

TÉLEscope

Revue d'analyse comparée en administration publique | Vol. 19, n° 2, 2013

L'INNOVATION DANS LE SECTEUR PUBLIC : AU-DELÀ DES DISCOURS

TÉLESCOPE

Télescope est une publication universitaire indépendante éditée en français. Elle propose à ses lecteurs un éclairage sur les problématiques qu'affrontent les États et les organisations publiques dans un contexte politique et socioéconomique mouvant et globalisé à l'échelle de la planète. En mettant en perspective des expériences et des modèles de gestion observés à travers le monde, *Télescope* fait connaître les avancées en matière de gouvernance publique. Elle permet à l'École nationale d'administration publique du Québec de promouvoir un message singulier sur la gouvernance à la rencontre des univers francophone et anglo-saxon. Elle offre aux praticiens, aux universitaires et aux chercheurs dans le champ de l'administration publique un espace pour échanger, se situer sur le plan international et recueillir les savoirs et les repères utiles à leur action.

Télescope est la revue de L'Observatoire de l'administration publique créé en 1993 par l'École nationale d'administration publique du Québec, un établissement membre du réseau de l'Université du Québec. L'Observatoire de l'administration publique est un pôle de vigie et de recherche. Il collecte et analyse l'information disponible dans le monde en matière de gouvernance publique. Le lancement de *Télescope* répondait au besoin de disposer d'un outil de communication sur les avancées du management public. *Télescope* a connu une expansion régulière qui s'est accélérée au cours des dernières années en même temps que s'intensifiaient les activités de recherche de L'Observatoire.

COMITÉ DE RÉDACTION

Serge Belley (ENAP); Pierre Bernier (ENAP); Dominique Darbon (Institut d'études politiques de Bordeaux); Bernard Enjolras (Université d'Oslo); Joseph Facal (HEC Montréal); Francis Garon (York University); David Giauque (Université de Lausanne); Réal Jacob (HEC Montréal); Maya Jegen (UQAM); Isabelle Lacroix (Université de Sherbrooke); Benoît Lévesque (UQAM); Bachir Mazouz (ENAP); Roger J. Ouellette (Université de Moncton); Luc Rouban (Sciences-po – Paris); Jean-François Savard (ENAP); Jean Turgeon (ENAP).

CONSEIL SCIENTIFIQUE

Jean Bernatchez (UQAR); Sandford Borins (Université de Toronto); Geert Bouckaert (Université catholique de Louvain); Fabrizio Cantelli (Université libre de Bruxelles); Jacques Chevallier (CNRS); Patrick Gibert (Université de Paris X); Taïeb Hafsi (HEC Montréal); Patrick Hassenteufel (Université Versailles Saint-Quentin-en-Yvelines); Vincent Hoffmann-Martinot (Université de Bordeaux); Steve Jacob (Université Laval); Peter Knoepfel (Institut de hautes études en administration publique); Ann Langley (HEC Montréal); Vincent Lemieux (Université Laval); B. Guy Peters (University of Pittsburgh); Jacques Plamondon (Université du Québec); Donald J. Savoie (Université de Moncton); Jean-Claude Thoenig (CNRS); Sabine Urban (Université Robert Schuman de Strasbourg).

La revue *Télescope* est indexée dans EBSCO, Repère et Érudit (www.erudit.org/revue/telescope).



TABLE DES MATIÈRES

TÉLESCOPE | Vol. 19, n° 2, 2013

L'innovation dans le secteur public : au-delà des discours

- i** Éditorial
Jean-Louis Denis, Nassera Touati

- 1** Analyse critique de la littérature scientifique portant sur l'innovation dans le secteur public : bilan et perspectives de recherche prometteuses
Nassera Touati, Jean-Louis Denis

- 22** Favoriser l'innovation dans l'élaboration des politiques : un nouveau rôle pour les politiciens
Eva Sørensen

- 38** Positionnement institutionnel et innovation dans le secteur public
Luc Bernier, Taïeb Hafsi, Carl Deschamps

- 57** L'innovation au sein des entreprises et du gouvernement : se tourner vers l'avenir
Sandfort Borins

- 71** Réceptivité et contraintes de l'innovation dans l'administration publique
Denis Harrisson

- 87** L'innovation dans les services publics : gouvernance plutôt que gestion des risques
Stephen P. Osborne, Louise Brown

- 97** Veille, innovation et planification stratégique : un défi de complémentarité
Alain Rajotte

- 113** Une famille recomposée : l'intégration d'un centre de réadaptation dans un centre hospitalier
Stéphanie Gagnon

Éditorial

Par **Jean-Louis Denis**, Professeur, École nationale d'administration publique
jean-louis.denis@enap.ca

Et **Nassera Touati**, Professeure, École nationale d'administration publique
nassera.touati@enap.ca

Chers Lecteurs,

Le présent numéro de *Télescope* porte sur un enjeu critique de l'adaptation et de l'évolution des administrations publiques, soit celui de l'innovation. L'innovation peut être définie comme l'adoption et l'implantation par une organisation de nouvelles technologies, de façons de faire ou d'activités. L'innovation est distincte de l'invention qui consiste en la création d'un nouveau produit ou service. Plusieurs auteurs s'intéressent au processus d'innovation et, de ce fait, se demandent comment stimuler de façon continue l'innovation dans des milieux de décision et de pratique, et ce, afin d'améliorer la capacité d'agir sur les problématiques auxquelles ils sont confrontés. L'innovation n'est pas une entité fixe et immuable. Elle est sujette à de nombreuses adaptations lorsque des acteurs et des organisations l'adoptent et tentent de renouveler leurs pratiques. De la même manière, les organisations concernées sont également soumises à des transformations pour permettre l'implantation et l'ancrage de ces innovations. Se pose alors la question de savoir comment stimuler les innovations dans des secteurs où la hiérarchie et la contrainte politique ajoutent une certaine lourdeur, comme c'est le cas dans les administrations publiques. Les stratégies visant à créer la collaboration entre acteurs et organisations sont ainsi souvent mobilisées pour contrecarrer les limites imposées par les contextes bureaucratiques et politiques dans le but de favoriser l'innovation.

Ce numéro invite ainsi à une compréhension élargie des dynamiques d'innovation où se croisent et s'entrecroisent des connaissances nouvelles, de nouveaux rôles et rapports entre acteurs, parfois associés à de nouvelles identités, de nouvelles formes de pilotage du changement permettant de transformer les organisations et les systèmes de services.

Notre article introductif, basé sur des études empiriques, fait état des connaissances sur l'innovation dans le secteur public. Les résultats de cette démarche suggèrent que des avancées sont possibles sur les plans de la recherche et de la pratique si une attention plus grande est portée aux processus d'apprentissage, sources d'innovation, plutôt qu'aux limites imposées par les relations de pouvoir. Cela étant, il s'agirait de mieux comprendre, à travers des études empiriques, comment les processus d'apprentissage et les dynamiques de pouvoir interfèrent.

Eva Sørensen, de la Roskilde University, étudie deux cas de démarches innovantes au Danemark. L'auteure explore le croisement de trois modes de pilotage des innovations soit la hiérarchie, la concurrence et la collaboration. Elle suggère que ces modes ont des rôles spécifiques et complémentaires. La mise en place d'un contexte facilitant pour l'innovation requiert par contre de nouveaux rôles de la part des politiciens pour créer des conditions favorables à la collaboration. La question du renouvellement des comportements des politiciens, un obstacle souvent évoqué par crainte du risque, est donc un élément important pour soutenir les innovations.

Dans une étude portant sur les prix d'innovation de l'Institut d'administration publique du Canada, **Luc Bernier** de l'ENAP, **Taïeb Hafsi** de HEC Montréal et **Carl Deschamps** de l'ENAP s'interrogent sur les marges de manœuvre des organisations. Ils soutiennent l'hypothèse que la proximité avec le gouvernement central et, de fait, la proximité avec le politique sont des freins potentiels à l'innovation. Sans recourir aux analyses récentes sur l'innovation

dans des systèmes sous fortes contraintes, les auteurs soulignent l'importance des espaces pour innover. Ces espaces étant plus ou moins protégés des contraintes et de la discipline institutionnelle ambiante. **Sandford Borins** de la University of Toronto-Scarborough propose aussi, à la suite d'une étude des prix américains en matière d'innovation dans le secteur public, une analyse des freins et des conditions favorables qui rendent possible l'acte d'innover. Deux facteurs sont examinés : les dépenses de stimulation de la relance économique et les programmes d'austérité. En fait, cet article pose, entre autres, la question des réactions des administrations publiques lorsqu'elles sont soumises à de fortes contraintes.

En se situant dans le contexte de l'administration publique québécoise, **Denis Harrison**, de l'Université du Québec à Montréal, analyse les processus d'innovation en matière de réorganisation du travail. Ces processus sont influencés par un ensemble de facteurs, dont les ressources disponibles et les règles et contraintes institutionnelles en vigueur. La confiance et la capacité de maintenir la collaboration entre les acteurs et les organisations malgré des controverses éventuelles sont des ingrédients essentiels de l'innovation. Selon l'auteur, innover oblige à faire des choix entre les règles institutionnelles et les conventions qui devront rester et celles qui devront disparaître. Il insiste aussi sur l'importance de ne pas considérer les dynamiques d'innovation comme des processus consensuels avec une signification partagée. Les différents paliers hiérarchiques d'une organisation ont des compréhensions différentes des contingences et opportunités en la matière.

Ces trois articles nous amènent naturellement à nous pencher sur les enjeux de gouvernance : deux textes de ce numéro apportent un éclairage sur ces enjeux.

Ainsi, **Stephen Osborne**, de la University of Edinburgh Business School en Écosse, et **Louise Brown**, de la University of Bath en Angleterre, abordent la question de la gouvernance des risques dans les processus innovants; les risques associés à l'innovation dans le secteur public étant généralement très peu étudiés. Ils suggèrent, à partir d'un modèle qu'ils ont développé, que les risques gagnent à être explicités, compris entre les différentes parties prenantes et en définitive négociés. Cette stratégie serait supérieure à celle visant une minimisation des risques et porteuse d'une gestion active et consensuelle des bénéfices et désavantages de l'innovation.

Alain Rajotte du ministère du Conseil exécutif s'intéresse plus particulièrement à une fonction de la gouvernance, à savoir le développement d'une intelligence collective. En s'appuyant sur des comparaisons avec la Suède et le Royaume-Uni, l'auteur présente un système de veille stratégique au sein de l'appareil gouvernemental. Ce type de système vise en fait à produire des connaissances pour rendre possible les innovations. La veille stratégique est un dispositif formel ayant pour but d'alimenter les processus courants de décision et les démarches prospectives. L'enjeu de tels systèmes est d'établir les conditions qui font que les acteurs et les organisations vont être plus sensibles aux informations produites et plus en mesure de les transformer en projets innovants.

Au-delà des enjeux de gouvernance, les processus d'innovation nécessitent un travail quotidien sur les pratiques. L'étude de **Stéphanie Gagnon**, de l'École nationale d'administration publique, basée sur un cas de fusion d'organisations dans le secteur de la santé, contribue à mieux appréhender les enjeux liés aux changements de pratiques. L'auteure s'intéresse à la capacité qu'ont les acteurs de renouveler les formes organisationnelles. Il montre combien le renouvellement du cadre d'action, une nouvelle forme organisationnelle, est tributaire de la capacité à gérer des frontières organisationnelles et identitaires en mutation. Ainsi, modifier les structures ouvre la voie à un ensemble de processus eux-mêmes potentiellement porteurs d'innovation. L'article n'aborde pas en soi les innovations, pratiques ou technologies innovantes qui ont découlé de la fusion organisationnelle, mais expose finement les processus mis en jeu pour transformer l'organisation.

Bonne lecture!

ANALYSE CRITIQUE DE LA LITTÉRATURE SCIENTIFIQUE PORTANT SUR L'INNOVATION DANS LE SECTEUR PUBLIC : BILAN ET PERSPECTIVES DE RECHERCHE PROMETTEUSES

Par **Nassera Touati**, Professeure, École nationale d'administration publique
nassera.touati@enap.ca

Et **Jean-Louis Denis**, Professeur, École nationale d'administration publique
jean-louis.denis@enap.ca

RÉSUMÉ Cet article se propose de synthétiser l'état des connaissances sur l'innovation dans le secteur public en se centrant sur trois questions de recherche : la diffusion et l'adoption des innovations, leur génération et leur implantation. Les études ayant choisi une approche dite de variance se sont essentiellement intéressées à la question de l'adoption des innovations. Ce courant de recherche cherche à mettre en évidence les facteurs influençant l'adoption des innovations. Les enseignements tirés de ces travaux sont souvent contradictoires en raison des liens complexes entre variables. Les études ayant choisi une approche processuelle offrent une interprétation plus riche des processus d'innovation en étudiant les interactions dynamiques entre l'innovation et le contexte. Cela dit, selon les visions théoriques mobilisées, les travaux existants ont surtout insisté sur les enjeux de nature politique; peu de travaux ont porté sur les enjeux d'apprentissage, d'où l'intérêt de développer un agenda de recherche sur ces enjeux, en s'intéressant également aux enjeux d'ancrage des innovations. Enfin, il s'agirait aussi de s'attarder sur les innovations complexes qui impliquent plusieurs organisations interdépendantes.

ABSTRACT This paper critically analysis the empirical studies concerning innovation in the public sector. It focuses on three research questions related to: the adoption and diffusion of innovations, their generation and implementation. Works, based on a variance approach, have essentially studied the adoption phenomenon: their aim is to identify factors influencing the adoption of innovation. These studies' results are often contradictory because of the complex relations between variables. Process based studies offer a better understanding of the innovation phenomenon: in particular, they show how the context and the actors' perceptions influence innovation processes. This being said, these studies rely, for the most part, on political theoretical frameworks and consequently neglect learning issues. We argue that the development of a research agenda tackling these issues would be useful. It would be also important to pay more attention to innovation sustainability issues. Finally, studying complex innovations, which involve multiple interdependent organisations, is crucial.

Pour citer cet article : Touati, N. et J.-L. Denis (2013). « Analyse critique de la littérature scientifique portant sur l'innovation dans le secteur public : bilan et perspectives de recherche prometteuses », *Télescope*, vol. 19, n° 2, p.1-21,
www.telescope.enap.ca/Telescope/docs/Index/Vol_19_no_2/Telv19_no2_touati_denis.pdf

■ INTRODUCTION

Dans un contexte de crise financière, d'explosion de la demande de services publics notamment en raison du vieillissement de la population, d'émergence de problèmes complexes (itinérance, réchauffement climatique, etc.) – caractérisé entre autres par une très forte interdépendance entre acteurs (Levin, Cashore, Bernstein et Auld, 2012) –, le thème de l'innovation semble s'imposer dans les discours sur la réforme du secteur public (Osborne et Brown, 2005; Bartos, 2003). En effet, l'innovation est censée améliorer la performance du gouvernement et des différents systèmes de services et apporter une solution adaptée à des problèmes complexes (Albury, 2011). S'il existe une certaine controverse quant à la définition de la notion d'innovation, en lien avec l'ampleur du changement qu'elle représente ou induit (Osborne et Brown, 2011), un certain consensus émerge, à savoir : « l'innovation serait un processus impliquant la génération, l'adoption et la diffusion de nouvelles idées qui produirait un changement "qualitatif" dans le contexte particulier d'une organisation¹ » (Sorensen et Torfing, 2011, p. 8). Le changement en question concernerait concrètement les technologies, les structures, les pratiques organisationnelles et professionnelles, l'offre de services et, plus récemment, les arrangements interorganisationnels (Mandell et Steelman, 2010). Un changement qualitatif remet en question les schèmes cognitifs des acteurs, ainsi que leurs pratiques.

Par ailleurs, les analystes s'entendent pour dire que l'innovation dans le secteur public présente des particularités liées au contexte politique qui influence fortement les objectifs organisationnels et conditionne l'obtention des ressources (Halvorsen et autres, 2005). On souligne souvent les obstacles à l'innovation dans le secteur public liés à l'insuffisance de réelles mesures incitatives (Landeau, 1993), à la prolifération des règles et procédures (Barzelay, 1992), au fait que les gestionnaires ne sont pas impliqués dans l'élaboration des finalités de l'action (Moore, 1995), à l'aversion au risque des politiciens et des gestionnaires (Borins, 2001), à la contrainte imposée par une gestion de la performance non axée sur les résultats (Newman, 2001), etc. Au-delà de ce discours, les données empiriques montrent également que l'innovation est possible dans le secteur public (Earl, 2002, cité dans Windrum et Koch, 2008). Si l'on se réfère à l'évolution des services et politiques publics, il est clair que le secteur public a également fait l'objet d'innovations radicales (Sorensen et Torfing, 2011). Il suffit de penser à la création de services gouvernementaux en ligne, à l'élaboration de politiques de reconnaissance des organismes communautaires, aux pratiques novatrices de logement social (notamment avec un soutien dans la communauté), etc. Le problème ne réside donc pas dans l'absence d'innovation, mais dans le fait que celle-ci est épisodique et dépendante d'évènements « accidentels » (Eggers et Singh, 2009). Cette situation a suscité une prise de conscience quant à l'intérêt d'une nouvelle orientation en matière d'innovation dans le secteur public, dont l'objectif est de faire en sorte que l'innovation soit plus « systémique », se poursuive et s'étende à l'ensemble du secteur public. Comme le résume Albury (2011), l'un des problèmes majeurs en matière d'innovation a trait à la diffusion de ces dernières, ce qui a d'ailleurs encouragé certains États, tels le Canada, les États-Unis et la Grande-Bretagne, à mettre en place des programmes de « récompense » de l'innovation (Bernier et autres, 2011; Borins, 2008; Hartley, 2008), pour inciter les organisations publiques à innover mais aussi pour permettre la diffusion de meilleures pratiques.

¹ Toutes les traductions sont des auteurs.

En dépit de son importance dans le contexte actuel, l'innovation dans le secteur public a relativement été peu étudiée : ce n'est qu'à la fin des années 1990, que l'on a vu croître l'intérêt de recherche pour ce thème (Borins, 2001).

Le présent article se propose de faire une analyse critique de la littérature. Soulignons que certaines recensions de la littérature scientifique portant sur ce thème existent déjà. Nous pouvons notamment citer le travail réalisé par Djellal et Galouj (2012) qui ont examiné la façon dont les principaux travaux réalisés durant deux décennies de recherche sur l'innovation dans les services prennent explicitement en compte l'innovation dans les services publics, en s'intéressant à la manière dont les perspectives théoriques existantes, qui renvoient à différentes conceptions de la relation entre les phénomènes d'innovation dans les services et d'innovations industrielles, traitent la problématique de l'innovation dans les services publics.

La présente analyse de la littérature scientifique vise à développer un regard critique sur l'innovation dans le secteur public, d'une part, en ne se limitant pas à l'innovation dans les services et d'autre part, en se penchant sur des questions de recherche différentes, qui seront explicitées un peu plus loin.

Par ailleurs, précisons qu'il ne s'agit pas d'une revue systématique, mais d'une revue « traditionnelle » qui ne cherche pas à évaluer la « robustesse » des preuves scientifiques :

« Ce type de revue de la littérature sélectionne le matériel sur lequel elle se base. Son principal objectif est de fournir une compréhension globale de l'état des connaissances et de mettre en évidence les éventuels besoins de développement de nouvelles recherches » (Cronin et autres, p. 38).

Notre recension se limite aux études empiriques ayant trait à l'innovation dans le secteur public, qui peuvent être classées en deux catégories, renvoyant à deux approches méthodologiques distinctes :

- la 1^{re} approche dite « approche de la variance » ambitionne d'identifier les déterminants de l'innovation;
- la 2^e approche dite « approche processuelle » vise, comme son nom l'indique, à analyser les processus d'innovation.

Ces deux traditions de recherche ont caractérisé l'évolution du champ des études organisationnelles (Langley, 2007). Les études adoptant une approche de la variance (Mohr, 1982) sont utiles pour élaborer des modèles caractérisant les relations entre les variables associées à un phénomène. Cela étant, ces études ne permettent pas de comprendre les phénomènes complexes et d'orienter la prise de décision. À titre d'exemple, le constat d'une corrélation entre la taille des organisations et leur performance peut nous laisser croire que les petites organisations ont intérêt à fusionner pour améliorer leur performance. Une telle inférence ignore la complexité des processus de fusion (enjeux culturels, politiques) qui peut carrément compromettre la réalisation des économies d'échelle (Langley, 2007). Aussi, plusieurs chercheurs (Pettigrew, 1992; Langley et autres, 2003; Calnan et Ferlie, 2003, Poole et Van de Van, 2004) proposent une autre alternative pour l'étude des phénomènes qui prend acte de la nature dynamique de ces derniers. Il s'agit désormais de mieux comprendre comment les choses arrivent et pourquoi (Langley, 2007). L'analyse processuelle implique (Langley, 2007) : 1) de retracer l'évolution du phénomène et le déroulement des événements dans le temps; 2) d'examiner comment les effets de l'action influencent les actions futures; 3) de s'attarder sur les pratiques des acteurs; 4) de prêter attention aux discours

des acteurs; 5) de déstabiliser la stabilité, par exemple, en s'intéressant aux processus de transformation de l'identité des acteurs. Dans le champ de la recherche sur l'innovation, plusieurs visions théoriques ont été mobilisées pour comprendre les processus d'innovation. En guise de synthèse des travaux existants, Poole et Van de Van (2004) ont proposé une typologie qui met en avant quatre grandes perspectives théoriques, correspondant à des modes de production de changement différents : perspective dialectique (conflits); perspective téléologique (construction sociale); perspective évolutionniste (compétition); théories de cycle de vie (régulation). Comme on le montrera ultérieurement, du fait de la nature des organisations publiques, ce sont, essentiellement les perspectives dialectiques et du cycle de vie qui ont influencé les travaux de recherche.

Notre texte sera structuré comme suit :

- Dans la première partie, nous introduirons les concepts de base et les questions de recherche généralement traitées dans la littérature scientifique;
- Dans la deuxième partie, nous remettrons en question les liens entre l'innovation et l'amélioration de la performance; l'objectif étant de développer un regard plus critique sur l'innovation.
- Dans la troisième, nous résumerons et analyserons les principaux enseignements de l'approche dite de variance concernant l'adoption des innovations dans le secteur public;
- Dans la quatrième, nous nous intéresserons aux études dites processuelles pour une compréhension plus fine du phénomène de l'innovation;
- Dans la cinquième, nous dresserons un bref portrait des sujets de recherche émergents;
- Pour finir, dans la partie discussion, nous nous proposons d'amorcer une réflexion sur les voies de recherche prometteuses.

■ L'INNOVATION : CONCEPTS DE BASE ET QUESTIONS DE RECHERCHE

Caractérisation des innovations

La recherche sur l'innovation s'est beaucoup appuyée, du moins dans le cadre de l'approche dite de la variance, sur une caractérisation des innovations, l'objectif étant d'identifier les déterminants d'innovation par type d'innovation. Dans cette optique, plusieurs typologies ont été proposées; on peut citer celle de Hartley (2005) :

- Innovation de produit (ex. : nouvelle instrumentation dans un hôpital);
- Innovation sur le plan des services – nouvelles façons d'offrir les services (ex. : services en ligne);
- Innovation sur le plan des processus – nouvelle façon de concevoir les processus organisationnels (ex. : réorganisation administrative des processus *back-office*);
- Innovation sur le plan de la stratégie – nouveaux objectifs organisationnels (ex. : évolution vers une police communautaire);
- Innovation sur le plan du positionnement – nouveaux contextes ou utilisateurs;
- Innovation en matière de gouvernance – (ex. : nouvelles modalités de participation des citoyens);
- Innovation sur le plan de la rhétorique – nouveaux concepts (ex. : taxe carbone).

En fait, ces typologies sont plus ou moins utiles car les innovations correspondent souvent à plusieurs types. Par contre, il est utile de retenir que les innovations immatérielles versus matérielles renvoient à des processus de nature différente. À titre d'exemple, les innovations au niveau des services sont influencées par les caractéristiques propres aux services (Drejer, 2004), entre autres le fait que les services sont coproduits avec les usagers. De la même manière, Moore et Hartley (2009) soutiennent que les innovations en matière de gouvernance (ex. : partenariat avec des acteurs privés pour l'exploitation des parcs) constituent un véritable défi pour la théorie sur l'innovation, et ce, encore une fois, en raison de la spécificité de ces innovations qui, d'une part, sont conçues et implantées à travers un réseau d'organisations et qui, d'autre part, impliquent aussi des changements dans les ressources utilisées par l'activité productrice, des processus de décision concernant le quoi produire et les normes utilisées pour l'évaluation de la performance du système de production. Ce type d'innovation requiert, entre autres, d'adapter les approches de leur évaluation : il ne s'agit plus uniquement d'apprécier l'effet de l'innovation sur l'efficacité ou l'efficience du système mais également de s'interroger sur l'équité du système, sachant que les innovations en matière de gouvernance ont des répercussions sur les responsabilités des différents acteurs dans la production des biens publics et sur les pouvoirs des uns et des autres dans les processus de décision.

Au-delà de la distinction qui existe entre les innovations matérielles et immatérielles, certains analystes suggèrent plutôt de distinguer les innovations « déjà faites » ailleurs, qui requièrent une adaptation au contexte local et donc aussi un changement des pratiques et des innovations à inventer (Barnett, 1953, cité dans Fernandez et Wise, 2010) car les enjeux, notamment en termes d'apprentissage, sont différents tout en étant présents dans les deux contextes. Mentionnons que les innovations dans le secteur public résultent souvent d'une « découverte » – du fait qu'elles existent déjà dans d'autres milieux – et non d'une invention. Ce fut le constat de plusieurs études qui ont exploité les données tirées des concours de récompense des organisations innovantes dans le secteur public (Altshuler et Zeggans, 1997).

Les questions « classiques » de recherche sur l'innovation

Étant donné la « prévalence » du modèle d'innovation par diffusion dans le secteur public, concomitant notamment au mouvement du nouveau management public, de nombreuses études se sont intéressées aux deux questions de recherche suivantes :

- La diffusion des innovations : on examine ici le phénomène de diffusion d'une innovation au sein d'une population d'organisations, plus particulièrement le rythme d'adoption de l'innovation (vitesse) et le taux de diffusion (proportion d'individus d'un système social ayant adopté l'innovation). L'explication du phénomène de diffusion a fait appel à des « variables » telles que les attributs perçus des innovations (avantage relatif, compatibilité, complexité), les efforts promotionnels des agents de changement, la nature du système social (ex. : rôle des réseaux); etc.
- L'adoption des innovations : On s'intéresse ici aux différences entre organisations fortement et faiblement innovantes, sachant que la capacité d'innovation peut être appréciée de différentes manières (par exemple, en prenant ou non en considération la « rapidité » d'adoption). Mentionnons aussi que la définition de « l'adoption » peut varier d'un auteur à l'autre, certains incluant les aspects d'utilisation et de mise en

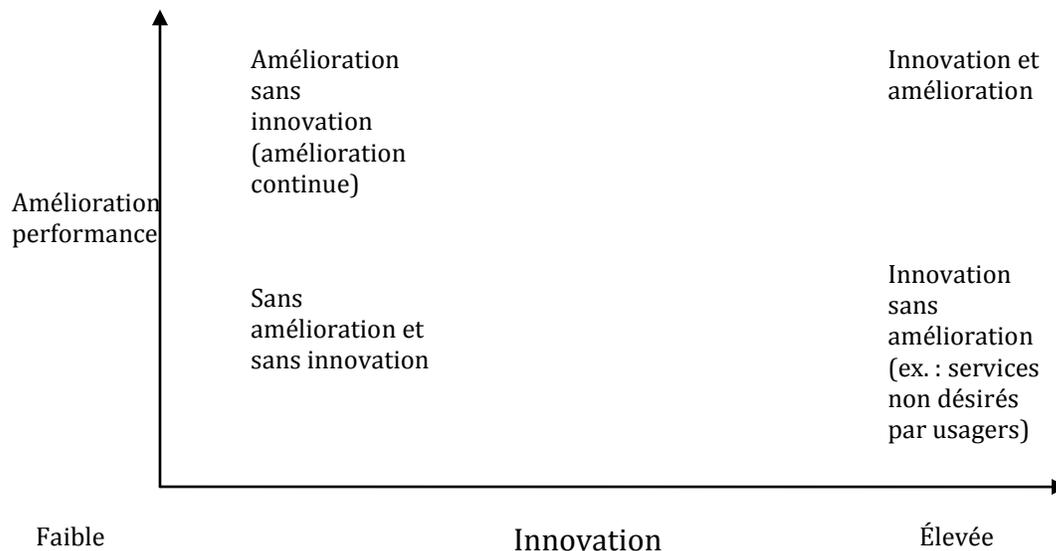
œuvre dans la notion d'adoption. Pour « expliquer » le phénomène d'adoption, on a par exemple examiné le rôle joué par les caractéristiques de l'environnement organisationnel, des organisations elles-mêmes, de l'innovation, des individus.

Hormis ces deux questions, d'autres études ont plus particulièrement examiné les enjeux liés à la mise en œuvre et à l'ancrage des innovations. Néanmoins, comme le soulignent certains auteurs (Greenhalgh et autres, 2004; Piening, 2011), ces derniers enjeux ont été moins étudiés. À cela, s'ajoutent des questions de génération des innovations qui ont été dominées par la recherche sur l'entrepreneuriat « public ».

Enfin, en privilégiant une vision non normative de l'innovation, basée sur l'hypothèse que l'innovation ne donne pas forcément lieu à une amélioration de la performance, certaines études ont analysé l'effet de l'innovation sur la performance organisationnelle.

■ L'INNOVATION ET L'IMPACT SUR LA PERFORMANCE ORGANISATIONNELLE : QUELLES SONT LES ÉVIDENCES?

Comme cela a été mentionné précédemment, plusieurs analystes invitent la communauté à se débarrasser d'une vision normative des innovations. Comme l'illustre la figure suivante, l'innovation ne va pas forcément de pair avec l'amélioration de la performance (Hartley, 2005, p. 31).



Les études associées au domaine de la recherche évaluative ont empiriquement observé les effets produits par des interventions dites novatrices. Ce courant de recherche illustre comment les problèmes de mise en œuvre des interventions (ex. : problème d'appropriation des nouvelles pratiques) peuvent ne pas donner lieu à une amélioration de la performance. Au-delà des problèmes de mise en œuvre, l'interaction entre le contexte et les interventions en question peut influencer la production des effets. À titre

d'exemple, l'évaluation de PRISMA – une innovation développée au Québec visant à offrir aux aînés des services de santé et des services sociaux intégrés (coordonnés) notamment en vue de limiter la perte d'autonomie – montre des répercussions positives sur la satisfaction des usagers et l'utilisation des services de l'urgence, pour ne citer que ces deux effets. Malheureusement, l'effet sur les capacités fonctionnelles des usagers semble non concluant (Hebert et autres, 2010 cités dans Vedel et autres, 2011).

Au-delà des leçons que l'on peut tirer des recherches évaluatives portant sur les effets d'une intervention donnée (souvent sur des innovations de services), d'autres travaux se sont intéressés aux effets de l'adoption de différents types d'innovation à travers le temps. À titre d'illustration, Damanpour et autres (2009) se sont intéressés, dans le cadre d'une étude longitudinale basée sur des données s'étalant sur quatre années, aux effets produits par l'adoption de 3 types d'innovation (services, processus technologiques et processus administratifs) en se basant sur un échantillon de 428 organisations publiques de la Grande-Bretagne. Cette étude, malgré ses nombreuses limites (« contrôle » insuffisant de certaines variables environnementales et internes, etc.) semble montrer que c'est la combinaison de différents types d'innovation (technologues et non technologues) qui génère des gains de performance.

Pour approfondir la compréhension des liens entre l'adoption des innovations et les effets sur la performance, Walker et autres (2010) ont focalisé leur attention sur les effets produits (directement ou indirectement) par l'adoption d'innovations managériales : les auteurs postulent que les innovations managériales sont plus « réussies » lorsqu'il y a une cohérence entre les nouvelles pratiques qu'on introduit et les objectifs et indicateurs en vigueur dans l'organisation. Les auteurs, qui se sont basés sur une enquête portant sur 136 gouvernements locaux de la Grande-Bretagne, soutiennent que les innovations managériales n'ont pas de répercussion directe sur la performance organisationnelle et que cet effet est médiatisé par les pratiques de gestion de la performance.

En définitive, on peut affirmer que la recherche sur les effets des innovations en est à ses balbutiements : d'une part, peu de recherches portent sur les effets des innovations autres que les innovations de services; d'autre part, malgré les efforts déployés par certains auteurs, on ne saisit pas encore suffisamment la complexité du phénomène de production des effets : il s'agit de « contextualiser » davantage l'analyse des effets.

■ LES PRINCIPAUX ENSEIGNEMENTS DE LA RECHERCHE SUR L'INNOVATION ADOPTANT UNE APPROCHE DITE DE VARIANCE : CONTRIBUTIONS ET LIMITES

Plusieurs travaux se sont attachés à cibler les déterminants de l'adoption des innovations, surtout par les gouvernements locaux.

Influence des variables internes

Une série de travaux a notamment étudié l'influence des variables internes. À titre d'exemple, Damanpour et Schneider (2008) ont examiné l'influence des caractéristiques de l'innovation (complexité et coût) et des gestionnaires. Leur étude réalisée auprès de municipalités américaines a plus précisément analysé l'adoption (définie ici comme l'implanta-

tion) de 25 pratiques organisationnelles « novatrices ». En contradiction avec l'hypothèse de départ, le coût de l'innovation ne semble pas décourager son adoption. De même, les liens entre la complexité de l'innovation et son adoption ne sont pas significatifs. Selon les auteurs, ces résultats suggèrent que les gestionnaires du secteur public accordent plus d'importance à l'effet présumé des innovations qu'à leur coût ou à leur complexité. Par ailleurs, la nature des innovations retenues dans l'étude (incrémentales et administratives) ferait en sorte que le coût et la complexité des innovations sont des critères moins importants. Cette étude semble aussi confirmer l'influence du niveau d'éducation des gestionnaires comme facteur facilitant l'adoption d'innovations. Par contre, dans le cadre de cette étude (et contrairement à d'autres), il ne semble pas y avoir de relation linéaire entre le nombre d'années d'expérience et l'adoption d'innovations (la relation est plutôt en forme de U).

Bhatti et autres (2011) ont aussi examiné le rôle des administrateurs professionnels dans le contexte municipal danois et suggèrent aussi que ces derniers favorisent l'adoption d'innovations (l'exemple étant le « Centre de services intégrés pour les citoyens »).

Au-delà du rôle de certains acteurs et de leur profil, une étude concernant l'innovation dans le secteur municipal australien semble montrer que le réseautage des acteurs joue un rôle déterminant (Considine et Lewis, 2007) : plus précisément, les acteurs bénéficiant d'une position centrale dans les réseaux d'information stratégique sont perçus comme des innovateurs et jouent un rôle actif dans les processus d'innovation.

Hansen (2011) a voulu pousser plus loin l'analyse en déterminant les facteurs internes qui influencent l'adoption de différents types d'innovations organisationnelles (privatisation, séparation du producteur et de l'acheteur, gestion par contrats, gestion par objectifs, etc.) associées au nouveau management public, et ce, dans différents contextes de gestion dans les municipalités danoises (gestion des écoles, gestion des services sociaux, etc.). Cette étude établit le constat que les déterminants varient en fonction du type d'innovation : ainsi, les gestionnaires dont les priorités sont de maintenir de « bonnes relations » avec leurs supérieurs et leurs pairs sont moins enclins à adopter les innovations associées au nouveau management public; excepté lorsqu'il s'agit d'innovations moins controversées (management par objectif, par exemple).

Influence d'une combinaison de variables internes et externes

Pour mieux saisir la complexité du phénomène d'adoption, des modèles plus sophistiqués intégrant aussi bien des variables internes qu'externes ont été développés. Par exemple, Fernandez et Wise (2010) se sont basés sur l'exemple de l'adoption d'une innovation en matière de dotation en personnel des postes de travail (visas pour le recrutement de travailleurs étrangers) par les districts scolaires du Texas pour montrer que différents facteurs favorisent l'adoption d'innovations de ce type, en l'occurrence : la marge de manœuvre en matière de ressources, la perception de faiblesses sur le plan de la performance par les gestionnaires, le rôle des leaders, l'ampleur de la demande pour des services spécialisés. En prenant l'exemple d'innovations technologiques, Tat-Kei Ho et Ya Ni (2004) ont aussi examiné l'influence de différentes variables internes (disponibilité de ressources, perception des acteurs concernant les services en ligne, support politique interne, etc.) et externes (pression exercée par le « monde » des affaires, progrès au niveau de ce type de développement dans le voisinage, etc.) sur l'adoption de solutions technologiques (création d'un site Web, ou développement de services en ligne plus sophistiqués). Les résultats de cette étude semblent montrer (en contradiction avec d'autres) que le soutien des élus a un impact

important sur la décision d'exploiter les technologies de l'information. De même, les capacités (techniques, budget), la pression de l'environnement ne semblent pas associées au phénomène d'adoption, à la « surprise » des auteurs qui concluent que l'adoption de ce type d'innovation résulte davantage de l'influence du leadership politique, qui prend ses décisions en fonction de leurs perceptions des réactions du personnel.

Walker (2012) s'est attelé à réaliser une revue systématique des travaux qui ont étudié les déterminants (variables internes et externes) de l'adoption d'innovations de processus (associées à la manière dont les services sont produits) par des gouvernements locaux. Leur méta-analyse semble montrer que les variables internes importent davantage que les variables externes : la taille de l'organisation et l'intensité administrative, en particulier, semblent deux variables déterminantes. Par contre, les évidences ne sont pas fortes quant à l'influence de la marge de manœuvre en matière de ressources financières et de l'environnement institutionnel et technique.

Afin de mieux comprendre les phénomènes d'adoption associés à différents types d'innovation, Walker (2006) a testé, grâce à une enquête auprès de gouvernements locaux en Grande Bretagne, un modèle pour cinq types d'innovation (un correspondant à une innovation de produits; trois correspondant à des innovations de processus; un correspondant à une innovation inter-organisationnelle) et a conclu que différentes variables « expliquent » les phénomènes en question. À titre d'illustration, les innovations de produit sont davantage associées aux caractéristiques organisationnelles (leadership politique et petites organisations) et aux modèles de diffusion (pression du public; compétition) et moins aux variables d'environnement. À l'inverse, les innovations « organisationnelles » sont influencées par les variables d'environnement (changement des contextes social, politique et économique) et organisationnelles (leadership politique). Le leadership administratif ne s'avère pas une variable déterminante dans cette étude. Ces constats amènent l'auteur à conclure que l'adoption d'innovations est un phénomène complexe et contingent.

À travers son analyse des phénomènes d'adoption des innovations, Walker (2007) a aussi étudié comment, outre les variables environnementales et organisationnelles, l'adoption d'un type donné d'innovation influence l'adoption d'un autre type; l'hypothèse étant que l'innovation repose notamment sur la complémentarité entre types d'innovation : cette tentative a consisté à identifier les relations complexes entre variables, en mettant en évidence des configurations (des combinaisons). À titre d'exemple, il semble que les innovations de services soient associées à des organisations larges ayant des structures plus organiques (structures moins centralisées et formalisées) et situées dans des environnements plutôt simples, avec des niveaux élevés de besoins. Elles sont aussi soutenues par des innovations inter-organisationnelles et entravées par des innovations orientées vers l'amélioration de l'efficacité du système de production. Les innovations organisationnelles (au niveau des processus administratifs, par exemple) se retrouvent plus dans les grandes organisations ayant des structures organiques et situées dans des environnements relativement complexes, avec des besoins de services élevés. Ce type d'innovation est davantage soutenu par les innovations de services et entravé par des innovations inter-organisationnelles. Walker mentionne que ces résultats ne sont pas entièrement conformes aux résultats d'autres études.

En définitive, si ces études contribuent à notre compréhension de la complexité du phénomène d'innovation, elles rencontrent plusieurs limites, notamment méthodologiques. L'une de ces limites découle du fait que les devis de recherche transversaux ne permettent

pas d'établir des liens de causalité. Plusieurs auteurs soulignent aussi des problèmes de mesure, entre autres des mesures qui varient d'une étude à l'autre (par exemple, en ce qui a trait à la taille de l'organisation), ce qui fait qu'il est difficile d'accumuler des connaissances à partir des différentes recherches. Si des efforts ont été déployés pour développer des modèles de plus en plus sophistiqués, entre autres pour prendre en considération les relations pouvant exister entre divers types d'innovation, la non-prise en compte de l'évolution du phénomène dans le temps par des devis longitudinaux limite la validité de ces études.

Au-delà de ces limites méthodologiques, ces approches de variance qui sont amenées à associer les innovations étudiées, souvent multidimensionnelles, à un seul type sont discutables. De même, comme cela a été mentionné plus haut, ce courant de recherche ne s'intéresse pas à l'aspect processuel de l'innovation. Ici, l'innovation est davantage vue comme « une chose » qu'on introduit dans une organisation : par exemple, on ne prend pas en considération le fait que l'innovation et l'organisation qui l'adopte peuvent évoluer conjointement. Enfin, comme nous l'avons mentionné à quelques reprises, ces études aboutissent souvent à des résultats contradictoires et difficilement interprétables : la non-prise en compte du contexte de l'action ne permet pas de comprendre pleinement le phénomène à l'étude.

■ LES PRINCIPAUX ENSEIGNEMENTS DE LA RECHERCHE SUR L'INNOVATION ADOPTANT UNE APPROCHE DITE PROCESSUELLE : CONTRIBUTIONS ET LIMITES

Les études processuelles se sont efforcées de contribuer à une compréhension plus fine du phénomène d'innovation, en examinant les enjeux de diffusion, de production, et d'implantation des innovations.

La diffusion des innovations

Contrairement aux études inscrites dans le cadre de l'approche de la variance, les études processuelles se sont intéressées à l'évolution de l'innovation dans le cadre de sa diffusion. À titre d'exemple, Pope et autres (2006) ont examiné la diffusion d'une innovation organisationnelle visant à réduire les temps d'attente pour les chirurgies électives dans le contexte du National Health Service (Système de santé britannique). Cette étude documentait et analysait le sens conféré à cette innovation par les acteurs du système et son impact sur le développement de l'innovation. Elle illustre notamment les transformations du sens même de cette innovation et l'écart entre la vision gouvernementale et celle des acteurs locaux en regard du rôle du secteur privé, de l'ampleur du changement en question et de la « pertinence » de la création d'une capacité additionnelle. Ces écarts se traduisent par des variations sur le plan des formes concrètes d'implantation des centres de traitement au niveau local renvoyant à différentes stratégies d'acteurs (opportunistes, réalistes, idéalistes), par exemple en ce qui a trait à la révision des façons de faire.

De la même manière, des auteurs comme Fitzgerald et autres (2002) ont souhaité, en considérant le cas d'innovations dans le secteur de la santé, proposer une interprétation des processus de diffusion des innovations qui tient davantage compte de la nature non linéaire de ces processus. Leur étude se focalise en particulier sur trois aspects : le rôle des évidences scientifiques, la nature des décisions d'adoption et l'influence du contexte. De cette étude, plusieurs constats ressortent : 1) il n'y a guère d'association entre la robustesse des évi-

dences et la vitesse de diffusion (contrairement à ce que laissent entendre certains analystes [Barnett et autres, 2011]). Les évidences font l'objet de jugement (en regard d'autres critères, telle la nature des incitations), et les décisions qui en découlent peuvent s'écarter du modèle « rationnel » de prise de décision; 2) les processus de diffusion sont interactifs et itératifs : les utilisateurs influencent l'innovation et sont eux-mêmes influencés par l'innovation. Au-delà de la réinvention et de la traduction des innovations, les résultats de cette étude suggèrent que les acteurs agissent en fonction de leurs propres intérêts et objectifs. À ce titre, cette recherche confirme que l'adoption d'innovation renvoie à un processus prolongé dans le temps, caractérisé par des négociations entre individus et groupes. La diffusion de l'innovation deviendrait alors possible lorsqu'une coalition de parties prenantes « influentes » génère un pouvoir « suffisant »; 3) enfin, encore une fois, l'importance du contexte (l'histoire et la culture organisationnelle, la qualité des relations entre acteurs, etc.) pour la compréhension du phénomène de diffusion est soulignée. Ce contexte est évolutif et est aussi le produit de l'action. D'autres travaux (voir, entre autres, Denis et autres, 2002) ont aussi montré que la diffusion des innovations dépend fortement de l'interaction entre la nature de l'innovation et le contexte (ex. : alignement de cette innovation avec les intérêts et les valeurs des acteurs).

Cela dit, pour interpréter ces processus de diffusion et d'adoption des innovations, deux cadres théoriques ont généralement été retenus : la théorie de l'acteur-réseau (Latour, 2005), renvoyant à une perspective dialectique et la théorie néo-institutionnelle (DiMaggio et Powell, 1983), essentiellement basée sur les perspectives de cycle de vie et dialectique (voir page 6).

Comme son nom l'indique, la théorie de l'acteur-réseau s'appuie sur deux notions centrales : soit le réseau et la négociation des controverses (Latour, 2005). Selon cette théorie, la diffusion d'une innovation serait fonction du degré de cohésion qu'elle suscite dans un réseau d'acteurs hétérogènes. Il s'agit dès lors de construire des relations d'alliances de façon à permettre une adaptation de l'innovation et du contexte dans lequel elle est introduite. Ceci passe par un travail de traduction de l'innovation. Ce cadre théorique a été par exemple utilisé par Tremblay (2007) pour étudier le déploiement du rôle d'infirmière pivot en oncologie (une innovation organisationnelle) dans le réseau de la santé du Québec. Cette étude montre en particulier que la diffusion de cette innovation exige que ses promoteurs adaptent les exigences de la fonction en fonction des capacités du milieu et des préoccupations des individus.

Les théories institutionnelles insistent, quant à elles, sur l'influence de l'environnement sur les organisations, à travers les institutions qui sont les règles, structures, mythes, qui donnent du sens et de la stabilité au comportement des acteurs. L'idée fondatrice de ces théories est que c'est davantage la recherche de la légitimité, plutôt que l'efficacité, qui motive les comportements des acteurs. Ceci explique la convergence des structures organisationnelles (DiMaggio et Powell, 1983; Meyer et Rowan, 1977) dans un champ institutionnel, en l'occurrence une zone reconnue de la vie institutionnelle comprenant tous les acteurs pertinents (fournisseurs, producteurs, usagers, organismes de régulation, etc.). Les mécanismes permettant cet isomorphisme sont de trois types : mimétiques, normatifs et coercitifs. Verhoest, Verschuere et Bouckaert (2007) ont par exemple mobilisé cette théorie pour expliquer les comportements d'adoption des innovations dans le secteur public flamand : les études de cas réalisées par ces auteurs les amènent à soutenir que n'est pas seulement la compétition ou la pression pour la performance (les postulats de base du nouveau mana-

gement public) qui incite les organisations publiques à innover. Des pressions, de nature plus politique, renvoyant à des enjeux de légitimité peuvent conduire les gestionnaires publics à innover : lorsque les gestionnaires perçoivent un déclin sur le plan de l'appui politique ou de la société de façon plus générale, ils vont réagir dans certains cas en adoptant des innovations.

La production des innovations

Comme nous l'avons déjà mentionné, l'innovation dans le secteur public découle souvent de la diffusion des innovations issues du secteur privé; diffusion qui donne lieu à des adaptations locales (Sahlin-Anderson, 1996). Cela étant, les études empiriques révèlent aussi deux autres modes de production des innovations :

- L'innovation résulte d'initiatives prises par des entrepreneurs institutionnels qui vont agir comme des agents de changement. Les entrepreneurs institutionnels sont des acteurs disposant de ressources suffisantes pour générer de nouvelles institutions, notamment pour répondre à leurs intérêts (DiMaggio, 1988). L'intérêt pour l'entrepreneuriat en tant que moteur de l'innovation dans la recherche en administration publique, remonte à très longtemps (Windrum et Koch, 2008). Les travaux réalisés dans le contexte de l'administration publique, milieu fortement institutionnalisé caractérisé par une forte inertie, suggèrent que l'efficacité de l'entrepreneuriat passe par le déploiement d'un entrepreneuriat plus collectif ou plus systémique (Bernier et Hafsi, 2007) qui fait appel à des alliances entre acteurs. L'entrepreneuriat institutionnel est aussi favorisé par des contextes de crise : Fligstein (2001) a, par exemple, montré comment la crise au sein de l'Union européenne a permis à la Commission européenne d'agir comme entrepreneur et de développer le marché unique. Hormis l'influence du contexte sur la capacité d'agir, l'influence de la position de l'acteur (dans le champ institutionnel) sur ses comportements d'entrepreneur a fait l'objet de nombreux débats dans la littérature, la question étant : dans quelle mesure les intérêts et les opportunités présentes confèrent du pouvoir d'action à l'acteur? La recherche semble conclure que le changement émane souvent d'acteurs périphériques (Lockett et autres, 2012) car les acteurs sont : les moins avantagés par les arrangements institutionnels; les plus susceptibles de se départir des normes prévalentes; les plus en mesure d'être confrontés à des façons de faire alternatives. Cependant, les acteurs périphériques manquent généralement de pouvoir. À l'inverse les acteurs occupant une position centrale ont du pouvoir, mais sont généralement peu motivés à introduire le changement du fait des privilèges qu'ils retirent des arrangements institutionnels. À travers l'exemple des réformes dans le secteur de la santé, Lockett et autres (2012) montrent que ce sont les entrepreneurs qui occupent une position intermédiaire et qui combinent deux types de légitimité, en l'occurrence la légitimité structurelle et la légitimité morale, qui sont les mieux placés pour produire un changement radical. Pour renforcer leur légitimité, les entrepreneurs institutionnels sont amenés à développer des relations avec d'autres acteurs de façon à obtenir leur coopération, en s'appuyant sur des ressources matérielles (ex. : incitations) et symboliques (ex. : discours pour convaincre) (Hardy et Maguire, 2008). À ce titre, plusieurs auteurs considèrent que l'entrepreneuriat institutionnel renvoie à un processus hautement politique (Fligstein, 2001).
- L'innovation résulte d'activités de « bricolage » dans le cadre des tâches quotidiennes : ici, le rôle joué par les acteurs qui assument au quotidien la responsabilité du

travail est essentiel (Andersen, 2008). Cette vision des processus de production des innovations met l'accent sur la nature incrémentale et plus ascendante du changement, lequel vise essentiellement à résoudre des problèmes en réemployant et en recombinaison les actifs de l'organisation. Andersen (2008) montre, à travers quelques exemples empiriques, le rôle joué par la mobilisation de savoirs implicites et explicites et du capital social (voir les réseaux sociaux des acteurs) dans ces processus d'innovation.

L'implantation et l'ancrage des innovations

Les enjeux de mise en œuvre et d'ancrage des innovations ont, comme cela a déjà mentionné, été relativement peu étudiés. En fait, de nombreux travaux existants ont surtout tenté d'expliquer les difficultés d'implantation et d'ancrage, par exemple, des innovations managériales. C'est notamment le cas dans les bureaucraties professionnelles caractérisées par une forte autonomie des intervenants. En effet, il existe un écart entre les hypothèses implicites associées aux techniques managériales et les caractéristiques des bureaucraties professionnelles (Lozeau, Langley et Denis, 2002), écart qui fait en sorte que les techniques managériales sont souvent corrompues : on observe alors soit un faible couplage entre la technique et les dynamiques organisationnelles « réelles », soit une utilisation de la technique managériale reproduisant les structures de pouvoir. À titre d'illustration, les prémisses de la planification stratégique (influence forte du marché, autonomie des organisations, rôle important du sommet et d'une hiérarchie classique) ne se retrouvent pas dans les hôpitaux publics. De plus, les activités de planification sont détachées des vraies décisions stratégiques : le plan stratégique est davantage utilisé comme un outil promotionnel, et l'éclatement de la structure de pouvoir dans ces organisations fait en sorte que les plans stratégiques sont très vagues, résultant de négociations multiples entre acteurs.

Sans se référer au concept de corruption, d'autres auteurs ont mis en évidence les difficultés d'implantation des innovations, en faisant valoir qu'on assiste souvent à un phénomène de sédimentation (Cooper et autres, 1996). En analysant des cas de fusion d'hôpitaux universitaires aux États-Unis, Kitchener (2002) montre que cette fusion débouche sur certains comportements : certaines unités sont protégées de la fusion et la logique de fonctionnement en programme disparaît progressivement. Ces phénomènes de sédimentation donnent lieu à des structures instables qui, selon Kitchener, démontrent clairement les résultats décevants des innovations managériales. Ces phénomènes ont été décrits dans de nombreuses études qui ont notamment analysé la mise en œuvre de la réingénierie des processus et de l'évaluation de la performance dans les organisations publiques (McNulty et Ferlie, 2004; Mcgovern et Ferlie, 2007).

Ces difficultés de mise en œuvre et d'ancrage des techniques managériales sont généralement interprétées en s'appuyant sur les théories néo-institutionnelles, sachant que les organisations adoptent des innovations essentiellement pour se conformer aux pressions institutionnelles. Ces difficultés ont d'autant plus de probabilité de se manifester lorsque l'innovation en question ne fait pas de « sens » pour les acteurs, notamment parce qu'elle n'est pas accompagnée d'activités de *sensegiving* (Arnaboldi, Azzone et Palermo, 2010).

