



CIRANO

Allier savoir et décision

Favoriser l'innovation dans le secteur public québécois

LUC BERNIER

2019RP-13
RAPPORT DE PROJET

RP

CIRANO

Le CIRANO est un organisme sans but lucratif constitué en vertu de la Loi des compagnies du Québec.

CIRANO is a private non-profit organization incorporated under the Québec Companies Act.

Les partenaires du CIRANO

Partenaires corporatifs

Autorité des marchés financiers
Banque de développement du Canada
Banque du Canada
Banque Laurentienne
Banque Nationale du Canada
Bell Canada
BMO Groupe financier
Caisse de dépôt et placement du Québec
Canada Manuvie
Énergir
Hydro-Québec
Innovation, Sciences et Développement économique Canada
Intact Corporation Financière
Investissements PSP
Ministère de l'Économie, de la Science et de l'Innovation
Ministère des Finances du Québec
Mouvement Desjardins
Power Corporation du Canada
Rio Tinto
Ville de Montréal

Partenaires universitaires

École de technologie supérieure
École nationale d'administration publique
HEC Montréal
Institut national de la recherche scientifique
Polytechnique Montréal
Université Concordia
Université de Montréal
Université de Sherbrooke
Université du Québec
Université du Québec à Montréal
Université Laval
Université McGill

Le CIRANO collabore avec de nombreux centres et chaires de recherche universitaires dont on peut consulter la liste sur son site web.

ISSN 1499-8629 (Version en ligne)

© 2019 Luc Bernier. Tous droits réservés. *All rights reserved.* Reproduction partielle permise avec citation du document source, incluant la notice ©. *Short sections may be quoted without explicit permission, if full credit, including © notice, is given to the source.*



Centre interuniversitaire de recherche en analyse des organisations

Favoriser l'innovation dans le secteur public québécois

Par

Luc Bernier,

Chaire Jarislowsky sur la gestion dans le secteur public

Université d'Ottawa

Rapport de recherche

Décembre 2018

Table des matières

Remerciements	3
Introduction	4
Chapitre 1 : Retour sur la participation du secteur public québécois au prix de l'innovation	6
Chapitre 2 : La nécessité d'innover dans le secteur public	21
Chapitre 3 : L'entrepreneuriat dans le secteur public	31
Chapitre 4 : Donc, que faire pour changer l'État ?	37
Conclusions et recommandation	45
Bibliographie proposée sur le sujet et utilisée ici	47

Liste des figures

Figure 1: Cadre d'évaluation heuristique de l'innovation dans le secteur public.....	29
--	----

Liste des graphiques

Graphique 1: Candidatures et prix remportés par les organismes québécois au prix de l'IAPC, par période de trois ans.....	7
Graphique 2: Types d'organismes innovants.....	8
Graphique 3: Proportion des innovations par type d'organisme et décennie	9
Graphique 4: Répartition des types d'innovations	13
Graphique 5 : Nombre d'innovations par type et répartition par décennie	15
Graphique 6: Répartitions des innovations selon les missions gouvernementales	18
Graphique 7 : Nombre d'innovations par mission de l'état et répartition par décennie	20
Graphique 8: Le modèle proposé	39

Liste des tableaux

Tableau 1: Nombre d'innovations par type d'organisme et décennie	9
Tableau 2: Liste des organisations ayant postulé au prix de l'IAPC.....	10
Tableau 3: Les types d'innovations adaptés de Seidle (1995)	12
Tableau 4: Les missions gouvernementales, tirées de Bernard (Bernard, 1977).	17
Tableau 5: Types d'innovations selon de Vries <i>et al.</i> (2015, p. 8).....	26
Tableau 6: Buts recherchés et atteints par les innovations (traduit et combiné de de Vries <i>et al.</i> , 2015)	27
Tableau 7: Les antécédents environnementaux des innovations (traduit de de Vries <i>et al.</i> , 2015)	27
Tableau 8: Les antécédents organisationnels (traduit de de Vries <i>et al.</i> , 2015)	28

Remerciements

Il faut remercier ici tout d'abord Carl Deschamps qui a complété cette année son doctorat à l'Université libre de Bruxelles qui est maintenant post-doctorant à Ottawa et sans qui l'analyse statistique n'aurait pas été faite. Il a formé avec Taïeb Hafsi, professeur à HEC Montréal, l'équipe des travaux antérieurs sur le sujet publiés dans *Public Management Review* et *Télescope*. Taïeb a une contribution de longue date sur l'entrepreneuriat dans le secteur public et l'innovation, sans qui les idées proposées ici n'auraient pas été mûries et ne seraient pas liées.

Il faut aussi souligner le travail d'assistants de recherche au fil du temps, dont Mathieu Faucher et Patrick Gauthier qui ont été associés à ces recherches au Centre de recherche sur la gouvernance (CERGO) à l'École nationale d'administration publique (ÉNAP), puis plus récemment à la Chaire Jarislowsky à l'Université d'Ottawa, le travail de Benjamin Picotte-Lefebvre pour la mise à jour des connaissances sur l'innovation. Je remercie également les professeurs Stéphanie Gagnon et Jacques Bourgault de l'ÉNAP pour leurs commentaires sur une version préliminaire de ce texte. Il me faut remercier aussi un certain nombre de fonctionnaires pour m'avoir fait partager leur vision de l'État québécois et leur attachement à celui-ci.

Aussi, je voudrais remercier le CIRANO pour sa patience et pour m'avoir permis de poursuivre ces travaux qui peuvent être utiles, je l'espère, pour innover, ce qui est nécessaire.

Le ton et les conclusions de ce rapport n'engagent que son auteur.

Introduction

Peut-on faire plus avec moins? C'est une question qui ne date pas d'hier pour les gouvernements. Malgré l'embellie budgétaire récente, le gouvernement du Québec devra faire plus avec moins dans les décennies à venir. La trop lente croissance économique ainsi que le vieillissement de la population vont le forcer à changer ses façons de faire. Pour pouvoir faire plus avec moins, il va devoir innover. Certaines de ses organisations ont démontré que c'était possible. Il faut passer de ces réussites ponctuelles à un modèle plus général. C'est ce qui est proposé en conclusion de ce rapport de recherche. Un tel changement nécessite de repenser un certain nombre d'habitudes, de règles, de structures. Il n'est pas question ici d'une révolution administrative mais de changer graduellement et itérativement, que des innovations entraînent les suivantes. C'est ce que font de nombreux gouvernements en ce moment pris dans la même problématique d'ensemble. De plus, les technologies de l'information vont aider à innover. Elles rendent possible une meilleure coordination d'ensemble que par le passé et peuvent libérer d'un certain nombre de tâches les employés du secteur public. Outre faire plus avec moins en changeant les façons de faire, il pourrait être aussi possible de mieux faire en innovant. Ce que ce rapport propose en conclusion est un modèle d'innovation dans le secteur public basé sur une recension importante des écrits et un travail empirique sur les prix de la gestion innovatrice qui poursuit nos publications antérieures (Bernier, Hafsi et Deschamps, 2013 et 2015). Nous proposons ici une analyse particulière des données sur le Québec que nous avons mises à jour pour lancer la proposition qui suit.

Il est présumé que l'innovation dans le secteur public peut contribuer à améliorer la qualité des services et la capacité de faire face aux enjeux des organisations qui se heurtent aux turbulences de l'évolution de la société et de l'économie. « L'innovation est l'ensemble du processus se déroulant depuis la naissance d'une idée jusqu'à sa matérialisation. Un État innovant est un État favorisant la naissance de nouvelles idées et les mettant en œuvre pour améliorer son organisation et ses façons de faire. Un État performant au service de l'intérêt commun et du bien-être de la population doit être un État innovant. » (Gouvernement du Québec, 2015, p. 80).

Le plan économique du Québec présenté en mars 2016 énumérait six objectifs. Le premier est le maintien de l'équilibre budgétaire et le deuxième est l'établissement de la croissance des dépenses en fonction de la capacité de payer des contribuables, en priorisant les deux grandes missions de l'État québécois, l'éducation et la santé. Le budget 2017 poursuit dans la même veine. Le gouvernement consacre aux missions « Santé et services sociaux » ainsi que « Éducation et culture » 60 des 100 milliards de dollars qu'il dépense en 2016-17¹ et ils doivent faire partie de la solution. On prévoit maintenir l'équilibre budgétaire au cours des prochaines années en contrôlant le rythme d'augmentation des dépenses. Pour ce faire, on peut augmenter les contrôles, comme ce fut souvent le cas dans le passé, mais cette méthode a démontré ses limites. On pourrait aussi faire les choses autrement. En d'autres mots, on pourrait innover. Mulgan et Albury (2003), dans un texte qui a été beaucoup cité, suggèrent qu'une innovation réussie est « the creation and implementation of new processes, products, services and methods of delivery which result in significant improvements in outcomes efficiency, effectiveness or quality ». On

¹ Selon le tableau des dépenses consolidées, page A-10. Chiffres arrondis : le total est en fait de 59 995 millions.

veut favoriser l'innovation dans l'économie québécoise, dans le secteur manufacturier en particulier, pourquoi ne pas le faire aussi dans les services gouvernementaux ? Ce que ce rapport propose pour favoriser l'innovation dans le secteur public n'est pas de tout recommencer. Il propose une série de mesures qui, prises une à une, ne sont pas révolutionnaires mais qui, par leur effet composé, peuvent faire une différence. Comme nous le soulignons dans la section sur les types de changements possibles, ceux-ci ne se font pas indépendamment les uns des autres. Dans la première section, nous reprenons les données que nous avons assemblées sur la participation des organismes québécois à la compétition de l'Institut d'administration publique du Canada (IAPC) dans le cadre du Prix pour gestion innovatrice. Ce qui est présenté ici est un complément à ce que nous avons publié et que nous ne reprendrons pas. Les propositions sont expliquées dans ce qui suit.

Chapitre 1 : Retour sur la participation du secteur public québécois au prix de l'innovation

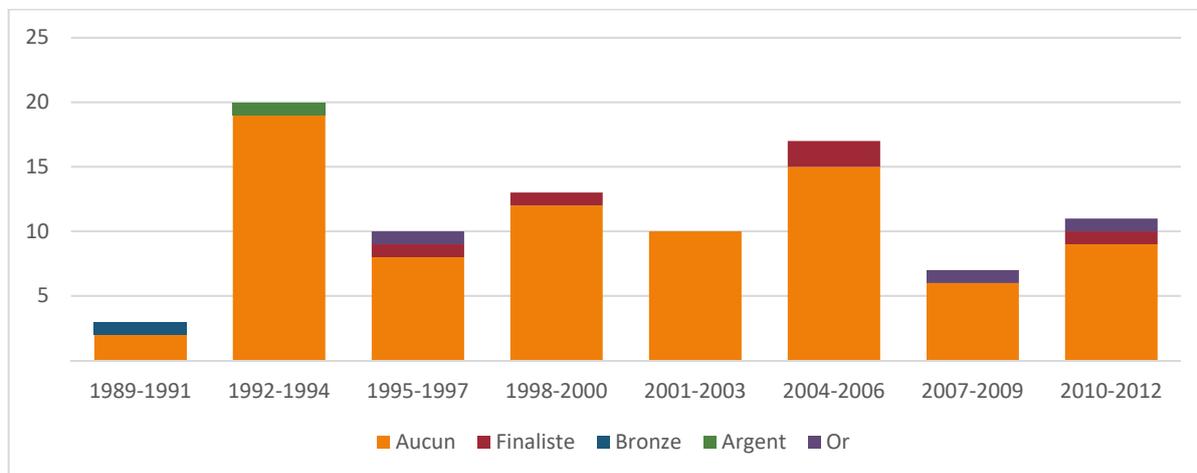
Établi en 1990, le Prix pour gestion innovatrice de l'IAPC² récompense les organisations du secteur public qui se sont démarquées par leurs innovations répondant aux problèmes de la société. Ayant pour but de reconnaître et d'encourager l'innovation dans tous les organismes publics, le prix de l'IAPC permet aussi de diffuser les innovations réalisées à un large éventail de membres du personnel de l'administration publique dans le même gouvernement ou dans d'autres. Les candidatures au prix sont soumises volontairement par les différents organismes gouvernementaux et sont évaluées par un jury composé principalement de praticiens et d'un universitaire. Il y a eu peu de recherches sur les prix en innovation et peu de budgets pour en faire malgré les efforts déployés à Harvard pour attirer l'attention sur ceux-ci (Eimicke, 2008). Ce prix est accessible à toutes les administrations publiques au Canada, qu'elles soient municipales, provinciales ou fédérales, que ce soit les organismes centraux, les ministères, les organismes autonomes ou les sociétés d'État. Près d'une centaine de candidatures sont soumises chaque année pour un total de plus de 2 000 candidatures entre 1990 et 2015 pour l'ensemble du Canada. Parmi ces candidatures, entre cinq et dix sont retenues comme finalistes et trois (parfois quatre) sont récompensées comme lauréates.

Les organismes publics québécois ont été moins souvent candidats à ce prix que ceux d'autres provinces, pour des raisons qui restent à élucider. Toutefois, leur taux de réussite, lorsqu'elles posent leur candidature, est bon, très bon même. Revenu Québec est le seul organisme au Canada à avoir gagné l'or deux fois. Le nombre de prix obtenus est élevé en pourcentage du nombre d'applications. En Ontario, il avait été décidé *a contrario* de participer beaucoup pour rehausser l'image du secteur public, même pendant les années difficiles de compressions sous les gouvernements de Mike Harris. Dans les autres provinces, les expériences sont variées. Pour dresser un portrait de l'innovation dans le secteur public au Québec, nous reprenons ici les candidatures soumises par les organismes provinciaux au prix de l'innovation de l'IAPC. Ces innovations sont codées selon plusieurs schémas permettant une analyse plus approfondie que dans nos travaux antérieurs. Dans les sections suivantes, nous présentons l'historique de l'innovation dans les organismes provinciaux du Québec, à la lumière des candidatures soumises et des prix remportés.

Au fil des 25 premières années du prix, 91 candidatures ont été présentées à l'IAPC par des organismes du gouvernement du Québec qui ont été codées dans cette étude. Depuis, seulement deux se sont ajoutées. Chacune de ces candidatures représente selon ces organismes une innovation qui a été réalisée par un ou plusieurs organismes et qui a été jugée suffisamment importante pour mériter une chance d'être reconnue dans un contexte canadien. Est-ce qu'une candidature est forcément une innovation ? Non, mais on peut penser que les administrations qui encouragent l'innovation vont soumettre plus de candidatures (Borins, 2008 ; Bernier, Hafsi et Deschamps, 2015). Organiser la participation à un tel

² Pour plus d'information sur le Prix pour gestion innovatrice de l'IAPC, consultez le site Internet suivant : https://www.ipac.ca/IPAC_FR/Evenements_et_Prix/Prix/Prix_pour_gestion_innovatrice/IPAC_FR/Evenements_et_Prix/Prix_pour_gestion_innovatrice.aspx?hkey=4c577e21-cca0-4c84-94ed-a6bf380511f8

concours peut être une méthode pour encourager l'innovation (Bernier *et al.*, 2015). Sur ces 91 candidatures québécoises, 10 ont mérité une place parmi les finalistes de leur cohorte. et 5 ont été reconnues par le jury. Le graphique suivant situe les candidatures dans le temps.



GRAPHIQUE 1: CANDIDATURES ET PRIX REMPORTÉS PAR LES ORGANISMES QUÉBÉCOIS AU PRIX DE L'IAPC, PAR PÉRIODE DE TROIS ANS

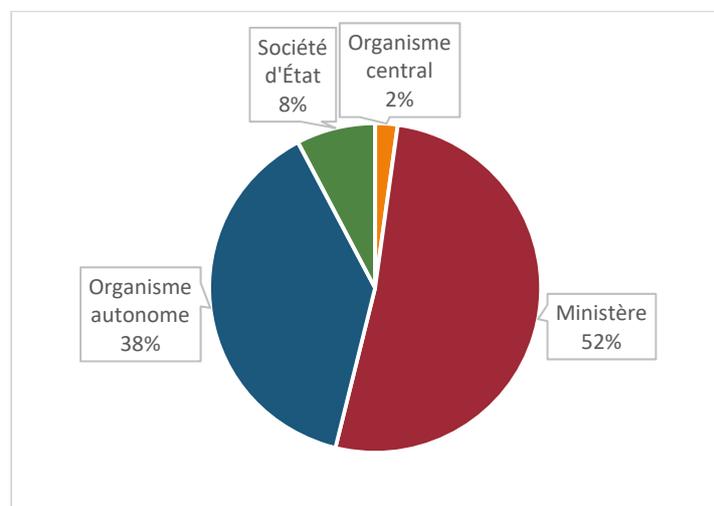
Il faut souligner l'absence de candidatures québécoises pour la période 2013-2015 (et donc leur absence du graphique) qui peut découler d'un désintéressement ou d'un contexte défavorable. Depuis, Bibliothèque et Archives nationales du Québec (BAnQ) et la Commission des normes, de l'équité, de la santé et de la sécurité au travail (CNESST) ont appliqué en 2017. Outre cette situation récente, la tendance à long terme est relativement stable. Habituellement, entre trois et sept candidatures sont présentées annuellement par les organismes du secteur public québécois. On peut aussi en conclure que l'innovation a été moins valorisée et qu'un effort peut et devrait être fait pour revenir au moins à la pratique antérieure. Nous reprendrons sur ce thème plus loin dans le rapport.

Il faut aussi noter que l'Institut d'administration publique de Québec (IAPQ) a aussi ses propres prix. Ce sont des prix d'excellence qui visent à reconnaître le travail d'équipe dans les divers secteurs de l'administration publique qui se démarquent, et les meilleures pratiques. Les catégories sont le monde municipal, l'éducation, la fonction publique, la gestion des ressources humaines, les initiatives numériques, le rayonnement international, la santé et les services sociaux. L'objectif est moins ici d'encourager l'innovation que de souligner le travail méritoire dans le secteur public. Certains projets comme *Indice de richesse* dont l'or à l'IAPC par la suite d'autres prix avaient tout d'abord remporté un prix d'excellence de l'IAPQ. Que ce soient les prix de l'IAPC ou ceux de l'IAPQ, ces réussites demeurent trop confidentielles.

1.1 Les types d'organisations innovantes

Pour comprendre qui innove, nous pouvons revenir à une catégorisation classique en quatre types d'organismes gouvernementaux. Il y a d'abord les **organismes centraux** qui régissent le fonctionnement de l'ensemble de l'appareil administratif, par exemple le ministère du Conseil exécutif. Puis, il y a les **ministères** fonctionnels comme le ministère de l'Éducation ou de l'Agriculture. Il y a ensuite les **organismes autonomes**, chargés de missions spécialisées, qu'on a voulu éloigner du politique pour leurs activités au jour le jour. Leur degré d'autonomie varie selon la nature de leur mission et beaucoup selon la proportion de leurs revenus qui sont liés à leur travail. Finalement, les **sociétés d'État** correspondent aux organismes dont la mission est commerciale et dont l'actionnaire principal est le gouvernement. Ce sont les organismes les plus autonomes à cause de leurs revenus en propre. Dans l'article paru dans *Télescope*, nous avons souligné que les organismes centraux et les organismes autonomes semblaient plus innovants que les ministères pour l'ensemble des gouvernements au Canada selon les résultats statistiques obtenus. Dans le graphique ci-dessous, les pourcentages sont ceux des applications au prix.

La distinction entre les différents types d'organismes et leur autonomie est importante parce que la présomption usuelle est que l'autonomie favorise l'innovation (Crossan et Apaydin, 2010 ; Lægreid, Roness et Verhoest, 2011). Cependant, les données étudiées ici n'apportent pas d'indications claires ou unilatérales sur la relation entre le degré d'autonomie et le comportement innovateur, mais donnent plutôt des indices contradictoires. Premièrement, les ministères démontrent un comportement innovateur plus fréquent et présentent plus de la moitié des innovations, malgré leur nombre restreint (environ 19 ministères contre 182 organismes autonomes en 2016). Ils ont bien sûr des missions plus complexes et sont souvent de grande taille.



