

LA GOUVERNANCE À L'ÈRE NUMÉRIQUE

PAR KENT AITKEN

SEPTEMBRE 2018

PUBLIC POLICY FORUM
FORUM DES POLITIQUES PUBLIQUES



PPFORUM.CA/FR

À PROPOS DE FPP

Bonnes politiques. Meilleur Canada. Le Forum des politiques publiques (FPP) rassemble différents parties prenantes au processus d'élaboration des politiques. Il leur offre une tribune pour examiner les questions et apporter de nouveaux points de vue et de nouvelles idées dans des débats cruciaux sur les politiques. Nous croyons que l'élaboration de bonnes politiques est essentielle à la création d'un Canada meilleur – un pays cohésif, prospère et sûr. Nous contribuons en :

- Réalisant des recherches sur les questions cruciales.
- Organisant des tables rondes pour favoriser un dialogue honnête.
- Célébrant le travail de leaders exceptionnels.

Notre approche – appelée « **De l'inclusion à la conclusion** » – mobilise des interlocuteurs, connus ou non, qui nous aident à tirer des conclusions afin d'identifier les obstacles à la réussite et de trouver des pistes de solutions. Le FPP est un organisme de bienfaisance indépendant et non partisan qui compte parmi ses membres différents organismes privés, publics et sans but lucratif.

© 2018, Public Policy Forum
1400 - 130 Albert Street
Ottawa, ON, Canada, K1P 5G4
613.238.7858

ISBN: 978-1-988886-29-9

ppforum.ca

[@ppforumca](https://www.instagram.com/ppforumca)

MERCI À NOS PARTENAIRES



Canada 

AU SUJET DE L'AUTEUR



Kent Aitken s'est joint à la fonction publique fédérale en 2009 pour travailler dans le domaine des politiques publiques, mais à date il se trouve continuellement attiré par des rôles qui examinent les systèmes dans lesquels les politiques sont élaborées. Kent vient de terminer un an à titre de boursier des Premiers ministres du Canada au Forum des politiques publiques pour étudier et donner des conseils sur la gouvernance à l'ère numérique.

La cible de son travail est de redéfinir la relation entre les citoyens et leur gouvernement et à ce but il a travaillé les dernières années sur la responsabilité, la transparence et l'engagement des citoyens. Il contribue aux communautés de la société civile et de l'administration publique en organisant des événements, en écrivant sur le renouvellement de la fonction publique et en travaillant avec des organisations qui comblent l'écart entre le gouvernement et les citoyens.

Kent est titulaire d'un diplôme en administration des affaires de l'Université St. Francis Xavier, d'un diplôme en sciences politiques et en économie de l'Université de l'Île-du-Prince-Édouard et d'une maîtrise en économie de l'environnement de l'Université de Londres, Royaume-Uni.

REMERCIEMENTS

La section de remerciements pourrait être aussi longue que le rapport même. Suivant la perspective et l'expérience de centaines de personnes, le projet représente, tout au plus, un sommaire des efforts exceptionnels en cours dans toutes les administrations et tous les pays axés sur la modernisation de leur gouvernement.

Je remercie ces personnes pour leur temps, mais aussi, car j'ai constaté un thème récurrent lors de nos réunions : ce travail est difficile. Les personnes qui dirigent le projet sont tenaces, créatives et motivées par une vision d'améliorer le fonctionnement du gouvernement. Elles passent des soirées et des fins de semaine à apprendre, à développer leur collectivité et à assister à des événements. Et, ils passent leurs journées à chercher des moyens d'adapter de nouvelles approches à la gouvernance et au service dans des environnements qui ne sont pas toujours conçus pour faciliter le travail.