Au-delà de l'analyse de ces difficultés, d'autres auteurs se sont plutôt attachés à comprendre les dynamiques sous-tendant l'implantation des innovations. En s'appuyant sur des études de cas réalisées en milieu hospitalier, Piening (2011) a mis à jour les capacités

dynamiques en œuvre dans ces processus, capacités qui sont nécessaires pour surmonter l'inertie organisationnelle. Par capacités dynamiques, on entend les capacités associées au changement et qui se traduisent par la mise en œuvre de routines d'apprentissage et de diffusion des connaissances.

Enfin, les enjeux de pérennisation des innovations suscitent aussi de plus en plus d'intérêt, notamment dans le domaine de la santé publique. Il faut savoir qu'il n'existe pas encore un consensus quant à la conception de la pérennisation. En effet, la revue de la littérature réalisée par Stirman et collaborateurs (2012) met en évidence la coexistence de deux grandes perspectives : 1) les modèles associés à la première perspective sont centrés sur l'étude de l'innovation en question. Ces modèles identifient les facteurs qui contribuent à la pérennisation, définie comme étant la fidélité, d'une innovation donnée; 2) les modèles associés à la seconde perspective sont de nature écologique et prennent en considération les liens entre l'innovation, son contexte d'implantation et l'environnement général. Cette seconde perspective met l'accent sur l'adaptation mutuelle entre le contexte et l'innovation, adaptation qui résulte notamment d'un processus d'amélioration continu (Chambers et autres, 2013). La pérennité d'une innovation serait dans ce cas la résultante de la cohérence entre l'innovation et son contexte. Les enjeux d'apprentissage organisationnel sont au cœur des processus de pérennisation des innovations, enjeux qui mériteraient certainement une étude plus approfondie (Chambers et autres, 2013). De façon générale, l'état actuel des connaissances ne permet guère de comprendre la complexité du phénomène de pérennisation des innovations (Stirman et autres, 2012) : les études existantes semblent montrer que plusieurs catégories de facteurs (contexte général [ex. : politiques], caractéristiques de l'innovation [ex. : adaptabilité], processus [ex. : processus d'évaluation], et capacités [ex. : financement]) sont importantes mais on ne saisit pas encore tout à fait comment l'interaction de ces facteurs favorise la pérennité de l'innovation (Stirman et autres, 2012).

En conclusion, nous pouvons affirmer que les études, dites de nature processuelle, offrent une interprétation riche des processus d'innovation, en remettant au centre de l'analyse le contexte d'action des acteurs. À la différence des approches dites de variance qui cherchent à « contrôler » l'effet du contexte, les approches processuelles prennent acte de la complexité du phénomène, notamment en étudiant les interactions dynamiques entre l'innovation et le contexte. À la différence aussi de l'approche dite de variance qui s'est concentrée sur les questions d'adoption des innovations, ce courant de recherche a abordé les questions de production et d'implantation des innovations. Cela dit, de par les visions théoriques mobilisées (théories de l'acteur réseau et théories néo-institutionnelles), les travaux existants ont surtout insisté sur les enjeux de nature politique; peu de travaux se sont intéressés aux enjeux d'apprentissage. Si certains ont souligné l'importance de la mobilisation des connaissances, ils n'ont pas, pour autant, abordé la question de production de nouvelles connaissances (Andersen, 2008).

De même, à notre connaissance, la majorité des travaux se situent dans des contextes intra-organisationnels. Or, la complexité des enjeux fait en sorte que l'innovation dans le secteur public requiert de plus en plus la collaboration de plusieurs organisations interdépendantes. Dans ces situations, le processus d'innovation est plus complexe : les actions entreprises par des entrepreneurs et les alliances créées entre acteurs ne suffisent pas pour produire l'innovation (Gherardi et Nicolini, 2005). Comme nous le verrons dans la section suivante, cette situation explique l'intérêt croissant des milieux de recherche à l'égard de l'innovation collaborative.

■ LES THÈMES DE RECHERCHE ÉMERGENTS : UN RAPIDE ÉTAT DES LIEUX

Au-delà du bilan sur l'état des connaissances, la mise en évidence des sujets de recherche émergents nous semble également pertinente. Les tendances actuelles montrent un intérêt croissant pour :

L'innovation collaborative

Plusieurs auteurs suggèrent de s'intéresser davantage à la question des liens entre la collaboration et l'innovation (Bland et autres, 2010; Sorensen et Torfing, 2011; Sorensen et Torfing, 2012). Ces auteurs partent de l'hypothèse de l'existence d'un potentiel d'innovation collaborative, car la collaboration peut apporter une plus value à différents niveaux : génération de nouvelles idées (partage d'expériences), sélection d'idées (évaluation basée sur plusieurs perspectives); implantation (mobilisation des ressources) et dissémination des pratiques (création de réseaux sociaux et professionnels). Cela étant, ce potentiel peut ne pas se concrétiser en raison de problèmes de coordination (Swan et Scarbrough, 2005), de barrières cognitives (Ferlie et autres, 2005), de conflits d'intérêts, etc. Aussi, il serait nécessaire, selon ces auteurs, de mieux comprendre les conditions de production d'innovations dans des contextes distribués.

L'implication des usagers dans les processus d'innovation

Le concept d'innovation ouverte renvoyant au renforcement du rôle des « utilisateurs » dans les processus d'innovation, développé initialement dans le monde industriel, commence aussi à pénétrer le secteur public (Hartmann et Hienerth, 2012; Kinder, 2012). Dans cette optique, certains travaux émergent autour des enjeux de conception de dispositifs (ex. : laboratoires) permettant une plus grande participation des différentes parties prenantes dans ces processus, incluant les usagers (Bason, 2012; Vibeke Cartensen et Bason, 2012). L'analyse du potentiel de ces dispositifs constitue une question centrale dans ce programme de recherche.

La gestion des risques dans le contexte de l'innovation

En constatant une tendance de minimisation des risques dans le secteur public, tendance pouvant nuire à l'innovation, Brown et Osborne (2012) invitent les gestionnaires publics à se départir d'une vision purement négative du risque et à se pencher sur la question de la gestion des risques, en privilégiant une vision constructive du risque basée notamment sur la négociation entre parties prenantes. Le développement de projets de recherche visant à mieux comprendre ces processus devrait aussi susciter l'intérêt de la communauté scientifique.

Les innovations en matière de gouvernance

Étant donné la spécificité des innovations en matière de gouvernance (voir page 7) Moore et Hartley (2009) « militent » de leur côté pour une plus grande attention accordée à l'étude de ce type d'innovations. Sur la base de données empiriques, Borins (2008) confirme que les innovations en matière de gouvernance constituent la nouvelle génération d'innovations au sein du secteur public.

Au-delà du renouvellement des thèmes de recherches, certains auteurs jugent qu'il serait également opportun de renouveler les processus de recherche, notamment en créant un plus grand dialogue entre les praticiens et les chercheurs (Wallis, 2011).

■ DISCUSSION ET CONCLUSION

Cette recension de la littérature empirique sur l'innovation dans le secteur public met en évidence l'intérêt croissant pour le thème en question.

Ceci dit, comparativement à d'autres thèmes de recherche, nous pouvons affirmer que les enjeux relatifs à l'innovation ont été relativement peu étudiés. Ceci est d'autant plus vrai pour certains types d'innovations, tels que les innovations au niveau des services et de la gouvernance – des innovations qui sont à première vue moins tangibles et qui ne peuvent se limiter à des simples innovations technologiques. Cet état de fait peut être qualifié de paradoxal étant donné que les États sont de plus en plus confrontés au besoin de « faire plus avec moins », situation qui requiert d'implanter des innovations dites « perturbatrices » (Eggers et autres, 2012). La notion d'innovation « perturbatrice » a initialement été introduite par Christensen (cité dans Eggers et autres, 2012) pour caractériser certains types d'innovation dans le secteur privé et décrit des « processus d'innovation qui résultent en la production de nouveaux produits ou services, qui prennent racine dans des applications simples développées à petite échelle, mais qui finissent par s'imposer dans le marché et supplanter les produits concurrents (notre traduction) ». Les innovations dites perturbatrices induisent des changements importants dans la logique de fonctionnement du système. Si l'on se réfère à l'exemple du système de la santé caractérisé par une forte inertie (Coiera, 2011), il est clair que le secteur public a de la difficulté à produire ce type d'innovations. Plusieurs phénomènes contribuent à ces difficultés. D'une part, des lacunes sur le plan de la diffusion des innovations, se traduisant soit par une non-diffusion ou une dilution des innovations due aux multiples négociations entre acteurs, empêchent de tels changements systémiques (Denis et autres). Les travaux actuels ne permettent pas vraiment de comprendre comment favoriser la diffusion des innovations, sans dilution. Il s'agit donc d'y remédier. D'autre part, la mise en œuvre et l'ancrage des innovations demeurent des enjeux majeurs dans le secteur public, sachant que l'adoption des innovations, du moins celles bouleversant les modes de fonctionnement usuels, est souvent superficielle. L'étude des conditions d'ancrage des innovations mérite certainement d'être aussi développée.

Par ailleurs, il faut savoir que les innovations perturbatrices exigent d'aller au-delà de l'innovation technologique, l'enjeu étant notamment d'associer à ces innovations technologiques de nouveaux modèles d'affaires. Ceci semble cohérent avec certains résultats de recherche qui montrent que la performance organisationnelle passe par la combinaison de différents types d'innovation (Damanpour et autres, 2009). Les données empiriques nous laissent penser que les organisations publiques ont justement parfois de la difficulté à aller au-delà des innovations technologiques : à titre d'illustration, l'implantation des technologies de l'information dans les organisations de santé ne suffit pas à donner lieu à des changements significatifs de pratiques professionnelles et organisationnelles. Par conséquent, il serait important de mieux saisir les processus par lesquels les avancées technologiques induisent des changements de pratiques.

Au-delà de l'analyse des enjeux susmentionnés, on ne peut faire l'économie de l'étude des processus d'émergence de l'innovation, sachant que cette dernière ne résulte pas uniquement des processus de diffusion. Il s'agirait notamment de prendre acte du fait que ces processus

d'innovation impliquent désormais de nombreuses organisations interdépendantes, comme c'est le cas pour les enjeux liés au réchauffement climatique, à l'itinérance, etc. Ces processus sont hautement complexes : les alliances entre entrepreneurs ne constituent plus forcément des mécanismes suffisants pour la production du changement. Dans ces conditions, il est plutôt question d'organiser des écologies (Dougherty et Dunne, 2011) qui doivent notamment favoriser une orchestration de processus d'apprentissage interorganisationnel. Malheureusement, comme on a pu le constater, l'analyse empirique de ces processus d'apprentissage dans le contexte de l'innovation a, jusqu'à présent, très peu retenu l'attention des chercheurs.

En définitive, il semble que le développement, en collaboration avec des milieux de décision et de pratique, d'un véritable programme de recherche sur l'innovation dans le secteur public, portant sur les thèmes identifiés dans cet article, s'impose.

■ BIBLIOGRAPHIE

- Albury, D. (2011). « Creating the Conditions for Radical Public Service Innovation », *Australian Journal of Public Administration*, vol. 70, n° 3, p. 227-235.
- Altshuler, A. A. et M. D. Zegans (1997). « Innovation and public management: Notes from the state house and city hall », dans Altshuler, A. A. et R. D. Behn, (éd.), *Innovations in American government. Challenges, Opportunities and dilemmas*, Brookings.
- Andersen, O. J. (2008). « A Bottom-Up Perspective on Innovations: Mobilizing Knowledge and Social Capital Through Innovative Processes of Bricolage », *Administration & Society*, vol. 40, n° 1, p. 54-78.
- Arnaboldi, M., G. Azzone et T. Palermo (2010). « Managerial Innovations in Central Government: Not Wrong, but Hard to Explain », *International Journal of Public Sector Management*, vol. 23, n° 1, p. 78-93.
- Balle Hansen, M. (2011). « Antecedents of Organizational Innovation: the Diffusion of New Public Management into Danish Local Government », *Public Administration*, vol. 89, n° 2, p. 285-306.
- Bartos, S. (2003). « Creating and Sustaining Innovation », *Australian Journal of Public Administration*, vol. 62, n° 1, p. 9-14.
- Barnett, J. et autres (2011). « Understanding Innovators' Experiences of Barriers and Facilitators in Implementation and Diffusion of Healthcare Service Innovations: a Qualitative Study », *BMC Health Services Research*, vol. 11, n° 1, p. 1-12.
- Barzelay, M. et B. J. Armajani (1992). *Breaking through bureaucracy: a new vision for managing in government*, Berkeley, University of California Press.
- Bason, C. (2012). « Design as catalyst of new organisational readings », texte présenté à l'*International Research Society for Public Management XVI Conference*, Rome, Italie, Avril.
- Bernier, L., et T. Hafsi (2007). « The changing nature of public entrepreneurship », *Public Administration Review*, vol. 67, n° 3, p. 488-503.
- Bernier, L., T. Hafsi et C. Deschamps (2011). *Innovation in the Public Sector: A Look at The Innovation Award of the Institute of Public Administration of Canada Applications and Winners*, Québec, Centre de recherche sur la gouvernance, ENAP.

- Bhatti, Y., A. L. Olsen et L. Holm Pedersen (2011). « Administrative Professionals and the Diffusion of Innovations: the Case of Citizen Service Centres », *Public Administration*, vol. 89, n° 2, p. 577-594.
- Bland T. et autres (2010). « Enhancing Public Sector Innovation: Examining the Network-Innovation Relationship », *The Innovation Journal: The Public Sector Innovation Journal*, vol. 15, n° 3, p. 1-17.
- Borins, S. (2001). « Encouraging Innovation in the Public Sector », *Journal of intellectual capital*, vol. 2, n° 3, p. 310-319.
- Borins, S. (2008). *Innovations in Government: Research, Recognition, and Replication*, Washington, D.C., Brookings Institution Press.
- Calnan, M. et E. Ferlie (2003). « Analysing Process in Healthcare: The Methodological and Theoretical Challenges », *Policy & Politics*, vol. 31, n° 2, p. 185-193.
- Chambers, D. A., R. E. Glasgow et K. C. Stange (2013). « The dynamic Sustainability Framework: Addressing the Paradox of Sustainment Amid Ongoing Change », *Implementation Science*, vol. 8, no 1.
- Cooper, D. J. et autres (1996). « Sedimentation and Transformation in Organizational Change: The Case of Canadian Law Firms », *Organization Studies*, vol. 17, n° 4, p. 623-647.
- Brown, L., et S. Osborne (2012), « Risk and Innovation Towards a framework for risk governance in public services », *Public Management Review*, vol. 15, n° 2, p. 186-208.
- Considine, M. et J. M. Lewis (2007). « Innovation and Innovators Inside Government: From Institutions to Networks », *Governance: An International Journal of Policy, Administration and Institutions*, vol. 20, n° 4, p. 581-607.
- Denis, J-L. et autres (2002). « Explaining diffusion patterns for complex health care innovations », *Health Care Management Review*, vol. 27, n° 3, p. 60-73.
- DiMaggio, P. J. (1988). « Interest and agency in institutional theory », dans Zucker, *Institutional patterns and culture*, Cambridge MA, Ballinger Publishing Company.
- DiMaggio, P. J. et W. W. Powell (1983). « The iron cage revisited: institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields », *American Sociological review*, vol. 48, n° 2, p. 147-160.
- Dougherty, D., et D. Dunne (2011). « Organizing ecologies of complex innovation », *Organization Science*, vol. 22, n° 5, p. 1214-1223.
- Drejer, I. (2004). « Identifying innovation in surveys of services: a Schumpeterian perspective », *Research Policy*, vol. 33, n° 3, p. 551-562.
- Eggers, B., et S. Singh (2009). *The public innovators playbook*. Washington, DC:Harvard Kennedy School of government.
- Eggers, W. et autres (2012). « Disruptive innovation: a new model for public sector services », *Strategy & Leadership*, vol. 40, n° 3, p. 17-24.
- Fernandez, S. et L. R. Wise (2010). « An Exploration of why Public Organizations “Ingest” Innovations », *Public Administration*, vol. 88, n° 4, p. 979-998.
- Fitzgerald, L. et autres (2002). « Interlocking Interactions, the Diffusion of Innovations in Health Care », *Human Relations*, vol. 55, n° 12, p. 1429-1449.
- Fligsten, N. (2001). « Institutional entrepreneurs and cultural frames: the case of the European Union’s single market program », *European societies*, vol. 3, n° 3, p. 261-287.

- Ferlie, E. et autres (2005). « The nonspread of innovations: the mediating role of professionals », *Academy of Management Journal*, vol 48, n° 1, p. 117-134.
- Gherardi, S., et D. Nicolini (2005). « Actor-Networks: Ecology and Entrepreneurs », dans B. Czarniawska et T. Hernes (éd.), *Actor-Network Theory and Organizing*. Copenhagen, Liber, p. 285-306.
- Greenhalgh, T. et autres (2004). « Diffusion of Innovations in Service Organizations: Systematic Review and Recommendations », *The Milbank Quarterly*, vol. 82, n° 4, p. 581-629.
- Halvorsen, T. et autres (2005). « On the Differences Between Public and Private Sector Innovation », Communication présentée à *NIFU STEP*, Oslo, Publin report n° D9.
- Hardy, C., et S. Maguire (2008). « Institutional entrepreneurship ». dans Greenwood et autres. *The Sage Handbook of organizational institutionalism*, Sage, p. 198-217.
- Hargadon, A. et R. J. Sutton (2003). « Créer un laboratoire d'innovation », dans A. Dutheil et autres, *Les meilleurs articles de Harvard Business Review sur l'innovation*, Paris, Éditions d'Organisation, p. 65-91.
- Hartley, J. (2005). « Innovation in Governance and Public Services: Past and Present », *Public Money & Management*, vol. 25, n° 1, p. 27-34.
- Hartley, J. (2008). « Does Innovation Lead to Improvement in Public Services? Lessons from the Beacon Scheme in the United Kingdom », dans S. Borins, *Innovations in Government: Research, Recognition, and Replication*, Washington, D.C., Brookings Institution Press, p. 159 à 187.
- Hartmann, R. K. et C. Hienerth (2012). « Open innovation in regulation of public services: exploring varieties in formes of openness to regulates and self regulators ». Texte présenté à *l'International Research Society for Public Management XVI Conference*, Rome, Italie, Avril.
- Kinder, T. (2012). « Learning, Innovating and Performance in Post-New Public Management of Locally Delivered Public Services », *Public Management Review*, vol. 14, n° 3, p. 403-428.
- Kitchener, M. (2002). « Mobilizing the Logic of Managerialism in Professional Fields: The Case of Academic Health Centre Mergers », *Organization Studies*, vol. 23, n° 3, p. 391-420.
- Koss Hartmann, R. et C. Hienerth (2012). « Open Innovation in Regulation of Public Services: Exploring Varieties in Forms of Openness to Regulatees and Self-Regulators », Communication présentée à *l'International Research Society for Public Management XVI Conference*, Rome, Italie, Avril.
- Landeau, J. (1993). « Organizational change and barriers to innovation: A case study in The Italian Public Sector », *Human Relations*, vol. 46, n° 12, p. 1411-1429.
- Lockett, A. et autres (2012). « The Role of Institutional Entrepreneurs in Reforming Healthcare », *Social Science & Medecine*, vol. 74, n° 3, p. 356-363.
- Lozeau, D, A. Langley, et J.-L. Denis, (2002). « The Corruption of Managerial Techniques by Organizations », *Human Relations*, vol. 55, n° 5, p. 537-564.
- Mandell, M. et T. Steelman (2003). « Understanding What can be Accomplished Through Interorganizational Innovations: the Importance of Typologies, Context and Management Strategies », *Public Management Review*, vol. 5, n° 2, p. 197-224.
- Manoharan, A. (2012). « A Study of the Determinants of County E-Government in the United States », *American Review of Public Administration*, vol. 43, n° 2, p. 159-178.

- Meyer, J. W. et B. Rowan (1977). « Institutionalized Organizations: Formal Structures as Myth and Ceremony », *American Journal of Sociology*, vol. 83, n° 2, p. 340-363.
- McGivern, G. et E. Ferlie (2007). « Playing tick-box games: Interrelating defences in professional appraisal », *Human Relations*, vol. 60, n° 9, p. 1361-1385.
- McNulty, T. et E. Ferlie (2004). « Process Transformation: Limitations to Radical Organizational Change within Public Service Organizations », *Organization Studies*, vol. 25, n° 8, p. 1389-1409.
- Moore, M. H. (1995). *Creating public value: strategic management in government*, Harvard University Press.
- Moore, M. et J. Hartley (2009). « Innovations in Governance », dans S. P. Osborne (ed.), *The New Public Governance? Emerging Perspectives on the Theory and Practice of Public Governance*, New York, Routledge, p. 52-71.
- Newman, J. et autres (2001). « Transforming local government: innovation and modernization », *Public money & management*, vol. 21, n° 2, p. 61-68.
- Osborne, S. P. et L. Brown (2011). « Innovation, Public Policy and Public Services Delivery in the UK: The World that would be King? », *Public Administration*, vol. 89, n° 4, p. 1335-1350.
- Osborne, S. P. et K. Brown (2005). *Managing Change and Innovation in Public Service Organizations*, New York, Routledge Taylor & Francis Group.
- Pettigrew, A. M. (1992). « The Character and Significance of Strategy Process Research », *Strategic Management Journal*, vol. 13 (winter special issue), p. 5-16.
- Piening E. P. (2011). « Insights into the Process Dynamics of Innovation Implementation », *Public Management Review*, vol. 13, n° 1, p. 127-157.
- Poole, M. S., et A. Van de Ven (2004). *Handbook of organizational change and innovation*, Oxford University Press.
- Pope, C. et autres (2006). « Lost in Translation: a Multi-Level Case Study of the Metamorphosis of Meanings and Action in Public Sector Organizational Innovation », *Public Administration*, vol. 84, n° 1, p. 59-79.
- Sahlin-Andersson, K. (1996). « Imitating by editing success: the construction of organizational fields », dans B. Czarniawska et G. Sevón, *Translating organizational change*, Berlin New York, Walter de Gruyter, p. 69-92.
- Sorensen, E. et J. Torfing (2012). « Collaborative Innovation in the Public Sector », *The Innovation Journal: The Public Sector Innovation Journal*, vol. 17, n° 1, p. 1-14.
- Sorensen, E. et J. Torfing (2011). « Enhancing Collaborative Innovation in the Public Sector », *Administration & Society*, vol. 43, n° 8, p. 842-868.
- Stirman, W. et autres (2012). « The sustainability of new programs and innovations: a review of the empirical literature and recommendations for future research », *Implementation science*, vol. 7, n° 17.
- Swan, J.A. et H. Scarbrough (2005). « The politics of networked innovation », *Human Relations*, vol. 58, n° 7, p. 913-943.
- Tat-Kei Ho, A. et A. Ya Ni (2004). « Explaining the Adoption of E-Government Features: A case Study of Iowa County Treasures' Offices », *American Review of Public Administration*, vol. 34, n° 2, p. 164-180.

- Tremblay, D. (2007). *La traduction d'une innovation organisationnelle dans les pratiques professionnelles de réseau : l'infirmière pivot en oncologie*. Thèse de doctorat, Université de Montréal.
- Vedel, I. et autres (2011). « Ten years of integrated care: backwards and forwards. The case of the province of Quebec, Canada », *International journal of Integrated Care*, vol. 11, n° 7, p. 1-11.
- Vibeke Carstensen, H. et C. Bason (2012). « Powering Collaborative Policy Innovation: Can Innovation Labs Help? », *The Innovation Journal: The Public Sector Innovation Journal*, vol. 17, n° 1, p. 1-26.
- Verhoest, K, B. Verschuere et G. Bouckaert (2007). « Pressure, Legitimacy, and Innovation Behavior by Public Organizations », *Governance: An International Journal of Policy, Administration and Institutions*, vol. 20, n° 3, p. 469-497.
- Walker R. M. (2006). « Innovation Type and Diffusion: an Empirical Analysis of Local Government », *Public Administration*, vol. 84, n° 2, p. 311-335.
- Walker R. M. (2007). « An Empirical Evaluation of Innovation Types and Organizational and Environmental Characteristics: Towards a Configuration Framework », *Journal of Public Administration Research and Theory*, vol. 18, n° 4, p. 591-615.
- Walker, R. M., F. Damanpour et C. Devece, (2010). « Management innovation and organizational performance: the mediating effect of performance management », *Journal of Public Administration Research and Theory*, vol. 21, n° 4, p. 367-386.
- Walker, R. M. (2012). « Internal and External Antecedents of Process Innovation: A Review and Extension », Communication présentée à l'*International Research Society for Public Management XVI Conference*, Rome, Italie, Avril.
- Windrum, P. et P. Koch (2008). *Innovation in Public Sector Services: Entrepreneurship, Creativity and Management*, Cheltenham, Royaume-Uni, Edward Elgar Publishing Limited.

FAVORISER L'INNOVATION DANS L'ÉLABORATION DES POLITIQUES : UN NOUVEAU RÔLE POUR LES POLITICIENS

Par **Eva Sørensen**, Professeure, Roskilde University, Danemark

eva@ruc.dk

Traduit de l'anglais

RÉSUMÉ Dans de nombreux pays occidentaux, l'innovation dans le secteur public grimpe au sommet des préoccupations de la recherche et des réformes. L'innovation est de plus en plus vue comme l'une des principales manières d'améliorer l'efficacité et le rendement de la prestation des services publics, mais la nécessité de l'innovation sur le plan des politiques a été largement ignorée. Elle représente pourtant un aspect crucial de l'innovation dans le secteur public. De nouvelles avenues au sein de la théorie de l'innovation et de la théorie de la gouvernance soulignent le rôle important de la collaboration dans la promotion de l'innovation, tant dans le secteur public que privé. Cependant, les efforts consentis afin d'augmenter la capacité du secteur public à mettre en œuvre des projets de collaboration innovante en matière de politiques nécessitent le développement d'un nouveau rôle pour les politiciens, comme l'illustrent deux études de cas danoises portant sur de tels projets et présentées dans cet article.

ABSTRACT Public innovation is moving to the top of the research and reform agendas in many Western countries. Innovation is increasingly viewed as an important means to improve the efficiency and effectiveness of public service delivery, but the need for policy innovation has been largely overlooked despite the fact that policy innovation is a key aspect of public innovation. New strands of innovation theory and governance theory highlight the important role of collaboration for promoting public as well as private sector innovation. However, efforts to enhance the public sector's capacity for collaborative policy innovation calls for the development of a new role for politicians, as is illustrated by two Danish case studies of collaborative policy innovation projects.

Pour citer cet article : Sørensen, E. (2013). « Favoriser l'innovation dans l'élaboration des politiques : un nouveau rôle pour les politiciens », *Télescope*, vol. 19, n° 2, p. 22-37, www.telescope.enap.ca/Telescope/docs/Index/Vol_19_no_2/Telv19_no2_sorensen.pdf

À l'heure actuelle, et au sein de nombreux pays occidentaux, l'innovation dans le secteur public occupe une place prépondérante dans les programmes de réformes et de recherche. L'image du secteur public en tant que domaine intrinsèquement non novateur (Downs, 1967) perd du terrain, de même que la notion, lancée par le paradigme de la nouvelle gestion publique (Niskanen, 1987; Hood, 1991; Osborne et Gaebler, 1993), selon laquelle l'innovation dans le secteur public ne peut être stimulée qu'en organisant le secteur public de façon à ce qu'il imite le secteur privé. Le paradigme émergent de la nouvelle gouvernance publique (Osborne, 2010) offre une vision différente de l'innovation. Selon ce paradigme, le secteur public jouit déjà d'une bonne capacité à innover et celle-ci pourrait être favorisée par l'application de formes collaboratives de gestion. Ainsi, une stratégie d'innovation dans le secteur public devrait viser l'amélioration de la capacité d'un secteur à engendrer des collaborations et des partenariats entre institutions et intervenants pertinents des secteurs privé et public, plutôt que de rendre celui-ci plus concurrentiel (Borins, 2001; Newman, Raine et Skelcher, 2001; Mulgan et Albury, 2003; Dente, Bobbio et Spada, 2005; Nambisan, 2008; Eggers et Singh, 2009; Bland et autres, 2010; Bommert, 2010; Sørensen et Torfing, 2011).

Bien que cette approche collaborative offre d'importantes nouvelles pistes de compréhension pour l'amélioration de l'innovation dans le secteur public, elle pose deux problèmes. Premièrement, elle a tendance à diminuer l'importance du rôle crucial que peuvent jouer la hiérarchie et la concurrence dans la promotion de l'innovation. La collaboration ne devrait pas être considérée comme une solution de rechange, mais comme une addition irremplaçable à la hiérarchie et à la concurrence (Sørensen, 2012). Deuxièmement, la nouvelle gestion publique met principalement l'accent sur le rôle potentiel de la collaboration en tant que moteur de l'innovation dans les services, mais néglige de prendre en compte l'influence bénéfique que pourrait avoir la collaboration sur des politiques novatrices. La théorie de l'innovation et la théorie de la gestion engendrées par le secteur privé ont créé un fort héritage théorique et généré une source d'inspiration, tout en plaçant les politiques, et l'innovation dans l'élaboration des politiques, aux confins du débat portant sur l'innovation dans le secteur public. Le présent article a pour objectif de ramener les politiques novatrices au cœur des préoccupations de la recherche dans le domaine de l'innovation dans le secteur public. Les politiques novatrices sont la colonne vertébrale de l'innovation dans le secteur public, d'une part parce qu'il s'agit d'un aspect inséparable de l'innovation dans les services et d'autre part parce que tout système politique a pour objectif de renouveler les visions politiques, les buts et les stratégies qui guident la gestion publique. Une approche collaborative de l'innovation en matière de politiques qui reconnaît le rôle de la hiérarchie et de la concurrence en tant que moteurs de la collaboration innovante montre la nécessité de réévaluer le rôle joué par les politiciens dans la gestion des affaires publiques.

Dans cet article, nous expliquons d'abord les raisons qui font des politiques novatrices l'un des éléments clés de l'innovation dans le secteur public et entreprenons ensuite de décrire différents aspects de l'innovation en matière de politiques. Ensuite, nous montrons pourquoi et comment la collaboration, combinée à la hiérarchie et à la concurrence, devrait être considérée comme un puissant moteur de l'innovation dans le secteur public en général et en matière de politiques en particulier. Suit une description des barrières pouvant entraver la bonne marche de la collaboration. Nous poursuivons en énonçant la manière dont l'augmentation de la collaboration innovante en termes de politiques entraîne un nouveau rôle pour les politiciens. Ce nouveau rôle est illustré par les résultats de deux études de cas

qui s'intéressent à deux projets danois qui avaient pour objectif de favoriser la collaboration innovante en matière de politiques.

■ LES POLITIQUES NOVATRICES, UN ÉLÉMENT CLÉ DE L'INNOVATION DANS LE SECTEUR PUBLIC

L'innovation dans le secteur public se distingue de l'innovation dans le secteur privé par le fait qu'elle est mise en œuvre dans un contexte politique. Malgré ce fait, les innovations en matière de politiques n'ont pas été au cœur des récents débats portant sur la manière de favoriser l'innovation dans ce secteur. Ce peu d'intérêt peut s'expliquer par le fait que le paradigme de la nouvelle gestion publique trouvait principalement son inspiration dans les théories et les pratiques développées dans le contexte non politique du secteur privé. En revanche, le paradigme de la nouvelle gouvernance publique tire son origine de l'approche de la gouvernance publique liée à l'administration publique et dominée par une vision de la gouvernance plus gestionnaire que politique (Osborne et Gaebler, 1993; Warren, 2009).

Ces perspectives font fi du fait que la gouvernance dans le secteur public, dont l'innovation dans ce secteur, est conditionnée par des luttes de pouvoir institutionnalisées entre partis politiques et groupes dotés de visions, d'objectifs et de stratégies contradictoires. Ces luttes conditionnent non seulement l'élaboration des politiques publiques, mais également l'innovation dans les services. L'innovation dans les services se met habituellement en œuvre à une distance raisonnable des responsables de politiques et n'est pas systématiquement proposée dans le contexte de programmes politiques à l'approche descendante, mais elle dépend dans une certaine mesure de l'appui politique ou de l'acceptation des chefs politiques. Ainsi, pour émerger, les innovations en matière de services doivent faire l'objet d'autorisations et de légitimations politiques par rapport à l'ensemble des projets politiques. Or si ces projets politiques ne sont pas innovants, ils auront tendance à bloquer les innovations dans les services. Pourtant, les politiques novatrices ne sont pas seulement utiles à la promotion des innovations dans les services. Elles ont un objectif en soi. Une cible importante de l'innovation dans le secteur public est le développement de nouvelles visions, de nouveaux objectifs, de nouvelles stratégies politiques pour ce secteur. La pleine reconnaissance du rôle essentiel joué par les politiques novatrices et par l'innovation dans les services permet aux politiciens et aux autres intervenants impliqués dans l'élaboration des politiques d'exercer un rôle majeur dans l'amélioration de l'innovation dans le secteur public.

■ LA CONCEPTUALISATION DE L'INNOVATION EN MATIÈRE DE POLITIQUES

La manière de générer des idées créatives fait souvent l'objet de discussions visant à favoriser l'innovation, mais, comme il en est question dans la théorie de l'innovation, celle-ci nécessite bien plus que la simple expression de nouvelles idées. Il faut également mettre en œuvre et diffuser ces idées (Rogers, 1995; Mintrom et Vergari, 1998; Wejnert, 2002). Les nouvelles idées deviennent des innovations lorsqu'elles sont mises en œuvre et cette transformation d'une idée en une création utilisable et utilisée par plusieurs fait partie du processus créatif. La mise en œuvre exige le prototypage expérimental dans un processus de tâtonnements, alors que la diffusion demande l'adaptation vers d'autres contextes. De ce point de vue, l'innovation peut être définie comme la formulation, la mise en œuvre et la diffusion de nouvelles idées créatives (Sørensen et Torfing, 2011). La théorie de l'innovation signale également l'existence de différentes formes d'innovation, dont l'innovation dans

les produits, dans les formes et procédures organisationnelles guidant certaines activités et dans la culture et les archétypes qui ajoutent de la valeur à certaines activités (Halvorsen et autres, 2005; Hartley, 2005). Comme l'illustre le tableau 1, ce phénomène fait également partie de l'innovation en matière de politiques.

TABLEAU 1 : LES DIFFERENTS TYPES D'INNOVATION EN MATIERE DE POLITIQUES

PRODUITS	ORGANISATION ET PROCÉDURES	CULTURE
Politique avec nouveau contenu et nouvelle forme (problème, vision, objectif et stratégie)	Nouveaux cadres institutionnels pour l'élaboration des politiques	Nouvelle logique politique de ce qui est approprié et nouvelle perception des rôles

■ L'INNOVATION DANS LES PRODUITS

L'innovation en matière de produit transforme le contenu ou la forme d'une politique (Polsby, 1984). Les innovations sur le plan du contenu peuvent consister en la formulation, la mise en œuvre et la diffusion de nouvelles définitions d'un problème, de nouvelles visions, de nouveaux objectifs ou de nouvelles stratégies. Les politiques peuvent être qualifiées d'innovatrices lorsqu'elles décrivent de nouvelles perspectives politiques, redéfinissent des compréhensions bien établies d'un problème politique, fixent des objectifs inusités sur le plan des politiques ou proposent de nouvelles manières d'atteindre de tels objectifs. Ainsi, l'innovation en matière de contenu d'une politique a tendance à demander des remises en question discursives au sein desquelles des interprétations hégémoniques des politiques bien établies sont confrontées à des discours concurrentiels sur le plan des politiques (Howarth et Torfing, 2005). La position hégémonique des discours existants sur les politiques a tendance à résister au changement, et le succès des politiques novatrices dépend des remises en question occasionnées par les nouveaux besoins de la société et des capacités des acteurs politiques à exploiter ces besoins pour formuler, mettre en œuvre et diffuser des politiques novatrices (Kingdon, 1984). Une innovation de contenu d'une politique pourrait être un changement de perspective dans la prise en charge des personnes âgées, comme passer d'une perspective de soins vers la réhabilitation. Par ailleurs, l'innovation ne se limite pas aux modifications de contenu; elle peut concerner un changement de forme. Les politiques sont généralement produites sous la forme de longs documents écrits présentés en langage complexe et formel que bien peu de gens liront et comprendront. Cette façon d'exprimer, de condenser et de communiquer une vision, un objectif ou une stratégie risque de ne pas être une manière efficace de diffuser une nouvelle politique. L'innovation sur le plan de la forme d'une politique nécessite le choix d'un nouveau média pour diffuser le contenu auprès du public. Par exemple, une telle innovation pourrait être la diffusion du contenu d'une politique par le truchement d'interventions théâtrales, de textos ou de vidéos sur la plateforme YouTube.

L'innovation sur le plan de l'organisation et des procédures

Les politiques novatrices se trouvent également dans le développement de nouveaux contextes organisationnels pour l'élaboration, la formulation, la mise en œuvre et la diffusion des politiques. La vie politique au sein des démocraties libérales tend à être hautement

organisée et réglementée par le truchement de règles détaillées et de procédures déterminant qui devrait décider quoi, où, quand et comment. Bien que ces procédures organisationnelles soient généralement conçues en référence au même modèle idéaltype (par exemple le modèle du gouvernement représentatif), il existe de vastes variantes dans la manière dont elles sont mises en pratique d'un pays à l'autre (Lijphart, 1977 et 1999). L'innovation dans les organisations et les procédures politiques est importante, entre autres parce que les changements dans les cadres institutionnels de l'élaboration des politiques peuvent favoriser la capacité d'un système politique à innover sur le plan des produits. Les efforts en vue de changer des procédures ou des organisations politiques bien établies peuvent cependant être ralentis par la structure institutionnelle dépendante du chemin parcouru (Pierson, 2000) et parce que de tels changements ont tendance à intensifier la contestation politique en raison de leur effet sur la distribution du pouvoir entre intervenants, à l'avantage de certains et au détriment des autres (Roberts et Bradley, 1991). Les réformes de l'Union européenne constituent un exemple de ce type d'innovation lorsque de nouveaux traités négociés engendrent de nouvelles manières de préparer les rencontres en comités politiques au niveau national ou infranational et des changements dans la composition des activités de ces rencontres.

L'innovation culturelle

En terminant, l'innovation culturelle peut concerner le déploiement d'une nouvelle culture politique. Ce type d'innovation suppose l'institutionnalisation de nouvelles images décrivant la manière dont sont censés agir différents groupes d'intervenants au sein des processus politiques. On peut décrire une culture comme un ensemble de normes et de lignes directrices tacites définissant les façons correctes d'agir et d'interagir (Shein, 1992). Ces normes et lignes directrices renvoient à une logique plus ou moins cohérente de ce qui est approprié. Elles prennent la forme d'un système de signification fixe qui précise les différents rôles et positions des intervenants et qui spécifie comment ceux-ci peuvent se comporter de manière significative, normale et légitime dans certaines situations. Une culture politique offre un ensemble fixe de rôles et de positions par lesquels il est possible de pénétrer la vie politique. Chaque rôle (par exemple politicien, fonctionnaire, citoyen) reçoit des attributs précis qui lui permettent d'agir de certaines façons sur le plan politique (Weber, [1920] 1971; Almond et Verba, 1961). L'innovation dans une culture peut être précieuse, car elle ouvre vers la construction d'une nouvelle vision du monde, de nouvelles relations entre les intervenants et de nouvelles pratiques politiques. Il n'en demeure pas moins que les changements culturels sont complexes, car le sens et le rôle des modèles sont enchâssés dans des logiques fixes de ce qui est approprié, dans les perceptions de soi et dans les identités des intervenants, ainsi que dans les pratiques devenues des routines qui constituent la vie politique au jour le jour. Les innovations au sein d'une culture politique peuvent être initiées par des réformes du secteur public qui redistribuent les tâches entre les intervenants, amènent de nouveaux types d'intervenants au cœur du processus d'élaboration des politiques et installent de nouvelles procédures pour la formulation, la mise en œuvre et la diffusion des politiques. Exemple récent d'une innovation culturelle : la redéfinition des rôles des politiciens, des fonctionnaires et des citoyens qui a été faite dans le cadre du programme de réformes de la nouvelle gestion publique. Les politiciens sont devenus des directeurs de conseil d'administration, les fonctionnaires des gestionnaires stratégiques et les citoyens des consommateurs (Torfing et autres, 2012). Comme nous le verrons plus tard, les réformes de type nouvelle gouvernance publique déclenchent des innovations culturelles qui engendrent de nouvelles perceptions des rôles.

Les tentatives d'innovation en matière de politiques peuvent viser l'innovation dans les produits, l'organisation ou la culture, mais des changements dans l'un de ces domaines ont tendance à déclencher des changements dans un autre. C'est à tout le moins le cas lorsque les innovations s'avèrent radicales. Une transformation radicale du contenu d'une politique peut exiger de nouveaux modes d'interaction entre les intervenants, et de tels changements peuvent forcer à réévaluer les perceptions des rôles des différents intervenants. De la même manière, les changements concernant la procédure ou l'organisation ou les changements dans la perception des rôles peuvent entraîner l'apparition de nouveaux contenus dans les politiques. Bref, nous définissons l'innovation politique comme la formulation, la mise en œuvre et la diffusion de nouvelles visions politiques, de nouveaux objectifs et stratégies en vue de la réalisation d'une société meilleure et comme les nouvelles formes, procédures et cultures politiques organisationnelles qui structurent le processus d'élaboration des politiques.

■ LES POSSIBILITÉS DE LA COLLABORATION POUR DES POLITIQUES NOVATRICES

Tout en gardant en tête les divers facteurs mentionnés dans la section précédente qui peuvent entraver les différents aspects de l'innovation dans les politiques, il est important de signaler que l'innovation en matière de politiques est un phénomène actif dans les systèmes politiques démocratiques. En s'inspirant de la récente théorie de l'innovation et de la théorie de la gouvernance, il est possible de déterminer trois importants moteurs des politiques novatrices : la hiérarchie, la concurrence et la collaboration. Les différentes approches des théories tendent à faire l'éloge de l'un de ces moteurs tout en négligeant les autres. Par opposition, nous considérons que les trois moteurs dépendent les uns des autres : la hiérarchie et la concurrence motivent les intervenants à innover alors que la collaboration engendre les innovations.

Les formes hiérarchiques de gestion, exercées par des chefs forts sur les plans politique et administratif, sont précieuses. Elles agissent comme des moteurs encourageant la création d'une politique novatrice. Les tentatives ascendantes de lancer des innovations politiques se produisent parfois, mais dans la plupart des cas de telles tentatives doivent, et c'est la règle, requérir l'autorisation des chefs politiques si elles veulent avoir la moindre chance de se voir couronnées de succès. Les pensées traditionnelles de la science politique et de la théorie de l'administration publique ont eu tendance à exagérer la capacité de transformation des formes hiérarchiques de gestion exercées par des chefs politiques (Weber, [1920] 1971; Schumpeter, 1946). La théorie des choix publics qui a inspiré la nouvelle gestion publique a sous-estimé le rôle que peut jouer la règle hiérarchique dans la promotion de l'innovation dans le secteur public (Downs, 1967; Niskanen, 1975) et il a été ainsi également de la théorie de la mise en œuvre (Pressman et Wildavski, 1973). Bien que les chefs politiques soient limités, entre autres facteurs par leur manque de connaissances, ils ont souvent les compétences et la position qui leur permettent de répandre des récits sur des programmes et de possibles nouveaux avenir; les leaders politiques ont un accès privilégié aux médias de masse, et la rhétorique et la persuasion sont au cœur de leur profession (Willner, 1985; Tucker, 1995). De plus, les chefs politiques détiennent les pouvoirs formels d'exercer une pression politique, légale et financière ou d'ordonner à des intervenants pertinents de s'engager dans une innovation politique. De cette manière, ils jouent un rôle important en tant que catalyseurs de l'innovation politique (Ansell et Gash, 2012).

La concurrence est un autre important vecteur de l'innovation politique. L'une des pierres angulaires des théories de la démocratie représentative est l'existence d'une lutte

pour le pouvoir entre les chefs politiques. Dans le cadre de cette concurrence, les politiciens subissent une pression constante les poussant à établir de nouveaux programmes politiques innovateurs qui convaincront les citoyens de voter pour eux (Polsby, 1984). La même école de pensée a engendré le paradigme de la nouvelle gestion publique en vue d'améliorer l'efficacité et le rendement de l'innovation dans les services publics par le truchement d'une concurrence entre les fournisseurs de ces services (Osborne et Gaebler, 1993). Alors que les théories de la démocratie représentative et le paradigme de la nouvelle gestion publique sont exagérément optimistes (Rowley, 1987) dans leurs attentes face à la capacité innovante des formes concurrentielles de gestion, le paradigme de la nouvelle gouvernance publique a tendance à se montrer trop pessimiste (Hartley, 2005; Osborne, 2010). Lorsque d'habiles chefs politiques racontent une histoire, promulguent des lois ou donnent des ordres qui ne parviennent pas à stimuler le degré désiré d'innovation en matière de politiques, la concurrence peut ajouter une pression additionnelle qui agit sur les intervenants pour les pousser à s'engager dans l'innovation – qu'ils soient des employés du secteur public, des agences, des entreprises privées, des organismes bénévoles ou de simples citoyens. Comme la hiérarchie, la concurrence est un élément clé de l'innovation politique; l'innovation étant une affaire pénible et risquée, il est très tentant pour les intervenants individuels comme pour les groupes de s'en tenir aux habitudes quotidiennes. La hiérarchie et la concurrence peuvent placer les intervenants dans des situations où l'innovation représente l'option la plus favorable, malgré les coûts et les risques encourus.

Bien que la hiérarchie et la concurrence soient importantes pour motiver les intervenants à s'engager dans l'innovation, ces deux formes de gestion ne contribuent pas nécessairement au développement de politiques novatrices. Elles peuvent même, d'une certaine manière, bloquer l'innovation. Les hiérarchies rigides sont susceptibles d'empêcher la communication verticale entre les chefs politiques, les employés du secteur public et les clientèles. Il en va de même pour la concurrence féroce opposant des partis politiques ou des partis et d'autres intervenants visant à influencer le processus de prise de décision. Cette contrainte sur les communications verticales et horizontales réduit la capacité d'innovation sur le plan des politiques de la même manière qu'elle étouffe le dialogue politique et la contestation, le partage des connaissances et des idées, ainsi que les actions partagées entre les intervenants concernés. Cet effet négatif, que peuvent avoir le règne hiérarchique et la concurrence sur la capacité à innover, a été remarqué par les récentes analyses de la théorie de l'innovation et de la théorie de la gestion, qui mettent l'accent sur le rôle important que peut jouer la collaboration dans la formulation, la mise en œuvre et la diffusion des innovations (Teece, 1992; Edquist et Hommen, 1999; Borins, 2001; Gloor, 2005; Nambisan, 2008; Bommert, 2010). Ces théories remettent en question l'hypothèse selon laquelle les innovations sont produites par des héros isolés, tels les entrepreneurs créatifs, les chercheurs inventifs ou les chefs courageux. Les nouvelles théories prétendent montrer que dans la vraie vie les innovations sont la plupart du temps le résultat de collaborations entre un grand nombre d'intervenants dotés de compétences, d'expériences, de visions et d'hypothèses complémentaires dans un domaine donné. La collaboration est fondamentale parce qu'un intervenant isolé a rarement la capacité de générer une idée nouvelle, de la mettre en œuvre et de la diffuser. Par ailleurs, la collaboration peut fonctionner comme un instrument susceptible d'engendrer des dérangements et de déstabiliser une scène politique fixée; elle peut ainsi conduire à des tentatives de gouvernance dans de nouvelles avenues.

La collaboration peut servir de moteur à l'innovation dans toutes ses phases de développement (Freeman, 1991; Sørensen et Torfing, 2011) et réunit une grande variété d'intervenants dans un domaine politique donné. La collaboration :

- encourage l'agrégation d'une vaste gamme d'idées d'intervenants avec des perspectives variées et stimule la création de nouvelles idées par un processus de destruction créative et de réarticulation d'une politique;
- augmente la capacité de mettre en œuvre une politique en fournissant aux responsables de la mise en œuvre de l'idée novatrice une compréhension complète de celle-ci et un profond sens de l'appartenance et de l'engagement envers elle;
- favorise la diffusion d'une innovation politique par l'entremise d'ambassadeurs de l'innovation qui souhaitent déployer des efforts pour communiquer les bienfaits d'une innovation politique couronnée de succès à laquelle ils ont participé à l'élaboration. Cette innovation pourrait être adaptée par d'autres intervenants politiques.

Pour résumer, les trois formes de gouvernance peuvent contribuer à promouvoir l'innovation politique de façon complémentaire : la hiérarchie peut amorcer la recherche de nouvelles politiques; la concurrence peut motiver les intervenants à s'engager dans les tentatives d'innovation; la collaboration peut favoriser l'invention d'innovations. La reconnaissance du rôle crucial de la collaboration dans les processus d'innovation signifie que le règne hiérarchique et la gouvernance concurrentielle doivent être exercés de manière à favoriser la collaboration entre ceux qui ont la capacité d'innover dans une politique donnée. Le règne hiérarchique doit enclencher la collaboration par la création de lieux où peuvent se réunir des intervenants dotés des ressources et des mandats nécessaires leur permettant de s'engager dans la formulation, la mise en œuvre ou la diffusion de nouvelles innovations politiques. La concurrence, quant à elle, doit être conçue de manière à motiver certains acteurs à collaborer, car la concurrence produit des interdépendances.

Pour cette raison, l'augmentation des innovations sur le plan des politiques exige la présence d'un leader politique habile qui prendrait en charge la tâche de promouvoir l'innovation politique par la conception stratégique de divers espaces de collaboration pour des politiques commandées par des pressions hiérarchiques et des forces concurrentielles. Cette tâche regroupe ceux qui cherchent à stimuler l'innovation politique – qu'ils soient des politiciens, des cadres de direction ou d'autres intervenants dans une position leur permettant de concevoir des espaces de collaboration innovante – dans trois catégories de rôles : le convocateur, le facilitateur et le catalyseur (Ansell et Gash, 2012; O'Toole, 1997). Le convocateur mandate et motive les intervenants concernés afin que ceux-ci participent au processus de collaboration innovante par la formation d'interdépendances; le facilitateur assiste l'interaction de diverses façons pour stimuler la collaboration; le catalyseur crée des dérangements qui augmentent la volonté et la capacité des collaborateurs à innover. Bien que ces trois rôles de leadership puissent être joués en partie par d'autres que les politiciens (par exemple par des administrateurs publics ou d'importants intervenants), les politiciens, qui auront éventuellement à valider les innovations, doivent jouer un rôle clé dans la direction de ces processus de collaboration innovante.

■ LES OBSTACLES À LA COLLABORATION INNOVANTE

Comme il en a été question ci-dessus, les contextes institutionnels traditionnels et les rôles et pratiques de routine peuvent constituer des obstacles à la croissance des différents aspects de l'innovation en matière de politiques. Il en va ainsi tant pour les innovations de forme et de contenu des politiques (produit politique) et le cadre institutionnel par lequel les politiques sont formulées, mises en œuvre et diffusées (organisation et procédures), que pour la culture politique (perception des rôles et logique de ce qui est approprié). Il existe

de nombreuses barrières potentielles à la collaboration innovante dans les démocraties occidentales contemporaines, car le contexte institutionnel, les pratiques et les perceptions des rôles sont inspirés par des modèles de gestion qui célèbrent la séparation des pouvoirs et la division des tâches plutôt que la collaboration et tendent à isoler l'élaboration des politiques à une seule étape ou à un bref instant dans la chaîne de décision rationnelle (Sørensen, 2007; Torfing et autres, 2012). Les possibles blocages auxquels fait face la collaboration innovante en matière de politiques sont évoqués dans le tableau 2.

TABLEAU 2 : LES OBSTACLES POTENTIELS A LA COLLABORATION INNOVANTE EN MATIERE DE POLITIQUES

OBSTACLES AUX PRODUITS POLITIQUES	OBSTACLES SUR LE PLAN DE L'ORGANISATION OU DES PROCÉDURES	OBSTACLES SUR LE PLAN DE LA CULTURE POLITIQUE
Le contenu d'une politique est fréquemment construit de réactions aux crises actuelles plutôt que de réponses proactives aux défis de demain.	L'élaboration des politiques est principalement organisée sous forme d'activité interne et n'implique que les politiciens et l'administration.	Les images traditionnelles représentant la manière d'élaborer les politiques découragent les interactions avec des intervenants de l'extérieur.
Les politiques sont souvent présentées sous une forme qui ne correspond pas à ceux qui seront chargés de les mettre en œuvre et de les diffuser.	Si des facteurs extérieurs sont impliqués, ils ont tendance à l'être à un stade très tardif du processus d'élaboration des politiques.	Les perceptions fixées des rôles définissent l'élaboration des politiques comme une tâche dévolue aux seuls politiciens.

Les politiques élaborées en guise de réponses aux crises quotidiennes, plutôt que sous la forme de tentatives proactives de prendre en charge des questions à long terme ou de développer de nouveaux horizons, objectifs ou stratégies de politiques tournés vers l'avenir, risquent d'engendrer de faibles améliorations technocratiques au lieu de révolutions radicales. De plus, la tendance à associer des intervenants pertinents sera faible, ce qui peut entraver les efforts de mise en œuvre et de diffusion des innovations politiques.

