

Innovation sociale et barrières institutionnelles : cheminer des acteurs externes vers les institutions

Mikael St-Pierre^a



RÉSUMÉ. L'innovation sociale suscite un intérêt grandissant de la part des administrations municipales. Or, l'adoption de processus d'innovation sociale par une organisation municipale comporte son lot d'ajustements aux arrangements institutionnels. Cet article s'intéresse au développement et à la promotion de processus d'innovation sociale par des acteurs non gouvernementaux à l'échelle municipale. L'objectif est d'identifier les barrières institutionnelles et bureaucratiques à l'innovation sociale, et d'offrir un cadre conceptuel aux praticiens faisant face à cet enjeu afin de favoriser le franchissement de ces barrières.

ABSTRACT. *Social innovation is attracting growing interest from municipal governments. However, the adoption of social innovation processes by a municipal organization involves adjustments to the institutional arrangements. This article focuses on the development and promotion of social innovation processes by municipal non-governmental actors. The objective is to identify the institutional and bureaucratic barriers to social innovation, and to offer a conceptual framework to practitioners facing this problem to help overcome these barriers.*

Introduction

Depuis quelques années, dans le monde municipal québécois, un entrain envers l'innovation sociale (IS) est observé. En témoignent notamment la fondation récente d'organes d'innovation (p. ex., la Maison de l'innovation sociale ou divers laboratoires de l'innovation sociale), l'adoption de politiques spécifiques à l'IS et la multiplication d'événements et de publications sur la question. Pour expliquer l'intérêt soudain envers l'IS, Cels et ses collègues (2012) décrivent « le besoin sans précédent d'offrir plus de services avec des ressources financières moindres et de la recherche pour l'efficacité et l'équité » (p. 4, trad. libre).

Si l'innovation sociale est désormais considérée comme nécessaire et importante, tant chez les acteurs qui la promeuvent que par les gouvernements de proximité, elle demeure toutefois souvent symbolique pour ces derniers. En effet, même si on

promeut l'innovation sociale dans le discours politique, dans les faits, les initiateurs et promoteurs de terrain se heurtent quotidiennement à des barrières institutionnelles et bureaucratiques, ce qui retarde ou dilue indûment des projets d'IS à forte valeur ajoutée.

Cet article vise à mettre au jour ce phénomène en s'intéressant au développement et à la promotion de processus d'innovation sociale par des acteurs non gouvernementaux à l'échelle municipale. L'objectif est d'identifier les barrières institutionnelles et bureaucratiques à l'IS, et d'offrir un cadre conceptuel aux praticiens faisant face à cet enjeu afin de favoriser le franchissement de ces barrières.

1. L'innovation sociale : six caractéristiques

L'intérêt récent envers l'innovation sociale est une réponse à la crise financière mondiale de 2007-2008

^a Urbaniste membre de l'OUQ, étudiant de troisième cycle à l'École nationale d'administration publique et chargé de cours au Département d'études urbaines et touristiques, Université du Québec à Montréal

et aux nombreux enjeux complexes (environnementaux, financiers, de pauvreté) auxquels fait face la société (Horgan et Dimitrijević, 2018). Malgré cet engouement, nul ne semble s'entendre sur une définition exacte de l'innovation sociale. De façon colorée, Thompson (2019) la décrit comme étant une vision proactive et amusante de ce que pourrait être le monde. De façon plus pratique, notre article identifie et explore un certain nombre de caractéristiques de l'innovation sociale afin d'offrir un point de vue plus complet sur ce qu'elle est.

Comme une vision d'avenir

Une première caractéristique des définitions de l'innovation sociale étudiées est que le phénomène propose une transformation ou une adaptation en réponse à un ou plusieurs enjeux complexes. Horgan et Dimitrijević (2018) identifient l'IS comme un processus pouvant résoudre les défis environnementaux, sociaux et économiques contemporains auxquels peuvent faire face les communautés. Nyseth et Hamdouch (2019) la voient quant à eux comme un outil offert aux décideurs qui leur permet de solutionner des enjeux tels que l'exclusion sociale, la ségrégation urbaine, la participation publique et la protection environnementale. Pour sa part, Tremblay (2013) avance que l'innovation sociale est une condition indispensable à des pratiques territoriales adaptées aux changements sociaux contemporains, par exemple la pauvreté, les saines habitudes de vie et l'accès à l'éducation.

Une réponse à des besoins sociaux

La recherche de l'équité ou la réponse aux besoins de la population sont également identifiées comme étant une caractéristique propre à l'innovation sociale. Nyseth et Hamdouch (2019) y voient des pratiques et activités permettant de faire face à des enjeux sociaux ou de répondre aux besoins sociaux de la population d'un territoire. Ils arrivent à la même conclusion qu'une multitude de chercheurs : l'IS permet d'identifier les besoins d'une communauté (Bartels, 2017; Gros-Balthazard et Talandier, 2020; Howaldt et Schwarz, 2010; Ricciardelli et collab., 2020; Thompson, 2019). Une nuance est toutefois apportée par Cajaiba-Santana (2014) : répondre à un besoin social ne constitue pas automatiquement une innovation sociale.

La collaboration de multiples parties prenantes

Une caractéristique clé de l'IS est qu'elle comprend de multiples parties prenantes et des dynamiques de collaboration et de réseautage. Horgan et Dimitrijević (2018) parlent de l'IS comme d'un terme générique qui, dans tous les cas, implique de nombreuses actions collaboratives. De leur côté, Gros-Balthazard et Talandier (2020) observent des initiatives d'IS regroupant des acteurs locaux, privés et publics, dans une logique de réseau cherchant à solutionner les enjeux à la redynamisation d'une commune. Bartels (2017, 2020) met de l'avant le caractère collaboratif de l'IS en observant que ses acteurs finissent par faire les choses ensemble. Tremblay (2013) avance que ces innovations « ne peuvent être produites d'une manière solitaire et demandent des concertations souples et des partenariats inclusifs » (p. 62).