GRAPHIQUE 2: TYPES D'ORGANISMES INNOVANTS

De plus, les ministères sont de plus en plus innovants, si on se réfère aux données annualisées. La part des innovations augmente dans les ministères tandis qu'elle diminue dans tous les autres types d'organismes.

De plus, les ministères augmentent leur volume d'innovations en nombre brut : 27 en 2001-2012 contre 20 pour les années 1990. Bien sûr, de si petits chiffres ne permettent pas de généraliser.

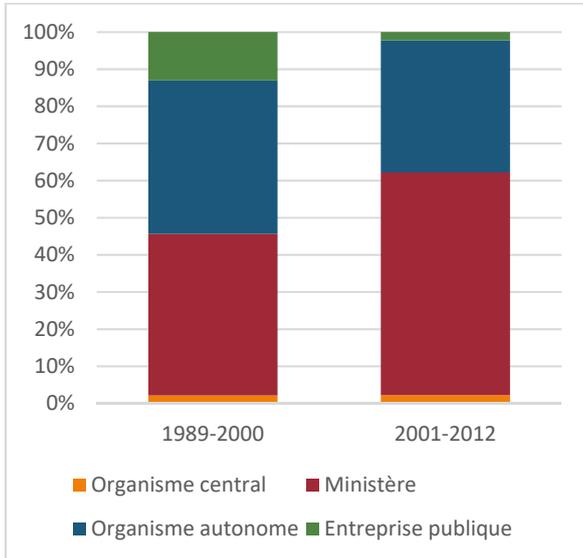


TABLEAU 1: NOMBRE D'INNOVATIONS PAR TYPE D'ORGANISME ET DÉCENNIE

Type d'organisme	1989-2000	2001-2012
Organisme central	1	1
Ministère	20	27
Organisme autonome	19	16
Entreprise publique	6	1

GRAPHIQUE 3: PROPORTION DES INNOVATIONS PAR TYPE D'ORGANISME ET DÉCENNIE

Les ministères, étant plus rapprochés de l'État, sont également plus susceptibles d'être intéressés par les prix et les concours du service public. Leur degré de participation peut donc être artificiellement augmenté par rapport à leur capacité d'innovation. De la même manière, il est possible que les organismes autonomes, et particulièrement les sociétés d'État, se sentent peu concernés par ce type de concours et n'y participent pas malgré plusieurs innovations intéressantes. Néanmoins, nous pouvons affirmer que, pour les ministères, la participation accrue est probablement accompagnée d'une plus grande capacité à innover, ou d'une meilleure qualité des innovations réalisées. La marge de manœuvre (le *slack*) nécessaire pour innover peut venir de la distance par rapport aux contrôles mais aussi du découplage possible dans une tâche complexe qui nécessite une plus grande autonomie administrative ou qui est difficile à comprendre de l'extérieur. Un ancien secrétaire général du gouvernement de l'Ontario disait aussi que les organismes centraux peuvent innover parce qu'ils n'appliquent pas à eux-mêmes les contrôles qu'ils imposent aux autres!

1.2 Quelles sont les organisations innovantes ?

Lorsqu'on considère les organisations individuelles, on retrouve 46 organisations provinciales qui ont postulé au prix de l'innovation de l'IAPC depuis sa création. Parmi ces 46 organisations, 19 seulement ont postulé plus d'une fois. Il y a un travail à faire sur cette participation.

La Commission de la santé et de la sécurité au travail et Revenu Québec ont remporté la plus haute distinction. Revenu Québec est d'ailleurs la seule organisation au Canada ayant remporté la médaille d'or deux fois dans le concours de l'IAPC. L'organisation a reçu ces distinctions pour les projets « Indices de richesse » et « Facturation obligatoire dans le secteur de la restauration ». Un des critères importants pour le jury avait été la possibilité pour d'autres gouvernements d'adopter le modèle.

TABLEAU 2: LISTE DES ORGANISATIONS AYANT POSTULÉ AU PRIX DE L'IAPC

Organisation	Candidatures	Distinctions
Ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation	8	Bronze
Société de l'assurance automobile	6	
Ministère de la Justice	5	Finaliste
Ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale	4	
Ministère de la Culture, des Communications et de la Condition féminine	4	Finaliste
Ministère des Ressources naturelles et de la Faune	4	
Revenu Québec	4	Or (2x)
Régie de l'assurance maladie	4	Finaliste
Ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport	3	
Ministère des Relations internationales	3	
Ministère des Transports	3	
Commission de la santé et de la sécurité au travail	2	Or
Commission des normes du travail	2	
Ministère de l'Immigration et des Communautés culturelles	2	
Ministère des Services gouvernementaux	2	
Ministère du Développement économique, de l'Innovation et de l'Exportation	2	Finaliste
Musée de la civilisation	2	
Régie des rentes	2	Finaliste
Régie du logement	2	
Fonds de recherche du Québec — Société et culture	1	Argent

1.3 Le classement des innovations

Comment classer les innovations n'est pas toujours très clair dans les travaux scientifiques. Gow (1994, p. 75) propose une grille pour placer les cas qu'il a étudiés. Sa grille subdivise les innovations en trois grandes catégories : les méthodes et pratiques, les idées-institutions et les idées-politiques publiques. Il subdivise ensuite la catégorie méthodes et pratiques entre trois dimensions : financière, légale et de gestion. Ainsi, les cas qu'il a étudiés sont légaux ou de juridiction pour les institutions et légaux ou économiques pour les politiques. Cepiku *et al.* (2008) ont aussi étudié un certain nombre de cas qui touchent des dimensions de gouvernance, de

décentralisation, de nature interorganisationnelle, de stratégie et de budgétisation participative. Nous avons choisi d'avoir une grille plus large qui permet de classer toutes les applications des 25 premières années du prix et de couvrir en même temps les catégories usuelles dans les travaux du domaine.

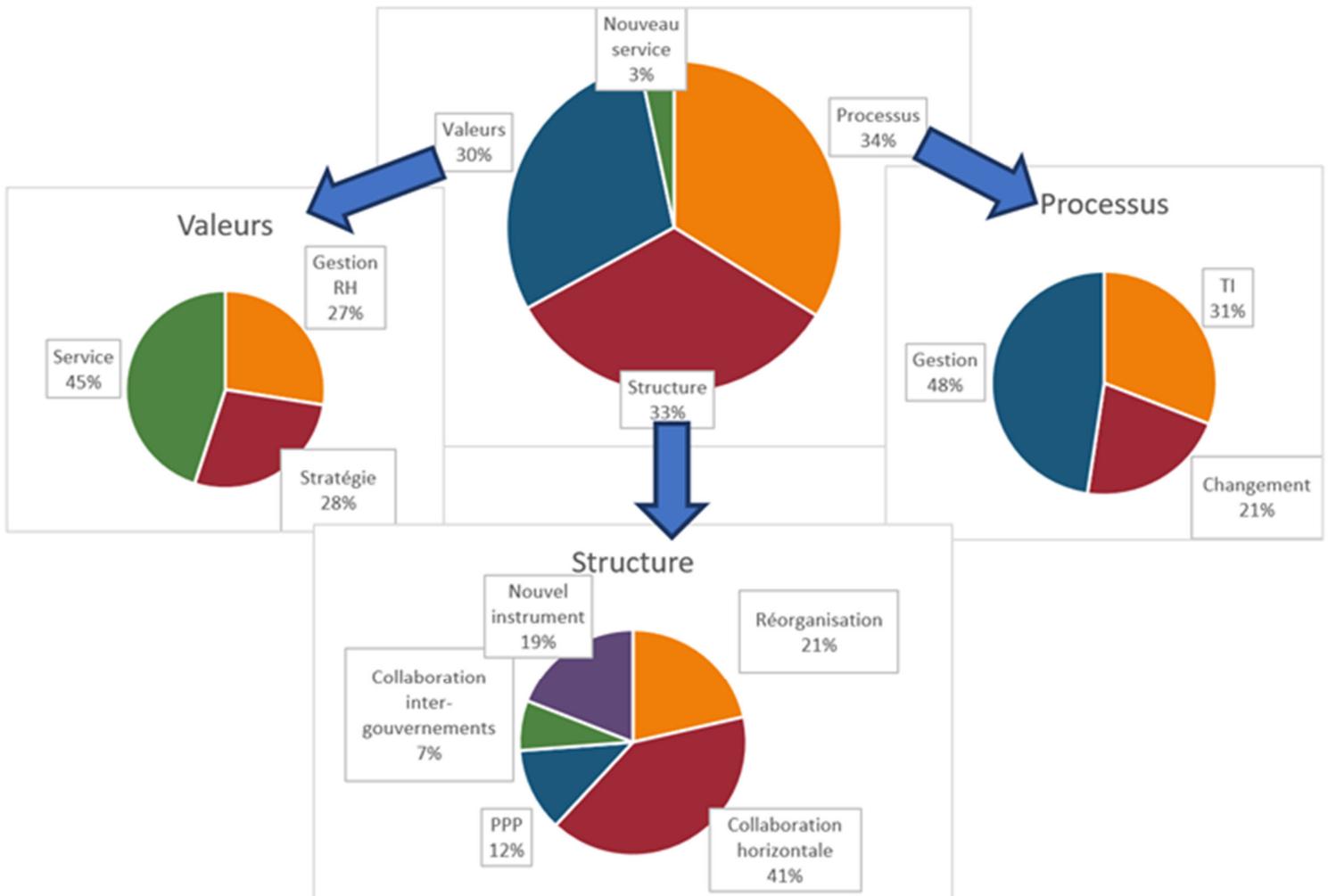
Les innovations dans le secteur public sont classées ici selon la grille suivante. Nous distinguons, dans un premier temps à la suite de Seidle (1995) que nous adaptons et à qui nous reviendrons, une catégorisation en trois points. Une innovation peut premièrement être simplement une transformation de processus. Dans une organisation, on peut faire la réingénierie d'un processus pour améliorer le fonctionnement de cette organisation ou changer des méthodes de gestion. On peut aussi deuxièmement changer sa structure en créant une nouvelle agence qui remplace une direction de ministère ou favoriser un nouvel arrangement institutionnel comme un partenariat public privé, par exemple. Troisièmement, on peut modifier des éléments de sa culture organisationnelle comme mettre l'accent sur certaines valeurs, par exemple le service à la clientèle.

La classification utilisée tient compte de certains développements faits dans le secteur public au cours des deux dernières décennies. En particulier, une portion importante des changements a été liée aux possibilités qu'offrent les technologies de l'information. Elle doit aussi tenir compte des changements structurels qui sont advenus et du plus grand nombre d'initiatives interorganisationnelles, qu'elles prennent la forme d'arrangements entre ministères, entre gouvernements ou entre le secteur public et le privé. Pour ces types d'innovations en partenariat, nous nous référons au classement de Kernaghan, Borins et Marson (2001), qui utilisent un continuum du secteur public traditionnel vers le privé comme forme institutionnelle de prestation de service. Chaque innovation peut être classée dans plus d'une catégorie. Par exemple, un nouvel outil de communication entre deux ministères pourrait être classé à la fois dans « Processus – T.I. » et « Structure – Interorg. : Collaboration horizontale ».

TABLEAU 3: LES TYPES D'INNOVATIONS ADAPTÉS DE SEIDLE (1995)

Type	Sous-type	Description
Processus	T.I.	L'innovation concerne les technologies de l'information, soit par un ajout ou une modification des T.I. ou l'utilisation des T.I.
	Changement de processus	L'innovation a créé des changements dans les processus administratifs ou opérationnels, ou de nouveaux processus ont été créés, ou des processus existants ont été retirés, ou il y a eu une réingénierie des processus
	Gestion	Toute transformation qui implique une innovation concernant la gestion du secteur public sans entraîner de transformation de structure
Structure	Réorganisation, restructuration	La structure a subi des changements touchant une part étendue de la structure ou des modifications importantes dans les chaînes de responsabilité ou des modifications majeures dans une certaine partie de la structure ou une décentralisation
	Interorg. : Collaboration horizontale	L'innovation touche les relations horizontales entre les ministères et les autres entités publiques
	Interorg. : PPP	L'innovation fait partie d'un PPP ou touche de près ou de loin les PPP
	Interorg. : Collaboration intergouvernements	L'innovation concerne les relations intergouvernementales, soit des relations entre différents paliers de gouvernement (municipal, provincial, fédéral) ou des relations entre des gouvernements de différents territoires géographiques
	Nouvel instrument	L'innovation concerne la création ou la mise en place d'un nouvel instrument ou d'une nouvelle entité ou l'introduction d'un mécanisme de marché ou de concurrence avec le privé pour la prestation de service
Culture/valeurs	Gestion R.H.	L'innovation touche à un aspect quelconque de la gestion des ressources humaines
	Stratégie	L'innovation a des visées stratégiques importantes ou concerne un changement majeur dans l'orientation à long terme de l'organisme ou du gouvernement
	Mesure de performance	L'innovation touche aux différentes mesures de performance de l'organisation, du gouvernement ou des employés
	Service à la clientèle	L'innovation concerne la relation entre l'organisme et ses clients, par exemple par une nouvelle interface d'accès ou par une modification des services offerts ou une transformation en termes de qualité de service aux citoyens
Nouveau service à la population	Nouveau service à la population	Tout nouveau service gouvernemental qui n'était pas offert précédemment. Non pas seulement l'approche client, mais bien un nouveau service

Suivant ce modèle, nous avons codé l'ensemble des innovations réalisées au gouvernement du Québec depuis la création du prix de l'innovation. La répartition des types d'innovations prend ainsi la forme suivante :



GRAPHIQUE 4: RÉPARTITION DES TYPES D'INNOVATIONS

Le nombre d'innovations dans chacune des catégories principales – valeurs, processus et structure – est presque équivalent. Les nouveaux services, quant à eux, représentent seulement 3 % des innovations. C'est signe que pour répondre à l'évolution rapide des besoins de la population, le secteur public change ses façons de faire beaucoup plus qu'il change fondamentalement son offre de services, si l'on se fie aux inscriptions au prix de l'innovation. La majorité des différences apparaissent plutôt dans les sous-catégories.

Pour les innovations qui touchent les valeurs, la majorité des changements s'orientent sur le service à la clientèle. C'est une forme d'innovation populaire et bien représentée dans les concours de l'innovation, en raison des bénéfices directs envers la clientèle des services gouvernementaux. Un peu plus surprenante est l'absence d'innovation touchant les mesures de la performance (ce qui inclut la transparence). Malgré les engagements du gouvernement envers ces programmes, les faibles taux de réussite des réformes sur la performance pourraient être à blâmer pour cette absence. En effet, les innovations présentées sont généralement celles ayant obtenu des succès tangibles et évidents.

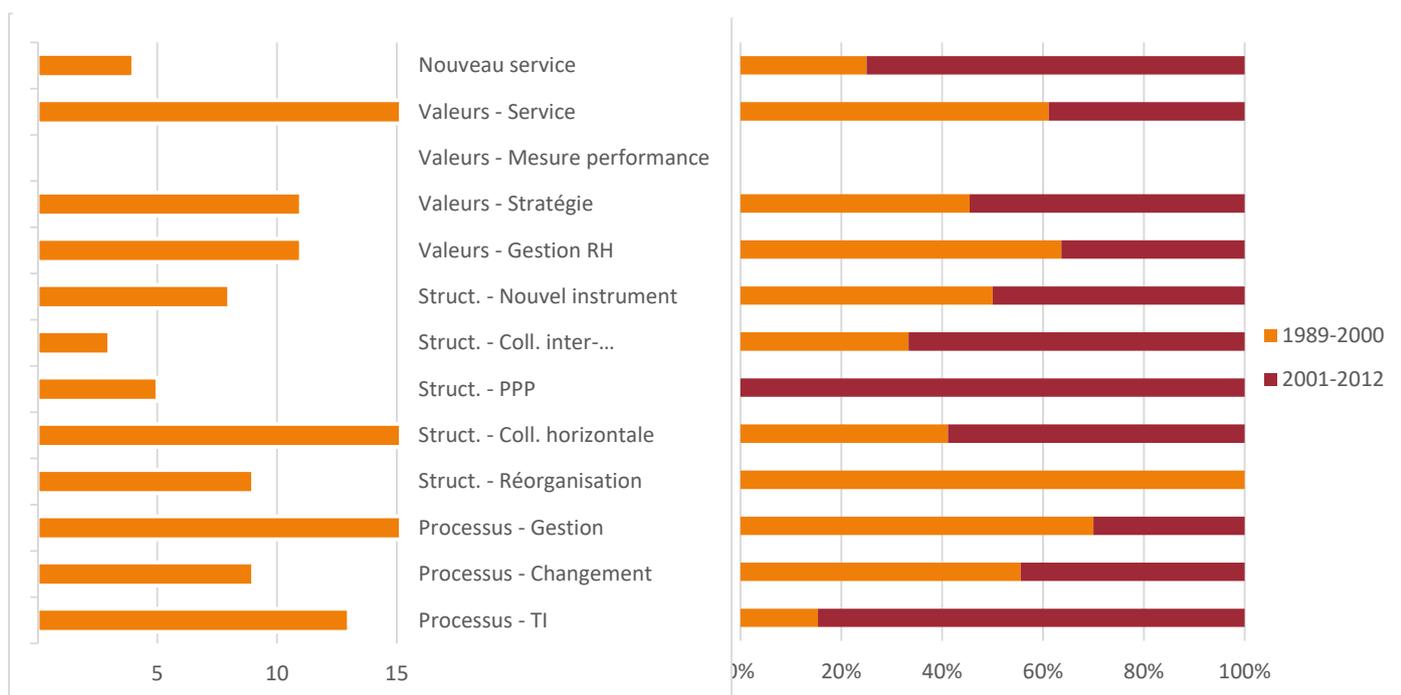
Du côté des processus, la plupart des changements concernent la gestion plutôt que la réingénierie des processus eux-mêmes. Il est possible que les améliorations en gestion soient plus populaires pour les prix de l'innovation, mais il n'en demeure pas moins que le changement de mode de gestion constitue une manière répandue d'innover. Pour ce qui est des T.I., il convient de noter que près de la moitié des innovations touchant les T.I. concernent également d'autres domaines, comme des changements de processus ou de service à la clientèle.

Dans les innovations structurelles, les collaborations dominent, en particulier sur le plan horizontal, c'est-à-dire les collaborations entre organismes gouvernementaux. Les partenariats public-privé et les collaborations intergouvernementales ne forment qu'une petite partie des innovations réalisées en coopération. Il peut s'agir d'un manque de communication, d'accès, ou d'intérêt commun qui freine les collaborations plus éloignées. Parmi les changements plus majeurs, les réorganisations et l'introduction de nouveaux instruments occupent des places similaires dans l'innovation québécoise.

1.4 L'évolution des types d'innovation

Dans cette section, nous examinons les différences entre les types d'innovations dans la première moitié de la période étudiée (avant 2001) et la seconde (après 2000). Le graphique suivant reprend la répartition des types d'innovations selon ce schéma. La moitié droite du graphique indique dans quelle proportion ce type d'innovation a eu lieu pour chaque période considérée.

GRAPHIQUE 5 : NOMBRE D'INNOVATIONS PAR TYPE ET RÉPARTITION PAR DÉCENNIE



Certains types d'innovations ont une popularité constante dans le temps ; il s'agit des nouveaux instruments, des changements stratégiques, des changements de processus et des collaborations horizontales. Ce sont des domaines où l'innovation est toujours appréciée et nécessaire. Certains types ont subi un ralentissement dans les dernières années, en particulier les réorganisations qui étaient dominantes dans les années 1990. Néanmoins, les innovations en gestion, en ressources humaines et dans le service à la clientèle sont en baisse depuis le tournant du millénaire. En contrepartie, les partenariats public-privé, les innovations en T.I., les collaborations intergouvernementales et les nouveaux services ont connu un regain dans les dernières années.

