



REVUE D'ANALYSE COMPARÉE EN ADMINISTRATION PUBLIQUE
www.telescope.enap.ca

Vol. 19, n° 2, 2013

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

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

DÉPÔT LÉGAL
BIBLIOTHÈQUE ET ARCHIVES CANADA, 2013

ISSN 1929-3348 (En ligne)

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.

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

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

INFORMATION ET ABONNEMENTS

danielle.landry@enap.ca | 418 641-3000, poste 6574 | www.telescope.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!