Lorsque l'élaboration des politiques est principalement organisée en tant qu'activité interne au sein des gouvernements, des Parlements, des comités politiques ou des hôtels de ville, le niveau de dialogue, de partage des connaissances et de la collaboration entre politiciens et intervenants dotés de ressources et d'expériences pertinentes sera limité et la capacité du système politique d'innover sur le plan des politiques en sera réduite. La plupart des systèmes politiques possèdent des mécanismes qui permettent aux intervenants externes de commenter les nouveaux programmes de réformes politiques, mais les réactions ne parviennent en général que tardivement aux politiciens dans le processus, par le truchement d'audiences par exemple, avec pour effet qu'il est peu envisageable de procéder à des changements.

La majorité des modèles contemporains de démocratie représentative demandent aux autorités publiques en général et aux politiciens en particulier qu'ils maintiennent une distance sécuritaire entre eux et les intervenants sociaux afin d'éviter d'être victimes de lobbysme ou d'être emprisonnés dans des luttes de pouvoir qui pourraient les distraire de leur

rôle de serviteurs de l'intérêt général de la société. L'incapacité d'innover sur le plan des politiques est encore augmentée par la vision largement consensuelle selon laquelle l'élaboration des politiques est une tâche solitaire destinée aux politiciens et réduisant par le fait même les autres intervenants (tels les bureaucrates de faible niveau, les citoyens, les entreprises privées et les organisations de bénévoles) dans un rôle passif de destinataires des innovations politiques. Les théories descriptives des gouvernements représentatifs reconnaissent que d'autres intervenants remplissent un rôle dans l'élaboration des politiques, mais voient cet état de fait comme une déviance regrettable par rapport à la situation idéale (Sartori, 1987). Ainsi, bien que l'innovation en matière de politiques associe parfois des intervenants autres que les politiciens, le phénomène se produit malgré ce qui est prêché par le système hégémonique de perception des rôles et de logique de ce qui est approprié.

■ DES EXPÉRIMENTATIONS AVEC LA COLLABORATION INNOVANTE EN MATIÈRE DE POLITIQUES : UN NOUVEAU RÔLE POUR LES POLITICIENS

Il existe donc de nombreux obstacles à la collaboration innovante en matière de politiques dans le secteur public en raison de la manière dont le processus d'élaboration des politiques est majoritairement perçu et institutionnalisé au sein des démocraties représentatives. Les efforts pour éliminer les entraves à l'innovation visent alors le développement (1) de nouvelles compréhensions de ce qu'est une politique et de la manière de la représenter; (2) de nouvelles procédures et de nouveaux cadres organisationnels pour l'élaboration des politiques permettant de réunir les autorités publiques et les intervenants concernés dans une tentative de formulation, de mise en œuvre et de diffusion des politiques; (3) de nouveaux archétypes pour les politiciens, les administrateurs publics, les citoyens, les entreprises privées et les organisations de bénévoles qui guideraient leur participation dans la collaboration innovante en matière de politiques.

L'un des plus importants obstacles à l'innovation politique a trait au rôle assigné aux politiciens. Bien que d'autres facteurs s'avèrent essentiels dans la collaboration innovante en matière de politiques, les politiciens ont un rôle particulièrement important à jouer, car les institutions de la démocratie représentative les autorisent à être de légitimes créateurs de politiques. Quel rôle pourraient-ils assumer dans un processus de collaboration innovante? Comme il en a été question plus haut, leur poste traditionnel de politiciens souverains offre peu de prise sur ce que pourrait devenir ce rôle. Or le besoin de conception d'espaces favorisant la collaboration innovante peut nous indiquer une avenue. Bien que les politiciens puissent ne pas être en position de prendre seuls en charge les rôles de convocateurs, de facilitateurs ou de catalyseurs de la collaboration innovante, leur posture en tant qu'autorité politique légitime suggère qu'ils pourraient définitivement prendre une part active en tant que meneurs des processus d'innovation des politiques. Dans l'exercice de ce rôle, ils peuvent clairement bénéficier de l'appui d'administrateurs publics compétents sur le plan du leadership ainsi que d'intervenants importants jouissant de capacités et de ressources pertinentes. Le leadership, dans un tel contexte, représente une entreprise collaborative. Cependant, les politiciens devraient également exercer le rôle de participants dans le processus de collaboration innovante en matière de politiques, car eux-mêmes sont des créateurs de politiques désignés par les institutions. De cette manière, ils peuvent tester et développer leurs visions et leurs idées à propos d'une question de politique dans le cadre d'un dialogue ou d'une remise en question avec des intervenants issus de différents milieux, tels des experts, des bureaucrates d'échelon inférieur, des citoyens et des intervenants du secteur privé (Sørensen, 2006; Torfing et autres, 2012).

Les résultats de deux études de cas d'expériences de collaboration pour des politiques innovantes au Danemark sont intéressants dans ce contexte, car les deux études avaient pour objectif de créer de nouveaux produits politiques par la modification du contexte organisationnel et des procédures d'élaboration des politiques. Dans ces expériences, les politiciens étaient appelés à jouer de nouveaux rôles. Les deux études de cas sont également intéressantes, car elles suggèrent que le degré de mise en œuvre et de diffusion d'une politique dépend du degré d'implication des politiciens comme leaders et participants. De plus, elles révèlent les relations existantes entre l'innovation sur le plan du produit, les changements dans les procédures et le contexte organisationnels de l'élaboration des politiques et la perception des rôles qu'ont les différents acteurs, c'est-à-dire les politiciens. Le tableau 3 résume les rôles assignés aux politiciens dans les deux projets.

TABLEAU 3 : LES RÔLES ASSIGNÉS AUX POLITICIENS DANS UN CONTEXTE DE COLLABORATION INNOVANTE

	CONVOCATEUR	FACILITATEUR	CATALYSEUR	PARTICIPANT
Municipalité d'Albertslund	+	(+)	(-)	+
Conseil de l'éthique	-	-	-	(+)

Une collaboration innovante à la municipalité d'Albertslund

En 2010, la municipalité d'Albertslund a mis en œuvre un projet visant à élaborer une politique innovante d'implication des citoyens par l'aménagement d'un espace de collaboration en matière de politiques. Un collègue et moi avons observé le processus du début à la fin, y compris les processus de mise en œuvre et de diffusion. Les données ont été recueillies par le truchement d'observations de réunions et autres événements, par l'étude de documents et à l'aide d'entrevues de recherche conduites auprès des intervenants impliqués¹. Le projet a été mis de l'avant par le conseil municipal qui a décidé de rompre avec la traditionnelle élaboration de politiques dans les comités habituels et a formé à la place un comité *ad hoc* composé de six politiciens, six citoyens et trois fonctionnaires. Le comité avait un an pour préparer une proposition de politique et devait tenir quatre réunions. Le comité a cependant choisi de travailler autrement et d'une manière plus expérimentale. Il a ainsi été décidé d'inviter différents experts en politique et de tenir un « camp de l'innovation » et un atelier associant les parties prenantes concernées en plus d'organiser un certain nombre de réunions plus traditionnelles, bien que ces dernières soient graduellement passées de réunions formelles avec ordres du jour, modérateurs et procès-verbaux à des ateliers avec travaux de groupes et cartographie conceptuelle. Résultat de ce processus : les relations et les perceptions des rôles des participants – citoyens, politiciens et administrateurs – ont radicalement changé. Les citoyens ont vu la municipalité d'une nouvelle manière et ont commencé à se considérer comme des coproducteurs compétents d'idées en matière de politiques, alors que les politiciens ont découvert qu'il était possible de discuter des questions directement avec les citoyens et les autres intervenants et que cela leur donnait accès à cer-

¹ L'étude fait l'objet d'un reportage détaillé dans Agger et Sørensen (à paraître).

tains points de vue qu'il leur était possible de rapporter par la suite au conseil municipal. Les administrateurs ont également redéfini leur position; ils ont commencé à se voir comme des participants au processus d'élaboration des politiques et non plus comme des responsables du contrôle des activités. Le conseil municipal a participé au camp sur l'innovation qui a eu lieu à mi-chemin dans l'année. À la fin du projet, le comité *ad hoc* a présenté une proposition de politique à deux assemblées du conseil municipal et la proposition a été adoptée sans modifications. Le produit était un document politique qui reformulait la définition du problème et l'objectif décrits par la commission originale. Bien que la forme de ce document politique n'ait pas été radicalement différente des autres politiques, il était augmenté d'une certaine quantité de vidéos mettant en scène des entrevues de citoyens au sujet de l'implication citoyenne et d'un manuel décrivant la manière dont les employés peuvent impliquer les citoyens dans les processus de décision.

Lequel des postes mentionnés plus haut les politiciens ont-ils donc adopté dans le processus de collaboration innovante? Ils ont d'abord joué un rôle clé en tant que convocateurs du processus de collaboration innovante. Ils ont amorcé le processus en définissant l'ordre du jour général par la formulation de la commission et en décidant de la composition du comité, ainsi que des échéanciers et de la forme du produit politique. Le rôle de facilitateur a cependant été délégué aux trois administrateurs, bien que ceux-ci aient tenté d'impliquer différents politiciens et citoyens dans la préparation et l'organisation des réunions et autres activités. Le rôle de catalyseur a été principalement réservé aux administrateurs qui ont planifié les différents ateliers, camps et autres interventions en collaboration avec les parties prenantes et consultants externes. Le maire, qui était membre du comité, a participé d'une certaine manière en autorisant les événements catalyseurs. En tant que leaders politiques, les politiciens semblent avoir joué un rôle modeste dans le processus, mais ils ont été très actifs comme participants au processus. C'était en particulier le cas des six membres du comité, mais également des autres politiciens du conseil municipal impliqués dans le processus du début à la fin.

Une collaboration innovante au sein du Conseil de l'éthique

En 2011, un groupe de réflexion, le « Conseil de l'éthique », a lancé un processus de collaboration innovante afin de développer un document de politique générale sur l'usage de la force dans les traitements psychiatriques. Un collègue et moi avons observé le processus d'élaboration de la politique qui a duré un an. Comme dans l'étude d'Albertslund, les données incluent des observations des réunions et d'autres événements, l'étude de documents et des entrevues de recherche en compagnie des acteurs concernés². Le Conseil de l'éthique a été formé par le Parlement national danois en 1987 avec pour mission de conseiller le Parlement sur des points de politiques touchant des questions d'éthique liées à la science. Le Conseil est dirigé par un conseil d'administration nommé par le Parlement et différents ministères. Le Conseil a instauré le projet de collaboration innovante afin d'adopter un rôle plus proactif pour mieux se préparer à offrir des avis et pour améliorer sa capacité à retenir l'attention des politiciens. L'idée de base était de réunir tous les intervenants pertinents pour débattre de la question de l'usage de la force dans le traitement des patients psychiatriques et de ce qui pourrait être fait pour en réduire l'incidence. L'expérience a eu pour résultat une innovation dans le produit politique, dans les formes d'organisation et de pro-

² Pour de plus amples détails, voir Sørensen et Waldorff (à paraître).

cédures et dans la culture et la perception des rôles des intervenants impliqués. Toutefois, comme nous le verrons, la portée du projet sur l'élaboration des politiques est demeurée marginale, car les politiciens n'étaient pas suffisamment impliqués dans le processus.

Le produit politique s'avérait innovateur puisque le Conseil de l'éthique avait radicalement changé sa compréhension de ce qui entraîne l'usage de la force dans le contexte des traitements psychiatriques, passant d'une question de restrictions économiques et d'un manque d'encadrement légal à une situation causée par la culture organisationnelle et professionnelle présente dans les instituts psychiatriques. Ce changement dans la définition du problème a déclenché une nouvelle compréhension du groupe cible. À partir d'une posture axée plus ou moins exclusivement sur la communication d'avis aux politiciens sous forme de rapports politiques, un effort a été consenti envers la production de dossiers et de documents vidéo visant les personnes travaillant dans les établissements psychiatriques. Des expériences innovantes ont également été menées dans la manière dont les projets ont été organisés par le Conseil de l'éthique. En temps normal, le Conseil soumet des propositions de politiques en discutant à l'interne avec les experts du conseil d'administration sur la base de propositions reçues par un secrétariat. À cette occasion, le Conseil a tenté quelque chose de nouveau. Une firme de consultants privée a été engagée pour prendre les commandes dans l'organisation du projet sous forme de processus de collaboration innovante. Il a été décidé de tenir trois ateliers-théâtre, ainsi qu'une conférence de clôture présentée à Christianborg, où se trouve le Parlement danois. Les quatre événements ont été planifiés comme une série de rencontres entre l'entreprise et certains membres du Conseil de l'éthique. Un nombre croissant d'intervenants ont participé à ces ateliers, passant de 15 à 50, et 200 participants ont assisté à la conférence finale. La plupart étaient des professionnels venus des instituts psychiatriques, mais des politiciens, d'anciens patients, ainsi que quelques organisations de bénévoles ont également été invités. Bien qu'il soit difficile d'évaluer à quel point les quatre événements ont influé sur la relation entre les intervenants ainsi que sur leurs perceptions de leurs rôles, le processus a certainement eu une influence sur la culture au sein du Conseil de l'éthique. À l'origine cantonné dans une approche d'experts scientifiques sur les questions d'éthique, le Conseil a commencé à comprendre la valeur et la pertinence des expériences des intervenants dans la considération des questions d'éthique.

Le projet de collaboration a certes innové en ce qui a trait au produit politique, aux formes et procédures organisationnelles employées par le Conseil de l'éthique, à sa culture et à sa perception de lui-même, mais il n'est pas parvenu à accomplir son plein potentiel en raison du rôle marginal tenu par les politiciens. En fait, les politiciens n'ont pas assumé le rôle de meneurs politiques; ils n'ont ni lancé les initiatives, ni facilité le projet, ni servi de catalyseurs. Ils se sont contentés de participer à certains des événements. Cette façon d'agir signifiait que la politique ne serait ni mise en œuvre, ni répandue au sein du système politique plus vaste. Le manque de leadership politique a fait en sorte que les politiciens ne se sentaient pas concernés par le processus ou par ses résultats. Ils n'étaient guère plus que des visiteurs dans le processus d'innovation, sans engagement face à la tâche de le présenter au système politique. Ce manque de leadership est apparu clairement à la réunion à laquelle les documents de politique devaient être présentés aux divers comités parlementaires. Aucun politicien ne s'est présenté et la réunion a été annulée.

■ CONCLUSION

Dans le cadre des efforts actuels déployés en vue de favoriser l'innovation dans le secteur public, un intérêt limité a été porté à la question de l'innovation en matière de politiques publiques. Cet article a tenté d'insérer ce type d'innovation à l'ordre du jour de la recherche et a montré que malgré l'importance de la hiérarchie et de la concurrence comme moteurs de l'innovation politique, la collaboration est capitale pour développer de nouveaux produits politiques, de nouveaux contextes et procédures organisationnels pour l'élaboration des politiques et pour l'innovation dans notre culture politique. Il existe d'importantes entraves à la collaboration innovante sur le plan des politiques, tels les discours hégémoniques, les choix de politiques à structures dépendantes, les pratiques routinières et la perception des rôles (l'image des politiciens en tant que décideurs souverains les empêche de prendre en charge le rôle de leaders politiques et de participants dans les collaborations innovantes en matière de politiques). Les études de cas de deux expériences danoises de collaboration innovante montrent que le degré d'implication des politiciens comme leaders politiques et participants dans l'innovation politique est décisif, il détermine le succès ou l'échec de la collaboration. Bien que l'innovation en matière de politiques puisse se développer en l'absence des politiciens ou avec des politiciens impliqués en tant que participants plus ou moins marginaux, la mise en œuvre et la diffusion des politiques exigent des politiciens qu'ils remplissent le rôle de leaders. De plus, les études de cas montrent les liens unissant l'innovation dans les produits, l'innovation dans les procédures et l'organisation et l'innovation culturelle. L'innovation dans l'un de ces domaines semble avoir un effet d'entraînement sur les autres.

■ BIBLIOGRAPHIE

- Agger, A. et E. Sørensen (à paraître). « Enhancing Collaborative Policy Innovation: A Case Study from a Danish Municipality », dans C. Ansell et J. Torfing (dir.), *Public Innovation and Collaboration Through Design*, Londres, Routledge.
- Almond, G. et S. Verba (1961). *The Civic Culture: Political Attitudes and Democracy in Five Nations*, Washington D.C., Georgetown University Press.
- Ansell, C. et A. Gash (2012). « Stewards, Mediators, and Catalysts: Towards a Model of Collaborative Leadership », *The Innovation Journal*, vol. 17, n° 1, art. 7.
- Bland, T. et autres (2010). « Enhancing Public Sector Innovation: Examining the Network-Innovation Relationship », *Public Sector Innovation Journal*, vol. 15, n° 3, p. 1-25.
- Bommert, B. (2010). « Collaborative Innovation in the Public Sector », *International Public Management Review*, vol. 11, n°1, p. 15-33.
- Borins, S. (2001). « Encouraging Innovation in the Public Sector », *Journal of Intellectual Capital*, vol. 2, n° 3, p. 310-319.
- Considine, M., J. Lewis et D. Alexander (2009). *Networks, Innovation and Public Policy*, Basingstoke, Palgrave Macmillan.
- Damanpour, F. (1991). « Organizational Innovation: A Meta-analysis of Effects of Determinants and Moderators », *Academy of Management Journal*, vol. 34, n° 3, p. 555-590.
- Dente, B., L. Bobbio et A. Spada (2005). « Government or Governance of Urban Innovation? », *DISP The Planning Review*, vol. 41, n° 162, p. 41-52.

- Downs, A. (1967). *Inside bureaucracy*, Boston, Little, Brown.
- Edquist, C. et L. Hommen (1999). « Systems of Innovation: Theory and Policy for the Demand Side », *Technology in Society*, vol. 21, n° 1, p. 63-79.
- Eggers, B. et S. Singh (2009). *The Public Innovators Playbook*, Washington D.C., Harvard Kennedy School of Government.
- Freeman, C. (1991). « Networks of Innovators: A Synthesis of Research Issues », *Research Policy*, vol. 20, n° 5, p. 499-514.
- Gloor, P. A. (2005). *Swarm Creativity: Competitive Advantage through Collaborative Innovation Networks*, Oxford, Oxford University Press.
- Halvorsen, T. et autres (2005). « On the Differences Between Public and Private Sector Innovation », *Publin Report*, n° D9.
- Hartley, J. (2005). « Innovation in Governance and Public Service: Past and Present », *Public Money & Management*, vol. 25, n° 1, p. 27-34.
- Hood, C. (1991). « A Public Administration for all Seasons? », *Public Administration*, vol. 69, n° 1, p. 1-19.
- Howarth, D. et J. Torfing (2005) (dir.). *Discourse Theory in European Politics*, Londres, Palgrave.
- John, P. et G. Stoker (2008). « Design Experiments: Engaging Policy Makers in the Search for Evidence About What Works », *Political Studies*, vol. 57, n° 2, p. 356-373.
- Kelman, S. (2005). *Unleashing Change: A Study of Organizational Renewal in Government*, Washington D.C., Brookings Institution.
- Kingdon, J. W. (1984). *Agendas, Alternatives, and Public Policies*, Boston, Little, Brown.
- Lijphart, A. (1999). *Patterns of Democracy*, New Haven, Yale University Press.
- Lijphart, A. (1977). *Democracy in Plural Societies: A Comparative Exploration*, New Haven, Yale University Press.
- Lundvall, B. Å. (1985). *Product Innovation and User-producer Interaction*, Aalborg, Aalborg University Press.
- Mintrom, M. et S. Vergari (1998). « Policy Networks and Innovation Diffusion », *Journal of Politics*, vol. 60, n° 1, p. 126-148.
- Mulgan, G. et D. Albury (2003). « Innovation in the Public Sector », *Working Paper*, Strategy Unit, UK Cabinet Office, www.sba.oakland.edu/faculty/mathieson/mis524/resources/readings/innovation/innovation_in_the_public_sector.pdf (page consultée le 20 août 2013).
- Nambisan, S. (2008). *Transforming Government through Collaborative Innovation*, Washington D.C., Harvard Kennedy School of Government.
- Newman, J., J. Raine et C. Skelcher (2001). « Transforming Local Government: Innovation and Modernization », *Public Money & Management*, vol. 21, n° 2, p. 61-68.
- Niskanen, W. A. (1987). « Bureaucracy », dans C. K. Rowley (dir.), *Democracy and Public Choice*, Oxford, Basil Blackwell, p. 135-140.
- Niskanen, W. A. (1975). « Bureaucrats and Politicians », *Journal of Law and Economics*, vol. 18, n° 3, p. 617-43.
- Osborne, S. (2010). *The New Public Governance?*, New York, Routledge.

- Osborne, D. et T. Gaebler (1993). *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*, Reading, Addison-Wesley.
- O'Toole, L. J. (1997). « Implementing Public Innovations in Network Settings », *Administration and Society*, vol. 29, n° 2, p. 115-138.
- Pierson, P. (2000). « Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics », *American Political Science Review*, vol. 94, n° 2, p. 251-267.
- Polsby, N. W. (1984). *Political Innovation in America: The Politics of Policy Initiation*, New Haven, Yale University Press.
- Pressman, J. et A. Wildavsky (1973). *Implementation*, San Francisco, University of California Press.
- Roberts, N. C. et R. T. Bradley (1991). « Stakeholder Collaboration and Innovation », *Journal of Applied Behavioral Science*, vol. 27, n° 2, p. 209-227.
- Rogers, E. M. (1995). *Diffusion of Innovation*, New York, Free Press.
- Rowley, C. K. (dir.) (1987). *Democracy and Public Choice*, Oxford, Basil Blackwell.
- Sartori, G. (1987). *The Theory of Democracy Revisited*, Chatham, Chatham House Publishers.
- Schumpeter, J. (1946). *Economic Theory and Entrepreneurial History*, Cambridge, Harvard University Press.
- Shein, E. (1992). *Organizational Culture and Leadership: A Dynamic View*, San Francisco, Jossey-Bass.
- Sørensen, E. (2012). « Governance and innovation in the public sector », dans David Levi-Faur (dir.), *The Oxford Handbook of Governance*, New York, Oxford University Press, p. 215-227.
- Sørensen, E. (2007). « Democratic Theory as a Frame for Decision Making: The Challenges by Discourse Theory and Governance Theory », dans G. Morcol (dir.), *Handbook of Decision Making*, New York, Marcel Dekker, p. 151-167.
- Sørensen, E. (2006). « Metagovernance the Changing Role of Politicians in Processes of Democratic Governance », *The American Review of Public Administration*, vol. 36, n° 1, p. 98-114.
- Sørensen, E. et S. B. Waldorff (à paraître). *'Enhancing Politicians' Capacity for Political Leadership through Collaborative Policy Innovation*, Paper presented at the IRSPM-conference in Prague, avril 2013.
- Sørensen, E. et J. Torfing (2011). « Enhancing Innovation in the Public Sector », *Administration and Society*, vol. 43, n° 8, p. 842-868.
- Teece, D. J. (1992). « Competition, Cooperation, and Innovation », *Journal of Economic Behavior & Organization*, vol. 18, n° 1, p. 1-25.
- Tucker, R.C. (1995). *Politics as leadership*, Columbia, University of Missouri.
- Torfing, J. et autres (2012). *Interactive Governance: Advancing the Paradigm*, Oxford, Oxford University Press.
- Warren, M. E. (2009). « Governance-Driven Democratization », *Critical Policy Analysis*, vol. 3, n° 1, p. 3-13.
- Weber, M. ([1920] 1971). *Makt og Byråkrati*, Oslo, Gyldendal Norsk Forlag.
- Wejnert, B. (2002). « Integrating Models of Diffusion of Innovations: A Conceptual Framework », *Annual Review of Sociology*, vol. 28, p. 297-326.
- Willner, A. R. (1985). *The Spellbinders. Charismatic Political Leadership*, Yale, Yale University Press.

POSITIONNEMENT INSTITUTIONNEL ET INNOVATION DANS LE SECTEUR PUBLIC

Par **Luc Bernier**, Professeur, École nationale d'administration publique

luc.bernier@enap.ca

Taïeb Hafsi, Professeur, HEC-Montréal

taieb.2.hafsi@hec.ca

Et **Carl Deschamps**, Étudiant, ENAP Québec

carl.deschamps@enap.ca

Traduit de l'anglais

RÉSUMÉ Dans le système de gouvernement britannique, il existe trois types d'organisations : les organismes centraux qui sont responsables de la coordination de l'appareil gouvernemental, les ministères qui gèrent les domaines liés aux politiques et les organisations autonomes qui sont dotées de missions plus spécialisées. On peut émettre une hypothèse selon laquelle les organismes centraux, étant à proximité des politiques, risquent d'être plus conservateurs en raison de leur tendance naturelle à éviter les risques et les questions embarrassantes pour les ministres desquels ils relèvent. Serait-il possible que l'éloignement des politiques favorise un plus grand espace pour innover? Le présent article teste cette hypothèse à l'aide de données obtenues dans les candidatures au Prix de la gestion innovatrice de l'Institut d'administration publique du Canada. Excepté le cas des entreprises publiques, dont les résultats n'étaient pas significatifs, l'hypothèse est confirmée. La création d'agences gouvernementales permet l'innovation.

ABSTRACT In the Westminster tradition of government, there are three types of organizations: the central agencies that coordinate the entire state apparatus, the departments that manage policy domains and the more autonomous agencies that have more specialized missions. The hypothesis could be made that the central agencies are closer to politics and more likely to be more conservative, trying to avoid risk and questions to the ministers. Is it possible that being further from politics allows having more space to innovate? Using data from the Canadian Management Innovation Award, we test this hypothesis. Apart of the results on public enterprises where the results are not significant, the hypothesis is confirmed. Agentification allows innovation.

Pour citer cet article : Bernier, L., T. Hafsi et C. Deschamps (2013). « Positionnement institutionnel et innovation dans le secteur public », *Télescope*, vol. 19, n° 2, p. 38-56,

www.telescope.enap.ca/Telescope/docs/Index/Vol_19_no_2/Telv19_no2_bernier.pdf

Dans le système de gouvernement britannique, on compte trois principaux types d'organisations : les organismes centraux qui sont chargés de la coordination de l'appareil gouvernemental dans son ensemble, les ministères qui assument des responsabilités fonctionnelles dans des domaines tels que l'éducation, la santé, l'urbanisme, et divers organismes autonomes comme les agences, les entreprises publiques, les organismes de réglementation, etc. Ces derniers sont organisés selon leur fonction de base et ils sont suffisamment éloignés du contrôle politique pour mener à bien leurs activités quotidiennes sans trop de supervision des organismes centraux. Certains gouvernements ont laissé à ces organisations une plus grande autonomie, car elles n'élaborent pas de politiques; elles sont habituellement responsables de la prestation de services particuliers. Dans ce système politique présent au Royaume-Uni, mais également dans les anciens dominions que sont l'Australie, le Canada et la Nouvelle-Zélande, depuis les réformes du XIX^e siècle, les ministres sont tenus responsables devant le Parlement des succès et des échecs des fonctionnaires qu'ils sont censés superviser. Étant donné la taille et la complexité des gouvernements modernes, cette responsabilité est devenue plus un principe qu'une réalité. Or le système engendre une sorte de pression centralisatrice afin d'éviter les erreurs qui pourraient embarrasser le ministre responsable d'un ministère. On pourrait prétendre que plus on se trouve près du cœur du gouvernement, plus on tentera d'éviter les risques et plus on tâchera de respecter les règles. Les possibilités d'innovation s'en trouvent restreintes.

Dans le cadre des réformes des trois dernières décennies, les gestionnaires étaient censés obtenir plus d'autonomie. La gestion par résultats devait à priori remplacer les contrôles de l'administration publique traditionnelle. On pourrait croire que les ministères centraux de nombreux gouvernements ont eu tendance à conserver les anciens mécanismes de contrôle tout en ajoutant les nouveaux, ce qui a rendu encore plus difficiles les tentatives de gestion hors des règles établies. De plus, la crise économique qui dure depuis 2008 rend la situation encore plus pénible et nombre de pays risquent de continuer à y faire face dans l'avenir immédiat. Au départ, cette crise a forcé les gouvernements à renflouer le système bancaire et à dépenser d'importantes sommes pour conserver la vitalité de leurs systèmes économiques. Les montants dépensés ont ensuite poussé ces gouvernements à prendre des mesures d'austérité qui freinent la croissance économique et engendrent malheureusement des bouleversements sur le plan social, comme ce fut le cas dans des pays comme la Grèce et l'Espagne (Bance et Bernier, 2011). Ces mesures d'austérité entraînent une réduction du nombre de fonctionnaires et des budgets. Une fois de plus, cette situation laisse bien peu de place à l'amélioration des services gouvernementaux tout en augmentant la nécessité de faire plus avec moins, donc d'innover pour y parvenir.

Il arrive cependant que des innovations se produisent au sein des gouvernements. La nécessité d'innover et de transformer les gouvernements vient de pressions contradictoires. Les facteurs susmentionnés ont forcé les fonctionnaires à faire plus avec moins de ressources, mais les citoyens insatisfaits ou mieux formés en demandent encore plus à leur gouvernement. Sur une note plus positive, les nouvelles technologies rendent possibles de nouvelles solutions, autrefois impensables. Des personnes au sein de diverses organisations publiques tentent d'améliorer la prestation des services aux citoyens, leurs processus, leurs structures, etc. (Kernaghan, Marson et Borins, 2000). Lorsque les fonctionnaires trouvent suffisamment d'espace pour innover, ils le font.

Borins (1998 et 2008) et Riccucci (1995) ont écrit que l'innovation dans le secteur public était engendrée par des gestionnaires du type « héros obscur », qui agissent loin des sommets de la hiérarchie. Selon eux, l'espace nécessaire à l'autonomie croît de manière inver-

sement proportionnelle à l'accumulation du pouvoir. Des îlots d'autonomie peuvent certes subsister (Skocpol et Finegold, 1982) et la capacité d'innover peut varier d'un secteur à l'autre (Considine et Lewis, 2007, p. 582). Comme leurs études ont principalement été conduites aux États-Unis, où la relation avec le Congrès diffère de la tradition britannique, ils ont étudié la question de l'innovation de façon différente. Bien qu'on puisse prétendre que les innovations issues des États-Unis et du Canada se ressemblent (Borins, 2000), nous croyons qu'il est utile de tester l'incidence sur l'innovation du positionnement de l'appareil d'État dans un contexte canadien. Il est possible d'aller plus loin dans la thèse de ces auteurs et d'examiner les variations du taux d'innovation selon le positionnement de l'appareil d'État. Dans leur recherche qui employait également des théories américaines appliquées dans un contexte canadien, Bernier et Hafsi (2007) ont formulé l'hypothèse selon laquelle les entreprises d'État jouissent de plus d'autonomie sur le plan de l'innovation que les autres organisations du secteur public. Ces organisations, dont le fonctionnement se rapproche de celui du secteur privé, ont plus de chances de favoriser l'esprit d'entreprise et l'innovation en raison de la relation moins contraignante qu'entraîne la complexité de leurs activités principales et de l'autonomie que leur apportent les revenus générés par leurs activités commerciales. À partir d'une base de données portant sur toutes les candidatures reçues par les organisateurs du Prix IAPC pour gestion innovatrice¹, il est possible de vérifier cette hypothèse.

Depuis 1990, année du lancement de ce prix canadien, inspiré par le modèle du Ash Institute de Harvard, près de 2 000 candidatures ont été déposées. Grâce aux données, il est possible de se pencher sur les finalistes et les gagnants de chaque année. Les formulaires de candidature permettent le classement des candidatures selon les différents types d'organisations. Dans la première partie de cet article, on procédera à un survol de la documentation portant sur l'innovation avant d'aborder, dans la seconde partie, la question de l'utilisation du prix de l'IAPC comme échantillon représentatif de l'innovation. Enfin, on exposera la méthodologie de la présente étude et on proposera une conclusion tirée des résultats.

■ L'INNOVATION DANS LE SECTEUR PUBLIC ET LES RÉCOMPENSES

La littérature portant sur l'innovation dans le secteur public traite généralement des mécanismes internes des gouvernements (Albury, 2005; Crossan et Apaydin, 2010; Fernandez et Wise, 2010). Elle aborde le leadership dans le secteur public (Currie et autres, 2008), l'entrepreneuriat (Bernier et Hafsi, 2007), les dynamiques de groupe (Mohamed, 2002), les caractéristiques des employés innovateurs (Janssen, van de Vliert et West, 2004; Landau, 1993) ou des gestionnaires (Damanpour et Schneider, 2008). Le travail de Borins (2001) nous apprend que la plupart des innovations proviennent du personnel de l'organisation. C'est davantage le cas au Royaume-Uni et en Australie (82 %) qu'aux États-Unis (51 %). Walker (2012, p. 23), dans sa récente revue de la littérature portant sur l'innovation au sein des gouvernements locaux, conclut que « les antécédents internes à l'entreprise sont plus importants que ceux provenant de l'extérieur² ». Il a également passé à la loupe les divers types d'innovations dans le secteur public, tels les processus (Walker, 2007). D'autres chercheurs (Bartunek et autres, 2007) ont examiné l'incidence des facteurs organisationnels sur les relations entre les structures organisationnelles et les dynamiques entre les groupes, de même que sur l'aspect routinier des innovations.

¹ Voir www.cergo.enap.ca/CERGO/56/Innovation.enap

² Toutes les citations dans cet article sont des traductions libres.

Damanpour et Schneider (2008) ont pour leur part étudié la relation entre les caractéristiques des innovations et des gestionnaires et l'adoption des innovations dans les organisations publiques. Ils se sont basés sur des questionnaires administrés à des fonctionnaires locaux. En accord avec des idées liées au nouveau management public (NMP), les innovations visant l'amélioration des services ont été analysées (Albury, 2005; Walker, 2007). Les innovations semblent également avoir pour origine des réseaux de professionnels et de gestionnaires, mais elles nécessitent alors une adaptation (Considine et Lewis, 2007; Hartley, 2005). Une des approches de l'innovation est l'étude des besoins en efficacité (Osborne et Brown, 2005, p. 148). De plus, il a été observé que certaines organisations génèrent des innovations alors que d'autres les adoptent (Damanpour et Wischnevsky, 2006; Gow, 1992). Bien sûr certaines n'innovent pas du tout (Hartley, 2005). Lorsque les études ont été menées sur les innovations en réseaux et se sont penchées sur les liens unissant les organisations publiques entre elles, elles étaient généralement basées sur des études de cas (Arnaboldi, Azzone et Palermo, 2010; Denis et autres, 2002; Swan et Scarbrough, 2005), avec des possibilités limitées de généralisation. Crossan et Apaydin (2010) ont élaboré une méta-analyse qui lie le leadership, l'innovation en tant que processus et l'innovation en tant que résultat après une étude de centaines de documents publiés sur la question. Elles concluent tout d'abord qu'il existe une vaste gamme de variables dont on peut tenir compte et, ensuite, que de nombreuses perspectives théoriques sont prises en considération, ce qui rend la comparaison difficile. Elles suggèrent également de suivre Damanpour (1991), qui lui aussi a mené une méta-analyse. Selon lui, la structure et la position sont des déterminants importants de l'innovation. Cette importante étude est cependant limitée, car aucune proposition ne relie les éléments. Parmi les grilles théoriques employées, l'action sociale jouit d'une place de choix (Hellström, 2004). Récemment, un intérêt a de nouveau été porté sur les effets de l'environnement (Osborne et Brown, 2011, p. 1342), mais il manque toujours des travaux portant sur le positionnement de l'appareil d'État. Comme l'écrivent Considine et Lewis (2007, p. 583), bien que l'innovation soit perçue comme le résultat d'interactions entre politiciens et fonctionnaires, elle est façonnée par les structures institutionnelles qui les abritent. On considère en général que la spécialisation a un effet positif sur l'innovation ainsi que la différenciation fonctionnelle et le professionnalisme et, d'un autre côté, on tient pour acquis que la centralisation pourrait avoir des effets négatifs (Damanpour, 1991, p. 558).

En examinant les études d'auteurs qui se sont penchés sur les effets de l'environnement sur l'innovation, on constate une relation en U entre la décentralisation et l'innovation dans le secteur public (Nohria et Gulati, 1996). L'innovation se produit dans un type particulier d'espace institutionnel (Considine et Lewis, 2007) ou dans des systèmes ouverts (Osborne et Brown, 2011, p. 1343). Damanpour et Schneider (2008) ont souligné l'importance de l'urbanisation et de l'accroissement de la population. Dougherty et Dunne (2011) proposent un modèle préliminaire pour l'organisation de l'écologie des innovations complexes, mais dans le secteur privé, comme ce fut le cas du travail souvent cité de Damanpour (1991) portant sur l'innovation. Pour eux, l'innovation est engendrée par l'écologie des contacts entre de multiples organisations, institutions et autres intervenants tant du secteur privé que public, où des savoirs sont créés, combinés et recombinaés. La vision selon laquelle l'environnement peut favoriser l'esprit d'innovation est intéressante (Miller, 1998). L'innovation dans le secteur public pourrait être engendrée par l'organisation, mais également par les changements environnementaux, tels que les attentes plus élevées des citoyens et leurs configurations changeantes (Albury, 2005; Lekhi, 2007; Walker, 2012, p. 3). Borins (1995) a étudié l'incidence des contraintes financières sur les gouvernements, l'accessibilité aux technologies de l'information et la diversification du personnel dans une étude de

18 cas. Il apparaît qu'il faudrait inclure les facteurs environnementaux dans plus de recherches sur la question (Damanpour et Schneider, 2008, p. 514-515).

Une faible portion des recherches portant sur l'innovation dans le secteur public a eu pour objet les prix pour l'innovation dans le secteur public à un moment où ce secteur devait être réinventé. L'idée de prix récompensant l'innovation a émergé à la fin des années 1980. En accordant un tel prix, on récompensait le travail bien fait. Les prix ont également servi de vecteur pour rendre publiques les innovations, grandes ou petites, qui méritaient d'être adoptées dans d'autres contextes (Hartley et Downe, 2007). Un autre effet possible de la mise en candidature pour ces prix pouvait être l'occasion de rétroaction, la création de réseaux d'innovateurs et la possibilité de faire connaître certaines idées sur l'innovation et les manières de les reproduire (Gow, 1992, p. 4; Walker, 2007, p. 594). Les prix sont devenus une façon de populariser des solutions nouvelles et intéressantes aux problèmes auxquels faisaient face de nombreuses organisations du secteur public. Certains des créateurs de ces prix espéraient également qu'ils aideraient à améliorer le moral des fonctionnaires (Borins, 2000). Ils s'attendaient aussi à ce que l'image du secteur public soit redorée par la diffusion des pratiques exemplaires (Galimberti, 2003; Moore, 2005). Les prix existaient auparavant, mais pour d'autres motifs, par exemple la performance. La nouveauté résidait dans l'accent mis sur l'innovation, dans l'admission du fait qu'au cours d'une période de turbulences, il fallait transformer les organisations publiques et que ces améliorations devaient être récompensées (Kernaghan, Brian et Borins, 2000).

■ LE PRIX INNOVATION AU CANADA

C'est aux États-Unis que les premiers prix pour l'innovation ont été lancés. Le tout premier programme, créé en 1985 à l'Université Harvard, est géré par l'Ash Institute de la Kennedy School; il offre des récompenses financées par la Ford Foundation dans de multiples catégories (Moore, 2005). Pour souligner son 20^e anniversaire, un ouvrage a été publié sous le titre *Innovations in Government* (Borins, 2008) afin d'offrir une synthèse des approches émergentes. La capacité du prix à stimuler l'innovation a été reconnue et les programmes de prix se sont multipliés dans le monde (Borins et Walker, 2012). Le Canada a suivi l'exemple américain.

Les candidatures à ces prix sont de bons échantillons pour l'étude des pratiques exemplaires dans l'administration publique (Borins, 2008). Elles peuvent être considérées comme de bons indicateurs pour d'éventuelles études à grande échelle de l'innovation dans le secteur public. « Les prix sur l'innovation dans le domaine de la gestion publique ne récompensent pas des idées neuves n'ayant pas fait leurs preuves : ils choisissent les meilleures candidatures sur la base des résultats, de la reproductibilité des expériences et de leur originalité » (Borins, 2000, p. 47). On a souvent fait référence à ces prix dans des publications sur l'innovation (Borins, 2008; Galimberti, 2003). Cela a été le cas au Canada (Borins, 2000; Gow, 1992; Glor, 1998) et d'autres ont fait de même pour des prix aux États-Unis (Borins, 2001 et 2008; Golden, 1990; Rangarajan, 2008). On pourrait soutenir que les candidatures à de tels prix représentent non pas des innovations comme telles, mais des indicateurs d'innovation. Il faut également accepter l'hypothèse que les finalistes et les gagnants peuvent être considérés comme des innovateurs pour pouvoir utiliser ces données comme un échantillon de recherche.

Les prix pour l'innovation ont été introduits au Canada en 1990 au cours des heures de gloire du NMP, lorsque l'accent a été mis sur les pratiques exemplaires. En laissant de côté

ses aspects idéologiques (Metcalf, 1993), le mouvement du NMP avait pour objectif d'engendrer une plus grande efficacité dans le secteur public et a été reconnu comme tel, bien que ses limites soient désormais reconnues (Bernier et Angers, 2010; Dunleavy et autres, 2006). L'un des bienfaits de l'avènement du NMP, cependant, est que le mouvement ait lancé le débat sur les possibles innovations dans le secteur public. Borins (2008) a été plus loin que la proposition de « réinventer le gouvernement » selon laquelle dans un secteur public agité, l'innovation devient une nécessité et qu'il faut réinventer l'État. C'était vrai au Canada dans les années 1980 et 1990 où le moral des fonctionnaires avait besoin d'un remontant. Les prix ont joué ce rôle (Borins, 2000). Pour Borins, l'innovation est une nécessité permanente pour que l'État puisse continuer à servir la société. Il a aussi été dit que les candidatures doivent généralement être approuvées par un haut fonctionnaire ou un politicien (Osborne et Brown, 2011, p. 1340). Cela pouvait représenter une limite à la véritable innovation, mais puisque la vague d'innovation constituait une réponse au besoin urgent des gouvernements de « faire plus avec moins », on peut argumenter que cela tient plutôt lieu à une institutionnalisation des processus d'innovation, ce qui lui confère légitimité et reconnaissance.

Le système politique canadien est un laboratoire intéressant pour cette étude. Le gouvernement fédéral et les dix provinces fonctionnent avec le même système politique hérité de la tradition parlementaire britannique, mais ont développé des cultures politiques différentes (Bernier, Brownsey et Howlett, 2005). Le système fédéral a été conçu pour prendre en compte l'existence de deux importants groupes linguistiques et pour s'adapter à la géographie. Les Canadiens jouissent d'un système politique stable. Au cours des 20 dernières années, on a assisté à une rotation des partis dans toutes les régions – exception faite de l'Alberta –, et les partis conservateurs, libéraux et NPD se sont succédé au pouvoir. La croissance démographique a été importante et, comme dans le reste du monde industrialisé, les 20 années dernières ont été agitées, en raison de l'obligation de gérer des déficits et de la nécessité de s'adapter aux changements touchant l'économie mondiale. La recherche empirique dans le secteur public au Canada a généralement fourni des études qualitatives détaillées. Celle de Glor (2002), par exemple, explore la stratégie du gouvernement Blakeney en Saskatchewan, mais ne permet toutefois pas les généralisations.

Toutes les administrations publiques canadiennes sont admissibles à ces prix de l'innovation. Chaque année depuis 1990, de 60 à 100 organisations issues des municipalités, des provinces, des territoires ou du gouvernement fédéral ont posé leur candidature. Comme aux États-Unis, on sollicite les candidatures par lettres et par courriels (Galimberti, 2003; Golden, 1990). Certes, il est possible de remettre en question le caractère novateur des candidatures, mais ces dernières demeurent les meilleurs indicateurs d'innovation disponibles, puisqu'elles font l'objet d'une promotion et sont approuvées par les fonctionnaires des organisations publiques. Pour le prix de l'IAPC (Prix IAPC pour gestion innovatrice), les candidatures sont habituellement d'abord présentées lors de compétitions régionales ou dans le cadre de forums plus spécialisés. Il est intéressant de noter que les meilleures candidatures, qu'on pourrait considérer comme des innovations, sont souvent copiées (Borins, 2000, p. 68).

Un nombre restreint d'études sur l'innovation dans le secteur public au Canada ont été conduites. On remarque en particulier le travail de Borins et ceux de Gow (1992) et de Glor (1998). Ils ont étudié certains cas intéressants d'innovation au Canada de divers gouvernements en employant des méthodes de sondage et des interviews auprès de différents groupes dans la communauté de l'administration publique afin d'élaborer des théories sur

l'innovation dans le secteur public. Gow (1994, p. 14) était plus intéressé par le processus d'innovation que par ses déterminants. Sa perspective est plus vaste que celle des candidatures pour les prix sur l'innovation. Il était intéressé, par exemple, par l'introduction de la rationalisation des choix budgétaires (planification, programmation, préparation du budget), puis par le budget base zéro, par l'arrivée du principe de l'ombudsman, etc. Les cas qu'il a étudiés couvrent une période s'étendant de la fin des années 1960 au début des années 1980, ce qui représente une ère différente pour l'administration publique canadienne. L'exploration qu'a réalisée Glor (2002) des processus d'innovation au sein du gouvernement de la Saskatchewan au cours de la période 1971-1982 est particulièrement intéressante puisque c'est de la Saskatchewan qu'est venue l'assurance maladie au Canada, ainsi que d'autres importantes réformes sociales canadiennes. Le gouvernement de la Saskatchewan s'est longtemps montré innovateur, et il est surprenant de constater que cet aspect n'est pas reflété dans les données couvrant les périodes subséquentes.

Glor (2002, p. 155) a étudié les mises en candidature pour les prix de 1990 à 1999, en se penchant sur les médaillés et les finalistes. Ses résultats indiquent que la Saskatchewan, sujet du livre, n'a posé que 25 fois sa candidature au cours de la décennie et s'est contentée d'un second prix et d'un finaliste. Glor (2002, p. 172 et 178) souhaitait généralement montrer que la volonté et la détermination peuvent être des stratégies puissantes pour l'innovation. Nous reconnaissons ce fait mais dans notre étude, nous examinons la totalité de la population des candidatures pour le Prix IAPC sur une période de 20 ans. Notre recherche systématique de relations, avec l'introduction de variables originales et non disponibles par l'IAPC, n'a jamais été réalisée au Canada. Les cas sont importants et fournissent des études approfondies. Nous proposons un aperçu plus vaste qui pourrait éventuellement être renforcé par des études de cas, pour une meilleure généralisation.

■ VUE D'ENSEMBLE DE L'ÉTUDE ET MÉTHODOLOGIE

Cette étude emploie comme base de données les candidatures au Prix IAPC pour gestion innovatrice soumises par les organisations fédérales et provinciales du Canada³. Nous avons compilé les données provenant de toutes les candidatures depuis son lancement en 1990. Les candidatures sont disponibles sous forme électronique pour les années 2000, ce qui nous permet d'étudier tous les aspects de l'innovation dans le secteur public. Comme la base de données couvre une longue période, il nous est également possible d'étudier les mécanismes à l'œuvre sur le long terme. Cette base de données, la première de ce type au Canada, a été rendue accessible au public en 2013. Comme il en a été question plus haut, elle peut servir de base à une discussion sur les tendances actuelles dans l'innovation au sein de l'administration publique, et des analyses statistiques pourraient être reproduites.

La base de données a été divisée en trois groupes : les 1 998 candidatures présentées entre 1990 et 2011, l'ensemble des sélections annuelles variant de 6 à 10 finalistes (soit un total de 162 candidatures sélectionnées) ainsi que les trois gagnants invités chaque année à

³ Un lecteur critique a soulevé deux importantes limitations liées à la source des données. D'abord, certaines organisations très innovantes pourraient, pour une raison ou une autre, ne pas être motivées à soumettre des candidatures. Les raisons menant à cette décision sont multiples : les organisations pourraient être déjà reconnues de différentes manières pour leur excellente performance, les gestionnaires pourraient ne pas se considérer comme des fonctionnaires, etc. Ensuite, seules les organisations proposant des innovations ayant connu du succès sont incluses. Les organisations dont les innovations ont connu l'échec ou qui n'ont pas montré d'efforts pour innover disparaissent. Résultat, nos recherches devront être considérées avec ces objections en tête.

présenter leur projet à la conférence annuelle de l'IAPC. Le dépôt d'une candidature signifie que le candidat croit avoir accompli quelque chose d'innovateur. Ainsi, non seulement les trois gagnants, mais tous les finalistes sélectionnés sont vus comme des innovateurs couronnés de succès par un jury constitué principalement de spécialistes d'expérience et comprenant, certaines années, un universitaire (Galimberti, 2003). Les candidatures suggèrent le développement d'une culture de l'innovation dans le secteur public canadien. Les fonctionnaires semblent valoriser l'innovation, ils songent à poser leur candidature et remportent parfois un prix. Ce concours de l'IAPC est l'étape ultime d'un processus de sélection par lequel les organisations doivent passer après avoir remporté des concours locaux ou spécialisés.

Parmi les 1 998 candidatures soumises depuis la mise sur pied des prix en 1990 et jusqu'à 2012, 396 provenaient de municipalités et quelques-unes étaient issues de partenariats d'organisations appartenant à différents gouvernements. Ces candidatures ne sont pas prises en compte dans la présente étude, principalement en raison du manque de données sur les partis politiques et l'évolution démographique au palier municipal. Le problème est aggravé par la vague de fusions qui a déferlé sur un grand nombre de villes. Le palier municipal est cependant bien couvert par d'autres études sur l'innovation (Hartley et Downe, 2007; Walker, Damanpour et Devece, 2010). Dans notre analyse, les trois territoires du nord (les plus petits gouvernements) ont également été exclus pour deux raisons : un nombre insuffisant d'innovations ont été soumises par l'ensemble des territoires (en tout, un total de 27 soumissions en 20 ans) et la Loi sur le Nunavut (1^{er} avril 1999), qui sépare le Nunavut des Territoires du Nord-Ouest, ne permet pas une analyse significative des données historiques. Par conséquent, il demeure dans le cadre de notre étude 11 gouvernements, le fédéral et les 10 provinces, avec un total de 1 602 candidatures et 146 finalistes représentant 484 organisations. Nous entreprenons notre analyse par une rapide description de certaines tendances dans les données, suivie d'une analyse de régression plus élaborée.

Comme nous l'avons mentionné dans l'introduction, il est possible de classer les organisations gouvernementales en trois grandes catégories. Elles sont regroupées ici aux fins d'analyse en quatre ensembles liés à leur degré d'autonomie et de contrôle politique. Il y a en premier lieu les organismes centraux qui gouvernent l'appareil administratif : le Bureau du Conseil privé à Ottawa ou le ministère du Conseil exécutif au Québec, les secrétariats des cabinets ailleurs, le Conseil du Trésor, les bureaux ou ministères des relations entre le fédéral et les provinces, ou les bureaux ou ministères des relations intergouvernementales, la Commission de la fonction publique ou le Bureau du premier ministre (Dunn, 2010; Savoie, 1999; White, 2005). Dans la seconde catégorie, on trouve les ministères traditionnels tel le ministère de l'Éducation ou de l'Agriculture. Certains ministères comme celui des Finances sont parfois considérés comme des organisations centrales parce que leur travail influence les autres ministères, mais dans notre classification, les ministères des Finances font partie des autres ministères. On pourrait créer une classification faisant la distinction entre les ministères horizontaux tels que les Finances et les verticaux comme dans les exemples précédents. Nous avons procédé à des tests où ces ministères horizontaux étaient classifiés avec les organismes centraux et nous n'avons pas noté de variations dans les résultats. Dans un ouvrage classique, Kernaghan et Siegel (1999, p. 202) emploient la définition de Hodgetts : « Un ministère est une unité administrative comprenant une ou des composantes organisationnelles sur lesquelles un ministre détient la gestion directe ou le contrôle. » Cela limite la définition aux portefeuilles ministériels majeurs auxquels des responsabilités sont assi-

gnées. Les ministères sont, depuis 1840, les organisations qui forment le cœur de l'administration publique canadienne (Tardi, 2010).

Troisièmement, on trouve les organisations plus autonomes, les conseils et les commissions qui sont créés pour veiller à l'implantation de politiques (Richmond et Siegel, 1994), mais dont les formes sont variées (Pollitt et autres, 2004, p. 245) au Canada comme ailleurs. Même si la prestation des services s'est améliorée au Canada (Zussman, 2010), une longue liste de ces organisations existe aux paliers fédéral, provincial et municipal. De telles organisations jouissent habituellement d'un certain degré d'autonomie face au gouvernement, elles sont dotées d'un conseil d'administration distinct, mettent en œuvre un nombre limité de fonctions de type gouvernemental et n'ont pas le pouvoir de percevoir des taxes, mais reçoivent leur financement du gouvernement (Richmond et Siegel, 1994, p. 7). Elles sont chargées de missions spécifiques et dégagées de supervision politique pour leurs activités routinières. Par exemple, Passeport Canada n'est pas, en théorie, lié à la moindre question de politique publique. Le degré d'autonomie de ces organisations varie en fonction de la nature de leur mission et en fonction de la proportion de leurs revenus qui sont liés à leur travail. Leurs activités peuvent ou non inclure un certain pouvoir de réglementation. Le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes (CRTC) a par exemple la capacité de réglementer les télécommunications. Les dénominations des organisations autonomes sont variées : bureaux, conseils, commissions, compagnies...

