

Favoriser l'innovation dans le secteur public québécois

Par Luc Bernier

Chaire Jarislowsky en gestion du secteur public

Université d'Ottawa

Pour le CIRANO

Un plan sommaire

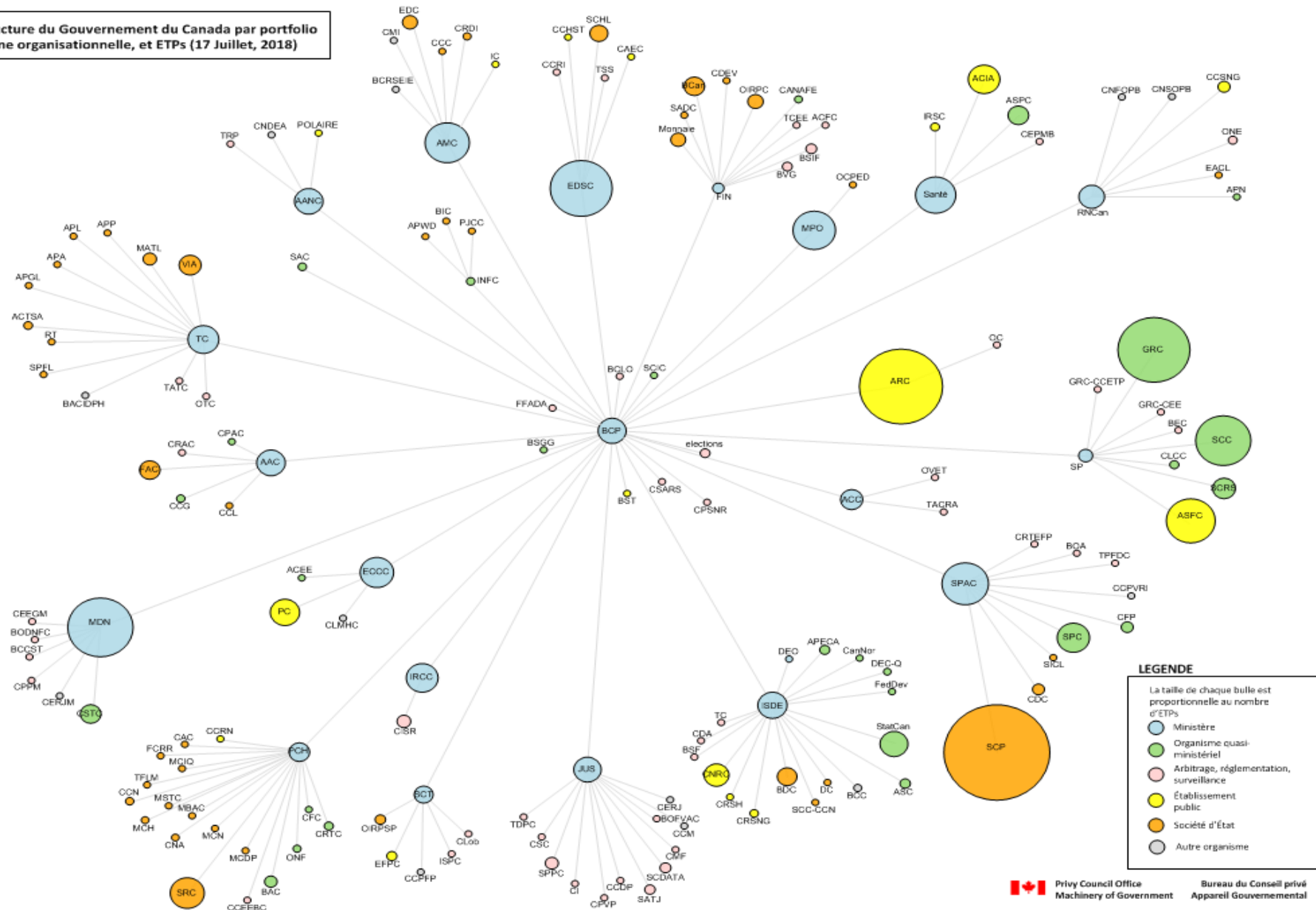
1. Le gouvernement du Québec et le prix de l'innovation
2. La nécessité d'innover dans le secteur public
3. L'entrepreneuriat public
4. Donc comment changer l'État

1.1 Devoir innover dans monde aussi complexe?

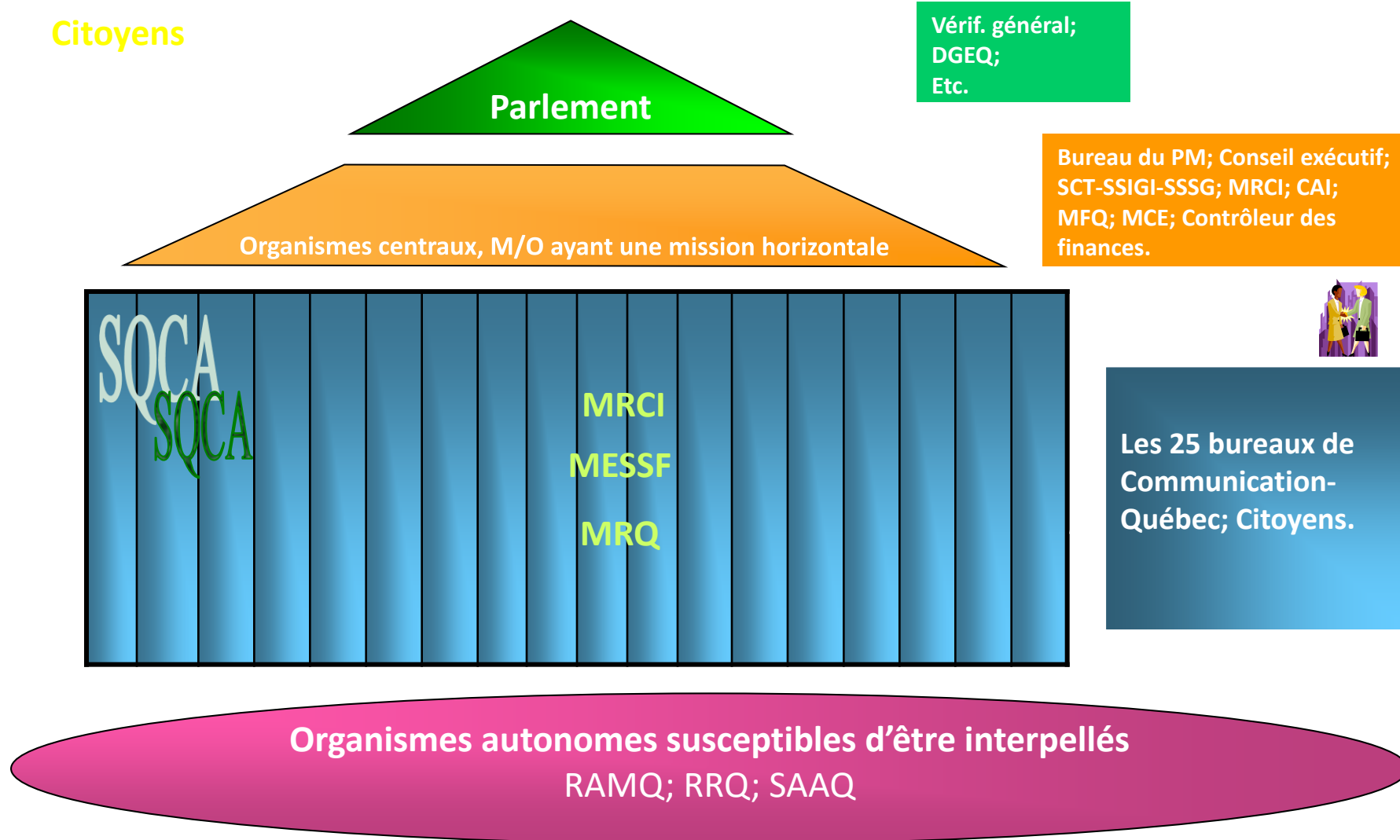
- La genèse du rapport: la recherche d'idées au ministère des Finances
- L'aide du Cirano et de Carl Deschamps
- Peut-on faire autrement dans le secteur public? Doit-on? La complexité donne des espaces d'innovation
- Changements démographiques et avenir budgétaire vont y forcer
- La technologie le permet
- Des institutions héritées du XIXième siècle à moderniser
- Des contrôles à priori et à posteriori à alléger (par exemple)
- Un ensemble complexe où les décisions ne sont pas toujours faciles

Gouvernement du Canada

**Structure du Gouvernement du Canada par portfolio
forme organisationnelle, et ETPs (17 Juillet, 2018)**



Citoyens



Citoyens

L'élection de 1962 sur Hydro-Québec comme exemple de complexité et d'entreprenariat