À cet égard, je tiens à remercier chaleureusement Rob Annan, Aaron Good, Lara Dyer, Ryan Androsoff, Meghan Hellstern, Anatole Papadopoulos, Bernard Rudny, Cosanna Preston, Karen Restoule, Evert Lindquist,

Davide Cargnello, Mary-Rose Brown, D^{re} Amanda Clarke, D^r Jonathan Craft, Elizabeth Dubois, Charles Jaimet, Michel Lessard, Blaise Hebert, Mélanie Robert, Natasha Clarke, Laura Wesley, Desmond Gray, Thom Kearney, Susan Johnston, Mark Schaan, Shauna Sylvester, Robin Prest, Robert Daum, Sebastien Merz, Mary da Costa Lauzon, Robin Gregory, Nick Scott, Pam Robinson, Gabe Sawhney, Jonathan Kates, Andrew Do, Zeena Abdullah, Swetha Chirrivur, Don Lenihan, Logan Graham, Idil Burale, Jerry Koh, Christine Climenhage, Hayden Lansdell, Martin Berry, Bruce Gilbert, Xenia Menzies, David Wasylciw, Raymond Thompson, David Telka, Taki Sarantakis, Stephen Larrick, Aaron Rodericks, Jesse Hirsh, D^{re} Mary Francoli, John Price, Alex Boutilier, Alexandre Enkerli, Colin Megill, David Halpern, Rodney Ghali, Chad Hartnell, Jonathan Breckon, Jay Porter, Lee Rose, Mark Cabaj, Tris Lumley, John Lavis, Christopher Humphries, Glenn Brunetti, Mark Headd, Melissa Tullio, Mike Lanzen, Cherie Wee, Tanya Snook, Alex Benay, Wai Fai Lee, Jean-Pierre Voyer, James Lahey, Joanne Cave, Lisa Lalonde, Tyler Sutton, Anthony Zacharzewski, l'honorable David Graham, Paul Vet, Mike Gifford, D^r Jeffrey Roy, Geordie Adams, Marj Akerley, Lisa Attegalle, Alex Roberts, Travis Moore, D^r Vincent Mosco, Peter Yoon, Nenad Rava, D^{re} Catherine Murray, Tim Bouma, John Richardson, Grahame Rivers, Bianca Wylie, l'honorable John Wilkensen, D^{re} Patricia Meredith, Christopher Scipio, Alex Bushell, David Brown, Nick Scott, Alistair Croll, Natalie McGee et Jean-Noé Landry. Je m'excuse à tous ceux que j'ai oublié de nommer, le cas échéant.

Je remercie tout particulièrement ceux qui ont entrepris la tâche énorme d'examiner le rapport et de fournir des commentaires : Derek Alton, Zac Delong, D^r Steve Rosell, Pascale Elvas et Tariq Piracha. Ils sont probablement responsables de tout ce qui est bon et clair dans le document et non de tout ce qui ne l'est pas.

Pascale, merci pour le soutien continu et les nombreuses conversations qui ont toujours remis en question ma façon de penser et m'ont permis d'aiguiser ma compréhension et mes arguments.

J'ai commencé à rédiger une section pour remercier de nombreuses personnes qui m'ont inspirée par leurs initiatives dans la fonction publique ou un contexte civique, mais la liste s'est rapidement allongée. En théorie, les fonctionnaires devraient être interchangeables, c'est-à-dire que les organisations devraient être en mesure de poursuivre leurs initiatives, peu importe qui occupe un rôle particulier. Je suis étonnée et je trouve incroyable de constater que ce n'est pas vrai du tout. Le succès que connaissent les gouvernements dans leurs efforts de modernisation est très souvent attribuable à des particuliers. J'ai appris tellement de la collectivité de personnes qui font partie de cette catégorie, et je ne saurais jamais vous remercier assez.

Il en va de même pour les piliers de la communauté à l'extérieur du gouvernement qui mettent des pressions de leur plateforme également; j'exprime ma gratitude envers vous également.

Je tiens aussi à remercier le Forum des politiques publiques de m'avoir accueillie, appuyée et mise au défi pendant une année : merci à vous tous. Le rendement d'une équipe si petite et sa contribution à la gouvernance et à l'élaboration de politiques sont remarquables. Je remercie Ed Greenspon, Julie Cafley,

Lindsay Martens, Anna Jahn, Kelly Cyr, Patty McCarthy, Ledy Tredre, Carl Neustaedter, Rhonda Moore, Tanya Gracie, Claude Lauzière, Zac Delong, Charlie Carter, Alessandra Crawford, Denise Rollins, Katherine Chirke, Sabrina Ahmed, Jonathan Perron-Clow, Naushin Ahmed et l'infatigable Darren Touch.