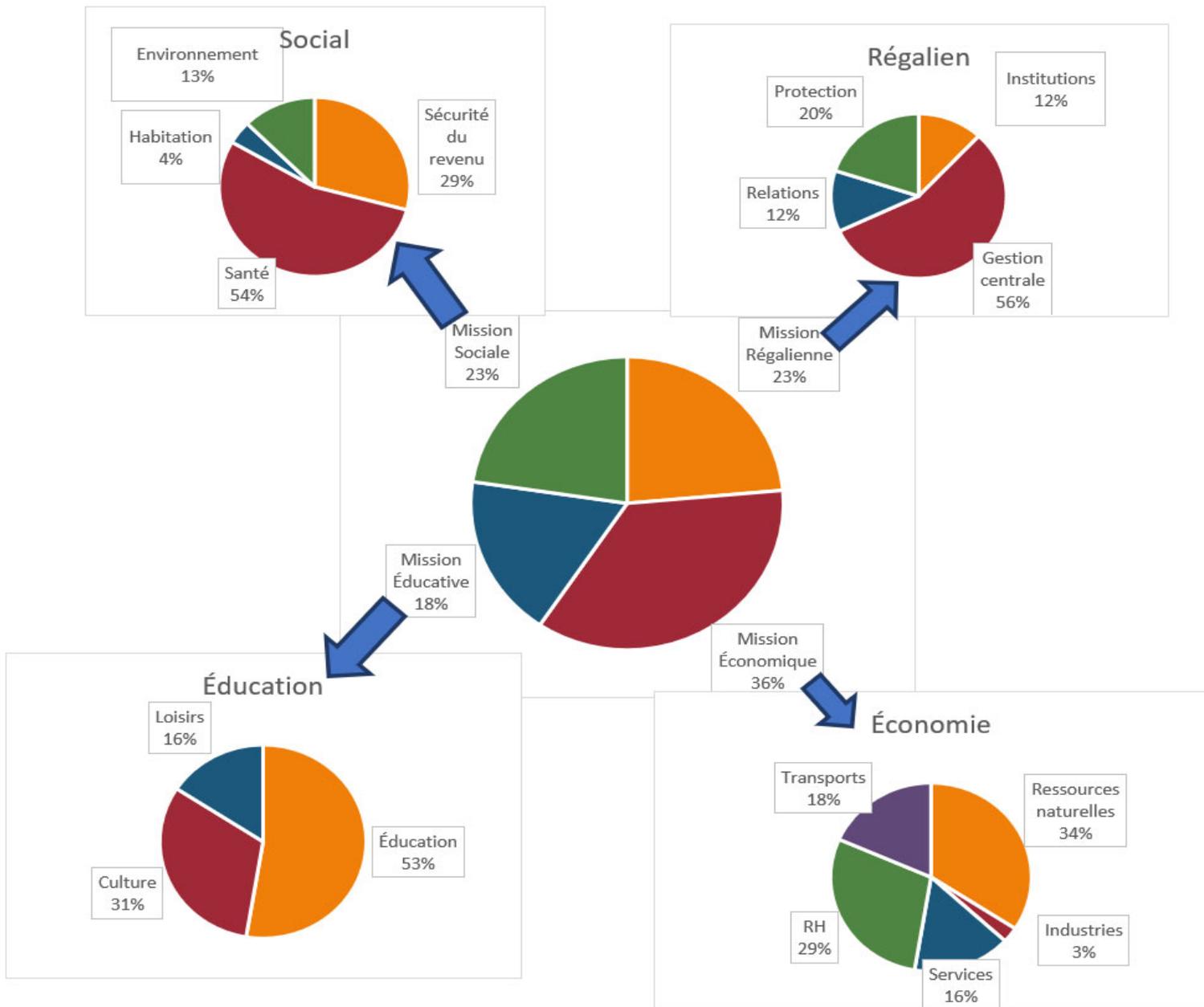
1.5 L'innovation dans les missions gouvernementales

Dans cette section, nous analysons les innovations selon les missions gouvernementales qu'elles concernent principalement. Le but est de repérer les secteurs d'intervention gouvernementale où l'innovation se concentre, indépendamment de leur association avec un ministère ou un organisme précis. Pour ce faire, nous utilisons une répartition en secteurs de l'activité étatique, tirée en grande partie des dimensions classiques proposées par André Bernard (1977). La seule catégorie ajoutée est la catégorie « Environnement et aménagement du territoire » dans la mission sociale du gouvernement, reflétant les préoccupations écologiques d'aujourd'hui qui n'étaient pas encore populaires lorsque les dimensions d'intervention de l'État ont été proposées. Le tableau de la page suivante décrit chacune des missions de l'État en détail. Il est à noter que chaque innovation peut toucher plus d'une mission et qu'elles sont donc codées en conséquence.

TABLEAU 4: LES MISSIONS GOUVERNEMENTALES, TIRÉES DE BERNARD (BERNARD, 1977).

Mission	Sous-mission	Description
Mission régalienne	Institutions politiques	Ce qui touche les institutions comme l'Assemblée nationale, la direction du gouvernement, les institutions judiciaires et la gestion municipale
	Gestion administrative centrale	Touche la gestion centrale, soit sur les plans du personnel de l'administration publique, des finances, des services de soutien, des statistiques, la planification ou la coordination, les politiques qui touchent l'ensemble de l'appareil administratif
	Relations intergouvernementales	Ce qui touche les relations entre les gouvernements
	Protection de la personne et de la propriété	Ce qui touche la sécurité publique, la gestion juridique, l'arbitrage de contentieux et les institutions pénales
Mission économique	Ressources naturelles et industries primaires	Tout ce qui touche le secteur primaire : agriculture, forêts, mines, eau, énergie, pêches maritimes, faune. On y trouve aussi les mesures de développement régional.
	Industries secondaires	Tout ce qui touche le secteur secondaire (industries de transformation)
	Services	Tout ce qui touche le secteur tertiaire, ex. commerce, tourisme, marché financier, communications
	Ressources humaines	Ce qui touche les ressources humaines du secteur privé, l'immigration, les relations et le travail, la main-d'œuvre et l'emploi
	Transports	Concerne tous les transports terrestres, maritimes et aériens
Mission éducative et culturelle	Éducation	Tout le secteur de l'éducation, du préscolaire à l'enseignement supérieur, l'éducation permanente et l'administration du secteur de l'éducation
	Culture	Ce qui touche les arts, les lettres et les biens culturels
	Loisirs et sports	Les domaines des sports, de la jeunesse, du loisir, de la récréation et du plein air
Mission sociale	Sécurité du revenu	Ce qui touche les régimes de compensation du revenu et les régimes de protection du revenu
	Santé et adaptation sociale	Le secteur de la santé dans son ensemble : prévention et amélioration, recouvrement de la santé, réadaptation sociale, administration des ressources de la santé. Inclut également les politiques familiales (enfants, famille, aînés, etc.)
	Habitation	Les mesures concernant le secteur de l'habitation et du logement
	Environnement et aménagement du territoire	Les mesures concernant la protection de l'environnement, la pérennité des ressources et l'aménagement du territoire

Suivant ce classement, les innovations québécoises sont réparties dans les secteurs gouvernementaux de la façon indiquée dans le graphique suivant. Ici, la répartition initiale est moins équitable qu'elle l'était dans les types d'innovations. On constate que les innovations économiques dominent, et ce, notamment aux dépens de la mission éducative. Les innovations des secteurs régaliens et social sont, quant à elles, équitablement réparties avec un peu moins du quart des innovations chacune.



GRAPHIQUE 6: RÉPARTITIONS DES INNOVATIONS SELON LES MISSIONS GOUVERNEMENTALES

Le secteur économique domine notamment en raison de la grande participation des ministères tels que le ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation et le ministère des Ressources naturelles et de la Faune. Ces deux ministères, par exemple, ont soumis 12 candidatures à eux seuls, ce qui explique également la prédominance des innovations reliées aux ressources naturelles. Pour les autres secteurs de l'économie, les innovations sont peu nombreuses. En particulier, le secteur industriel n'est visé que par une seule des 91 innovations à l'étude. Le secteur des services fait légèrement meilleure figure, mais l'innovation économique reste concentrée sur le secteur primaire et les ressources humaines. Est-il plus facile de monter un projet innovant dans un secteur où on peut écrire un plan d'affaires clair ? Par exemple pour le projet « Indices de richesse », on pouvait dans le plan dire que l'investissement de x millions permettrait d'aller chercher y millions de revenus supplémentaires pour l'État québécois. Dans combien de domaines de l'État québécois peut-on en faire autant ?

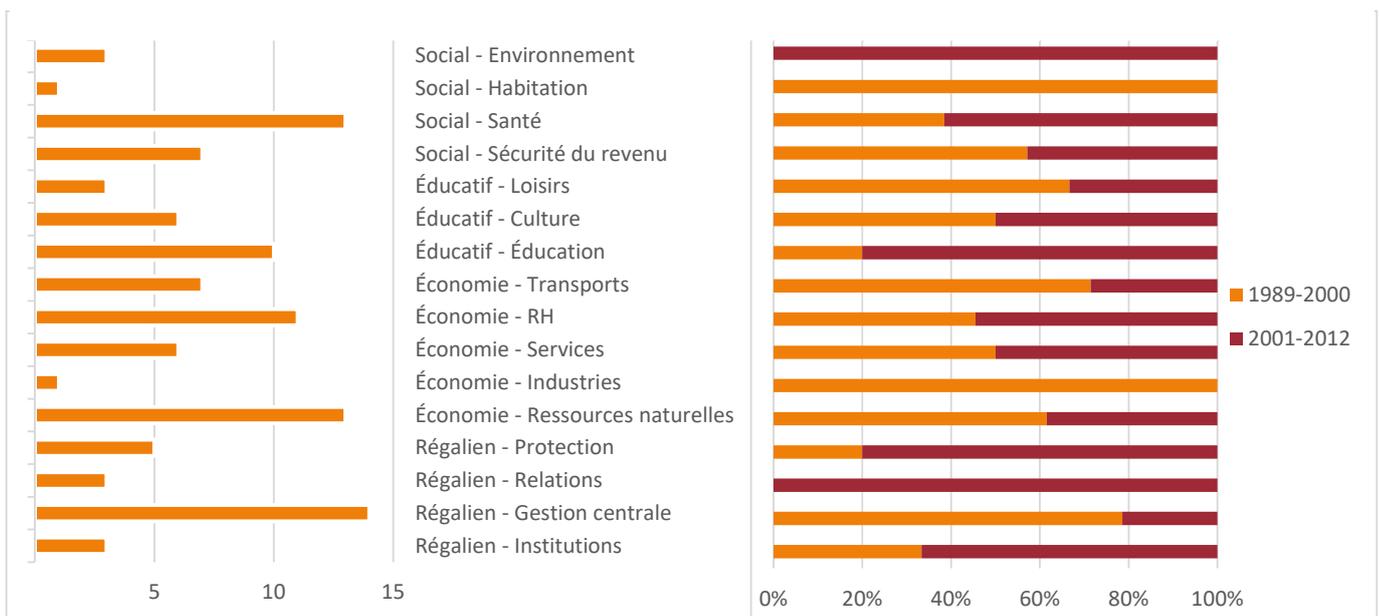
Sur le plan social, la santé bénéficie d'une majorité des innovations de l'État. Il faut noter que dans le secteur de la santé, il y a eu historiquement une culture scientifique qui menait à vouloir innover. La sécurité du revenu, qui comprend des mesures liées à l'emploi, reçoit également une saine part des innovations sociales. L'environnement n'est concerné que par trois innovations au total, tandis que l'habitation n'en reçoit qu'une seule. Dans la mission régaliennne, les innovations sont principalement liées à la gestion centrale. Ces innovations touchent généralement le secteur de l'administration publique en général, soit sur les plans de la stratégie, des ressources humaines ou des processus administratifs. L'éducation, de son côté, est également focalisée sur son domaine particulier, avec moins d'innovations pour le domaine culturel et les loisirs.

En résumé, les innovations québécoises suivent en quelque sorte les centres de coûts, comme la santé et l'éducation, mais également certaines préoccupations principales, comme l'économie, l'amélioration de la fonction publique et les ressources humaines.

1.6 L'évolution selon les missions de l'État

À nouveau, nous reprenons les différences entre la première et la seconde moitié de la période étudiée, soit en 1989-2000 et 2001-2012. Le graphique suivant reprend la répartition des innovations selon leur mission gouvernementale associée, avec le nombre brut à gauche et la répartition entre périodes à droite.

GRAPHIQUE 7 : NOMBRE D'INNOVATIONS PAR MISSION DE L'ÉTAT ET RÉPARTITION PAR DÉCENNIE



Le plus petit nombre d'innovations par catégorie rend la comparaison plus difficile. Bien que les innovations de certains domaines soient uniquement reliées à la période récente ou ancienne, il est difficile de savoir s'il s'agit effectivement d'un changement dans les préoccupations des organisations publiques ou s'il s'agit de hasard. Cependant, certaines conclusions sont beaucoup plus évidentes sur le plan statistique. En particulier, on observe un fort ralentissement dans les innovations consacrées à la gestion centrale. Au contraire, les innovations en santé et en éducation s'accroissent dans la seconde moitié. Sans surprise, les innovations environnementales sont une affaire récente, de même que les innovations sur la protection du citoyen, deux sujets préoccupants dans la dernière décennie.

1.7 En conclusion sur ces données

L'analyse des inscriptions au prix de l'innovation permet un survol rapide de l'évolution des organisations en examinant leur participation dans des projets d'avant-garde. Au total, près d'une centaine de projets ont été volontairement présentés par des membres de la fonction publique afin de faire reconnaître leur travail innovant. Dix distinctions ont été reçues pour ces projets, dont trois médailles d'or. Nous référons le lecteur à nos travaux antérieurs pour une comparaison avec les autres gouvernements au Canada.

Au-delà de leur quantité et de leur qualité, on retrouve, dans ces innovations, les préoccupations principales des organisations publiques. Le désir d'amélioration du service est démontré par la grande quantité d'innovations touchant le service à la clientèle. On retrouve de plus en plus de projets liés aux T.I., mais aussi de plus en plus de collaborations, qu'elles soient horizontales, intergouvernementales, ou en PPP, même si la mode dans ce dernier cas est un peu passée. Parmi les domaines où le besoin d'innovation se fait sentir le plus, on retrouve la santé, l'éducation, l'environnement et la protection du citoyen.

Le Québec compte également sur plusieurs organismes publics très innovants. Sur ce plan, Revenu Québec fait figure de proue avec sa double distinction, mais aussi plusieurs autres organisations publiques et ministères qui ont posé leur candidature à plusieurs reprises au prix de l'innovation de l'IAPC. Parmi eux, le ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation, la Société de l'assurance automobile du Québec, le ministère de la Justice et le ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale sont les plus fréquents participants. On peut aussi souligner que ces projets sont le résultat du travail d'équipes plus que d'individus isolés.

Un défaut des études sur les innovations comme ce qui vient d'être présenté est qu'on retourne très rarement pour voir si le projet primé peu de temps après son lancement se maintient dans le temps. Il y a quelques études de rétroaction dont il est question plus loin mais en général ce qu'il advient des innovations est négligé pour aller voir de nouveaux projets. C'est une des raisons qui a poussé à ce qui est présenté dans la suite du rapport. Peut-on assez sonder la littérature scientifique pour espérer en tirer des leçons solides, c'est ce qui a motivé notre approche.

Est-ce que les inscriptions venant du Québec sont suffisantes ou pourraient être plus nombreuses ? Tout dépend de la stratégie que veut employer le gouvernement du Québec dans l'avenir. L'absence quasi complète de participation depuis 2012 est anormale. Un haut-fonctionnaire interviewé pour ce rapport disait que cette culture est à développer, que les moyens disponibles pour préparer ce genre de document sont rarissimes. Il faudrait dépasser le prix de l'IAPQ pour mieux assoir la renommée de l'administration publique québécoise. Une fois qu'on a les données présentées ici, peut-on proposer surtout des pistes pour rendre l'État québécois plus innovant ? Que dit la recherche sur l'innovation ailleurs autour du globe qui pourrait être utile au Québec ? Des suggestions sont faites dans les pages qui suivent. Au-delà des chiffres, nous nous intéressons aux façons d'innover. La suite du rapport présente, surtout à partir de la littérature scientifique sur le sujet et en fonction de ce qui précède, un certain nombre de propositions quant aux enjeux sur lesquels les efforts d'innovation pourraient porter.

Chapitre 2 : La nécessité d'innover dans le secteur public

À l'automne 2017, le projet de loi 135 devenu depuis la Loi sur la gouvernance et la gestion des ressources informationnelles des organismes publics et des entreprises du gouvernement (chapitre G-1.03) illustre qu'il y a toujours des améliorations à apporter au fonctionnement de l'État, qu'il faut corriger, qu'il faut parfois innover. Pourtant, selon les idées reçues, l'innovation est plus difficile dans le secteur public que dans le secteur privé. Et dans ce cas-ci, a-t-on facilité les choses ou accru les contrôles? On attribue généralement la différence au fait que le respect des règles est plus grand dans le public que dans le privé bien qu'il est possible que ce soit la forme bureaucratique qui soit l'enjeu. Qu'elles soient publiques ou privées, il y a forcément des règles et des lourdeurs dans les grandes bureaucraties. Le pouvoir politique au sommet de la bureaucratie publique est une source supplémentaire de nécessaire conformité. Dans le contexte du système de Westminster, comme c'est le cas au Québec, les ministres sont responsables devant le parlement. Ils ne veulent pas de surprise. La prise de risque n'est donc pas encouragée.

Qui plus est, l'État n'a pas la cote. Innover, publiciser ces innovations en participant à des concours pourrait permettre de corriger en partie cette façon de voir. Depuis l'élection, dans leurs pays respectifs, de Margaret Thatcher, de Ronald Reagan et de Brian Mulroney, de nombreux politiciens ont exprimé leur mépris calculé ou réel pour la fonction publique. Certains d'entre eux ont été élus en promettant de mettre celle-ci au pas. Est-ce que ce discours est chose du passé? Les ralentissements économiques successifs ont aussi mené à vouloir réduire la taille de ces États-providence développés après 1945 qui n'avaient pas toujours rempli les promesses faites lorsqu'on ajoutait de nouveaux programmes pour mettre en œuvre les politiques publiques formulées. Même s'il est possible que les politiques d'austérité soient discutables (Mazzucato, 2013 ; Konzelmann, 2014), il n'y a guère eu d'élection en Occident depuis le début des années 1980 sans que des partis promettent de réduire les impôts et de diminuer la taille du secteur public. Les administrations publiques ont connu de nombreuses compressions budgétaires depuis ce temps. Retenons qu'il faudra faire plus avec moins dans le contexte actuel (Osborne *et al.*, 2014) et c'est ce que ce rapport veut essayer de proposer.

La crise financière de 2008 a rappelé le rôle essentiel de l'État. Le secteur privé dérèglementé a eu grandement besoin que le secteur public vienne à sa rescousse. On a insufflé des capitaux dans l'économie, nationalisé des banques, des constructeurs d'automobiles, des compagnies d'assurances, etc. (Bance et Bernier, 2011). Une fois ces mesures d'urgence, parfois temporaires, prises et même si on parlait de réformes et d'innovation auparavant, la nécessité de rembourser les sommes empruntées pour faire face à la crise force plus que jamais les gouvernements à faire autrement. Les ressources fiscales ne seront pas forcément suffisantes, surtout après des baisses d'impôt, pour maintenir les services publics dans un contexte démographique qui alourdit la pression sur le secteur public.