Une nature transdisciplinaire

Multidisciplinaire et transdisciplinaire, l'innovation sociale contribue à bâtir un réseau entre les silos interorganisations et intraorganisations. Horgan et Dimitrijević (2018) démontrent que l'IS est un moyen de collaboration entre les disciplines qui permet de développer des communautés plus résilientes. Bragaglia (2020) avance qu'une des raisons pour lesquelles il est difficile d'arrêter une définition claire de l'innovation sociale est sa nature transdisciplinaire; les définitions de l'IS avancées par les différentes disciplines s'y intéressant entrent parfois en conflit les unes avec les autres. Nilssen (2019), qui s'intéresse à la ville intelligente comme innovation sociale, avance que l'IS peut être multidisciplinaire et multifacette.

Une dimension systémique et institutionnelle

L'IS a comme caractéristique d'avoir un aspect systémique, c'est-à-dire un impact transformatif sur des systèmes ou structures déjà établis, par exemple les institutions. Bartels (2020) avance que l'IS peut générer des changements radicaux et systémiques dans les relations de pouvoir et dans la perception envers les institutions dominantes. Bevilacqua et ses collègues (2020) s'intéressent à une étude de cas, le Mayor's Office of New Urban Mechanics de Boston, qui a eu comme effet l'expérimentation de l'administration locale avec une nouvelle approche systémique de résolution de problèmes par le *design thinking*¹. Nilssen (2019) avance que l'IS est un processus volontaire et

actif de discontinuité visant l'amélioration des structures et pratiques institutionnelles.

Un phénomène disruptif

Pour certains auteurs, l'innovation sociale est disruptive et propose une perturbation du statu quo. Ainsi, selon Ardill et Lemes de Oliveira (2018), certaines définitions de l'IS font une interprétation radicale de la pratique et la voient comme un agent de changement structurel dans les relations de pouvoir. Westley et Antadze (2010) parlent de processus ou de programmes qui changent

profondément les routines, les ressources ou les processus de prise de décision. Avelino et ses collègues (2014) définissent quant à eux l'IS comme de nouvelles pratiques sociales qui imposent de nouvelles idées, règles et relations ou de nouveaux modèles. Ils font principalement référence au caractère disruptif du phénomène dans l'atteinte de la transformation. Il s'agit là d'une vision schumpeterienne, analogue à la destruction créative; l'innovation sociale radicale crée de la valeur (atteinte du bien commun) en remplaçant des pratiques, des processus ou des actions institutionnalisées perçus comme obsolètes.

Caractéristique	Sources
L'IS est visionnaire et propose une transformation en réponse aux enjeux complexes.	Gros-Balthazard et Talandier (2020) Horgan et Dimitrijević (2018) Nyseth et Hamdouch (2019) Ricciardelli et collab. (2020) Tremblay (2013)
L'IS vise l'équité et cherche à mieux répondre aux besoins des populations.	Bartels (2017) Bartels (2020) Bevilacqua et collab. (2020) Gros-Balthazard et Talandier (2020) Howaldt et Schwarz (2010) Nyseth et Hamdouch (2019) Ricciardelli et collab. (2020) Thompson (2019)
Les processus d'IS comprennent une multiplicité d'acteurs ainsi que des dynamiques de collaboration et de réseautage.	Bartels (2017) Bartels (2020) Bevilacqua et collab. (2020) Gros-Balthazard et Talandier (2020) Horgan et Dimitrijević (2018) Tremblay (2013)
L'IS comporte une facette multidisciplinaire et transdisciplinaire.	Bragaglia (2020) Horgan et Dimitrijević (2018)
L'IS a un aspect systémique et institutionnel.	Bartels (2020) Bevilacqua et collab. (2020) Nilssen (2019) Thompson (2019)
L'IS est disruptive et remplace des pratiques, des processus ou des actions institutionnelles.	Ardill et Lemes de Oliveira (2018) Avelino et collab. (2014) Westley et Antadze (2010)

Tableau 1 – Caractéristiques de l'innovation sociale recensées

2. Le phénomène des barrières institutionnelles et bureaucratiques

Intéressons-nous maintenant au phénomène des barrières institutionnelles et bureaucratiques, qui permettront d'expliquer les difficultés qu'éprouvent les acteurs externes aux institutions dans la promotion de pratiques d'IS.

D'abord, Bartels (2017) décrit le phénomène de barrières institutionnelles et bureaucratiques : il s'agit d'une série d'actions et de réactions d'un gouvernement local qui empêche l'émergence de conditions favorables à l'adoption de l'innovation. Cet auteur explique ce phénomène par la force des relations de pouvoir existantes, par les configurations institutionnelles et par la trajectoire institutionnelle historique. Ces trois éléments contribuent à freiner l'adoption d'innovations par les institutions. Bartels remarque un paradoxe : les innovateurs doivent passer énormément de temps sur la transformation des systèmes de gouvernance, alors que leurs compétences sont relatives aux solutions répondant aux besoins collectifs. La résistance et l'élévation de barrières contribuent à l'autoreproduction des institutions municipales. Cela correspond au phénomène des « silos », soit du travail en vase clos critiqué pour son inefficacité.

Cels et ses collègues (2012) avancent quant à eux que l'innovation sociale et les changements subséquents peuvent agir comme une menace, voire une humiliation (en admettant de devoir changer ses pratiques sur la base de recommandations de l'externe) sur l'administration, sur ses membres et sur ses pratiques. Ces auteurs font référence à des classiques, dont Lipsky et Borins (1980, 1998), qui eux avancent que le manque d'incitatifs à améliorer les performances organisationnelles contribue à l'élévation de telles barrières. Un exemple patent : pourquoi améliorer ses performances et en faire plus avec moins si, l'année suivante, on est récompensé par la réduction de son budget de fonctionnement?