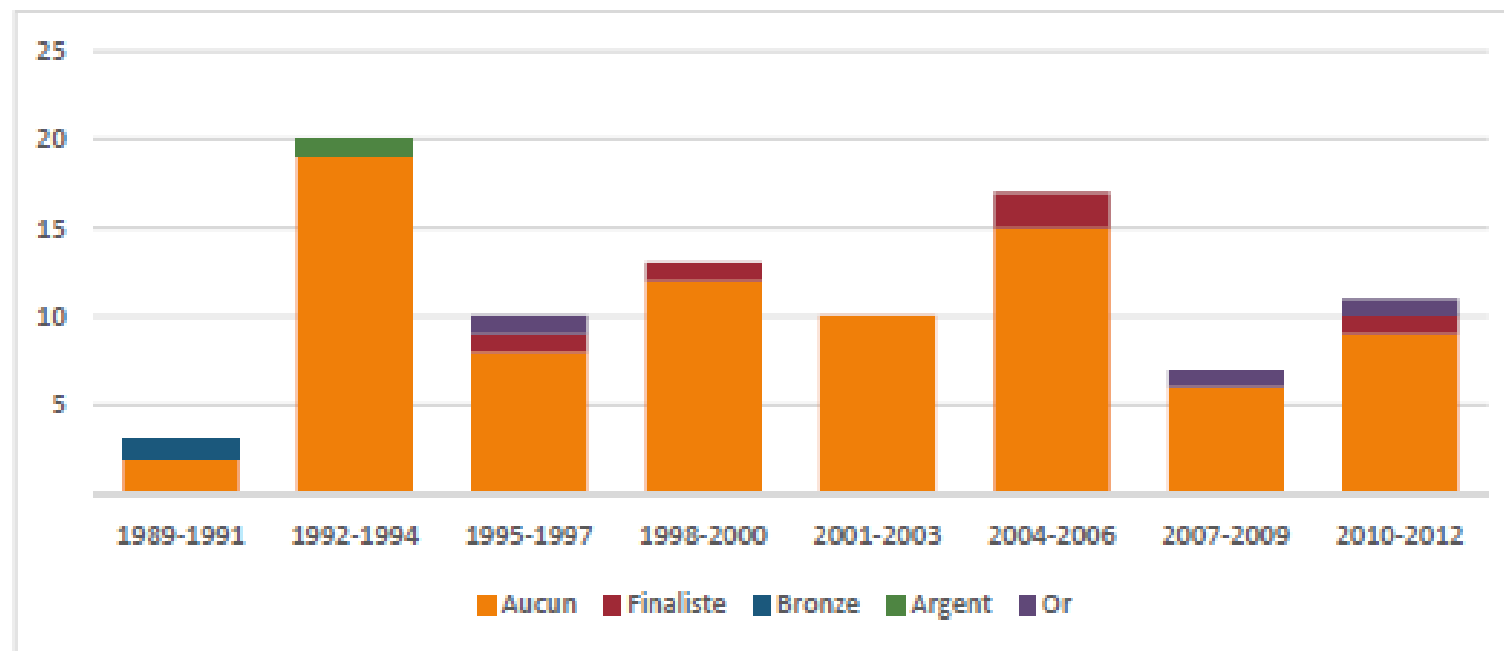
- Réunion au Lac à l'Épaule
- Doit-on nationaliser Hydro-Québec?
- Doit-on aller en élection après seulement deux ans au pouvoir?
- Décider avec de l'information partielle
- Ontario l'a fait en 1907.
- Être foncièrement conservateur et présider au grand bond en avant
- Mais on ne refait pas la Révolution tranquille toutes les semaines

1.2 Alors que fait-on de ses semaines?

- On applique (pas souvent) au prix de l'innovation en espérant que les innovations entraînent les suivantes
- Le Québec a peu appliqué: Deux applications en 2017, zéro pour 2013-15
- Mais quand il applique, il gagne
- Contrairement à l'Ontario qui s'est servie du prix pour motiver ses fonctionnaires

Le prix de la gestion innovatrice de l'IAPC et l'entrepreneuriat: on peut changer l'État

- Un prix créé en 1990, 2186 candidatures sur le modèle américain
- Leur création: Un effort pour revaloriser le secteur public
- Le bout de la route au Canada
- Des applications, des finalistes et trois gagnants chaque année
- Les facteurs « environnementaux » et l'entrepreneuriat public
- Appliquer, c'est penser qu'on a innové
- Être encouragé à appliquer, c'est être dans un milieu propice?
- Les facteurs « environnementaux »
- Gagner le prix est probablement une reconnaissance d'avoir innové
- En 2008, le thème était l'environnement (voir les chiffres)
- Une certaine institutionalisation: le sous-ministre a dit oui
- Une possibilité d'imitation