Il faut changer l'État moderne, qui a été conçu dans des périodes de plus grande prospérité économique, pour un certain nombre de raisons. Premièrement, son coût a entraîné des problèmes d'endettement qu'il faut résoudre. Deuxièmement, parce que la technologie le permet. Troisièmement, parce que les hiérarchies d'hier ne sont plus nécessaires pour la circulation de l'information. Quatrièmement, les citoyens demandent de meilleurs services. Cinquièmement, une fonction publique instruite et bien formée, comparativement à celle d'hier, peut souvent faire plus que ce qu'on lui demande de faire (Borins, 1995). En changeant les façons de faire dans le secteur public, on peut améliorer la satisfaction de la population vis-à-vis des services offerts. La spécialisation des tâches dans le secteur public peut conduire

à une préoccupation plus grande des besoins et des attentes des clientèles (Wynen et Verhoest, 2015). Et si on mesure la volonté d'innovation par la participation au prix mentionné, l'État québécois n'innove plus.

On innove dans le secteur public pour améliorer les services offerts et pour améliorer la performance, bien qu'il n'existe pas de théorie d'ensemble liant les deux (Walker, 2010 ; Sorensen et Torfing, 2011). On le fait autant à cause de pressions externes qu'à cause de choix stratégiques internes. L'innovation n'est pas seulement une question de capacités internes mais elle est aussi une réponse aux pressions de l'environnement (Rainey et Ryu, 2004 ; Walker, 2010). Les pressions externes ont augmenté, que ce soit le vieillissement de la population ou les écarts de richesse à combler comme nous disions en entrée de jeu. À l'interne, une organisation publique peut vouloir améliorer la qualité de ses services ou leur portée ou acquérir, par exemple, des compétences supplémentaires. (*Innovation is defined as a process that involves the generation, practical adoption and spread of new and creative ideas intended to produce a qualitative change in a specific context*). Un autre élément à retenir est qu'il n'y a pas de petite innovation, qu'il faut encourager une culture de réforme (Borins, 2014). L'innovation est rarement radicale, plus souvent évolutive (Walker, 2010). Les innovations de processus et de produit ou service se renforcent l'une l'autre et gagnent à être mises en œuvre en conjonction (Walker, 2004).

2.1 Le cas québécois

Ce qui vient d'être dit pour les États en général est vrai en ce qui a trait à l'État québécois pour une raison déjà évoquée, la socioéconomie, mais aussi pour une seconde raison trop souvent négligée.

- L'évolution socioéconomique du Québec

On prévoit pour le Québec un ralentissement de la croissance démographique, un vieillissement important de la population et une trop lente progression des revenus fiscaux pour ne serait-ce que maintenir les services publics à leur niveau actuel. Et les entrées d'argent ne vont pas augmenter rapidement, le revenu médian des Québécois est bas par rapport à ceux des habitants des autres provinces.³ Ce diagnostic a été posé ailleurs et n'est pas l'objet du présent rapport. Il peut aussi être débattu. Certains constats pourraient évoluer.

- L'État brouillon issu de la Révolution tranquille et la charge contre l'État

Deuxième idée plus négligée, l'État québécois actuel est issu tout d'abord de la Révolution tranquille puis de la nécessité, à partir de 1982, de contrôler les dépenses et du changement d'idéologie dominante où l'État était moins à la mode. « Brouillon » est trop fort comme terme, mais il faut se souvenir que la rapide construction de l'État québécois de presque rien à partir de 1960 s'est forcément faite avec sa part d'essais et d'erreurs. Il y avait un rattrapage à faire avec ce qui se faisait ailleurs qui a été complété depuis, mais on peut penser qu'il pourrait encore changer, on peut envisager de revoir les structures et les façons

³ Voir <http://www.ledevoir.com/societe/actualites-en-societe/507880/le-revenu-des-familles-quebecoises-parmi-les-plus-faibles-au-pays>

de faire. Le secteur public, que ce soit au Québec ou ailleurs, est appelé à changer radicalement. Il a déjà beaucoup changé, mais il va devoir continuer à le faire aussi dans les années qui viennent.

Ce rapport veut proposer des pistes de solution sur ce qui peut être accompli au sein des organisations de l'État québécois pour faire plus avec moins. Peut-on réaliser des gains d'efficacité ? Ce fut le pari du « nouveau management public » dont la popularité est passée (Bernier et Angers, 2010). On a ensuite dit que la solution reposait sur les changements dans la gouvernance des systèmes (Osborne et Brown, 2005). Les gains sur ce plan sont aussi encore à démontrer. La recherche de l'efficacité peut nécessiter des transformations importantes, des innovations majeures avant de porter fruit (Pollitt et Bouckaert, 2011:28). L'innovation est devenue l'appellation qui couvre ce changement nécessaire. Certains craignent que ce soit une mode qui passera ou un concept vide. Pour d'autres comme Borins (1995), c'est devenu une nécessité.

Le gouvernement du Québec a publié en juin 2015 un rapport intitulé *Cap sur la performance*, qui suit les travaux de la Commission de révision permanente des programmes. Il s'agissait de voir comment les programmes du gouvernement du Québec pourraient être revus. Le portrait de la situation dressé par la Commission de révision permanente des programmes qui a rendu son rapport en 2015 est cohérent avec la recherche sur le sujet, ce pourquoi nous y faisons référence ici. Il y a aussi été question d'approches interministérielles, comme il sera proposé ici. Ce rapport propose que l'État québécois doive être transparent, stratégique et innovant. Selon ce rapport sur la révision permanente des programmes, le secteur de la santé compte pour 38 % des dépenses en 2013-2014 alors que l'éducation et la culture comptent pour 22 %. Des efforts particuliers doivent être faits dans ces domaines. Si, comme le ministère des Finances l'estime, il faut augmenter les dépenses de 3 % en moyenne par année pour maintenir le panier de services, alors il faut innover. Il ne s'agit pas de suggérer ici quels programmes l'État québécois doit conserver, mais de proposer des pistes sur la façon de les offrir. Cela dit, la littérature scientifique sur les réformes nécessaires dans le secteur public et l'innovation confirment certains constats du rapport. Il faut par exemple renforcer la capacité de soutien des organismes centraux décriée dans le rapport en évaluation de programme.

La Commission de révision permanente des programmes (2015, p. 52) constate aussi que les ministères mesurent peu la performance de leurs programmes si ce n'est en regard des coûts. L'efficacité et l'efficacités sont peu évaluées, les clientèles sont mal connues, les programmes, mal priorisés et peu de critères de performance sont établis. Seuls les coûts sont suivis, malgré l'adoption en 2000 de la Loi sur l'administration publique. Mettre celle-ci en œuvre pourrait être une innovation. La Commission de révision permanente des programmes a trois recommandations concernant l'innovation (Gouvernement du Québec, 2015 :87) : la mise sur pied d'un plan d'action gouvernemental d'innovation, la mise en place d'une plate-forme collaborative pour bénéficier de l'innovation interne et externe et l'investissement dans les ressources humaines afin de favoriser l'émergence de personnes pouvant être les moteurs de l'innovation dans leurs organisations.

Dans le contexte actuel, tous les États cherchent de nouvelles pistes. L'administration traditionnelle, qui a été remodelée selon les principes du « nouveau management public » depuis 1990, n'a trouvé qu'un nouvel équilibre précaire face aux nécessaires mesures d'austérité (Pollitt et Bouckaert, 2011). Les États

doivent faire face à des forces internationales qu'ils ne contrôlent guère, à des transformations nationales comme des reconfigurations des classes sociales, des partis politiques en présence, de nouveaux mouvements sociaux, etc. Et il y a les transformations de l'État lui-même (Leibfried *et al.*, 2015). Dans les transformations de l'État, il peut y avoir une dépendance au sentier (ou *path dependence*, Pierson, 2000). En d'autres mots, les choix passés, les expériences vécues conditionnent les choix stratégiques à venir.

2.2 Comment innover dans le secteur public?

L'innovation est un processus complexe, itératif et interorganisationnel. Dans le secteur public, on parle aussi beaucoup présentement de coproduction avec les parties prenantes. Il y a toute une littérature sur les éco-systèmes d'innovations, que celle-ci provienne de réseaux à la fois internes mais aussi externes au secteur public, mais nous nous intéressons ici à ce qui se passe au sein de la fonction publique. Tout ne se passe pas forcément bien, il y a des erreurs et des échecs. Il y a des discontinuités. En fait, une innovation est un changement discontinu (Osborne et Brown, 2005, p. 5) et préférablement à répétition. Dans les organisations innovantes, il faut ensuite gérer le changement. La littérature scientifique 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 aussi le leadership (Currie *et al.*, 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) ou des gestionnaires (Damanpour et Schneider, 2008). Walker (2012), dans sa 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'extérieur » (notre traduction).

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. 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). 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 al.*, 2002 ; Swan et Scarborough, 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. On considère en général que la spécialisation a un effet positif sur l'innovation ainsi que sur 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 ont analysé 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 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).

De Vries *et al.* (2015) ont fait une recension systématique plus à jour des travaux empiriques sur l'innovation dans le secteur public. Une première observation qui ressort de leur étude est que la définition d'innovation est peu précise. Ce qui est considéré dans leur étude est souvent un processus administratif interne, un changement souvent porté par une composante technologique comme l'illustre le tableau suivant (notre traduction). Ces catégories ne sont pas mutuellement exclusives. Il s'agit d'une étude sur les études et non pas d'un recensement de ce qui se fait dans les gouvernements, bien que les études sont forcément sur ce qui se fait dans le secteur public.

TABLEAU 5: TYPES D'INNOVATIONS SELON DE VRIES *ET AL.* (2015, P. 8)

Types d'innovations	Élément principal	Exemples	Références	%
Processus	Amélioration de la qualité ou de l'efficacité des processus internes ou externes	Sous-traitance	Walker (2014)	47
Processus administratif	Création de nouvelles formes organisationnelles, de nouvelles méthodes de gestion ou de travail	Guichet unique	Meeus et Edquist (2006)	40
Processus technologique	Création ou usage des nouvelles technologies pour la prestation de services aux citoyens	Vérification fiscale par moyens électroniques	Edquist <i>et al.</i> (2001)	7
Produit ou service	Création de nouveaux services ou produits	Nouveau programme social pour les jeunes handicapés sur le marché du travail	Damanpour et Schneider (2009)	22
Gouvernance	Développement de nouvelles formes et de nouveaux processus pour résoudre des problèmes sociaux particuliers	Nouvelles pratiques de gouvernance pour améliorer l'autorégulation et l'auto-organisation de réseaux de politiques publiques	Moore et Hartley (2008)	13
Conceptuelle	Introduction de nouveaux concepts ou cadres de référence ou d'une nouvelle vision d'ensemble pour recadrer des enjeux de société et leur solution	L'introduction d'un nouveau paradigme, par exemple mesurer ce que les handicapés peuvent encore faire au travail au lieu de considérer ce qu'ils ne peuvent plus faire	Bekkers <i>et al.</i> (2011)	2

Dans ce qui a été étudié depuis 20 ans, et ça tombe sous le sens temporellement, ce sont des réformes dans la première catégorie des processus qui ont eu lieu. Ce sont des innovations liées au « nouveau management public ». Dans leur étude, 47 % des innovations étaient liées à des processus de ce genre.

Selon eux, 16 % des innovations n'entraient pas dans ces catégories. Alors qu'on pourrait penser que la technologie est un moteur important de l'innovation, seulement 7 % y sont liés.

Pourquoi innover? De Vries *et al.* (2015) soulignent que 35 % des études qu'ils ont analysées ne mentionnent aucun objectif, souvent plus intéressées au comment innover qu'au pourquoi. Ils soulignent aussi que l'innovation dans le secteur public a pour but de réaliser des gains d'efficacité et d'efficacités, mais aussi d'améliorer la légitimité et la confiance du public et des élus (Bekkers *et al.*, 2011).

TABLEAU 6: BUTS RECHERCHÉS ET ATTEINTS PAR LES INNOVATIONS (TRADUIT ET COMBINÉ DE DE VRIES ET AL., 2015)

Buts recherchés	Pourcentage	Buts atteints/pourcentage
Améliorer l'efficacité	18	28
Améliorer l'efficacité	15	10
Résoudre des enjeux sociaux	10	-
Accroître la satisfaction des clients	7	5
Impliquer les citoyens	6	5
Impliquer des partenaires privés	2	6
Autre	7	6
Aucun but mentionné/résultat	35	40

Pour l'instant, notons que la littérature scientifique porte majoritairement sur les innovations de nature intraorganisationnelle, et surtout sur des changements de processus. Ce que de Vries *et al.* retiennent, par contre, c'est le pourcentage important d'études où l'innovation semble être un but en soi, le 40 % du bas du tableau.

TABLEAU 7: LES ANTÉCÉDENTS ENVIRONNEMENTAUX DES INNOVATIONS (TRADUIT DE DE VRIES ET AL., 2015)

Antécédent	Pourcentage
Environnement : médias, demandes du politique ou du public	29
Participation à des réseaux ou à des relations interorganisationnelles	27
Réglementation	16
Organisations similaires adoptant la même innovation	10
Compétition avec d'autres organisations	6
Autre	12

TABEAU 8: LES ANTÉCÉDENTS ORGANISATIONNELS (TRADUIT DE DE VRIES ET AL., 2015)

Antécédent	Pourcentage
Ressources disponibles (temps, argent, technologie de l'information)	22
Styles de leadership	21
Aversion au risque/espace d'apprentissage	18
Incitatifs/récompenses	16
Conflits	8
Structures organisationnelles	8
Autre	7

Depuis Damanpour (1991), dans les études sur l'innovation, on retient fréquemment l'idée de la disponibilité des ressources (*organizational slack* en anglais) pour expliquer l'innovation dans le secteur public. On peut aussi ajouter que la complexité des tâches dans certaines organisations centrales peut aussi donner la marge de manœuvre nécessaire (Bernier *et al.*, 2013). Les organisations de grande taille sont aussi considérées plus propices à l'innovation (Walker, 2006) parce qu'elles peuvent dégager des ressources.

L'autre dimension organisationnelle à considérer est la présence d'entrepreneurs publics (Borins, 2000 ; Bernier, 2014 ; Bernier et Hafsi, 2007) quoique le nombre d'études sur ces dimensions est beaucoup plus petit (de Vries *et al.*, 2015). Comme on pouvait présumer, l'étude démontre que les innovations de processus et conceptuelles proviennent majoritairement d'antécédents organisationnels alors que celles de nouveaux produits ou services ou de gouvernance proviennent majoritairement de facteurs environnementaux. Néanmoins de Vries *et al.* (2015) concluent qu'ils ne sauraient répondre à la question à savoir si les innovations sont importantes et font une différence. Ils proposent d'étudier l'innovation en fonction du graphique suivant.

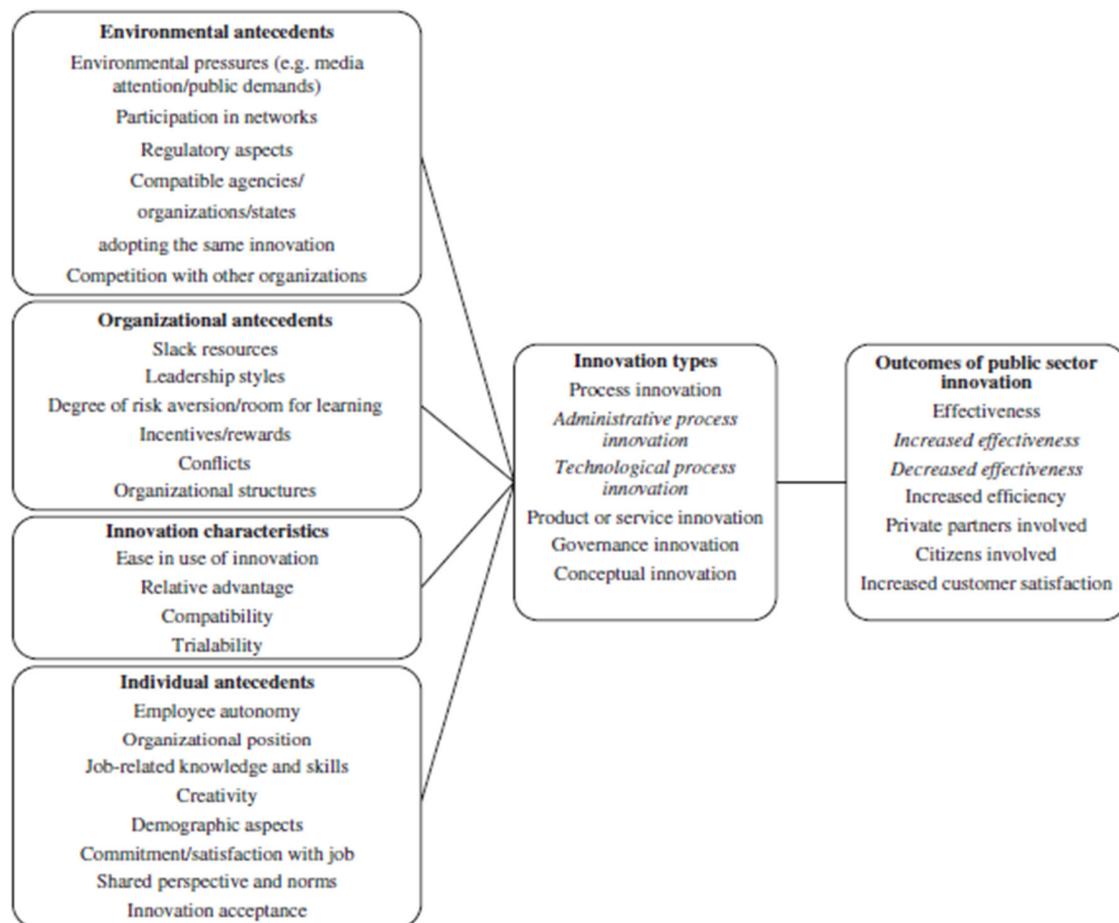


FIGURE 2 *Heuristic framework of public sector innovation*

FIGURE 1: CADRE D'ÉVALUATION HEURISTIQUE DE L'INNOVATION DANS LE SECTEUR PUBLIC

Faut-il innover dans le secteur public ? Pour le gouvernement australien, c'est une question de continuellement améliorer les services. Dans le cas du Québec, c'est une obligation. Si l'actuelle embellie financière pouvait faire croire que les choses sont sous contrôle, les facteurs lourds demeurent en toile de fond. Le vieillissement de la population et la perfectible compétitivité de l'économie québécoise et donc la trop lente croissance économique qui en résulte forcent à faire autrement. Pour tous les gouvernements, avec le rythme des changements sociaux, environnementaux et économiques qui s'accélère, l'innovation permet d'améliorer les services (Gouvernement australien, 2010). Il le faut aussi parce que la nature des enjeux à résoudre a changé. Dans la littérature scientifique en anglais, on parle de « wicked issues », qu'on peut traduire par enjeux complexes mais qui rend mal le sens « tordu » de « wicked ». Ces enjeux, pour être résolus, exigent la collaboration de divers organismes qui ne correspondent pas aux silos souvent évoqués dans le secteur public. Il faut donc innover pour résoudre ces enjeux.

Et il n'y a pas une seule bonne méthode pour innover comme les études sur le secteur privé le démontrent et il n'y a pas de processus idéal (Miller et Olleros, 2007). Différents types d'innovations s'expliquent par des variables différentes dans le secteur privé (Amara *et al.*, 2009). Et il y a des choses, comme éviter la politisation de la haute fonction publique, qui tiennent de la saine gestion publique avec ou sans innovation. Mais un certain nombre de travaux portent à croire que l'innovation amène une amélioration de la performance (Salge et Vera, 2012 ; Walker et Damanpour, 2008).

Les modèles suggérés en « management public » sont basés sur des démonstrations souvent faibles. Les résultats obtenus dans les études sont trop souvent modestes. Les analyses de régression linéaire faites dans de nombreux travaux ont des R^2 faibles (par exemple Wynen et Verhoest, 2015). Et on peut dire que chaque solution possible a des défauts. Les changements technologiques dont il est question plus loin posent le problème de leur coût. La conservation ou la création d'agences gouvernementales pose le problème de la coordination au central, mais nous croyons que cet équilibre est possible. Ce que nous voulons retenir ici est qu'il est possible pour innover de jouer sur un grand nombre de facteurs. Notre idée est que si on essaie de faire trop de choses en même temps, de tirer trop de ficelles, le temps va filer et les innovations vont tarder. Donc, il pourrait être préférable de travailler sur un nombre relativement limité d'éléments au départ comme il est expliqué plus loin dans ce rapport.