Par ailleurs, la culture bureaucratique induit un comportement d'habitudes et de routines dans la foulée de l'« idéal bureaucratique » weberien. Finalement, selon Moussa et ses collègues (2018), les barrières institutionnelles et bureaucratiques se matérialisent de plusieurs façons :

- Enjeux de vision à court terme (budget, planification)
- Charge de travail trop élevée
- Lacunes de formation
- Leadership ineffectif
- Structures organisationnelles inadéquates ou vieillissantes
- Fardeaux administratifs
- Lacune dans la résolution de problèmes et les communications
- Peu d'incitations à l'innovation
- Cadre réglementaire ou politiques contraignantes
- Manque de ressources
- Lacune dans la gestion de conflits
- Différences culturelles
- Impressions de biais, d'agressivité et de manque de confiance
- Résistance au changement
- Structure hiérarchique rigide
- Renforcement d'une culture d'infériorité
- Lacune dans les compétences de gestion de risques et du changement.

Quelques explications théoriques

Le phénomène des barrières institutionnelles et bureaucratiques s'opérationnalise de multiples façons et a des impacts différents, d'une situation à l'autre. Certains chercheurs ont tenté de théoriser l'élévation de barrières dans des contextes d'émergence d'innovation. Trois théories seront étudiées dans cette section : 1) la dilution de l'innovation de Van de Ven et ses collègues (1999), 2) la dépendance au sentier de Sewell (1996), de Levi (1997) et de Newman et ses collègues (2001) et 3) l'adsorption de Beauchamp et Lemay (2021). Chacune de ces théories permettra de mieux comprendre la résultante négative des barrières institutionnelles et bureaucratiques sur l'adoption de l'innovation par les gouvernements de proximité.

La dilution de l'innovation

Le travail de Van de Ven et ses collègues (1999) sur le cheminement de l'innovation dans les institutions est un arrêt particulièrement intéressant pour expliquer le phénomène des barrières institutionnelles et bureaucratiques. Ces auteurs décrivent la dynamique de pouvoir entre les acteurs externes et internes lors d'un processus d'adoption d'une innovation par une organisation : au fil de l'avancement

du processus, la relation de pouvoir et d'influence entre les acteurs externes qui ont poussé l'innovation et les acteurs au sein de l'organisation recevant la proposition d'innovation va s'inverser. L'organisation *adoptante* (l'institution), qui exerce un pouvoir faible au début du processus d'adoption, va augmenter son influence au profit des instigateurs de l'innovation (voir figure 1). C'est lors de cette permutation que Van de Ven et ses collègues observent les barrières s'élever.

Lors de la phase de développement, lors de laquelle l'organisation adoptante se familiarise avec l'innovation et se l'approprie, plusieurs imprévus surviennent. Ces imprévus résultent, entre autres, des transformations dans les environnements internes et externes dans lesquels l'organisation adoptante gravite. Les ajustements réalisés par l'organisation adoptante à ces imprévus sont dépendants des décisions passées de l'organisation, ce qui influence la nature de l'innovation proposée : les critères d'évaluation de l'innovation vont se transformer de façon à normaliser l'innovation et à

assurer, entre autres, le contrôle des coûts et des ressources par l'organisation. Le personnel interne impliqué dans le processus d'adoption de l'innovation va également se buter aux prérogatives de la direction et des élus; expérimentera de la frustration; et se verra potentiellement réattribuer à d'autres tâches en cours de chemin.

S'en résulte une réduction de la portée et de l'impact de l'innovation proposée : c'est ainsi que Van de Ven et ses collègues introduisent la théorie de la *dilution* de l'innovation. L'opérationnalisation des actions de contrôle par l'institution (révision des paramètres d'évaluation interne, contrôle du budget et des ressources par la direction et les élus, rotation du personnel assigné au développement de l'innovation) contribue en partie au franchissement de barrières institutionnelles et bureaucratiques. Cette théorie permet de comprendre pourquoi, une fois l'innovation adoptée par l'institution, celle-ci n'est pas aussi forte ou ambitieuse qu'elle était initialement imaginée par ses instigateurs.

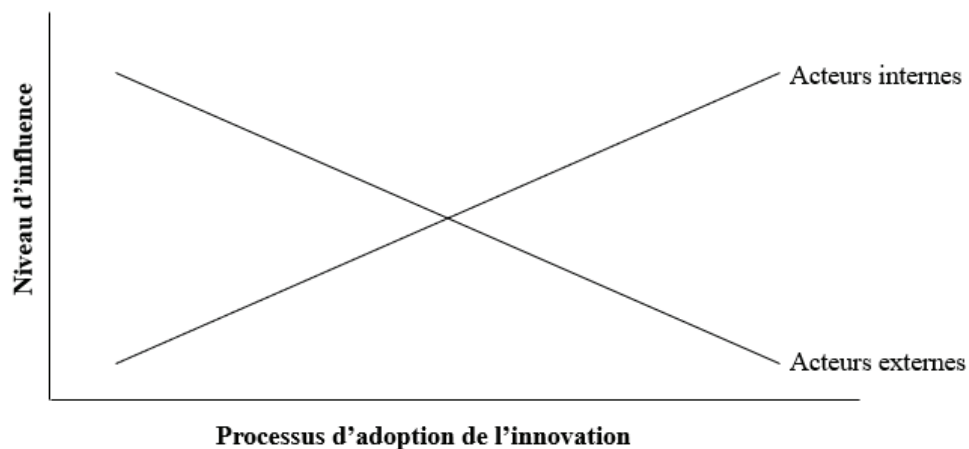


Figure 1 – Niveau d'influence des acteurs dans le processus d'adoption d'une innovation
Source : Van de Ven et collab. (1999, p. 43)