En dernier lieu, je remercie Melanie Robert, ma directrice exécutive au Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada, de m'avoir permise de quitter mon poste pendant un an afin d'entreprendre ce projet.

La gouvernance à l'ère numérique

[...] J'entrevois avec appréhension une époque [...] où d'énormes pouvoirs technologiques sont entre les mains de très peu de personnes et où aucun représentant de l'intérêt public ne peut même saisir les enjeux; où les gens ne sont plus à même de définir leurs propres priorités ou d'interroger de manière éclairée les personnes de pouvoir [...]

Nous avons mis en place une civilisation mondiale où les éléments les plus cruciaux - les transports, les communications et toutes les autres industries; l'agriculture, la médecine, l'éducation, le divertissement, la protection de l'environnement; voire le processus démocratique clé que sont les élections - dépendent profondément des sciences et des technologies. Nous avons aussi fait en sorte que presque personne ne comprenne les sciences et les technologies. Tout cela mènera droit au désastre. Nous pourrions peut-être nous en tirer pendant un certain temps, mais tôt ou tard, ce mélange combustible d'ignorance et de pouvoir nous sautera en plein visage.

- Carl Sagan, dans *The Demon-Haunted World* (« Le monde hanté par les démons »), 1995

TABLE DES MATIÈRES

Sommaire.....	1
Introduction.....	10
« Internet est ma religion ».....	15
Définition de la gouvernance à l'ère numérique	18
L'ABC de la complexité	24
Différence fondamentale du gouvernement.....	31
La nature de la technologie.....	35
Gouvernement numérique et gouvernement ouvert.....	47
Le gouvernement numérique	52
Croisée du numérique et des politiques.....	68
La technologie, l'éthique et l'inclusion.....	71
Le gouvernement ouvert.....	75
Mobilisation des citoyens et des intervenants.....	94
Les données ouvertes	110
L'innovation est l'information	117
La pile et l'écart.....	128
Rupture du modèle logique.....	141
Renforcement de la capacité à l'extérieur du gouvernement.....	148
Résumé et conclusion	151
Les choix qui attendent les gouvernements	153
La gouvernance à l'ère numérique.....	155
Références.....	156

SOMMAIRE

Il s'est établi une orthodoxie persistante selon laquelle le monde change et nous entendons que le gouvernement devrait changer avec lui. Nous entendons des mots comme « agile », « connecté », « réceptif », « centré sur l'utilisateur », « ouvert » et « novateur ». Et nous entendons dire que le monde est de plus en plus complexe, ou que le gouvernement ne peut pas suivre le rythme des progrès technologiques et doit donc changer.

L'idée que le gouvernement doit se mettre au diapason du changement est extrêmement importante, mais incomplète.

Les gouvernements entendent cette recommandation depuis des décennies et ne changent que superficiellement, rarement de manière fondamentale. C'est peut-être parce que nous ne posons pas le bon diagnostic, ou que nous ne trouvons pas ou ne mettons pas en œuvre correctement les bonnes solutions.

En 2016-2017, le Forum des politiques publiques a lancé l'idée de la « gouvernance à l'ère numérique » comme thème pour la Bourse des premiers ministres du Canada. L'objectif était d'étudier et d'expliquer en quoi le monde change et la façon dont les gouvernements réagissent.

Le rapport que vous lisez se veut une ressource à l'intention des spécialistes et un moyen d'alimenter les conversations pour ceux qui réfléchissent aux pressions que le changement exerce sur nos systèmes de gouvernance. Il est le fruit d'une année de recherche, d'enquêtes et d'entrevues visant près de 300 spécialistes du gouvernement et intervenants au Canada et partout dans le monde.

Le présent rapport porte sur les concepts du gouvernement ouvert, du gouvernement numérique, de l'innovation dans le secteur public et de la façon dont les gouvernements tentent de gérer les tendances technologiques et sociales en rapide mutation. Il examine des modèles communs de comportement et de pratique et comment ces modèles se sont manifestés dans divers contextes.

Ce rapport ne vise pas à déterminer, par exemple, si les gouvernements doivent assurer une plus grande mobilisation des citoyens et dans l'ensemble des secteurs. Le point de départ est plutôt le suivant : si l'on se fixait pour objectif d'accroître la mobilisation, comment pourrait-on y parvenir et en quoi les structures gouvernementales créeraient-elles des défis?

