

The Politics of Innovation /

Innovation et politique

J. Iain Gow

**Presented in Ottawa to the
APEX Symposium on June 5, 1996
University of Montreal,
Department of political science**

The Politics of Innovation / Innovation et politique

J. Iain Gow

Presented in Ottawa to the APEX Symposium on June 5, 1996
University of Montreal, Department of political science

ABSTRACT

Justice Oliver Wendell Holmes said "To act is to affirm the worth of an end." While I entirely agree with this statement, I think that it is also true, as Herbert Simon argued fifty years ago, that action is preceded by decisions. My purpose is to consider the ingredients of all decisions to innovate. If we understand all of their dimensions, I believe that we stand a better chance of innovating successfully. By innovating successfully, I mean introducing changes that are accepted by the largest possible number of participants, that achieve some or all of their goals, and that do not produce too many unintended side effects.

Les modes de pensée présentes lors de l'innovation

L'innovation signifie l'adoption par une unité sociale d'une idée nouvelle, d'une méthode nouvelle ou d'un outil nouveau. L'innovation n'est pas nécessairement une invention, ou quelque chose de complètement originale dans le monde; il suffit qu'elle soit nouvelle pour l'unité qui l'adopte. En fait, la très grande majorité des innovations sont empruntées à d'autres organisations. C'est le phénomène de l'émulation, de l'apprentissage qu'on fait à même l'expérience des autres. C'est donc un processus social bien plus que le fruit d'un inventeur seul dans un laboratoire.

In a recent study, I arrived at the conclusion that in this social process of innovation, there are three separate types of thinking and acting at work. These are the intuitive, the rational and the political. Intuitive thinking comes from sources we are only dimly aware of. It seems to be lodged in the right hemisphere of our brains along with spatial, artistic and poetic functions. Rational thinking, on the other hand, seems to operate from the left hemisphere. It involves breaking down problems into workable parts, calculation of cause and effect, analysis and logic. Where intuitive creativity often includes rule-breaking, rational analysis, in science, law and administration is often directed at creating new rules. Students of creativity have developed ways to identify the creative people in an organization. As is well known, it is often better to let creative people work at a problem without criticism in the early stages of searching for a solution, for too much criticism can kill an idea before it has even been considered. At the same time, creative ideas have to be tested sometime against the rational tests of feasibility and desirability. This is one reason why public servants learn from each other: they offer a test of feasibility in conditions that their peers can accept.

La pensée politique, pour sa part, est préoccupé par une autre forme de faisabilité. Les rapports de pouvoir dictent ce qui est faisable autant que la connaissance technique, la politique étant l'art du possible. Les deux grands thèmes qui préoccupent les politologues sont les relations de

pouvoir et le choix des valeurs collectives, deux facettes d'une même réalité. Or, les relations parmi ces trois types de pensée ne sont pas transitives, il n'y a pas de hiérarchie parmi elles. La pensée rationnelle est parfois mal à l'aise avec le contenu symbolique du débat politique. La rationalité managériale, qui cherche la solution optimale d'un problème de gestion, se heurte aux modes d'activité politique que sont la négociation et la construction de coalitions. La meilleure solution technique est souvent inacceptable sur le plan politique, tandis que les concessions faites par les élus aux exigences politiques peuvent paraître aux gestionnaires comme étant irrationnelles.

But whether we like it or not, every innovation involves a judgment drawn from these three kinds of thinking. We have to give intuitive thinking a chance, we have to check out a new idea to see if it is feasible and then we must ask if it is on balance desirable. Thus, thinking about the politics of innovation requires that we ask about the values that a proposal will promote or enforce and about its effect on the interested parties, or stakeholders.

Public Service Values and Innovation

The list of values that public service managers are supposed to promote and defend gets longer and longer. Although PS 2000 is a thing of the past, its inventory of values remains valid. The classic values it identified were concerned with longstanding notions of service, loyalty, integrity and equity. The major new values presented in the White Paper were service to citizens, innovation, public servants considered as the number 1 resource, and accountability. The working group reports also stressed economy, efficiency and consultation.