Parmi ces organisations autonomes, on distingue une quatrième catégorie, les sociétés d'État, ou sociétés de la Couronne comme on les appelle au Canada, qui sont des organisations hybrides dotées d'activités commerciales et d'objectifs politiques. Cette catégorie pourrait être considérée comme un autre type d'organisation autonome, mais compte tenu de la liberté additionnelle dont elles jouissent grâce à leur capacité à profiter de sources de revenus indépendantes, ces sociétés méritent d'être considérées à part (Bernier et Farinas, 2010). Les sociétés de la Couronne varient grandement en importance. Hydro-Québec détient par exemple plus de 55 milliards en actifs et compte sur des revenus de 12 milliards de dollars, alors que la Société des établissements de plein air du Québec ne rapporte qu'un profit net de 3,5 millions. Ces sociétés ont été importantes dans l'histoire du Canada, car l'État avait une capacité limitée de régulation de l'économie (Roberts, 2010).

TABLEAU 1 : SOMMAIRE DES ORGANISATIONS GOUVERNEMENTALES

Catégorie	Description	Exemple
Organismes centraux	Coordination des activités de tout l'appareil administratif	Conseil privé, Conseil du Trésor
Ministères	Tous les ministères jouissant d'un portefeuille	Ministère de la Santé, ministère des Finances
Organismes autonomes	Organismes dotés de missions spécifiques, leurs activités peuvent inclure le pouvoir de réglementer	CRTC, Agence spatiale canadienne, Conseil des arts
Sociétés d'État	Organisations dont la mission est de type commercial et dont le principal actionnaire est le gouvernement	Hydro-Québec, Société des alcools du Québec, Postes Canada

L'hypothèse

Selon nous, l'autonomie des organisations gouvernementales est un facteur qui favorise la capacité des organisations à innover. Cependant, compte tenu des données dont nous disposons, nous avons travaillé sur une hypothèse légèrement différente qui met plutôt l'accent sur le nombre de candidatures présentées au Prix IAPC comme une représentation de l'innovation. Ainsi, notre principale hypothèse est la suivante : les organisations autonomes innoveront plus que celles qui jouissent de moins d'autonomie.

C'est là une hypothèse simple qui reflète un concept central de l'administration publique, c'est-à-dire que le fait d'accorder de l'autonomie aux gestionnaires et aux organisations leur permet d'innover, de créer des processus plus efficaces et efficients et, au final, de générer de meilleurs résultats. L'innovation et la créativité sont depuis longtemps associées à la liberté et à l'autonomie. La souplesse de supervision favorise l'innovation et la créativité dans les organisations publiques. Les héros obscurs pourraient avoir eu plus d'espace pour manœuvrer (Borins, 1998; Riccucci, 1995). Cela reflète les relations attendues décrites par Damanpour (1991). Les organisations centrales des gouvernements subissent de fortes pressions politiques, elles sont les moins autonomes de toutes les administrations publiques (Bernier, Brownsey et Howlett, 2005). Tout changement, ou innovation, affronte des barrières législatives et même constitutionnelles avant sa mise en œuvre, ce qui réduit le nombre possible d'innovations générées par les organismes centraux. Nous émettons l'hypothèse selon laquelle le degré d'autonomie augmente lorsqu'une organisation se trouve plus loin du cœur du gouvernement. Les ministères sont situés entre les deux. Ils doivent rendre des comptes à la Chambre des communes. À l'autre extrémité du spectre, lorsque les sociétés d'État font des profits, les gouvernements perdent un peu le contrôle sur elles.

Les données, la méthode, le modèle et les résultats

Le tableau 2 offre un survol des 484 organisations ayant soumis des candidatures au Prix IAPC au cours des 22 dernières années. Au total, 1 602 candidatures ont été déposées. Le nombre de candidatures présenté dans le tableau est plus élevé (1 629 candidatures), car certaines candidatures étaient des partenariats formés d'organisations appartenant à différentes catégories.

TABLEAU 2 : LES CANDIDATURES ET LES FINALISTES SELON LES DIFFÉRENTS TYPES D'ORGANISATIONS ADMINISTRATIVES

	Nombre d'organisations	Nombre de candidatures	Nombre de finalistes	Pourcentage des finalistes
Organismes centraux	36	107	12	11,21 %
Ministères	186	1 069	90	8,42 %
Organismes autonomes	196	341	41	12,02 %
Sociétés d'État	66	112	9	8,04 %
Total	484	1 629	152	9,33 %

À la vue de ce tableau, on constate d'abord qu'un nombre plutôt élevé de candidatures (65,6 %) provient des ministères. Ces derniers forment la colonne vertébrale des fonctions gouvernementales et auront plus tendance à chercher des prix liés à l'administration publique. Certains ministères ont présenté de nombreuses candidatures au cours des ans, comme Développement des ressources humaines Canada (63 candidatures), Travaux publics et Services gouvernementaux Canada (46 candidatures), le ministère des Ressources naturelles de l'Ontario (40 candidatures) et le ministère des Transports de l'Ontario (38 candidatures). Bien que certains ministères présentent plusieurs candidatures, ils ne remportent pas souvent le Prix. Ainsi, malgré ses 63 candidatures, Développement des ressources humaines Canada n'a obtenu qu'un prix et n'a été sélectionné que quatre fois parmi les finalistes, soit un ratio de 6,3 % de finalistes/candidatures, ce qui est inférieur à la moyenne des autres ministères (8,4 %) et de celle des organisations dans leur ensemble (9,3 %). Tous les ministères ne souffrent pas d'une feuille de route aussi faible. L'organisation ayant connu le plus de succès au Prix de l'IAPC (en nombre de prix remportés) est le ministère du Développement économique, du Commerce et de l'Emploi de l'Ontario qui a remporté un prix à 4 reprises (3 de bronze et un d'or) et a été finaliste 6 fois en 24 candidatures. Cela représente un taux de succès de 25 %, de loin supérieur à celui des autres organisations. Cependant, un tel résultat n'est qu'anecdotique et ne tient pas compte de l'ensemble de la situation. Certaines organisations n'ont soumis qu'une seule candidature en 22 ans, mais sont rentrées à la maison avec un trophée. Revenu Québec, ministère récemment transformé en organisme, a remporté l'or en 2009 et en 2012.

Les données du tableau 2 indiquent que les ministères ont relativement peu de succès au Prix IAPC, si l'on considère qu'ils représentent la majorité des candidatures. Ils ne font cependant pas plus mal que les sociétés d'État qui non seulement ne gagnent pratiquement jamais, mais en plus ne soumettent que très rarement leur candidature. Ces sociétés ont soumis en moyenne 1,7 candidature par organisation au cours des 22 dernières années. Avec un nombre si limité de candidatures, on s'attendrait à ce que ces dernières soient sans doute exceptionnelles, ou à tout le moins dignes de mention. Cependant, seules 9 des 112 candidatures ont atteint le stade de finalistes et 3 ont gagné, ce qui représente à peu près le ratio de gagnants/finalistes au Prix IAPC. L'organisation la plus victorieuse de cette catégorie est sans doute SaskTel avec trois candidatures dont deux ont été retenues. L'une de celles-ci a remporté un trophée d'argent. Il faut également mentionner BC Hydro, la seule société de la Couronne à avoir remporté l'or, soit en 1991, pour une réorganisation qui améliorerait la planification stratégique en passant à une structure aplatée fondée sur les unités d'affaires. Bien que cette innovation ait été reconnue par l'IAPC, elle n'a pas amélioré la capacité de cette société à innover : BC Hydro a depuis présenté cinq autres candidatures, mais aucune n'a reçu de mention du jury. Il est possible que ça ne soit pas la localisation au sein de l'appareil d'État qui compte, mais plutôt une distance suffisante par rapport au sommet d'un ministère.

Les deux dernières catégories, les organismes centraux et les organismes autonomes, se situent clairement au-dessus de la moyenne en ce qui concerne le ratio finalistes/candidatures. Les organismes centraux ne jouissent peut-être pas de beaucoup d'autonomie, mais ils continuent de se porter candidats plus souvent (avec une moyenne de presque 3 candidatures par organisation) et mieux (avec 12 finalistes sélectionnés parmi 107 candidatures, un ratio de 11,21 %) que les autres types d'organisations. Il est également possible qu'ils échappent aux règles strictes qu'ils imposent aux autres organisations. Dans cette catégorie, on compte un bon nombre d'organisations telles que le ministère de l'Exécutif des Territoires du Nord-Ouest et le Conseil des sous-ministres de l'Alberta qui n'ont soumis qu'une seule candidature

et ont remporté le prix. La première a obtenu la seconde place pour un projet intégrant des prestations en éducation, santé et services auprès de la communauté tlicheo, tandis que la seconde a remporté le premier prix pour sa stratégie de développement des ressources humaines qui veillait à ce que la fonction publique de l'Alberta soit bien préparée pour faire face à ses futurs besoins en personnel. Les deux innovations ont été reconnues, mais les organisations ont soit choisi de ne plus poser de candidature ou n'ont jamais plus senti qu'elles avaient en main des innovations dignes d'être primées par le jury. À l'autre bout de l'horizon, le Secrétariat du Conseil de gestion de l'Ontario a soumis 29 candidatures à l'IAPC, mais une seule s'est retrouvée parmi les finalistes.

Cela nous conduit aux organismes autonomes, lesquels sont responsables de missions particulières sans trop de supervision politique. Ils présentent une moyenne de 1,75 innovation par organisation, avec un taux de succès de 12 % plus élevé que toutes les autres catégories et presque 50 % plus élevé que celui des sociétés de la Couronne. D'une part, deux organismes autonomes ont posé leur candidature plus de 10 fois et ont affiché des résultats mitigés : l'Agence de revenu du Canada avec 25 candidatures et 2 finalistes et le Service correctionnel du Canada avec 15 candidatures sans la moindre reconnaissance du jury. D'autre part, la seule organisation à avoir remporté deux trophées d'or demeure Revenu Québec, victorieux en 2009 et 2012, soit avant et après être passé au statut d'organisme autonome en 2010-2011. Il serait intéressant de se pencher sur cette organisation pour obtenir une compréhension de sa culture de l'innovation. Ses deux précédentes candidatures, en 2005 et 1994, ne s'étaient pas rendues au stade de finalistes. La question de savoir si le changement de ministère à organisme autonome a permis à Revenu Québec de devenir un leader de l'innovation dans les services publics mériterait sans doute sa propre étude de cas.

Bien que l'information qui précède soit anecdotique, les données disponibles confirment la relation entre les différents types d'organisations publiques et la qualité de l'innovation, telle qu'elle est évaluée par le jury du Prix IAPC au cours des ans. Le tableau suivant présente une régression des probits portant sur les 1 602 candidatures au Prix IAPC pour gestion innovatrice en employant Stata v12.1. Avec cette régression, nous tentons de découvrir si le type d'une organisation a une influence sur les candidatures retenues parmi les finalistes. La variable dépendante est dichotomique : « 1 » pour les candidatures retenues parmi les finalistes, « 0 » pour toutes les autres. *OrganismesCentraux*, *Ministères*, *OrganismesAutonomes* et *SociétésCouronne* sont également des variables dichotomiques employées pour déterminer si une candidature a été soumise par un type d'organisation. Nous utilisons des variables séparées parce qu'un sous-ensemble de candidatures ont été soumises en partenariat par plus d'une organisation, ce qui fait que certaines candidatures se trouvent dans plus d'une catégorie. *CandidaturesAnnée* est une variable de contrôle : plus il y a de candidatures pour une année, moins il y a de chances que les organisations soient sélectionnées. Pendant 21 ans, l'IAPC a déterminé un thème annuel pour son Prix, engendrant alors de vastes fluctuations du nombre de candidatures chaque année, mais les finalistes ont généralement été au nombre de 7 à 9. La régression donne des résultats similaires sans ce contrôle, mais nous avons cru important de prendre en compte la différence dans le nombre de candidatures. Nous voulions également établir un contrôle pour le nombre de finalistes sélectionnés chaque année, mais cette variable s'est révélée non significative et a été rejetée.

TABLEAU 3 : RÉGRESSION DES PROBITS

Logarithme du rapport de vraisemblance = -472,90003

Nombre de candidatures = 1602

LR chi2(5) = 31,93

Prob > chi2 = 0,0000

Pseudo R2 = 0,0327

Finaliste	Coefficient	Erreur type	Z	P>z
<i>OrganismesCentraux</i>	,4727204	,2891894	1,63	0,102
<i>Ministères</i>	,436248	,2848625	1,53	0,126
<i>OrganismesAutonomes</i>	,5971302	,2800299	2,13	0,033
<i>SociétésCouronne</i>	,3707767	,3268678	1,13	0,257
<i>CandidaturesAnnée</i>	-,0081907	,00168	-4,88	0,000
Constante	-1,058459	,3221154	-3,29	0,001

En plus du contrôle de la variable *CandidaturesAnnée*, la régression ne comporte qu'une variable significative, *OrganismesAutonomes*, qui indique si un organisme autonome a participé à la réalisation de l'innovation. La relation est positive. Ainsi, les organismes autonomes ont tendance à atteindre le stade de finalistes plus souvent que les autres organisations publiques. Les organismes centraux obtiennent un résultat semblable, mais il n'est significatif qu'au niveau $p < ,10$, ce qui n'est pas assez important pour être considéré comme différent de 0. Les résultats des ministères et des sociétés de la Couronne ne sont pas significatifs.

Pour tester davantage notre hypothèse, nous avons voulu déterminer si l'emploi de la variable dichotomique *Finalistes* était suffisant pour évaluer la qualité des innovations mises en candidature. En remplaçant cette variable par une autre intitulée *Prix*, nous voulions capturer une image plus vaste de la qualité de chaque innovation telle qu'elle est évaluée par le jury. *Prix* est une échelle ordonnée avec les valeurs suivantes : 0 : aucune reconnaissance; 1 : finalistes; 2 : prix de bronze; 3 : prix d'argent; 4 : prix d'or. Les résultats de la régression ordonnée des probits sont présentés dans le tableau ci-dessous. Les variables indépendantes demeurent inchangées.

TABLEAU 4 : RÉGRESSION ORDONNÉE DES PROBITS

Logarithme du rapport de vraisemblance = -648,16117

Nombre de candidatures = 1602

LR chi2(5) = 30,00

Prob > chi2 = 0,0000

Pseudo R2 = 0,0226

Prix	Coefficient	Erreur type	Z	P>z
<i>OrganismesCentraux</i>	,4134279	,2815742	1,47	0,142
<i>Ministères</i>	,3783929	,2772273	1,36	0,172
<i>OrganismesAutonomes</i>	,5618352	,2716586	2,07	0,039
<i>SociétésCouronne</i>	,3077342	,3197718	0,96	0,336
<i>CandidaturesAnnée</i>	-,0075869	,0016337	-4,64	0,000
Constante 1	1,059904	,3135497		
Constante 2	1,465575	,3153308		
Constante 3	1,658268	,3169639		
Constante 4	1,95004	,3213582		

Les résultats de cette seconde régression sont pratiquement identiques à ceux de la première. Une fois encore, une seule relation semble significative : les organismes autonomes remportent plus de prix que tous les autres types d'organisations publiques. La constance de ces résultats soutient le postulat selon lequel les candidatures retenues sont révélatrices de la qualité de l'innovation. Ceci est important parce que les juges qui sélectionnent les candidatures ne sont pas les mêmes que ceux qui déterminent qui remporte un prix. Selon nos résultats, cependant, les deux groupes d'évaluateurs sont plus impressionnés par les candidatures provenant d'organisations autonomes que par celles soumises par les autres organisations publiques.

Les candidatures ne sont que des indicateurs, possiblement les meilleurs compte tenu des données disponibles, mais il faut garder en tête quelques limitations⁴. Par exemple, les projets des finalistes figurant sur la liste des sélectionnés pourraient être considérés comme des cas de brillantes innovations, mais on ne peut en avoir la certitude. Les trois gagnants sont considérés comme étant supérieurs, mais il serait intéressant d'observer, année après année, en quoi consiste l'écart dans l'esprit du jury entre les vainqueurs et les autres finalistes. Par ailleurs, des projets très intéressants peuvent n'avoir pas fait l'objet de candidatures, et la qualité pourrait varier de manière considérable d'une année à l'autre. De plus, les membres du jury varient, comme c'est le cas des différentes préférences quant à l'équilibre à atteindre entre les provinces et le gouvernement fédéral, par exemple. De toute évidence, le personnel des sociétés d'État soumet rarement des candidatures à ce concours.

⁴ Encore une fois ici, les commentaires d'un de nos lecteurs critiques ont été d'un grand secours. Nous le remercions.

■ DISCUSSION ET CONCLUSION

Est-il possible de conclure sur la base de ces données que l'autonomie permet aux organisations publiques de mieux innover? Il semble que la relation entre l'autonomie et l'innovation ne constitue pas une simple corrélation positive et linéaire. Les organismes autonomes semblent avoir l'avantage en ce qui a trait à l'innovation : ils produisent une bonne part des innovations, au nombre desquelles plusieurs sont suffisamment impressionnantes pour être récompensées par un prix, beaucoup plus que dans le cas des autres organisations. Cependant, les sociétés d'État, qui jouissent d'une plus grande autonomie, ne parviennent pas à profiter de cette situation pour créer de meilleures ou de plus nombreuses innovations. De plus, les organismes centraux pourraient bien constituer le second groupe le plus innovateur, malgré la très grande proximité des politiques de l'appareil d'État. Est-ce en raison du nombre de réformes affectant l'administration publique au cours des dernières décennies (que certains organismes centraux peuvent se vanter d'avoir pilotées) ou plutôt parce que les réformes sur lesquelles ils travaillent ont un effet plus vaste et retiennent mieux l'attention?

Selon Considine et Lewis (2007), le rôle des structures est controversé : est-ce le réseau ou la position constitutionnelle qui compte le plus? La centralisation a fait partie des éléments étudiés par Damanpour (1991) et nos résultats confirment ceux de Damanpour (1991, p. 567) quant aux organisations prestataires de services qui se trouvent en association positive entre la spécialisation, la différenciation fonctionnelle et l'innovation, dès lors que l'on prend en compte les organismes autonomes. Les sociétés d'État sont étonnantes. Il faudrait peut-être une théorie plus sophistiquée pour approcher le lien entre autonomie et innovation de manière à expliquer ce qui se produit dans leur cas. Selon Bernier et Hafsi (2007), les sociétés d'État auraient dû être plus innovatrices, mais la relation avec l'État n'est pas représentée seulement par l'éloignement quasi physique entre l'État et l'organisation. Dans leur étude d'une de ces relations, Hafsi et Koenig (1988) ont suggéré la présence d'un cycle. Lorsqu'une organisation vient de voir le jour, elle est dominée par la logique et la vision de l'État. Elle reçoit également la plupart de ses ressources de l'État. Les principaux gestionnaires sont eux-mêmes d'anciens fonctionnaires, sensibles aux objectifs de l'État et ont parfois été des intervenants importants dans le développement de ces objectifs. Ils sont familiers avec la bureaucratie et sont respectés par la plupart des fonctionnaires avec lesquels ils sont en interaction. Les deux parties se comprennent et coopèrent sur la plupart des questions. C'est la phase de coopération, décrite également en tant que période au cours de laquelle la technologie de base d'une organisation se trouve encore dans ses années d'incubation.

Lorsque la technologie de base d'une organisation est en place, ses gestionnaires gardent les fonctionnaires à distance, de manière à les empêcher d'agir sur les normes rationnelles du noyau technologique de leur organisation (Thompson, 1967). Lorsque l'organisation grandit et que sa technologie de base progresse, la relation devient plus conflictuelle, les gestionnaires de l'organisation tentent de protéger leur technologie des interventions des hauts fonctionnaires. Avec le temps, comme le conflit prend de l'ampleur et coûte de plus en plus cher à toutes les parties, les hauts fonctionnaires tendent à s'en éloigner, octroyant ainsi plus d'autonomie à l'organisation. C'est un processus lent et progressif qui entraîne des confrontations. Celles-ci sont nombreuses, selon Hafsi et Koenig (1988), mais d'ampleur limitée, et montrent une croissance sur le plan de l'intensité et de la fréquence. Les confrontations sont toutes liées aux efforts des gestionnaires pour protéger leur noyau technologique et son bon fonctionnement. Dans la troisième phase, les intenses confrontations sont de

plus en plus coûteuses sur le plan politique et parfois institutionnel. Résultat, les fonctionnaires s'en éloignent et laissent l'organisation poursuivre une logique orientée vers le marché. Elle devient autonome *de facto*, en particulier lorsqu'il est possible de générer les ressources nécessaires aux activités régulières, ce que certaines sociétés d'État parviennent à accomplir.

La culture des entreprises pourrait également expliquer le nombre de candidatures soumises par les entreprises publiques. Comme c'est le cas du ministère des Affaires étrangères, les gestionnaires de ces entreprises ne se considèrent pas à priori comme des fonctionnaires.

Malgré toutes les précautions possibles dans l'interprétation de ces résultats, nous croyons que la relation qui a fait l'objet de nos tests est intéressante. Bien que l'innovation provienne de parties éloignées du cœur de l'appareil d'État, les innovateurs sont principalement des gestionnaires postés au milieu de l'échelle hiérarchique, comme le suggère Borins. Osborne et Brown (2005, p. 154) ont écrit que « la question de la capacité d'innover des organisations publiques n'a pas fait l'objet de recherches suffisantes ». Avec le présent article, nous espérons avoir aidé à suggérer une autre parcelle de l'explication. Le NMP proposait de remplacer les ministères par des organisations autonomes. La spécialisation des tâches est censée mener à des gains sur le plan de l'efficacité. Cela n'était peut-être pas une si bonne idée en général, mais pour ce qui est de l'innovation, les chantres du NMP avaient peut-être raison. Le mouvement vers l'autonomie des organisations a peut-être constitué un phénomène important. Ce processus était censé accroître l'efficacité, la gestion professionnelle, la proximité des services avec les citoyens et la capacité des ministres à se concentrer sur de plus importantes questions politiques et réduire les interventions politiques (Pollitt et autres, 2004, p. 3). Le mouvement vers l'autonomie des organisations a engendré de nouveaux problèmes de coordination (Bouckaert, Peters et Verhoest, 2010), mais semble avoir favorisé l'innovation.

■ BIBLIOGRAPHIE

- Albury, D. (2005). « Fostering Innovation in Public Services », *Public Money and Management*, vol. 25, n° 1, p. 51-56.
- Arnaboldi, M., G. Azzone et T. Palermo (2010). « Managerial Innovations in Central Government: Not Wrong, but Hard to Explain », *International Journal of Public Sector Management*, vol. 23, n° 1, p. 78-93.
- Bance, P. et L. Bernier (2011). *Contemporary Crisis and Renewal of Public Action: Towards the Emergence of a New Form of Regulation?*, Bruxelles, Peter Lang.
- Bartunek, J. M. et autres (2007). « Front and Backstages of the Diminished Routinization of Innovations: What Innovation Research Makes Public and Organizational Research Finds Behind the Scenes », *Strategic Entrepreneurship Journal*, vol. 1, n° 3-4, p. 295-314.
- Bernier, L. et S. Angers (2010). « Le NMP ou le nouveau management public », dans S. Paquin, L. Bernier et G. Lachapelle (dir.), *L'analyse des politiques publiques*, Montréal, Presses de l'Université de Montréal, p. 229-254.
- Bernier, L. et L. Farinas (2010). « Les entreprises publiques du gouvernement du Canada », dans R. Bernier (dir.), *L'espace canadien : mythes et réalités*, Québec, Presses de l'Université du Québec, p. 403-425.

- Bernier, L. et T. Hafsi (2007). « The Changing Nature of Public Entrepreneurship », *Public Administration Review*, vol. 67, n° 3, p. 488-503.
- Bernier, L., K. Brownsey et M. Howlett (dir.) (2005). *Executive Styles in Canada*, Toronto, University of Toronto Press.
- Borins, S. (dir.) (2008). *Innovations in Government*, Washington D.C., The Brookings Institution Press.
- Borins, S. (2001). *The Challenge of Innovating in Government*, Washington D.C., IBM Center for Business in Government.
- Borins, S. (2000). « Public Service Awards Programs: An Exploratory Analysis », *Canadian Public Administration*, vol. 43, n° 3, p. 321-342.
- Borins, S. (1998). *Innovating with Integrity: How Local Heroes Are Transforming American Government*, Washington D.C., Georgetown University Press.
- Borins, S. (1995). « Public Sector Innovation: The Implications of New Forms of Organization and Work », dans B. G. Peters et D. J. Savoie (dir.), *Governance in a Changing Environment*, Montréal, Mc-Gill-Queen's University Press, p. 260-287.
- Borins, S. et R. M. Walker (2012). *Many Are Called but Few Are Chosen: Modeling the Selection Process for the Innovations in American Government Awards*, Ash Center for Democratic Governance and Innovation, Harvard Kennedy School.
- Bouckaert, G., B. G. Peters et K. Verhoest (2010). *The Coordination of Public Sector Organizations*, London, Palgrave Macmillan.
- Boyne, G. A. et autres (2005). « Explaining the Adoption of Innovation: An Empirical Analysis of Public Management Reform », *Environment and Planning C: Government and Policy*, vol. 23, n° 3, p. 419-435.
- Considine, M. et J. M. Lewis (2007). « Innovation and Innovators Inside Government: From Institutions to Networks », *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, vol. 20, n° 4, p. 581-607.
- Crossan, M. M. et M. Apaydin (2010). « A Multi-Dimensional Framework of Organizational Innovation: A Systematic Review of the Literature », *Journal of Management Studies*, vol. 47, n° 6, p. 1154-1191.
- Currie, G. et autres (2008). « Entrepreneurial Leadership in the English Public Sector: Paradox or Possibility », *Public Administration*, vol. 86, n° 4, p. 987-1008.
- Damanpour, F. (1991). « Organizational Innovation: A Meta-Analysis of Effects of Determinants and Moderators », *The Academy of Management Journal*, vol. 34, n° 3, p. 555-590.
- Damanpour, F. et J. D. Wischnevsky (2006). « Research on Innovation in Organizations: Distinguishing Innovation-Generating from Innovation-Adopting Organizations », *Journal of Engineering and Technology Management*, vol. 23, n° 4, p. 269-291.
- Damanpour, F. et M. Schneider (2009). « Characteristics of Innovation and Innovation Adoption in Public Organizations: Assessing the Role of Managers », *Journal of Public Administration Research and Theory*, vol. 19, n° 3, p. 495-522.
- Denis, J-L et autres (2002). « Explaining Diffusion Patterns for Complex Health Care Innovations », *Health Care Management Review*, vol. 27, n° 3, p. 60-73.
- Dougherty, D. et D. D. Dunne (2011). « Organizing Ecologies of Complex Innovation », *Organization Science*, vol. 22, n° 5, p. 1214-1223.

- Dunleavy, P. et autres (2006). « New Public Management is Dead: Long Live Digital-Era Governance », *Journal of Public Administration Research and Theory*, vol. 16, n° 3, p. 467-494.
- Dunn, C. (2010). *The Handbook of Canadian Public Administration*, Toronto, Oxford University Press.
- Fernández, S. et L. R. Wise (2010). « An Exploration of Why Public Organizations “Ingest” Innovations », *Public Administration*, vol. 88, n° 4, p. 979-998.
- Galimberti, J. (2003). *Chronicling Public Sector Renewal in Canada: The IPAC Award for Innovative Management*, United Nations, Economic and Social Council, Economic and Social Commission for Western Asia, Beirut, 1-3 juillet.
- Glor, E. (2002). *Is Innovation a Question of Will or Circumstance? An Exploration of the Innovation Processes Through the Lens of the Blakeney Government in Saskatchewan*, 2^e éd., Ottawa, The Innovation Journal.
- Glor, E. (1998). « Public Sector Innovation in Canada », dans R. Hoffman et autres, *Public Administration, Canadian Materials*, 3^e éd., Toronto, Cactus Press, p. 300-340.
- Golden, O. (1990). « Innovation in Public Sector Human Services Programs: The Implication of Innovation by “Groping Along” », *Journal of Policy Analysis and Management*, vol. 9, n° 2, p. 219-248.
- Gow, J. I. (1994). *Learning from Others: Administrative Innovations Among Canadian Governments*, Toronto, Institut d'administration publique du Canada.
- Gow, J. I. (1992). « Diffusion of Administrative Innovations in Canadian Public Administrations », *Administration and Society*, vol. 23, n° 4, p. 430-454.
- Hafsi, T. et C. Koenig (1988). « The State-SOE Relationship: Some Patterns », *Journal of Management Studies*, vol. 25, n° 3, p. 235-249.
- Hartley, J. (2005). « Innovation in Governance and Public Services: Past and Present », *Public Money and Management*, vol. 25, n° 1, p. 27-34.
- Hartley, J. et J. Downe (2007). « The Shining Lights? Public Service Awards as an Approach to Service Improvement », *Public Administration*, vol. 85, n° 2, p. 329-353.
- Hellström, T. (2004). « Innovation as Social Action », *Organization*, vol. 11, n° 5, p. 631-649.
- Janssen, O., E. van de Vliert et M. West (2004). « The Bright and Dark Sides of Individual and Group Innovation: A Special Issue Introduction », *Journal of Organizational Behavior*, vol. 25, n° 2, p. 129-145.
- Kernaghan, K. et D. Siegel (1999). *Public Administration in Canada*, 4^e éd., Scarborough, Nelson.
- Kernaghan, K., B. Marson et S. Borins (2000). *The New Public Organization*, Toronto, Institut d'administration publique du Canada.
- Landau, J. (1993). « Organizational Change and Barriers to Innovation: A Case Study in the Italian Public Sector », *Human Relations*, vol. 46, n° 12, p. 1411-1429.
- Lekhi, R. (2007). *Public Service Innovation: A Research Report for the Work Foundation's Knowledge Economy Programme*, London, The Work Foundation.
- Metcalf, L. (1993). « Conviction Politics and Dynamic Conservatism: Mrs. Thatcher's Managerial Revolution », *International Political Science Review*, vol. 14, n° 4, p. 351-371.
- Miller, D. (1998). « Configurations Revisited », *Strategic Management Journal*, vol. 17, n° 7, p. 505-512.

- Mohamed, M. A. K. (2002). « Assessing Determinants of Departmental Innovation: An Explanatory Multi-Level Approach », *Personnal Review*, vol. 31, n° 5, p. 620-641.
- Moore, M. H. (2005). « Break-Through Innovations and Continuous Improvement: Two Different Models of Innovative Processes in the Public Sector », *Public Money and Management*, vol. 25, n° 1, p. 43-50.
- Nohria, N. et R. Gulati (1996). « Is Slack Good or Bad for Innovation? », *Academy of Management Journal*, vol. 39, n° 5, p. 1245-1264.
- Osborne, S. P. et L. Brown (2011). « Innovation, Public Policy and Public Services Delivery in the UK: The Word that Would Be King? », *Public Administration*, vol. 89, n° 4, p. 1335-1350.
- Osborne, S. P. et K. Brown (2005). *Managing Change and Innovation in Public Service Organization*, London, Routledge.
- Pollitt, C. et autres (2004). *Agencies: How Governments Do Things Through Semi-Autonomous Organizations*, London, Palgrave Macmillan.
- Rangarajan, N. (2008). « Evidence of Different Types of Creativity in Government: A Multimethod Assessment », *Public Performance and Management Review*, vol. 32, n° 1, p. 132-163.
- Richmond, D. et D. Siegel (dir.) (1994). *Agencies, Boards and Commissions*, Toronto, Institut d'administration publique du Canada.
- Riccucci, N. M. (1995). *Unsung Heroes: Federal Execucrats Making a Difference*, Washington D.C., Goergetown University Press.
- Roberts, A. (2010). « A Fragile State: Federal Public Administration in the 20th Century », dans C. Dunn, *The Handbook of Canadian Public Administration*, Toronto, Oxford University Press, p. 219-234.
- Savoie, D. J. (1999). *Governing from the Centre: The Concentration of Power in Canadian Politics*, Toronto, Toronto University Press.
- Skocpol, T. et K. Finegold (1982). « State Capacity and Economic Intervention in the Early New Deal », *Political Science Quarterly*, vol. 97, n° 2, p. 255-278.
- Swan, J. et H. Scarbrough (2005). « The Politics of Networked Innovation », *Human Relations*, vol. 58, n° 7, p. 913-43.
- Tardi, G. (2010). « Departments and Other Institutions of Government », dans C. Dunn, *The Handbook of Canadian Public Administration*, Toronto, Oxford University Press, p. 25-51.
- Thompson, J. D. (1967). *Organization in Action*, New York, Mc Graw Hill.
- Walker, R. M. (2012). *Internal and External Antecedents of Process Innovation: A Review and Extension*, Mimeo, 12 juin.
- Walker, R. M. (2007). « An Empirical Evaluation of Innovation Types and Organizational and Environmental Characteristics: Towards a Configuration Framework », *Journal of Public Administration Research and Theory*, vol. 18, n° 4, p. 591-615.
- Walker, R. M., F. Damanpour et C. A. Devece (2010). « Management Innovation and Organizational Performance: The Mediating Effect of Performance Management », *Journal of Public Administration, Research and Theory*, vol. 21, n° 2, p. 367-386.
- White, G. (2005). *Cabinets and First Ministers*, Vancouver, University of British Columbia Press.
- Zussman, D. (2010). « Alternative Service Delivery in Canada », dans C. Dunn, *The Handbook of Canadian Public Administration*, Toronto, Oxford University Press, p. 250-267.

L'INNOVATION AU SEIN DES ENTREPRISES ET DU GOUVERNEMENT : SE TOURNER VERS L'AVENIR

Par **Sandford Borins**¹, Professeur de gestion stratégique, Université de Toronto, Canada et Chercheur agrégé, Harvard Kennedy School, États-Unis
borins@utsc.utoronto.ca

Traduit de l'anglais

RÉSUMÉ Cet article traite des effets de la mise en œuvre des deux politiques les plus tentaculaires des cinq dernières années – la stimulation économique en réponse à la crise économique mondiale et l'austérité en vue de réduire les déficits gouvernementaux – sur l'innovation dans le secteur public. L'immédiateté que suppose la stimulation économique a limité la capacité des fonds de relance à soutenir l'innovation dans le secteur public. L'austérité a un effet mixte : une impulsion positive à trouver de nouveaux mécanismes de prestation de services, mais un impact négatif en raison d'une réduction de la marge de manœuvre utilisée pour soutenir l'innovation. Cet article présente également les résultats d'une étude sur les demandes déposées aux Innovations in American Government Awards 2010. Les résultats montrent une hausse pour des partenariats interorganisationnels, dont les partenariats de cofinancement, comparativement à il y a deux décennies.

ABSTRACT This paper discusses the impact on public sector innovation of the two most significant overarching policy developments in the last five years: economic stimulus in response to the global financial crisis, and austerity intended to reduce government deficits. The former's focus on immediacy limited the extent stimulus funds could support public sector innovation. Austerity had a mixed effect: a positive impetus to find new service delivery mechanism, but a negative impact due to the reduction of slack used to support innovation. The paper also presents results of a study of applications to the 2010 Innovations in American Government Awards that replicates the author's 1998 book *Innovating with Integrity*. The most significant difference observed is a much greater salience of interorganizational partnerships, including those involving shared funding, now than two decades ago.

Pour citer cet article :

Borins, S. (2013). « L'innovation au sein des entreprises et du gouvernement: se tourner vers l'avenir », *Télescope*, vol. 19, n° 2, p. 57-70,
www.telescope.enap.ca/Telescope/docs/Index/Vol_19_no_2/Telv19_no2_borins.pdf

¹ La recherche présentée dans cet article a été financée par le ASH Center for Democratic Governance and Innovation de la Harvard Kennedy School. Je tiens à remercier madame Kaylee Chretien pour l'aide à la recherche, les deux experts anonymes pour leurs commentaires et madame Beth Herst pour son travail de révision. Des versions antérieures de cet article ont été présentées à l'Australian National University et à la Roskilde University, au Danemark.

Désastres financiers, bulles immobilières qui éclatent, taux de chômage élevés qui persistent, crises de la dette, craintes liées au marché monétaire : nous vivons à une époque où les dilemmes macroéconomiques et leurs conséquences consomment tant les décideurs politiques et les gestionnaires financiers que les citoyens. Si le débat sur les causes et les responsables de la crise demeure amer et polarisé, les discussions mondiales sur les politiques macroéconomiques n'en ont pas été moins conflictuelles, divisant la population selon les courants idéologiques. La gauche a de façon générale milité pour de plus fortes dépenses gouvernementales, financées soit par un déficit soit par une augmentation de l'imposition des riches; la droite réplique avec des demandes de réductions d'impôts et de dépenses gouvernementales moindres.

Mais il existe une troisième solution, beaucoup moins litigieuse, qui est peut-être née de la crise, mais qui génère des effets qui lui survivront longtemps. Une solution appliquée à une échelle microéconomique, mais pouvant avoir des retombées sur une échelle macroéconomique. Une solution qui cherche à interpeller et à inspirer, plutôt qu'à seulement réagir. Cette solution est l'innovation. La gauche et la droite favorisent toutes deux la mise en œuvre d'idées qui augmenteront la productivité des compagnies et des agences gouvernementales et qui stimuleront la création de nouveaux produits et de nouvelles entreprises. Chaque pays espère qu'une partie importante des nouveaux produits et des nouvelles compagnies s'installeront sur son territoire. Chaque organisme, qu'il soit public ou privé, comprend la valeur de la réinvention pour motiver les employés et attirer les clients, surtout par des temps difficiles.

Bien que notre principale préoccupation soit le secteur public, nous devons nous demander si des leçons peuvent être tirées du succès connu par de grandes sociétés du secteur privé en matière de promotion de l'innovation. Nous traiterons également des incidences qu'a eues la mise en œuvre des deux politiques les plus tentaculaires des cinq dernières années sur l'innovation dans le secteur public, soit la stimulation économique en réponse à la crise économique mondiale et l'austérité en vue de réduire les déficits gouvernementaux. Finalement, nous présenterons des recherches antérieures sur l'innovation au sein du gouvernement et explorerons les effets de ces découvertes sur de futures innovations dans le secteur public.

■ L'INNOVATION DANS LE SECTEUR PRIVÉ

Dans le contexte du secteur privé, le concept large d'innovation développé par Schumpeter (2008) englobe l'introduction de nouveaux produits ou l'ajout de nouveaux attributs à des produits existants, les changements dans les processus de production, l'ouverture de nouveaux marchés et l'établissement de nouvelles structures organisationnelles. L'objectif de l'innovation est de maximiser la rentabilité de la firme innovante, alors que son incidence économique est, selon les mots de Schumpeter, « la destruction créatrice ». L'analyse de l'innovation au sein du secteur privé s'est par conséquent concentrée sur les compagnies ou les secteurs de l'économie qui innovent avec le plus de succès et où la destruction créatrice est la plus apparente. Peu importe l'époque étudiée, le degré d'innovation entre les différents secteurs est inégal. Aux États-Unis, par exemple, le secteur de l'automobile essaie de se mesurer aux fabricants les plus avant-gardistes au monde qui sont à l'étranger; le secteur bancaire tente toujours de rattraper les pertes causées par des innovations destructrices comme les swaps sur défaillance et les obligations structurées adossées à des emprunts; le secteur immobilier est toujours plombé par un parc important de biens invendus et invendables; le secteur de la santé se débat avec la limitation des coûts.

Le secteur des technologies de l'information, dans sa définition large, est généralement perçu comme étant le secteur le plus innovant de l'économie américaine. Il en est ainsi depuis plus de deux décennies, mais avec une intensité variable au fil du temps. Il y a un peu plus de dix ans, pendant la vague d'entreprises Internet naissantes, l'attention était majoritairement portée sur les jeunes entrepreneurs qui tentaient d'offrir leurs produits et services en ligne pour la première fois. Après l'éclatement de la bulle technologique, le secteur des technologies de l'information s'est consolidé et il est maintenant dominé par une poignée d'entreprises qui ont grandi rapidement et avantageusement : Apple dans la conception de produits électroniques, Amazon dans la vente au détail en ligne, IBM dans les services-conseils, Google dans la recherche et Facebook dans le réseautage social. Les chercheurs en innovation s'intéressent désormais à la façon dont ces entreprises soutiennent l'innovation. Il s'agit d'une question ironique, puisqu'il est généralement admis qu'il y a des entraves à l'innovation dans les grandes sociétés et que les innovations les plus importantes sont le fait de petites entreprises naissantes. Certaines grandes entreprises (Amazon, Google, Facebook) sont de jeunes pousses qui ont grandi. La vraie question est de savoir comment elles peuvent continuer à être novatrices.

Deux ouvrages d'intérêt général sur l'innovation publiés récemment et ayant attiré l'intérêt du public sont révélateurs de cette attention de plus en plus portée sur l'innovation au sein des grandes entreprises. *The Idea Factory: Bell Labs and the Great Age of American Innovation*, écrit par Jon Gertner en 2012, est l'histoire de Bell Laboratories, la division « recherche » de l'entreprise monopolistique de téléphonie américaine (du moins jusqu'à la moitié des années 1980), American Telephone and Telegraph. *Imagine: How Creativity Works* (2012) de Jonah Lehrer est un résumé de recherches universitaires sur la créativité individuelle et l'innovation organisationnelle, un livre qui s'adresse au grand public². En revanche, l'analyse universitaire de l'innovation la plus citée³ au sein du secteur privé est l'article publié par Kanter en 2000.

Gertner raconte l'histoire de Bell Laboratories depuis leur fondation dans les années 1920. Il souligne certaines inventions majeures qui ont vu le jour en leurs murs (le transistor, la théorie de l'information) et présente les inventeurs qui leur sont associés (John Bardeen, Walter Brattain et William Shockley, qui ont reçu le prix Nobel de physique en 1956 pour le transistor; Claude Shannon, universellement reconnu comme le père fondateur de la théorie de l'information). Dans la conclusion, Gertner tente d'expliquer le succès de Bell Laboratories. Il l'attribue à la disponibilité du financement pour les chercheurs, à la culture organisationnelle qui encourageait le partage interdisciplinaire d'idées (par exemple en répartissant les chercheurs de différentes disciplines dans les bureaux donnant sur un long corridor), à la volonté de soutenir la recherche à long terme sur une idée prometteuse et à la volonté d'appuyer la recherche fondamentale potentiellement perturbatrice et non seulement la recherche appliquée.

Lehrer a associé la recherche neurologique sur la créativité à la recherche comportementale sur des organismes novateurs. Par exemple, la recherche neurologique sur la créativité a montré l'importance de la rêverie, de la contemplation et de l'association libre. L'auteur

² Après publication, il a été découvert que dans l'analyse de la créativité de Lehrer, celui-ci attribuait à l'auteur-compositeur Bob Dylan plusieurs affirmations sur l'origine du classique *Like a Rolling Stone* qu'on ne retrouvait nulle part dans la littérature sur Bob Dylan recensée par Lehrer. Aucune allégation similaire, par contre, n'a été faite sur les parties du livre de Lehrer qui sont citées dans cet article.

³ Plus de 1207 citations dans Google Scholar (page consultée le 27 avril 2013).

souligne que 3M et Google fournissent des installations dans leurs campus – une appellation qui illustre bien leur culture – pour la contemplation et le jeu et qu'ils ont pour habitude d'offrir à leurs employés une journée par semaine (ce que Google appelle *Innovation Time Off*, ou congé pour l'innovation) pour qu'ils s'adonnent à leurs intérêts intellectuels personnels. Lehrer a aussi traité du design de l'espace de travail chez Pixar réalisé par Steve Jobs, espace conçu de façon à encourager les collaborations intellectuelles en plaçant de nombreux services communs – boîtes de courrier, cafétéria, voire salles de toilettes – dans un grand atrium central. Lehrer voulait également découvrir de quelle façon les concentrations d'employés spécialisés et de professionnels, par exemple dans la Silicon Valley, encouragent l'éclosion d'entreprises technologiques. Il a remarqué que l'environnement légal de la Californie favorise la mobilité des travailleurs, car les ententes de non-concurrence et de confidentialité n'y sont pas appliquées.

Une autre approche possible pour stimuler l'innovation utilisée dans le secteur privé est l'innovation ouverte. Il s'agit d'inviter des communautés externes à aider une compagnie à résoudre des problèmes. L'approche de l'innovation ouverte demande une volonté de la part des dirigeants à rendre publics des renseignements exclusifs afin d'augmenter substantiellement le nombre de personnes qui réfléchissent à un problème. L'innovation ouverte peut être mise en œuvre sur le site Web de la compagnie ou par un fournisseur de services d'innovation ouverte tel qu'InnoCentive. Les « têtes chercheuses », pour employer leur terminologie, offrent des récompenses pour la meilleure solution : un rapide survol d'InnoCentive montre que la plupart des récompenses tournent autour des 10 000 \$, mais sont à l'occasion aussi élevées que 50 000 \$ ou 100 000 \$. Les étudiants en créativité suivent un principe lequel les gens qui appliquent une perspective disciplinaire totalement nouvelle sur un problème peuvent avoir plus de succès que ceux qui le connaissent par cœur. L'innovation ouverte, qu'elle soit hébergée sur des sites Internet publics comme InnoCentive ou sur un réseau intranet, pourrait également être utilisée au sein de grandes entreprises où l'une des conséquences de leur taille est le fait que les employés ne peuvent pas connaître autrement le nombre de défis d'innovation avec lesquels l'entreprise doit composer.

■ L'INNOVATION DU SECTEUR PUBLIC DANS UN CONTEXTE DE DÉPENSES DE RELANCE ET D'AUSTÉRITÉ

L'innovation dans le secteur privé, qui est fortement axée sur la conception et la mise en marché de nouveaux produits, n'est que partiellement pertinente pour le secteur public. Le rôle du secteur public est principalement d'assurer la prestation de services publics. L'innovation dans ce secteur concerne la plupart du temps de nouvelles méthodes de prestation de ces mêmes services. À l'occasion, le secteur public lance de nouveaux programmes qui pourraient être considérés comme analogues aux nouveaux produits offerts par le secteur privé. Mais l'expérience d'entreprises privées qui ont bâti une culture encourageant l'innovation peut servir aux organismes publics qui tentent de faire de même.

La stimulation économique en réponse à la crise économique mondiale et l'austérité budgétaire pour réduire les dépenses gouvernementales sont deux politiques notables des cinq dernières années qui ont eu des effets mixtes sur l'innovation au sein du secteur public. L'objectif de la première politique était de dépenser rapidement, en particulier dans les secteurs où les ressources étaient limitées, notamment dans la construction. Les travaux prêts à démarrer sont devenus monnaie courante. L'innovation dans le secteur public, qu'elle concerne la manière dont les services publics doivent être offerts ou la création de

l'infrastructure sociale qui peut être employée d'une façon nouvelle, prend du temps. Par exemple, dans la politique de stimulation économique du gouvernement canadien (Plan d'action économique) figuraient des éléments tels que des subventions pour des rénovations domiciliaires, l'asphaltage d'une ligne de chemin de fer inutilisée pour la transformer en piste cyclable et le remplacement d'un établissement d'enseignement construit en 2004 par un autre établissement inauguré en 2011, celui-là en utilisant des technologies plus vertes. Les citoyens de la plupart des pays ont certainement vécu des expériences semblables. Ce serait un projet de recherche très intéressant que d'échantillonner les politiques de stimulation économique internationalement pour découvrir combien d'innovations, que ce soit à l'intérieur ou hors du secteur public, elles ont permis de réaliser. Mon impression est la suivante : « pas beaucoup », car l'urgence l'aura probablement emporté sur d'autres variables.

En dépit de la fin des politiques de dépenses de relance, la plupart des gouvernements se sont retrouvés aux prises avec des déficits importants en raison du coût continu des renflouements, en particulier des sociétés de services financiers, décidés pendant la crise financière, de l'intérêt sur la dette encourue par la stimulation économique et de la perte de revenus compte tenu du chômage persistant⁴. Ainsi, la priorité s'est déplacée vers les programmes d'austérité pour éliminer les déficits. Les agences de notation et les marchés des obligations ont tous deux augmenté la pression sur les États déjà aux prises avec de fortes dettes pour qu'ils éliminent leurs déficits. Il peut y avoir certains désaccords entre la gauche et la droite au sujet de la vitesse et de la nature des coupes à réaliser, mais celles-ci demeurent une priorité pour les deux camps.

Comment l'austérité affectera-t-elle l'innovation dans le secteur public? Cela dépendra probablement de l'idéologie politique du gouvernement, de la proximité de la date à laquelle les coupes entreront en vigueur et de l'ampleur des compressions à réaliser. Les gouvernements de droite ont fort probablement leur propre liste de programmes qu'ils souhaitent éliminer pour des raisons idéologiques, et les programmes d'austérité leur fournissent l'occasion de le faire. Les gouvernements de gauche auront une liste plus courte, et leur priorité sera de trouver des moyens moins coûteux pour continuer d'atteindre les buts pour lesquels les programmes existants ont été conçus. Si l'échéancier est court, comme dans le cas d'une politique de dépenses de relance, il y a peu de place pour les coupes novatrices; la priorité est de trouver les programmes que le gouvernement peut immédiatement éliminer. L'ampleur des coupes à effectuer fonctionnerait de manière inverse, dans le sens où une fois toutes les coupes « par décret » faites, les gouvernements commencent à envisager des solutions plus radicales.

Geoff Mulgan (2012), un ancien conseiller en matière d'innovation pour le gouvernement britannique et maintenant cadre supérieur de NESTA, une organisation dont l'objectif est de favoriser l'innovation, contrebalance les coupes budgétaires traditionnelles (cesser certaines activités, geler les salaires, offrir des indemnités pour les départs volontaires, congédier du personnel, arrêter le recrutement, retarder les dépenses d'investissement) par des innovations organisationnelles (réaliser des économies d'échelle dans les activités gouvernementales, réaliser des économies de diversification, restructurer les procédés de production, par

⁴ Dans certains cas, comme dans celui du programme TARP du gouvernement américain, une portion substantielle des fonds de renflouement accordés au secteur financier a été remboursée au gouvernement, mais seule une infime partie des fonds de renflouement accordés aux institutions financières de la zone euro sera effectivement récupérée.

exemple pour éliminer les coûts liés à la réparation d'erreurs en faisant bien les choses dès la première fois, décentraliser la responsabilité par la coproduction, les partenariats avec la société civile ou en faisant appel à des bénévoles, réduire les coûts en augmentant la transparence en matière de dépenses publiques). Bien entendu, les changements organisationnels dont traite Mulgan supposent d'utiliser l'innovation pour répondre à l'austérité. La question est de savoir si les responsables politiques préfèrent des coupes traditionnelles ou novatrices, et à quelle vitesse ils veulent que les coupes soient réalisées⁵. Les innovations organisationnelles proposées par Mulgan ne peuvent pas être exécutées instantanément, car elles impliquent des étapes telles que l'analyse et la reconfiguration des opérations et la négociation de partenariats externes.

■ UNE RECHERCHE BASÉE SUR UN PRIX RÉCOMPENSANT L'INNOVATION

Depuis plus de deux décennies, nous poursuivons une recherche en utilisant des dossiers de candidature à un prestigieux prix d'innovation en gestion publique, l'Innovations in American Government Awards Program de la Harvard Kennedy School (Borins, 1998 et 2006). Cette recherche fournit un angle privilégié pour étudier le processus de l'innovation dans le secteur public et pour anticiper de futures innovations. Ce programme de prix annuel est ouvert à tous les secteurs politiques et à tous les ordres de gouvernement et reçoit normalement 500 candidatures initiales, lesquelles sont évaluées sur la base des réponses apportées à un questionnaire court demandant une description du programme et des preuves de la façon dont il respecte les critères du prix, soit la nouveauté, l'efficacité, la portée et la transférabilité. Environ 150 demi-finalistes sont choisis par des juges experts qui les invitent à constituer un dossier complet dans lequel ils doivent détailler les origines, l'évolution, le budget, la structure organisationnelle, les résultats et la reconnaissance du programme. Les dossiers complets des demi-finalistes comptent une douzaine de pages. Le codage de ces documents exhaustifs a permis de brosser un portrait détaillé du processus d'innovation dans le secteur public. Une recherche précédente (Borins, 1998 et 2006) a porté sur 217 dossiers de demi-finalistes déposés entre 1990 et 1994.

Notre recherche actuelle porte sur un échantillon de 234 demandes initiales et sur chacun des 127 dossiers des demi-finalistes au programme de prix de 2010. Ainsi, les données recueillies peuvent être utilisées pour montrer comment l'innovation dans la gestion publique a changé et comment elle est demeurée constante pendant presque vingt ans. Le codage des 234 demandes initiales et des 127 dossiers des demi-finalistes a été réalisé, avec un ratio d'uniformité entre les codeurs de 90 %. Ce protocole de recherche peut paraître opportuniste, car un questionnaire conçu pour un seul usage (une compétition en vue de recevoir un prix) a été utilisé dans un autre but, celui d'étudier le processus d'innovation. En ayant recours à des juges experts et en procédant à une vérification des innovations qui se rendent à la ronde finale, le programme décourage l'exagération de la part des candidats, et de ce fait augmente la fiabilité de la recherche basée sur leurs dossiers de candidature⁶

⁵ Le gouvernement Harper, dans son budget 2012, a effectué les principales compressions (près de 7 %) dans les budgets discrétionnaires ministériels. Dans le budget, on supposait qu'une grande partie de l'épargne serait réalisée par des coupes dans les services administratifs et par l'utilisation des technologies de l'information (des coupes novatrices, selon la terminologie de Mulgan), mais dans la pratique, elles se concentrent plutôt dans les réductions de programmes.