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

Applications par gouvernements

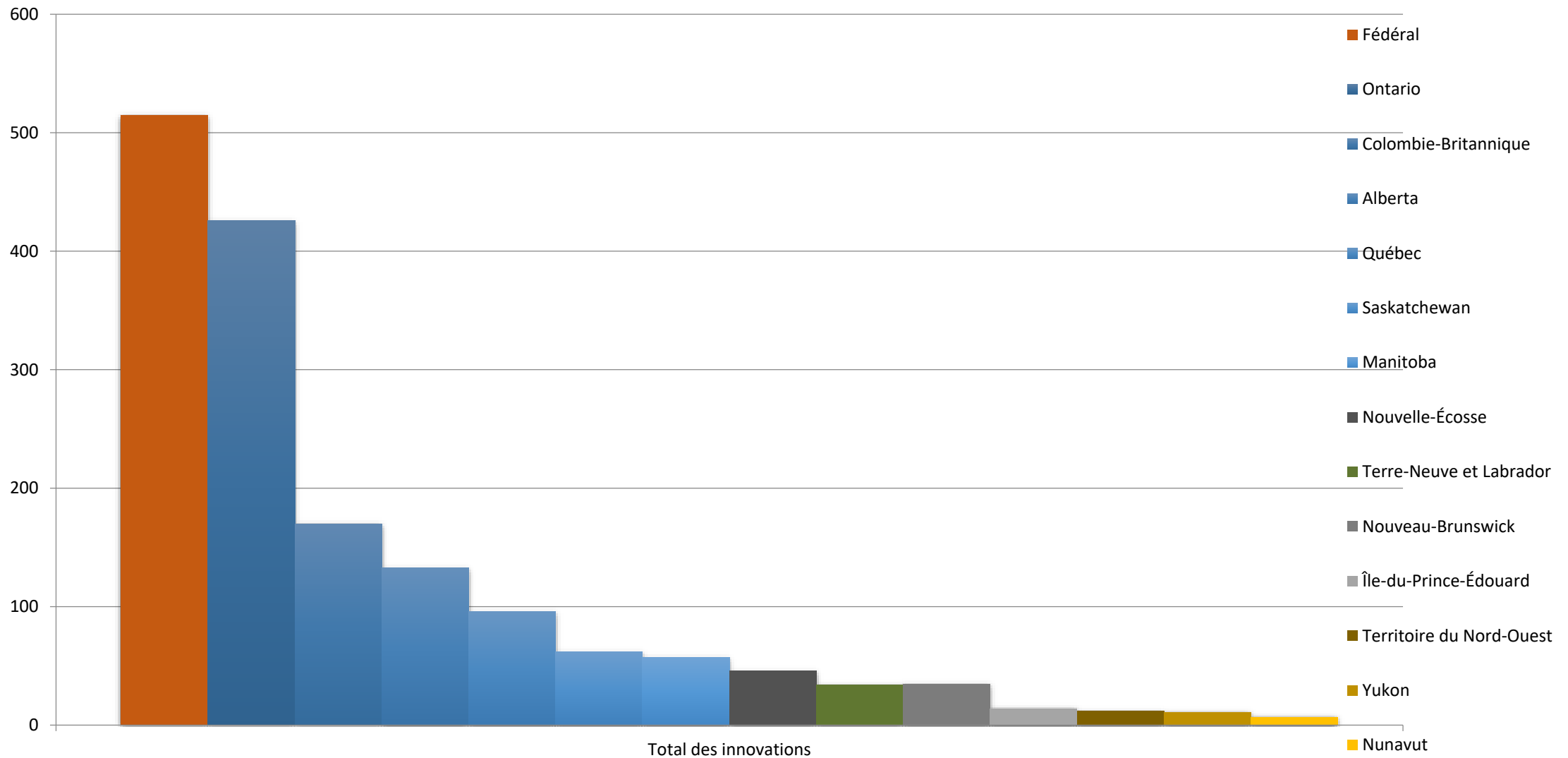


Figure 34

Répartition par province des candidatures, finalistes et gagnants

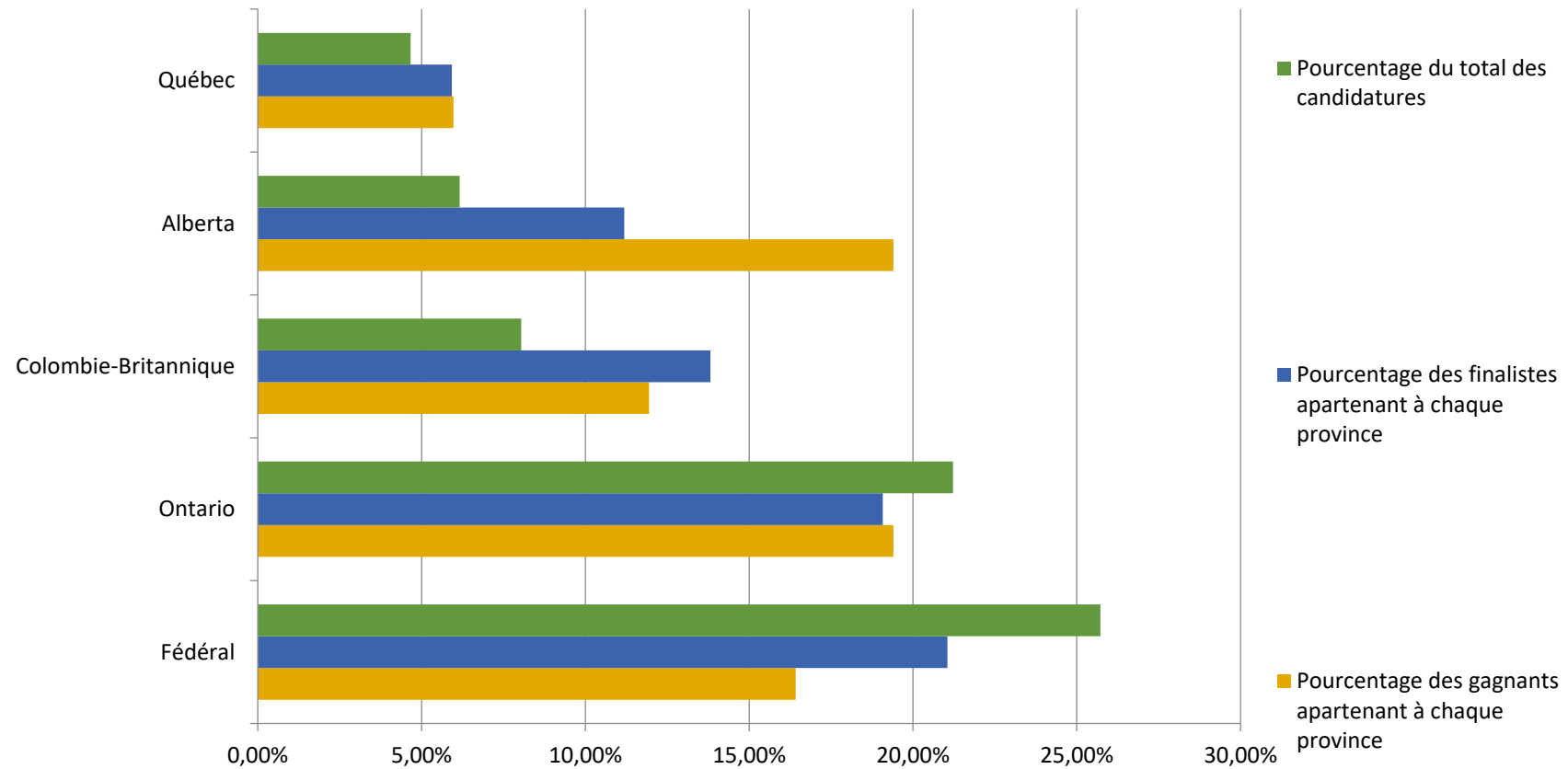
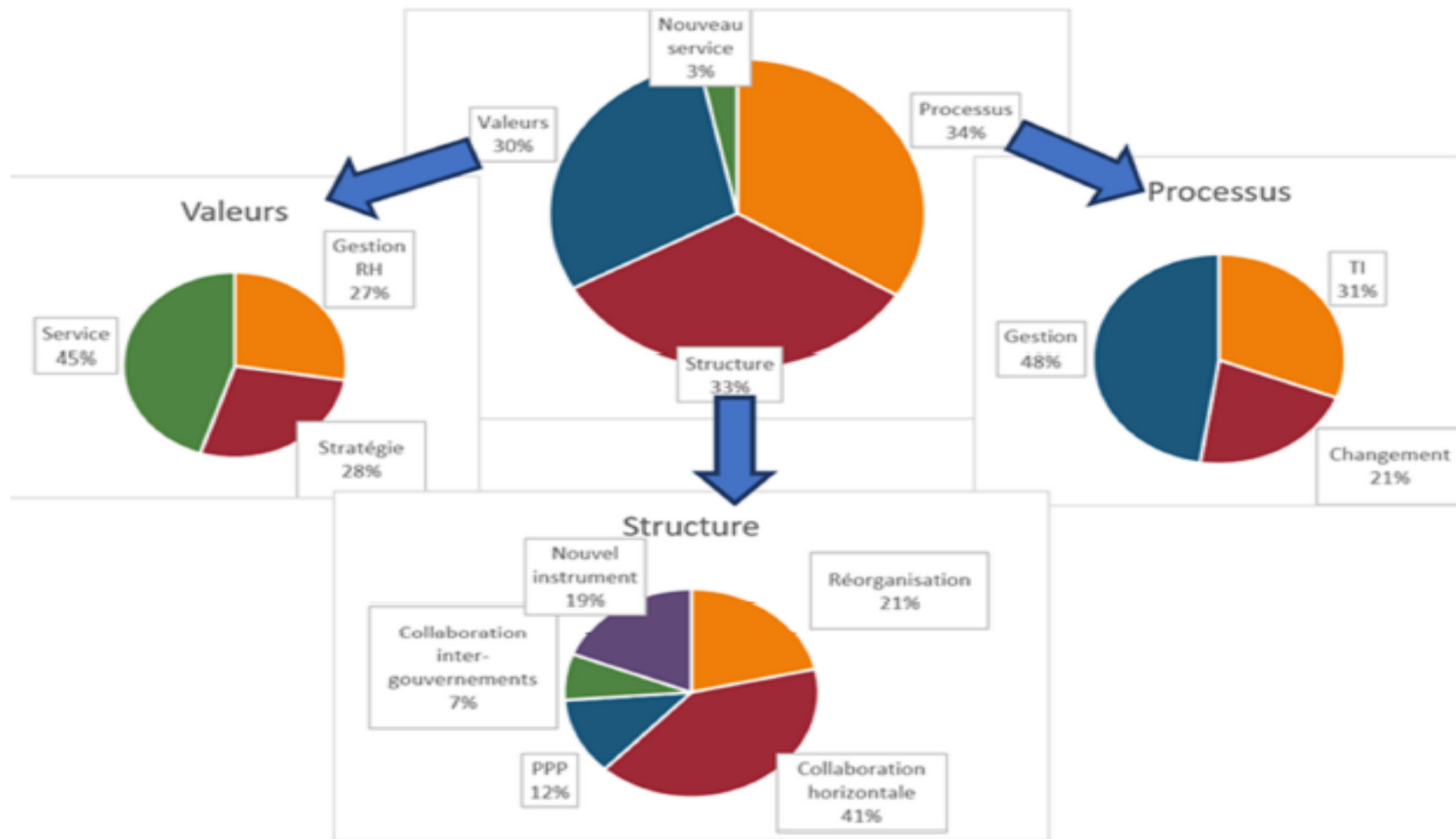
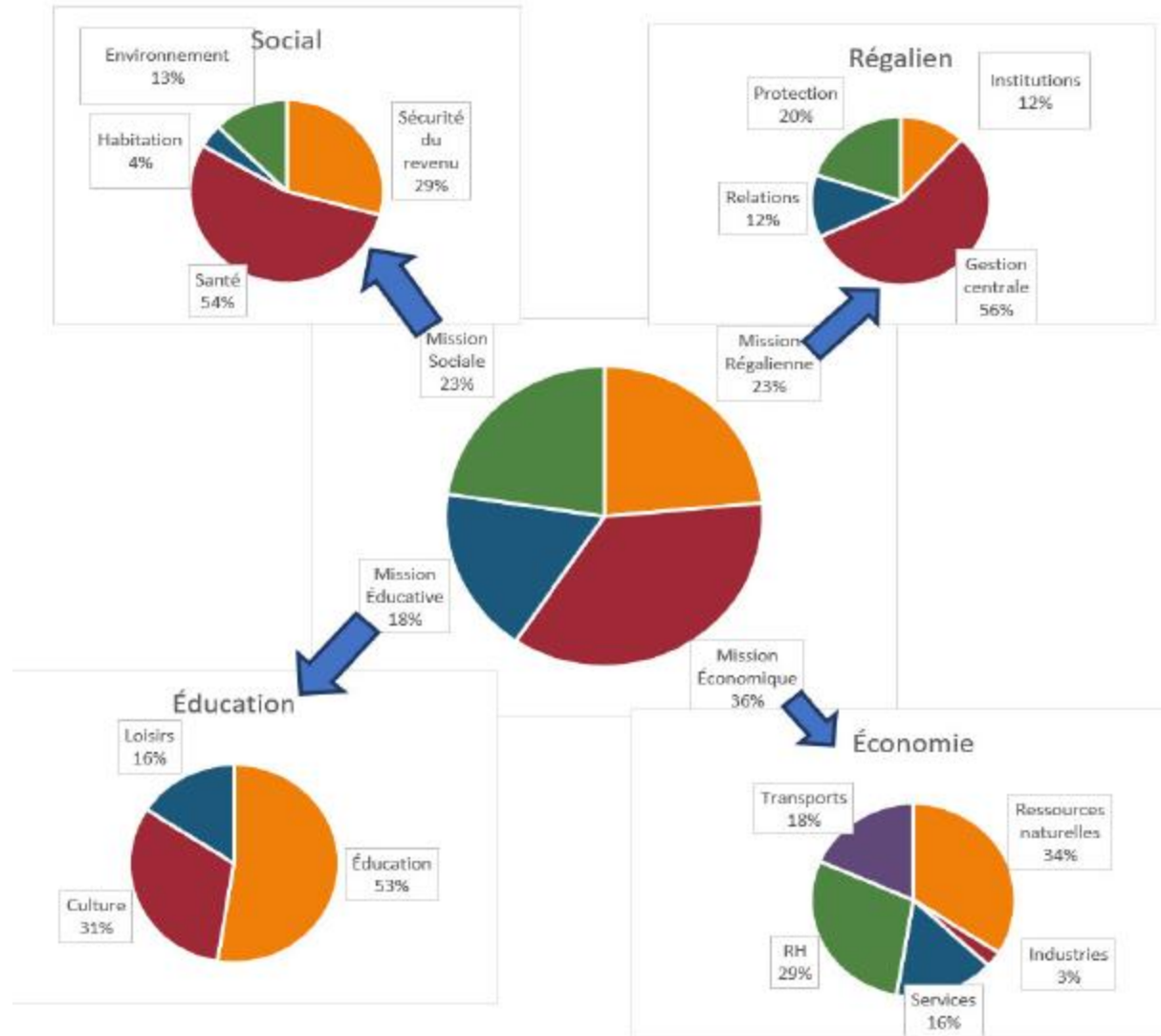