Pendant ma recherche, j'ai pris connaissance de deux analyses concurrentes : une hypothèse commune qui s'est tôt présentée était que les structures et modèles de gouvernement ne sont pas conçus pour la gouvernance à l'ère numérique; l'autre point de vue était qu'en examinant la situation de près, nous remarquons que notre gouvernance publique est raisonnablement efficace. Par exemple, la fonction

publique du Canada a été classée au premier rang mondial au chapitre de l'efficacité¹. Et l'on peut trouver de remarquables exemples de réussite en ce qui concerne la transformation numérique et le gouvernement ouvert.

Après une année d'entrevues, l'hypothèse selon laquelle le gouvernement n'est pas conçu pour la gouvernance à l'ère numérique semble se confirmer. Les histoires de réussite en matière de gouvernance numérique, bien qu'elles existent, ne sont pas la norme. Les initiatives visant la transformation vers la gouvernance numérique dans les différentes administrations s'appuient sur un tissu de solutions de rechange, de processus accélérés, d'exemptions et de « couverture aérienne » par la direction. Il arrive couramment que des avancements de la transformation numérique soient suivis d'un recul; dans certains cas, le départ d'un seul fonctionnaire clé suffit pour faire dérailler tout le programme.

Cela mène à une autre histoire courante : souvent, les cadres responsables ne sont pas conscients des défis associés à la mise en œuvre et ignorent à quel point l'expérience de l'employé ou du citoyen peut être frustrante. Les cadres ont une vue d'ensemble des programmes et des services qui font l'objet de leur surveillance et de leur intervention; ceux où surgissent des difficultés en raison d'un manque d'attention sont inévitablement loin des regards. La pointe de l'iceberg est très différente du reste de l'iceberg.

Une gouvernance efficace dépend du travail de fonctionnaires responsables qui ont une interprétation honnête et exacte des progrès et des défis.

L'ère numérique met en évidence à quel point cette interprétation est importante. Plus nous possédons de données sur le monde, plus nous reconnaissons la complexité de celui-ci. Les gouvernements doivent résoudre les problèmes en adoptant une approche qui est plus holistique, qui est davantage placée dans le contexte des besoins des gens et qui reflète plus de voix. Entre-temps, les technologies se font de plus en plus spécialisées et se combinent de façons imprévisibles, et les avancées prennent rapidement une envergure mondiale. Pour les gouvernements, il est de plus en plus difficile de rester en harmonie avec l'état du marché, qu'ils tentent de tirer parti de la technologie ou de régir les technologies.

LES CHOIX QUI ATTENDENT LES GOUVERNEMENTS

Le défi qui définit l'ère numérique est la complexité.

Les gouvernements font des progrès : ils passent d'un modèle de planification et d'évaluation à un modèle de compréhension et de réaction, et cette tendance est un dénominateur commun de nombreuses initiatives de modernisation, dont les suivantes :

¹ Blavatnik School of Government (2017), [International Civil Service Effectiveness Index](#) = Indice international d'efficacité de la fonction publique, Université d'Oxford.

- le gouvernement numérique, qui met l'accent sur la recherche auprès des utilisateurs, le prototypage, la mise à l'essai et l'itération;
- le gouvernement ouvert, qui crée des possibilités pour l'examen public des données et de l'information, ainsi que pour la mobilisation et la création conjointe en vue d'intégrer le contexte et l'expérience vécue aux décisions publiques;
- l'innovation dans le secteur public, qui élargit les sources de définitions des problèmes et des solutions, et qui donne lieu à des expériences avec les politiques et les programmes.

Les caractéristiques du monde numérique se reflètent dans les objectifs énoncés des efforts de transformation des gouvernements : le gouvernement sait qu'il doit être plus *ouvert* afin d'inclure plus de points de vue dans les décisions publiques, être plus *contextuel* par rapport aux besoins et aux comportements des utilisateurs, et être plus *horizontal*.

Ouvert, contextuel et horizontal. Telles sont les caractéristiques de l'environnement en évolution et, de même, les caractéristiques des initiatives par lesquelles le gouvernement réagit. Telles sont aussi, toutefois, les caractéristiques des défis persistants auxquels les gouvernements font face pendant la mise en œuvre. Le gouvernement doit aller précisément là où il est difficile d'aller.