Les Valeurs Présentés Dans Les Rapports de Fonction Publique 2000

***Les valeurs traditionnelles selon le Livre blanc, 1990, du Gouvernement du Canada (p.16)-
Les fonctionnaires doivent:***

- servir le Canada et les Canadiens
- faire preuve de loyauté envers le gouvernement dûment élu
- faire preuve d'honnêteté, d'intégrité et d'impartialité
- utiliser à bon escient l'argent des contribuables,
- respecter fidèlement les principes de l'équité et de l'impartialité
- exécuter leurs fonctions avec professionnalisme, et
- faire montre de respect envers les ministres, les autres parlementaires, le public et les fonctionnaires

Les valeurs les plus importantes selon les dix groupes de travail:

- le service aux citoyens
- l'efficience, la productivité
- la justice, l'équité
- l'efficacité
- l'imputabilité

- l'innovation
- la consultation/participation
- la communication

Les grands principes de gestion selon le livre blanc (p.52):

- service
- innovation
- le personnel, la plus importante ressource
- l'obligation de rendre compte

La nouvelle culture organisationnelle:

"L'ancien modèle fondé sur "la hiérarchie et la supervision" n'a pas encore tout à fait disparu, mais il est appelé à être remplacé par un nouveau genre de culture institutionnelle dans laquelle les personnes sont considérées comme une ressource précieuse et où les décisions sont prises avec une plus grande participation des fonctionnaires"

(Paul Tellier, Fonction publique 2000, Premier rapport annuel au Premier ministre sur la fonction publique du Canada, Ottawa, 1992, p.14)

Une raison pourquoi FP 2000 n'a pas eu plus d'impact était que le rapport n'accordait pas assez d'importance à la crise financière du gouvernement fédéral. La revue des programmes introduite par le gouvernement de Jean Chrétien a sans doute stimulé la créativité des fonctionnaires, mais elle a remis indéfiniment le modèle de gestion humaniste proposé par le Livre blanc. Les coupures de budgets et de postes et la restructuration commencée assez brutalement par le gouvernement de Kim Campbell et poursuivie sous les Libéraux ont produit beaucoup de mécontentement et de stress et ce, non seulement chez les fonctionnaires des niveaux inférieurs du système. Les sous-ministres interrogés après la restructuration Campbell ont avoués leur désarroi, et ont suggéré que de tels changements, qui impliquaient la disparition de 10 postes de sous-ministre et de 45 postes de sous-ministre adjoint, ont miné leur solidarité collective et renforcé la tendance à s'occuper surtout des affaires de son ministère.

Your own association, APEX, carried out extensive consultations of the members, about, among other things, downsizing and program review. While they agreed that cuts are necessary, and they preferred program review to across-the-board cuts, they felt that they had not been asked to participate in the operation, and that the human side of it had not been well managed. They preferred a PS 2000 type of management and considered that program review would be less stressful if they knew what the desired end product was.

Above all:

Executives wonder what will replace the "moral contract" that was deemed to exist in the past between the government and senior public servants, an understanding based on the concept of an exchange whereby executives provided loyalty, hard work and accepted somewhat uncompetitive salaries and benefits, in return for secure employment with reasonable career progression.

Participants, valeurs et effets pervers

Toute innovation privilégie certaines valeurs aux-dépens d'autres. Un bon nombre produit aussi des gagnants et des perdants parmi les intéressés. Ce serait déjà assez pour exiger des innovateurs qu'ils essaient d'éviter une résistance féroce de certaines catégories de participants par des consultations étendues. Mais il y a un autre phénomène qui va se produire, celui des effets pervers. Toute innovation aura des conséquences ni attendues ni voulues.