TABLEAU 2: LISTE DES ORGANISATIONS AYANT POSTULÉ AU PRIX DE L'IAPC

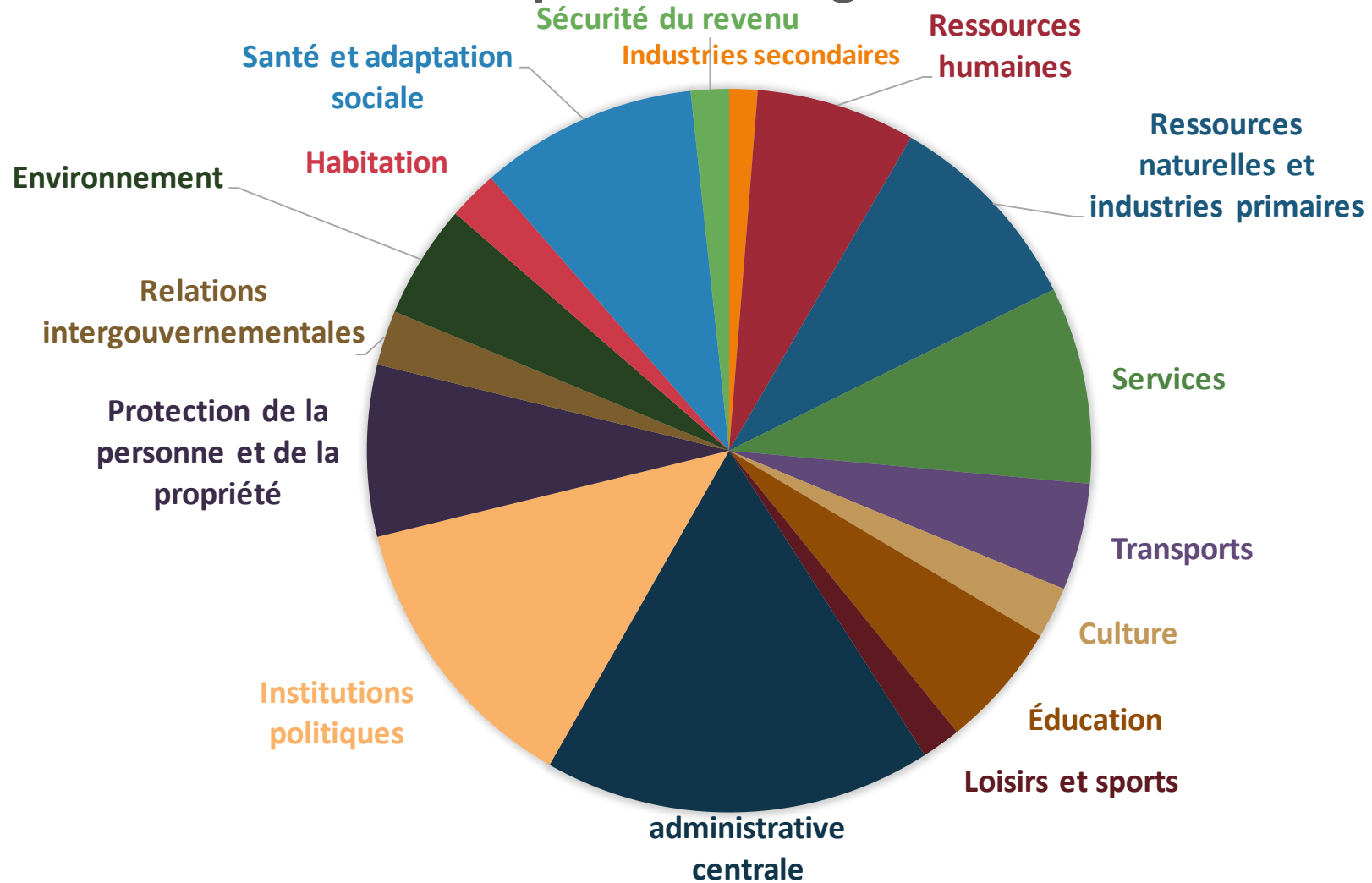
Organisation	Candidatures	Distinctions
Ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation	8	Bronze
Société de l'assurance automobile	6	
Ministère de la Justice	5	Finaliste
Ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale	4	
Ministère de la Culture, des Communications et de la Condition féminine	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



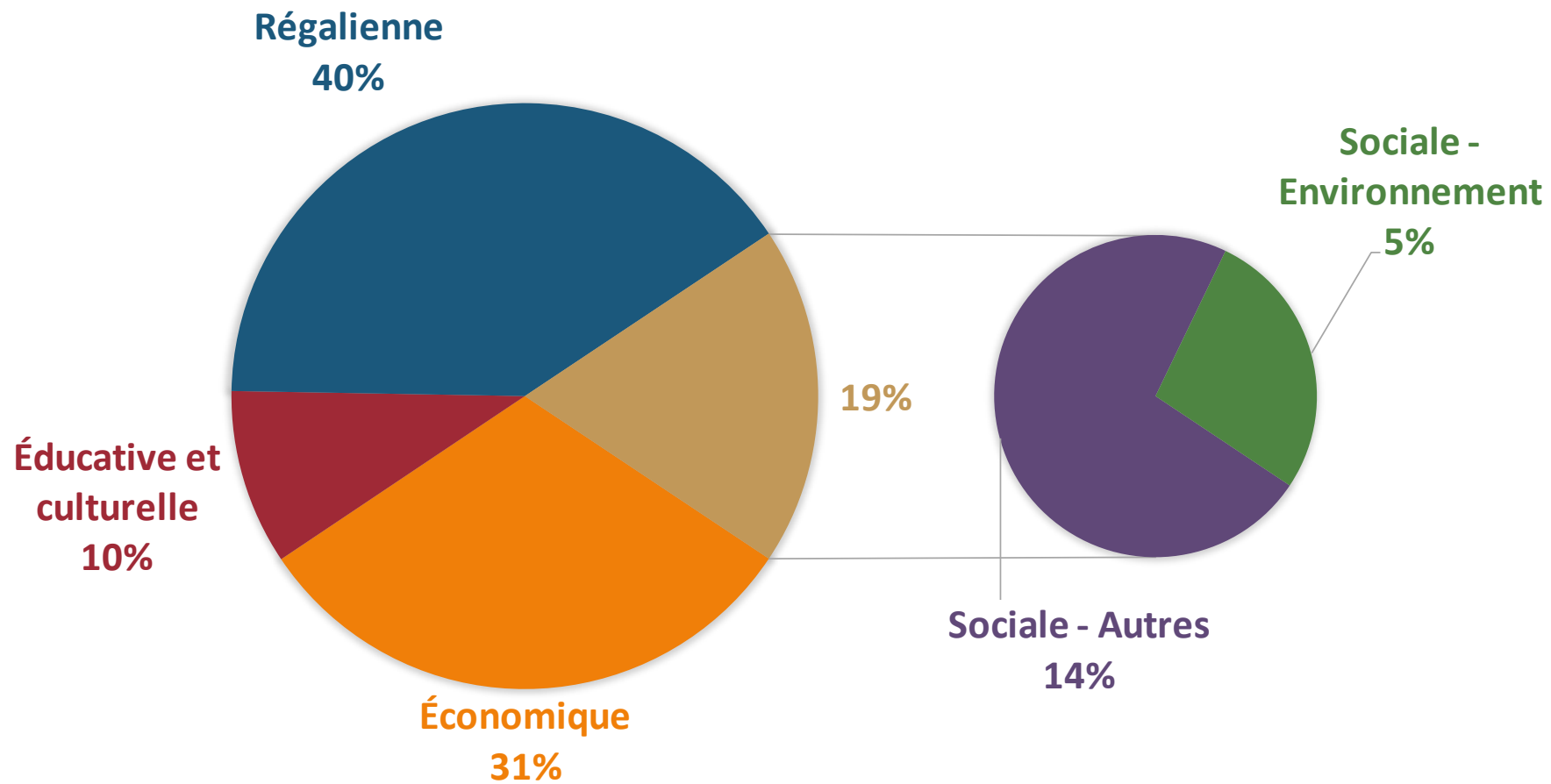
GRAPHIQUE 4: RÉPARTITION DES TYPES D'INNOVATIONS



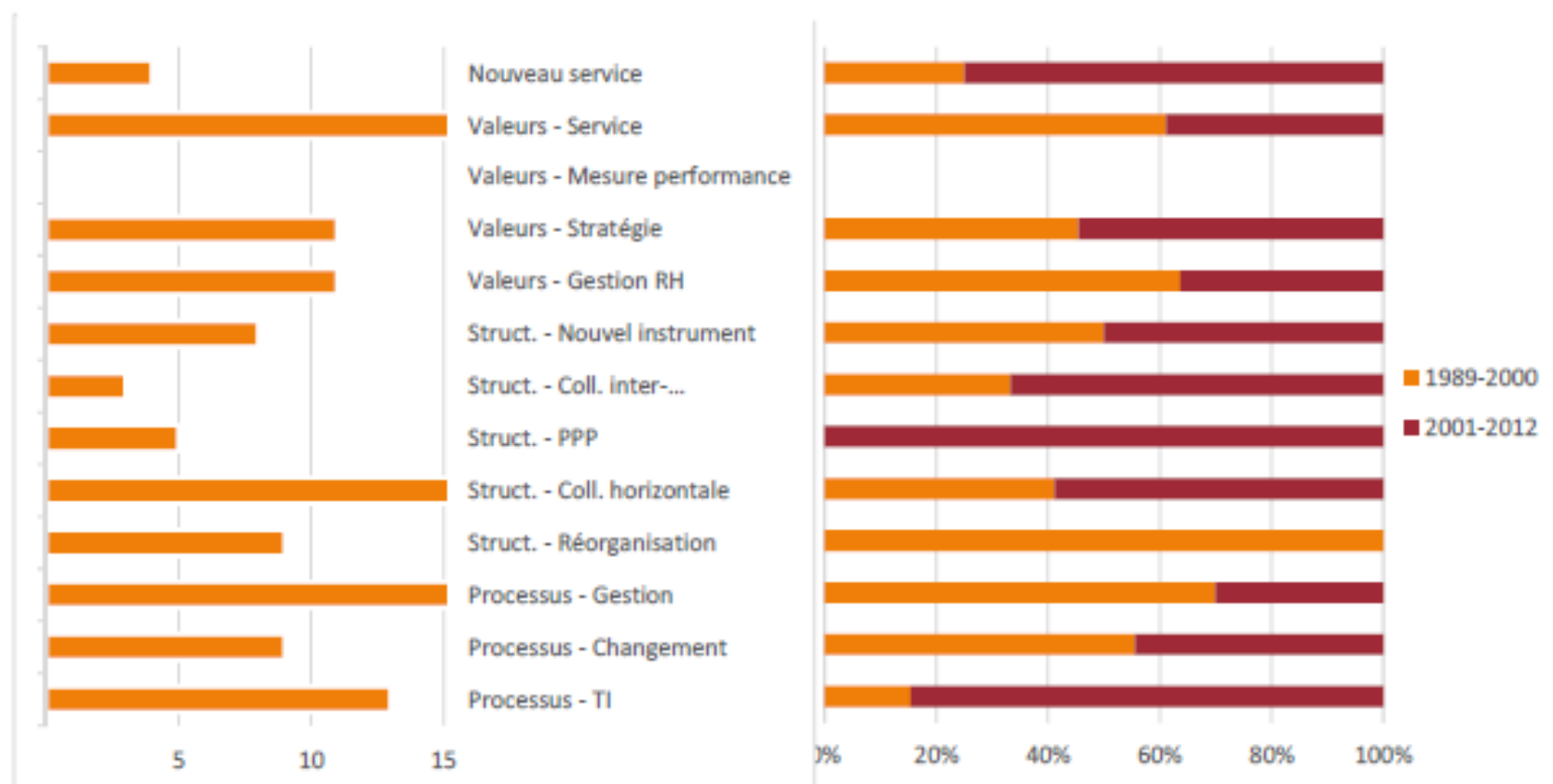
Candidatures par mission gouvernementale