La recherche sur le sujet tend à être plus conceptuelle et/ou normative que pratique et est rarement basée sur une recherche empirique. Lorsqu'elle est empirique, elle est généralement qualitative et peu ancrée dans la théorie (de Vries *et al.*, 2015). Les modèles proposés pour expliquer la performance dans le secteur public et donc aussi ce qui devrait être considéré par ceux qui veulent innover sont relativement complexes. Pour prendre un exemple, Rainey et Steinbauer (1999) suggéraient dans un texte qui a été beaucoup cité que onze types d'éléments sont pris en compte par les organisations publiques performantes. Ils décomposent ensuite ces éléments en 29 indicateurs plus précis. Ce survol partiel des travaux scientifiques sur le sujet vise à démontrer qu'on peut s'égarer dans une foule de considérations. Pire, certaines innovations ne semblent pas avoir d'objectifs clairs. Ce que nous voulons proposer plus loin est un modèle simple qui fait suite à une longue étude des travaux sur les réformes administratives et l'innovation au chapitre 4. Nous pourrions ici multiplier les éléments à considérer, mais nous avons choisi de limiter les propositions à trois au départ. Il faut envisager premièrement des changements structurels, deuxièmement des changements de processus et troisièmement des changements culturels, comme il est expliqué. Dans les changements culturels, il faut quatrièmement envisager de rendre possibles des comportements d'entrepreneurs dans le secteur public, ce qui est discuté dans le prochain chapitre. Ces changements sont liés. Sans changement culturel, un changement structurel mènera à peu de choses. Il faut renforcer dans le secteur public la capacité de faire de la stratégie, c'est à la fois un changement de processus et un changement culturel. Il faut aussi mieux utiliser les technologies de l'information qui rendent possible, entre autres, une meilleure coordination d'ensemble. Dans la recherche de légitimité du secteur public, il ne faut pas négliger les approches dites « clients » (Wynen et Verhoest, 2015). Nous croyons que quelques pistes relativement simples peuvent mener à plus d'innovation, que c'est le mouvement qu'il faut lancer et que la non-participation au prix de l'innovation est une illustration d'un problème à résoudre. Si on poussait à participer à un tel prix, on aurait déjà un effet d'entraînement.

Chapitre 3 : L'entrepreneuriat dans le secteur public

Il n'y a pas de méthode simple pour réformer l'État et le faire mieux fonctionner (Pollitt et Bouckaert, 2011 :1). Le cas irlandais n'est pas inintéressant pour le Québec à cet égard. Une économie à la périphérie de son ensemble continental, une population éduquée, un passé catholique, etc. L'Irlande a 360 000 fonctionnaires pour une population de 5 millions d'habitants environ, un cas relativement similaire où l'innovation est devenue politique officielle. Dans son rapport pour l'Institut d'administration publique irlandais, Orla O'Donnell retient des études de cas qu'elle a faites que, pour que des organisations publiques innovent, il faut :

1. Que l'innovation soit menée par la haute direction et soutenue par les gestionnaires.
2. Que des études préliminaires de faisabilité soient faites pour assurer le financement nécessaire et aussi que des consultations avec les parties prenantes soient menées pour espérer que la mise en œuvre puisse réussir.
3. Que l'existence de systèmes de récompense pour l'innovation et de prix pour les cas exceptionnels soit encouragée afin d'engendrer une culture innovatrice dans les organisations.

Pour O'Donnell (2006) comme pour Osborne *et al.* (2014 :169), le plus grand défi pour favoriser l'innovation dans le secteur public est celui de changer la culture organisationnelle. Selon la vaste majorité des auteurs sur le sujet, l'innovation nécessite un changement culturel. Un certain droit à l'erreur doit exister pour que des fonctionnaires osent innover. Parmi les changements culturels nécessaires à l'innovation mentionnés à la section précédente, un des plus fondamentaux serait celui de favoriser l'entrepreneuriat dans le secteur public (Osborne et Gaebler, 1992 ; Bernier et Hafsi, 2007). Ce n'est pas une idée neuve. « Laisser les gestionnaires gérer » était le leitmotiv qui a été retenu de la commission royale sur le gouvernement fédéral de 1963. La présence d'entrepreneurs est un élément important pour comprendre l'émergence et la mise en œuvre des politiques (Bernier et Hafsi, 2007). Ces entrepreneurs peuvent être des politiciens, des membres de groupes d'intérêts, des journalistes ou des fonctionnaires (Lewis, 1980). Par exemple, un politicien, René Lévesque, fut l'entrepreneur de la nationalisation de l'électricité au Québec. Aux États-Unis, Edgar Hoover, un fonctionnaire, fut l'entrepreneur derrière le FBI comme Robert Moses l'a été pour le réseau d'autoroutes et les parcs de New York (Lewis, 1980).

L'Irlande est un pays parmi d'autres où l'innovation a été une approche importante dans le secteur public. L'innovation dans le secteur public est assez répandue. Selon Mulgan et Albury (2003) dont nous avons déjà parlé et qui ont travaillé au cœur de l'État au Royaume-Uni, celle-ci permet d'améliorer la performance et de soutenir l'intérêt public. Ils ont regardé des cas dans divers domaines : des cas comme l'Open University, un service téléphonique en santé (NHS Direct) tenu par des infirmières, SureStart pour les soins aux enfants, la National Lietracy Strategy, la modernisation collaborative en santé, une initiative pour les meilleures pratiques dans l'industrie de la construction et le service d'ambulance dans les Midlands.

Dans leur foulée, dans une thèse faite en Norvège, il est estimé que sans innovation, les services à la population ne pourront être maintenus (Bakke et Nielsen, 2014). L'innovation permet selon eux de renouveler l'offre de services et d'éviter d'augmenter les ressources nécessaires pour accomplir les

mêmes tâches. Selon Wynen et al. (2017) qui ont étudié les organisations publiques flamandes, celles qui sont plus en contact avec la population ont tendance à être plus innovatrices d'où l'idée des agences proposées dans ce rapport.

Au Danemark, le *Mindlab* se veut une unité transversale pour le gouvernement danois et une municipalité non spécifiée. L'objectif est d'améliorer les services à la population et d'ancrer l'idée d'innovation dans le secteur public danois. Bason (2017, 2018) qui a dirigé le Mindlab et qui a continué à faire de la recherche sur le sujet insiste sur le design, la préparation. Là aussi les recherches ont porté dans le secteur de la santé. Ce qu'il décrit est toute la préparation de la stratégie dont il est question dans ce rapport. L'exercice de planification est en pédiatrie, qui est le premier exemple du livre, porte sur une réflexion sur les trente années à venir. Bason insiste sur le contexte du Mindlab qui permet de co-crée en créant un dialogue entre experts, professionnels de la santé et fonctionnaires sont stimulés intellectuellement par un ensemble multimédia. La co-création permet selon lui d'avoir des points de vue plus divergents et donc d'ouvrir aux fonctionnaires une palette plus large d'options. Elle permet aussi de voir la réalisation des objectifs et de suivre l'effet sur les clientèles visées. Selon lui, l'innovation peut mener à des économies de coûts entre 20 et 60% tout en générant plus de satisfaction et de meilleurs résultats. Dans le cas de la santé, les Danois espèrent pouvoir améliorer la productivité pour faire face à l'explosion des coûts de la technologie. Pour ce faire, il faut développer un écosystème d'innovation portant sur quatre changements simultanément :

- Passer d'innovations au hasard à une approche consciente et systématique
- Passer de la gestion des ressources humaines au développement d'une capacité d'innovation à tous les niveaux de gouvernement
- Passer des opérations à l'orchestration de processus avec les parties prenantes
- Et passer de la gestion des organisations publiques à courageusement mener l'innovation dans et au-delà du secteur public.

Dans son second livre qui est un reformatage de sa thèse de doctorat, Bason (2017) pousse l'idée en disant que tout cela peut mener à recadrer la mission d'une organisation publique. Il y insiste surtout sur l'importance du leadership.

Au Royaume-Uni, les gouvernements locaux ont innové pour améliorer la gouvernance et la prestation de services. On y a éliminé certaines barrières professionnelles, diminué les lourdeurs réglementaires et amélioré les services. On y a aussi constaté qu'il faut au moins deux ans pour voir les effets sur la performance des organisations. Il faut aussi noter que la performance passée est une meilleure garantie selon cette étude de la performance future mais aussi que les innovations que peuvent faire les administrations locales au Royaume-Uni sont fortement limitées par un cadre réglementaire lourd (Walker et Damanpour, 2008).

Dans une étude par sondage avec une méthodologie complexe faite dans les 27 pays membres de l'Union européenne, Torugsa et Arundel (2017) ont cherché les combinaisons de facteurs pour évaluer comment des organisations selon leur degré d'aversion pour le risque sont capables d'innover. Des 3699 organisations qui ont répondu au sondage en 2010, 2505 rapportaient au moins une innovation de service.

Plusieurs chemins sont possibles pour y arriver. Si les plus grandes organisations publiques ont plus de procédures standardisées qui peuvent freiner l'innovation, les plus petites ont l'inconvénient de pouvoir moins facilement gérer le risque. Si l'aversion au risque peut jouer, ce qui importe vraiment est comment les organisations publiques arrivent à déployer et réussissent à combiner différentes stratégies adaptées à leur contexte. Pour réussir leurs innovations dans les services à leur clientèle, elles investissent dans la collaboration et la communication. Plus une organisation a une aversion au risque, plus elle doit avoir une stratégie intégrée.

Dans une étude antérieure sur le secteur public en Australie, ils étaient arrivés à la conclusion qu'ils trouvaient contre-intuitif que les organisations innovantes sont celles qui ont des procédures bien établies pour gérer le risque (Torugsa et Arundel, 2014). Citant Borins, ils proposent que les organisations publiques qui innovent ne voient pas l'opposition au changement comme négative mais comme une suggestion pour améliorer leurs programmes.

On peut aussi noter que le prix canadien de l'innovation est une imitation du modèle américain. Aux États-Unis, on a souvent noté que l'innovation venait des États ou des municipalités (Damanpour et Schneider, 2008; Carley, 2011). Aux États-Unis, 40% de la production de dioxyde de carbone provient de la production d'électricité. Comme il n'y a pas de politique fédérale dans le domaine, c'est aux États qu'il revient de s'attaquer au changement climatique.

Il existe aussi en Europe un concours de prix à l'innovation. Là aussi, un des enjeux est d'inscrire les innovations dans la durée. Cette résilience des innovations tient selon une étude à ce propos à la culture organisationnelle d'innovation et aux instruments qui rendent possible trois choses : une information de rétroaction discutée et acceptée comme étant nécessaire, des mécanismes d'imputabilité et des processus d'apprentissage. Les innovations qui ont été primées sont celles qui ont un plus grand taux de survie. Il faut retenir de cette étude pour l'État québécois la nécessité de développer une culture organisationnelle qui permet des débats et une ouverture pour des critiques constructives où les membres des organisations sont capables d'exprimer leurs opinions, où on accepte que certaines tentatives vont échouer mais où les membres se sentent responsables de la performance obtenue, performance présentée de manière transparente aux parties prenantes (van Acker et Bouckaert, 2016).

L'environnement institutionnel contraint et rend possible l'entrepreneuriat public (Bernier, 2014). Les politiques publiques sont décidées par le gouvernement élu qui doit avoir le dernier mot. En même temps, dans les gouvernements modernes, il est illusoire de penser que celles-ci sont développées sans l'aide des fonctionnaires ou de groupes extérieurs au gouvernement. L'entrepreneuriat dans le secteur public a toujours été considéré comme étant difficile (Morris et Jones, 1999 ; Bernier et Hafsi, 2007). Les objectifs sont non seulement complexes, mais ils sont souvent vagues ou ambigus, trop souvent à court terme, et ils doivent tenir compte des cycles électoraux. Il faut souligner que l'ambiguïté peut être une source d'autonomie et ouvrir la porte à l'entrepreneuriat (Ramamurti, 1986).

Des entrepreneurs créent et profitent des opportunités qui s'ouvrent à eux dans le secteur public comme dans le secteur privé. Un entrepreneur public, c'est « *a person who creates or profoundly elaborates a public organization so as to alter greatly the existing pattern of allocation of scarce resources. [...]*

Entrepreneurs of the public variety engage in characteristic strategies of organizational design that simultaneously grant them high degrees of autonomy and flexibility, minimize external interference with core technologies, and which appear to be isomorphic with the most inclusive needs, wants, values and goals of crucial aspects of the task environment » (Lewis, 1980, p. 9). Il faut laisser les professionnels créer des innovations (Pyrozhenko (2016). Celles-ci ne viennent pas forcément du sommet. Selon une étude européenne, la gestion des ressources humaines doit être adaptée pour favoriser l'innovation (Ropret et al., 2016). Les points suivants doivent être pris en considération.

1. Il faut une démocratisation de la gouvernance pour que les professionnels sentent que leurs idées peuvent être exprimées et devenir réalité, et sentent aussi qu'ils participent aux décisions stratégiques autant qu'opérationnelles.
2. Bien que le niveau de compétences ne diffère pas de manière significative entre les groupes innovants et les autres, les groupes innovants ont plus d'intérêt pour la formation additionnelle et la formation à l'embauche des employés. La participation active présume une formation adéquate. Ceux-ci sont mieux préparés et donc plus aptes à trouver des solutions innovatrices.
3. Leur motivation est intrinsèque, pas motivée par le revenu.
4. Les organisations innovatrices ont investi dans les technologies de l'information et Internet.

C'est aussi ce que le gouvernement fédéral dit vouloir dans sa politique *Objectif 2020* :

- **Un environnement axé sur l'ouverture et la collaboration** qui mobilise les citoyens et les partenaires dans l'intérêt public.
- **Une approche pangouvernementale** qui améliore la prestation de services et permet d'optimiser les ressources.
- Un milieu de travail moderne qui **utilise intelligemment les nouvelles technologies** pour faciliter le réseautage, l'accès aux données et le service à la clientèle.
- **Un effectif compétent, confiant et très performant** qui adopte de nouvelles méthodes de travail et qui met à contribution la diversité des talents pour répondre aux besoins en évolution du pays.

Le système parlementaire d'origine britannique présente plus de difficultés pour ce faire que le système américain. Le fait que les ministres doivent quasi quotidiennement répondre devant l'Assemblée nationale à des questions fait que les surprises ne sont pas bienvenues. En conséquence, le risque qu'un projet échoue et fasse la manchette ne peut être facilement valorisé. Pourtant, des entrepreneurs ont existé dans le système québécois et existent encore comme ailleurs au Canada (Bernier et Hafsi, 2007). On peut penser, dans des exemples plus connus, au rôle qu'a joué André Marier dans la création de nombreuses sociétés d'État au Québec puis à Roland Arpin au Musée de la civilisation. D'autres exemples pourraient également être donnés ici. Nous avons parlé jusqu'ici d'individus, mais la littérature scientifique plus récente sur le sujet a proposé que ce sont moins des individus désormais qui sont les entrepreneurs, mais des équipes (Bernier et Hafsi, 2007). Un test de cette théorie a été effectué sur six sociétés d'État au Québec (Bernier et Fortin, 1998). Dans ces entreprises dont on a étudié la performance financière, ce n'est pas l'arrivée d'un nouveau PDG qui faisait la différence, mais le renouvellement de l'équipe de direction. De la même manière, la seule organisation qui a gagné deux fois l'or au Prix pour gestion innovatrice de l'IAPC est l'Agence du revenu du Québec. Pour les deux projets (« Indices de

richesse » et « Factures électroniques de restaurant »), ce sont des équipes nombreuses qui ont développé ces projets devenus réalité. Dans des études récentes sur Edison, on a défaits le mythe de l'inventeur de génie pour souligner qu'en fait ses résultats proviennent du travail collectif d'un groupe d'ingénieurs qui l'entouraient. La complexité des enjeux contemporains nécessite la mise en commun des connaissances, des efforts et des habiletés d'équipes, pas d'individus isolés. Cette vue implique que l'environnement de gestion doit mener à ce que l'entrepreneuriat public soit possible. Il est important de développer des processus de travail qui permettent le transfert des savoirs et des idées au fil du temps et d'un projet à l'autre (Hargadon et Bechky, 2006).

Borins (1998) et Riccucci (1995) ont poussé plus loin cette idée en proposant que les entrepreneurs dans le secteur public ne sont pas au sommet de l'organisation, mais, plus loin dans la hiérarchie, des héros inconnus. Sarbaugh-Thompson (1998) parle de « bottom-up entrepreneurship ». Les études dans ce sens concluent que, là aussi, ce ne sont pas des individus, mais des équipes qui sont entrepreneuriales (Mintrom et Norman, 2009 ; Currie *et al.*, 2008). Cette distance du politique donne une marge de manœuvre (Doig et Hargrove, 1987). Un des grands enjeux est de favoriser et de reconnaître l'entrepreneuriat dans le secteur public. Derrière les innovations, il y a un ou des entrepreneurs puis l'entrepreneuriat est souvent le fait d'équipes dans les gouvernements contemporains (Bernier et Hafsi, 2007). C'est un facteur explicatif qui a été plus étudié aux États-Unis où le système politique ne centralise pas l'attention de la même manière sur les ministres. Ainsi, Roberts et King (1996) expliquent la transformation du système scolaire au Minnesota par le travail de six personnes. Schneider, Teske et Mintrom (1995) ont fait un travail similaire sur les gestionnaires dans le monde municipal. Ils soulignent que dans les villes où le maire n'est pas à temps plein, les gestionnaires prennent plus d'initiatives. Les résultats que nous avons obtenus au Canada incitent toutefois à une conclusion plus nuancée sur le sujet du lien avec le politique comme il a été mentionné plus tôt dans le rapport. Cette idée d'entrepreneurs publics n'est pas unique aux États-Unis. Une recherche sur les changements en faveur d'économies d'énergie dans cinq pays conclut à leur rôle dans cinq pays développés (Woodward, Ellig et Burns, 1994). On explique au Canada le développement du ministère des Affaires extérieures par le rôle d'entrepreneurs (Donaghy et Nossal, 2009).

La marge de manœuvre peut venir de la distance, mais aussi de la complexité. Dans des institutions complexes, il peut y avoir du découplage sélectif entre la tâche confiée par le principal et ce que fait en réalité l'agent (Greenwood *et al.*, 2011). Certaines organisations peuvent avoir la capacité d'influencer, de faire changer les logiques institutionnelles (Pache et Santos, 2013). Lorsqu'on reproche à une entreprise publique d'être un État dans l'État, c'est parce qu'elle y est parvenue. L'exemple classique au Québec est Hydro-Québec, où la complexité de son activité principale a forcé les gouvernements successifs à devoir lui faire confiance, faute de moyens pour vérifier et contrôler. Les organisations en situation de logiques institutionnelles divergentes peuvent aussi adopter d'autres stratégies. Certaines peuvent coupler sélectivement certains éléments de chaque logique (Pache et Santos, 2013). Cette stratégie peut leur permettre d'obtenir assez de légitimité dans ces divers environnements pour éviter de longues et coûteuses négociations avec les principaux acteurs de leur environnement. La forme que peut prendre cet équilibre peut varier grandement d'une organisation à une autre (Karré, 2011). Les résultats

de Bernier, Hafsi et Deschamps (2013) tendent à démontrer que, dans les organismes centraux, la complexité peut permettre cette autonomie propice à l'entrepreneuriat.