En voici quelques exemples:

- on a donné une sécurité d'emploi très forte aux fonctionnaires québécois, sans penser qu'un jour on se trouverait face à une fonction publique protégée non seulement contre des excès de partisanerie chez les élus, mais aussi contre tout réaménagement majeur au nom de l'économie.
- le gouvernement Mulroney a donné au Bureau des traductions l'objectif de faire passer le pourcentage de son travail fait par des sous-contractants de 35% à 50%. En cheminant vers cet objectif, il lui est arrivé une série de conséquences inattendues. Un bon nombre parmi les meilleurs traducteurs ont quitté la fonction publique pour fonder leur propre firme de traducteurs. Ce faisant, ils ont obligé le bureau de recruter des gens qui avaient besoin de plus d'encadrement au moment même où le personnel senior était surmené. La qualité des traductions a baissé et le moral avec. L'incertitude quant à l'avenir du bureau rongait tout le personnel.
- in California, the state adopted the idea of the initiative and the referendum in 1911, with a view to allowing ordinary citizens to by-pass politicians when they felt strongly about an issue. This idea worked as intended for many decades, but today, it has been turned on its head. It takes so many signatures to put a question on the election ballot that virtually no campaign succeeds unless it uses one of the companies that make a business of soliciting signatures. Referendums and initiatives have become a big business, with large companies pouring millions of dollars into campaigns that concern them. Every election has a number of complicated draft laws (or articles of the constitution) upon which the electorate must vote and which will become law if adopted. Most observers agree today that this result is contrary to that which the Progressives sought in the early years of this century.

So the best-laid plans of mice and men oft gang agley (or awry), as the poet says. So what? Et alors? Well, as David Rosenbloom says, "Don't forget the politics" when you innovate. This means clarifying the values being implemented and recognizing that some other values may be sacrificed in the process. It is ridiculous to keep lengthening the list of values that public servants must respect, without admitting that something is being let go, just as it is ridiculous for universities to pretend that putting the search for excellence in research and publications first will not affect teaching. On ne peut pas plaire à tout le monde avec chaque innovation, mais il y a plus à gagner à consulter largement les intéressés, qu'à les ignorer au nom d'une certaine efficacité. Ce fut une erreur d'ignorer les syndicats de fonctionnaires lors du lancement de FP 2000. Une telle omission peut compromettre toute la réalisation d'une innovation. Il y a assez

d'évidence à l'effet que l'introduction d'une réforme parmi les membres d'un groupe qui craignent pour leur sécurité est vouée à l'échec.

Une autre raison qui plaide en faveur de la participation d'employés est le désir de minimiser les conséquences inattendues et non voulues. En demandant à ceux et à celles qui sont les plus familiers avec un problème de prévoir des problèmes possibles, on a une occasion de réduire l'incertitude quant à leur mise en application.

We are not able to forecast the future, and even less able to predict our own future emotions. An innovation should therefore come with a mechanism for re-evaluation and adjustment according to experience with it. The politics of it reminds us that we will most likely be creating a new interest or a new class of stakeholders. This may be just what is wanted, but we should be prepared then for either resistance from excluded or demoted groups or the evolution of the new group in directions which we could neither foresee nor forestall.

To Conclude:

Politics is about power, but it is also about values and choices. Innovating inevitably raises issues of both kinds. The best way to avoid getting into an unpleasant and unwelcome dilemma in these grounds is to associate the stakeholders as fully as possible with the search for the appropriate innovation.

About the Author

J. Iain Gow

University education: - B.A. (politics, economics and history) Queen's University, Kingston, Canada, 1955 - M.A. (politics) Queen's, 1958. - Ph.D.(science politique) Laval, 1969.

Professional experience: Foreign Service Officer, Department of External Affairs, Ottawa and Paris (Canadian Delegation to NATO), 1957-62; professor, Department of Political Science, University of Montréal, 1964-1999.

FOOTNOTES

1. Herbert A. Simon, *Administrative Behavior*, New York, The Free Press, 2d ed. 1957.
2. Richard J. Merritt et Anna Merritt (dirs). *Innovation in the Public Sector*, Beverly Hills Sage, 1985, p.11. Cité dans mon *Learning From Others: Administrative Innovation*