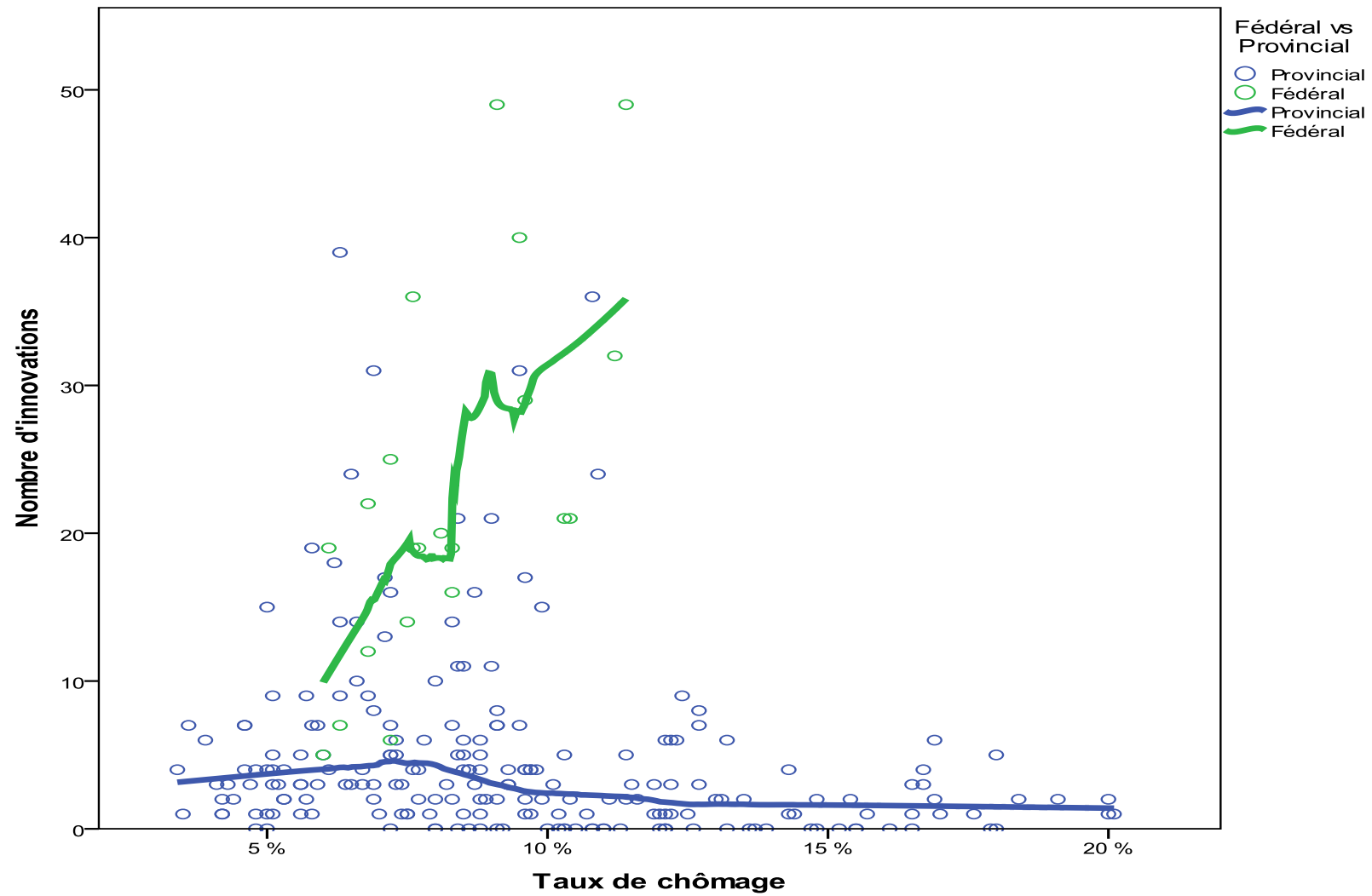


Candidatures par mission gouvernementale



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

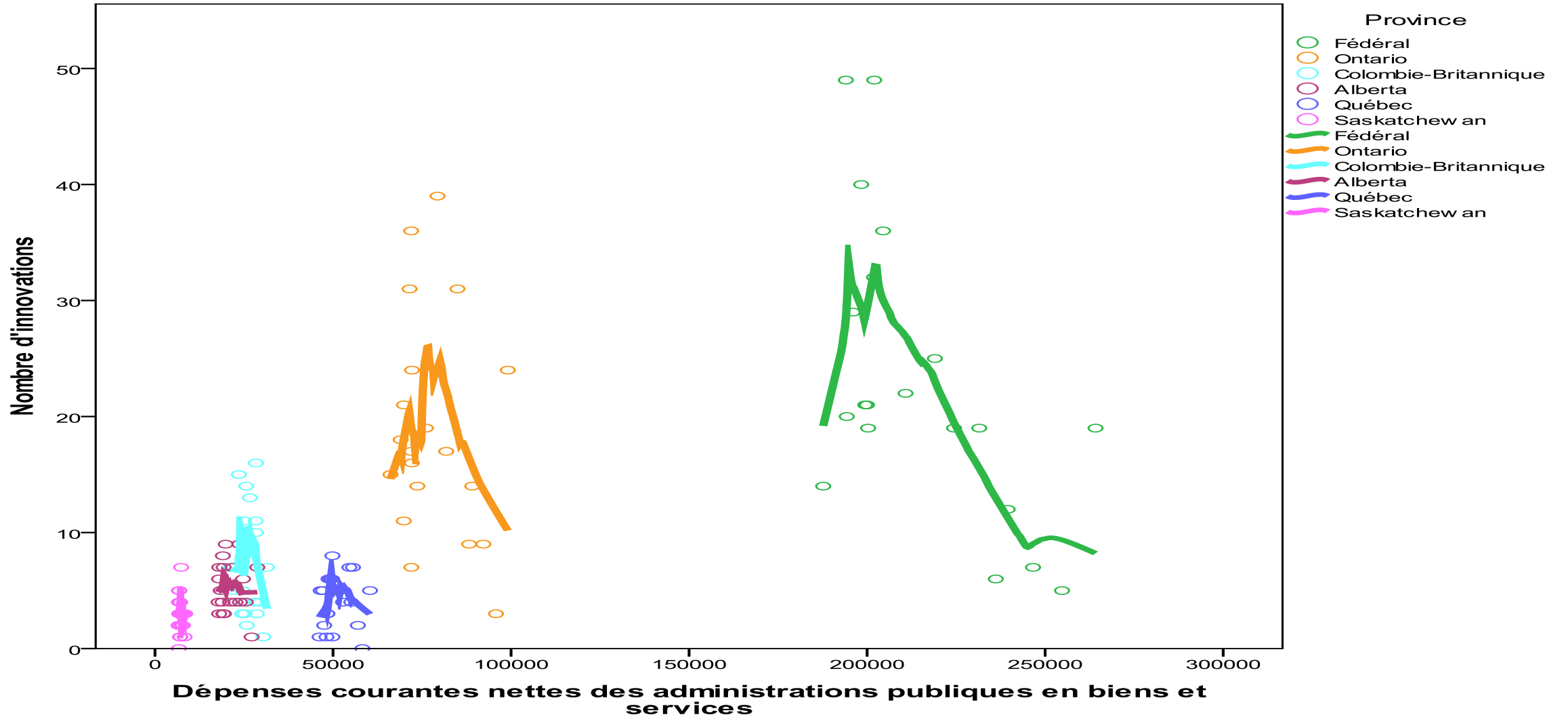




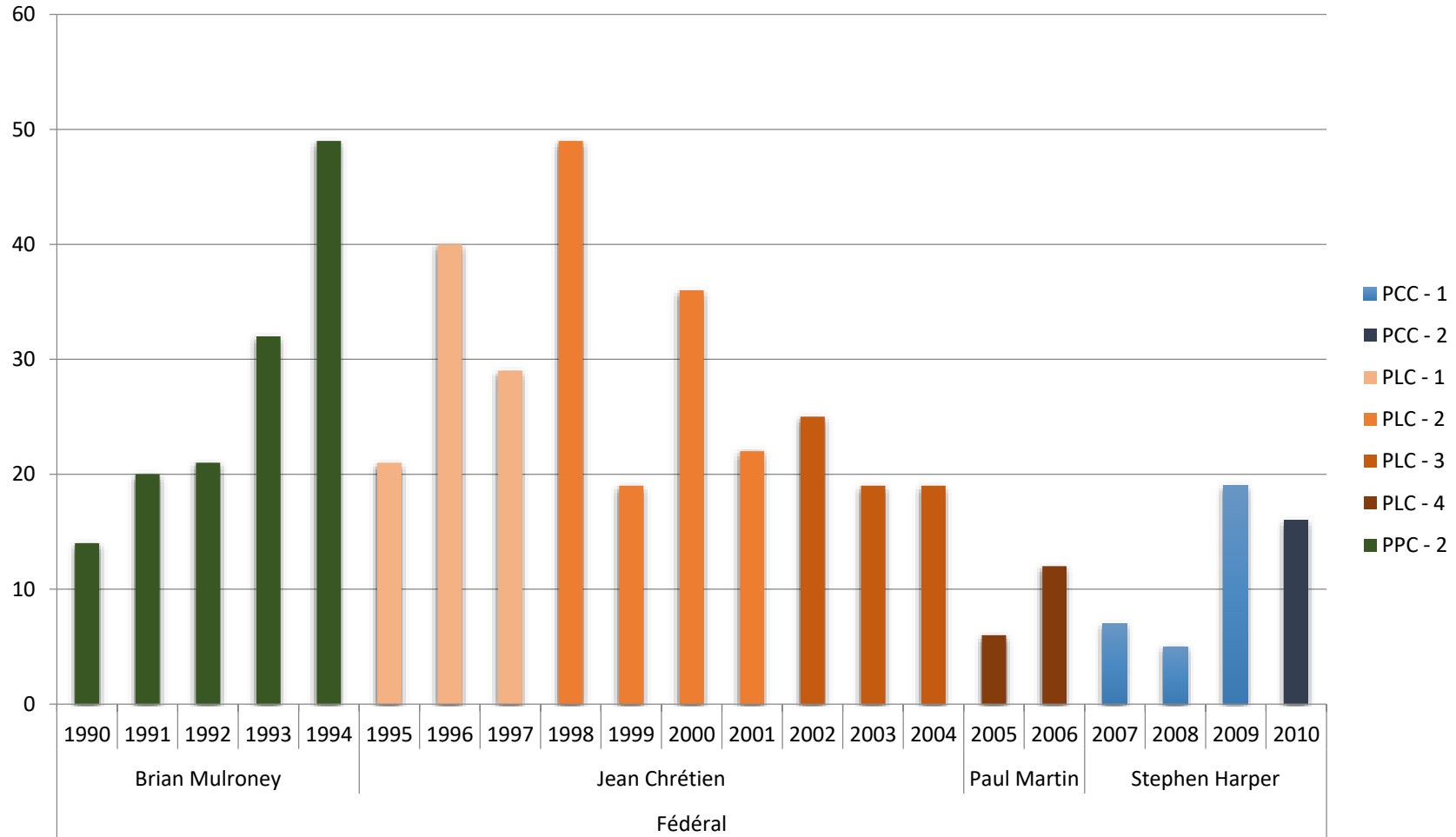
*Les courbes de tendance sont des courbes de régression locale utilisant la méthode d'Epanechnikov (1969).