⁶ Les critères et le processus de sélection des prix font en sorte que les innovations choisies comme demi-finalistes ont fort probablement réussi à fournir des avantages aux citoyens et à demeurer en activité. Les innovations anciennes ne peuvent pas être soumises, et il est peu probable que les programmes défaillants soient

(Borins, 1998, p. 17-18). Dans cette section, les résultats préliminaires de cette recherche sont présentés, résultats qui seront par la suite publiés dans un ouvrage (titre provisoire : *The Persistence of Innovation*) par Brookings Institute Press. Les questions utilisées pour décrire les résultats présentés dans les tableaux suivants sont fournies en note de bas de page. En utilisant les réponses codées, il est également possible d'isoler les facteurs exogènes influant sur l'innovation dans le secteur public et de faire des prévisions au sujet de ces facteurs et de la façon dont ils affecteront la nature et la portée de l'innovation dans le secteur public, comme nous le verrons plus loin.

TABLEAU 1 : LES CARACTÉRISTIQUES DES INNOVATIONS⁷

Caractéristique	Demandes initiales de 2010	Demandes des non-demi-finalistes de 2010	Demi-finalistes de 2010	Demi-finalistes de 1990 à 1994
Collaboration au sein du gouvernement	58 %	58 %	59 %	21 %
Collaboration externe	65 %	63 %	67 %	28 %
Technologie de l'information	36 %	35 %	37 %	28 %
Amélioration du processus	29 %	30 %	28 %	34 %
Habilitation du citoyen	16 %	22 %	14 %	26 %
Utilisation de bénévoles	13 %	16 %	10 %	7 %
Utilisation d'incitatifs économiques	10 %	7 %	13 %	8 %
Changements dans l'attitude du public	11 %	12 %	9 %	13 %
N	234	126	108	217

Source : Pour les demi-finalistes de 1990 à 1994, Borins (1998), tableau 2.1 (p. 20) et tableau 2.2 (p. 26).

Le tableau 1 montre les caractéristiques fondamentales des demandes initiales aux Innovations Awards de 2010, et les compare à l'échantillon des demi-finalistes de 1990 à 1994 utilisé dans *Innovating with Integrity* (Borins, 1998). Comme le codage permettait des caractéristiques multiples pour chaque innovation, les pourcentages totalisent plus de 100. Deux observations ressortent. L'incidence des caractéristiques pour les demi-finalistes de 2010 et les non-demi-finalistes est très semblable, une différence de 1 ou 2 % tout au plus la

soumis. Ainsi, cette méthodologie de recherche ne détectera pas les innovations non réussies. Étant donné la réticence normale à discuter des échecs, il est peu plausible que n'importe quelle méthodologie volontaire de recherche de ce type détecterait les innovations non réussies. Le journalisme d'enquête et les commissions d'enquête pourraient sans doute mieux atteindre cet objectif, mais ils fournissent des études de cas plutôt que des bases de données utilisables pour l'analyse quantitative.

⁷ Tableau 1 : Formulaire de demande initiale : « Résumez en deux phrases votre innovation. Cette description doit être précise et transmettre de façon succincte l'essence de votre innovation. » Dossier de candidature des demi-finalistes : « Décrivez votre innovation. Quel problème votre innovation vient-elle résoudre? De quelle façon exactement votre programme ou votre politique sont-ils novateurs? De quelle façon votre innovation a-t-elle changé les anciennes façons de faire? »

plupart du temps. En comparant les demandes de 2010 à celles de 1990 à 1994, on note une incidence nettement plus élevée de nos jours au chapitre de la collaboration interorganisationnelle, soit à l'intérieur du gouvernement (58 %) ou entre le gouvernement et la société civile (65 %); cette collaboration était respectivement de 20 et de 29 % il y a deux décennies. Par collaboration interorganisationnelle à l'intérieur du gouvernement, nous désignons la collaboration entre des organismes d'un même ordre de gouvernement ou entre des organismes de différents ordres gouvernementaux. Par collaboration interorganisationnelle avec la société civile, nous faisons référence à la collaboration entre les organismes gouvernementaux et le secteur privé ou le secteur sans but lucratif. Pour les autres caractéristiques, les écarts entre les demandeurs de 2010 et ceux de 1990 à 1994 ne dépassent pas 10 %.

La collaboration interorganisationnelle est devenue une matière importante de la recherche dans l'administration publique, qui embrasse à la fois les études sur la collaboration au sein du secteur public (Bardach, 1998 et 2008) et celles sur la collaboration entre le secteur public et la société civile (Donahue et Zeckhauser, 2011; Goldsmith et Eggers, 2004). Dans le contexte de l'innovation, cela signifie que des gestionnaires publics novateurs sont maintenant plus fréquemment impliqués dans l'élaboration de solutions à des problèmes difficiles, voire épineux, qui dépassent les frontières organisationnelles; il y a vingt ans, ils lançaient plus fréquemment des initiatives pour améliorer l'efficacité ou l'efficience de leur propre organisme. Le fait que l'incidence de la collaboration soit sensiblement la même pour les demi-finalistes et les non-demi-finalistes signifie que les juges ne favorisaient pas ceux qui optaient pour la collaboration.

D'autres caractéristiques observées presque aussi fréquemment chez les demandeurs de 2010 et ceux du début des années 1990 étaient l'amélioration de processus, l'utilisation des technologies de l'information et l'habilitation des citoyens. Les retombées futures de toutes ces caractéristiques devraient changer la nature de l'innovation au sein du gouvernement à l'avenir. Les technologies de l'information évolueront rapidement et les nouvelles technologies telles que l'infonuagique et la connexion à Internet de toute sorte de machines, de dispositifs et d'appareils (« Internet des choses ») sont susceptibles de trouver des usages dans le secteur public. Nous pouvons espérer voir une certaine utilisation de l'innovation ouverte dans le secteur public. Le gouvernement des États-Unis a pris l'initiative sur son site Web qui montre qu'environ 300 concours sont actuellement ouverts⁸. Dans un autre type d'innovation ouverte, le gouvernement ne demande pas de solutions spécifiques, mais rend plutôt ses bases de données disponibles aux citoyens et aux développeurs Web qui créeront de nouvelles applications. Cette façon de faire a été mise en œuvre pour la première fois par le district de Columbia (ce qui lui a valu un prix Innovation in American Government en 2009), et fut rapidement adoptée par le gouvernement fédéral. Les sites de réseautage social sont maintenant devenus un lieu important pour les initiatives d'habilitation du citoyen lancées par le gouvernement, les partis politiques ou les lobbys de la société civile.

L'amélioration du processus est un thème commun à beaucoup d'innovations. Plusieurs éléments peuvent intervenir dans une initiative d'amélioration de processus, y compris la

⁸ Le site est accessible à l'adresse suivante : www.challenge.gov. Ces concours sont d'importance variable. Les plus petits concernent la création de véhicules de communication tels que des sites Web ou des campagnes de marketing social. Ceux-ci pourraient être considérés comme analogues à l'externalisation, sauf que plutôt que d'accorder le contrat à la proposition gagnante, le gouvernement demande à tous les soumissionnaires de réaliser le projet, puis choisit le meilleur. Quoi qu'il en soit, le nombre d'activités sur le site indique que cette approche a un potentiel considérable (De Souza, 2012).

cueillette et l'analyse des données produites à l'interne et liées au processus de prestation de services, la mise en œuvre de certaines idées de restructuration présentées par Mulgan et l'application de découvertes récentes issues de la psychologie appliquée (comme l'utilisation de l'option d'exclusion plutôt que d'inclusion en matière d'exemples de comportements publics moraux). L'analyse des données comme méthode pour améliorer le rendement est née dans la Ville de New York, d'abord dans le domaine du maintien de l'ordre, mais a été reprise par beaucoup d'autres gouvernements. L'Office of Policy and Strategic Planning de la Ville de New York est maintenant un chef de file dans l'analyse de métadonnées sur l'amélioration de la prestation de services et l'efficacité de la normalisation (Feuer, 2013; Lohr, 2013). Les cabinets-conseils considèrent le secteur public comme un marché où ils ont la possibilité de mettre en pratique leurs capacités à analyser des métadonnées, comme IBM le fait dans la planification d'urgence (inondations, éboulements) à Rio de Janeiro (Singer, 2012). Ces suggestions au sujet de la prochaine vague d'innovation dans le secteur public ne sont pas exhaustives, mais elles illustrent le fait que l'innovation dans le secteur public concerne souvent la mise en œuvre de nouvelles méthodologies et idées utilisées par le privé.

TABLEAU 2 : LES AUTEURS DE L'INNOVATION⁹

	Demi-finalistes de 2010	Demi-finalistes de 1990 à 1994
Politicien	34 %	18 %
Directeur d'agence	44 %	39 %
Cadre intermédiaire	40 %	s. o.
Personnel de première ligne	22 %	s. o.
Cadre intermédiaire et/ou personnel de première ligne	46 %	48 %
Client ou partenaire de programme	27 %	2 %
Groupe d'intérêt	11 %	13 %
N	127	217

Source : Pour les demi-finalistes de 1990 à 1994, Borins (1998), tableau 3.1 (p. 39).

La référence aux « héros locaux » dans le sous-titre de l'ouvrage *Innovating with Integrity: How Local Heroes are Transforming American Government* est liée à l'un des résultats principaux de du livre, à savoir que le personnel de première ligne et les cadres intermédiaires étaient fréquemment les auteurs des innovations. Cette conclusion est surprenante en raison de la nature traditionnellement descendante et politiquement allergique au risque de la gestion publique. En effet, l'esprit d'initiative de la part des fonctionnaires de première ligne et des cadres intermédiaires est devenu partie intégrante du débat sur la nouvelle gestion publique qui faisait rage lors de l'écriture d'*Innovating with Integrity*. Les critiques de la nouvelle gestion publique (DeLeon et Denhardt, 2000; Terry, 1998) considéraient les fonctionnaires ayant l'esprit entrepreneurial comme étant des électrons libres, des briseurs de règles s'adonnant à des jeux de pouvoir et se faisant de la publicité. À l'inverse, les partisans de la

⁹ Tableau 2 : « Quels individus ou groupes d'individus sont considérés comme étant les auteurs premiers de votre programme? »

nouvelle gestion publique (Barzelay, 1992; Gore, 1993; Moore, 1995) ont présenté des exemples de fonctionnaires apportant des apports valables et ont argué que le fait de se libérer des contraintes internes aurait comme résultat positif de stimuler l'esprit d'entreprise.

Le tableau 2 illustre le schéma des réponses des demi-finalistes à la question portant sur les auteurs. La conclusion étonnante d'*Innovating with Integrity* reste applicable aux demi-finalistes de 2010, où 46 % des innovations ont été lancées par les cadres intermédiaires ou du personnel de première ligne. Un pourcentage presque identique à celui des demi-finalistes de 1990 à 1994 (48 %).

Les demi-finalistes de 2010, cependant, indiquent aussi un nombre légèrement plus élevé d'initiatives lancées par des politiciens et des directeurs d'agence et un nombre beaucoup plus élevé de clients ou de partenaires de programme que les demi-finalistes de 1990-1994. Il en est probablement ainsi en raison du niveau beaucoup plus élevé de collaboration interorganisationnelle montré par les demi-finalistes de 2010. La mention fréquente des clients ou des partenaires d'un programme en tant qu'auteurs de l'innovation est une preuve de cette tendance. En outre, dans des rapports verticaux traditionnels d'autorité, il est difficile pour le personnel de première ligne ou les cadres intermédiaires d'introduire des innovations collaboratives; la collaboration exige habituellement de la part des directeurs d'agence ou des politiciens qu'ils négocient des ententes interorganisationnelles informelles ou des protocoles officiels écrits qui régissent la collaboration entre les organisations.

TABLEAU 3 : LES CONDITIONS MENANT À L'INNOVATION¹⁰

	Demi-finalistes de 2010	Demi-finalistes de 1990 à 1994
Influence politique (mesures législatives ou lobbyisme)	41 %	19 %
Crise, actuelle ou anticipée	14 %	30 %
Problème à régler	74 %	49 %
Occasion	20 %	33 %
N	127	217

Source : Pour les demi-finalistes de 1990 à 1994, Borins (1998), tableau 3.2 (p. 41).

Le tableau 3 montre les principales conditions qui mènent à l'innovation dans le secteur public. Ainsi, les innovations sont plus fréquemment des tentatives pour résoudre des problèmes que des réponses à une crise. Ceci contredit l'opinion cynique qu'on se fait du secteur public, ancrée dans la théorie du choix public, selon laquelle les ministères ou les agences, parce qu'ils sont souvent des monopoles, feraient fi des problèmes jusqu'à ce qu'ils se soldent en échecs de performance dramatiques ayant de grandes répercussions (Borins, 1998). Les innovations surviennent de la résolution de problèmes proactive des fonctionnaires ou des politiciens. Un deuxième constat intéressant est que beaucoup d'innovations sont le résultat d'occasions favorables. En plus de nouvelles technologies, ces occasions favorables font parfois émerger de nouvelles sources de revenus. Un avantage inattendu mentionné dans plusieurs dossiers de candidature à l'Innovations in American Government

¹⁰ Tableau 3 : « De quelle façon l'initiative représentant votre idée novatrice a-elle été créée et lancée? »

Awards Program était le Tobacco Master Settlement Agreement de 1998 qui a obligé les fabricants de produits du tabac à payer aux gouvernements étatiques des milliards de dollars pour compenser les coûts des soins en santé engendrés par le tabagisme.

Pour l'avenir, nous voudrions prévoir comment ces conditions évolueront et quelles sortes d'innovations il en résultera. Les problèmes majeurs auxquels le gouvernement doit faire face ne manquent pas : changements démographiques et vieillissement de la population, disponibilité réduite des ressources non renouvelables, changement climatique. Les innovations tireront également profit de nouvelles possibilités, en particulier celles créées par les nouvelles technologies et les avantages fiscaux inattendus.

Les questionnaires sur l'innovation portaient également sur les obstacles rencontrés lors de la mise en œuvre d'une innovation. Les trois principaux obstacles rapportés, dans des fréquences relativement semblables pour les demi-finalistes de 2010 et ceux de 1990 à 1994, étaient la résistance bureaucratique, les problèmes logistiques et le besoin de ressources financières, chacun constituant environ 20 % de tous les obstacles cités (Borins, 1998, p. 66-71). Des problèmes logistiques ont souvent pu être résolus avec des solutions de rechange et une gestion créative des ressources. La réponse à la résistance bureaucratique a demandé la mise en œuvre de tactiques de changements organisationnels tels que la consultation, la cooptation, la compensation et la formation. Trouver des ressources financières était l'écueil le plus difficile à surmonter. Les solutions visaient à diversifier les sources de financement, par exemple en trouvant du financement de programmes dans les secteurs privé ou sans but lucratif, en se contentant de ce qui était disponible et en persistant dans la recherche de fonds (Borins, 1998, p. 71-79).

Le tableau 4 fait état de l'étendue de la diversité des sources de financement (de même que des mesures de l'étendue de la collaboration interorganisationnelle) pour les demi-finalistes de 2010. Il compare l'ordre de gouvernement de l'agence faisant la demande aux ordres de gouvernement et aux organismes non gouvernementaux cités comme ayant contribué à son financement. Environ 10 % des demandes ont été faites pour des programmes du gouvernement fédéral, 40 % pour des programmes de gouvernements étatiques et 50 % pour des programmes de gouvernements municipaux. Tandis que 10 % des demi-finalistes étaient des programmes du gouvernement fédéral, celui-ci a été enregistré comme source de financement dans 45 % des dossiers; les gouvernements étatiques et municipaux ont tous deux été enregistrés comme source de financement dans 47 % des demandes. Comme 52 % des demi-finalistes étaient issus de gouvernements municipaux, cela signifie que 5 % des programmes de gouvernements municipaux ont reçu leur financement entièrement de sources autres que du gouvernement municipal. En outre, 24 % des demi-finalistes ont reçu des fonds du secteur privé et 17 % d'organismes sans but lucratif, surtout de fondations. En tout, 13 % ont reçu leur financement à partir des frais d'utilisation. La somme des pourcentages dans cette colonne est de 193 %, indiquant que la demande moyenne a reçu du financement de deux sources. La dernière colonne montre également le pourcentage moyen du budget des demi-finalistes fourni par chaque source de financement. Ces moyennes varient de 27 % pour les organismes sans but lucratif à 64 % pour les gouvernements municipaux. Ainsi, les diverses sources de financement n'allouent pas de montants symboliques, mais accordent plutôt un financement important aux demi-finalistes.

TABLEAU 4 : LES SOURCES DE FINANCEMENT POUR LES DEMI-FINALISTES DE 2010¹¹

Source de financement	Ordre de gouvernement posant sa candidature	Candidatures recevant du financement	Pourcentage moyen du budget fourni par une source
Gouvernement fédéral	9 %	45 %	56 % (48)
Gouvernement étatique	39 %	47 %	54 % (50)
Gouvernement municipal	52 %	47 %	64 % (50)
Secteur privé		24 %	41 % (25)
Sans but lucratif		17 %	27 % (12)
Frais d'utilisation		13 %	51 % (13)
N	127	127	

Note : Les nombres entre parenthèses dans la dernière colonne indiquent le nombre d'observations utilisées pour calculer le pourcentage moyen du budget fourni par chaque source de financement.

TABLEAU 5 : LES LACUNES IMPORTANTES SUBSISTANTES DE L'INNOVATION¹²

	Demi-finalistes de 2010	Demi-finalistes de 1990 à 1994
A besoin d'être peaufiné	41 %	29 %
A besoin de financement	33 %	39 %
Ne s'est pas diffusé comme escompté	20 %	12 %
A de la difficulté à entretenir la collaboration	5 %	5 %
N	127	217

Source : Pour les demi-finalistes de 1990 à 1994, Borins (1998), tableau 4.5 (p. 83).

Les innovateurs américains ont été interrogés sur les lacunes persistantes de leur programme. Le tableau 5 présente leurs réponses. Le besoin de peaufinage peut être vu comme un problème logistique continu, et le manque de ressources demeure un fardeau pour un grand nombre d'innovateurs. Cette conclusion nous ramène à un point clé concernant l'innovation, à savoir qu'elle exige des ressources financières. Ce fait a été clairement démontré par des chefs de file de l'innovation du secteur privé, par exemple Bell Laboratories qui fournit des ressources internes de façon stable à ses chercheurs, et des compagnies comme 3M et Google qui donnent au personnel de recherche, de développement et d'ingénierie un jour par semaine pour poursuivre leurs propres activités intellectuelles. En revanche, l'innovation dans les entreprises naissantes de Silicon Valley est financée par des spécialistes du capital de risque. L'innovation dans le secteur public a également besoin de financement. Il peut parfois provenir des recettes fiscales normales, et parfois, de sources de financement inattendues comme le Tobacco Master Settlement Agreement. Dans d'autres cas, les ressources pour soutenir l'innovation ont été prises à même des surplus amassés par des gestionnaires fûtés du secteur public. Les coupes budgétaires traditionnelles, dans

¹¹ Tableau 4 : « Quel est le budget de fonctionnement actuel de votre programme? Quelles sont les sources de financement de votre programme (p. ex. fonds municipaux, étatiques, fédéraux, privés)? Quel pourcentage des revenus annuels chaque source représente-t-elle? »

¹² Tableau 5 : « Qu'est-ce qui, selon vous, constitue la lacune persistante de votre programme? »

un premier temps, éliminent habituellement les ressources excédentaires. Les surplus cachés qui pourraient être employés pour soutenir la recherche sont rendus à l'agence de contrôle des dépenses. Quand tout le personnel disponible doit travailler plus fort, par exemple en raison du non-remplacement de travailleurs, toute initiative du même type que l'*Innovation Time Off* de Google disparaît.

■ CONCLUSION

Cet article a présenté un portrait de l'innovation dans la gestion publique¹³. Ce portrait s'est montré constant aux États-Unis pendant plus de deux décennies pour plusieurs des variables du processus, telles que l'auteur de l'innovation, les conditions menant à l'innovation, ses obstacles et la façon dont ils ont été surmontés, et les lacunes subsistantes de l'innovation. Les données indiquent également une évolution, en particulier en ce qui concerne la plus grande prépondérance de la collaboration au sein du gouvernement et entre le public et les secteurs privé ou sans but lucratif.

Du point de vue de la prévision des tendances de l'innovation dans le secteur public, deux variables principales sont à considérer : les problèmes anticipés auxquels le secteur public doit répondre et l'évolution dans les caractéristiques définissant l'innovation, soit le matériel mis à la disposition des innovateurs.

Tandis que les dossiers de candidature pour des prix d'innovation nous permettent d'élaborer des portraits de programmes novateurs, ils n'éclairent pas beaucoup sur les ministères et les agences qui ne soumettent pas de demandes. Nous voudrions voir l'esprit d'innovation envahir le gouvernement jusqu'au plus haut niveau possible. Cela supposerait d'encourager le type d'innovations présentées ici. Ainsi, si la collaboration interorganisationnelle est présente dans un pourcentage aussi élevé dans les dossiers de candidature, il importe que les règles et les pratiques au sein du gouvernement l'encouragent. Si l'ouverture aux individus et aux groupes à l'extérieur du gouvernement peut contribuer à résoudre des problèmes, alors les règles et les pratiques du secteur public devraient favoriser l'innovation ouverte version secteur public. L'importance de la lutte que beaucoup d'innovateurs mènent pour trouver des ressources suggère que l'innovation dans le secteur public pourrait être augmentée par la création de capital de risque analogue à celui du secteur privé.

La tendance répandue à l'austérité aura des conséquences importantes sur l'innovation dans le secteur public. D'une part, elle met de la pression sur le gouvernement pour qu'il restructure ses services de manière créative. D'une autre part, elle peut amputer les ressources nécessaires pour soutenir les innovations qui rendraient ces restructurations possibles. Les agences centrales gérant les programmes d'austérité devront relever le défi de combiner la pression de restructurer en fournissant à tout le moins quelques ressources additionnelles pour faciliter le processus de restructuration.

En période de crise, il est facile de croire que l'innovation est un luxe, qu'elle est inappropriée, voire non pertinente, aux tâches quotidiennes d'éteindre des feux et de repousser des désastres imminents. Il n'en est rien. L'innovation au sein du gouvernement, en particulier dans ces « périodes intéressantes », peut être un défi, mais également une nécessité. La question ne doit pas être *si* on peut y arriver, mais de quelle façon.

¹³ Il a été délibérément choisi de ne pas employer le terme « modèle », parce qu'il a une connotation théorique et il n'a pas encore été testé empiriquement. Dans cette recherche, le portrait est inductif, dérivé des données. Une dénomination plus appropriée serait l'idéal type de Weber.

■ BIBLIOGRAPHIE

- Bardach, E. (2008). « Development Processes: A Conceptual Exploration », dans S. Borins (dir.), *Innovations in Government: Research, Recognition, and Replication*, Washington, Brookings, p. 113-137.
- Bardach, E. (1998). *Getting Agencies to Work Together: The Practice and Theory of Managerial Craftsmanship*, Washington, Brookings.
- Barzelay, M. (1992). *Breaking Through Bureaucracy: A New Vision for Managing in Government*, Berkeley, University of California.
- Borins, S. (2006). *The Challenge of Innovating in Government*, IBM Center for the Business of Government, www.businessofgovernment.org/sites/default/files/BorinsInnovatingInGov.pdf (page consultée en mai 2013).
- Borins, S. (1998). *Innovating with Integrity: How Local Heroes are Transforming American Government*, Washington, Georgetown.
- Borins, S. (1988). « Public Choice: “Yes Minister” Made it Popular, but Does Winning a Nobel Prize Make it True? », *Canadian Public Administration*, vol. 31, n° 1, p. 12-26.
- DeLeon, L. et R. Denhardt (2000). « The Political Theory of Reinvention », *Public Administration Review*, vol. 60, n° 2, p. 89-97.
- De Souza, K. (2012). *Challenge.gov: Using Competitions and Awards to Spur Innovation*, IBM Center for the Business of Government, www.businessofgovernment.org/sites/default/files/Challenge.gov.pdf (page consultée en juin 2013).
- Donahue, J. D. et R. Zeckhauser (2011). *Collaborative Governance: Private Roles for Public Goals in Turbulent Times*. Princeton, Princeton University Press.
- Feuer, A. (2013). « The Mayor’s Geek Squad », *The New York Times*, 23 mars.
- Gertner, J. (2012). *The Idea Factory: Bell Labs and the Great Age of American Innovation*, New York, Penguin.
- Goldsmith, S. et W. Eggers (2004). *Governing by Network: The New Shape of the Public Sector*, Washington, Brookings Institution Press.
- Gore, A. (1993). *Creating a Government that Works Better and Costs Less: Report of the National Performance Review*, New York, Times Books.
- Kanter, R. (2000). « When a Thousand Flowers Bloom », dans R. Swedberg, *Entrepreneurship: The Social Science View*, Oxford, Oxford University Press, p. 167-210.
- Lehrer, J. (2012). *Imagine: How Creativity Works*, New York, Penguin.
- Lohr, S. (2013). « SimCity, for Real: Measuring an Untidy Metropolis », *The New York Times*, 23 février.
- Moore, M. (1995). *Creating Public Value: Strategic Management in Government*, Cambridge, Harvard University Press.
- Mulgan, G. (2012). *Austerity and Innovation*, Présentation, Toronto, 2 mai.
- Singer, N. (2012). « Mission Control, Built for Cities », *The New York Times*, 3 mars.
- Schumpeter, J. (2008). *Capitalism, Socialism, and Democracy*, 3^e éd. New York, Harper Modern Classics [1^{re} éd. 1943].
- Terry, L. (1998). « Administrative Leadership: Neo-Managerialism, and the Public Management Movement », *Public Administration Review*, vol. 58, n° 3, p. 194-200.

RÉCEPTIVITÉ ET CONTRAINTES DE L'INNOVATION DANS L'ADMINISTRATION PUBLIQUE

Par **Denis Harrisson**, Professeur titulaire, Département d'organisation et ressources humaines, École des sciences de la gestion, Université du Québec à Montréal
harrisson.denis@uqam.ca

RÉSUMÉ Les administrations publiques font face à des contraintes économiques et politiques et à l'obligation de maintenir des services de qualité. Elles doivent créer des approches innovantes qui transforment les règles et les normes qui orientent l'action et les activités des acteurs. L'innovation n'est pas qu'un résultat, c'est avant tout un processus qui met en scène une diversité d'acteurs. Leurs connaissances, leur créativité et leur participation sont au cœur des processus d'innovation et ils doivent faire converger des valeurs et des objectifs vus parfois comme opposés vers la performance et la productivité. Cette analyse repose sur deux recherches menées sur l'innovation dans l'administration publique au cours des dix dernières années, elle montre que le processus d'innovation n'est pas fixe, il se moule aux évolutions du contexte.

ABSTRACT Public administrations are confronted with economic and political constraints as well as the need to maintain quality services. They must create innovative approaches that transform the rules and standards guiding the action and activities of stakeholders. Innovation is not simply a result – it is above all a process that brings a range of actors into play. The knowledge, creativity and participation of these actors are all central to the innovation process. Values as well as performance and productivity goals must converge, even though they are sometimes seen as being opposed. This analysis is based on two research projects conducted in the area of public administration innovation during the last ten years. It shows that the innovation process is not rigid or fixed but instead moulds itself to the changing context.

Pour citer cet article : Harrisson, D. (2013). « Réceptivité et contraintes de l'innovation dans l'administration publique », *Télescope*, vol. 19, n° 2, p. 71-86,
www.telescope.enap.ca/Telescope/docs/Index/Vol_19_no_2/Telv19_no2_harrison.pdf

Dans une récente recherche portant sur l'innovation dans le secteur de l'administration publique, il était demandé aux sujets de nous révéler les innovations récentes observées dans leur milieu de travail. Ces derniers nous répondaient invariablement en nous retournant la question : « Qu'entendez-vous exactement par innovation? » En donnant une définition bien précise de l'innovation, nous risquons de négliger des dimensions que le répondant ignorera en voulant demeurer très près de notre conception. À l'inverse, si nous sommes vagues et que nous laissons le répondant choisir lui-même ses réponses sans autre structure, le spectre des innovations devient alors très large. C'est là le signe d'une imprécision conceptuelle. En effet, l'innovation est devenue un terme dépeignant une modalité d'action incontournable dans les organisations. Plusieurs rapports en soulignent l'importance pour la survie et la croissance des organisations tant dans la fabrication de biens que dans la prestation de services des secteurs privé et public. Mais qu'est-ce que l'innovation? En quoi se distingue-t-elle des autres modalités d'action devant conduire à des transformations structurelles des organisations telles que la gestion du changement, la modernisation, les réformes? Dans cet article, nous montrons que l'innovation est un processus de changement qui s'inscrit dans l'intentionnalité des acteurs de différents niveaux hiérarchiques. Déjà au XIX^e siècle, l'innovation était une pratique courante. C'est son ampleur et son usage comme modalité d'action prédominante de transformation sociale, économique et organisationnelle qui caractérise le mieux l'innovation contemporaine. L'économiste autrichien Joseph Schumpeter a fait de l'innovation une composante essentielle du processus évolutif du capitalisme en détruisant les formes anciennes du cadre institutionnel pour en proposer de nouvelles, ce qu'il appelait la « destruction créatrice » (Schumpeter, 1983).

Dans l'organisation, l'innovation s'énonce comme un processus de transformation des règles et des normes qui orientent l'action et les activités des acteurs. Pour innover, ceux-ci forment un réseau qui révèle des modes de coopération et de coordination leur permettant de se défier, de s'opposer et de s'accorder afin de partager des connaissances, des idées et des ressources, puis de créer de nouvelles normes, de nouvelles règles et de nouvelles relations. Ce réseau subit une double influence. D'une part, le cadre des relations entre les membres du réseau prend sa source dans les institutions existantes dont les acteurs retirent les significations et les valeurs qui permettent de mobiliser les personnes et les ressources nécessaires pour innover (Lawrence et Suddaby, 2006; Scott, 2001; Selznick, 1996). D'autre part, le réseau est fondé sur des conventions locales. Sous la forme de pratiques de normalisation, les modes de coopération et de coordination consentent aux acteurs l'atteinte d'un objectif sans dispersion de leurs efforts (Favereau, 1994; Gazley et Brudney, 2007). Les études sur les réseaux d'innovation traitent de la question soit en privilégiant des approches *macro* propres aux contraintes institutionnelles (Freeman, 1991; Lawrence et Suddaby, 2006; Lundvall, 1992), soit en favorisant des approches *micro* qui portent sur les connaissances des membres des réseaux d'innovation et sur leur habileté à convaincre et à persuader les autres, voire à trouver des compromis, afin de faire triompher leurs idées (Battilana, Laca et Boxenbaum, 2009; Callon, 1992; Harrisson, Chaari et Comeau-Vallée, 2012; Mumford et autres, 2002; Van de Ven et Angle, 2001).

Dans cet article, il sera question de l'innovation dans l'administration publique en tenant compte des ressources disponibles, des règles et des contraintes institutionnelles. L'innovation étant réalisée sur plusieurs plans, nous prenons l'exemple des innovations du travail uniquement. Nous analysons ensuite le processus d'innovation sous l'angle particulier des tensions entre le maintien et le respect du cadre institutionnel et de la dynamique organisationnelle qui se crée et qui autorise les avancées en matière d'innovation. Cette analyse s'appuie sur des recherches récentes menées sur l'innovation du travail dans

l'administration publique : d'abord une recherche sur les processus de changement dans les fonctions publiques (Harrisson, Laplante et Bellemare, 2006), puis une seconde recherche sur les innovations du travail dans la fonction publique (Harrisson, Maltais et Rinfret, 2013), dont nous proposons une analyse inédite des résultats de recherche.

Notre démarche théorique découle de l'approche néo-institutionnelle qui consent à traiter l'innovation comme un fragile équilibre entre les conventions acceptées que peu d'acteurs ne veulent voir détruire et celles qui seront rejetées après que l'on se sera entendu. L'approche néo-institutionnelle intègre au cadre institutionnel classique formé des règles et des normes, les niveaux de cognition dont se servent les acteurs afin d'interpréter et d'ajuster leurs attentes en fonction de celles des autres. Cette approche permet de contextualiser les réformes de l'administration publique, en particulier les innovations qui s'insèrent dans un cadre institutionnel tendu. L'innovation consiste à effectuer un choix entre les règles institutionnelles et les conventions qui sont maintenues et celles qui devront disparaître (Battilana, Laca et Boxenbaum, 2009; Christensen et Lægheid, 2008; Combes et Lethielleux, 2008). Mais comment s'opère ce choix? Comment s'effectuent les ruptures? Dans quel contexte les avancées en matière d'innovation sont-elles consenties? Telles sont les questions auxquelles nous tenterons de répondre. Voyons d'abord ce que nous entendons par innovation dans le contexte particulier de l'administration publique.

■ L'INNOVATION DANS L'ADMINISTRATION PUBLIQUE

Les administrations publiques font face à des contraintes économiques et politiques et à l'obligation de livrer des services efficaces et de qualité avec des ressources qui se raréfient. Dans une pareille situation, elles doivent adopter des approches innovantes. Or elles ne peuvent le faire dans un système fermé, le processus d'innovation se doit d'être dynamique et ouvert sur l'environnement externe (Collm et Schedler, 2012).

Dans l'administration publique, l'innovation est teintée du désir d'améliorer la performance des services. À cet effet, nous retenons cette définition qui représente bien la normativité de l'innovation : « la création et l'implantation de nouveaux processus, produits, services et méthodes de livraison qui entraînent des améliorations significatives de l'efficacité, de l'efficacité ou de la qualité des résultats » (Australian National Audit Office, 2009, p. 1). En bref, cela consiste à appliquer de nouvelles idées pour produire de meilleurs résultats. Cela implique de prendre des risques, de vivre davantage d'incertitudes en équilibre entre la réalité connue et les conséquences qui ne sont pas sues à l'avance (Borins, 2001; Vigoda-Gadot et autres, 2005).

La source de l'innovation se situe dans le besoin éprouvé de répondre efficacement aux changements et aux attentes de la communauté dans un environnement de plus en plus complexe. Sur le plan organisationnel, les États tentent désormais de travailler selon des axes horizontaux, plutôt que de continuer selon la mentalité du « silo », ce qui exige des consultations, des négociations, de la coopération et des ententes entre les ministères, puis entre les ministères et des interlocuteurs externes du secteur privé ou du tiers secteur. Cela incite fortement à innover afin de répondre rapidement aux demandes de citoyens qui veulent des services sur mesure. En outre, des pressions s'exercent pour faire plus avec moins, notamment avec les technologies qui permettent la création de nouveaux moyens tel le gouvernement électronique (*e-government*), puis avec les réformes organisationnelles qui rendent possible l'amélioration de la productivité et qui reposent sur les nouvelles capacités innovantes du personnel (Beblavy, Maselli et Martucelli, 2012).

Dans cette approche, la culture de l'innovation place le citoyen usager au centre du processus. Les bénéfices peuvent être nombreux : améliorer le rendement économique, le bien-être, le développement durable, l'efficacité organisationnelle, la qualité des services, les délais de livraison, les coûts de transaction, de nouvelles méthodes de fonctionnement (Australian National Audit Office, 2009, p. 2). Les innovations administratives effectuées pour engager de nouveaux processus internes et des pratiques qui améliorent la productivité contribuent à réduire les coûts. Ces innovations sont diversifiées, et le savoir-faire repose alors sur les connaissances, les qualifications et les attitudes des acteurs prenant part au processus (Alasoini, 2009; Bartos, 2003).

L'innovation n'est pas la seule modalité d'action dans le cadre du nouveau management public. Elle prend place auprès d'autres mesures de restructuration que sont la réduction des effectifs, la sous-traitance et la privatisation des services et les changements organisationnels (Camfield, 2007; Christensen et Lægriid, 2008, Ferlie, 2004). Dans ce dernier cas, il est alors reconnu que l'amélioration des services ne peut faire l'économie d'employés bien formés, motivés et satisfaits de leur condition (Rosenbloom, 2010). À cet égard, deux tendances se dessinent : l'une favorise la flexibilité et l'autre, le contrôle. Le choix de l'une ou de l'autre de ces options dépendra des attitudes des dirigeants à l'égard du nouveau management public et aussi du pouvoir que détiennent les acteurs par rapport à leur capacité à transformer leur milieu et à innover. C'est d'abord le gouvernement élu qui indique l'orientation de la réforme. Certains privilégient une approche traditionaliste tandis que d'autres favorisent une approche stratégique de collaboration entre les acteurs. Ces approches ne sont pas pures, elles sont plutôt hybrides. Les modèles s'amalgament les uns avec les autres, c'est la dominante qui se déplace lors d'un changement de gouvernement.

■ L'INNOVATION AU TRAVAIL

Si l'innovation demeure un concept imprécis, c'est parce qu'elle réfère à la manière dont les gens au travail sont mobilisés, puis au développement et à l'implantation d'interventions cohérentes en matière d'organisation du travail, de structure de contrôle et de coordination. Il y a un travail simultané sur la gestion, la structure organisationnelle, la structure d'emploi et de travail qui touche à la fois les performances organisationnelles et la qualité de vie au travail.

L'innovation est un effort intentionnel des acteurs pour trouver des solutions aux problèmes du milieu de travail. Les connaissances, la créativité et la participation sont au cœur des processus d'innovation. Les acteurs cherchent à faire converger des valeurs et des objectifs vus parfois comme étant opposés, tels que la satisfaction des usagers et celle des employés, avec la performance et la productivité. La notion d'innovation du travail tente de saisir la nature changeante du travail et des milieux de travail, dont les pratiques de mobilisation et d'engagement et les pratiques alternatives. Ce qui est recherché, c'est la flexibilité de l'organisation du travail, l'autonomie des employés, les performances et les résultats. Or l'innovation seule ne justifie pas tout, c'est en conjonction avec d'autres phénomènes comme les crises, les valeurs, le contexte et les contraintes imposées aux acteurs qu'un effet est provoqué.

Les organisations améliorent sans cesse leur manière de travailler, que ce soit par de nouvelles pratiques, de nouveaux procédés, des technologies plus efficaces ou des lieux de travail plus stimulants. Dans le but d'obtenir de meilleurs résultats et d'attirer et de garder les employés par « la mise en œuvre de nouvelles façons de travailler pour obtenir de meil-

leurs résultats tout en réduisant les coûts pour l'organisation et les parties concernées.» (Forum des politiques publiques, 2011, p. i). Les innovations du travail comprennent à la fois les stratégies induites et les changements participatifs dans les pratiques de gestion des organisations et le déploiement des ressources humaines et non humaines qui entraînent simultanément une performance organisationnelle et une amélioration de la qualité de vie au travail. Cela inclut une organisation flexible, le développement continu des compétences, la mise en réseau des organisations ainsi que la modernisation des relations de travail et de la gestion des ressources humaines. Si les projets requièrent la participation des employés, il y a de fortes chances que la qualité de vie au travail et la productivité soient simultanément améliorées (Pot, 2011; Ramstad, 2009).

L'innovation du travail peut être découpée en trois composantes : la première traite d'un aspect essentiel au processus de l'innovation, à savoir la mise en place d'espaces de collaboration et de partage de l'information, des connaissances et des ressources. La deuxième concerne la gestion du temps de travail, où l'on note de la souplesse dans la gestion des échéances et aussi, selon une seconde dimension orientée vers les besoins des employés, un meilleur équilibre entre le travail et la vie personnelle. Une troisième composante touche à des formes explicites dans lesquelles l'innovation au travail est reconnue, que ce soit le télétravail, la collaboration virtuelle, l'autonomie, la charge de travail équilibrée sur le plan physique et psychologique. Ainsi, la première composante est une innovation structurelle qui entraîne des innovations ayant de fortes chances de donner lieu à des formes qui se pérennisent, alors que dans les deuxième et troisième composantes, l'innovation est secondaire, elle est ciblée et confinée à un programme précis avec peu de retombées pour la suite. Dans les trois cas, l'idée est de rompre avec la règle du temps de travail, la règle du découpage fonctionnel des responsabilités et celle de la centralisation des décisions. En impliquant les usagers et les employés et en créant des formes de partenariat, l'innovation influence le processus d'interactions sociales (Harrison, Laplante et Bellemare, 2006). Les innovations systémiques exigent des changements fondamentaux dans les attitudes et les valeurs, les stratégies et les politiques, les structures organisationnelles et les processus. Il y a également des variations dans la densité des innovations. Dans tous les cas, l'innovation doit être soutenue par des visions, des politiques et des stratégies (Collm et Schedler, 2012). Les innovations relèvent davantage un état d'être que des programmes précis, elles sont orientées vers des attitudes plutôt que des règles précises (Forum des politiques publiques, 2011).

Les innovations visent à réduire la complexité et les incertitudes qui indiquent que la prédiction est difficilement concevable, car la situation ne peut être contrôlée en ajustant le système de règles tels les rouages d'une machine. La complexité met en scène des acteurs différents porteurs de besoins et d'intérêts diversifiés qui doivent aussi s'accorder. On ne peut réduire la complexité en ignorant les demandes de certains. On privilégie alors des logiques prédominantes et on délaisse les autres. Cette façon de faire simplifie la gestion des problèmes à court terme, mais de futures conséquences risquent de se manifester et d'aggraver la situation. Une administration peut prendre en charge plusieurs perceptions et représentations en créant des réseaux dans sa propre structure et veiller sur les systèmes de référence en travaillant avec des logiques et un langage autres que ceux établis. L'administration s'ouvre à d'autres systèmes de référence, ce qui représente un nouveau défi pour les administrations publiques (Collm et Schedler, 2012, p. 3). C'est le processus qui importe ici.

■ LE PROCESSUS D'INNOVATION

Les recherches sur l'innovation conduisent à saisir l'aspect essentiel de la dualité de l'innovation, c'est à la fois un résultat et un processus. Certaines études présentent l'innovation de manière linéaire, en misant sur l'apport des leaders, alors que les aspects sociaux de l'innovation sont rarement considérés. Bien que l'on accorde de l'attention aux choix des dirigeants (Borins, 2001), les employés déploient également des stratégies qui ne sont pas liées à celles de la direction. Il faut les considérer. Plusieurs étapes sont liées par des processus cognitifs et sociaux et par une combinaison de flux de connaissances et d'information. Ces éléments sont particulièrement importants. La connaissance croît quand elle est partagée et c'est pourquoi l'innovation fleurit dans un réseau, une forme de gouvernance qui procure un environnement optimal (Osborne et Brown, 2005; Swan et Scarbrough, 2009). L'innovation, dans la mesure où elle repose sur des connaissances diversifiées que possèdent des acteurs sociaux variés, a plus de chances de naître dans les interstices des groupes et des organisations qui collaborent et coopèrent.

L'innovation requiert plus que des habiletés créatives pour inventer à partir d'idées nouvelles, elle demande de la part des acteurs des ressources et un savoir-faire pour transformer les idées en pratiques (Bland et autres, 2010; Van de Ven et Angle, 2000). L'innovation consiste en la production, l'acceptation et l'implantation d'une nouvelle idée ou approche à un problème, entre les acteurs sociaux qui s'interrogent sur les croyances et les valeurs préexistantes dans la sphère publique, qui crée une nouvelle valeur publique (Bland et autres, 2010; Osterlund et Carlile, 2005; Van de Ven et Angle, 2000). Certains diront qu'il s'agit de la première utilisation de l'idée qui caractérise l'innovation; c'est un acte original qui rompt avec les routines. Ensuite, ce sont des gestes de répliation d'une organisation à l'autre. Pour Schumpeter, tous les systèmes finissent par devenir désuets. Toutefois, c'est le processus qui est important, soit le fonctionnement et le contenu du changement puisque le caractère inédit de l'innovation est indéterminé (Schumpeter, 1983).

Si le changement consiste à qualifier le passage d'un ordre ancien à un ordre nouveau, l'innovation propose des réarrangements d'itinéraires de multiples ordres qui s'entrecroisent (Stark, 1996). L'innovation devient ainsi une recombinaison de règles et de normes anciennes et nouvelles. Les réseaux d'innovation sont des environnements cruciaux pour l'activation des schémas, des logiques et des cadres d'action, car il n'y a pas de conventions établies. Par ailleurs, l'innovation n'est pas une création pure, elle s'articule aux institutions qui procurent un « répertoire » de solutions. Celles-ci s'inspirent des principes que les acteurs utilisent afin de recombinaison les arrangements. Des fragments d'institutions existantes sont utilisés et amalgamés à de nouveaux arrangements par une coalition d'acteurs. Des modèles hybrides sont créés, des routines sont refaites de façon à desservir de nouveaux objectifs. Enfin, de nouvelles institutions empruntent l'ordre, le sens et la légitimité des anciennes institutions et donnent lieu à des bricolages propres à un processus évolutif (Campbell, 2004; Duymedjian et Rüling, 2010).

L'innovation fait subir des chocs aux organisations en matière de valeurs, d'interactions et de structures (Ferlie, 2004). Dans le secteur public, les forces du marché ont peu d'influence, alors que les arrangements institutionnels sont puissants. Les innovateurs ne sont pas totalement libres de leurs actions qui découlent de leurs croyances et de leurs valeurs. Ils cherchent à transformer les valeurs en « cadre d'action » en forgeant un itinéraire qu'empruntera l'innovation dans l'organisation en fonction des contraintes organisationnelles. Les institutions elles-mêmes ne sont pas fixes. En comparaison avec le secteur privé,

l'innovation dans l'administration publique peut paraître comme un processus lourd qui demande beaucoup de temps et dont les principaux acteurs prennent peu de risques. C'est pourquoi l'innovation est encadrée par une culture organisationnelle de soutien, une stratégie, une connaissance de l'organisation, un système d'encouragement, de reconnaissance et de récompenses (Osborne et Brown, 2005).

L'innovation est réalisée par la mobilisation de ressources humaines et matérielles (des personnes, des technologies, des ressources financières, des locaux, etc.) qui s'inscrivent dans des normes acceptables par les acteurs concernés. Pour innover, les arguments doivent être convaincants. Les acteurs innovants justifient chaque nouvelle norme qu'ils veulent introduire. Ils font la démonstration que ce qui sera introduit sera efficace et légitime, et ce qui sera aboli ne l'est plus. Ces nouvelles normes répondent aux règles institutionnelles du moment.

Le processus d'innovation a été analysé par divers auteurs (Callon, 1992; Denis, Langley et Lozeau, 2001; Harrisson, Chaari et Comeau-Vallée, 2012; Van de Ven et Angle, 2001). Innover consiste à transgresser des normes qui sont plus ou moins intériorisées. Les acteurs modèlent une ligne de conduite selon leur réflexion et les réponses attendues de leur propre action, en tenant compte des actions anticipées chez les autres. Les relations routinières sont aussi des sources d'évolution et de changement qui montrent que les liens dont sont faites les organisations sont changeants et non statiques.

Les innovations qui ne parviennent pas à conquérir les acteurs ne progressent pas. Elles se tarissent et disparaissent. La portée du changement dépend alors des capacités d'assimilation des acteurs d'une organisation donnée, car l'innovation va bouleverser les modes de coopération habituels. L'innovation naît, grandit et se stabilise sous l'impulsion d'acteurs qui produisent de nouvelles règles de rencontre fondées sur des conventions inédites ou utilisées à des fins inédites. Dans le processus d'innovation, les idées sont importantes, mais leur succès dépend moins de leur valeur intrinsèque que de leur acceptation par les agents qui respectent les règles institutionnelles qu'ils ne désirent pas voir disparaître même au nom d'une prétendue plus grande efficacité de la règle nouvelle.

Par exemple, dans un ministère du Québec où une partie de notre recherche a été réalisée, les entrevues dévoilent que certains gestionnaires souhaitaient verser des primes aux employés qui avaient particulièrement bien réussi un projet dans les délais prescrits, c'était là un projet rassembleur, mais non centralisateur. Les cadres du ministère avaient prévu utiliser 1,5 % de la masse salariale pour la reconnaissance et ainsi offrir un boni de 600 \$ par personne s'il y avait atteinte des objectifs organisationnels. Ce boni devait être le même pour tous. Les employés, de leur côté, désiraient également que soit mis en œuvre ce programme de primes. Or le syndicat des professionnels et celui des fonctionnaires ont jugé que la mesure était inéquitable par rapport aux employés des ministères qui ne possédaient pas de disponibilité de masse salariale. Ce système contrevient au principe de l'égalité de statut régulée par la convention collective. Ainsi la légitimité de la règle de rémunération enchâssée dans la convention collective l'emporte sur la règle de l'efficacité d'une mesure incitative, même si plusieurs acteurs souhaitent des changements à cet égard.

Il revient donc aux innovateurs, une minorité au sein de l'organisation, de créer des lieux de discussion et de s'assurer de la diffusion des accords. Les innovateurs qui percent sont ceux qui réussissent à mettre en place des dispositifs institutionnels de soutien et qui sont capables de rallier différents acteurs. La croissance du réseau passe par la diffusion, par

l'élargissement de sa sphère d'influence, par l'acceptation élargie du mode de coordination et de coopération qui apparaît sous la forme de conventions. Seule la durée détermine son acceptation par les acteurs qui interagissent sous l'influence de ce nouveau cadre que l'organisation doit protéger et préserver. Par exemple, depuis 1995 des comités ministériels sur l'organisation du travail ont été mis en place. Ces dispositifs de rencontres entre cadres et représentants syndicaux fixent des objectifs d'amélioration de l'organisation du travail et de performance. Le Syndicat de la fonction publique du Québec s'est retiré des comités en 2004 afin de ne pas cautionner les pertes d'emploi à la suite de l'application de la politique du non-remplacement d'un départ d'employé sur deux. Ce grand syndicat est toutefois revenu en 2011 dans un ministère. Cette innovation survit aux crises, elle se moule au contexte qui évolue et qui varie dans le temps, elle se formalise.

Dans les grandes organisations, le bien-fondé d'une innovation est fragmenté par les disparités des catégories d'acteurs hétérogènes sur le plan fonctionnel et culturel. C'est la dynamique du processus qui conduit à la réussite, à la condition qu'elle agrège une diversité d'acteurs qui lui découvrent un usage varié. De plus, ce sont les acteurs qui donnent un sens à l'innovation et non des logiques abstraites contenues dans des définitions conceptuelles. Ainsi, l'innovation permet aux acteurs d'articuler la rationalité de l'organisation en affirmant également leur position d'acteur et leur identité. Le processus peut échouer dans l'atteinte de sa finalité, mais il peut aussi prendre une nouvelle forme légitime. Des règles non prévues sont susceptibles de se révéler plus efficaces que celles d'abord proposées par les initiateurs. Les représentations de ces acteurs doivent être comprises afin de bien appréhender l'ampleur des dynamiques locales dans leur capacité à créer et à diffuser les innovations dans l'ensemble de l'organisation. Les dynamiques doivent être vues comme un jeu d'influence réciproque entre des acteurs qui font jouer leur propre logique d'action, soit l'ensemble interdépendant des représentations et des contraintes qui influencent l'action. Voyons maintenant ce qui en découle, d'abord en examinant les formes reconnues de l'innovation, puis les processus y conduisant.

■ LES INNOVATIONS DU TRAVAIL

Les formes

Nous allons concentrer notre raisonnement sur quelques aspects de l'innovation du travail dans l'administration publique. Tout d'abord, l'innovation sera caractérisée par quelques projets structurants qui entraînent une transformation significative des règles de travail, des normes ou encore des interactions portées par des valeurs différentes de celles qui prévalaient dans la structure organisationnelle de départ. De telles innovations structurantes sont peu fréquentes. Il existe par ailleurs des niveaux secondaires et même tertiaires d'innovation, dont la densité et le potentiel de transformation d'une pratique n'autorisent pas de percées significatives dans l'organisation, mais qui sont le propre de démarches localisées, et dont les pratiques ne se diffusent qu'à une très petite échelle. Les enjeux se rapportent à une organisation du travail réfléchie et structurée afin de faire face à différentes conditions économiques (contraintes budgétaires, diminution des effectifs, réduction des coûts immobiliers) et à des situations liées aux performances organisationnelles et sociales (motivation des employés, responsabilisation, reconnaissance, absentéisme). Les initiatives innovantes touchent l'organisation du travail, c'est-à-dire les tâches elles-mêmes et les modes de coordination, de contrôle et de communication. D'autres cheminements de l'innovation ont trait aux horaires de travail visant à introduire une plus grande flexibilité afin

d'aménager des horaires qui puissent à la fois satisfaire les besoins et les désirs des employés. Toutefois, ces souhaits bravent les contraintes imposées par les heures d'ouverture, les rencontres avec les cadres, la législation, la cohésion des équipes de travail, l'équité entre les personnes, la sécurité des dossiers et de l'information traitée. Il s'agit d'adopter une forme d'organisation du travail bonifiée afin de mettre en œuvre une plus grande autonomie professionnelle dans la réalisation des activités de travail tout en conciliant vie personnelle et vie professionnelle.