La dépendance au sentier

La dépendance au sentier (path dependency) est définie par Sewell (1996) comme un phénomène où les décisions antérieures et la culture de l'institution teintent et influencent les décisions futures et, donc, les résultats. Levi (1997) avance quant à elle que les coûts de retour en arrière sont élevés pour une organisation s'étant aventurée sur un sentier. Ce sont les arrangements institutionnels² qui obstruent la voie vers un nouveau sentier, vers une nouvelle direction. C'est donc dire que l'histoire d'une organisation est une donnée à étudier dans un contexte de promotion de l'IS. Un gouvernement de proximité n'ayant pas une pratique ouverte à l'innovation ou à la collaboration sera difficile à percer pour une première tentative.

Pour expliquer ce phénomène, on doit regarder en direction de la culture organisationnelle, de la structure de l'organisation, du profil (qualifications, compétences, professions) de ses membres ainsi que de ses dirigeants et décideurs (Newman et collab., 2001). Or, il est possible de renverser la tendance, dans certains cas. Un changement de leadership – qu'il soit politique ou administratif – peut contribuer à la rupture avec le sentier précédent (Newman et collab., 2001).

Du point de vue de l'agent œuvrant au sein d'une organisation, le sentier n'est pas concrètement perçu. Il influence la vision et les références d'un agent tout au long de son mandat au sein d'une organisation. Pour illustrer ce propos, intéressons-nous au syndrome du changement de référence (shifting baseline syndrome), tel qu'il a été développé par l'océanographe Daniel Pauly. Le syndrome du changement de référence est un changement progressif des normes acceptées pour l'état de l'environnement en raison d'un manque d'informations passées ou d'un manque d'expérience de l'état passé de l'environnement (Pauly, 1995). Pauly décrit le syndrome en expliquant que chaque génération de scientifiques s'intéressant à la vie aquatique dans des zones de pêcheries adopte le niveau et la composition des espèces qui existent sur un site au début de leur carrière et les utilisent comme référence (baseline) pour toute leur vie. Or, au fil des générations de scientifiques, cette référence vit un changement graduel (shifting) puisque la faune aquatique évolue. Autrement dit, Pauly identifie

une tendance qu'ont les professionnels et professionnelles à considérer comme normale la situation qui existe au début d'une carrière.

Cette théorie issue de l'océanographie et de l'étude de la faune marine peut expliquer, de façon analogue à la dépendance au sentier, les résistances qu'ont les agents d'une institution aux changements systémiques tels que ceux proposés par des processus l'IS. La situation de l'environnement, issue du sentier sur lequel s'est aventurée historiquement l'organisation, devient un point de référence pour l'agent, qui l'utilise dans l'évaluation des choix en lien avec les politiques publiques. Si celles-ci s'éloignent un peu trop du point de référence, l'agent peut être incité à ramener instinctivement les mesures vers le point de référence.

Dans leur ouvrage *Streetfight* s'intéressant à la transformation de la ville vers des modèles innovants de mobilité, d'aménagement et de démocratie, Sadik-Khan et Solomonow (2016) expliquent d'où provient la résistance à changer le visage de nos quartiers vers des milieux à échelle humaine : « Tant que les urbanistes élargiront et construiront de nouvelles routes; tant que peu d'options de mobilité seront offertes aux citoyens, tant que les politiques publiques favoriseront les gens à s'installer en banlieue, nous ferons la promotion de l'étalement urbain » (p. 47, trad. libre).

Le phénomène d'adsorption

La troisième théorie, celle de l'adsorption, s'intéresse au caractère d'autodéfense que peut déployer une administration en réponse à une innovation qui se veut disruptive. Pour bien la comprendre, il faut d'abord s'intéresser au phénomène d'absorption, soit l'habileté de reconnaître la valeur de nouvelles informations, de les assimiler et de les appliquer aux fins de l'organisation (Cohen et Levinthal, 1990). Ce phénomène est probablement souhaité par tout promoteur d'une IS se situant à l'extérieur d'un gouvernement de proximité.

Dans la réalité, le phénomène inverse est souvent vécu : celui de l'adsorption. Inspiré de la chimie, ce phénomène illustre un contexte où de nouvelles connaissances ne parviennent pas à percer l'enveloppe externe d'une organisation (qui se défend automatiquement de l'intérieur, pas nécessairement consciemment) et qui ne sont donc pas absorbées

par celle-ci (Beauchamp et Lemay, 2021). Ce phénomène peut être expliqué par la culture, par les normes et valeurs organisationnelles, par les difficultés de transfert de connaissances au sein de l'organisation, par un manque de ressources ou par des enjeux de vision à court terme.

Cette théorie peut donc expliquer l'absence de réponse ou de retour envers une initiative d'IS promue par des acteurs externes. Ce phénomène d'autodéfense de l'organisation se met en place lorsqu'une inadéquation existe entre l'initiative externe et l'alignement stratégique ou organisationnel de l'institution. Il s'agit d'une fin de non-recevoir de la part de l'organisation, qui n'y voit pas de plus-value ou encore qui réagit quant au potentiel « destructeur » de l'initiative face à sa propre culture.

En somme, ces trois théories peuvent permettre aux praticiens et agents de promotion d'IS agissant à l'extérieur des institutions de mieux comprendre certains phénomènes observés par des acteurs externes aux institutions s'intéressant à l'innovation. La dilution de l'innovation nous explique pourquoi il existe un écart (en matière d'impact, d'ampleur, d'échelle, d'ambition) entre l'innovation initialement promue et celle adoptée par l'institution. La dépendance au sentier nous explique pourquoi l'histoire d'une organisation influence sa prise de décision actuelle et future. L'adsorption nous explique pourquoi une organisation se défend face à une attaque externe nécessitant une remise en question des pratiques, de la culture ou des normes internes.