Déficits et innovations

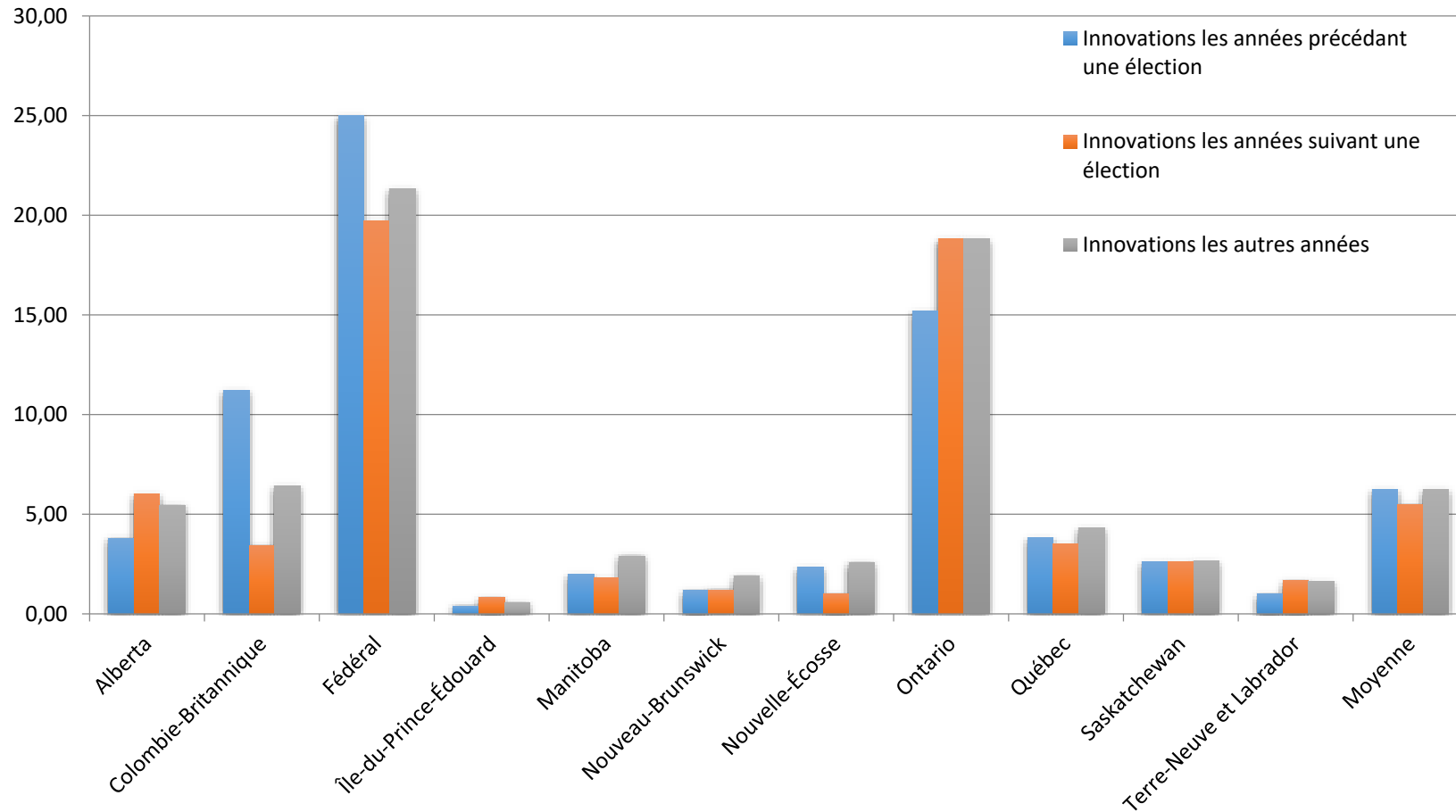
Groupe considéré: Groupe le plus innovant



Total des innovations par P-M - Fédéral



Innovations annuelles en relation avec les élections



Moyenne d'applications par parti et mandat Ontario

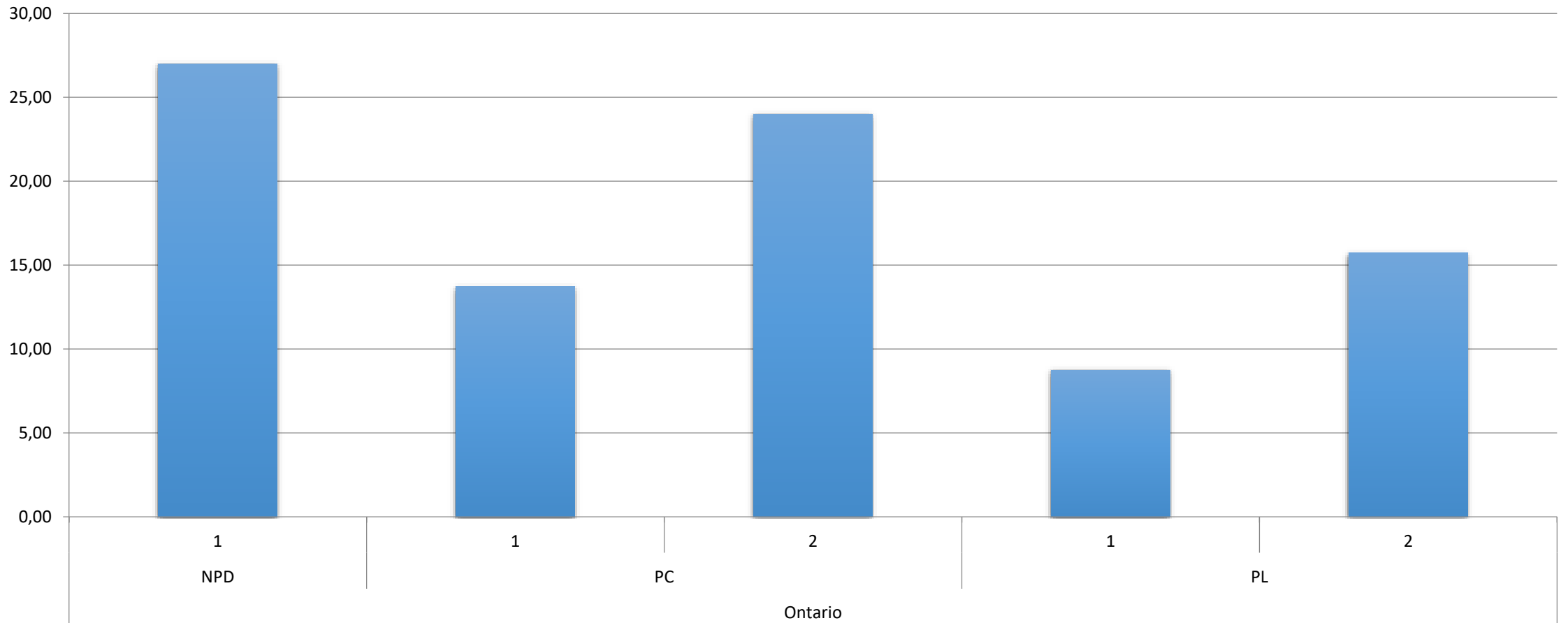
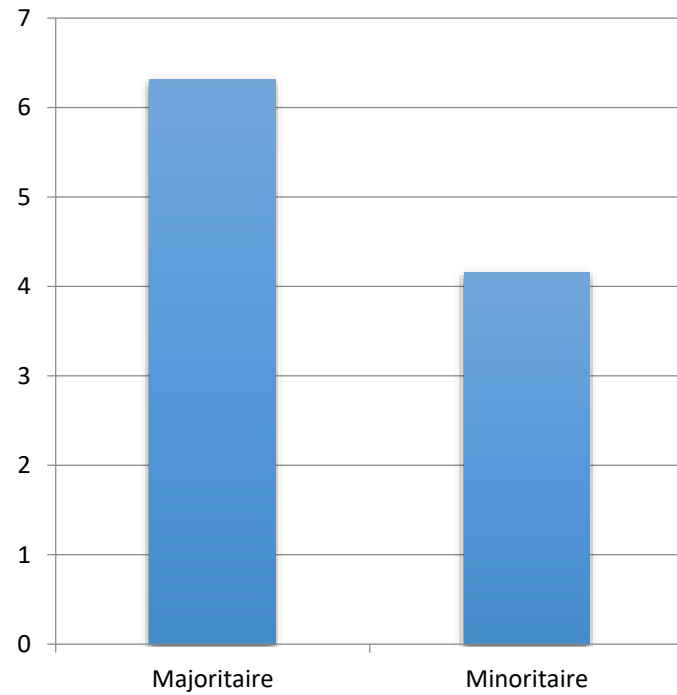
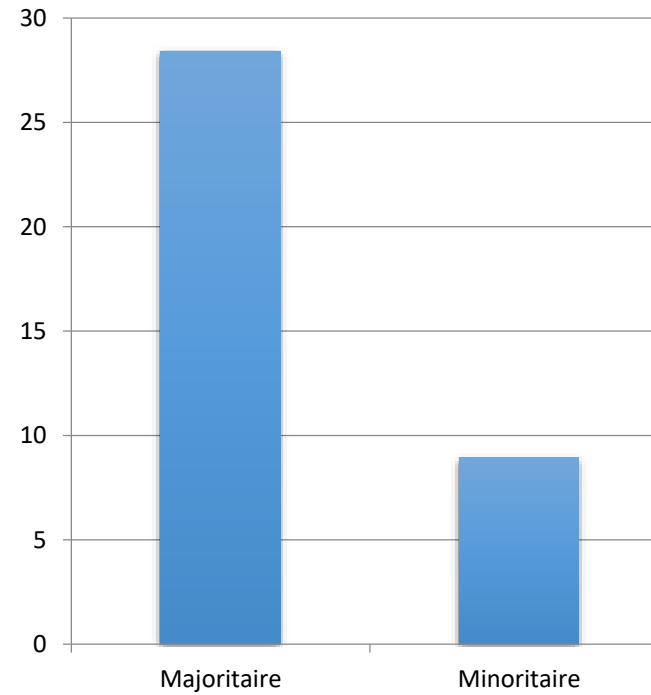


Figure 23

Innovations par année selon le type de gouvernement provincial



Innovations par année selon le type de gouvernement fédéral



Donc, que retenir pour l'instant ?