L'atteinte d'une plus grande autonomie au travail est considérée comme une innovation porteuse d'une transformation signifiante de l'organisation du travail. Elle est orientée vers un processus de prise de décision moins directif qui accorde une large marge de manœuvre aux salariés dans l'organisation de leur travail, par exemple pour la charge de travail, les méthodes, les processus, le temps de réalisation des tâches ou la composition des équipes de travail. Par conséquent, certaines équipes sont polyvalentes lorsqu'il y a une déconcentration des tâches et sont alors capables de réaliser des mandats sans ou avec très peu de supervision. L'autonomie peut être individuelle, ou collective lorsqu'elle est distribuée de manière équitable entre les membres de l'équipe de travail. Si les employés peuvent intervenir dans la prise de décision, c'est qu'il y a un transfert ascendant de la décision entre les niveaux hiérarchiques. L'autonomie est par conséquent un aspect structurant de l'innovation. Il y a une délégation de pouvoir et un processus d'« *empowerment* » vers les employés. Ceux-ci et leurs gestionnaires s'encouragent à innover et à montrer de la créativité et ils se font confiance; ils ont droit à l'erreur. L'organisation est dès lors capable de davantage de flexibilité, d'un meilleur rendement et d'une plus grande efficacité par la simplification des processus en comparaison au processus bureaucratique considéré comme étant rigide et lourd.

Les employés de l'administration publique admettent qu'ils possèdent une grande autonomie dans la réalisation de leurs tâches, ils bénéficient d'une bonne latitude pour prendre les décisions qui concernent le rythme et l'ordonnancement du travail et d'une autonomie suffisante pour traiter de la conception des tâches individuellement et collectivement. Par ailleurs, la contrainte de temps pour exécuter le travail ainsi que la contrainte pour s'adapter à l'innovation, aux nouveaux outils technologiques et aux méthodes sont prépondérantes. Elles exercent des pressions négatives qui ont pour effet de fragiliser la poursuite du processus d'innovation. Les revendications contemporaines portent surtout sur l'aménagement du temps de travail. Plus que jamais les salariés demandent du temps pour faire correctement leur travail, en vertu des normes de qualité qu'ils s'imposent eux-mêmes, et du temps pour apprendre les nouveautés introduites dans leur travail.

Relativement à cette responsabilisation des employés, d'autres projets vont porter sur l'aménagement du temps de travail (horaire variable, conciliation travail/famille, télétravail, travail à domicile), autre innovation structurante du travail, car elle conduit à une conception du temps de travail distincte des conceptions antérieures. Cette innovation est associée à la précédente qui porte sur l'autonomie. Ensemble, elles forment un micro-système d'innovations du travail. Par ailleurs, si l'autonomie entraîne des conséquences sur le rendement et la flexibilité, l'aménagement du temps est associé à la qualité de vie au travail, cette notion étant davantage soutenue par les employés que par les gestionnaires. L'aménagement du temps de travail est un enjeu important qui répond à deux impératifs : l'un professionnel, l'autre personnel.

Dans notre enquête réalisée en 2007 et 2008 auprès de 2 308 fonctionnaires de 6 ministères et organismes publics, nous avons cherché à connaître le niveau d'implantation de certaines mesures, lesquelles figurent parmi les plus connues, liées aux innovations du travail, notamment l'autonomie et la polyvalence ainsi que les équipes de travail responsables, deux mesures considérées comme fortement implantées dans tous les ministères. Par contre, un certain nombre d'autres mesures relatives au travail à domicile, à l'aménagement du temps de travail et aux horaires de travail flexibles ont été considérées comme faiblement implantées dans les organisations. En plus de ces mesures connues, nous avons demandé aux répondants ce qu'ils désiraient au cours des prochaines années. Une plus grande transparence et un meilleur processus de consultation des gestionnaires à l'égard des employés, notamment lors de l'implantation de nouvelles mesures et réformes, étaient du nombre des dispositions les plus sollicitées. Les employés souhaitent une supervision adéquate et un meilleur soutien lorsqu'ils font face à de nouveaux procédés ou encore à des procédures différentes qui exigent des apprentissages appropriés. L'innovation nécessite également des mesures moins rigides et une gestion plus libérale que réclament les fonctionnaires. Le travail à domicile et le télétravail sont les mesures les plus désirées parmi les innovations du travail. Cela témoigne du souhait d'aspirer à un meilleur équilibre entre le travail et la vie familiale. Dans notre enquête, ce sont en majorité les femmes qui formulaient cette demande (pour plus d'informations, voir Harrisson, D., D. Maltais et N. Rinfret, (2013). « Les pratiques de fonctionnaires canadiens et québécois au chapitre des innovations du travail », *Administration publique du Canada*, vol. 56, n° 1. p. 73-93.).

La situation change cependant d'une organisation à l'autre. Le type de service, la mission, la taille de l'organisation, l'encouragement de la direction à l'innovation stimulent des orientations variées. Ainsi, les organisations dont les activités mettent en relation les fonctionnaires et les citoyens ou les usagers sont plus propices à accepter des innovations. Aussi, une organisation au passé chargé de changements importants est plus avantagée au chapitre des innovations, car une culture de l'innovation s'y est développée. Enfin, soulignons la dynamique organisationnelle, l'habitude de travailler en équipe, la transparence des échanges et les communications multiples. Les rôles bien définis des acteurs et le respect des entités. Ce sont là des éléments disparates qui font aussi partie des processus d'innovation. Les innovations se trouvent dans tous les ministères investigués sans distinction. Toutefois, un ministère peut se distinguer des autres par son degré d'ouverture à l'innovation. Les différences entre les réponses obtenues sont expliquées par la présence d'une direction des ressources humaines dynamique et proactive en matière d'innovation. Par ailleurs, les obstacles à l'innovation sont liés à la réduction des effectifs et à la dégradation perçue des conditions de travail, ce qui entraîne un sentiment d'ironie et de cynisme quant aux nombreuses réformes et promesses non remplies des dernières années. Les initiatives trop encadrées qui étouffent l'innovation, de même que la quantification et la mesure des objectifs avant même la fin du processus d'implantation, découragent les employés dans la prise d'initiative devant conduire à des innovations.

Il ne faut pas négliger les différences structurelles entre les ministères. Un ministère déconcentré comptant 5 000 employés dans plusieurs unités réparties sur un grand territoire n'aura pas la même approche de l'innovation qu'une autre organisation dont les activités sont localisées à un seul et même endroit. Les innovations ne sont pas standardisées dans l'ensemble des unités comme un processus unifié et coordonné. Certains ministères sont donc plus enclins à innover que d'autres et à l'intérieur de chacun, certains départements ou services le sont encore plus. Comme le mentionne l'un des répondants : « Notre ministère est fait de deux ensembles : un moderne et un classique. » Ces résultats coïncident avec les

conclusions d'une étude selon laquelle les ministères ne sont pas touchés de la même façon par les plans de restructuration et de modernisation. Ceux qui sont concernés par la réduction des effectifs font face à une intensification du travail et à une dégradation du climat social (Jalette, Grenier et Hains-Pouliot, 2012). Ce qui distingue les organisations au chapitre des innovations, ce sont les processus dans la mesure où ils impliquent tous les acteurs, leurs intérêts et leurs valeurs, ainsi que la densité des innovations, soit leur degré de pénétration dans la structure de coordination de l'unité administrative concernée.

Le processus

Ainsi, l'innovation n'est pas qu'un résultat, c'est avant tout un processus qui met en scène une diversité d'acteurs : cadres supérieurs, gestionnaires intermédiaires, employés appartenant à différentes catégories professionnelles et représentants syndicaux. Tous ne sont pas toujours présents aux mêmes instances décisionnelles ni au même moment; néanmoins ils ont tous un rôle à jouer dans l'innovation. Dans notre enquête, les cadres et les employés se considéraient, dans des proportions égales, comme les initiateurs de l'innovation. Les employés sont encouragés à innover, et une forte majorité des employés ont déclaré avoir déjà fait des suggestions pour améliorer le travail, que ce soit dans son exécution ou sa conception. Par ailleurs, l'intérêt pour les types d'innovation est différent. Cadres et employés ne se voient pas parmi les initiateurs des mêmes projets.

Là où les difficultés surgissent, c'est dans les dernières étapes, puisque des innovations se mettent en place avec la perception que les ressources sont insuffisantes pour assurer une implantation adéquate. En effet, dans notre enquête, les salariés affirment que le soutien budgétaire ou les ressources humaines ne suffisent pas pour faire face à la nouvelle réalité et que la transformation du processus de travail s'effectue simultanément à la réalisation du travail quotidien. La tâche apparaît lourde. Les salariés estiment que les mesures pour soutenir l'innovation sont insuffisantes. Pourtant lorsqu'on leur demande s'ils désirent plus d'innovation en matière d'organisation du travail, la majorité des répondants répond de façon affirmative. Le processus d'innovation apparaît encore une fois comme un déterminant clé de la réussite, plus que le projet; les salariés ne rejettent pas l'idée de transformer le travail, mais ils évaluent de manière inquiétante le chemin qui y conduit et les capacités qui semblent limitées. De plus, l'aménagement des horaires de travail, les mesures de flexibilité de l'utilisation du temps de travail, le travail à distance et le télétravail comptent parmi les mesures les plus demandées de la part des fonctionnaires. On peut alors comprendre l'arrangement des activités quotidiennes selon des méthodes et des formes précises d'organisation du travail, qui touchent tous les salariés sans exception. Mais comme le dit un cadre : « On a aussi une gestion axée sur les résultats. Cela amène la dimension de la performance. L'innovation se doit d'être là. » Ainsi, en privilégiant certains cheminements, la situation semble en déséquilibre aux yeux des acteurs qui participent aux processus. Ces processus sont toutefois variables, comme l'illustre le tableau suivant.

TABLEAU 1 : LES DIFFÉRENCES ENTRE DEUX MINISTÈRES SUR LE PLAN DES CONNAISSANCES, DE L'UTILISATION ET DU DÉSIR DE DIVERSES INNOVATIONS

	Ministère A		Ministère B		t(1324)	ω
	Moyenne Note 1	Écart-type	Moyenne	Écart-type	Note 2	Note 3
Connaissance des innovations relatives à l'organisation du travail	1,21	,30	1,15	,31	3,04*	,08
Connaissance des innovations relatives à l'horaire de travail	1,09	,22	1,20	,36	-6,37**	,17
Connaissance des innovations relatives aux relations de travail	1,93	,65	1,88	,68	1,31	-
Utilisation des innovations relatives à l'organisation du travail	2,79	,77	2,95	,73	-3,25**	,09
Utilisation des innovations relatives à l'horaire de travail	2,70	,91	2,37	,88	5,95**	,16
Utilisation des innovations relatives aux relations de travail	1,22	,43	1,22	,51	-,12	-
Désir de plus d'innovations relatives à l'organisation et à l'horaire de travail	2,41	,68	2,16	,66	5,94**	,16
Désir de plus d'innovations relatives aux relations de travail	2,28	,72	1,97	,70	7,12	,19

* $p < ,005$; ** $p < ,001$

Note 1 : Les scores présentés correspondent à des moyennes d'utilisation pouvant varier de 1 (non-utilisation) à 4 (utilisation très fréquente) ou de 1 (connaissances peu élevées) à 4 (connaissances élevées).

Note 2 : Les données reposent sur le test t pour vérifier si les échantillons sont indépendants (2 ministères).

Note 3 : ω mesure l'amplitude de l'effet (*effect size*), qui permet de vérifier s'il subsiste des différences appréciables entre les deux groupes (les différences entre les deux ministères sont modérées (,01) à larges (,19).

Le tableau 1 contient les moyennes et les écarts-types de la perception de l'innovation entre deux ministères du Québec, lesquels sont significativement différents, ainsi que la perception de l'initiateur de l'innovation. Nous notons une différence significative du côté de la perception de l'innovation entre les ministères, les employés du ministère B ont des scores plus élevés que ceux du ministère A, ainsi qu'une différence significative sur le plan de la perception de l'initiateur de l'innovation entre les ministères, les employés du ministère B ont des scores plus élevés que les employés du ministère A.

Les disparités entre les ministères s'expliquent non seulement par des différences structurelles, mais également par des initiatives prises au-delà des applications des directives centralisées. Ainsi, le ministère B faisant face à une forte mobilité et à des problèmes récurrents de mouvement de personnel, un nouveau directeur des ressources humaines a contribué à la restructuration du ministère en adoptant un ensemble de mesures secondaires. Le ministère connaît désormais mieux les salariés, leurs attentes, leurs aspirations, leur choix

de carrière. Il existe maintenant des programmes d'accueil et d'intégration des nouveaux employés, un programme de mobilité interne qui permet aux salariés d'occuper un poste pendant quelques mois dans un autre ministère, des programmes de coaching et de préparation de la relève. Ces programmes permettent d'éviter des départs, de retenir les professionnels et de favoriser la diversité des expériences de travail ainsi que les échanges. Les raisons motivant un départ sont documentées. La densité des innovations dépend de l'intégration de micro-innovations comme celles-ci. En effet, la réussite des innovations de niveau primaire s'explique aussi par l'existence d'innovations de niveau secondaire intégré.

Ainsi, l'innovation du travail met en perspective le travail sur et avec les personnes. Elle a pour objet la transformation des pratiques de travail, mais souligne davantage le processus qui engage et qui mobilise des êtres humains avec leurs différences, leurs valeurs singulières, leurs rôles parfois ambigus et leurs ressources. Dans ces ministères, cette implication est appréciée, comme le mentionne un employé professionnel : « On observe maintenant une bonne différence dans le climat de travail. Les gestionnaires mettent plus d'efforts dans la gestion des personnes. » Ce climat reconstruit n'est pas une innovation, mais il procède de l'innovation en ce qu'il induit les membres du ministère à coopérer, à travailler de manière collective, à montrer de la vigilance.

L'une des difficultés provient du sens que l'on accorde à la notion d'innovation. Les innovations peuvent apparaissent « en grappe » ou de manière isolée, elles peuvent être analysées selon les niveaux primaire, secondaire et tertiaire. La dynamique sociale à l'intérieur de chaque ministère teinte fortement le processus d'innovation et permet de distinguer à priori les innovateurs des autres. La présence d'un acteur qui joue le rôle d'entrepreneur, qui prend des initiatives et qui exerce un leadership auprès des autres crée les conditions propices à l'innovation, sinon, elles semblent être plus centralisées et moins structurantes.

L'innovation est également un processus, comme en fait foi la déclaration suivante sur le travail conjoint avec les syndicats : « L'élaboration du cadre de référence sur la reconnaissance a pris un an et ça été fait avec le syndicat. C'est cela le caractère innovateur, la participation du syndicat. Travailler avec le syndicat c'est long. Ce n'est pas ardu, mais c'est long. Mais c'est porteur par la suite pour les relations de travail, du fait que ce n'est pas juste fait par les employeurs, ça donne de meilleurs résultats à terme. » Comme le mentionne un cadre : « C'est davantage dans la façon dont le tout a été mis en place qu'il y a innovation que dans le fait de préparer la relève. »

Il est difficile d'évaluer les conséquences des projets innovateurs, à moins de se doter d'outils de mesure directe. Par exemple, dans un ministère, il est possible de dire : « En 2005-2006, il y a eu 313 suggestions et 162 ont été retenues. Cela a donné 145 600 \$ de bénéfices. » La plupart du temps, les bénéfices sont récurrents. Voilà qui est très intéressant, non seulement la mesure suscite la participation des acteurs, mais on réussit également à évaluer financièrement les retombées de ces mesures pour l'organisation. Il n'en demeure pas moins que ces innovations sont souvent marginales, sinon que de discuter les idées et d'en accepter un certain nombre devient une innovation structurante. Elle mobilise les acteurs et entraîne une meilleure utilisation des ressources, elle est pérenne.

■ CONCLUSION

Dans cet article, nous n'avons pas cherché à définir l'innovation. Nous avons plutôt proposé une démarche analytique de l'innovation telle qu'elle chemine dans l'administration publique. Les relations humaines, l'écoute, la continuité, la confiance et le respect figurent parmi les conditions favorisant un climat qui incite les acteurs à s'engager dans des processus d'innovation. Par ailleurs, on ne compte pas sur une véritable stratégie centralisée d'innovations, à l'exception sans doute des grandes réformes. Les initiatives sont le plus souvent locales et laissent voir des disparités de cheminement entre les ministères quant à leur capacité à innover. Toutefois, ces démarches ne sont pas fixes, elles s'adaptent au contexte externe et aux contraintes qui se présentent.

L'innovation est mieux comprise comme un processus d'interactions. Les acteurs échan- gent, transigent, négocient et finissent par s'entendre, souvent en trouvant des compromis, sur une forme organisationnelle légitime à travers laquelle le travail sera réalisé en fonction des résultats attendus et d'une relative qualité de vie au travail. Certes, ce processus idéalisé connaît des transformations au cours du cheminement. Ce qui est admis et reconnu par les acteurs à un moment du parcours peut être modifié. Un processus dans lequel toutes les parties prenantes sont impliquées, et par lequel les décisions sont prises une fois qu'il y a entente sur des enjeux et des besoins manifestés par une diversité d'acteurs, peut devenir un processus de décision centralisé. C'est ce que les fonctionnaires interrogés signifient lorsqu'ils mentionnent leur satisfaction à l'égard du processus d'innovation, mais leur insatisfaction quant à la suite des choses, notamment pour ce qui est du manque de ressources pour répondre aux attentes. Il s'ensuit des écarts de représentation entre les cadres qui souhaitent que l'innovation entraîne de bons résultats et un meilleur rendement, alors que les employés espèrent des améliorations sur le plan du temps de travail et une charge de travail mieux équilibrée. Plus importants encore sont les dispositifs d'innovation, particulièrement les forums de discussion qui assurent la pérennité des processus d'innovation et qui encouragent les acteurs à modifier leurs attentes en fonction du contexte. Les organisations contemporaines ne peuvent plus assumer leurs obligations à l'endroit des nombreuses parties prenantes sans introduire une quelconque flexibilité de leur mode de fonctionnement. Pour cela, elles misent sur la créativité des acteurs et sur leurs aptitudes à s'engager dans des discussions permanentes qui mettent en scène des défis multiples et parfois opposés et dont le dénouement repose sur le compromis et des accords fluctuants au gré de la conjoncture. C'est le sens prépondérant accordé à l'innovation dont les analyses en précisent de plus en plus les contours.

■ BIBLIOGRAPHIE

- Alasoini, T. (2009). « Strategies to Promote Workplace Innovation: A Comparative Analysis of Nine National and Regional Approaches », *Economic and Industrial Democracy*, vol. 30, n° 4, p. 614-642.
- Australian National Audit Office (2009). *Innovation in the Public Sector: Enabling Better Performance. Driving New Directions*, Canberra, Commonwealth of Australia.
- Bartos, S. (2003). « Creating and Sustaining Innovation », *Australian Journal of Public Administration*, vol. 62, n° 1, p. 9-14.
- Battilana, J., B. Laca et E. Boxenbaum (2009). « How Actors Change Institutions: Towards a Theory of Institutional Entrepreneurship », *The Academy of Management Annals*, vol. 31, n° 1, p. 65-107.

- Beblavy, B., I. Maselli et E. Martucelli (2012). *Workplace Innovation and Technological Change*, CEPS Special Report, septembre.
- Bland, T. et autres (2010). « Enhancing Public Sector Innovation: Examining the Network-Innovation Relationship », *The Innovation Journal*, vol. 15, n° 3, p. 1-18.
- Borins, S. (2001). « Encouraging Innovations in the Public Sector », *Journal of Intellectual Capital*, vol. 2, n° 3, p. 310-319.
- Callon, M. (1992). « The Dynamics of Techno-economic Networks », dans K. M. Coombs et autres (dir.), *Technological Change and Company Strategies*, Londres, Academic Press, p. 72-102.
- Camfield, D. (2007). « Renewal in Canadian Public Sector Unions Neoliberalism and Union Praxis », *Relations industrielles*, vol. 62, n° 2, p. 282-304.
- Campbell, J. L. (2004). *Institutional Change and Globalization* », Princeton, Princeton University Press.
- Christensen, T. et P. Lægveid (2008). « The Challenge of Coordination in Central Government Organizations: The Norwegian Case », *Public Organization Review*, vol. 8, n° 2, p. 97-116.
- Collm, A. et K. Schedler (2012). « Managing Crowd Innovation in Public Administration », *International Public Management Review*, vol. 13, n° 2, p. 1-18.
- Combes, M. et L. Lethielleux (2008). « Comment prédire et expliquer l'échec des changements organisationnels », *Revue française de gestion*, vol. 34, n° 188-189, p. 325-339.
- Denis, J.-L., A. Langley et D. Lozeau (2001). « The Dynamics of Collective Leadership and Strategic Change in Pluralist Organizations », *Academy of Management Journal*, vol. 44, n° 4, p. 809-837.
- Duymedjian, R. et C. C. Rüling, (2010). « Towards a Foundation of Bricolage in Organization and Management », *Organization Studies*, vol. 31, n° 2, p. 133-151.
- Favereau, O. (1994). « Règle, organisation et apprentissage collectif : un paradigme non standard pour trois théories hétérodoxes », dans A. Orléan (dir.), *Analyse économique des conventions*, Paris, Presses universitaires de France, p. 113-137.
- Ferlie, E. (2004). « L'impact à long terme des réformes britanniques dans le secteur public : le cas du rapport Griffith sur le NHS », dans F. Lacasse et P. É. Verrier (dir.), *30 ans de réforme de l'État. Expériences françaises et étrangères : stratégies et bilans*, Paris, Dunod, p. 177-194.
- Forum des politiques publiques (2011). *L'innovation au travail dans la fonction publique canadienne*, www.ppforum.ca/sites/default/files/Workplace_Innovation_REPORT-FR-WEB-REV.pdf (page consultée en mai 2013).
- Freeman, C. (1991). « Networks of Innovators: A Synthesis of Research Issues », *Research Policies*, vol. 20, n° 5, p. 499-514.
- Gazley, B. et J. L. Brudney (2007). « The Purpose (and Perils) of Government-nonprofit Partnership », *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, vol. 36, n° 3, p. 389-415.
- Golobova, E. (2011). « The Impact of Greater Autonomy on Efficiency of Work and Quality of Services in Public Service Providers: A Case of Vocational Education Institutions », *Annals of Public and Cooperative Economics*, vol. 82, n° 4, p. 475-494.
- Harrisson, D., N. Chaari et M. Comeau-Vallée (2012). « Intersectoral Alliance and Social Innovation: When Corporations Meet Civil Society », *Annals of Public and Cooperative Economics*, vol. 83, n° 1, p. 1-24.

- Harrisson, D., N. Laplante et G. Bellemare (2006). « Innovations du travail et syndicats de la fonction publique : un partenariat à construire », *Annals of Public and Cooperative Economics*, vol. 77, n° 2, p. 167-195.
- Harrisson, D., D. Maltais et N. Rinfret, (2013). « Les pratiques de fonctionnaires canadiens et québécois au chapitre des innovations du travail », *Administration publique du Canada*, vol. 56, n° 1. p. 73-93.
- Jalette, P., J.-N. Grenier et J. Hains-Pouliot (2012). « Restructuration de la fonction publique québécoise : configurations et conséquences disparates », *Relations industrielles*, vol. 67, n° 4, p. 567-589.
- Lawrence, T. B. et R. Suddaby (2006). « Institutions and Institutions Work », dans S. R. Clegg et autres (dir.), *Handbook of Organization Studies*, 2^e éd., Sage, London, p. 215-254.
- Lundvall, B.-A. (1992). *National Systems of Innovation: Towards a Theory of Innovation and Interactive Learning*, London, Pinter.
- Mumford, M. D. et autres (2002). « Leading Creative People: Orchestrating Expertise and Relationships », *The Leadership Quarterly*, vol. 13, n° 6, p. 705-750.
- Osborne, S. P. et K. Brown (2005). *Managing Change and Innovation in Public Service Organizations*, New York, Routledge.
- Osterlund, C. et P. Carlile (2005). « Relations in Practice: Sorting Through Practices Theories on Knowledge Sharing in Complex Organizations », *The Information Society*, vol. 21, n° 2, p. 91-107.
- Pot, F. D. (2011). « Workplace Innovation for Better Jobs and Performance », *International Journal of Productivity and Performance Management*, vol. 64, n° 4, p. 404-415.
- Ramstad, E. (2009). « Promoting Performance and the Quality of Working Life Simultaneously », *International Journal of Productivity and Performance Management*, vol. 58, n° 5, p. 423-436.
- Rosenbloom, D. H. (2010). « Public Sector Human Resource Management in 2020 », *Public Administration Review*, numéro spécial, s175-s176.
- Schumpeter, J. A. (1983). *Théorie de l'évolution économique recherches sur le profit, le crédit, l'intérêt et le cycle de la conjoncture*, 1^{re} éd. 1926, Paris, Dalloz.
- Schumpeter, J. A., M. C. Becker et T. Knudsen (2005). « Development », *Journal of Economic Literature*, vol. 43, n° 1, p. 108-120.
- Scott, W. R. (2001). *Institutions and Organizations*, Thousands Oaks, Sage Publications.
- Selznick, P. (1996). « Institutionalism "Old" and "New" », *Administrative Science Quarterly*, vol. 41, n° 2, p. 270-277.
- Stark, D. (1996). « Recombinant Property in East European Capitalism », *American Journal of Sociology*, vol. 101, n° 4, p. 993-1027.
- Swan, J. et H. Scarbrough (2009). « The Politics of Nertworked Innovation », *Human Relations*, vol. 58, n° 7, p. 913-943.
- Van de Ven, A. et H. Angle (2000). « An Introduction to the Minnesota Innovation Research Program », dans A. H. Van de Ven, H. L. Angle et M. S. Poole (dir.), *Research on the Management of Innovation: The Minnesota Studies*, New York, Oxford University Press, p. 3-31.
- Vigoda-Gadot, E. et autres (2005). « Public Sector Innovation for the Managerial and the Post-managerial Era: Promises and Realities in a Globalizing Public Administration », *International Public Management Journal*, vol. 8, n° 1, p. 57- 81.

L'INNOVATION DANS LES SERVICES PUBLICS : GOUVERNANCE PLUTÔT QUE GESTION DES RISQUES¹

Par **Stephen P. Osborne**, Professeur, University of Edinburgh Business School, Écosse, Royaume-Uni

stephen.osborne@ed.ac.uk

Et **Louise Brown**, Docteur, Département des sciences sociales et politiques, University of Bath, Angleterre, Royaume-Uni

l.brown@bath.ac.uk

Traduit de l'anglais

RÉSUMÉ Cet article étudie l'importante question des risques engendrés par les processus d'innovation dans les services publics. On y propose l'idée que les politiques publiques actuelles offrent peu d'orientation aux gestionnaires de services sur la façon de prendre en compte de tels risques, se résumant à mentionner que « c'est important ». Lorsqu'elles existent, les approches de prise en charge des risques et de l'innovation dans les services publics sont invariablement focalisées sur des optiques actuarielles ou concernées par les questions de santé et de sécurité, et ont pour objectif de minimiser ou d'éliminer les risques. Or les risques sont inhérents aux processus d'innovation et il est essentiel d'adopter une nouvelle approche qui reconnaît la nécessité des risques dans les innovations efficaces et qui s'engage de manière plus globale avec les intervenants afin de déterminer les niveaux de risque acceptables comparativement aux bienfaits potentiels pour les services publics d'une innovation donnée. Un modèle en cinq étapes est proposé pour mettre en œuvre cette approche.

ABSTRACT This paper considers the important issue of risk in the innovation process in public services. It argues that current public policy gives little guidance to service manager son how to deal with such risk, beyond noting that 'it is important'. Where they do exist, current approaches to risk and innovation in public services are invariably around actuarial or health and safety approaches concerned with minimising or removing risk. However we argue that risk is integral to the innovation process and that an alternative approach is needed that both recognises the necessity of risk for effective innovation and engages most broadly with service stakeholders to resolve how much risk is acceptable for identified potential public service benefits. A five stage model is proposed to implement this approach.

Pour citer cet article : Osborne, S. P. et L. Brown (2013). « L'innovation dans les services publics : gouvernance plutôt que gestion des risques », *Télescope*, vol. 19, n° 2, p. 87-96, www.telescope.enap.ca/Telescope/docs/Index/Vol_19_no_2/Telv19_no2_osborne_brown.pdf

¹ Cet article est basé sur un document publié dans *Public Money & Management* (vol. 31, n° 1, 2011, p. 4-6). Cet argument est également développé de manière plus approfondie dans Brown et Osborne (2013).

Au Royaume-Uni, la tendance privilégiant l'innovation en tant que moyen d'améliorer l'efficacité et le rendement des services publics progresse de manière constante. NESTA employait d'ailleurs récemment l'expression « impératif d'innovation » (Harris et Albury, 2009) et le gouvernement du Royaume-Uni a publié un livre blanc intitulé *Innovation Nation* (Department of Innovation, Universities and Skills, 2008). La volonté de recourir à l'innovation pour réformer les services publics est grande. Cet engagement ne fait que s'affirmer à mesure que les effets de la récession sur les dépenses publiques se révèlent (Patterson et autres, 2009, p. 12). Cependant, les mêmes études ont également permis de détecter que ce climat économique peut entraîner une focalisation sur des types d'innovation moins risqués, nonobstant les besoins.

Dans le contexte de cette politique, nous sommes d'avis que la question du rôle du risque dans l'innovation, jusqu'ici négligée, mérite plus d'attention (Brown, 2010; Osborne, 1998; Osborne et Brown, 2011)². Dans un contexte de service public, le risque est souvent présenté comme un phénomène négatif, au mieux comme une chose à minimiser, sinon à éviter. Pourtant, les auteurs traitant de l'innovation tant dans les secteurs privé que public ont souligné l'importance du risque dans le succès de l'innovation (Borins, 2001; Singh, 1986). Nous estimons que le cadre actuel du service public ne facilite pas la gestion efficace des risques au sein des processus d'innovation et prenons parti pour une solution basée sur la gouvernance de risques négociée, plutôt que pour la minimisation.

■ LA GESTION DE L'INNOVATION ET DU RISQUE DANS UN CONTEXTE DE SERVICE PUBLIC

Dans l'ensemble de la littérature sur la gestion, la plupart des textes portant sur la gestion des risques proviennent soit du secteur financier et des entreprises (Stulz, 1996), soit de l'industrie de la santé et de la sécurité (Rasmussen, 1997). Dans ces deux cas, les définitions du risque sont décrites en termes péjoratifs : « le risque est la probabilité que se produise un événement défavorable particulier au cours d'une période de temps déterminée... la probabilité de quelque événement négatif... » (Breakwell, 2007, p. 2). Un autre thème récurrent dans la documentation est la distinction entre « risque » et « incertitude », le risque étant la prise de décision dans un contexte où les options sont connues et leurs résultats probables, alors que l'incertitude fait référence à la prise de décision dans un contexte où les options ainsi que leurs éventuels résultats sont inconnus (Tversky et Fox, 1995).

S'agissant des services publics, la politique en place au Royaume-Uni offre un guide sur la gestion de risque (HM Treasury, 2004; National Audit Office, 2004), mais celui-ci ne fait pas référence à la nature souvent controversée des services publics et à leurs bienfaits, ni aux défis représentés par la gestion des risques et des bienfaits potentiels dans les processus d'innovation. L'Audit Commission a également admis l'importance du risque dans le processus d'innovation, mais encore une fois, elle offre peu de conseils, hors les discours selon lesquels la gestion des risques est « d'importance capitale pour s'assurer que les projets innovants gardent le cap » et que les autorités croient qu'elle « contribue de manière considérable à la réalisation de projets innovants » (Audit Commission, 2007, p. 40). De façon similaire, le livre blanc intitulé *Innovation Nation* signalait que les politiques publiques actuelles pourraient engendrer une « aversion accrue au risque » dans les services publics

² Il est révélateur qu'une publication sur le risque et les services publics de ESRC (Hood et Miller, 2009), au demeurant excellente, ne fait nulle mention des risques liés à l'innovation dans les services publics.

(Department of Innovation, Universities and Skills, 2008, p. 72), mais sans formuler de conseils précis pour corriger cette situation. La Public Management Risk Association (ALARM) reconnaît les risques controversés dans les services publics, mais encore une fois adopte une approche implicite de minimisation des risques, sous prétexte que les risques font porter un fardeau financier inutile aux services publics (Williams, 2009). En Écosse, le nouveau cadre stratégique pour l'innovation (Scottish Government, 2009), de manière inquiétante, ne fait aucune mention de la gestion des risques relatifs à l'innovation dans les services publics.

Au sein des comptes rendus de recherche sur les services publics, il existe également une mince et insatisfaisante documentation sur le risque et la gestion des risques. Par exemple, Hood (2002) prétend que la gestion des risques est plus concernée par la distribution des blâmes que par la sécurité, Vincent (1996) soutient que l'étude minutieuse des services publics rend l'innovation plus difficile que dans le secteur privé, alors que Harman (1994) affirme que l'innovation a en vérité diminué l'imputabilité des services publics et ouvert la voie à une augmentation des cas de fraude.

Il est également clair, selon l'analyse de Vincent, qu'une grande part de la littérature du secteur public est concernée par la responsabilité personnelle ou organisationnelle (assurable) pour les décisions de services au sein d'un État décentralisé, plutôt que par les cas plus spécifiques de risque dans les décisions liées aux services. Lorsque la seconde proposition fait l'objet d'une exploration, c'est invariablement au sein d'un contexte professionnel, tel que dans les services sociaux (Munro, 2009) ou la recherche (Leung et Isaacs, 2008), plutôt que dans un contexte public et social. Les politiques sociales et publiques ne se donnent la peine d'explorer la question des risques, conclut Vincent en ramenant la discussion vers Hood, que lorsque les organisations publiques cherchent à se protéger de l'étude minutieuse du public et de la reddition de comptes. La capacité de ces documents à offrir des conseils sensés ou à aider la compréhension de l'innovation dans les services publics est, selon nous, limitée à l'extrême. En effet, un ouvrage plutôt ambitieux portant sur la gestion des risques ne fait que trois vagues références au risque et à l'innovation dans les services publics, et toutes signifient que « l'innovation engendre un certain degré de risque » (Drennan et McConnell, 2007, p. 43).

La documentation plus générale portant sur la gestion des risques est également problématique dans le cas des services publics en raison de la contestabilité. L'approche choisie est souvent « technocratique », basée sur les évaluations « objectives » des risques selon des bases scientifiques (Pender, 2001). Alors que cette vision peut s'avérer très appropriée pour certains types d'innovation, elle ne l'est pas pour d'autres domaines où la nature des risques et leurs bénéfices potentiels sont controversés, ce qui est souvent le cas pour les innovations dans de nombreux domaines des services publics. Une autre approche est de type décisionnel. Celle-ci va au-delà de la pure domination professionnelle dans le processus d'évaluation des risques pour y incorporer l'engagement politique, mais elle ne va pas jusqu'à s'engager avec tous les intervenants, dont les usagers des services et la communauté élargie.

Il existe une approche qui va plus loin, celle de Renn (2008). Ce dernier prétend que le risque et les niveaux de risque acceptables sont des phénomènes socialement construits. Ainsi la gestion des risques requiert non seulement l'application de connaissances scientifiques, mais également un processus politique (au sens large) de négociation. Les valeurs sociales doivent être intégrées aux indices de niveaux de risque et aux résultats. Ainsi, la « gouvernance des risques » (par opposition à la gestion des risques) nécessite un processus

inclusif centré sur les vastes débats politiques portant sur les niveaux de risque acceptables pour des innovations précises, des négociations interpersonnelles et interorganisationnelles, ainsi qu'un engagement envers les communications en cours sur les risques et une participation complète dans leur gouvernance. La question au cœur de ces processus, selon Renn, n'est pas « quel est le niveau de sécurité sous-entendu par le mot sécuritaire », mais plutôt « quel niveau d'incertitude et d'ignorance (à propos des risques véritables ou potentiels) les principaux intervenants sont-ils prêts à accepter en échange d'un bienfait donné » (Renn, 2008, p. 277).

Une telle approche négociée de la gestion des risques peut offrir beaucoup aux politiques dans le secteur public. Elle mettrait à nu la nature controversée des innovations et de leurs résultats dans les services publics et fournirait un cadre pour négocier les niveaux de risque inhérents à ces innovations en termes de société, d'organisations, d'usagers des services, de professionnels et d'employés. Cette méthode met l'accent sur la communication et la participation, en rappelant que de telles innovations dans les services viennent précisément de la collaboration entre les usagers et les fournisseurs de services (Alam, 2006). Ainsi, un cadre pour la gouvernance des risques en innovation dans les services publics est certainement un préalable essentiel pour l'avenir et représente un pas en avant par rapport aux approches mécanistes et technocratiques de la gestion des risques actuellement en vigueur dans le secteur des politiques publiques.

■ LA GOUVERNANCE DES RISQUES POUR L'INNOVATION DANS LES SERVICES PUBLICS

Brown et Osborne (2013) ont poussé cet argument plus loin. Ils ont élaboré un cadre général qui relie la nature du processus d'innovation au type de gouvernance des risques approprié. Ils ont également imaginé la forme que pourrait prendre un tel processus de gouvernance des risques pour l'innovation dans les services publics. Ils proposent un processus de mise en œuvre en cinq étapes pour la gouvernance des risques. Ces étapes sont présentées ici de manière plutôt linéaire, bien qu'elles fassent, en réalité, invariablement l'objet de chevauchements. On pourrait les qualifier d'itératives et on ne peut aisément les isoler les unes des autres.

Étape 1 L'identification de l'innovation

La première étape consiste à déterminer le type d'innovation à implanter et à adopter un mode de gouvernance des risques approprié, adapté à la nature et au type de l'innovation. Des modes de gouvernance des risques différents seront nécessaires pour les différents types d'innovations et les différents types de risques. Nous n'établissons pas de distinction normative entre ces modes d'analyse du risque – la négociation des risques n'est pas nécessairement « meilleure » que la gestion technocratique des risques. Comme cela deviendra apparent à mesure que la mise en œuvre de ce cadre sera explorée, différentes innovations dans les services publics nécessitent différents modes de gouvernance des risques et de la transparence. La clé est donc d'établir un mode approprié d'évaluation des risques pour chaque catégorie d'innovation et de créer une procédure claire pour chacun d'eux.

Étape 2 L'identification du risque

La deuxième étape consiste à se montrer explicite quant aux types de risques et à leur aire d'influence. Selon Brown et Osborne (2013), les risques de l'innovation se situent dans trois domaines. Ils peuvent être individuels, impliquant un risque direct pour les usagers du service (par exemple une approche innovante de la chirurgie cérébrale); organisationnels, impliquant des risques pour la durabilité ou la légitimité des organisations de service public ou pour le personnel professionnel impliqué dans l'innovation (par exemple les conférences familiales – *Family Group Conferencing*); comportementaux, impliquant des risques pour la communauté en général et pour les intervenants (par exemple les risques engendrés par le traitement dans la communauté de personnes atteintes d'importants et dangereux troubles mentaux). La clarification du lieu des risques est vitale dans la sélection d'une approche de gouvernance.

Étape 3 La collecte de l'information

La troisième étape consiste à rassembler toute l'information disponible sur les risques et les bénéfices potentiels ou perçus des résultats de l'innovation. Une fois identifiés la nature et les caractéristiques de l'innovation, le mode approprié de gouvernance et le type de risques impliqués, cette étape est consacrée à la collecte d'information et de données empiriques, puis aux liens avec les possibles résultats. Alors que le projet va de l'avant vers une approche de la gouvernance des risques moins technocratique et moins décisionnelle, une acceptation des différents types et niveaux de données empiriques est nécessaire, de même que la reconnaissance du degré de qualité de ces preuves et de leurs limites. Dans certains domaines de développement des services faisant réellement preuve d'innovations révolutionnaires, la banque de preuves et de données peut se révéler non pas basée sur la recherche, mais sur ce qu'on appelle les « règles de l'art » ou les « pratiques exemplaires » (Slowinski et Sagal, 2010). En mesurant les données (ou leur absence), il faudra avoir recours au jugement professionnel quant aux probables résultats, ainsi qu'à une réflexion sur toute expérimentation spécifique ou tout projet pilote innovateur qui pourrait soutenir le processus. Il serait important que les organismes de service public cherchent comment l'expérimentation peut être employée afin de favoriser l'information du niveau de risque que présente une innovation (en tant qu'aide, et non comme substitut du grand processus de prise de décision).

Pour les innovations nécessitant uniquement une gouvernance des risques de type technocratique, il se pourrait bien que le processus se termine ici. Pour celles exigeant une gouvernance des risques décisionnelle ou négociée, deux autres étapes sont requises.

Étape 4

La mise en place d'une collaboration

La quatrième étape consiste à établir un processus de collaboration qui permet d'instaurer une négociation avec l'ensemble des intervenants afin d'atteindre une compréhension commune des niveaux de risque acceptables, y compris la reconnaissance des visions contradictoires ainsi qu'un procédé pour tenter de les résoudre. La gouvernance décisionnelle limitera la collaboration aux partenaires organisationnels et politiques, alors que la gouvernance négociée des risques nécessitera une plus vaste inclusion. Cette étape exige également l'élaboration d'une stratégie claire qui comprend les changements requis aux comportements organisationnels et individuels. Il s'agit d'un des aspects les plus importants et potentiellement difficiles du cadre intégré, puisque celui-ci reconnaît le besoin de la négociation en vue de la construction de ce qui constitue un risque, de son lieu et de l'équilibre entre les risques et les bénéfices (potentiels) offerts par l'innovation. Par leur nature, tous les bienfaits d'une innovation dans les services publics sont potentiels, et souvent contestés. En plus des risques associés à une innovation, il existe également des risques de deuxième degré : risque qu'une innovation échoue, qu'elle ne livre pas les bienfaits espérés ou qu'elle entraîne des conséquences involontaires qui soient plus importantes que ses bienfaits.

Sans cette étape, la nature des risques plus complexes peut demeurer obscure et menaçante, augmentant ainsi les probabilités de résistance à une innovation en raison des peurs et des opinions erronées (Kinder, 2000). Les intervenants doivent s'engager dans un débat ouvert sur la nature et le type de risques impliqués par une innovation, en plus des attentes et des bienfaits potentiels. Au cours du processus de participation, la mise sur pied d'un forum de collaboration et d'un processus de consultation comprenant tous les intervenants, public inclus, et au cours duquel les risques seront débattus, sera d'une importance critique. On devra y trouver une information et une compréhension partagées en ce qui a trait aux principaux risques et incertitudes à explorer, en plus des questions de droit, de choix et de contrôle. Les risques devront être clairement définis et débattus publiquement, pesés en fonction de leurs caractéristiques relatives, de leurs coûts, de leurs bienfaits potentiels, jusqu'à ce qu'une compréhension des risques partagés et acceptables soit obtenue. Pour chaque intervenant, les risques impliqués devront être déterminés, que ce soit sur le plan de la réputation ou sur le plan personnel, politique ou même financier. Ces questions seront abordées ci-dessous.

Dans cette approche, comme l'ont démontré Reay et Hinings (2010), les activités de collaboration impliquant des intervenants dotés d'identités et d'intérêts variés sont inévitablement complexes et stressantes, même lorsque les parties ont convenu de tenter d'obtenir des résultats partagés. Ces auteurs suggèrent que des rivalités peuvent exister entre les intervenants, en particulier lorsque certains d'entre eux tiennent au maintien du *statu quo*. Ce

problème pourrait facilement éclater au cœur d'un réseau d'intervenants rassemblés pour débattre d'un programme d'innovation ou d'un service public et de ses risques potentiels. L'innovation pourrait menacer les relations de pouvoir existant au sein du réseau ou encore privilégier certains intervenants au détriment d'autres (Pettigrew, 1973). Il ne serait donc pas inusité que la nature d'un risque soit contestée ou qu'elle fasse l'objet de visions opposées, entraînant des résistances de la part de l'un ou de plusieurs intervenants. Reay et Hinings croient que si les intervenants parviennent à mettre en place des mécanismes de collaboration qui permettent à des points de vue opposés de coexister, les changements deviennent possibles, bien que des divergences puissent demeurer vives pendant longtemps.

Cela peut constituer un défi, en particulier dans un contexte de service public dans lequel les considérations et les intérêts politiques à court terme peuvent entrer en conflit avec les besoins d'innovation à long terme sur le plan des politiques ou des services. Malgré qu'il s'agisse sans nul doute d'une tâche difficile, poursuivre sans une telle approche sophistiquée a plus de chance d'entraîner des échecs ou des insatisfactions dans les processus d'innovation. Heureusement, les outils qui permettent de piloter ce processus exigeant dans un contexte de service public existent déjà. Crosby et Bryson (2005) et Bryson (2004) offrent un tel modèle, basé sur l'analyse des intervenants. Ils ciblent la manière par laquelle un gouvernement peut soutenir un pareil processus en fournissant des cadres dynamiques ou législatifs, des ressources et des groupes de multiples secteurs. Selon eux, quels que soient les intervenants dans un contexte politique donné, le processus de changement doit être géré par la collaboration et non par décret. Pour que l'entreprise soit couronnée de succès, les partenaires de la collaboration doivent développer un sens commun des résultats désirés, un processus clairement établi qui fait la part belle au leadership, à la confiance, à la bonne planification, à la gestion des conflits et au partage de l'information et de la connaissance.

Certes, cette étape engendre des coûts en temps et en argent. Elle ne garantit pas non plus le succès. La négociation de points de vue contradictoires est un processus inévitablement stressant. Cependant, pour les innovations plus complexes qui nécessitent des types de gouvernance décisionnelle ou caractérisée par des risques transparents, il est essentiel d'engager la plus vaste communauté d'intervenants possible dans la négociation des niveaux de risque jugés acceptables en rapport avec les bienfaits potentiels. Il est tout à fait possible que des voix dissidentes minoritaires s'opposent à la voie choisie au final, mais la reconnaissance de ces voix les rendra plus à même de se ranger à la résolution ou à l'accommodation que si elles sont ignorées ou rejetées. Ainsi, un cadre de gouvernance des risques qui permet à des organisations

de reconnaître, d'accepter et de gérer les risques, et non seulement de les minimiser, nécessitera l'incorporation d'étapes clairement définies faciles à suivre pour toutes les parties prenantes. Le processus devrait comprendre des « voies d'évasion » pour les professionnels ou les usagers des services qui estimerait que les risques sont trop importants pour eux, sans pour autant que cela ne porte atteinte à l'innovation.

Étape 5 Un système de reddition de comptes

Finalement, la cinquième étape est la mise sur pied nécessaire d'un système de reddition de comptes au sein du processus. Il convient de s'entendre à l'avance avec les intervenants sur les résultats et d'établir un mécanisme d'évaluation formative et sommative. Des révisions fréquentes ainsi que des rétroactions peuvent allouer aux personnes impliquées un niveau de contrôle sur le processus d'innovation et sur les risques que le projet représente pour eux. Selon Crosby et Bryson :

Des études quantitatives sur la progression de divers indicateurs peuvent être combinées à des méthodes qualitatives, comme les groupes de discussion, les observations des participants et les entrevues, de manière à découvrir ce qui constitue un succès pour différentes clientèles et ce qui contribue à l'accomplissement des objectifs de la collaboration. Les questions devraient être pertinentes pour chaque groupe. (Crosby et Bryson, 2005, p. 16)

■ CONCLUSION

Cet article démontre l'importance grandissante de l'innovation ainsi que l'intérêt qu'elle suscite en tant que moyen d'améliorer l'efficacité des services du secteur public. Les structures actuelles des services publics ne permettent pas toujours, ni ne facilitent, la gestion efficace des risques au cœur du processus d'innovation. Le présent document propose une approche basée sur la gouvernance des risques négociée plutôt qu'une approche fondée sur leur minimisation. En passant en revue la documentation consacrée à la gestion des risques, on note que le risque est souvent perçu de manière négative, ce qui entraîne une conception et une gestion des risques très particulières. Au Royaume-Uni, les approches politiques existantes liées à la gestion des risques sont avares de conseils, suggérant au mieux de les réduire au maximum, au pire de les ignorer entièrement. En privilégiant un processus plus à même de reconnaître et de soutenir les questions liées à la gestion des risques et à l'innovation dans le contexte des services publics, cet article présente un cadre en cinq étapes de mise en place d'un processus de gestion des risques. Le cadre en question nécessite de la part des organisations qu'elles définissent explicitement les risques potentiels et les bénéfices escomptés auprès des réseaux d'intervenants inévitablement impliqués. Il est ainsi recommandé d'établir des formes de collaboration favorisant une négociation transparente des risques et des bénéfices. Cette approche représente un défi, mais l'instauration de tels processus permet une surveillance constante des risques et un réel engagement dans l'innovation des services publics, tout en garantissant une gestion des risques négociée.

■ BIBLIOGRAPHIE

- Alam, I. (2006). « Removing the Fuzziness from the Front-end of Service Innovations through Customer Interactions », *Industrial Marketing Management*, vol. 35, n° 4, p. 468-480.
- Audit Commission (2007). *Seeing the Light: Innovation in Local Public Services*, Londres, Audit Commission.
- Breakwell, G. M. (2007). *The Psychology of Risk*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Borins, S. (2001). *The Challenge of Innovating in Government*, Washington DC, IBM Center for the Business of Government.
- Brown, L. (2010). « Balancing Risk and Innovation to Improve Social Work Practice », *British Journal of Social Work*, vol. 40, n° 4, p. 1211-1228.
- Brown, L. et S. Osborne (2013). « Risk and Innovation: Towards a Framework for Risk Governance in Public Services », *Public Management Review*, vol. 15, n° 2, p. 186-208.
- Department of Innovation, Universities and Skills (2008). *Innovation Nation*, Londres, Department of Innovation, Universities and Skills.
- Bryson, J. (2004). « What to Do When Stakeholders Matter », *Public Management Review*, vol. 6, n° 1, p. 21-53
- Crosby, B. et J. Bryson (2005). *Leadership for the Common Good*, San Francisco, Jossey Bass.
- Drennan, L. et A. McConnell (2007). *Risk and Crisis Management in the Public Sector*, Londres, Routledge.
- H M Treasury (2004). *The Risk Programme. Improving Government's Risk Handling*, Final Report to the Prime Minister, Londres, HM Treasury.
- Harman, E. (1994). « Accountability and Challenges for Australian Governments », *Australian Journal of Political Science*, vol. 29, n° 1, p. 1-17.
- Harris, M. et D. Albury (2009). *The Innovation Imperative*, Londres, NESTA.
- Hood, C. (2002). « The Risk Game and the Blame Game », *Government and Opposition*, vol. 37, n° 1, p. 15-37.
- Hood, C. et P. Miller (2009). *Risk and Public Services*, Oxford, ESRC Public Services Programme.
- Kinder, T. (2000). « A sociotechnical approach to the innovation of a network technology in the public sector », *European Journal of Innovation Management*, vol. 3, n° 2, p. 72-90.
- Leung, F. et F. Isaacs (2008). « Risk Management in Public Sector Research: Approach and Lessons Learned at a National Research Organization », *R & D Management*, vol. 38, n° 5, p. 510-519.
- Munro, E. (2009). « Managing Societal and Institutional Risk in Child Protection », *Risk Analysis*, vol. 29, n° 7, p. 1015-1023.
- National Audit Office (2004). *Managing Risks to Improve Public Services*, Londres, NAO.
- Osborne, S. (1998) « The Innovative Capacity of Voluntary Organizations: Implications for Local Government », *Local Government Studies*, vol. 24, no 1, p. 19-40.
- Osborne, S. et L. Brown (2011). « Innovation, Public Policy and Public Services Delivery in the UK: The Word That Would Be King? », *Public Administration*, vol. 89, n° 4, p. 1335-1350.

- Patterson, F. et autres (2009). *Everyday Innovation: How to Enhance Innovative working in employees and Organisations*, Londres, NESTA.
- Pender, S. (2001). « Managing Incomplete Knowledge: Why Risk Management is not Sufficient », *International Journal of Project Management*, vol. 19, n° 2, p. 79-87.
- Pettigrew, A. (1973). *The Politics of Organizational Decision Making*, Londres, Taylor & Francis.
- Pheysey, D. (1993). *Organizational Cultures: Types and Transformations*, Londres, Routledge.
- Rasmussen, J. (1997). « Risk Management in a Dynamic Society: A Modelling Problem », *Safety Science*, vol. 27, n° 2/3, p. 183-223.
- Reay, T. et C. R. Hinings (2010). « Managing the Rivalry of Competing Institutional Logics », *Organization Studies*, vol. 30, n° 6, p. 629-652.
- Renn, O. (2008). *Risk Governance: Coping with Uncertainty in a Complex World*, Londres, Earthscan.
- Scottish Government (2009). *Innovation for Scotland: A Strategic Framework for Innovation in Scotland*, Edinburgh, Scottish Government.
- Singh, J. (1986). « Performance, Slack, and Risk Taking in Organizational Decision Making », *Academy of Management Journal*, vol. 29, n° 3, p. 562-585.
- Slowinski, G. et M.W. Sagal (2010). « Good Practices in Open Innovation », *Research-Technology Management*, vol. 53, n° 5, p. 38-45.
- Stulz, R. (1996). « Rethinking Risk Management », *Journal of Applied Corporate Finance*, automne, p. 8-24.
- Tversky, A. et R. Fox (1995). « Weighing Risk and Uncertainty », *Psychological Review*, vol. 102, n° 2, p. 269-283.
- Vincent, J. (1996). « Managing Risk in Public Services: A Review of the International Literature », *International Journal of Public Sector Management*, vol. 9, n° 2, p. 57-64.
- Williams, G. (2009). *Applying Management of Risk (M_o_R) for Public Services*, Sidmouth, ALARM.

