants. Les entretiens menés auprès de manageurs ayant porté des démarches d'innovation ont permis d'identifier des freins et des leviers qui ont

été corroborés par la littérature. Il est dès lors judicieux de valider des recommandations pour ceux qui souhaiteraient soutenir cette dynamique ou la promouvoir.

Pour autant, l'observation des projets qui réussissent permet de distinguer que les leviers à mobiliser sont multiples et s'inscrivent dans des registres différents. La conduite d'une innovation efficace peut ainsi être présentée comme multifactorielle.

L'ensemble de l'étude menée permet l'identification de 3 thématiques au travers desquelles les recommandations peuvent être regroupées.

❖ *Un mode de pensée favorable à l'innovation*

Avant de pouvoir mener à bien une innovation, l'ensemble des entretiens et la littérature pointent que, pour qu'elle puisse émerger, elle doit bénéficier d'un environnement propice à un mode de pensée audacieux.

Plusieurs facteurs participent à générer ou entretenir un tel environnement.

Un management de l'innovation peut se rapprocher de la conduite du changement. Toutefois, le manageur de l'innovation doit s'inscrire comme un catalyseur de la pensée nouvelle et originale.

Au préalable, la pensée de l'innovation, bien qu'étant « originale », doit continuer de s'inscrire dans une démarche pragmatique où la réponse à un besoin identifié est un point de départ ; « à quoi je cherche à répondre ? quel besoin non pourvu ? ». C'est en ce sens que la différenciation est faite entre l'innovation et l'invention, ou l'innovation et la commande.

Pour être valorisé et libéré des mécanismes de clôture de la pensée, le management de l'innovation doit laisser émerger les idées sans les juger au préalable, en les protégeant de toute clôture prématurée de la pensée. L'expérimentation, au-delà d'être possible, doit être favorisée, permettant à l'idée de se construire et de se renforcer au fur et à mesure des résistances rencontrées. Un cadre suffisamment sécurisant permet ainsi de faire d'une difficulté une étape d'apprentissage/d'évolution pour le projet.

De manière plus globale, un esprit « d'aventurier » doit être entretenu pour oser prendre des risques et saisir des opportunités. Cette approche doit être retranscrite dans le management d'équipe afin de créer une sécurisation suffisamment importante pour « oser prendre des risques et sortir des sentiers battus ».

❖ *Un mode relationnel basé sur le « co »*

La rupture entre les autorités et les acteurs de terrain, dont ont fait part les différentes références de la présente recherche, est une illustration d'une dynamique issue d'évolutions liées aux réformes. En recherchant l'efficience auprès des opérateurs, les autorités ont participé à un repli sur soi des institutions qui rentraient en concurrence les unes avec les autres. Les innovations réussies, tout comme les modèles présentés par la littérature, insistent sur l'importance de projets portés à plusieurs. L'innovation paraît là plus plurielle qu'individuelle.

En ce sens, l'évolution du secteur, et donc l'innovation nécessaire aux transformations et nouveaux besoins, a besoin d'un équilibre plus collectif. La recherche d'une démarche par le « co », permet ainsi à la fois de gagner en richesse par la diversité des parties prenantes, mais également de faire co-exister un ensemble d'objectifs et d'enjeux différents.

Pour ce faire, un préalable nécessaire réside dans le fait de gagner en souplesse, les professionnels rencontrés insistant longuement sur le fait que le contrôle administratif était un frein à l'agilité nécessaire à la démarche d'innovation.

En ce sens, tout comme certains projets actuels, le remplacement des appels à projets par une démarche de co-construction dès les diagnostics et tout au long des process permettrait de faire apparaître des projets porteurs d'une « valeur publique négociée », résultat du compromis entre toutes les parties prenantes. Certains modèles proposent, selon les méthodes de la négociation, la présence d'un tiers neutre venant faire régulateur. Cette option paraît judicieuse, mais doit être considérée au cas par cas en fonction de l'état des relations et des enjeux réels.

Dans la continuité, l'intégration, dans les processus de projets et d'appel, de professionnels et du public pris en charge permettrait de renforcer l'encrage terrain des politiques publiques au travers du savoir expérientiel, tout en favorisant une implication de chacun et de son pouvoir d'agir. Pour ce faire, la mise en place d'instance de dialogue régulière et locale réunissant professionnels, financeurs et personnes prises en charge pourrait s'avérer judicieuse.

De manière plus habituelle, au regard des effets de services délocalisés, le renfort d'un dialogue régulier, et hors des enjeux de négociation, permet un meilleur équilibre, une meilleure compréhension et écoute de l'autre. Ce dernier n'est alors plus un inconnu, dont il faut parfois se protéger, mais bien un partenaire avec qui l'on travaille régulièrement. Cette approche est là tout autant nécessaire pour les structures que pour les financeurs de ces dernières.

