

Veille, innovation et planification stratégique : un défi de complémentarité

Alain Rajotte

Volume 19, numéro 2, printemps 2013

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

URI : <https://id.erudit.org/iderudit/1023843ar>

DOI : <https://doi.org/10.7202/1023843ar>

[Aller au sommaire du numéro](#)

Éditeur(s)

L'Observatoire de l'administration publique

ISSN

1929-3348 (numérique)

[Découvrir la revue](#)

Citer cet article

Rajotte, A. (2013). Veille, innovation et planification stratégique : un défi de complémentarité. *Télescope*, 19(2), 97–112. <https://doi.org/10.7202/1023843ar>

Résumé de l'article

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

VEILLE, INNOVATION ET PLANIFICATION STRATÉGIQUE : UN DÉFI DE COMPLÉMENTARITÉ

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

alain.rajotte@mce.gouv.qc.ca

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

PLAN D'ACTION

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

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

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

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

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

L'Observatoire sur l'innovation dans le secteur public

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

L'innovation : une priorité pour le Québec

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

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

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

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

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

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

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

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

Définitions et finalités de la veille stratégique gouvernementale

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

La vision stratégique selon le Cabinet Office britannique

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

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

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

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

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

¹⁷ *Ibid.*, p. 2.

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

■ LA VEILLE GOUVERNEMENTALE AU QUÉBEC ET EN GRANDE-BRETAGNE

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

²² *Ibid.*

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

■ CONCLUSION

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

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

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

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

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

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

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

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

■ BIBLIOGRAPHIE

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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