VEILLE, INNOVATION ET PLANIFICATION STRATÉGIQUE : UN DÉFI DE COMPLÉMENTARITÉ

Par **Alain Rajotte**, Coordonnateur gouvernemental du Réseau de veille intégrée sur les politiques publiques (RVIPP), Secrétariat aux priorités et aux projets stratégiques, ministère du Conseil exécutif (MCE)

alain.rajotte@mce.gouv.qc.ca

RÉSUMÉ Cet article aborde les défis de la veille stratégique dans un contexte où l'innovation constitue une priorité de l'action gouvernementale. La situation actuelle au sein de l'administration publique québécoise est apparentée à celle qui prévaut dans la plupart des économies avancées, notamment le manque d'encadrement et de liens effectifs avec les priorités gouvernementales. Nonobstant certains aspects particuliers, l'auteur soutient que les mesures requises à une veille stratégique gouvernementale adéquate favorisant l'innovation sont indissociables des défis de la planification stratégique à l'ère de la mondialisation.

ABSTRACT This article examines the challenges of horizon scanning (or strategic watch) in a context in which innovation constitutes a priority of government action. The current situation in Quebec's public administration is similar to that prevailing in most of the advanced economies – in particular, a lack of support structures and genuine linkage to government priorities. Notwithstanding a number of particularities, the author argues that the measures required to achieve satisfactory, innovation-focused horizon scanning cannot be dealt with separately from the challenges of strategic planning in the era of globalization.

Pour citer cet article : Rajotte, A. (2013). « Veille, innovation et planification stratégique : un défi de complémentarité », *Télescope*, vol. 19, n° 2, p. 97-112,

www.telescope.enap.ca/Telescope/docs/Index/Vol_19_no_2/Telv19_no2_rajotte.pdf

Dans cet article, nous abordons la veille stratégique au sein de l'administration publique comme l'un des trois éléments d'une triade, complétée par l'innovation et la planification stratégique, régissant la nature des flux informationnels.

Faire de la veille n'est pas une finalité en soi. Dans un monde en mutation et en bouleversement constants, la veille stratégique constitue un mécanisme d'aide à la décision qui vise à réduire la « myopie politique ou managériale » dans le but d'anticiper et de tirer profit d'opportunités, ou de prévenir ou d'atténuer des menaces potentielles liées à l'évolution des contextes d'intervention.

On assiste depuis quelques années à un engouement renouvelé pour la veille stratégique au sein des organisations gouvernementales. Cette résurgence d'intérêt s'explique en partie par la crise économique de 2008, dont les effets prolongés magnifient en quelque sorte certains problèmes chroniques des économies avancées, notamment la précarité des finances publiques, la détérioration générale des infrastructures publiques et certaines perspectives économiques peu enviables liées au vieillissement des populations.

Cet intérêt pour la veille stratégique et l'innovation arrive également à un moment où les chaînes de valeur mondiales se complexifient et deviennent de plus en plus importantes, et où la concurrence des économies émergentes s'intensifie. Le gouvernement est interpellé, tant à titre de législateur, de gestionnaire public qu'à celui d'agent du changement.

Or, l'établissement d'un processus de veille stratégique à l'échelle gouvernementale s'avère difficile. Plusieurs ministères et organismes du gouvernement du Québec disposent de leur propre structure de veille et l'intègrent formellement ou de manière discrétionnaire à leurs processus décisionnels. Dans certains cas, ils font appel à des organisations externes, notamment l'Observatoire de l'administration publique, affilié à l'École nationale d'administration publique (ENAP), pour assurer une veille sur des mandats précis ou de façon plus continue sur des thématiques d'intérêt général. Toutefois, ces efforts sont le plus souvent de nature sectorielle et les liens avec les priorités gouvernementales demeurent ténus¹.

Cet article s'intéresse aux défis de la veille stratégique à l'échelon gouvernemental et de la coordination intersectorielle qu'une telle activité suppose. La veille gouvernementale dépend en partie des activités de veille sectorielle, mais elle comporte ses propres défis et difficultés, qui appellent une évaluation et des mesures particulières.

La posture analytique privilégiée ici part du principe que la veille stratégique et la planification stratégique sont en corrélation. Les échecs liés à l'établissement d'une veille stratégique gouvernementale sont conséquemment présentés comme un résultat « par défaut » d'une planification stratégique qui reste trop souvent compartimentée par secteur et cantonnée dans le court terme. Ce type de planification stratégique est jugé anachronique dans le contexte de mondialisation des chaînes de valeur et des risques où la gestion du changement et de l'innovation à court terme et à long terme constitue un facteur clé de maintien de la compétitivité, de l'adaptabilité et de la pérennité de nos sociétés. L'incertitude et les

¹ Au moment d'écrire cet article, le MCE procède à une vaste consultation auprès des ministères et organismes gouvernementaux visant à développer un portrait exhaustif de l'encadrement, de l'usage et des retombées des activités en matière de veille stratégique et d'innovation. Les résultats sont attendus pour la fin du mois de juin et feront l'objet d'un diagnostic partagé à l'échelle gouvernementale qui appuiera le renouvellement des orientations en matière de veille stratégique et d'innovation. Ce recensement s'apparente à celui de l'Observatoire sur l'innovation dans le secteur public décrit à la section 1.1 du présent article et en épouse les prémisses et les objectifs.

conflits d'intérêts inhérents aux mutations engendrées par notre « monde global » rendent nécessaires des analyses prospectives à plus long terme, qui exigent *de facto* un processus de veille intégré, itératif et coordonné à l'échelle gouvernementale.

Cette évolution positive des approches de planification, du moins en ce qui a trait à l'importance que devrait y prendre la veille stratégique, suggère que les échecs successifs de sa mise en œuvre à l'échelle gouvernementale s'expliquent davantage par des choix politiques (ou de l'absence de choix politiques) plutôt que par des lacunes des modes de gestion ou des aléas des processus d'implantation (Peters, 1998).

Afin d'étayer notre propos, nous passons d'abord en revue certains facteurs et initiatives qui situent l'innovation au cœur des priorités de l'administration publique des économies avancées, en particulier le projet d'un Observatoire sur l'innovation dans le secteur public de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE). Cette brève revue nous permet de mettre en évidence l'importance de la veille stratégique dans un contexte de planification priorisant l'innovation.

Nous procédons ensuite à une comparaison des évaluations du ministère du Conseil exécutif (MCE) et du Cabinet Office britannique sur leur processus respectif de veille stratégique gouvernementale. L'analyse comparée des constats et des recommandations nous amène à aborder le défi d'une veille stratégique gouvernementale du point de vue d'une coordination politique, plutôt que d'une coordination administrative.

Dans une troisième section, nous relevons certains défis liés à la mondialisation, en particulier l'émergence de discontinuités dans les tendances qui ont façonné le développement des économies avancées au cours du dernier siècle. Ces discontinuités favorisent le recours à des approches de planification alternatives axées sur l'élaboration de visions et de scénarios alternatifs en vue de mieux gérer l'incertitude entourant les futurs plausibles. Certaines initiatives en la matière sont brièvement présentées, notamment celle de la Commission du futur de la Suède.

En conclusion, nous suggérons qu'un processus horizontal efficace de veille stratégique gouvernementale est conditionnel à l'établissement de choix politiques et de lignes directrices rendant compatibles les visées de planification gouvernementale et de planification sectorielle, dans un contexte caractérisé par l'incertitude et le changement.

■ L'INNOVATION : « NOUVEAU » CATALYSEUR DE LA VIABILITÉ GOUVERNEMENTALE?

Il est généralement de bon ton de présenter l'innovation comme une donne du développement économique et un facteur déterminant de compétitivité. En faire une priorité de l'administration publique est beaucoup plus récent.

La majorité des experts sont aujourd'hui d'avis qu'une transformation significative de l'administration publique est nécessaire, rendant incontournable une stratégie axée sur l'innovation. Les conférenciers du dernier congrès national annuel² de l'Institut d'adminis-

² Sous le thème « Naviguer dans des eaux inconnues : suivre le courant des changements », le Congrès national 2012 visait à favoriser les échanges sur les défis de l'administration publique en contexte de resserrement budgétaire et de conjoncture économique difficile. Les informations sur le congrès sont accessibles à l'adresse suivante : <http://www.iapc.ca/AC2012/F-Apercu.html>

tration publique du Canada (IAPC)³ en ont d'ailleurs fait un thème convergent. Certaines conférences⁴ méritent une attention particulière, d'autant que les conférenciers ou les organisations qu'ils représentent sont des acteurs de premier plan du processus d'élaboration de mesures d'encadrement et de support à l'innovation qui ont été adoptées par le gouvernement fédéral canadien.

En ouverture du congrès, interpellant tant l'État que le secteur privé, Kevin G. Lynch, vice-président du Groupe financier BMO, a soutenu que le maintien du *statu quo* n'était pas une option viable pour le Canada, que les processus d'innovation devaient être accélérés, que les objectifs ne pouvaient se limiter à des améliorations incrémentales et que des changements d'ordre structurel devaient être à l'ordre du jour.

Six facteurs motivent, selon lui, ces visées stratégiques, soit :

- la mondialisation de l'économie et la montée de l'Asie comme principale force du marché mondial;
- les effets multiples liés au vieillissement de la population;
- les impacts des technologies de l'information et des communications (TIC);
- l'évolution du contexte économique mondial où une croissance faible ou nulle constituera dorénavant la norme;
- la perte de confiance des populations dans les élites politiques et économiques;
- les nouveaux facteurs de la compétitivité globale.

Dans ce contexte, certains indices de performance de l'économie canadienne sont préoccupants et commandent une action énergique immédiate :

- le taux de productivité est décevant, atteignant 72 % de celui des États-Unis;
- les investissements en recherche et développement sont faibles, notamment dans les TIC, atteignant à peine 1 % du produit national brut (PNB);
- les produits canadiens ont un faible taux de pénétration sur les marchés émergents. À peine 3 % des exportations canadiennes sont destinées aux pays du BRIC (Brésil, Russie, Inde et Chine), alors que l'Asie est en voie de devenir progressivement le principal moteur de croissance du marché mondial.

Tom Jenkins⁵, président exécutif d'OpenText, s'est également préoccupé des faibles taux de productivité, soulignant au passage le déclin constant de la performance des secteurs manufacturiers et des affaires au Canada depuis les années 1990. Il attribue en partie les écarts de productivité avec les États-Unis aux faibles investissements dans les TIC, de fait ce secteur joue un rôle clé dans la transformation de l'économie et de l'organisation sociale.

Selon Jenkins, des choix doivent être faits qui orienteront le recentrage des stratégies publiques et privées en faveur de l'innovation, en particulier :

³ L'IAPC regroupe des fonctionnaires, des universitaires, des représentants du secteur privé et des consultants intéressés par la théorie et la pratique de la gestion publique (www.iapc.ca/).

⁴ Nous renvoyons à trois conférences : « Le monde se transforme – notre fonction publique suit-elle ces changements? », Kevin G. Lynch, vice-président du Groupe financier BMO (discours d'ouverture); « Promouvoir l'innovation », Tom Jenkins, président exécutif et directeur de la stratégie de la corporation OpenText; et « L'innovation perturbatrice dans le service public », Michael Raynor, directeur, Deloitte Corporation.

⁵ Tom Jenkins a siégé au comité consultatif créé par le gouvernement Harper et a contribué à différents rapports gouvernementaux associés à la stratégie du gouvernement fédéral sur l'innovation.

- un juste équilibre entre les forces du marché et les régimes publics sectoriels doit être déterminé si nous comptons maintenir notre compétitivité à l'intérieur de notre concept particulier de société;
- un juste équilibre entre nos aspirations comme société et ce qui relève du potentiel découlant de notre connaissance de la « réalité économique » doit aussi être déterminé.

De son côté, Michael Raynor s'est intéressé aux enjeux et aux défis de l'innovation dans le secteur public⁶. D'entrée de jeu, il a souligné un fait paradoxal : alors que le coût réel de plusieurs produits et services n'a cessé de diminuer sur le marché, celui des services gouvernementaux a pris un chemin inverse sans que cette explosion de coût soit accompagnée d'une augmentation correspondante de la performance. D'où la question suivante : Au-delà du manque de concurrence, du caractère généralement non lucratif du secteur public ou, le cas échéant, de l'interférence politique, comment expliquer le fait que les innovations permettant d'avoir mieux à moindre coût sur le marché ne semblent pas avoir pris dans le secteur public?

Selon Raynor, l'explication tient en partie aux obstacles institutionnels et à l'aversion des gestionnaires publics aux risques posés par les processus innovants, en particulier ceux qui opèrent en rupture des approches et des pratiques conventionnelles. Pourtant, les défis actuels et anticipés du secteur public, dans un contexte caractérisé par la précarité des finances publiques, les déficits appréhendés de main-d'œuvre et l'explosion des besoins et des coûts liés au vieillissement des populations, rendent pratiquement incontournable, selon lui, le recours à l'innovation perturbatrice⁷. D'autant plus si l'on entend continuer à maintenir des services publics à un coût abordable sans en diminuer la qualité.

Selon Michael Raynor, les administrations publiques auraient avantage à calquer les approches du privé et à aborder les biens et services publics comme autant de marchés ou de clientèles susceptibles d'être desservis par des moyens différents, abordables et ultimement plus efficaces que les produits et pratiques en place. Dans cette perspective, il propose un plan d'action en trois phases.

⁶ À cette fin, il s'est essentiellement appuyé sur les résultats d'un rapport de Deloitte sur les défis de l'innovation dans le secteur public, accessible à cette adresse :

http://www.ash.harvard.edu/extension/ash/docs/egggers_2.pdf

⁷ Le concept d'innovation perturbatrice (disruptive innovation) provient de Clayton Christensen, un professeur de Harvard. Il décrit un processus « en marge » du marché qui développe progressivement ses avantages comparatifs et se substitue éventuellement à sa contrepartie établie. La référence au texte de Christensen apparaît dans le rapport Deloitte.

PLAN D'ACTION

Phase 1 Déterminer ce qui doit être fait dans le court terme et le long terme, en répondant aux questions suivantes	<ul style="list-style-type: none">– Quels sont les efforts requis?– Quels sont les compromis⁸ actuels qui régissent les marchés visés?– Comment ces compromis peuvent-ils être « brisés »?
Phase 2 Décider où et comment instaurer un processus d'innovation	<ul style="list-style-type: none">– Débuter là où les marchés sont mal desservis et ont tout à gagner de nouvelles façons de faire;– Assurer un ensemble de conditions incitant à l'innovation;– Favoriser la flexibilité dans les moyens, incluant le recours aux partenaires extérieurs aux marchés visés, qui sont souvent la source d'approches alternatives.
Phase 3 Protéger et nourrir les processus innovants	<ul style="list-style-type: none">– Les gouvernements doivent déployer un ensemble d'outils et de réseaux favorisant l'innovation, incluant les approches réglementaires, les manœuvres budgétaires et les autres mécanismes de financement;– Les programmes moins efficaces doivent être progressivement éliminés au fur et à mesure que les pratiques alternatives dont on anticipe des niveaux de performance supérieurs se mettent en place.

Les trois conférenciers ont tous indiqué que les compressions budgétaires ne sauraient constituer à elles seules une stratégie. Ces compressions budgétaires consistent le plus souvent à obtenir moins pour moins. Pour obtenir mieux à moindre coût, il faut faire les choses différemment, ce qui implique de nouveaux modèles d'affaires, de nouveaux partenariats, de nouvelles technologies et la volonté de réduire ou d'éliminer certaines pratiques existantes. Le défi n'est pas tant de déterminer là où les dépenses doivent être comprimées, mais plutôt de rediriger une part des ressources là où davantage d'efficacité peut être anticipée ou doit être recherchée. Il n'y a pas d'innovation sans prise de risques.

Les trois experts ont également rappelé que le leadership gouvernemental est essentiel au développement de consensus sur les mesures à prendre et à la convergence des actions publiques et privées. Un tel leadership doit notamment s'appuyer sur une évaluation rigoureuse de l'action gouvernementale en matière d'innovation, et donner lieu à une série de changements à différents niveaux d'intervention, qu'il s'agisse d'encadrement réglementaire, de politiques, de fiscalité ou de mode de gouvernance.

Enfin, les conférenciers ont souligné que ces changements devront être établis en fonction d'un juste équilibre entre ce qui relève, d'une part, du domaine des pressions socioéconomiques (évolution des besoins, progrès scientifique et technique, externalités négatives, etc.) et, d'autre part, du champ des mesures gouvernementales ou privées visant à soutenir le développement de l'innovation.

⁸ Raynor fait référence aux différents types de compromis qui accompagnent les options en matière de prestations de service ou de mise en marché de produit, notamment les rapports entre le coût et la performance; entre le coût et l'accessibilité au service ou au produit; entre la vitesse d'exécution, la performance et le coût; entre l'intensité des ressources et le résultat achevé; ou entre la satisfaction de l'utilisateur et la facilité d'usage.

L'Observatoire sur l'innovation dans le secteur public

Ces avis d'experts au congrès de l'IAPC s'inscrivent en logique d'initiatives diverses⁹ qui ont cours au sein des administrations publiques des économies avancées. Toutes visent à favoriser l'innovation et la transformation des façons de faire comme une priorité du secteur public¹⁰. Dans le cadre de ces développements, le projet de création de l'Observatoire sur l'innovation dans le secteur public par l'OCDE apparaît particulièrement opportun¹¹.

Dans sa phase initiale, le projet a donné lieu à l'élaboration d'une définition de l'innovation, à partir de laquelle une « cartographie » adaptée aux réalités du secteur public, ainsi qu'un système d'évaluation des processus innovants ont été développés. Cette définition désigne l'innovation dans le secteur public comme :

L'implantation d'une opération, d'un processus ou d'un produit (ou service) nouveau (pour l'organisation), qui améliore au moins l'un des facteurs suivants : 1) l'efficacité de coût – résultant en une réduction des coûts pour le secteur public; 2) la qualité du service – mesurée en termes d'accessibilité, de performance, d'efficacité ou de fiabilité; et 3) la satisfaction de l'utilisateur ou de l'employé (OCDE, 2012)¹².

Le concept d'un observatoire s'est rapidement imposé comme l'instance la mieux adaptée à la réalisation des mesures proposées, soit :

- le développement d'un outil de collecte de données sur l'innovation dans le secteur public, en vue d'en faciliter la catégorisation et l'analyse, et de développer un modèle d'affaires robuste en appui à la prise de décision;
- la mise à disposition d'un lieu d'expérimentation et de partage d'idées et de conditions gagnantes à l'implantation fructueuse d'innovations;
- un mécanisme de partage et de diffusion de stratégies et de mesures d'encadrement visant à favoriser les pratiques innovantes.

⁹ Notamment le projet MEPIN (MeasurePublicInnovation), une action conjointe des pays nordiques (<http://www.mepin.eu/>), l'initiative Nesta, qui vise à développer un système de mesure de l'investissement et des impacts de l'innovation dans le secteur public en Grande-Bretagne (<http://nestainnovation.ning.com/>) ou le programme de la Commission européenne (<http://i3s.ec.europa.eu/commitment/33.html#>) qui vise à développer un système d'indicateurs et un encadrement conséquent à l'innovation dans le secteur public.

¹⁰ Par exemple, le concept de laboratoires politiques (*policy labs*) connaît une certaine diffusion. Ces laboratoires, regroupant des participants aux compétences et expériences diverses, favorisent la collaboration avec les usagers dans la recherche de solutions aux problèmes de la prestation de services. En Finlande, le Helsinki Design Lab (<http://helsinkidesignlab.org/>) anime des « studios » qui réunissent des concepteurs, des opérateurs et des usagers dans la recherche de solutions aux problèmes rencontrés par l'administration publique finlandaise. Le Mindlab (<http://www.mind-lab.dk/en>) au Danemark concerta différents ministères et implique des citoyens et des entreprises dans l'élaboration de solutions à différents problèmes sociaux. En Australie, le Centerlink Concept Lab (<http://www.anao.gov.au/bpg-innovation/case-4.html>) expérimente de nouveaux produits et idées avec des usagers en contexte d'implantation.

¹¹ Le projet lancé en 2010 est mené par un groupe réunissant 19 pays membres, coordonné par le Canada et la France. Pour de plus amples informations et une mise à jour du projet, voir <http://www.oecd.org/fr/gouvernance/linnovationdanslesecteurpublic.htm>

¹² Traduction libre du libellé original en anglais : "the implementation of a new (to the organisation) way in which it operates or in the products (including services) that it provides which result in improvements in at least one of the following areas: 1) cost efficiency – resulting in a reduction in the costs to the public sector; 2) service quality – measured by its accessibility, performance, effectiveness, or reliability; and 3) user or employee satisfaction." Tirée de OECD (2012), "Overview and Initial Categorisation of Innovative Practices", *OECD Observatory of Public Sector Innovation*, Paris.

Deux outils sont actuellement privilégiés pour la collecte des données et des informations : un questionnaire visant à évaluer la capacité du secteur public en matière d'innovation; une fiche de recensement visant à informer les pratiques innovantes au cas par cas.

Le premier outil vise à générer de l'information détaillée sur :

- les secteurs visés par des pratiques ou des processus innovants;
- les objectifs initiaux des projets d'innovation recensés;
- les ressources consenties aux processus et pratiques innovantes;
- les facteurs à la source des projets d'innovation (nouvelles idées, pressions internes ou externes, etc.);
- les facteurs facilitant l'innovation (culture organisationnelle, mesures incitatives, stratégie organisationnelle, stratégie d'investissements, etc.);
- les obstacles aux nouvelles façons de faire (à l'interne ou à l'externe, de nature politique, réglementaire ou culturelle);
- les types d'innovation promus;
- les retombées anticipées incluant, le cas échéant, les effets contre-productifs.

Le questionnaire et la fiche de recensement au cas par cas alimenteront une banque de données, qui agira comme un levier de diffusion et de partage des pratiques innovantes. La mise en ligne de la banque de données est prévue en 2013.

L'innovation : une priorité pour le Québec

Ici comme ailleurs, la compétitivité de l'économie et la marge de manœuvre de l'État québécois sont liées aux occasions et aux contraintes générées par les tendances et les contradictions du développement, dont le vieillissement de la population, l'intensification de la concurrence internationale, ainsi que la volatilité des marchés boursiers et pétroliers. Dans un tel contexte, l'innovation apparaît effectivement nécessaire et ressort clairement des priorités gouvernementales. Celles-ci donnent lieu à une série d'engagements visant des secteurs névralgiques de l'économie et des services publics québécois, notamment :

- l'appel à un développement économique axé sur l'électrification des transports (*Le Devoir*, 2013) et la réduction de la dépendance au pétrole;
- des mesures d'appui à l'entrepreneuriat et à l'innovation, notamment l'élaboration d'une politique sur la recherche et l'innovation et d'une nouvelle politique industrielle;
- une réorganisation ministérielle visant à renforcer la cohérence et la performance de l'État, et à favoriser un développement axé sur l'économie du savoir¹³;
- Des initiatives visant à relever notamment les enjeux du « choc » démographique, dont le dépôt d'un livre blanc sur le projet de caisse autonomie dans le domaine de la santé et le renouvellement d'une politique sur la jeunesse¹⁴.

Toutes ces initiatives, qu'il s'agisse d'électrifier les transports ou de passer du modèle actuel hospitalo-centrique à une pratique domicilio-centrique dans la livraison des soins et des services sociaux aux personnes âgées, nécessiteront un haut niveau de concertation et

¹³ Soulignons la fusion des fonctions de l'enseignement supérieur, de la recherche, de la science et de la technologie, et le cumul des fonctions des transports et des affaires municipales par un même ministre.

¹⁴ Voir en particulier Hébert, Réjean, « L'assurance autonomie : une innovation essentielle pour répondre aux défis du vieillissement », *La Revue canadienne du vieillissement*, vol. 31, n° 1, p. 1-11, pour saisir les vues du ministre actuel de la Santé sur les défis de la réforme du système de santé dans le contexte démographique du Québec.

de cohérence entre les parties prenantes. Dans certains cas, l'action gouvernementale sera nécessaire pour favoriser de nouveaux modes de gouvernance ou pour appuyer les entreprises québécoises à s'adapter et à relever les défis liés à la mondialisation des marchés¹⁵.

Une veille stratégique systématisée, appuyée par une rétroaction efficace, impliquant différents intérêts et niveaux de décision potentiellement contradictoires, apparaît certes nécessaire au développement de consensus et de stratégies d'intégration des secteurs d'intervention concernés par ces différentes initiatives.

■ LA VEILLE STRATÉGIQUE GOUVERNEMENTALE : UN DÉFI D'INTÉGRATION ET D'ENCADREMENT

Définitions et finalités de la veille stratégique gouvernementale

Avant d'examiner les résultats des évaluations, il nous apparaît utile de comparer les définitions de la veille stratégique du Cabinet Office et du MCE. Ces définitions nous informent en partie des prémisses de départ sur lesquelles ont été fondés les mandats respectifs de veille stratégique et leur mise en œuvre. De plus, comme les évaluations sont essentiellement basées sur l'analyse des perceptions des acteurs de la veille stratégique, on peut certes considérer que leurs opinions sont influencées en partie par les termes de la définition qu'ils accordent à cette activité.

La veille stratégique selon le Réseau de veille intégrée sur les politiques publiques

Dans le cadre du mandat du Réseau de veille intégrée sur les politiques publiques (RVIPP), le MCE a défini la veille stratégique comme « un processus de collecte et de traitement de l'information visant à repérer, à synthétiser, à analyser, à classifier et à diffuser les connaissances sur un ensemble de sujets stratégique » (Forget, 2007).

En pratique, cette définition est à interpréter en fonction des deux principaux objectifs qui ont motivé la création du RVIPP en 1999, à savoir :

- amener les gestionnaires publics à développer une vision commune des grands enjeux et défis du Québec;
- inciter les ministères et organismes (MO) à comparer leurs approches, leurs politiques et leurs performances à celles d'autres administrations publiques.

Le premier objectif assigne à la veille stratégique une fonction d'appui à un processus de concertation. Une telle fonction rend nécessaire un processus itératif engageant les gestionnaires et les praticiens de la veille à identifier les priorités de veille, à valider les informations et les connaissances transmises en préalable à leur utilisation effective et, le cas

¹⁵ Ces défis, souvent vus en termes d'impératifs, sont importants dans la mesure où la performance de l'économie québécoise sur les marchés extérieurs est fortement tributaire de la compétitivité et de la productivité de petites et moyennes entreprises (PME). Dans certains secteurs, celles-ci devront rapidement adapter leur modèle d'affaires, voire concerter leurs efforts, pour faire face à la concurrence dans un contexte où la création des valeurs repose de plus en plus sur la gestion intégrée des chaînes d'approvisionnement à l'échelle mondiale.

échéant, à réorienter les travaux en fonction des conditions requises pour « amener les gestionnaires à développer une vision commune des grands enjeux et défis du Québec ».

Le deuxième objectif oriente les travaux de veille en appui à la comparaison des pratiques et des performances entre administrations publiques. Ce mandat suppose également un processus itératif assurant des flux informationnels adaptés aux exigences de l'étalonnage et validés par la ou les organisations ou les secteurs impliqués.

Comprise dans le cadre des finalités assignées au RVIPP, la définition de la veille au MCE implique donc, à la fois, une surveillance active et continue de différents environnements pour en anticiper les évolutions et un encadrement vertical et horizontal à l'échelle gouvernementale.

La vision stratégique selon le Cabinet Office britannique

La définition du Cabinet Office a été développée dans le cadre de l'évaluation de la veille stratégique au sein du gouvernement britannique réalisée en 2012. Selon cette définition, la veille stratégique constitue : « Un examen systématique de l'information pour identifier les menaces et risques potentiels, les enjeux émergents et les opportunités, dans un horizon de temps extra-parlementaire, permettant une meilleure préparation et l'incorporation de mesures de mitigation et de gestion dans l'élaboration de politiques¹⁶ » (traduction libre).

À l'instar de la définition du MCE, celle du Cabinet Office assigne à la veille stratégique une fonction de surveillance systématique des environnements aux fins d'identification et d'anticipation des menaces et des opportunités. L'encadrement et l'univers relationnel y apparaissent également comme des variables implicites dans la mesure où la veille stratégique est associée au développement en amont de mesures de mitigation et de politiques particulières, ce qui implique nécessairement un processus de validation des informations entre les veilleurs et les planificateurs.

La définition du Cabinet Office se distingue toutefois de celle du MCE dans sa qualification du temps comme balise de l'activité de veille, qui doit s'affranchir des termes des calendriers électoraux (“beyond the Parliamentary term [...] and short term politics”) et favoriser « une meilleure préparation [...] dans l'élaboration de politiques¹⁷ ». Par ailleurs, la détermination d'un horizon de temps approprié à la surveillance d'environnements particuliers ne peut relever uniquement d'une décision discrétionnaire, mais doit prendre en compte les dynamiques particulières de l'objet de veille en question.

Malgré certaines différences de contenus, les définitions de la veille stratégique du Cabinet Office et du MCE se ressemblent pour l'essentiel. Elles appellent toutes deux à une surveillance active et prospective des environnements, et à un processus d'encadrement vertical et horizontal visant à assurer des liens de causalité entre des objectifs stratégiques et des

¹⁶ « A systematic examination of information to identify potential threats, risks, emerging issues and opportunities, beyond the Parliamentary term, allowing for better preparedness and the incorporation of mitigation and exploitation into the policy making process. », dans *Review of Cross-Government Horizon Scanning*, Cabinet Office, 2012. Les différents documents produits dans le cadre de cette évaluation peuvent être consultés à l'adresse suivante : <http://www.cabinetoffice.gov.uk/resource-library/review-cross-government-horizon-scanning>

¹⁷ *Ibid.*, p. 2.

besoins informationnels¹⁸. On ne s'étonnera donc pas que ces défis fassent l'objet des évaluations du MCE et du Cabinet Office, que nous discutons dans la section suivante.

■ LA VEILLE GOUVERNEMENTALE AU QUÉBEC ET EN GRANDE-BRETAGNE

Les évaluations sur la veille stratégique réalisées par le MCE en 2007 et par le Cabinet Office en 2012 présentent un intérêt à plus d'un égard, considérant :

- qu'elles ont été menées par des directions centrales des deux gouvernements;
- qu'elles ont été toutes deux motivées par les lacunes des approches en cours¹⁹;
- qu'elles visaient un même but : cerner les facteurs et les conditions facilitant ou inhibant la veille stratégique, et formuler des recommandations visant à assurer une veille stratégique adéquate et partagée à l'échelle du gouvernement;
- qu'elles ont adopté une approche similaire reposant sur différentes méthodes de consultation des praticiens et des utilisateurs de la veille stratégique²⁰.

Malgré certaines différences de contenu, les principaux constats du Cabinet Office et du MCE se ressemblent et nous laissent supposer qu'ils sont caractéristiques de l'état de veille gouvernementale prévalant dans des juridictions comparables. Ces constats, ainsi que les recommandations des deux organisations, ont été regroupés en fonction de trois enjeux visés par les recommandations, soit l'encadrement, la nature des produits ou des activités de veille, et les finalités de la veille stratégique.

¹⁸ Le Cabinet Office et le MCE s'inspirent des « règles de l'art », leur définition s'apparentant au libellé de la norme AFNOR X 50 – 053 de l'AFNOR, un groupe international dont l'activité de normalisation constitue une mission constitutive. L'AFNOR définit la veille stratégique comme « une activité continue et en grande partie itérative visant à une surveillance active de l'environnement technologique, commercial, etc., pour en anticiper les évolutions. » (tiré de Bergeron, Pierrette, « La veille stratégique : sa place à l'EBSI », En direct de l'EBSI, *Université de Montréal*, Montréal, no 11, 1998-1999). Cette définition semble privilégier l'aspect de l'information par rapport aux exigences organisationnelles et instrumentales. Cette définition pose toutefois une série de choix relationnels et organisationnels implicites. Ceux-ci concerneront notamment le type d'information visé (Quels environnements? Quels objets? Quelles sources?, etc.), la procédure régissant le processus itératif (Quels acteurs conviés?) et les termes des évolutions ciblées (Quels horizons de temps?). La définition de l'AFNOR appelle tout compte fait au déploiement d'un encadrement vertical et horizontal, appuyé par un processus de rétroaction entre praticiens et utilisateurs de la veille. Pour une présentation plus détaillée de la norme AFNOR X 50 – 053, voir <http://www.cormon.net/journal/ecrire/perso/Concept%20veille.pdf>

¹⁹ En Grande-Bretagne, les mesures d'encadrement de la veille stratégique ont connu une série d'échecs successifs, dont l'abolition du Futures Analysts Network en 2004 et le démantèlement de la fonction de veille au sein du Cabinet Office en 2010. Au Québec, les principales mesures d'encadrement initialement prévues, qui engageaient notamment les directions des ministères et organismes, ont cessé de fonctionner dès 2004, menant au constat que « le RVIPP, tout comme la veille gouvernementale dans son ensemble, est à un moment décisif et [...] [qu'] Il y a lieu de s'interroger sur la valeur ajoutée qu'apporte le RVIPP à la prise de décision » (Note interne). Les travaux se sont poursuivis au gré des préoccupations du moment et d'activités occasionnelles.

²⁰ Dans le cas du Cabinet Office, les méthodes incluaient des ateliers de discussion, des entrevues et des sondages. L'évaluation du MCE s'est appuyée sur une analyse par triangulation de trois sources de données : des entrevues auprès des coordonnateurs de veille; et des questionnaires électroniques destinés aux praticiens du RVIPP et aux sous-ministres et sous-ministres associés à la planification stratégique des MO participants.

CATÉGORIE	LES ENJEUX	LES RECOMMANDATIONS
L'encadrement	<ul style="list-style-type: none"> – Les comités et les autres instances de direction initialement chargés d'encadrer la veille stratégique à l'échelle gouvernementale ont éventuellement cessé de fonctionner; – La supervision et la coordination intersectorielle font défaut; – Il y a peu de lien entre la veille sectorielle et les priorités gouvernementales. 	<ul style="list-style-type: none"> – Une coordination de la veille stratégique à un échelon supérieur du gouvernement doit être assurée, notamment pour « briser les silos » et favoriser l'interministériel et un partage horizontal des travaux; – La gestion du mandat de veille gouvernementale doit être assurée par un « champion » ayant autorité auprès des directions des différentes composantes du gouvernement; – Un comité composé d'experts gouvernementaux et de représentants externes devrait être créé pour assurer un suivi et une mise à jour en continu des priorités et des travaux de veille stratégique.
La nature des produits ou des activités de veille	<ul style="list-style-type: none"> – Les produits n'atteignent pas souvent les « bonnes » clientèles; – Certaines activités poursuivies à l'échelle gouvernementale sont trop générales ou peu appropriées au développement de l'expertise; – Les travaux de veille sont souvent mal adaptés aux besoins et aux caractéristiques des processus de décision. 	<ul style="list-style-type: none"> – La formation sur la veille stratégique doit être encouragée à tous les échelons de gestion et de décision; – Une stratégie de communication sur la veille stratégique devrait être déployée et renouvelée de manière périodique; – La fonction de veilleur devrait être officialisée au sein de l'administration publique, notamment pour favoriser l'intégration des tâches au plan de développement organisationnel et une reddition de comptes des activités; – Les objets de veille et leur usage devraient être adaptés au cas par cas.
Les finalités de la veille	<ul style="list-style-type: none"> – Les décideurs sont trop concentrés sur des enjeux tactiques et associent surtout l'importance de la veille aux défis de gestion immédiats; – Les décideurs sont peu ouverts aux défis du changement et la veille stratégique ne semble pas être une priorité; – Les résultats de la veille stratégique à long terme sont perçus comme étant trop aléatoires pour avoir une quelconque prise sur la décision. 	<ul style="list-style-type: none"> – La veille stratégique gouvernementale, incluant la mise en commun des veilles sectorielles, doit être orientée en fonction des priorités gouvernementales; – La veille stratégique doit viser autant le court terme que le long terme; – Un consensus gouvernemental sur différents futurs plausibles du développement devrait être établi et servir de point de départ à la planification.

Malgré des différences dans les libellés, les recommandations du Cabinet Office et du MCE s'apparentent également, en particulier, dans l'importance accordée à la coordination centrale pour « briser les silos » et assurer un partage horizontal de la veille stratégique. Les recommandations qui concernent la nature des produits et des activités de veille sont formulées différemment, mais elles visent essentiellement un même but, soit de favoriser des vues partagées sur le rôle de la veille et sur les mesures conditionnelles à son appropriation et à son utilité.

Les recommandations du Cabinet Office et du MCE se distinguent davantage dans les libellés précisant les finalités attendues de la veille stratégique. La recommandation du MCE oriente la veille gouvernementale en appui aux priorités gouvernementales. Celles du Cabinet Office portent davantage sur le facteur du temps, insistant, d'une part, sur l'importance de mener les travaux sur des horizons de court terme et de long terme; d'autre part, en recommandant d'établir une base gouvernementale commune sur différents futurs plausibles, qui pourrait servir de point de départ à la planification.

Malgré cette différence de libellé, ces finalités s'apparentent d'une certaine façon. En pratique, la détermination des priorités gouvernementales prend appui sur des évaluations associant des réalités du moment à certains potentiels de développement dans différents secteurs d'intervention jugés primordiaux. Aussi, l'établissement d'un consensus sur des futurs possibles ou sur des priorités d'intervention exige, dans chaque cas, des travaux de veille stratégique, à la fois, prospectifs et rompus à l'étalonnage.

Aux fins de notre analyse, nous retiendrons surtout que les finalités assignées à la veille stratégique par le Cabinet Office et le MCE la désignent comme un élément intrinsèque du processus de planification gouvernementale. Ces recommandations appuient le fondement de notre thèse, à savoir que les solutions à la veille stratégique gouvernementale relèvent davantage d'une question de choix ou de coordination politiques, plutôt que d'une problématique de coordination administrative. Cette interprétation prend toute son importance dans le contexte des défis de la planification stratégique à l'ère de la mondialisation.

■ LA VEILLE STRATÉGIQUE, UN IMPÉRATIF DE LA PLANIFICATION À L'ÈRE DE LA MONDIALISATION

Le monde est changé. Je peux le sentir dans l'air. Je peux le sentir dans l'eau. Je peux le sentir dans la terre. Beaucoup de ce qui jadis était est perdu, car personne qui vit maintenant ne s'en rappelle²¹.
Galadriel, Dame de Lorien

Tout ce que nous devons décider, c'est que faire du temps qui nous est imparti²².
Gandalf le Gris

Que nous réserve le XXI^e siècle? Un monde dominé par des enjeux de sécurité nationale, une précarité croissante de ressources essentielles et des États autoritaires limitant l'initiative personnelle? Un monde où la mondialisation des enjeux facilite l'émergence d'une véritable solidarité entre nations et de stratégies internationales fructueuses pour gérer les risques et besoins globaux? Un monde économiquement instable, sujet à des catastrophes imprévisibles où l'autorité gouvernementale s'affaiblit, où les criminels sévissent et

²¹ Prologue du film *Le Seigneur des anneaux*, réalisé par Peter Jackson d'après la trilogie publiée par J. R. R. Tolkien en 1954.

²² *Ibid.*

où de nouvelles technologies à haut risque sont introduites? Ou encore un monde économiquement déprimé où les solutions aux problèmes rencontrés doivent être développées à l'échelle des individus et des communautés locales²³?

Par rapport à de pareilles éventualités, une planification stratégique conventionnelle, qui se limite à assurer l'adéquation entre l'offre et la demande, à partir de projections basées sur la continuation de tendances, et donnant lieu le plus souvent à un seul scénario d'intervention, apparaît certes insuffisante.

En théorie, la planification stratégique consiste à décider ce qui doit être fait maintenant en fonction d'une évaluation prospective des besoins et des enjeux qui caractérisent le domaine d'intervention, et dans une perspective de durabilité. La planification stratégique ne doit pas être confondue avec l'un de ses résultats les plus visibles : le plan de mise en œuvre des interventions. D'une certaine façon, les actions choisies sont moins importantes que le processus de planification qui les engendre. Le processus de planification consiste d'abord et avant tout à analyser la situation de l'organisation et de ses domaines d'intervention, un diagnostic à partir duquel différents scénarios d'intervention seront préférablement explorés, comparés et éventuellement choisis.

Des discontinuités sont déjà perceptibles dans certaines tendances qui orientent la planification stratégique dans nombre de secteurs d'intervention, en particulier l'épuisement ou les difficultés croissantes d'accès aux ressources renouvelables ou non renouvelables exacerbant la volatilité des marchés des ressources naturelles, l'émergence des risques globaux (changements climatiques, terrorisme international, déclin de la biodiversité, etc.), les risques liés à l'économie spéculative ou encore l'éventualité d'une croissance économique à taux nul, voire à taux régressif, prolongé.

L'incertitude croissante caractérisant l'évolution des systèmes sociaux et naturels rend pratiquement nécessaire le recours à des approches alternatives, notamment l'analyse régressive normative qui est progressivement reconnue comme un élément complémentaire de la prédiction fondée sur l'analyse des tendances. Cette approche consiste généralement à formuler une ou plusieurs visions stratégiques donnant lieu à différents scénarios de réalisation, en contrepartie d'un état de situation basé sur une projection des tendances selon un scénario de « laissez-faire ». L'élaboration de scénarios contrastés vise à fournir un ensemble de stratégies d'intervention alternatives aptes à se substituer au plan d'intervention choisi, si des développements imprévisibles ou les aléas du processus de mise en œuvre le rendent inopérant.

Cette approche est de plus en plus utilisée par les organisations gouvernementales et non gouvernementales²⁴. Certains experts associent même le succès de politiques industrielles des économies émergentes asiatiques au développement de visions stratégiques orientant l'élaboration de politiques industrielles, par opposition à la planification d'interventions plus traditionnelles liées aux subventions ou aux mesures protectionnistes (Warwick, 2013).

²³ D'après les quatre scénarios du futur élaborés conjointement par la Rockefeller Foundation et le Global Business Network dans le document « Scenarios for the Future of Technology and International Development », The Rockefeller Foundation and Global Business Network, Mai 2010, accessible à l'adresse suivante : <http://www.unapcict.org/ecohub/scenarios-for-the-future-of-technology-and-international-development>

²⁴ Voir <http://en.wikipedia.org/wiki/Backcasting> pour une liste non exhaustive d'organisations faisant appel à l'analyse régressive normative. Cette approche a été utilisée à maintes reprises par l'OCDE, notamment dans le cadre du projet sur les transports écologiquement viables.

La Suède s'est récemment engagée dans ce type d'approche à l'échelle gouvernementale en créant la Commission du futur de la Suède. Le mandat de la Commission consistait à approfondir la compréhension des facteurs susceptibles d'influencer le développement futur de la Suède aux horizons 2020 et 2050²⁵. Aux fins d'orienter les travaux, quatre défis ont été priorisés, chacun placé sous l'autorité d'un membre de l'exécutif :

- le choc démographique, sous la responsabilité du premier ministre;
- la participation citoyenne et de l'égalité entre les sexes, sous la responsabilité du ministre de l'Éducation;
- la croissance « verte », sous la responsabilité du ministre des Entreprises;
- les problématiques de justice et de cohésion sociale, sous la responsabilité du ministre de la Santé et des Affaires sociales.

Chaque défi a donné lieu à différents travaux de veille stratégique qui ont guidé l'élaboration d'un rapport global qui a été rendu public au mois de mars 2013²⁶.

L'exemple suédois s'apparente aux visées de la recommandation du Cabinet Office d'établir un consensus sur les futurs plausibles comme point de départ à la planification. Elle offre un exemple éloquent de l'importance du choix politique comme facteur déterminant d'une gestion horizontale d'activités de veille sectorielle alimentant une réflexion stratégique à l'échelle gouvernementale. Elle met également en jeu les termes d'une relation itérative liant la prise de décision et le développement d'expertises, nécessaire à l'établissement de compromis politiques basés préférentiellement sur des données probantes.

■ CONCLUSION

Les risques, les opportunités et les changements liés à l'évolution future des dynamiques du développement se confirmeront ou s'infirmeront au gré d'événements attendus ou imprévus, et selon notre capacité à les anticiper, s'y adapter ou s'y opposer.

Le futur est par essence indéfinissable. Mais renoncer à considérer les futurs possibles à plus long terme n'apparaît pas comme une option viable. Rester cantonné dans la planification à court terme consiste pratiquement à attendre que les choses évoluent avant d'y réagir. Cette posture mène le plus souvent à des situations où les interventions doivent être déterminées dans l'urgence, s'avèrent souvent mal avisées et perméables aux jeux d'intérêts particuliers.

L'éventualité de discontinuités dans les tendances du développement nous oblige à considérer différents futurs plausibles susceptibles de façonner différemment le devenir de nos sociétés. L'horizon de planification doit être suffisamment à long terme pour permettre l'évaluation des risques et des opportunités associés aux différentes évolutions possibles de secteurs d'intervention.

Du moment où la viabilité de nos sociétés est assujettie à notre capacité d'innovation et d'adaptabilité, la maîtrise du changement devient un impératif organisationnel et la veille stratégique gouvernementale, un outil stratégique d'aide à la décision. La mise en relation de l'expertise et de la décision constitue un défi majeur, d'une part, dans le cadre de proces-

²⁵ La Commission était présidée par le premier ministre et composée des chefs des autres partis nationaux et de neuf représentants de différentes parties de la société suédoise.

²⁶ Un seul des documents produits est actuellement accessible en anglais et peut être consulté à l'adresse suivante : <http://blog.swedenabroad.se/uk/2013/03/26/the-future-of-sweden/>
La version anglaise du rapport global devrait éventuellement être accessible sur le site Internet de la Commission (www.framtidskommissionen.se).

sus de concertation visant à déterminer les priorités d'intervention à court terme et à long terme; et, d'autre part, dans l'élaboration de politiques et de mesures anticipant les risques et les opportunités liés au développement.

Dans cette perspective, le défi d'encadrement de la veille stratégique gouvernementale apparaît davantage comme une affaire de choix politique, qu'un problème de gestion ou de sa mise en œuvre.

■ BIBLIOGRAPHIE

Baker, L. et autres (2012). *Public sector, disrupted – How disruptive innovation can help government achieve more for less*, Deloitte Corporation, http://insights.deloitte.ca/wp-content/uploads/2012/03/dttl_ps_DisruptedFullStudy2012.pdf (page consultée en juin 2013).

Bergeron, P. (1998-1999). « La veille stratégique : sa place à l'EBSI », *En direct de l'EBSI*, n° 11.

Gouvernement du Royaume-Uni (2012). *Review of Cross-Government Horizon Scanning*, <http://www.cabinetoffice.gov.uk/resource-library/review-cross-government-horizon-scanning> (page consultée en juin 2013).

Forget, T. (2007). « Évaluation de la veille au sein des ministères et organismes du gouvernement du Québec », *Rapport de stage réalisé au Secrétariat aux priorités et aux projets stratégiques*, ministère du Conseil exécutif, Québec.

Hébert, R. (2012). « L'assurance autonomie : Une innovation essentielle pour répondre aux défis du vieillissement », *La Revue canadienne du vieillissement*, vol. 31, n° 1, p. 1-11.

Jenkins, T. (2012). « Promouvoir l'innovation », Congrès annuel de l'Institut d'administration publique du Canada, St-Jean, Terre-Neuve.

Le Devoir (2013). *Marois mise gros sur l'électrification des transports*, 15 février, <http://www.ledevoir.com/politique/quebec/371078/marois-mise-gros-sur-l-electrification-des-transports> (page consultée en juin 2013).

Lynch, K. G. (2012). « Le monde se transforme – notre fonction publique suit-elle ces changements? », Congrès annuel de l'Institut d'administration publique du Canada, St-Jean, Terre-Neuve.

OCDE (2012). « Overview and Initial Categorisation of Innovative Practices », *OECD Observatory of Public Sector Innovation*, Paris.

Peters, B. G. (1998). « La gestion d'un gouvernement horizontal, L'aspect politique de la coordination », *Rapport de recherche n° 21*, Centre canadien de gestion, Ottawa.

Raynor, M. (2012). « L'innovation perturbatrice dans le service public », Congrès annuel de l'Institut d'administration publique du Canada, St-Jean, Terre-Neuve.

The Rockefeller Foundation and Global Business Network (2010). *Scenarios for the Future of Technology and International Development*, mai, 54 p. <http://www.rockefellerfoundation.org/uploads/files/bba493f7-cc97-4da3-add6-3deb007cc719.pdf> (page consultée en juin 2013).

Warwick, K. (2013). « Beyond Industrial Policy, Emerging Issues and New Trends », *OECD Science, Technology and Industry Policy*, Papers, n° 2, OECD Publishing, <http://dx.doi.org/10.1787/5k4869clw0xp-en> (page consultée en juin 2013).

UNE FAMILLE RECOMPOSÉE : L'INTÉGRATION D'UN CENTRE DE RÉADAPTATION DANS UN CENTRE HOSPITALIER

Par **Stéphanie Gagnon**, Professeure, École nationale d'administration publique
stephanie.gagnon@enap.ca

RÉSUMÉ Cet article présente le cas de l'intégration de l'Hôpital Marie-Enfant au CHU Sainte-Justine en 2000. Il s'agit d'un regroupement d'établissements de santé atypique par rapport à la majorité des fusions qui ont eu lieu dans le réseau de la santé québécois, d'une part parce qu'il a été volontaire (plutôt qu'imposé) et d'autre part parce qu'il concerne des clientèles spécialisées à différents moments du continuum de soins. L'accent est mis sur la gestion des frontières organisationnelles lors de la mise en œuvre de l'intégration. Cette gestion se réalise grâce à des acteurs organisationnels différents selon la période à l'étude. Les résultats montrent que cinq types de frontières ont dû être gérés sur trois périodes pour mener à bien l'intégration. Le processus planifié a dû être modifié afin de gérer des frontières dont les enjeux n'ont pu être ignorés.

ABSTRACT This article presents the case of the integration of the hospital known as Hôpital Marie-Enfant into the university medical centre known as CHU Sainte-Justine in 2000. In particular, this case concerns a merger of healthcare institutions that is atypical in comparison with most such mergers in the Quebec health system. For one, it was voluntary rather than imposed. Secondly, it involved specialized clienteles at different points along the care continuum. During the integration process, emphasis was placed on the management of organizational boundaries, to which various organizational actors contributed during the period under study. The results of the present study show that five types of boundaries had to be managed over three different periods in order to fully implement integration. The process, as originally planned, had to be modified in order to manage boundaries presenting issues requiring attention.

Pour citer cet article : Gagnon, S. (2013). « Une famille recomposée : l'intégration d'un centre de réadaptation dans un centre hospitalier », *Télescope*, vol. 19, n° 2, p. 113-129,
www.telescope.enap.ca/Telescope/docs/Index/Vol_19_no_2/Telv19_no2_gagnon.pdf

Les fusions dans le secteur de la santé ont été nombreuses à partir des années 1990 dans plusieurs pays. En France, elles ont été considérées comme une solution à la rareté des ressources médicales (Forcioli, 2002), alors qu'au Royaume-Uni elles ont été associées au nouveau management public (Kitchener et Gask, 2003). Au Québec, elles ont eu lieu en deux vagues successives. Une première vague, poussée par un vent de rationalisation, s'est produite au début des années 1990 à la suite de la réforme Rochon et a essentiellement donné lieu à des fusions horizontales (fusions qui regroupent des établissements aux mandats similaires) et à la création de centres hospitaliers universitaires (CHU). La deuxième vague s'est amorcée au début des années 2000 et a mené à la création des centres de santé et de services sociaux (CSSS).

Le cas présenté dans cet article concerne l'intégration de l'Hôpital Marie Enfant (désormais Centre de réadaptation Marie Enfant – CRME) au CHU Sainte-Justine en 2000. Ce regroupement d'établissements est en rupture avec la majorité des fusions survenues dans le réseau de la santé québécois. D'une part, il était volontaire et non imposé et, d'autre part, il s'agissait d'un regroupement atypique puisqu'il n'était pas question de fusion horizontale, ni de multiregroupement dans le but de créer un CSSS. En fait, l'innovation est a priori issue de cette rupture avec la majorité des fusions. Nous verrons dans l'histoire de l'intégration que l'innovation se conçoit également par le processus déployé au fil du temps pour reconnaître et valoriser les différences entre les deux établissements étudiés.

Les fusions peuvent être considérées comme un moyen délibéré de modifier les frontières formelles des organisations (Denis, Lamothe et Langley, 2006). Or, d'après Hernes et Paulsen (2003, p. 3), les frontières organisationnelles auraient été étudiées uniquement de façon périphérique alors qu'elles ont leur propre dynamique. Selon Heracleous (2004), peu de travaux ont trait aux frontières en tant qu'entités complexes. Notre étude porte sur la réalité de la gestion des frontières à la suite de l'intégration de l'Hôpital Marie Enfant à l'Hôpital Sainte-Justine. Nous verrons que cinq types de frontières ont dû être considérés de façon séquentielle après cette intégration. Durant une première période, les activités ont porté sur la délimitation des frontières organisationnelles entre le CHU Sainte-Justine et l'hôpital de réadaptation (frontières structurelles et réglementaires), et entre la nouvelle entité (le CHU Sainte-Justine incluant le CRME) et les organisations du réseau de la santé (frontières relatives au pouvoir). Lors d'une deuxième période, les frontières identitaires de Marie Enfant par rapport au CHU Sainte-Justine ont été l'enjeu principal : leur gestion a impliqué la révision des frontières réglementaires tracées durant la première période. Finalement, lors d'une troisième période, la question des frontières relatives à l'identité a été consolidée, alors que la gestion des frontières relatives aux compétences et celles associées à l'influence ont été considérées entre le centre de réadaptation et son réseau d'appartenance. Nous constaterons que certains acteurs ont eu une influence prépondérante par leurs actions dans la gestion des frontières. La question à laquelle nous nous sommes intéressés est la suivante : comment les frontières organisationnelles sont-elles séquentiellement gérées lors d'un cas de fusion?