La capacité d'innover n'est pas hors d'atteinte des gestionnaires du secteur public, au contraire (Walker, 2010). Selon Borins (1998), seulement un cinquième des innovations vient des politiciens, un autre cinquième des gestionnaires au sommet, 40 % des autres fonctionnaires, qu'ils soient gestionnaires ou en première ligne, et le solde d'agences en relation d'organismes à but non lucratif reliés ou du public. Ce qui ne veut pas dire que la gestion n'est pas importante (Rainey et Ryu, 2004).

Dans les efforts qui peuvent être faits pour stimuler l'innovation dans le secteur public, encore une fois, il y a la participation à des concours de gestion innovatrice. Ils soulignent le travail d'équipe au sein de la fonction publique et non pas des individus seuls. Une autre nécessité est que le directeur général de l'organisme ou le sous-ministre responsable signe le formulaire de participation. Ce dernier élément n'est pas anodin. C'est la reconnaissance que le projet est approuvé. C'est la première étape vers son institutionnalisation. Si le nouveau projet devient réalité, il peut remplacer le processus existant. C'est ainsi qu'au ministère du Revenu du Québec, devenu depuis agence gouvernementale, le projet « Indices de richesse » a remplacé en partie l'ancien processus de vérification. On pourrait se demander si le gouvernement du Québec, dont les organisations ont assez bien fait à ce genre de prix, ne devrait pas envisager un processus plus systématique de reconnaissance de ses organisations innovantes. La question est de savoir si on doit ériger plus en système, comme ce fut le cas en Ontario, la participation à de telles compétitions. En Ontario, même sous le gouvernement Harris, le but était de renforcer l'innovation mais, de manière plus générale, de valoriser la fonction publique et son travail.

Chapitre 4 : Donc, que faire pour changer l'État ?

Le père fondateur de la discipline en Amérique du Nord, Woodrow Wilson (1887), écrivait il y a longtemps que l'objet de l'administration publique est de découvrir premièrement ce que le gouvernement peut et doit faire avec succès, et deuxièmement comment il peut le faire avec efficacité et au moindre coût. On y est toujours. Dans les dernières années, auront été à la mode les réformes du « nouveau management public », de la gouvernance, des partenariats, du gouvernement électronique, puis de l'innovation. Pour Osborne *et al.* (2014 :168), il faut désormais parler de systèmes de prestation de service, ce qui permet de tenir compte du fait que plusieurs organisations publiques participent à la prestation de service pour des groupes de citoyens. Il faut renforcer la capacité de gestion stratégique et non de contrôle. Pour ce faire, il faut aussi renforcer la capacité stratégique au centre du gouvernement. Les administrations publiques sont des organisations complexes que nous apprenons peu à peu à faire mieux fonctionner. Certains facteurs rendent aussi possible d'améliorer leur fonctionnement. On peut penser aux technologies de l'information qui rendent la collaboration plus facile entre ministères et organismes ou certaines opérations pour les citoyens. On peut penser, par exemple, au programme de changement d'adresse qui a été un succès. Les changements peuvent être structurels. Peut-on envisager de remplacer les ministères sectoriels par des agences plus horizontales ? L'État est nécessaire mais ses services peuvent être offerts de diverses manières. Si la formulation gagne à être conservée au sein de l'État, la prestation de services peut être déléguée. Toutefois au fil des dernières années, nous assistons à un retour de la prestation de service par l'État et non plus déléguée.

Certaines réformes ne devraient pas être essayées. Les partenariats public-privé (« PPP ») en sont un exemple. Ceux-ci n'ont de sens que lorsque le secteur privé a une compétence que le secteur public n'a pas (Mendoza et Vernis, 2008). Par exemple, pour construire un pont pour prolonger l'autoroute 25, le privé avait les compétences requises, mais on peut se demander s'il les avait pour construire des hôpitaux universitaires, ce qu'il n'avait pas fait au Québec depuis de nombreuses décennies. Les PPP sont souvent décevants : le risque est mal partagé, la gouvernance est difficile (Reeves, 2013). Leur avantage est de créer une relation à long terme avec un fournisseur, mais les difficultés sont nombreuses (Torchia *et al.*, 2015).

Malgré leur popularité dans la littérature en science économique (Megginson et Netter, 2001), il est possible aussi que les privatisations ne donnent pas les résultats escomptés. Des cas de privatisation sont des réussites, mais la preuve empirique ne permet pas de généraliser (Bernier et Hafsi, 2005). Il n'y a pas un lien évident entre être dans le secteur public ou dans le privé et la performance pour les mêmes services (Andrews *et al.*, 2011). Qui devait déneiger l'autoroute 13 lors de l'hiver 2017 ? Qui plus est, nous assistons présentement à un retour vers l'État (Warner, 2008). Il est donc possible qu'il s'agisse moins de délester l'État de certaines fonctions en créant des PPP ou en privatisant que d'améliorer les processus pour offrir les services en favorisant l'entrepreneuriat public en son sein. Pour Andrews *et al.* (2011), la performance dans le secteur public dépend des structures, des processus et des stratégies. Il y a eu une remunicipalisation d'un certain nombre de services étatiques de base comme les services d'eau potable. C'est vrai autant aux États-Unis qu'en Europe. Les grandes villes allemandes confient ces services à des sociétés d'État. Aux États-Unis, la privatisation n'a pas toujours fonctionné dans ce domaine, et les villes

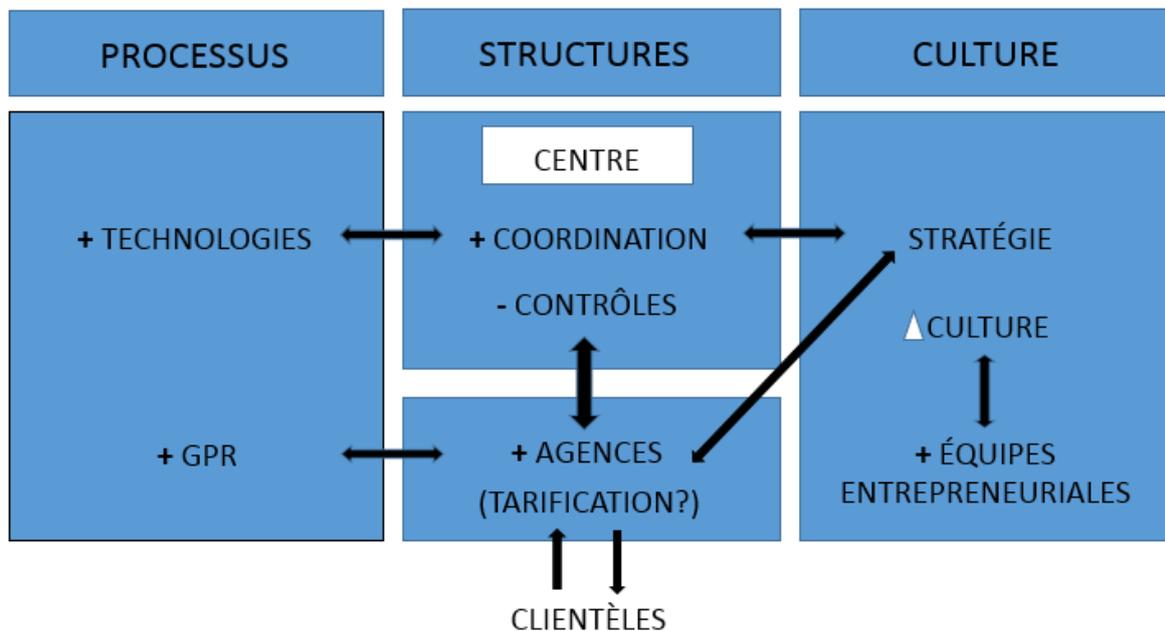
reprennent la production de ces services, que ce soit elles-mêmes ou des régies intermunicipales qui les réalisent (Warner, 2008).

La présentation de ce qu'il faudrait faire est ancrée dans les travaux récents sur les réformes administratives. Les formules sont complexes. Il faut un appui politique, du leadership administratif, un réseau interne et externe au gouvernement, une vision stratégique adaptative ; il faut des ressources, une capacité étatique de mise en œuvre, et faire de la coproduction de politiques. Pour réussir des innovations dans le secteur public, il faut laisser aux gestionnaires intermédiaires assez de marge de manœuvre. Il faut un contexte favorable, soit un gouvernement majoritaire, un déficit sous contrôle et/ou éliminé, une culture gouvernementale appropriée, une capacité d'agir suffisante, des organisations de taille suffisante pour avoir une marge de manœuvre et une certaine autonomie (Bernier *et al.*, 2015). Pour revenir aux éléments mentionnés, avoir les structures adéquates et les technologies, c'est se donner la possibilité de bien faire ce qui doit être fait. Faire plus de stratégie, c'est pouvoir prioriser et ensuite pouvoir gérer selon les résultats obtenus, ce qui convient à des entrepreneurs publics en réseaux qui, dans un cadre délimité, peuvent innover. Il faudra suivre, selon une méthode quasi expérimentale, l'effet des innovations (Borins, 1995). Les agences ne sont pas une panacée mais sont un moyen pour organiser les services destinés à la clientèle, même si dans le secteur public le mot clientèle agace trop souvent. D'une façon plus macro, l'État peut être entrepreneur et favoriser le développement économique (Mazzucato, 2013). Il faut aussi s'intéresser à la coproduction avec le milieu. C'est aussi vrai dans le privé où des écosystèmes ou « clusters » innover (Miller et Olleros, 2007). Par exemple, le portail BonjourQuébec.com a été développé avec une grande entreprise privée de télécommunications, Bell.

Les organisations innover pour s'adapter à un environnement turbulent. Par exemple, comment tenir compte du « big data » (Soares, 2012) ? Peut-on faire mieux le travail en utilisant les données disponibles ? Le projet « Indices de richesse » semble prouver que oui, mais il était justement une innovation. Selon la recension des écrits de Rainey et Ryu (2004), six éléments organisationnels et administratifs vont permettre de lier innovation et bonne performance :

1. Un leadership efficace, ce qui inclut les interactions avec les parties prenantes (le rôle de champion).
2. Un design organisationnel efficace : la clarification des tâches à accomplir, des structures organisationnelles et des processus dont l'usage de la gestion de la performance.
3. La capacité de gérer les relations avec l'environnement pour avoir des appuis et améliorer la performance.
4. Une bonne compréhension de la mission de l'organisation par ses employés: des objectifs clairs, des valeurs partagées et des standards éthiques liés à une orientation proclientèle.
5. Des systèmes de ressources humaines qui valorisent les employés, contiennent des incitatifs pour le personnel et offrent formation et apprentissage, marge de manœuvre, autonomisation (empowerment) et flexibilité.
6. Des cultures organisationnelles fortes et efficaces.

Tout ça est sans doute utile. Ce que nous proposons est résumé dans le graphique apparaissant ci-dessous. Cette proposition provient de notre recherche sur les réformes administratives et sur les innovations dans le secteur public. Si on ne peut pas tenir compte de tous les éléments présentés dans ce texte, il faudrait néanmoins lancer le mouvement. Il tient à une vision du secteur public que nous formulons ici en sept constatations qui sont aussi des propositions.



GRAPHIQUE 8: LE MODÈLE PROPOSÉ

Premièrement, il n'est pas certain que l'État fonctionne moins bien que le secteur privé. Par exemple, un réexamen des études sur les privatisations dont il vient d'être question peut permettre de penser que ce sont les transformations avant les ventes qui génèrent des gains de productivité ou de performance et non la privatisation en soi (Bernier et Hafsi, 2005). Il est aussi possible que la population ne soit pas insatisfaite des services reçus des gouvernements et que dans l'impopularité de l'État, il y ait pour beaucoup l'insatisfaction envers les élus. Les sondages « Citoyens d'abord » du gouvernement canadien peuvent être réétudiés à ce sujet. Les réformes administratives exigent un certain nombre d'éléments pour être réussies. À la Commission de l'administration publique qui tenait une audition sur la gestion du ministère du Développement économique, de l'Innovation et des Exportations le 24 février 2016, le sous-ministre en titre expliquait que le dernier plan stratégique du ministère remonte à la période 2009-2011. Il attribuait cet état de fait aux « nombreux changements de structure qui ont eu lieu au cours des

dernières années⁴ ». Il faut certainement que les dirigeants politiques appuient les efforts de réforme ou les encouragent (Metcalf, 1993).

Deuxièmement, on a beaucoup reproché au « nouveau management public » son aspect idéologique. Qui plus est, ce fut un mouvement aux pourtours flous (Bernier et Angers, 2010). Il est vrai par exemple que Margaret Thatcher croyait à la supériorité du secteur privé sur le public. Mais si on fait abstraction de l'aspect idéologique, il y avait un souffle nouveau. Il y avait de nouveaux instruments. Il y avait aussi une préoccupation pour la dimension budgétaire. Il y avait de nouvelles façons de faire : la possibilité de faire de la planification stratégique et de la gestion par résultats, etc. Il y avait surtout la volonté de réaffirmer l'importance de la gestion. Dans l'Angleterre de Margaret Thatcher et aussi au gouvernement canadien, ce qui était noble était le « policy advice », l'aspect politiques publiques et non pas la gestion des opérations. En faisant la promotion des gains possibles d'efficacité, on ramenait à l'avant-plan la nécessité de la gestion. Si aujourd'hui les limites possibles de ces gains sont mieux connues, il n'empêche pas que cette préoccupation doit être maintenue. Il faut avoir une approche non pas transactionnelle comme dans le « nouveau management public » mais une approche qui tient compte (Osborne *et al.*, 2014 :167) :

- Des relations à construire dans les systèmes de prestation de service public.
- De la nécessité d'utiliser le savoir des usagers autant que des professionnels œuvrant dans ces systèmes.
- De la nécessité de réfléchir en termes de coproduction des services.

Troisièmement, les grands programmes technologiques dans le secteur public (Borins) ont souvent été vus comme des échecs. Parfois, les projets étaient trop vastes. Dans certains cas, comme le Système intégré d'information de justice (SIJ), il y a eu d'autres enjeux. Néanmoins la technologie est un grand facteur d'innovation (Osborne *et al.*, 2014 :169). Les technologies de l'information posent encore des défis de démarrage mais demeurent néanmoins une méthode d'avenir (Eggers, 2016). Toutes les possibilités des technologies de l'information n'ont pas été exploitées. Dans « The Persistence of Innovation », Borins souligne que le tiers des inscriptions au prix de l'innovation américain comporte une dimension T.I. Les innovations peuvent aussi être sociales comme les études de PUBLIN ont souligné, mais la dimension technologique n'est pas à dédaigner. Donc innovations sociales certes, mais aussi technologiques. Elles offrent de grandes possibilités si on apprend à maîtriser leur acquisition (Dunleavy *et al.*, 2006).

Quatrièmement, comme nous l'avons déjà mentionné, Seidle (1995) a proposé que les changements dans le secteur public peuvent prendre trois formes. Dans le vocabulaire d'il y a 20 ans, il parlait premièrement de qualité totale (ou en anglais, *total quality management*). Des auteurs comme Osborne ont reproché à cette approche d'avoir été conçue pour le secteur manufacturier et non pour celui des services. Cette notion passée de mode, mais qui dans le fond est devenue la gestion de la performance et était en ligne avec les principes du « nouveau management public », regroupait néanmoins des éléments dont il faut tenir compte encore aujourd'hui : formation du personnel, approche client, autonomisation (*empowerment*), planification, leadership et travail d'équipe. Ces éléments sont nécessaires (Bernier,

⁴ Voir <http://www.assnat.qc.ca/fr/travaux-parlementaires/commissions/cap-41-1/journal-debats/CAP-160224.html>.

2004), mais ils ne sont pas suffisants pour réinventer le secteur public. Il ne s'agit pas non plus d'alourdir la reddition de compte en ajoutant des contrôles.

Le deuxième type de réforme qui intéressait Seidle était celui des changements structureaux comme la création d'agences. Il y a les solutions structurelles qui semblent être passées de mode elles aussi, mais qu'il faudrait peut-être regarder de nouveau. Même si on leur a reproché de rendre plus difficile la coordination d'ensemble de l'action de l'État, les agences ont des avantages. Les activités principales ou, en d'autres termes, le noyau technologique des organisations (Thompson, 1967), doivent pouvoir fonctionner sans trop d'interférences de l'extérieur. Les agences le permettent. Il est souhaité à répétition de contrôler le nombre d'organismes gouvernementaux dont la cartographie exacte est toujours difficile à tenir (Gouvernement du Québec, 2015, p. 95). Toutefois, il faut aussi organiser les organismes en fonction de missions réalisables, claires et motivantes pour les employés, ce qui peut nécessiter une certaine spécialisation. 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.

Il a souvent été dit que le mouvement de création d'agences avait été renversé, du moins pour le Royaume-Uni, mais ça ne semble pas être le cas (Elston, 2013). Il y a eu une certaine consolidation, mais les agences n'ont pas été fermées. Il y a eu aussi des correctifs pour mieux coordonner leurs activités. Pour coordonner, il y a eu un certain nombre de fusions ou de réintégrations dans les ministères au Royaume-Uni. Dans le cas du Québec, on peut se demander si par exemple la fusion de la Société générale de financement et d'Investissement Québec ou de la CARRA et de la Régie des rentes ont été faites dans cet esprit ou pour régler d'autres problèmes. Il est envisageable que ces deux exemples ne mènent ni à des économies ni à des améliorations de fonctionnement et que la stratégie d'ensemble des nouveaux organismes ne sera pas simple à développer. Pour revenir à l'exemple du Royaume-Uni, il y avait eu trois nouvelles agences en 1988 jusqu'à un maximum de 138 dix ans plus tard, pour redescendre à un total de 84 en 2010 (Elston, 2013). On peut conclure que la formule est un nouvel équilibre entre une désagrégation trop grande et un besoin de créer des organisations ayant une mission stratégique réalisable. La concentration en agences permet aussi de mieux cerner les tarifications possibles. La tarification doit être efficace et équitable, comme le soulignait le rapport. Un service établi clairement dans une organisation dont la mission est claire permet aussi de mieux comprendre les coûts de production des services. Si la tarification doit envoyer le bon signal à l'utilisateur, elle permet aussi à l'organisme public qui la pratique de contrôler ses processus pour les rendre efficaces.

Le troisième type de changements étudié par Seidle était d'envisager des mesures de performance comme fixer des standards de service ou des objectifs de performance. Il est possible qu'établir des contrats basés sur des mesures de performance permette de cerner des priorités et de résoudre le problème des principaux multiples qui se pose dans les situations où plus d'un ministère est impliqué. L'usage de telles techniques mène à une meilleure approche client, et une telle approche améliore la performance de l'organisation (Wynen et Verhoest, 2015). Pour avoir une gestion de la performance, il faut faire de la gestion stratégique (Kearney et Morris, 2015), ce qui peut aussi fournir un cadre à l'entrepreneuriat public (Bernier, 1998), même si en ce moment « la planification stratégique apparaît comme un exercice en bonne partie désincarné, comportant des objectifs imprécis et difficilement mesurables » (Gouvernement du Québec, 2015, p. 56). Il s'agit moins de planification stratégique dans le

respect du cadre élaboré par le Secrétariat du Conseil du trésor (SCT) que de stratégie à la fois planifiée et émergente, comme le propose Mintzberg (2006), de stratégie « chemin faisant » d'Avenier (1997).

Cinquièmement, certaines organisations ont des cultures qui nuisent à l'innovation. Il faut alléger les contrôles des organismes centraux, dont ceux du Conseil du trésor. La Commission de révision permanente des programmes reproche au Secrétariat du Conseil du trésor son approche normative et centralisée en évaluation de programme qui risque d'être vue comme une nouvelle contrainte bureaucratique. « La commission est convaincue qu'une telle approche n'incite pas à l'innovation et risque de déresponsabiliser les ministères et les organismes. » (p. 47). Une hypothèse à vérifier serait de réduire les contrôles du Conseil du trésor. Procédons comme pour un budget base zéro. Si on repartait de l'absence de contrôle du début des années 1970 quand il y avait 12 analystes au SCT. Il faut certes des mécanismes de contrôle des dépenses mais lesquels ? Ou si on cherchait à réduire ceux-ci de 10 ou 20 pourcent, lesquels éliminerait-on ? Peut-on délaissier les contrôles *a priori* et vraiment entrer dans une époque de gestion par résultats ?