- On innove sous des contraintes budgétaires légères
- La taille a de l'importance: les organisations plus grandes gagnent plus (ont des ressources)
- On innove plus sous des gouvernements majoritaires
- Les agences innovent plus... et le central: le positionnement institutionnel a un impact
- Un résultat contre-intuitif: le centre serait-il moins sévère avec lui-même?
Ou la complexité?
- Il y a des cycles par gouvernement

- Il y a donc l'environnement et aussi des entrepreneurs internes

2. Faut-il « virer » l'État à l'envers?

- Une dette à ne pas trop négliger?
- Des institutions datant de 1840
- Une fonction publique capable et instruite
- Des enjeux différents: l'École Notre Dame des Neiges accueille des enfants provenant de 40 pays.
- Un monde plus turbulent où le changement est plus rapide
- La technologie permet de faire de nouvelles choses: le permis de chasse à l'orignal au Nouveau Brunswick
- On va manquer de monde et d'argent
- Une « clientèle » pas toujours facile à satisfaire

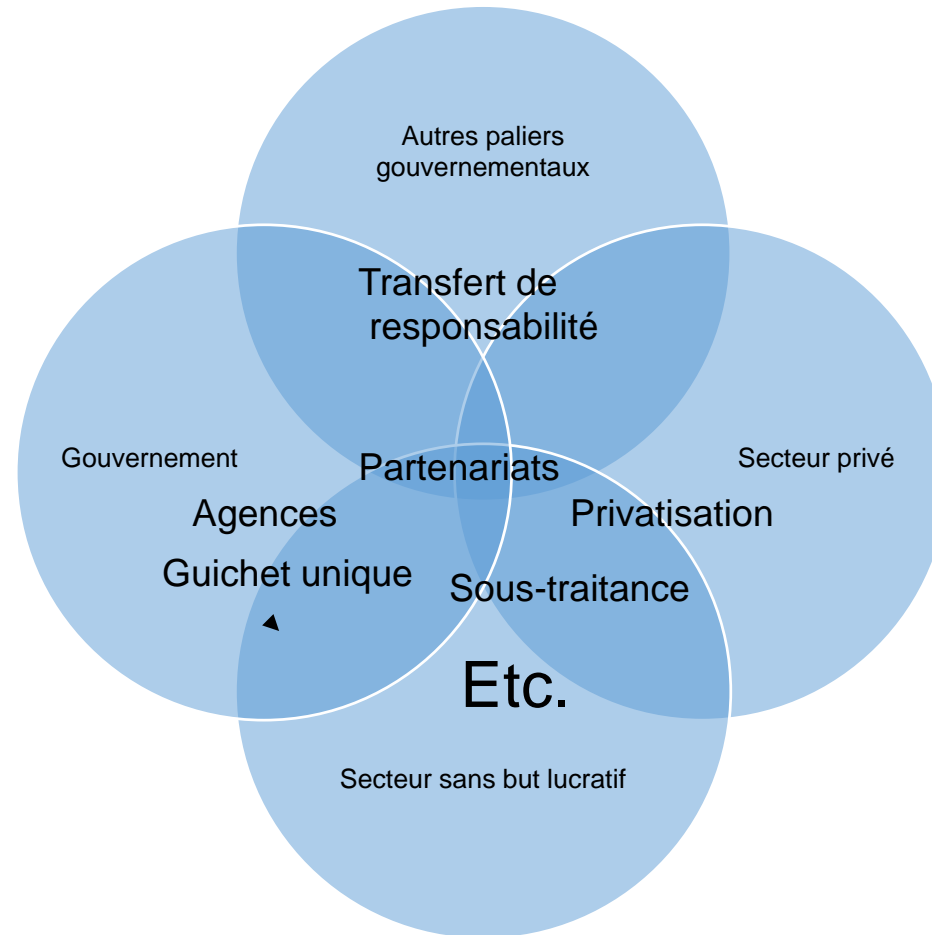
La querelle des anciens et des modernes

- Les principes de l'administration publique: mérite, non-partisannerie, règles... (Savoie)
- Dans un environnement plus turbulent, est-ce suffisant?
- Il faut innover dans un monde difficile (Borins)
- Il faut améliorer la qualité des services à la population (versus les banques) et réduire les coûts
- La supériorité du privé sur le public? Peut-on apprendre
- Osborne et Gaebler (1992): essayons encore une fois, l'État est nécessaire sinon essentiel
- Ce fut une seconde explication

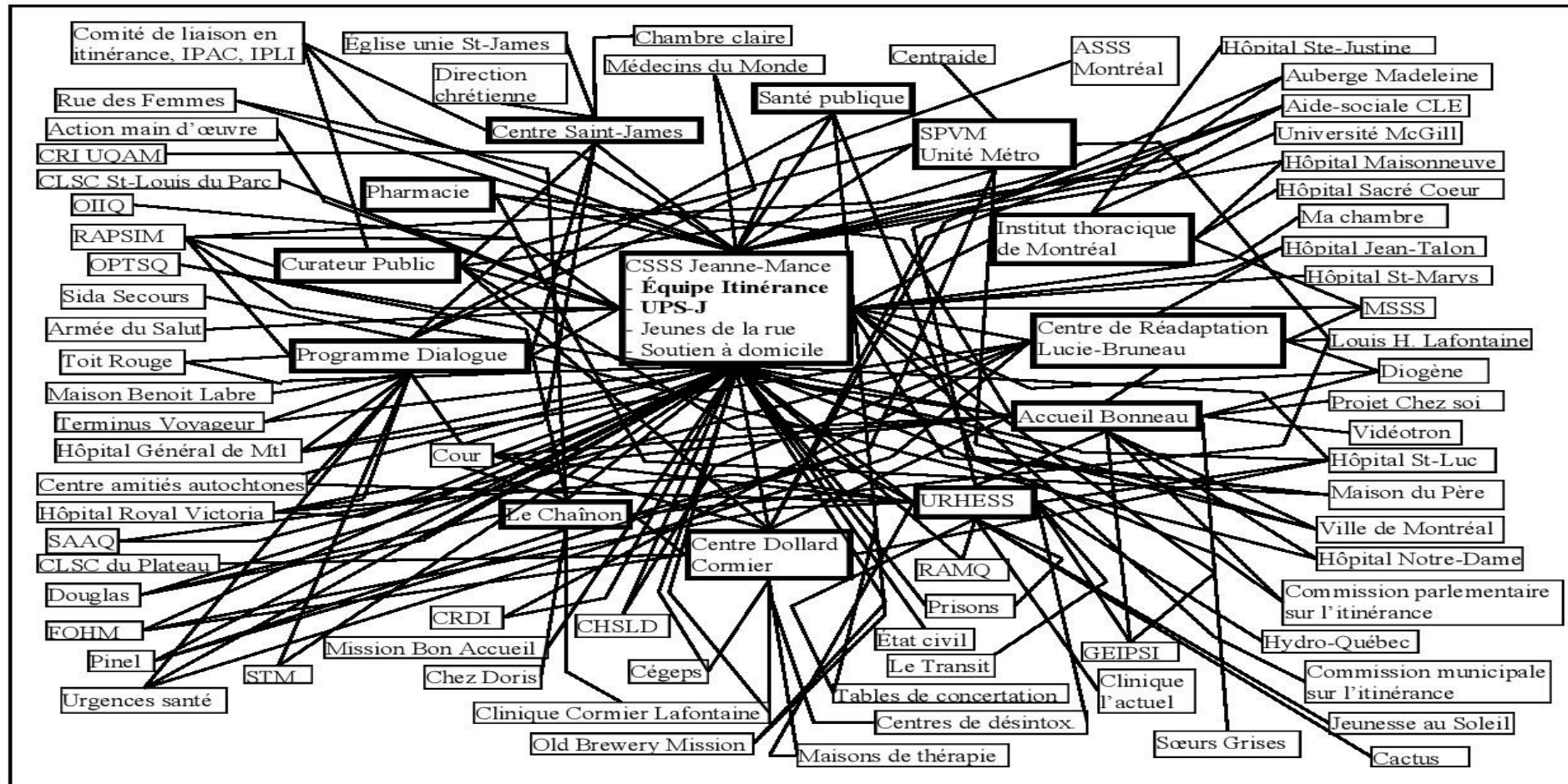
Le Nouveau Management Public: les années 1990

- Les méthodes du privé: la stratégie, la gestion par résultats, etc.
- De nouveaux instruments
- Une plus grande importance accordée à la gestion versus le « policy advice »
- Offrir des services de qualité à la population
- Rowing et steering: plus d'autonomie aux gestionnaires, de décentralisation

Les nouveaux instruments de politique



: L' "Équipe Itinérance" (Luc Farinas)



Oui mais,

- Le remède a des effets secondaires: les agences posent des problèmes de coordination
- Il vient avec un bagage idéologique lourd
- Pose-t-il des problèmes de démocratie? Les PPPs par exemple
- L'amélioration de la performance est souhaitable mais ne peut être que limitée dans un système où la « vraie » question est la gouvernance?