Nous présenterons le concept de frontières ainsi que ses différentes acceptions puisqu'il a servi à analyser les événements. Nous expliquerons par la suite nos choix méthodologiques pour ensuite tracer l'historique de l'intégration de l'Hôpital Marie Enfant à l'Hôpital Sainte-Justine à travers trois périodes : de l'intention à l'action (2000-2004), l'appropriation de l'intégration à l'interne (2004-2007) et l'intégration et ses retombées dans le réseau de la réadaptation (2007-). Nous terminerons par une discussion sur ce qui se dégage des trois

périodes décrites quant aux frontières et aux pratiques d'acteurs organisationnels dans leur gestion.

■ UNE DIVERSITÉ DE FRONTIÈRES À GÉRER

Plusieurs types de frontières sont reconnus dans la littérature. Par exemple, Denis et ses collègues (1999) suggèrent que le système de santé québécois a expérimenté des changements en fonction de quatre types de frontières : (1) les frontières intra-organisationnelles (structurelles et émergentes); (2) les frontières entre des organisations ayant des missions similaires; (3) les frontières entre des organisations ayant des missions différentes sur le continuum des soins; (4) les frontières du système de santé dans sa totalité. Les frontières intra-organisationnelles auxquelles ces auteurs font allusion peuvent référer à la division formelle des tâches (structurelles) ou aux frontières naturelles (émergentes) qui se créent dans la prestation de soins.

Hernes (2003), pour sa part, discute des frontières organisationnelles selon trois perspectives : physiques (matérielles et réglementaires), sociales et mentales. Les frontières matérielles ont trait à une matérialité au sens littéral du terme (les murs, par exemple), alors que les frontières réglementaires concernent la délimitation des interactions entre les acteurs organisationnels, leurs responsabilités et les attentes à leur égard. Ces dernières s'apparentent aux deux types de frontières intra-organisationnelles (structurelles et émergentes) proposées par Denis et ses collègues (1999). De leur côté, les frontières sociales permettent de différencier un groupe d'un autre et renvoient au concept d'identité. La littérature relative au lendemain des fusions accorde d'ailleurs une importance considérable au phénomène de l'identité (Langley et autres, 2012, p. 136¹). Quant aux frontières mentales, elles concernent « le répertoire particulier de termes et de symboles qui habilite un groupe à communiquer, à agir et à approfondir leur compréhension du monde » (Hernes, 2003, p. 40).

Finalement, Santos et Eisenhardt (2005) proposent quatre conceptions de frontières associées à des enjeux organisationnels différents. Il s'agit des frontières relatives à l'efficacité, celles associées à l'influence, celles qui se rapportent aux compétences et, enfin, celles de nature identitaire. La conception des frontières qui concerne l'efficacité s'appuie sur la théorie des coûts de transaction. Il s'agit de minimiser ces coûts par la détermination stratégique des activités à internaliser et à externaliser. Le second type de frontières implique la sphère d'influence que l'organisation veut occuper dans un secteur d'activité donné. Il permet de rendre compte des arguments politiques (Comtois, Denis et Langley, 2004) évoqués pour justifier la décision de fusionner. Il s'agit alors de considérer la fusion comme un moyen qui contribue à la survie de l'organisation (maintien de son autonomie). Les frontières liées aux compétences ont trait aux ressources que les acteurs organisationnels choisiront d'investir dans la chaîne des valeurs de l'organisation. Enfin, les frontières identitaires impliquent une prise de position par rapport à « qui nous sommes ». Elles sont l'équivalent des frontières sociales de Hernes.

Ces frontières sont présentées au tableau 1. Nous y suggérons des équivalences entre les diverses frontières proposées par les auteurs recensés et les classes essentiellement sous

¹ Les traductions sont de l'auteur.

quatre grandes catégories : individuelles, intra-organisationnelles, à la jonction des différentes organisations du système de santé et les frontières du système dans sa globalité.

Dans le domaine de la santé, certains travaux relatifs aux frontières se sont intéressés à leur redéfinition à la suite de changements dans le réseau de la santé (Denis et autres, 1999; Burri, 2008). Clark et ses collaborateurs (2010) ont traité de changements de troisième ordre, c'est-à-dire ceux qui concernent les frontières de plus d'une organisation. Ils ont montré que la présence d'une identité de transition facilitait la réalisation effective de ce type de changement. Enfin, d'autres travaux ont porté sur le travail frontalier requis quant aux frontières disciplinaires pour un fonctionnement optimal des équipes multidisciplinaires (Brown, Crawford et Darongkamas, 2000; Chreim et autres, 2013). Finalement, la gestion des frontières serait un défi demandant une attention particulière afin de maintenir l'identité et l'expertise organisationnelles.

TABLEAU 1 : SYNTHÈSE DES TYPES DE FRONTIÈRES

Catégories de frontières	Denis et autres (1999)	Hernes (2003)	Santos et Eisenhardt (2005)
Frontières individuelles		Frontières mentales	
Frontières intra-organisationnelles	Structurelles Émergentes : communautés de praticiens	Matérielles Réglementaires	
Frontières à la jonction des différentes organisations du système de santé	Frontières relatives à des organisations ayant des missions similaires		
	Frontières relatives à des organisations ayant des missions différentes sur le continuum des soins		Frontières relatives à l'efficience
		Frontières sociales	Frontières identitaires
Frontières du système dans sa globalité	Frontières du système de santé		Frontières relatives au pouvoir, à l'influence ² : accroître sa taille, réduire sa dépendance à une seule activité, occuper une position centrale dans un réseau Frontières associées à la compétence : combinaison différente de ressources

² Les termes « frontières de pouvoir » et « frontières d'influence » seront utilisés en alternance dans le texte.

Selon nous, la délimitation des frontières a trait à « l'identification des distinctions » (Marshall, 2003, p. 56). En fait, les frontières sont « produites et reproduites en créant des démarcations entre l'identité et la différence » (Marshall, 2003, p. 60).

■ LA MÉTHODOLOGIE

L'étude de cas

Nous avons réalisé une étude de cas afin de comprendre comment la gestion des frontières a progressé au fil du temps à la suite de l'intégration étudiée. De fait, l'étude de cas est une stratégie de recherche appropriée pour visualiser le processus et la dynamique des événements d'un point de vue longitudinal (Pettigrew, 1990).

Nous avons recueilli les données à partir d'entrevues semi-dirigées et d'une analyse documentaire. Quarante entrevues ont été menées auprès d'une pluralité d'acteurs, soit des médecins (6), des gestionnaires (14), des professionnels (14), des administrateurs (3), du personnel administratif (2) et un conseiller (1). Ces personnes ont été rencontrées à deux moments différents. Une première collecte de données a été effectuée auprès de 14 personnes en 1999-2000. Elle s'inscrivait dans un autre projet de recherche qui comparait deux changements stratégiques. Une seconde collecte a eu lieu auprès de 26 acteurs en 2007, 2008 et 2009 afin de connaître leur perception de l'intégration après un certain temps. Les individus ont été sélectionnés par un processus de recommandation de type *snowball*. Les entrevues ont permis de connaître la perception des acteurs quant à la réalisation de l'intégration et à sa raison d'être. Ces entretiens, dont la durée varie de 60 à 90 minutes, ont tous été transcrits. L'analyse documentaire est venue compléter l'information obtenue lors des entrevues et a permis de corroborer certains faits. Les documents utilisés concernaient spécifiquement l'intégration (protocole d'entente, suivi des transferts de clientèle, planification stratégique du programme de réadaptation) ou l'organisation (revue de presse, revue interne, etc.).

L'analyse des données a été réalisée à partir d'une description chronologique des événements. Nous avons ensuite mis en évidence les convergences et les divergences des propos des acteurs lors de séquences d'événements, ce qui nous a permis de cibler des phases critiques dans la réalisation de l'intégration. La stratégie de mise entre parenthèses du temps (traduction libre de *temporal bracketing*) (Langley, 1999) nous a permis d'utiliser les phases critiques pour déterminer des séquences de continuité et de discontinuité dans le processus d'intégration. Ce faisant, l'évolution des activités dans le temps est clairement ressortie, et il a été possible de saisir l'importance de certains événements sur le déroulement futur de ceux qui ont suivi. En agissant ainsi, les périodes sont devenues des unités d'analyse. Il a également été possible de les comparer entre elles, notamment par rapport aux types de frontières qui ont été gérés à différents moments.

Les organisations à l'étude

Le Centre de réadaptation Marie Enfant « offre des services spécialisés et surspécialisés d'adaptation-réadaptation, d'intégration et de participation sociales aux nouveau-nés, aux enfants et aux adolescents présentant une déficience motrice ou une déficience du langage » (Centre de réadaptation Marie Enfant, 2013). Le CHU Sainte-Justine, pour sa part, offre des soins de santé (spécialisés et ultraspécialisés) aux enfants, aux adolescents et aux mères du

Québec. Ces deux hôpitaux prodiguent donc des soins qui varient d'un établissement à l'autre. Les acteurs qui y travaillent adoptent des philosophies d'intervention très différentes. Un chef de programme en témoigne :

Là-bas [Sainte-Justine], c'est une culture d'urgence, de première ligne. C'est vite, c'est la vie et la mort. C'est 365 jours sur trois quarts de travail... Tandis qu'ici [Marie Enfant], c'est long les processus de réadaptation. La réadaptation, c'est long en tant que tel. (Chef de programme, Centre de réadaptation Marie Enfant)

Le rôle des médecins diffère également d'un centre à l'autre. À Marie Enfant, ils font partie d'une équipe et constituent des acteurs parmi d'autres dans la prestation de services. Un médecin explique la dynamique qui prévaut à Marie Enfant :

C'est un endroit où on aide avec tous les moyens, parce qu'ici c'est rarement un médecin avec un enfant, c'est toujours une équipe. Alors qu'il y a peut-être des exceptions, en général le médecin est avec d'autres professionnels : physio, ergo... Il y aura toujours une réunion de professionnels pour faire un plan d'intervention personnalisé, pour dire « avec cet enfant-là, c'est ce plan-là qu'on prend, qui va davantage l'aider à devenir fonctionnel ». (Médecin, Centre de réadaptation Marie Enfant)

Finalement, ces deux établissements sont situés sur des sites distincts (éloignés géographiquement l'un de l'autre) et ils évoluent dans des réseaux différents, ce qui a des incidences sur les plans de la recherche, des partenaires et des orientations ministérielles. Ces deux hôpitaux relèvent de l'Agence de la santé et des services sociaux de Montréal, mais leurs activités interviennent à différents moments de la prestation de soins. De façon générale, les CSSS offrent des services de santé de première ligne, c'est-à-dire des soins de base, alors que les centres de réadaptation livrent des soins de deuxième ligne (soins spécialisés) ou de troisième ligne (soins ultraspecialisés). Pour avoir accès à ces services, une personne doit avoir été recommandée à la suite d'une consultation en première ligne. Les CHU prodiguent des services de troisième et de quatrième ligne. Ainsi, le CRME et le CHU Ste-Justine offrent des soins spécialisés à différents degrés. Le CHU évolue dans un environnement où la priorité est accordée aux soins curatifs, alors que le CRME travaille avec des partenaires en réadaptation, selon trois types de regroupements : la déficience motrice et la déficience du langage pour l'enfant; la déficience motrice et la déficience du langage pour l'adulte; la déficience sensorielle. Le CHU est membre de l'Association québécoise d'établissements de santé et de services sociaux. Le CRME, pour sa part, est membre de l'Association des établissements de réadaptation en déficience physique du Québec.

■ L'INTÉGRATION ET SON DÉROULEMENT

De l'intention à l'action (2000-2004)

Le rapprochement entre les deux établissements de santé n'est pas récent, puisqu'une coopération existe entre eux depuis plus de vingt ans. En fait, depuis le début des années 1980, l'Hôpital Sainte-Justine et l'Hôpital Marie Enfant collaboraient régulièrement (transfert des activités de réadaptation scolaire, recherche conjointe sur les meilleures prothèses pour les enfants, etc.). Puis, en 1995, les deux hôpitaux ont signé une entente de continuum de soins. Il s'agissait de :

[...] couloirs d'orientation de clientèles. Nous avons à identifier une personne-ressource qui était l'agent de liaison et l'Hôpital Sainte-Justine a fait la même chose, de façon à faciliter la transmission d'information. De part et d'autre, en ayant des agents de liaison, cela permettait de regrouper l'information pertinente et de s'organiser pour la transférer rapidement. Cela a vraiment accéléré le processus à Marie Enfant de mettre sur pied, par la présence de l'agent de liaison et l'implication du chef de programme, un mécanisme qui permettait de faciliter l'accès de la clientèle, d'éviter les duplica-

tions quand l'information était pertinente pour déjà débiter l'intervention. (Chef de programme, Centre de réadaptation Marie-Enfant)

Par la suite, une étude a été réalisée (par une firme indépendante) afin de formaliser davantage le regroupement. De cette étude a découlé, en avril 1999, un protocole d'entente qui a mené à l'intégration.

Le processus d'intégration a consisté à modifier le statut légal de l'Hôpital Marie-Enfant en centre de réadaptation. Puis, le centre de réadaptation a été intégré à la structure par programmes de l'Hôpital Sainte-Justine. Le CRME devenait ainsi le neuvième programme de l'Hôpital Sainte-Justine³. Ce faisant, les postes administratifs associés aux ressources humaines, aux finances, etc. de Marie-Enfant ont été abolis. Le fait que le Centre de réadaptation Marie-Enfant devienne l'un des programmes de l'Hôpital Sainte-Justine a cependant eu pour conséquence de ne pas reconnaître les spécificités du centre de réadaptation. Un chef de programme témoigne :

[...] quand je dis *one size fits all*, c'est la loi de la majorité et c'est dans un hôpital, donc la réalité d'un hôpital et d'un centre de réadaptation c'est différent. Les politiques, les articles de convention, surtout dans le local, auraient sûrement mieux tenu compte de la réalité de notre secteur de réadaptation... Des fois, c'est désavantageux parce que ça ne tient pas compte des couleurs, des besoins particuliers. (Chef de programme, Centre de réadaptation Marie-Enfant)

Par la suite (2002-2003), la directrice générale adjointe du CHU a veillé à ce que le centre de réadaptation soit représenté à l'Association des établissements de réadaptation en déficience physique du Québec. Les acteurs de Marie-Enfant ont déploré certaines modifications apportées à leur quotidien à la suite de leur intégration d'un point de vue structurel, dont le sentiment de perdre de l'autonomie. Deux professionnels se prononcent :

Les gens avaient l'impression d'avoir perdu le sentiment d'autonomie. On avait toujours besoin de l'autorisation de Sainte-Justine. (Psychologue, Centre de réadaptation Marie-Enfant)

On a l'impression qu'ils prennent les décisions et qu'on subit les décisions. Au niveau des orientations, par exemple, tel type d'enfant va être dans tel programme. On se dit : c'est qui, qui discute de ça? Est-ce qu'il y a eu du monde qui est venu nous voir? (Physiothérapeute, Centre de réadaptation Marie-Enfant)

Les personnes ont par ailleurs noté un accroissement des procédures ainsi que des paliers hiérarchiques. Ces doléances sont intimement liées à la taille de Sainte-Justine par rapport à celle de Marie-Enfant. Les affirmations suivantes sont éloquentes à ce sujet :

Marie-Enfant, c'est comme un grain de sel dans un gros établissement. (Chef de programme, Centre de réadaptation Marie-Enfant)

Il y a eu ajout d'échelons, d'une superstructure... une surcharge de règlements administratifs... C'est plus régi... » (Psychologue, Centre de réadaptation Marie-Enfant)

Tout est compliqué! C'était beaucoup plus simple avant, il y avait moins d'intermédiaires. » (Coordinatrice clinique, Centre de réadaptation Marie-Enfant)

De plus, les personnes interrogées font état de la perte de cadres directement accessibles sur le site de Marie-Enfant. Par exemple, du point de vue administratif, la personne chargée des communications n'est présente que sur le site de Sainte-Justine tout comme le bureau de santé. Ce qui a pour conséquence de limiter la disponibilité en cas de besoin. Le chef professionnel est également moins présent à Marie-Enfant puisqu'il passe l'essentiel de son

³ Les huit autres programmes étaient : mère-enfant, pédiatrie, multispécialités/transplantation, hématologie-oncologie/immunologie-rhumatologie, soins intensifs/sciences cardiaques, urgence/traumatologie/chirurgie, sciences du développement et de la mobilité et psychiatrie.

temps à Sainte-Justine. Les professionnels regrettent la perte de contact avec leur chef et estiment que cela nuit au développement professionnel ou la résolution de problème :

Avant, il y avait un chef professionnel à Sainte-Justine et il y en avait un ici. Là, il n'y en a qu'un qui doit gérer à peu près 65 professionnels sur plusieurs sites. Ça peut vous donner une idée de la disponibilité qu'il a. Soit dit en passant, c'est quelqu'un qui a une énergie et qui met du sien à 150 %, mais c'est comme humainement parlant pas faisable. Si on a un rendez-vous avec lui, il va l'annuler au moins deux fois sur trois, pour des raisons qu'il peut justifier. Mais il reste que nous, à la base, on passe tout le temps notre tour, et ça, ça amène de la démotivation. (Professionnelle, Centre de réadaptation Marie Enfant)

Il ressort de cette première période que les frontières qui ont été gérées concernaient essentiellement l'intra-organisationnel. En effet, l'une des premières actions prises a consisté à gérer les frontières structurelles en faisant de l'établissement Marie Enfant un programme de l'Hôpital Sainte-Justine. Il s'agissait d'intégrer structurellement Marie Enfant au sein de l'organigramme de Sainte-Justine. Puis, les frontières réglementaires ont amené des procédures standardisées au Centre de réadaptation Marie Enfant, créant pour ses acteurs un sentiment de perte d'autonomie.

Les frontières d'influence ont également été traitées puisque le fait de rejoindre l'Association des établissements de réadaptation en déficience physique du Québec permettait à la nouvelle entité (le CHU Sainte-Justine intégrant le Centre de réadaptation Marie Enfant) d'être reconnue comme un acteur dans le domaine de la réadaptation.

Du point de vue de l'intention associée à la décision d'intégration, ce sont surtout les frontières du système de santé qui étaient visées. De fait, l'Hôpital Sainte-Justine obtenait un continuum de soins avec l'intégration, comme l'explique un membre du conseil d'administration de cet établissement :

Quand on nous a nommés centre hospitalier universitaire, la réadaptation devenait naturelle. À ce moment-là, on pouvait investir en réadaptation, ce qu'on a fait d'ailleurs. [...] Notre clientèle apprécie beaucoup de savoir que si elle a un accident et un problème de mobilité, elle vient ici [Sainte-Justine]. Son enfant est traité ici puis après ça, ils s'en vont à Marie Enfant. Il y a un continuum, le patient est suivi par les mêmes équipes. (Membre du conseil d'administration, CHU Sainte-Justine)

Ce faisant, cet établissement de santé cherchait à démontrer son influence dans le réseau de la santé en affichant une position enviable. Par ailleurs, le rapprochement entre les deux établissements a également eu un effet sur l'obtention de masses critiques. Un pédiatre témoigne de ce fait :

C'était toujours le principe : on est petit, il faut grossir. On n'est pas si fort que ça... Et donc, essayons d'augmenter la masse critique de l'Hôpital [...]. L'Hôpital s'est beaucoup consolidé avec ça et a ajouté un volet très important. (Pédiatre, CHU Sainte-Justine)

Cette stratégie supposait aussi de modifier les frontières relatives à la compétence. De fait, l'obtention d'une masse critique est associée à l'atteinte de l'excellence dans l'acte. De plus, de nouvelles ressources étaient ajoutées dans l'offre de soins (ressources en réadaptation). Pour l'Hôpital Marie Enfant, l'intégration rendait possible l'obtention du statut universitaire⁴. Un pédiatre qui travaille à la fois à Sainte-Justine et à Marie Enfant nous a expliqué que l'Hôpital Marie Enfant avait déjà demandé, en 1990 en commission parlementaire, à être reconnu comme institut universitaire. À ce moment, la démarche n'avait pas porté ses fruits. L'Hôpital Marie Enfant cherchait alors à modifier les frontières d'influence en démontrant ses habiletés et ses ressources dans le domaine de la recherche.

⁴ Dans la collecte de données des années 2007 à 2009, ce n'est pas le message qui est principalement véhiculé.

L'appropriation de l'intégration à l'interne (2004-2007)

Les insatisfactions mentionnées précédemment ont entraîné une détérioration du climat de travail dans les premières années suivant l'intégration. Quatre ans après, la haute direction de Sainte-Justine est intervenue pour recueillir les doléances des gens, ce qui a donné lieu à une diversité d'actions pour améliorer la situation. Parmi celles qui se sont avérées significatives, figure la réouverture de la cafétéria, laquelle a suscité un réel enthousiasme :

Je me souviens de l'abolition de la cafétéria qui avait eu lieu en 2000 et qui avait fait une cassure [...] On a procédé, peu de temps après que j'arrive [2004] à l'inauguration du casse-croûte ici, qui était un peu comme le symbole du redémarrage de l'entité de Marie-Enfant. C'était le lieu de rassemblement des gens qui étaient là le midi, il y avait une concession qu'on avait engagée et c'était très symbolique. (Chef de programme, Centre de réadaptation Marie-Enfant)

La direction est également intervenue dans la signature de l'Hôpital Marie-Enfant. Celle-ci est demeurée distincte. Une gestionnaire commente :

L'autre chose qui... des fois ça peut paraître anodin, c'était sur l'insigne en avant, la pancarte, c'était « CHU Sainte-Justine Centre de réadaptation Marie-Enfant ». Personne ne le prenait. « On n'est pas Sainte-Justine! On est le Centre de réadaptation Marie-Enfant! » Puis, ça n'a pas été long pour que madame Turcotte⁵ fasse inverser ça : « Centre de réadaptation Marie-Enfant du CHU Sainte-Justine ». (Gestionnaire, Centre de réadaptation Marie-Enfant)

Par la suite, quelques acteurs ont contribué au changement de certaines pratiques, notamment en misant sur la dénomination « Centre de réadaptation » (avant l'intégration, il s'agissait de l'« Hôpital » Marie-Enfant). Cette appellation implique une philosophie d'intervention particulière, et la façon de mener les activités de réadaptation est actuellement en mutation. « D'une perspective de compassion, la réadaptation a évolué vers celle d'une intégration et d'une participation sociale de la personne handicapée, reflétant un changement majeur au sein de notre société » (Samson Saulnier, 2007, p. 3). Une coordonnatrice clinique commente ce changement à l'interne :

Il y a déjà plein de choses qui ont changé au niveau du fonctionnement. Exemple, juste au niveau du plan d'intervention... Moi, j'étais habituée à en faire souvent, et quand je suis arrivée ici et que j'ai vu la façon dont c'était fait... Je disais « ce n'est pas comme ça là ». Et là, on est venu à la philosophie de la réadaptation : concerter le parent, s'asseoir et regarder ça ensemble... Je trouve qu'en trois ans, il y a des choses qui ont vraiment évolué. On est plus proche de ce qu'est la réadaptation. (Coordonnatrice clinique, Centre de réadaptation Marie-Enfant)

Ces changements dans la philosophie d'intervention sont aussi le reflet d'autres événements qui touchent le centre de réadaptation. Une gestionnaire raconte :

Aujourd'hui, ce sont la transformation du Réseau, les nouvelles lignes directrices ministérielles et la volonté de développer une culture d'évaluation de programmes [...] qui nous amènent à nous engager dans une révision en profondeur des programmes de l'établissement. (Vaillancourt, 2005)

Le temps a aussi fait son œuvre dans la mesure où certains mécanismes de fonctionnement se sont installés entre Sainte-Justine et Marie-Enfant. Des bénéfiques sont manifestes. Enfin, l'annulation de certaines politiques élaborées par Sainte-Justine pour les deux établissements a contribué à assainir le climat. Ce type d'action permet de reconnaître le caractère distinct de la réadaptation par rapport aux soins de courte durée. Les témoignages suivants confirment ces faits :

⁵ Tous les noms sont des pseudonymes.

Pour les consultations externes (en neurologie, en pédopsychiatrie, etc.), ça aide effectivement, en termes d'accessibilité. Ça aide les enfants à avoir des services plus rapidement. (Coordonnatrice clinique, Centre de réadaptation Marie-Enfant)

L'exemple qui me vient en tête, c'est il y a un an ou deux, ils avaient fait une politique de tenue vestimentaire. Est-ce que je suis la première qui vous en parle? (Rires). Je suis parfaitement d'accord, il faut s'habiller comme du monde, convenablement pour venir travailler. Mais on n'est pas dans un milieu de microbes comme Sainte-Justine. Ça prend des mesures de base, oui se laver les mains, s'il y a un enfant qui te crache dessus, c'est le fun d'avoir un petit t-shirt dans ton tiroir là. Mais de là à la sortir de façon... Ça a provoqué presque à la fois des fous rires puis de la colère ici... des choses qui ne s'appliquaient pas. Il y a eu un petit revirement et ils ont demandé : « Qu'est-ce que vous modifieriez? Comment peut-on l'adapter à Marie-Enfant? » C'est retourné aux grandes instances qui devaient repenser une version Marie-Enfant, et on n'en a jamais réentendu parler. (Chef de programme, Centre de réadaptation Marie-Enfant)

Au cours de cette seconde période, on observe des actions essentiellement axées sur les frontières identitaires. La Direction de Sainte-Justine reconnaît certaines spécificités aux programmes de Marie-Enfant, dont l'acceptation de pratiques vestimentaires différentes. Dans le même ordre d'idées, la signature distincte est reconnue. Ces actions confirment que Marie-Enfant est différent de Sainte-Justine.

L'action d'annuler la politique vestimentaire s'inscrit aussi sous la frontière réglementaire. Il s'agit d'un retour en arrière par rapport à la standardisation des politiques prônée à la période précédente. Les acteurs de Marie-Enfant proposent par ailleurs l'homogénéisation à l'intérieur des programmes⁶ de leur établissement. Ils ont rédigé le *Guide d'élaboration des programmes en déficience physique du CRME*. Une chef de programme explique :

Je réalisais, dans ma première année, que chacun des programmes travaillait en vase clos. Chaque chef de programme décidait que telle chose c'est non, telle chose c'est permis. Puis le contraire, dans l'autre programme. Donc, si un intervenant est sur la liste de rappel, puis change de poste, il voyait que dans ce programme-là tout le monde était d'accord avec telle optique pis là-bas, ça marchait pas comme ça. Je disais toujours : « Il faut se concerter, il faut tous être pareils, on est dans la même boîte. » Les programmes clientèles doivent utiliser les mêmes outils, réfléchir de la même façon, penser les mêmes normes de gestion... Je l'ai fait pour mon département, mais j'ai poussé les gens pour que ça se fasse tous en même temps. (Chef de programme, Centre de réadaptation Marie-Enfant)

Les acteurs de Marie-Enfant s'arriment également davantage à la philosophie de la réadaptation prônée dans la société, et ce, en conséquence du nouveau statut de l'établissement et d'événements extérieurs qui les concernent. Ainsi, ce centre de réadaptation consolide ses ressemblances avec le réseau de la réadaptation. Les actions posées lors de cette période illustrent la tension entre les similitudes (avec le réseau de la réadaptation et les autres programmes du CRME) et les différences (avec le CHU Sainte-Justine et les soins de courte durée) relatives à la question identitaire lors de fusions (Langley et autres, 2012).

L'intégration et ses retombées dans le réseau de la réadaptation (2007-)

Les activités internes au CRME visant à faciliter l'intégration se sont poursuivies au cours des années subséquentes. Les gains réalisés pour des pratiques différenciées par rapport à Sainte-Justine sont commentés par un participant à l'étude :

⁶ Les activités du CRME sont elles aussi découpées selon les programmes offerts à la clientèle : maladies neuromusculaires, déficits moteurs cérébraux, retards de développement, amputés/musculosquelettiques et neurotraumatologie, réadaptation en milieu scolaire, réadaptation fonctionnelle intensive, réadaptation de la parole et du langage, ressources résidentielles.

On a l'impression qu'ils nous donnent les outils pour revendiquer nos besoins spécifiques. [...] Récemment, il y a eu la mise en place d'un comité de main-d'œuvre Marie Enfant, d'un comité académique Marie Enfant. Et ça, c'était urgent parce que justement, les enjeux et les problématiques qu'on vit ici ne sont pas les mêmes qu'à Sainte-Justine. (Chef de programme, Centre de réadaptation Marie Enfant)

On constate par ailleurs que de plus en plus d'actions sont orientées vers l'externe, particulièrement vers le réseau de la réadaptation. De fait, le centre de réadaptation intégré au CHU Sainte-Justine évolue dans un réseau qui est différent. Un médecin témoigne :

On veut intégrer des choses, mais vous savez maintenant il y a un réseau universitaire intégré de santé qui est avec les centres hospitaliers et les CSSS, et en parallèle, il y a un deuxième réseau qui est le réseau de la réadaptation, qui n'a pas les mêmes structures, qui n'a pas les mêmes territoires, qui n'a pas les mêmes organisations... Alors moi si je donne congé à un patient du centre Marie Enfant, il ne s'en va pas dans un autre hôpital, il s'en va dans le réseau de réadaptation. Il va s'en aller au Bouclier ou au centre de réadaptation Laurentides, donc c'est un réseau différent. [...] C'est plus difficile, la résistance, elle n'est pas juste à l'interne, l'environnement n'est pas facilitant. (Médecin, CHU Sainte-Justine)

En ce qui concerne cette réalité, le rayonnement des activités conduites au centre de réadaptation est parfois plus difficile. Un chef de programme explique :

Sur le plan de la recherche, comme on est intégré à Sainte-Justine, il a fallu faire une entente avec le CRIR [Centre de recherche interdisciplinaire en réadaptation]. Parce qu'il y a un réseau de recherche en réadaptation pour lequel les intervenants, disent : « Bien, écoute, je ne peux pas être membre comme chercheur de ce réseau-là parce qu'ils me disent que je suis affilié à Sainte-Justine. » Puis, ils trouvent ça dur : « Voyons donc, ça n'a pas d'allure de ne pas faire partie de ce réseau-là... » La diffusion de ce qu'on fait est plus laborieuse et on a l'impression des fois d'être déconnectés du réseau de la réadaptation. (Chef de programme, Centre de réadaptation Marie Enfant)

Ainsi, quelques actions ont été menées de 2007 à 2009 avec pour objectif de formaliser certaines différences entre Marie Enfant et Sainte-Justine. Cependant, l'appartenance au réseau de la réadaptation semble devoir être consolidée de façon à accroître le rayonnement de Marie Enfant en son sein. Diverses démarches ont donc été entreprises à cet égard. Par exemple, dès 2007, le journal du CRME, *Le Capteur d'idées*⁷, incluait dans ses premières pages un descriptif du CRME relativement à sa mission, à son équipe et à son importance du point de vue de la réadaptation. Dans les éditions antérieures, cette information n'y figurait pas. La même année, le Centre s'associait à dix autres centres de réadaptation québécois et européens afin de former le Réseau francophone en déficience sensorielle et du langage.

L'année suivante, en décembre, le nouveau site Internet du CRME était lancé. Dans la présentation sommaire du site, l'accent est mis sur la famille de l'enfant et sur les professionnels. Le dernier paragraphe du communiqué de presse annonçant le site est intitulé *Une ouverture sur le milieu de la réadaptation pédiatrique*. Le site a d'ailleurs été récompensé par l'Association des établissements de réadaptation en déficience physique du Québec dans la catégorie « Communication ». Il semble que ces démarches aient été nécessaires parce qu'en 2008 le CRME n'était toujours pas reconnu de manière généralisée comme centre de réadaptation dans le réseau de la santé :

J'avais une rencontre la semaine dernière avec le Montreal Children pour leur demander qui diagnostiquait un certain type de maladie. Pour dire ensuite : « Écoutez, le Ministère a imposé un cadre des services surspécialisés parce qu'il considérait que ces clientèles-là ont besoin d'un suivi. Donc, il faut que vous les référiez en réadaptation pour qu'on puisse répondre à ces besoins-là. » Et là, ils disaient : « Bien non, c'est parce que nous, on en a une telle clinique. » « Oui, je suis d'accord. Mais nous, on est un centre de réadaptation. » « Oui, mais tes médecins, ils viennent de Sainte-Justine. » Et là, je rectifiais : « Oui, ils peuvent travailler à Sainte-Justine dans un mandat X, mais moi ici, quand ils travaillent à Marie

⁷ *Le Capteur d'idées* est publié semestriellement et sa première édition est parue en 2005.

Enfant c'est dans un mandat de réadaptation.» Et ça ne passait pas. Le Children ne nous voyait pas comme un centre de réadaptation, il nous voyait comme une annexe de Sainte-Justine. (Chef de programme, Centre de réadaptation Marie-Enfant)

En 2009, le nom de la fondation du CRME a été revu. Elle se nomme désormais Fondation Mélio, dont la racine latine signifie *meilleur*. « C'est l'origine du mot "amélioré", rendre meilleur » (Centre de réadaptation Marie-Enfant, 2009). Un cadre explique le maintien⁸ de deux fondations séparées :

Parce qu'on disait : « On n'a pas le même public cible, on n'a pas les mêmes objectifs, puis si on est intégré là-bas, on ne verra peut-être pas la couleur de l'argent qu'ils reçoivent à Sainte-Justine à la Fondation. Nous, on veut faire nos projets, monter nos choses. » Puis on l'a eue, on a une nouvelle fondation, notre image, qui est là pour rester. Puis, je pense que c'est important. On disait intégration, mais finalement c'est important de garder de petits éléments de culture de l'organisation qui sont propres, qui nous ressemblent, qui répondent à ce qu'on a besoin. (Cadre, Centre de réadaptation Marie-Enfant)

En 2011, la Chaire de recherche en génie de la réadaptation pédiatrique « a été cofondée par l'École Polytechnique de Montréal et le CRME » (Raison et autres, 2011, p. 12). Ce qui transparait au cours de cette troisième période est la place centrale qu'occupe la question identitaire. La différenciation se poursuit par rapport au CHU Sainte-Justine et s'exprime à la fois à l'interne (comité distinct) et à l'externe (Fondation Mélio). Toutefois, la question de l'externe prend de l'ampleur et les acteurs du CRME sont proactifs pour se faire connaître dans le réseau de la réadaptation. Il semble y avoir une appropriation de cette préoccupation par les acteurs de Marie-Enfant, alors que les activités de ce type étaient auparavant menées par la directrice générale adjointe du CHU Sainte-Justine. Ces acteurs se comparent avec des établissements du réseau de la réadaptation et ils conçoivent que la pression soit forte pour rayonner. Leurs actions portent à la fois sur les frontières d'influence (reconnaissance, partenariat) et de compétence (déploiement d'une chaire de recherche). Une chef de programme et une coordonnatrice commentent l'importance de se faire reconnaître :

Oui. Tu sais des fois quand tu grattes, tu te dis qu'on fait la même chose, mais ils sont capables de se mettre en valeur, soit par des petites formations... Je dirais que là-dessus on a peut-être un petit retard, mais on a notre place aussi là. Je dirais qu'il faut que les équipes sortent de la morosité, là je pense qu'on est en train de sortir... (Chef de programme, Centre de réadaptation Marie-Enfant)

Ce qu'on voit, c'est que le centre Cardinal-Villeneuve à Québec a pris beaucoup d'essor, que le centre montérégien de réadaptation, du côté de la Rive-Sud, a pris beaucoup d'essor aussi. Et ce qu'on a l'impression à Marie-Enfant, c'est qu'il y a toujours un remodelage, continuellement! Ce qui fait qu'on n'arrive pas à avancer, et que dès qu'il y a un peu de temps pour dire « ah ben on va pouvoir créer un projet, faire quelque chose, partir quelque chose », là c'est une coupure qui arrive. (Coordonnatrice, Centre de réadaptation Marie-Enfant)

De plus, l'afflux de clientèle est différent par rapport au passé en raison de la régionalisation récente. Une professionnelle explique l'effet sur l'organisation du travail et, par conséquent, sur la nécessité de se coordonner avec les autres acteurs de la réadaptation :

Nous sommes une clinique surspécialisée en maladies neuromusculaires, ce qui fait qu'on demeure les experts pour répondre aux gens des régions, mais ces clients doivent être suivis en spécialité par les thérapeutes des régions. C'est sûr que maintenant on va les voir juste sur la demande d'un intervenant en région ou d'un parent, ou lorsqu'ils viennent d'une clinique médicale ici. Alors on les voit moins, ce qui fait qu'on voit moins de clients. C'est tout le passage, la transition qui commence à s'opérer. (Professionnelle, Centre de réadaptation Marie-Enfant)

Ainsi, au cours de cette troisième période, les changements concernent plutôt l'appartenance, au-delà du CHU, à un réseau distinct. Les activités s'inscrivent dans la né-

⁸ La décision de maintenir deux fondations distinctes pour chacun des établissements de santé a été prise lors du protocole d'entente de 1999.

cessité de se différencier (frontière de compétence), de rayonner à l'externe et de créer des partenariats (frontière d'influence). Cela semble possible après avoir bien distingué les acteurs organisationnels de Marie Enfant (frontières identitaires) de ceux de Sainte-Justine.

■ DISCUSSION ET CONCLUSION

Les résultats précédents tendent à démontrer que la gestion des frontières organisationnelles lors d'un cas de fusion se réalise graduellement, passant des frontières intra-organisationnelles aux frontières identitaires, pour se terminer par les frontières relatives à la compétence et à l'influence. De plus, les acteurs influents dans cette gestion augmentent avec le temps, à mesure qu'ils se reconnaissent dans l'organisation recréée. Finalement, la gestion des frontières suppose de s'occuper de sphères inattendues.

Un ordonnancement particulier des frontières à gérer

La gestion des frontières à travers ces trois périodes montre que l'ordonnancement des frontières à traiter est important. Lors d'une première étape, les frontières structurelles et réglementaires sont gérées. Les premières sont définitivement réglées à ce moment-là. Cela est conforme aux résultats et aux pratiques recensés dans des études similaires (Denis et autres, 2009, p. 243) selon lesquelles « la structure joue un rôle central dans la réduction de l'ambiguïté ». Durant cette même période, les frontières d'influence sont également abordées. Cela est comparable aux objectifs poursuivis dans de multiples cas de fusions en santé (Comtois, Denis et Langley, 2004) dans le but de projeter un statut prestigieux.

La seconde étape amène plutôt à gérer les frontières identitaires qui avaient d'abord été négligées. Les préoccupations associées à ces frontières émergent à la suite des actions entreprises au cours de la première période. Quoique les enjeux sous-jacents aux préoccupations identitaires soient normaux et fréquents lors de fusions (Denis, Lamothe, Langley, 1999; Clark et autres, 2010), ils n'avaient pas été anticipés. De fait, les questions identitaires sont nombreuses dans ce contexte : sentiment de perte de contrôle, menaces perçues, perte de confiance, luttes, etc. (Fulop et autres, 2005; Clark et autres, 2010; Langley et autres, 2012).

La seconde période a donc touché les questions identitaires et, en corollaire, les frontières réglementaires. Or, d'après Alvesson, Ashcraft et Thomas (2008), l'identité peut également se refléter dans les pratiques et les dispositions matérielles. La gestion des frontières réglementaires par l'intermédiaire de la politique vestimentaire apparaît donc étroitement liée à la question identitaire.

Enfin, au cours de la troisième période, la question des frontières identitaires demeure importante, mais en voie de résolution. En effet, certaines actions offrent une marge de manœuvre aux acteurs de Marie Enfant quant au recrutement du personnel (comité de main-d'œuvre) et à la fondation. Selon Langley et ses collègues (2012), l'idée d'offrir des zones où les différences sont tolérées entre des établissements fusionnés aide à susciter l'engagement envers le nouvel établissement. De plus, le rayonnement et l'ouverture vers le réseau de réadaptation semblent pointer vers une démonstration de « qui nous sommes » à l'extérieur du CHU et une volonté d'être actif dans ce réseau. Les frontières d'influence et de compétence sont utilisées pour montrer l'offre de services, identifier les partenaires et protéger sa sphère d'influence.

Une variété d'acteurs impliqués

Les acteurs qui contribuent à faciliter l'intégration varient dans le temps et sont surtout plus nombreux à partir de la deuxième période. Lors de la première période, la directrice générale adjointe du CHU a joué un rôle prépondérant lorsqu'elle a veillé à ce que le CRME soit présent à l'Association des établissements de réadaptation en déficience physique du Québec. Elle s'est d'ailleurs très rapidement jointe au conseil d'administration de l'Association, faisant ainsi connaître davantage l'établissement Marie Enfant dans le réseau de la réadaptation. Dans le passé, les acteurs de Marie Enfant étaient peu enclins à s'ouvrir à leur réseau : Une gestionnaire commente :

Quand je suis arrivée à Marie Enfant [années 1990], ma perception à ce moment-là, c'était un peu comme si c'était un monde élitiste. C'étaient des gens qui étaient très compétents, qui avaient une expertise en réadaptation pédiatrique, mais un peu comme repliés sur eux-mêmes par rapport aux partenaires, aux centres régionaux, aux référents. (Gestionnaire, Centre de réadaptation Marie Enfant)

Les doléances exprimées durant cette période par les acteurs organisationnels de Marie Enfant sont liées à l'identité qu'ils avaient avant l'intégration. Ce facteur ainsi que des récriminations contre le nouveau partenaire sont sources d'inertie d'après Clark et ses collègues (2010). Cela permet de comprendre l'inaction des acteurs organisationnels de Marie Enfant à ce moment-là.

Puis, de 2004 à 2007, la directrice générale adjointe a cherché à assainir le climat à l'interne. En parallèle, trois chefs de programme ont eu une influence importante sur les événements subséquents. L'une d'entre elles s'est efforcée d'harmoniser les pratiques de gestion des programmes de réadaptation. Une autre a contribué à la révision des programmes à l'interne, alors qu'une troisième a œuvré auprès de son équipe pour faire adopter la philosophie de réadaptation. La pluralité d'acteurs qui influencent le cours des événements est conforme aux travaux en santé qui reconnaissent le leadership distribué dans ce domaine (Chreim et autres, 2010). De même, les acteurs qui interviennent le font dans des sphères différentes. La directrice générale adjointe agit du point de vue de l'administratif, alors que les chefs de programme œuvrent à la jonction du clinique et de l'administratif. Leur plus grand nombre apparaît refléter une appropriation de ce qu'est dorénavant le Centre de réadaptation Marie Enfant.

Enfin, durant la troisième période, un certain nombre d'acteurs organisationnels ont contribué à faire rayonner le CRME. Les acteurs impliqués sont encore plus diversifiés qu'aux étapes précédentes. La directrice générale adjointe du CHU Sainte-Justine est présente lors de la signature du protocole du Réseau francophone en déficience sensorielle et du langage, et de nouveaux acteurs interviennent. Les administrateurs de la fondation du CRME jouent un rôle dans le repositionnement stratégique de la fondation, alors que les médecins participent à la création d'une chaire universitaire.

Une gestion à la fois planifiée et émergente des frontières

L'histoire de l'intégration de l'Hôpital Marie Enfant à l'Hôpital Sainte-Justine montre que malgré plusieurs actions planifiées certains événements émergents ont une influence considérable sur les actions futures. Ainsi, les actions menées au cours de la première période sont essentiellement de nature planifiée. Par exemple, l'idée de faire de l'établissement Marie Enfant un neuvième programme était prévue dans un document intitulé *Projet de consolidation, de développement et de promotion des services pédiatriques HSJ/HME*, et ce, dès février 1999. Durant la seconde période, deux événements imprévus ont grandement influen-

cé la suite du processus d'intégration. Il s'agit de la question des frontières identitaires et des changements en réadaptation instaurés par le ministère de la Santé et des Services sociaux. Ces deux faits ont influé considérablement sur les activités et les choix futurs. D'une part, les acteurs de Marie Enfant ont démontré leurs différences et les ont fait accepter au sein de l'établissement Sainte-Justine, d'autre part, ils ont mis en place un certain nombre d'activités qui les ont rapprochés du milieu de la réadaptation. Enfin, à la troisième période, les actions ont été à la fois planifiées et émergentes, et elles ont contribué à consolider la place de Marie Enfant dans le réseau de la réadaptation.

Finalement, un horizon temporel important, près de dix ans, aura été nécessaire pour réaliser les objectifs poursuivis par l'intégration. La gestion des frontières d'influence et de compétence a mené les établissements vers l'atteinte des objectifs définis au cours de la troisième période. De fait, tant et aussi longtemps que les questions identitaires n'étaient pas résolues, il était difficile de penser à se faire connaître et reconnaître à la fois comme CHU distinct (volonté de Sainte-Justine) et comme centre de réadaptation (Marie Enfant).

Nos résultats montrent qu'à contrario de plusieurs études sur les fusions, ce ne sont pas les frontières internes qui constituent un défi. Dans le cas présenté, c'est plutôt la résolution des frontières identitaires qui a permis de s'intéresser subséquentement aux frontières relatives au réseau de la réadaptation. L'acceptation de deux identités distinctes a permis aux acteurs organisationnels de miser sur leurs spécificités et de se préparer à les faire connaître à l'externe. L'attention séquentielle portée aux frontières s'est avérée une stratégie efficace même si elle n'était, à priori, pas anticipée. La redéfinition des frontières à l'interne et la gestion des frontières avec l'externe ont donné lieu à une révision des rôles entre acteurs de Sainte-Justine et de Marie Enfant, démontrant le processus d'appropriation de l'intégration pour les acteurs de Marie Enfant.

L'innovation produite dans cette étude de cas concerne ainsi à la fois le résultat final et le processus déployé pour y arriver. Autrement dit, la réalité d'un centre de réadaptation intégré dans un CHU de soins aigus, qui fonctionne et cherche à accroître sa légitimité, constitue, en soi, une innovation. Celle-ci prend, par ailleurs, tout son sens dans le nouvel équilibre qui a été créé dans les actions du CHU par rapport au CRME. Nos conclusions montrent que l'acceptation des différences entre les deux établissements a été déterminante dans l'issue du processus.

■ BIBLIOGRAPHIE

- Alvesson, M., K. L. Ashcraft et R. Thomas (2008). « Identity Matters: Reflections on the Construction of Identity Scholarship in Organization Studies », *Organization*, vol. 15, n° 1, p. 5-28.
- Brown, B., P. Crawford et J. Darongkamas (2000). « Blurred Roles And Permeable Boundaries: The Experience Of Interdisciplinary Team Working For Community Mental Health Staff », *Health and Social Care in the Community*, vol. 8, n° 6, p. 425-435.
- Burri, R. V. (2008). « Doing Distinctions: Boundary Work and Symbolic Capital in Radiology », *Social Studies of Science*, vol. 38, n° 1, p. 35-62.
- Chreim, S. et autres (2013). « Leadership as Boundary Work in Healthcare Teams », *Leadership*, vol. 9, n° 2, p. 201-228.

- Chreim, S. et autres (2010). « Change Agency in a Primary Health Care Context: The Case of Distributed Leadership », *Health Care Management Review*, vol. 35, n° 2, p. 187-199.
- Centre de réadaptation Marie Enfant (2013). *Notre mission*, www.crme-sainte-justine.org/pages.aspx?IdMenu=1763&IdPage=40002 (page consultée le 15 janvier 2013).
- Centre de réadaptation Marie Enfant (2009). *La Fondation Marie Enfant devient la Fondation Mélio!*, www.crme-sainte-justine.org/nouvelle.aspx?id_nouvelles=51800 (page consultée le 13 février 2013).
- Clark, S. M. et autres (2010). « Transitional Identity as a Facilitator of Organizational Change During a Merger », *Administrative Science Quarterly*, vol. 55, n° 3, p. 397-438.
- Comtois, E., J.-L. Denis et A. Langley (2004). « Rhetorics of Efficiency, Fashion and Politics: Hospital Mergers in Quebec », *Management Learning*, vol. 35, n° 3, p. 303-320.
- Denis, J.-L. et autres (2009). « The Reciprocal Dynamics of Organizing and Sense-Making in the Implementation of Major Public-Sector Reforms », *Administration publique du Canada*, vol. 52, n° 2, p. 225-248.
- Denis, J.-L. et autres (1999). « The Struggle to Redefine Boundaries in Health Care Systems », dans D. Brock, M. Powell et C. R. Hinings (dir.), *Restructuring the Professional Organization*, Routledge, London, p. 105-130.
- Denis, J.-L., L. Lamothe et A. Langley (2006). « Reforming Health Care: Levers and Catalysts for Change », dans A. L. Casebeer et autres (dir.), *Innovations in Health Care: A Reality Check*, Palgrave Macmillan, Royaume-Uni, p. 3-16.
- Denis, J.-L., L. Lamothe et A. Langley (1999). « The Struggle to Implement Teaching Hospital Mergers », *Canadian Public Administration*, vol. 42, n° 3, p. 286-311.
- Forcioli, P. (2002). *Rapport du groupe d'étude et de recherche sur les fusions et regroupements d'établissements publics de santé*, Fédération hospitalière de France, Groupe d'étude et de recherche sur les regroupements et fusions d'établissements publics de santé.
- Fulop, N. et autres (2005). « Changing Organisations: A Study of the Context and Processes of Health Care Providers in England », *Social Science and Medicine*, vol. 60, n° 1, p. 119-130.
- Heracleous, L. (2004). « Boundaries in the Study of Organization », *Human Relations*, vol. 57, n° 1, p. 95-103.
- Hernes, T. (2003). « Enabling and Constraining Properties of Organizational Boundaries », dans N. Paulsen et T. Hernes (dir.), *Managing Boundaries in Organizations: Multiple Perspectives*, Palgrave Macmillan, New York, p. 35-54.
- Hernes, T. et N. Paulsen (2003). « Introduction: Boundaries and Organization », dans N. Paulsen et T. Hernes (dir.), *Managing Boundaries in Organizations: Multiple Perspectives*, Palgrave Macmillan, New York, p. 1-13.
- Kitchener, M. et L. Gask (2003). « NPM Merger Mania: Lessons from an Early Case », *Public Management Review*, vol. 5, n° 1, p. 20-44.
- Langley, A. (1999). « Strategies for Theorizing from Process Data », *Academy of Management Review*, vol. 24, n° 4, p. 691-713.
- Langley, A. et autres (2012). « Identity Struggles in Merging Organizations: Renegotiating the Sameness-Difference Dialectic », *The Journal of Applied Behavioral Science*, vol. 48, n° 2, p. 135-167.

- Marshall, N. (2003). « Identity and Difference in Complex Projects: Why Boundaries still Matter in the “Boundaryless” Organization », dans N. Paulsen et T. Hernes (dir.), *Managing Boundaries in Organizations: Multiple Perspectives*, Palgrave Macmillan, New York, p. 55-75.
- Pettigrew, A. M. (1990). « Longitudinal Field Research on Change », *Organization Science*, vol. 1, n° 3, p. 267-292.
- Raison, M. et autres (2011). « Le génie de la réadaptation pédiatrique au CRME », *Le Capteur d'idées*, vol. 7, n° 1, p. 12-15.
- Samson Saulnier, G. (2007). « Les pratiques de réadaptation en constante évolution : Les acquis... Les défis », *Le Capteur d'idées*, vol. 3, n° 1, p. 3-5.
- Santos, F. M. et K. M. Eisenhardt (2005). « Organizational Boundaries and Theories of Organization », *Organization Science*, vol. 16, n° 5, p. 491-508.
- Vaillancourt, J. (2005). « Un guide de rédaction des programmes de réadaptation », *Le Capteur d'idées*, vol. 1, n° 3, p. 4.

Télescope est une revue d'analyse comparée portant sur des problématiques spécifiques intéressant les administrations publiques. Elle est publiée deux fois par année. Sa production est coordonnée par l'équipe du département des publications de L'Observatoire de l'administration publique.

Le choix des thèmes et des textes de *Télescope* fait l'objet d'une réflexion collégiale de la part des membres de L'Observatoire. Avant publication, tout article est soumis à un comité composé d'universitaires qui évalue son acceptabilité. En cas de controverse sur un article ou sur une partie d'un article, l'auteur est avisé. La révision linguistique est obligatoire. Elle est assurée par les services spécialisés de l'ENAP. La reproduction totale ou partielle de *Télescope* est autorisée avec mention obligatoire de la source. Les professeurs d'établissements d'enseignement ne sont pas tenus de demander une autorisation pour distribuer des photocopies.

Télescope bénéficie du soutien financier de l'ENAP et du gouvernement du Québec.

TÉLESCOPE

L'Observatoire de l'administration publique

École nationale d'administration publique

555, boulevard Charest Est

Québec (Québec) G1K 9E5

Téléphone : 418 641-3000, poste 6574

Télécopieur : 418 641-3060

www.telescope.enap.ca