3. Quelques déterminants de l'IS

Il est temps de s'intéresser aux facteurs qui contribuent, positivement ou négativement, à l'adoption de l'innovation dans une organisation. En s'intéressant à ces déterminants, un acteur peut réaliser un diagnostic d'une organisation et potentiellement réagir afin de favoriser l'adoption d'une innovation. Cette section propose quelques pistes stratégiques aux acteurs externes à un gouvernement de proximité souhaitant faire la promotion d'une mesure d'IS et faisant face à des barrières institutionnelles et bureaucratiques.

Trois types de déterminants sont proposés afin de mieux comprendre les différentes facettes du casse-tête de l'adoption de l'innovation dans des gouvernements de proximité : les déterminants liés 1) aux

ressources et aux individus, 2) à l'infrastructure organisationnelle et 3) à l'environnement externe. En cas d'élévation de barrières, il peut être intéressant d'étudier les caractéristiques du gouvernement de proximité relativement aux déterminants liés afin d'agir stratégiquement pour franchir les barrières.

3.1 Les déterminants liés aux ressources

La disponibilité des ressources et des individus

La question de la disponibilité des ressources, tant financières qu'humaines, est primordiale dans la capacité d'innovation d'une organisation. Plusieurs auteurs s'y attardent dans la littérature. D'abord, Barnett et ses collègues (2011) mentionnent l'importance de l'affectation de ressources humaines et financières suffisantes tant à l'adoption qu'à l'implantation et à la diffusion des ressources. Plus encore, ils avancent qu'un manque de ressources – ou une telle perception – peut bloquer l'innovation et mener à une stagnation organisationnelle. Son de cloche similaire du côté de Rosner (1968), de Berry (1994), de Van de Ven et ses collègues (1999) et de Fernandez et Wise (2010).

L'existence de données probantes

Mise de l'avant dans l'étude de Barnett et ses collègues (2011), l'existence de données probantes préalablement à l'adoption d'une innovation peut contribuer à favoriser sa réussite. Les données probantes servent principalement à développer un argumentaire en faveur de l'innovation, particulièrement dans une situation où de la résistance existe. Cette idée est également reprise par Walker (1969) sur le sujet de la prise de décision en contexte d'innovation, alors que les organisations faisant preuve de mimétisme par rapport aux expériences documentées et fructueuses facilitent leurs opérations.

L'implication de gestionnaires champions

L'influence des gestionnaires est très importante dans le processus d'innovation. Selon Barnett et ses collègues (2011), les gestionnaires sont des facilitateurs parmi les champions les plus importants puisqu'ils contrôlent l'affectation des ressources. Considine et Lewis (2007) parlent de leur rôle à titre de leaders entrepreneuriaux. Walker (2006) réfère à l'influence verticale, soit la prérogative des gestionnaires à *commander* l'adoption d'une innovation.

Bland et ses collègues (2010) rappellent leur rôle de coordonnateurs dans une perspective réseau, où la hiérarchie est moins importante.

Les caractéristiques des gestionnaires

Certaines caractéristiques des gestionnaires en place peuvent influencer l'adoption de l'innovation. Damanpour et Schneider (2009) avancent qu'un gestionnaire plus jeune ou nouvellement arrivé en poste a plus de chances d'amorcer l'innovation en organisation. Sans rabattre cet argument, Walker (2006) avance également que des gestionnaires d'expérience connaissant bien les rouages d'une organisation peuvent être un facteur facilitant les nouvelles approches et l'innovation. D'autres facteurs pouvant influencer sont le confort quant au risque (Brown et Osborne, 2013) ou encore la volonté de garder de bonnes relations avec ses supérieurs (Touati et Denis, 2013).

3.2 Les déterminants liés à l'infrastructure organisationnelle

L'influence des élus

Les élus locaux ont également leur rôle à jouer dans la capacité à l'innovation. L'étude de Considine et Lewis (2007) identifie que les élus sont les acteurs au sein d'une organisation publique pouvant avoir le plus d'influence quant à l'adoption d'une innovation. Il va sans dire que leur influence, tout au long du processus, est à considérer. D'abord, car leurs intérêts sont proches de ceux des électeurs et que, contrairement aux employés permanents, ils devront rendre compte à ces électeurs tôt ou tard. Walker (2006) avance donc que, pour cette raison, l'influence des élus est un déterminant critique.

Le réseautage des acteurs à l'interne

La capacité à travailler en réseau semble le déterminant numéro un favorisant l'innovation au sein d'une administration publique. Comme le rappellent Newman et ses collègues (2001), cette capacité doit s'étendre tant à l'interne que vers l'externe. Selon Rodgers (2010), cette perspective de réseau à l'interne se déploie autant de façon formelle qu'informelle. Il faut donc porter attention à ce qui se passe dans la salle de conférence, mais aussi dans la cafétéria de l'organisation. Selon Considine et Lewis (2007), en matière d'influence, ce réseau peut même devenir plus fort que la hiérarchie organisationnelle. Chez Knoke

(1990), les réseaux à l'intérieur des organisations peuvent contribuer à influencer le pouvoir et les politiques. Il faut considérer et étudier les modèles de communication au sein des réseaux internes pour bien comprendre la diffusion des innovations au sein d'une organisation.