❖ *Une émancipation financière*

Si le contexte constraint a été repéré comme n'étant pas un frein à l'innovation, voire pouvant en être l'initiateur, la plus grande partie des projets nécessitent des moyens que le contexte vient justement réduire.

À la question de comment trouver les moyens de ses projets, plusieurs pistes ont été évoquées, que ce soit dans la littérature, mais plus encore par les expériences de terrain.

Mutualiser des ressources et optimiser les moyens à disposition est régulièrement le premier modèle utilisé pour générer les budgets nécessaires aux projets, qu'ils soient innovants ou non. L'appel au mécénat, également habituellement utilisé, trouve ses limites quand les projets deviennent plus importants ou que l'enjeu d'une pérennisation est à l'œuvre. Pour autant, cette orientation-là trouve ses limites dans des budgets de plus en plus contraints. Le fonctionnement partenarial entre associations pour des projets permet en outre d'envisager l'optimisation des ressources à une échelle plus importante.

S'émanciper de ses financeurs se révèle être un enjeu du contexte financier actuel, mais plus encore dans la conduite d'innovation. Le terme innovation ne signifie pas de créer une rupture avec son autorité, mais de ne plus en être totalement dépendant pour pouvoir mener des projets qui sont propres aux structures. Ainsi, telle l'émancipation d'un individu, il revient alors à chacun de trouver les moyens de ses ambitions, tout en conservant l'assurance par « son responsable » de couvrir le minimum nécessaire.

Diversifier les financements peut passer par le fait de combiner différentes ressources publiques ou privées, mais également au travers de modèles plus hybrides (fonds européens, fondations, secteur marchand...). De même, intégrer à son projet de nouveaux modèles générateurs de moyens ou d'allègement de charge peut participer à la création de marge de manœuvre. Certains appels à projets spécifiques sont des opportunités à saisir, que ce soit en interne du secteur ou dans des actions plus larges des entreprises marchandes ou de recherches.

La dernière source de diversification financière est une révolution, mais également une opportunité pour le secteur. L'exemple des Contrats à Impact est l'ouverture du secteur aux financeurs privés, tout en sécurisant l'implication des financeurs historiques. Par ailleurs, cette ouverture à de nouveaux secteurs permet de mobiliser des expertises techniques, scientifiques ou financières, dont le social et médico-social sont à ce jour dépourvus.

5. CONCLUSION

« *Demain ne sera pas comme hier. Il sera nouveau et il dépendra de nous. Il est moins à découvrir qu'à inventer.* », cette citation de Gaston Berger qui ouvrait l'introduction du mémoire. Au-delà de l'introduction, elle a pu résonner tout au long de l'analyse et de la rédaction du mémoire. Ne pas subir et rester acteur est un maître mot du discours des interviewés ; oser penser et inventer en est le complément. Bien que soumis à des contraintes budgétaires, à une forme de standardisation et à des injonctions, le secteur social et médico-social ne cesse de se réinventer au fil de la constante évolution des besoins des personnes accompagnées. La valeur publique produite s'inscrit dans la capacité à concilier finalités du secteur et rationalité gestionnaire.

Le secteur « subit » des réformes où les notions de « gestionnarisation » et d'« accountability » viennent participer à une perte de sens et une distanciation des valeurs militantes historiques. Malgré tout, c'est ces mêmes réformes qui le bousculent et qui l'amènent à se réinventer et à développer de nouveaux modèles. Au cœur de cette « transformation », un repère reste incontestable, répondre aux besoins réels des personnes prises en charge. Pour autant, c'est ce repère qui est parfois moins évident dans certaines politiques publiques, cela provoquant un décalage marqué avec les valeurs et l'engagement du secteur. En ce sens, la reconstruction d'un nouveau mode de gouvernance basé sur une co-évaluation, une co-construction et un co-pilotage pourrait venir sécuriser les inquiétudes, les décalages, transformer les rapports de force en espace de dialogue et faire « garde-fou » des dérives vécues ou fantasmées.

Si la définition que le secteur se donne de l'innovation ne prête que peu au débat, ne se confondant pas avec l'invention et étant une réponse nouvelle à un besoin, son utilisation ou son instrumentalisation peuvent varier encore. En l'état des relations entre établissements et financeurs, l'innovation est parfois un instrument de résistance face aux orientations, une stratégie de survie, mais également un outil managérial pour restaurer du sens et affirmer l'identité des différents acteurs. L'innovation n'est pas uniquement défensive, elle permet également de créer de la valeur, de garder des singularités. Actuelle et à venir, elle s'avère être incontournable dans les enjeux de transformation et dans un environnement constraint. Elle est la capacité à faire autrement, à s'adapter aux besoins qu'ils soient dans les pratiques, le management, la gestion. Si l'innovation est nécessaire, elle n'est pas ex nihilo et demande une attention et des conditions pour émerger, puis pour se concrétiser. Elle est là un vecteur de management important qui permet la reconnaissance de l'expertise de terrain.