Sixièmement, ce qu'on nomme en anglais les *wicked issues* sont les enjeux difficiles à résoudre dans les administrations publiques. Ces enjeux complexes exigent la coordination de plusieurs organisations. Ce sont les réseaux internes et externes au gouvernement dont il a été question auparavant. C'est possiblement un des terrains les plus fertiles pour des innovations qui permettront de diminuer les coûts. On pourrait passer de la gestion par domaines actuels à un autre modèle. Il faut aussi revoir le rôle des organismes centraux et le pourcentage des ressources qui y sont consacrées. Il faut renforcer la coordination. Pour certains, l'enjeu de coordination décrit ici est une question de gouvernance. Peut-on améliorer la qualité de la gouvernance ? C'est une question difficile en gestion publique (Bovaird et Loffler, 2003). Selon eux, un bon système de gouvernance doit permettre d'atteindre les bons résultats. Nous croyons que c'est possible.

Septièmement, s'il était vrai que l'innovation peut être difficile dans le secteur public, il y a aussi la localisation dans l'appareil administratif. Traditionnellement, on estimait que, dans les fonctions de l'État que les Français qualifient de régaliennes, il y avait moins de place pour l'innovation et l'entrepreneuriat. Dans le texte paru dans *Télescope*, Bernier, Hafsi et Deschamps (2013) ont conclu, à partir des données pancanadiennes, qu'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. Utiliser davantage la formule des agences peut permettre de favoriser l'innovation. 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. La marge de manœuvre y tiendrait moins à la distance du politique qu'à la complexité de la tâche qui la rend possible.

Ces transformations peuvent avoir des effets conjoints. Par exemple, est-ce qu'un changement de structure comme la création d'une agence peut mener à un changement culturel ? Dans les années 1960, en créant au Québec des sociétés d'État, on parvint à isoler une petite équipe de spécialistes des pressions de l'entreprise privée, des habitudes bureaucratiques des ministères et des aléas de la politique. La

création de sociétés d'État permettait de suppléer au manque de ressources humaines. Créer de tels îlots d'autonomie permettait en effet d'y concentrer la rare expertise disponible, que ce soit dans le domaine minier ou pétrolier par exemple. La création d'agences gouvernementales devait permettre, de la même manière, de concentrer dans des organisations ayant une finalité claire les équipes nécessaires. Les agences de création plus récentes et de grande taille ayant une mission précise tendent à avoir une plus grande préoccupation pour leur clientèle et une meilleure performance (Wynen et Verhoest, 2015). On peut souligner que dans le budget proposé en mars 2016 par le gouvernement du Québec, les exemples choisis pour un État plus performant, que ce soit la Société des alcools, le Registre foncier ou la Société de l'assurance automobile ainsi que la Financière agricole, sont gérés avec beaucoup d'autonomie. La SAQ, pour reprendre cet exemple, a un mandat clair, une capacité de mesurer sa performance. Le Registre foncier actuel est le résultat d'une avancée technologique intéressante. Bref, même si la mode est passée, la création d'agences peut demeurer une bonne idée.

Chacun des éléments pourrait faire l'objet d'un rapport en soi. Les plus et les moins de l'intégration des services de soutien (le *back office*) est un sujet de recherche en soi (Beckers, 2007). Redessiner de tels services peut entraîner une réduction des coûts si on tient correctement compte des relations entre les organisations concernées, des technologies disponibles. Pour revenir encore une fois aux prix de l'innovation dans le secteur public, ils sont importants comme sources d'innovation à importer pour les gouvernements qui les suivent (Golden, 1990). Au Canada, les provinces imitent les innovations développées dans d'autres provinces pour éviter de faire les erreurs déjà connues et accélérer le changement (Gow, 1994 ; Rasmussen, 2016). La participation à ces concours est aussi une façon de motiver les fonctionnaires en entretenant la culture qu'ils font du bon travail. Pour le gouvernement australien (2010), l'innovation suit un cycle en cinq étapes : la génération d'idées, le choix d'une de ces idées, sa mise en œuvre, la poursuite des nouvelles façons de faire et leur diffusion. La diffusion peut passer par ces concours qui offrent reconnaissance extérieure et permettent de partager de l'information. Les prix sont aussi importants pour souligner que l'administration publique peut bien fonctionner. Aussi selon Borins (1994), l'innovation dans le secteur public contribue à la compétitivité économique.

On peut souvent lire qu'innover dans le secteur public est difficile. La fonction publique est censée être l'élément stable dans un système politico-administratif où partis, ministres, idées à la mode changent. Toutes les grandes bureaucraties ont leurs rigidités et des lourdeurs. Mais elles portent aussi des zones où l'entrepreneuriat peut exister à cause de la localisation dans l'ensemble administratif ou de la marge de manœuvre que donne une tâche complexe. En 2014, une liste des agences les plus innovatrices dans le gouvernement fédéral américain a été publiée⁵. La NASA était en tête du palmarès alors que des organisations comme la Defense Nuclear Facilities Safety Board ou la Homeland Security étaient parmi les moins innovatrices. Dans certaines organisations, il est préférable de remplir sa mission de manière sécuritaire alors que dans d'autres cas, il faut se réinventer. C'est ce que fait la NASA après les catastrophes de l'explosion de deux de ses navettes. Derrière la NASA, la liste des grandes organisations innovantes contenait des organisations qui offrent des services à la population plus que des contrôles,

⁵ Voir <http://www.govexec.com/management/2014/04/most-and-least-innovative-federal-agencies/83143/>

comme le département d'État, du Commerce, de la Santé et de la Protection de l'environnement. Homeland Security était accompagnée dans l'autre liste par le Travail, le Transport, l'Agriculture et la Sécurité sociale. On pourrait débattre longtemps de la qualité d'un tel sondage. Ce que nous voulons faire ressortir ici est la possibilité dans un grand ensemble gouvernemental que des cultures organisationnelles différentes liées à des finalités différentes permettent d'innover. Et selon l'aversion au risque qui varie d'une organisation à l'autre, des stratégies différentes peuvent être requises pour innover. Les grandes organisations innovantes ont la capacité d'étaler et d'absorber le risque et le coût de l'innovation, même si elles sont plus formalisées, mais il y a des stratégies possibles pour innover dans beaucoup d'organisations du secteur public (Torugsa et Arundel, 2017). Collaborer avec d'autres organisations publiques ou privées est une d'entre elles.

Il y aurait d'autres possibilités pour expliquer ou développer l'innovation. Nous nous sommes intéressés à l'innovation dans le secteur public mais elle peut venir de l'extérieur comme nous écrivions plus tôt dans ce rapport. Est-ce celle qui vient de mouvements sociaux (Phelps, 2013), de divers regroupements associatifs ou syndicaux (Lévesque, Fontan et Klein, 2014) ou d'une plus grande circulation entre les différents secteurs. Il se peut que l'innovation dans le secteur public vienne de pressions ou de mouvements externes à elle mais il faut qu'elle provienne d'abord de son sein et c'est ce qui était proposé ici. L'État québécois ne doit pas attendre que l'innovation vienne d'ailleurs. Il doit y avoir chez elle un changement culturel en plus des processus et structures à revoir.

Conclusions et recommandation

On peut être en désaccord avec les solutions que proposent Micklethwait et Wooldridge (2014) dans *The Fourth Revolution* qui a eu la réputation de servir de guide au gouvernement québécois. Mais on doit retenir de leur ouvrage l'idée que les bureaucraties du passé ne peuvent être perpétuées. Il faut des administrations publiques capables de faire face à l'accélération du changement dans leur environnement. On peut aussi avec eux s'indigner de la difficulté que connaît l'État à mieux utiliser les technologies de l'information. Il faut regarder à nouveau ce que celles-ci permettent de faire. Dans le cas de l'État québécois se pose aussi la question du partage de certains dossiers avec les autres gouvernements, au fédéral ou au municipal. Si certaines des innovations contemporaines tiennent au travail partagé entre une organisation publique et son réseau, peut-on envisager une réduction des duplications ? Les recherches empiriques sur le sujet sont rares. Dans une étude maintenant ancienne mais non remplacée, Julien et Proulx (1992) font un portrait des liens entre le fédéral et les provinces. Ce travail pourrait être refait.

En résumé pour conclure, il faut réfléchir à la capacité de l'État d'agir. A-t-il les ressources humaines et autres nécessaires pour faire ce qui doit être accompli ? Est-il dans une situation financière pour innover (Bernier *et al.*, 2015) ? Il faut pour innover améliorer les structures de coordination et diminuer les contrôles en se demandant à quoi ils servent. Qui lit les plans stratégiques demandés aux organismes par exemple ? Il faut penser les services à offrir par des « agences », des organismes ayant des missions claires en fonction de « clientèles » avec qui on peut avoir des transactions qui correspondent au service reçu. Ces agences doivent être plus coordonnées et moins contrôlées, ce qui est facilité par le recours aux technologies de l'information et à la gestion par résultats faite en fonction de la stratégie de ces organisations où un changement de culture pourrait permettre à des équipes entrepreneuriales d'innover. La stratégie donne un cadre à l'entrepreneuriat. Il faut ce cadre pour légitimer l'entrepreneuriat sans l'empêcher. La coordination sert à filtrer l'entrepreneuriat, pas à l'étouffer. Donc, les innovations qui peuvent permettre d'économiser sont de trois types. Il faut changer, dans les organismes du secteur public, des processus, des structures et des cultures. Après des vérifications dans diverses organisations du secteur public et un retour à la littérature scientifique sur le sujet, c'est ce qui est proposé ici. Cela dit, on peut faire autrement. Ce qui est proposé ici, pris élément par élément, n'est pas révolutionnaire mais les éléments proposés se renforcent mutuellement et, en même temps, ils n'exigent pas de tout chambouler. Ils constituent selon nous un ensemble réalisable. Après avoir beaucoup lu sur les réformes administratives et l'innovation, nous croyons que si des efforts étaient déployés pour mettre en place ce modèle, l'État québécois serait plus à même d'innover et ses organisations pourraient à nouveau remporter des prix pour leur gestion innovatrice. Il faut utiliser l'expérience internationale des agences qui favorisent l'innovation pour des raisons de structures, procédures et culture. Il faut aussi réfléchir à la possibilité de la création d'un laboratoire d'innovation, un organisme d'aide à celle-ci au central pour qui l'innovation serait une priorité et un lieu d'incubation sans déléster les organismes de leur responsabilité d'innover.

Dans un autre vocabulaire, et comme il a été déjà dit dans le rapport, pour favoriser l'innovation, le gouvernement doit premièrement avoir un leadership politique et administratif efficace, un engagement réel, ce qui inclut une capacité de dialogue avec les parties prenantes. Il faut deuxièmement un design

organisationnel efficace : une capacité de coordination au centre et des organisations avec des tâches claires à accomplir, des structures adéquates et des processus qui permettent la gestion de la performance et mieux utiliser les TI. Troisièmement, il faut une capacité de gestion des relations avec l'environnement pour avoir des appuis et pouvoir améliorer la performance. L'innovation s'inscrit dans un environnement, il faut construire des relations, utiliser le savoir des usagers, réfléchir en termes de coproduction. Il faut quatrièmement une bonne compréhension de la mission de l'organisation par les employés ce qui nécessite une capacité de faire de la stratégie avec des objectifs clairs, des valeurs partagées, des standards éthiques et une orientation proclientèle. Cinquièmement, un système de gestion des ressources humaines (avec incitatifs, formation, empowerment, flexibilité) qui encourage les initiatives à la base, admet le droit à l'erreur si un projet innovant échoue. Et, sixièmement, des cultures organisationnelles fortes. Ce sont des équipes qui travaillent dans le secteur public, pas des individus et on doit renforcer cette notion et encourager leur entrepreneuriat.

Certains de ces éléments existent en partie. L'État québécois est un État moderne et efficace. Il faut penser à une valorisation dans le public de ses réussites et à pousser l'application à des concours qui reconnaissent la gestion innovatrice. On peut espérer que les gains d'efficience qui seront faits en innovant pourront être utilisés pour améliorer le service à la clientèle. Un exemple à ce sujet. Lors d'une entrevue sur la numérisation de son service, j'avais demandé au registraire des entreprises de la Colombie-Britannique ce qu'il comptait faire avec les vingt employés libérés par la nouvelle technologie. Sa réponse, spontanément, avait été « On va améliorer le service, on était tellement mauvais ». Ce n'est pas vrai partout mais on peut penser que les gains qui peuvent être réalisés vont libérer ici aussi des tâches qui peuvent être faites autrement et permettre d'affronter la pénurie de main-d'oeuvre qui s'annonce. Des mécanismes existants peuvent aussi être utilisés. Il existe déjà, par exemple, des tables de partage entre les ministères qui peuvent permettre d'améliorer la diffusion des innovations. Pour ce faire, on pourrait aussi utiliser le cercle de la haute fonction publique. Les organismes centraux doivent être responsabilisés à la diffusion de l'innovation. Il faut aussi envisager d'alléger la reddition de compte. Les objectifs et les services offerts à la population doivent avoir préséance sur le poids du contrôle. Par exemple, si on a des exemples historiques que l'étude des crédits a joué un rôle utile, n'est-elle pas devenue l'exemple d'une sédimentation de la reddition de comptes? Qu'est-ce qu'elle ajoute aux rapports annuels sinon biannuels demandés? On a conditionné la fonction publique à éviter le blâme alors que c'est l'innovation qui doit et va permettre de faire face aux défis de demain en faisant autrement ou mieux, pas en empilant les processus de reddition de compte.

Bibliographie proposée sur le sujet et utilisée ici

Albury, David (2005), «Fostering Innovation in Public Services», *Public Money and Management*, vol. 25(1), p. 51-56.

Amara, Nabil, Réjean Landry et David Doloreux (2009), « Patterns of innovation in knowledge-intensive business services », *The Service Industries Journal*, vol. 29(4), p. 407-430.

Andrews, Rhys, George A. Boyne et Richard M. Walker (2011), « Dimensions of Publicness and Organizational Performance: A Review of the Evidence », *Journal of Public Administration, Research and Theory*, vol. 21(3 suppl.), p. 301-319.

Arnaboldi, Michela, Giovanni Azzone et Tommaso Palermo (2010), « Managerial innovations in central government: not wrong, but hard to explain », *International Journal of Public Sector Management*, vol. 23(1), p. 78-93.

Avenier, Marie-José (1997), *La stratégie « chemin faisant »*, Paris : Economica.

Bakke, Oystein et Magne K. Nielsen (2014), *Public Sector Innovation: an empirical study of managers in the Norwegian Public Sector*, Master Thesis, Norwegian University of Science and Technology, Trondheim.

Bance, Philippe et Luc Bernier (2011), *Contemporary Crisis and Renewal of Public Action. Towards the Emergence of a New Form of Regulation?* Bruxelles : Peter Lang (édit.).

Bartunek, Jean M., Jordi Trullen, Sherry Immediato et Frank Schneider (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(3-4), p. 295-314.

Bason, Christian (2018) *Leading Public Sector Innovation*, deuxième édition, Bristol : Policy Press.

Bason, Christian (2017), *Leading Public Design*, Bristol: Policy Press.

Bekkers, Victor (2007), « The governance of back-office integration », *Public Management Review*, vol. 9(3), p. 377-400.

Bekkers, Victor, Jurian Edelenbos et Bram Steijn (dir.) (2011), *Innovation in the Public Sector: Linking Capacity and Leadership*, Londres : Palgrave Macmillan.

Bernard, André (1977), *La politique au Canada et au Québec*, Montréal : Presses de l'Université du Québec.

Bernier, Luc (1998), « La planification stratégique au gouvernement du Québec : un cadre pour l'entrepreneuriat public », *Management international*, vol. 3(1), p. 15-24.

Bernier, Luc (2004), « Technologies de l'information et gouvernance : une nécessaire transformation », Rapport de recherche réalisé dans le cadre du Projet du CEFRIO intitulé *Services électroniques aux citoyens et aux entreprises*, Collection Recherche et Études de cas.

Bernier, Luc (2014), « Public enterprises as policy instruments: the importance of public entrepreneurship », *Journal of Economic Policy Reform*, vol. 17(3), p. 253-266.

Bernier, Luc (2016), « Les grands commis et l'entrepreneuriat collectif », dans Sarra-Bournet, Michel (dir.), *Les grands commis et les grandes missions de l'État dans l'histoire du Québec*, Québec : Presses de l'Université du Québec.

Bernier, Luc et Sébastien Angers (2010), « Le NMP ou le nouveau management public », dans Paquin, Stéphane et al., *L'analyse des politiques publiques*, Montréal : Les Presses de l'Université de Montréal, p. 229-254.

Bernier, Luc, Keith Brownsey et Michael Howlett (dir.) (2005), *Executive Styles in Canada*, Toronto : University of Toronto Press.

Bernier, Luc et Luc Farinas (2010), « Les entreprises publiques du gouvernement du Canada », dans Bernier, Robert (édit.), *L'espace canadien : mythes et réalités*, Québec : Presses de l'Université du Québec, p. 403-425.

Bernier, Luc et Jean-Pierre Fortin (1997), « L'entrepreneuriat public dans les sociétés d'État au Québec », *Revue Organisation*, vol. 6, p. 13-23.

Bernier, Luc et Taïeb Hafsi (2005), « De l'usage fait des données sur les privatisations : entre les statistiques et l'idéologie », dans Lacasse, François et Pierre-Éric Verrier, (dir.), *30 ans de réforme de l'État : expériences françaises et étrangères : stratégies et bilans*, Paris : Dunod, p. 41-54.

Bernier, Luc et Taïeb Hafsi (2007), « The Changing Nature of Public Entrepreneurship », *Public Administration Review*, vol. 67(3), p. 488-503.

Bernier, Luc, Taïeb Hafsi et Carl Deschamps (2015), « Environmental Determinants of Public Sector Innovation: A study of innovation awards in Canada », *Public Management Review*, vol. 17(6), p. 834-856.

Borins, Sandford (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 : McGill-Queen's University Press, p. 260-287.

Borins, Sandford (1995), « The new public management is here to stay », *Administration publique du Canada*, vol. 38(1), p. 122-132.

Borins, Sandford (1998), *Innovating with Integrity: How Local Heroes are Transforming American Government*, Georgetown : Georgetown University Press.

Borins, Sandford (2000), « Public service awards programs: an exploratory analysis », *Canadian Public Administration*, vol. 43(3), p. 321-342.

Borins, Sandford (2001), *The Challenge of Innovating in Government*, Washington D.C. : IBM Center for The Business of Government.

Borins, Sandford (2008), *Innovations in Government*, Washington D.C. : Brookings Institution Press.

Borins, Sandford, Kenneth Kernaghan, David Brown, Nick Bontis , Perri 6 et Fred Thompson (2007), *Digital State at the Leading Edge*, Toronto : University of Toronto Press.

Borins, Sandford et Richard 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, Geert, B. Guy Peters et Koen Verhoest (2010), *The Coordination of Public Sector Organizations*, Londres : Palgrave Macmillan.

Bovaird, Tony et Elke Löffler (2003), « Évaluation de la qualité de la gouvernance : introduction », *Revue Internationale des Sciences Administratives*, vol. 69, p. 363-381.

Boyne, George A., Julian S. Gould-Williams, Jennifer Law et Richard M. Walker (2005), « Explaining the Adoption of Innovation: An Empirical Analysis of Public Management Reform », *Environment and Planning C: Government and Policy*, vol. 23(3), p. 419-435.

Carley, Sanya (2011), The era of State Energy Policy Innovation : a review of policy instruments, *Review of Policy Research*, vol. 28, p.265-294.

Cepiku, Denita, Marco Meneguzzo, et Mariastefania Senese (2008), *Innovations in Public Management and Governance in Italy* (1^{ère} éd.), Rome : Aracne.