La propension à l'apprentissage organisationnel

Une organisation dont les membres ont une éducation supérieure est une organisation qui innove, selon Damanpour et Schneider (2009). Plus encore, une organisation qui facilite l'apprentissage des professionnels et professionnelles favorise l'émergence d'innovations, selon l'analyse de Walker (2014). En effet, ces professionnels, qui appartiennent à des organisations *apprenantes*, contribuent à proposer des innovations inspirées des apprentissages. Cet argument est également avancé par Berry et Berry (1999). Bland et ses collègues (2010) avancent quant à eux que l'accès à de l'information spécialisée peut contribuer, mais aussi freiner l'innovation, si un langage commun n'est pas partagé entre les parties prenantes impliquées dans l'échange. Autrement dit, si une idée semble trop compliquée parce qu'elle est communiquée dans un langage technique, cette idée a moins de chances que les parties prenantes se l'approprient.

La taille de l'organisation

Walker (2006, 2014) avance que les organisations de plus grande taille, donc qui possèdent habituellement une grande variété de professionnels et de compétences, offrent plus d'opportunités d'échange d'idées et ont ainsi plus de chances d'amorcer l'innovation.

La culture et l'agilité organisationnelles

Au sens large, la culture organisationnelle a un impact sur l'adoption de l'innovation. D'abord, Barnett et ses collègues (2011) mentionnent qu'une organisation ayant une culture plus ouverte est plus encline à essayer de nouvelles idées. Plus encore, ces auteurs avancent que des changements importants dans une organisation précèdent souvent l'implantation d'une innovation. Zaltman et ses collègues (1973) avancent qu'une organisation agile, capable d'adapter sa structure aux cycles de l'innovation³, est plus encline à adopter celle-ci. Alors que la période d'adoption requiert une structure plus ouverte et un plus grand nombre d'acteurs, cette structure doit se refermer et

la prise de décision doit se formaliser en avançant vers la période d'implantation. Finalement, Demircioglu et Audretsch (2017) démontrent, dans leur analyse, qu'une organisation qui encourage l'expérimentation a plus de chances d'adopter des innovations à long terme.

3.3 Les déterminants liés à l'environnement externe

Les environnements politiques externes

L'environnement politique externe est également un déterminant majeur à la capacité d'innovation. D'abord, l'alignement entre les politiques nationales et locales contribue fortement à la réussite d'innovation dans un milieu, comme l'avancent Newman et ses collègues (2001). Cet argument est également repris par Walker (2006), selon qui la propension d'un gouvernement local à innover est influencée par la perception d'alignement avec les gouvernements nationaux, avant même que des cadres ne soient adoptés. Ce raisonnement est également repris par Barnett et ses collègues (2011), qui démontrent que la relation d'influence entre les gouvernements nationaux et locaux peut être positive, mais aussi négative, dans le cas d'un environnement où des décideurs ont des intérêts et objectifs fragmentés.

Le réseau de partenariats externes

La capacité à développer des partenariats et des réseaux externes, comme son semblable à l'interne, est capitale à l'adoption, au développement et à l'implantation de l'innovation. Pour Barnett et ses collègues (2011), il s'agit d'une partie intégrante du processus. Parfois, le partenariat contribue au développement de l'innovation. Ces auteurs mettent de l'avant la confiance envers les parties prenantes externes, d'où l'importance de collaborer avec des organisations connues. Considine et Lewis (2007) parlent de l'importance de l'engagement envers des partenaires externes, qu'ils soient gouvernementaux ou organisationnels.

Les caractéristiques démographiques

Différentes caractéristiques démographiques sont associées à la capacité à l'innovation. D'abord, Walker (2014) s'intéresse à l'importance de la capacité financière de la population bénéficiaire et à l'urbanisation (densité de population et du cadre

bâti) du secteur touché. Son analyse démontre une association neutre entre la capacité financière de la population et l'innovation, mais qu'un milieu aisé favorise modérément l'implantation d'une innovation. L'analyse démontre aussi une association neutre-positif quant à un territoire urbanisé, soit qu'il peut être plus facile d'adopter une innovation en milieu dense, comme les grandes villes. De leur côté, Damanpour et Schneider (2009) avancent que l'accroissement de la population peut avoir un effet favorable puisqu'elle permet de bonifier les revenus et, donc, le budget d'une organisation publique.

Les besoins de la population bénéficiaire

La question des besoins de la population est abordée de différentes façons dans la littérature. D'abord, Walker (2006) parle de la pression venant du public visant la résolution d'enjeux sociaux. Newman et ses collègues (2001) citent les résultats d'un questionnaire auprès d'employés des services postaux qui indiquaient que la pression du public se traduisait souvent par l'adoption d'innovations. De son côté, Walker (2014) s'intéresse également aux besoins de la population en rappelant la mission des organisations publiques de répondre aux besoins de leurs bénéficiaires. Toutefois, les résultats de son analyse démontrent une association plutôt neutre-favorable, soit une importance modérée de ce facteur.

Conclusion

Dans leur article traitant du rôle de l'innovation dans la modernisation des gouvernements locaux, Newman et ses collègues (2001) avancent l'importance émergente de la contribution de partenaires non gouvernementaux locaux à générer et à développer de l'innovation, puis à la faire migrer vers et dans l'administration publique. En cette ère pandémique, on peut voir toute la richesse de la collaboration entre la société civile et les gouvernements de proximité à identifier des solutions permettant de résoudre les problèmes complexes auxquels les villes font face. Il suffit de penser aux nombreux comités de sortie de crise pandémique mis sur pied par les municipalités québécoises en 2020 et 2021. La contribution de la société civile à identifier et à pousser les innovations permettant le renouvellement de l'administration publique municipale est grande, lorsqu'on sait que les villes ne peuvent pas suffire seules à la tâche.

Or, il faut s'assurer que cet intérêt ne soit pas à sens unique. Cette relation entre la société civile et les gouvernements de proximité doit devenir réciproque, de façon à créer des interfaces favorisant l'adoption, le développement et l'implantation de l'innovation par les institutions.