L'après néo

- Parler de réforme au lieu de NMP
- Gouvernance
- Réseaux
- Public Value
- La gouvernance technologique
- L'innovation comme formule magique
- Thèse, antithèse, synthèse?
Pas vraiment
- Il faut s'organiser pour mieux fonctionner (James D. Thompson, 1967)

Revenons à l'État québécois aujourd'hui

- Ce ne sont pas les solutions proposées qui manquent mais certaines devraient être questionnées
- Les PPPs et les privatisations par exemple
- Une fonction publique de qualité a été bâtie (le MRI par exemple)
- Un besoin de changer l'intérieur de cet État, pas seulement les relations avec les citoyens, existe
- L'État brouillon hérité de la Révolution tranquille et la nécessité de replacer les morceaux après des décennies de compressions
- L'évolution socioéconomique et les coûts de système nous guettent

3. Favoriser les entrepreneurs publics

- De René Lévesque pendant la Révolution tranquille à des équipes
- Suivre la règle ou voir une opportunité pour mieux faire
- Non pas risquer mais voir ce qui est possible: nouveaux services, nouveaux processus... comme le chocolat Hershey ou le musée de Roland Arpin ou les recherches d'André Marier
- Il y a des lieux plus propices, des îlots dans l'État
- Peut-on passer d'initiatives locales à un modèle plus général incluant santé et éducation?
- Innover, c'est avoir l'idée mais aussi la réaliser, la mettre en œuvre: revoir le prix de l'IAPC

Difficultés pour innover dans le secteur public

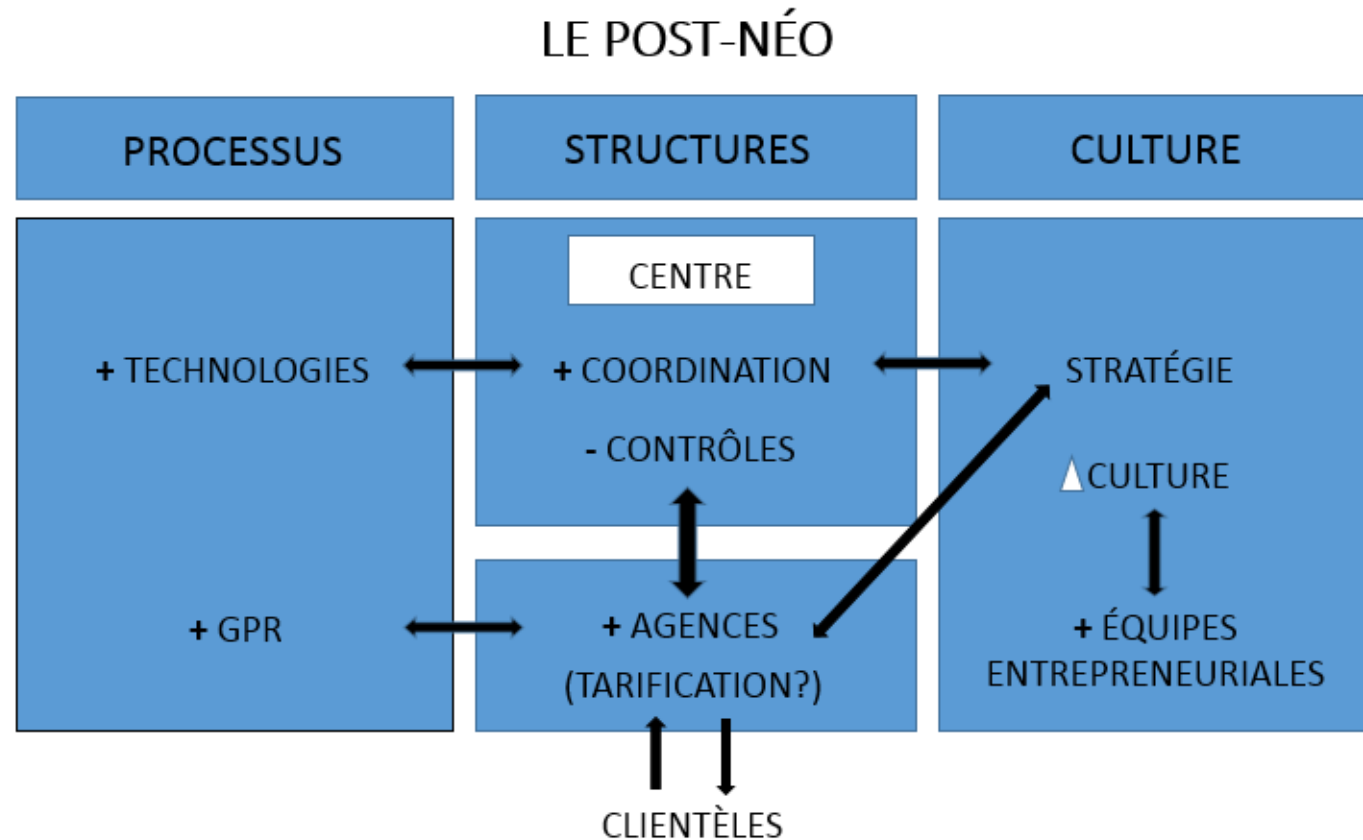
- Le respect de la règle est valorisé
- Le droit à l'erreur est faible
- Les contrôles sont nombreux

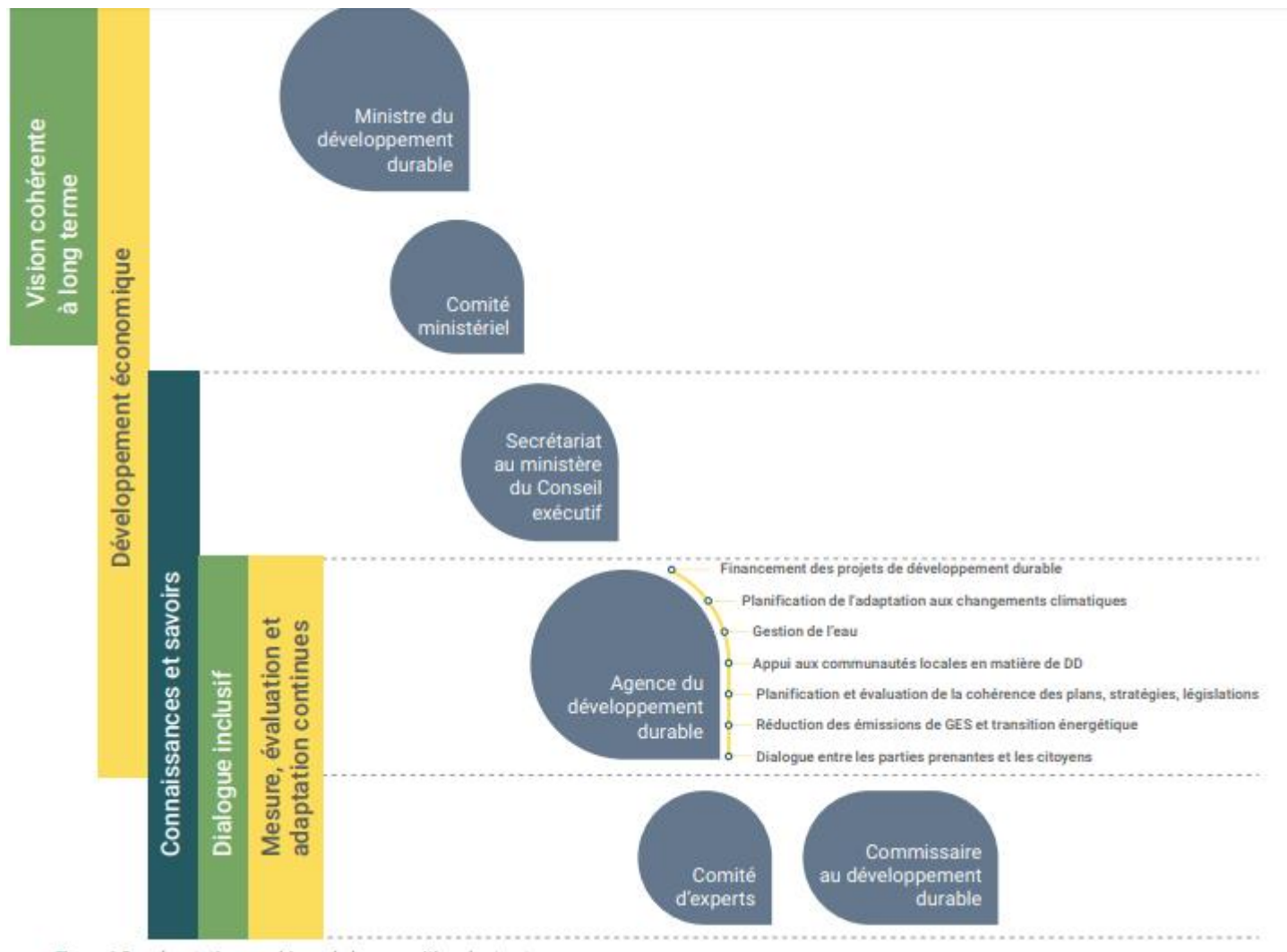
- Le système parlementaire versus le système américain
- Mais la complexité donne de l'espace pour manœuvrer, parfois pour innover
- Un ou des entrepreneurs? Et pas au sommet de l'organisation
- Une innovation, c'est une idée, un changement mis en œuvre, une discontinuité qui peut être sur tout ce qui est et fait le gouvernement.
- Il ne faut pas innover pour innover

Plus généralement, une voix dans la chorale

- Il y a les chambres de commerce
 - Les tribunaux
 - Les partis
 - Les autres gouvernements
 - L'opinion publique
 - Les mouvements sociaux
 - Les valeurs dominantes
 - L'idéologie
- L'autre mardi à Québec, c'est une mobilisation rapide et efficace qui a fait reculer le gouvernement (pas les données)
 - Et il a des fonctionnaires non élus

Donc, en 4, un mouvement d'ensemble





Pour conclure

- Il faut innover pour maintenir les services, parce que l'État est nécessaire
- Puis pour les améliorer
- Processus, culture organisationnelle, structures peuvent bouger
- Il faut enclencher des changements, mettre le bras dans le tordeur
- Et c'est possible, il y a des centaines de cas pour le prouver. Et ils devraient être publicisés

Questions? Commentaires?

« Je cherche dans le noir une voix qui réponde »
Victor Hugo