Considine, Mark et Jenny M. Lewis (2007), « Innovation and Innovators Inside Government: From Institutions to Networks », *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, vol. 20(4), p. 581-607.

Crossan, Mary M. et Marina Apaydin (2010), « A Multi-Dimensional Framework of Organizational Innovation: A Systematic Review of the Literature », *Journal of Management Studies*, vol. 47(6), p. 1154-1191.

Currie, Graeme, Mike Humphreys, Deniz Ucbasaran et Steve McManus (2008), « Entrepreneurial Leadership in the English Public Sector: Paradox or Possibility? », *Public Administration*, vol. 86(4), p. 987-1008.

Damanpour, Fariborz (1991), « Organizational Innovation: A Meta-Analysis of Effects of Determinants and Moderators », *The Academy of Management Journal*, vol. 34(3), p. 555-590.

Damanpour, Fariborz et Marguerite 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(3), p. 495-522.

Damanpour, Fariborz et J. Daniel Wischnevsky (2006), « Research on Innovation in Organizations: Distinguishing Innovation-Generating from Innovation-Adopting Organizations », *Journal of Engineering and Technology Management*, vol. 23(4), p. 269–291.

Denis, Jean-Louis, Yann Hébert, Ann Langley, Daniel Lozeau et Louise-Hélène Trottier (2002), « Explaining Diffusion Patterns for Complex Health Care Innovations », *Health Care Management Review*, vol. 27(3), p. 60–73.

De Vries, Hanna, Victor Bekkers et Lars Tummers (2015), « Innovation in the public sector: a systematic review and future research agenda », *Public Administration*, vol. 94(1), p.146-166.

Doig, Jameson W. et Erwin C. Hargrove (2007), *Leadership and Innovation: entrepreneurs in government*, Baltimore: John Hopkins University Press.

Donaghy, Greg et Kim Richard Nossal (édit.) (2009), *Architects and Innovators: Building the Department of Foreign Affairs and International Trade, 1909-2009*, Montréal : McGill-Queen's University Press.

Dougherty, Deborah et Danielle D. Dunne (2011), « Organizing Ecologies of Complex Innovation », *Organization Science*, Articles in Advance, vol. 22(5), p. 1214-1223.

Dunleavy, Patrick, Helen Margetts, Simon Bastow et Jane Tinkler (2006), « New Public Management is Dead: Long Live Digital-Era Governance », *Journal of Public Administration Research and Theory*, vol. 16(3), p. 467-494.

Dunleavy, Patrick, Helen Margetts, Simon Bastow et Jane Tinkler (2006), *Digital Era Governance: IT Corporations, the State, and e-Government*, Oxford : Oxford University Press.

Dunn, Christopher (2010), *The Handbook of Canadian Public Administration*, Toronto : Oxford University Press.

Eggers, William D. (2016), *Delivering on the Digital: The Innovators And Technologies That Are Transforming Government*, New York : Deloitte University Press/Rosetta Books.

Eimicke, William (2008), « Innovation's Three Rs », *Journal of Public Administration Research and Theory*, vol. 19(3), p. 681-687.

Elston, Thomas (2012), « Developments in UK executive agencies: Re-examining the 'disaggregation-reaggregation' thesis », *Public Policy and Administration*, Advanced publication.

Fernández, Sergio et Lois R. Wise (2010), « An Exploration of Why Public Organizations 'Ingest' Innovations », *Public Administration*, vol. 88(4), p. 979-998.

Galimberti, Joseph (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, Eleanor D. (2002), *Is Innovation a Question of Will or Circumstance? An Exploration of the Innovation Process Through the Lens of the Blakeney Government in Saskatchewan*, 2^e édition, Ottawa : The Innovation Journal.

Glor, Eleanor D. (1998), « Public Sector Innovation in Canada », dans R. Hoffman *et al.*, *Public Administration: Canadian Materials*, 3^e édition, Toronto : Cactus Press, p. 300-340.

Golden, Olivia (1990), « Innovation in Public Sector Human Services Programs: The Implication of Innovation by “Groping Along” », *Journal of Policy Analysis and Management*, vol. 9(2), p. 219-248.

Gouvernement d’Australie (2010), *Empowering Change: Fostering Innovation in the Australian Public Service*, Management Advisory Committee.

Gouvernement du Québec (2015), « Rapport de la commission de révision permanente des programmes, *Cap sur la performance*, Juin 2015 (volume 1).

Gouvernement du Québec (2016), Ministère des Finances, *Le Plan économique du Québec*, Québec, Mars. <http://www.budget.finances.gouv.qc.ca/budget/20152016/fr/documents/Planeconomique.pdf>.

Gow, James Iain (1992), « Diffusion of Administrative Innovations in Canadian Public Administrations », *Administration and Society*, vol. 23(4), p. 430-454.

Gow, James Iain (1994), *Learning from others: Administrative innovations among Canadian governments*, Toronto : IPAC/IAPC.

Greenwood, Royston, Amalia Magán Díaz, Stan Xiao Li et José Céspedes Lorente (2010), « The Multiplicity of Institutional Logics and the Heterogeneity of Organizational Responses », *Organizational Science*, vol. 21(2), p. 521-539.

Groeneveld, Sandra et Steven Van de Walle (édit.) (2011), *New Steering Concepts in Public Management*, Bingley, Royaume-Uni : Emerald.

Hafsi, Taïeb et Christian Koenig (1988), « The State-SOE Relationship: Some Patterns », *Journal of Management Studies*, vol. 25(3), p. 235-249.

Hargadon, Andrew B. et Beth A. Bechky (2006), « When Collections of Creatives Become Creative Collectives: A Field Study of Problem Solving at Work », *Organization Science*, vol. 17(4), p. 484-500.

Hartley, Jean (2005), « Innovation in Governance and Public Services: Past and Present », *Public Money & Management*, vol. 25(1), p. 27-34.

Hartley, Jean et James Downe (2007), « The Shining Lights? Public Service Awards as an Approach to Service Improvement », *Public Administration*, vol. 85(2), p. 329-353.

Hellström, Tomas (2004), « Innovation as Social Action », *Organization*, vol. 11(5), p. 631-649.

Janssen, Onne, Evert van de Vliert et Michael West (2004), « The Bright and Dark Sides of Individual and Group Innovation: A Special Issue Introduction », *Journal of Organizational Behavior*, vol. 25(2), p. 129-145.

Julien, Germain et Marcel Proulx (1992), « Le chevauchement des programmes fédéraux et provinciaux : un bilan », *Administration publique du Canada*, vol. 35(3), p. 402-420.

Karré, Marcel Philip (2011), *Heads and Tails: both sides of the coin, an analysis of hybrid organizations in the Dutch waste management sector*, The Hague Eleven International Publishing.

Kearney, Claudine et Michael H. Morris (2015), « Strategic renewal as mediator of environmental effects on public sector performance », *Small Business Economics*, Advanced publication.

Kernaghan, Kenneth, Sandford F. Borins et D. Brian Marson (2001), *L'administration publique de l'avenir*, Toronto : IPAC/IAPC.

Kernaghan, Kenneth et David Siegel (1999), *Public Administration in Canada*, 4^e édition, Scarborough : Nelson.

Konzelmann, Suzanne J. (2014), « The political economics of austerity », *Cambridge Journal of Economics*, vol. 38(4), p. 701-741.

Lægreid, Per, Paul G. Roness et Koen Verhoest (2011), « Explaining the Innovative Culture and Activities of State Agencies », *Organization Studies*, 32(10), p. 1321-1347.

Landau, Jennifer (1993), « Organizational Change and Barriers to Innovation: A Case Study in the Italian Public Sector », *Human Relations*, vol. 46(12), p. 1411-1429.

Leibfried, Stephan, Evelyne Huber, Matthew Lange *et al.* (2015), *The Oxford Handbook of Transformations of the State*, New York : Oxford University Press.

Lekhi, Rohit (2007), *Public Service Innovation: A Research Report for the Work Foundation's Knowledge Economy Programme*. Londres : The Work Foundation.

Lévesque, Benoit, Jean-Marc Fontan et Juan-Luis Klein (2014), *L'Innovation sociale : les marches d'une construction théorique et pratique*, Québec : Presses de l'Université du Québec.

Lewis, Eugene (1980), *Public Entrepreneurship: Toward a Theory of Bureaucratic Political Power*. Bloomington : Indiana University Press.

Mazzucato, Mariana (2013), *The Entrepreneurial State: Debunking Public vs. Private Sector Myths*, Londres : Anthem Press.

Meggison, William L. et Jeffrey M. Netter (2001), « From State to Market: A Survey of Empirical Studies on Privatization », *Journal of Economic Literature*, vol. 39(2), p. 321-389.

- Mendoza, Xavier et Alfred Vernis (2008), « The changing role of governments and the emergence of the relational state », *Corporate Governance: The International journal of business in society*, vol. 8(4), p. 389-396.
- Metcalfe, Les (1993), « Conviction Politics and Dynamic Conservatism: Mrs. Thatcher's Managerial Revolution », *International Political Science Review*, vol. 14(4), p. 351-371.
- Miller, Danny (1998), «Configurations Revisited». *Strategic Management Journal*, vol. 17(7), p. 505-512.
- Miller, Roger et Xavier Olleros (2007), « The dynamics of games of innovation», *International Journal of Innovation Management*, vol. 11(01), p. 37-64.
- Mintrom, Michael et Phillipa Norman (2009), « Policy Entrepreneurship and Policy Change», *Policy Studies Journal*, vol. 37(4), p. 649-667.
- Mintzberg, Henry (2006), *Tracking Strategies*, New York : Oxford University Press.
- Mohamed, Mohamed AK (2002), « Assessing Determinants of Departmental Innovation: An Explanatory Multi-Level Approach », *Personnal Review*, vol. 31(5), p. 620-641.
- Moore, Mark H. (2005), « Break-Through Innovations and Continuous Improvement: Two Different Models of Innovative Processes in the Public Sector », *Public Money and Management*, vol. 25(1), p. 43-50.
- Morris, Michael H. et Foard F. Jones (1999), « Entrepreneurship in Established Organizations: The Case of the Public Sector», *Entrepreneurship: Theory and Practice*, vol. 24, p. 71-91.
- Mulgan, Geoff et David Albury (2003), Innovation in the Public Sector, Strategic Unit, Cabinet Office, http://www.sba.oakland.edu/FACULTY/MATHIESON/MIS524/RESOURCES/READINGS/INNOVATION/INNOVATION_IN_THE_PUBLIC_SECTOR.PDF
- Nohria, Nitin et Ranjay Gulati (1996), « Is Slack Good or Bad for Innovation? », *Academy of Management Journal*, vol. 39(5), p. 1245-1264.
- O'Donnell, Orla (2006), Innovation in the Irish public sector, Institute of Public Administration, CPMR Discussion Paper 37, Dublin : IPA http://www.cpmr.gov.ie/documents/innovation_in_the_irish_public_sector.pdf.
- Osborne, David et Ted Gaebler (1992), *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*. Reading, Mass : Addison-Wesley.
- Osborne, Stephen P. et Kerry Brown (2005), *Managing Change and Innovation in Public Service Organizations*, Londres : Routledge.
- Osborne, Stephen P. et Louise Brown (2011), « Innovation, Public Policy and Public Services Delivery in the UK: The Word that Would Be King? », *Public Administration*, vol. 89(4), p. 1335-1350.

Osborne, Stephen P., Zoe Radnor, Isabel Vidal et Tony Kinder (2014), « A Sustainable Business Model for Public Service Organizations? », *Public Management Review*, vol. 16(2), p. 165-172.

Pache, Anne-Claire et Filipe Santos (2013), « Inside the Hybrid Organization: Selective Coupling as a Response to Competing Institutional Logics », *Academy of Management Journal*, vol. 56(4), p. 972-1001.

Phelps, Edmund (2013), *Mass Flourishing: how grassroots innovation create jobs, challenge and change*, Princeton: Princeton University Press.

Pierson, Paul (2000), Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics, *The American Political Science Review*, vol. 94(2), p. 251-267.

Pollitt, Christopher and Geert Bouckaert (2017) *Public Management reform, a comparative analysis into the age of austerity*, fourth edition, Oxford : Oxford University Press

Pollitt, Christopher et Geert Bouckaert (2011), *Public Management Reform*. 3^e édition. Oxford : Oxford University Press.

Pollitt, Christopher, Colin Talbot, Janice Caulfield et Amanda Smullen (2004), *Agencies: How Governments Do Things Through Semi-Autonomous Organizations*, New York : Palgrave Macmillan.

Pyrozhenko, Vadym V. (2016), « Innovation by Dissent: Theorizing the Innovation Strategies of Public Sector Professionals in the Context of Complex Innovation », *International Journal of Public Administration*, vol. 39(7), p. 526-539.

Rainey, Hal G. et Jay Eungha Ryu (2004), « Framing High Performance and Innovativeness in Government: A Review and Assessment of Research », dans Ingraham, Patricia W. et L. E. Lynn (dir.), *The art of Governance*, Georgetown : Georgetown University Press, p. 20-45.

Rainey, Hal G. et Paula Steinbauer (1999), « Galloping Elephants: Developing Elements of a Theory of Effective Government Organizations », *Journal of Public Administration Research and Theory*, vol. 9(1), p. 1-32.

Ramamurti, Ravi (1986), « Public Entrepreneurs: Who They Are and How They Operate », *California Management Review*, vol. 28(3), p. 142-158.

Rangarajan, Nandhini (2008), « Evidence of Different Types of Creativity in Government: A Multimethod Assessment », *Public Performance & Management Review*, vol. 32(1), p. 132-163.

Rasmussen, Ken (2016), « Converging Provincial Public Services », dans Dunn, Christopher (édit.) *Provinces; Canadian Provincial Politics*, 3e édition, Toronto : University of Toronto Press, p. 422-439.

Reeves, Eoin (2013), « The Not So Good, the Bad and the Ugly: Over Twelve Years of PPP in Ireland », *Local Government Studies*, vol. 39(3), p. 375-395.

Riccucci, Norma M. (1995), *Unsung Heroes: Federal Execucrats Making a Difference*, Georgetown : Georgetown University Press.

Richmond, Dale E., Katherine A. Graham et David Siegel (dir.) (1994), *Agencies, Boards and Commissions in Canadian Local Government*, Toronto : IPAC/IAPC.

Roberts, Alasdair (2010), « A Fragile State: Federal Public Administration in the Twentieth Century », dans Dunn, Christopher (édit.), *The Handbook of Canadian Public Administration*, Toronto : Oxford University Press, p. 219-234.

Roberts, Nancy C. et Paula J. King (1996), *Transforming Public Policy: Dynamics of Policy Entrepreneurship and Innovation*, San Francisco : Jossey-Bass Public Administration Series.

Ropret, Marko, Aleksander Aristovnik, Maja Klun et J. Stare (2016), « Human resources as the precondition for European public sector innovation ». *An Enterprise Odyssey. International Conference Proceedings*, Université de Zagreb, Faculty of Economics and Business.

Salge, Torsten Oliver et Antonio Vera (2012), « Benefiting from Public Sector Innovation: The Moderating Role of Customer and Learning Orientation », *Public Administration Review*, vol. 72(4), p. 550-560.

Sarbaugh-Thompson, Marjorie (1998), « Change from Below: Integrating Bottom-Up Entrepreneurship into a Program Development Framework », *The American Review of Public Administration*, vol. 28(1), p. 3-25.

Savoie, Donald J. (1999), *Governing from the Centre: The Concentration of Power in Canadian Politics*, Toronto : Toronto University Press.

Schneider, Mark, Paul Teske et Michael Mintrom (1995), *Public Entrepreneurs: Agents for Change in American Government*, Princeton : Princeton University Press.

Seidle, F. Leslie (1995), *Rethinking the Delivery of Public Services to Citizens*, Montréal : IRPP, McGill-Queen's University Press.

Skocpol, Theda et Kenneth Finegold (1982), « State Capacity and Economic Intervention in the Early New Deal », *Political Science Quarterly*, vol. 97(2), p. 255-278.

Soares, Sunil (2012), *Big Data Governance: An Emerging Imperative*, Boise, Idaho : MC Press.

Sorensen, Eva et Jacob Torfing (2011), Enhancing Collaborative Innovation in the Public Sector, *Administration and Society*, vol. 43, p. 842-868.

Swan, Jacky et Harry Scarbrough (2005), « The politics of networked innovation », *Human Relations*, vol. 58, p. 913-943.

Tardi, Gregory (2010), « Departments and Other Institutions of Government », dans Dunn, Christopher (édit.), *The Handbook of Canadian Public Administration*, Toronto : Oxford University Press, p. 25-51.

Thompson, James D. (1967), *Organizations in Action*, New York : Mc Graw Hill.

- Torchia, Mariateresa, Andrea Calabrò et Michèle Morner (2015), « Public-Private Partnerships in the Health Care Sector: A systematic review of the literature », *Public Management Review*, vol. 17(2), p. 236-261.
- Torfiging, Jacob et Peter Triantafillou (2016), *Enhancing Public Innovation by Transforming Public Governance*, Cambridge : Cambridge University Press.
- Torugsa, Nuttaneeya et Anthony Arundel (2017), « Rethinking the effect of risk aversion on the benefits of service innovation in public administration agencies », *Research Policy*, vol. 46(5), p. 900-910.
- Torugsa, Nuttaneeya et Anthony Arundel (2014), Complexity of Innovation in the Public Sector, *Public Management Review*, vol. 18 (3), p. 392-416.
- Van Acker, Wouter et Geert Bouckaert (2016), *Creating Sustainable Public Sector Innovations*, European Policy Brief 8, LIPSE.
- Walker, Richard M. (2004), « Innovation and Organizational Performance: Evidence and a Research Agenda », *Advanced Institute for Management Research Paper No. 002*, Londres : AIM Research, www.aimresearch.org.
- Walker, Richard 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(4), p. 591-615.
- Walker, Richard M. (2010), « Innovation and Public Service Improvement ». dans Ashworth, Rachel E., George A. Boyne et Tom Entwistle (dir.), *Public Service Improvement: Theories and Evidence*, Oxford : Oxford University Press, p. 143-161.
- Walker, Richard M. (2012), Internal and External Antecedents of Process Innovation: A Review and Extension, Texte photocopié, 12 juin.
- Walker, Richard M., Fariborz Damanpour et Carlos A. Devece (2010), « Management Innovation and Organizational Performance: The Mediating Effect of Performance Management », *Journal of Public Administration Research and Theory*, vol. 21(2), p. 367-386.
- Walker, Richard et Fariborz Damanpour (2008), « Innovation type and organizational performance: an empirical exploration », dans Donaldson, Cam et al., (dir.), *Managing Improvement in Public Service Delivery*, Cambridge : Cambridge University Press, p. 217-236.
- Warner, Mildred E. (2008), « Reversing privatization, rebalancing government reform: Markets, deliberation and planning », *Policy and Society*, vol. 27, p. 163-174.
- Wilson, Woodrow (1987), « The Study of Administration », *Political Science Quarterly*, vol. 2(2), p. 197-222.
- White, Graham (2005), *Cabinets and First Ministers*, Vancouver : University of British Columbia Press.

Woodward, Alison E., Jerome Ellig et Tom R. Burns (1994), *Municipal Entrepreneurship and Energy Policy*, Reading : Gordon and Breach.

Wynen, Jan et Koen Verhoest (2015), « Do NPM-Type Reforms Lead to a Cultural Revolution Within Public Sector Organizations? », *Public Management Review*, vol. 17(3), p. 356-379.

Wynen, Jan, Verhoest, Koen et Bjorn Kleizen (2017), More reforms, less innovation? The impact of structural reform histories on innovation-oriented cultures in public organizations, *Public Management Review*, vol. 19, p. 1142-1164.

Zussman, David (2010), « Alternative Service Delivery in Canada », dans Dunn, Christopher (édit.), *The Handbook of Canadian Public Administration*, Toronto : Oxford University Press, p. 250-267.