Que retenir de cet article? Pour les praticiens, nous proposons trois théories permettant de mieux comprendre des barrières institutionnelles et bureaucratiques rencontrées lors de la promotion de pratiques innovantes : 1) la dilution de l'innovation nous explique pourquoi il existe un écart entre l'innovation initialement promue et celle adoptée par

l'institution, 2) la dépendance au sentier nous explique pourquoi l'histoire d'une organisation influence sa prise de décision actuelle et future et 3) l'adsorption nous explique pourquoi une organisation se défend face à une *attaque* externe nécessitant une remise en question. Pour résoudre ces enjeux, différents déterminants de l'innovation sont proposés afin de poser un diagnostic, d'effectuer des actions stratégiques visant à franchir les barrières et, espérons-le, de contribuer à l'avancée des pratiques et processus internes et des services offerts par nos municipalités.

NOTES

- 1 Le *design thinking* est une méthode de résolution de problèmes qui s'appuie en grande partie sur un processus de cocréativité impliquant des retours de l'utilisateur (Wikipédia, 2021).
- 2 Les arrangements institutionnels correspondent aux politiques, aux pratiques et aux systèmes qui permettent le fonctionnement d'une organisation (United Nations Development Programme, 2009).
- 3 Il existe trois cycles à l'innovation : la période d'adoption, la période de développement et la période d'implantation (Van de Ven et collab., 1999).

RÉFÉRENCES

- Ardill, N. et Lemes de Oliveira, F. (2018). Social innovation in urban spaces. *International Journal of Urban Sustainable Development*, 10(3), 207-221. <https://doi.org/10.1080/19463138.2018.1526177>
- Avelino, F., Wittmayer, J., Haxeltine, A., Kemp, R., O'Riordan, T., Weaver, P. et Rotmans, J. (2014). *Game-changers and transformative social innovation: The case of the economic crisis and the new economy* [working paper no. 1]. TRANSIT/European Commission. http://www.transitsocialinnovation.eu/content/original/Book%20covers/Local%20PDFs/178%20TRANSIT_WorkingPaper1_Gamechangers_Avelino.pdf
- Barnett, J., Vasileiou, K., Djemil, F., Brooks, L. et Young, T. (2011). Understanding innovators' experiences of barriers and facilitators in implementation and diffusion of healthcare service innovations: A qualitative study. *BMC Health Services Research*, 11, 342. <https://doi.org/10.1186/1472-6963-11-342>
- Bartels, K. (2017). The double bind of social innovation: Relational dynamics of change and resistance in neighbourhood governance. *Urban Studies*, 54(16), 3789-3805. <https://doi.org/10.1177/0042098016682935>
- Bartels, K. (2020). Transforming the relational dynamics of urban governance: How social innovation research can create a trajectory for learning and change. *Urban Studies*, 57(14), 2868-2884. <https://doi.org/10.1177/0042098019889290>
- Beauchamp, C. et Lemay, L. (2021). Knowledge adsorption in the public sector: Heavy smoke showing in the fire service. *International Fire Service Journal of Leadership and Management*, 15, 27-42. <https://www.ifsjlm.org/sites/default/files/IFSJLM-Vol15.pdf>
- Berry, F. S. (1994). Innovation in public management: The adoption of strategic planning. *Public Administration Review*, 54(4), 322-330. <https://doi.org/10.2307/977379>
- Berry, F. S. et Berry, W. D. (1999). Innovation and diffusion models in policy research. Dans P. Sabatier (dir.), *Theories of the Policy Process* (p. 169-200). Westview Press. <http://dx.doi.org/10.4324/9780367274689-8>
- Bevilacqua, C., Ou, Y., Pizzimenti, P. et Minervino, G. (2020). New public institutional forms and social innovation in urban governance: Insights from the "Mayor's Office of New Urban Mechanics" (MONUM) in Boston. *Sustainability*, 12(1), 23. <https://doi.org/10.3390/su12010023>