La démarche d'innovation a pu être observée dans des « collectifs » et partenariats originaux, permettant à chacun de s'enrichir des compétences et spécialités de chacun. Cette ouverture du secteur permet en outre d'engager une hybridation des ressources servant toute à la fois les démarches d'innovations et la capacité des établissements à se rendre moins dépendant de leurs financeurs historiques. Ce changement de paradigme est encore entravé par de nombreux acteurs qui soit défendent que le financement du secteur doit rester un engagement politique et donc se faire via des financements publics, soit voient dans ce changement un conflit de valeurs encore trop important pour eux. Pour autant, l'analyse réalisée là tend à affirmer que cette ouverture ne vient pas diluer l'identité du secteur, mais participe paradoxalement à la renforcer. Les acteurs qui s'y engagent peuvent alors se recentrer sur leurs valeurs, les revendiquer, tout en allégeant le sentiment contraignant du secteur.

L'ouverture vers des modèles hybrides reste néanmoins précurseur et projectif pour le secteur et une recherche approfondie permettrait d'en identifier les effets réels à moyen et long terme, que ce soit sur les pratiques, la place des différents acteurs, dont les financeurs, mais également sur la question identitaire et de quête de sens.

L'innovation reste ainsi ambivalente, parfois vécue comme une injonction et parfois comme une affirmation identitaire ; parfois comme déconnectée de la réalité lorsque descendante et parfois comme le rempart pour la défense des enjeux de terrain ; parfois comme contrainte et parfois comme une émancipation. Dans un environnement où les acteurs et les politiques se rejoignent sur le fait que les publics évoluent et qu'une transformation de l'offre est nécessaire, telle que définie elle trouve une place prépondérante. Lorsqu'elle part des besoins de terrain et qu'elle mobilise la créativité des professionnels, l'innovation n'est pas une fin en soi, mais un moyen, confirmant ainsi pleinement son inscription dans la maxime « *Demain ne sera pas comme hier. Il sera nouveau et il dépendra de nous. Il est moins à découvrir qu'à inventer.* »

BIBLIOGRAPHIE

- Arundel A., Casali L., & Hollanders H. (2015). How European public sector agencies innovate : The use of bottom-up, policy-dependent and knowledge-scanning innovation methods. *Research Policy*, 44(7), 1271-1282.
- Boldrini J.-C. (2018). La co-création de valeur dans un projet d'innovation collaboratif : Un cas de transition vers l'économie circulaire : *Innovations*, N° 55(1), 143-171.
- Chauvière M. (2008). Trop de gestion tue le social. Essai sur une discrète chalandisation : *Pensée plurielle*, n° 17(1), 135-138.
- CNAPE, (2020). Rapport ; *La diversification des sources de financement. L'hybridation des ressources associatives*
- Eynaud P., & Mourey D. (2015). Apports et limites de la production du chiffre dans l'entreprise sociale : Une étude de cas autour de la mesure de l'impact social. *Revue Française de Gestion*, 41(247), 85-100.
- FAIR. (2023). Contrat à impact et innovation sociale : le dispositif inspirant de la Fondation Apprentis d'Auteuil, <https://www.finance-fair.org/fr/actualites>
- Hartley J. (2005). Innovation in governance and public services : past end présent. *Public Money & Management* , 25 (1), 27–34.
- Jaeger M. (2011). L'impact de la loi HPST sur le secteur social et médico-social. *Revue ADSP*, n°74, 46-48
- Maurel C., Carassus, D., & Gardey, D. (2011). Les démarches locales de performance publique face à la LOLF : Mimétisme ou innovation ? *Politiques et management public*, 28(4), 417-442.
- Robert P. (2014). Critique de la logique de la « gestionnarisation » : Au miroir du cas des universités. *Communication et organisation*, 45, 209-222.

- Simonet D. (2024). New Public Management, Austerity, and the Alienation of the Medical Profession in France. *Journal of Healthcare Leadership, Volume 16*, 329-339.
- Stoker G. (2006). Public Value Management : A New Narrative for Networked Governance? *The American Review of Public Administration, 36*(1), 41-57.
- Vickers I., Lyon F., Sepulveda L., & McMullin C. (2017). Public service innovation and multiple institutional logics : The case of hybrid social enterprise providers of health and wellbeing. *Research Policy, 46*(10), 1755-1768.
- Warin P. (2009). Medical Activism and Performance Engineering : The Case of Associative Health Centres. *Quaderni, 68*, 37-47.