- Bland, T., Bruk, B., Kim, D. et Lee, K. (2010). Enhancing public sector innovation: Examining the network-innovation relationship. *The Innovation Journal: The Public Sector Innovation Journal*, 15(3), 3. https://www.innovat3.mywhc.ca/scholarly-style/2010_15_3_3_bland_enhancing-gov.pdf
- Borins, S. F. (1998). *Innovating with Integrity: How Local Heroes are Transforming American Government*. Georgetown University Press.
- Bragaglia, F. (2020). Social innovation as a “magic concept” for policy-makers and its implications for urban governance. *Planning Theory*, 20(2), 102-120. <https://doi.org/10.1177/1473095220934832>
- Brown, L. et Osborne, S. P. (2013). Risk and innovation. *Public Management Review*, 15(2), 186-208. <https://doi.org/10.1080/14719037.2012.707681>
- Cajaliba-Santana, G. (2014). Social innovation: Moving the field forward. A conceptual framework. *Technological Forecasting and Social Change*, 82, 42-51. <https://doi.org/10.1016/j.techfore.2013.05.008>
- Cels, S., de Jong, J. et Nauta, F. (2012) *Agents of change: Strategy and tactics for social innovation*. Brookings Institution Press.
- Cohen, W. M. et Levinthal, D. A. (1990). Absorptive capacity: A new perspective on learning and innovation. *Administrative Science Quarterly*, 35, 128-152. <https://doi.org/10.2307/2393553>
- Considine, M. et Lewis, J. M. (2007). Innovation and innovators inside government: From institutions to networks. *Governance*, 20(4), 581-607. <https://doi.org/10.1111/j.1468-0491.2007.00373.x>
- Damanpour, F. et Schneider, M. (2009). Characteristics of innovation and innovation adoption in public organizations: Assessing the role of managers. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 19(3), 495-522. <https://doi.org/10.1093/jopart/mun021>
- Demircioglu, M. A. et Audretsch, D. (2017). Conditions for innovation in public sector organizations. *Research Policy*, 46(9), 1681-1691. <https://doi.org/10.1016/j.respol.2017.08.004>
- Design thinking. (2021). Dans *Wikipédia*. https://fr.wikipedia.org/wiki/Design_thinking
- Fernandez, S. et Wise, L. R. (2010). An exploration of why public organizations “ingest” innovations. *Public Administration*, 88(4), 979-998. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.2010.01857.x>
- Gros-Balthazard, M. et Talandier, M. (2020). Cooperation, proximity, and social innovation: Three ingredients for industrial medium-sized towns’ renewal? *Urban Science*, 4(2), 15. <https://doi.org/10.3390/urbansci4020015>
- Horgan, D. et Dimitrijević, B. (2018). Social innovation systems for building resilient communities. *Urban Science*, 2(1), 13. <https://doi.org/10.3390/urbansci2010013>
- Howaldt, J. et Schwarz, M. (2010). *Social Innovation: Concepts, research fields and international Trends*. Sozialforschungsstelle Dortmund.
- Knoke, D. (1990). *Political networks: The structural perspective*. Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9780511527548>
- Levi, M. (1997). A model, a method, and a map: Rational choice in comparative and historical analysis. Dans M. Lichbach et A. Zuckerman (dir.), *Comparative politics: Rationality, culture and structure* (p. 19-41). Cambridge University Press.
- Lipsky, M. (1980). *Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services*. Russell Sage Foundation.
- Moussa, M., McMurray, A. et Muenjohn, N. (2018). A conceptual framework of the factors influencing innovation in public sector organizations. *The Journal of Developing Areas*, 52(3), 231-240. <https://doi.org/10.1353/jda.2018.0048>
- Newman, J., Raine, J. et Skelcher, C. (2001). Developments: Transforming local government: Innovation and modernization. *Public Money and Management*, 21(2), 61-68. <https://doi.org/10.1111/1467-9302.00262>
- Nilssen, M. (2018). To the smart city and beyond? Developing a typology of smart urban innovation. *Technological Forecasting and Social Change*. 142. 10.1016.
- Nyseth, T. et Hamdouch, A. (2019). The transformative power of social innovation in urban planning and local development. *Urban Planning*, 4(1), 1-6. <https://doi.org/10.17645/up.v4i1.1950>
- Pauly, D. (1995). Anecdotes and the shifting baseline syndrome of fisheries. *Trends in Ecology & Evolution*, 10(10), 430. [https://doi.org/10.1016/S0169-5347\(00\)89171-5](https://doi.org/10.1016/S0169-5347(00)89171-5)

-
- Ricciardelli, A., Raimo, N., Manfredi, F. et Vitolla, F. (2020). Urban civic network as practice of social change and innovation: A case-study analysis. *Corporate Social Responsibility and Environmental Management*, 27(5), 1989-2003. <https://doi.org/10.1002/csr.1940>
- Rodgers, C. (2010). Coalitions, conversations and complexity: The challenge of change in the public sector. *International Journal of Leadership in Public Services*, 6(4), 31-37. <https://doi.org/10.5042/ijlps.2010.0635>
- Rosner, M. M. (1968). Economic determinants of organizational innovation. *Administrative Science Quarterly*, 12(4), 614-625. <https://doi.org/10.2307/2391536>
- Sadik-Khan, J. et Solomonow, S. (2016). *Streetfight: Handbook for an urban revolution*. Penguin Publishing Group.
- Sewell, W. H. (1996). Three temporalities: Toward an eventful sociology. Dans T. J. McDonald (dir.), *The historic turn in the human sciences* (p. 245-280). University of Michigan Press.
- Thompson, M. (2019). Playing with the rules of the game: Social innovation for urban transformation. *International Journal of Urban and Regional Research*, 43(6), 1168-1192. <https://doi.org/10.1111/1468-2427.12663>
- Touati, N. et Denis, J.-L. (2013). Analyse critique de la littérature scientifique portant sur l'innovation dans le secteur public : bilan et perspectives de recherche prometteuses. *Télescope*, 19(2), 1-21. https://cerberus.enap.ca/Telescope/docs/Index/Vol_19_no_2/TELV19no2_innovation.pdf
- Tremblay, P.-A. (2013). L'intervention sociale territoriale en trois questions. *Nouvelles pratiques sociales*, 26(1), 50-66. <https://doi.org/10.7202/1024979ar>
- United Nations Development Programme. (2009). *Capacity development: A UNDP primer*. UNDP.
- Van de Ven, A. H., Polley, D. E., Garud, R. et Venkataraman, S. (1999). *The innovation journey*. Oxford University Press.
- Walker, J. L. (1969). The diffusion of innovation among the American States. *American Political Science Review*, 63(4), 880-899. <http://www.jstor.org/stable/1954434?origin=JSTOR-pdf>
- Walker, R. M. (2006). Innovation type and diffusion: An empirical analysis of local government. *Public Administration*, 84(2), 311-335. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.2006.00004.x>
- Walker, R. M. (2014). Internal and external antecedents of process innovation: A review and extension. *Public Management Review*, 16(1), 21-44. <https://doi.org/10.1080/14719037.2013.771698>
- Westley, F. et Antadze, N. (2010). Making a difference: Strategies for scaling social innovation for greater impact. *Public Sector Innovation*, 15(2), 1-19. https://www.innovation.cc/scholarly-style/2010_15_2_2_westley-antadze-social-innovate.pdf
- Zaltman, G., Duncan, R. et Holbeck, J. (1973). *Innovations and organizations*. Wiley.