Les gouvernements sont des machines conçues pour faire des compromis et prendre des décisions difficiles – pour combiner les points de vue des citoyens afin d'en faire un concept de l'intérêt public qui est démocratiquement légitime, bien qu'imparfait. En 1959, un éminent chercheur en administration publique a affirmé que les expériences à grande échelle et à long terme représentaient la seule façon pratique de gouverner; le monde est trop complexe, et assorti de trop de variables, pour tenter de comprendre et d'exercer une influence².

Le peu de temps et de capacité dont dispose le gouvernement pour gérer ces variables, et le coût de la recherche et de la coordination, annulent les avantages d'une meilleure politique. Mais les standards sont établis à l'extérieur du gouvernement par les leaders et les experts d'un domaine. Dans un monde riche en données, où une expertise décentralisée en politiques et des mécanismes de transparence sont la norme, le gouvernement ne peut jamais être assez bon. Nous possédons maintenant les données nécessaires pour savoir qui est le perdant dans une expérience de politique « taille unique » à grande échelle, et nous estimons de plein droit que c'est injuste.

Alors, que peuvent faire les gouvernements?

Si le but est de mettre davantage en contexte les besoins des personnes, le gouvernement devrait déléguer vers le bas et confier la prise de décisions aux premières lignes. Toutefois, si le but est l'horizontalité et la

² C.E. Lindblom (1959), « The science of "muddling through" », *Public Administration Review*, vol. 19, no 2, p. 79-88.

coordination entre organisations, les gouvernements devraient s'assurer que l'information et les décisions passent par des nœuds centraux.

Si le défi consiste à comprendre le contexte technologique et social en évolution, les gouvernements devraient devenir des facilitateurs et des organisateurs. Toutefois, si le défi consiste à assurer l'intendance du bien public, les gouvernements doivent renforcer la capacité liée aux politiques.

Présentons les choses différemment : il n'y a pas de solutions, seulement des choix. Cependant, il existe des approches établies et prometteuses pour faire de bons choix de manière fiable au fil du temps dans des circonstances nouvelles et changeantes. Dans son livre sur le renouvellement de la gouvernance pour l'ère de l'information, paru en 1999, Steven Rosell a qualifié ce concept de « gouvernance par l'apprentissage³ ». En 2007, le groupe de travail Crossing Boundaries a déclaré que « les gouvernements doivent cesser de tenter de prévoir des choses qu'ils ne peuvent pas savoir et chercher plutôt à apprendre à gérer le changement⁴ ».

Pour tendre vers ce but, le gouvernement doit investir dans une pile de stratégies complémentaires.

STRATÉGIES POUR LES GOUVERNEMENTS

Mettre en place des compétences relatives au processus

L'apprentissage organisationnel ne se fait pas tout seul. Dans un monde dépourvu de cahiers de stratégies, de cartes ou de bonnes réponses, il est crucial de mettre en place des ensembles de compétences permettant de diriger des groupes de personnes de manière à produire des réflexions et des décisions. Les compétences relatives au processus sont incarnées par les personnes suivantes :

- les chercheurs sur les utilisateurs ainsi que les concepteurs (et testeurs) de l'expérience utilisateur, qui sont essentiels aux initiatives du gouvernement numérique;
- les spécialistes de l'évaluation prospective, qui peuvent aider les organisations à étudier des futurs plausibles et à imaginer des scénarios différents – et quelles en seraient les conséquences;
- les spécialistes de la mobilisation des citoyens, qui peuvent apporter des pistes de réflexion et de l'expertise au gouvernement, et concevoir la participation du public;

³ S.A. Rosell (1999), *Renewing Governance: Governing by Learning in the Information Age*, Oxford University Press, Inc.

⁴ Crossing Boundaries/Canada 2020 Working group (2007), *Progressive Governance for Canadians: What You Need to Know*, Forum des politiques publiques, p. 21.

- les experts en organisation et en facilitation de l'apprentissage, qui peuvent éclairer les équipes en vue de définir les missions, puis effectuer des bilans de façon à bien comprendre pourquoi les résultats se sont produits (concept souvent présenté de nos jours sous le nom de « réflexion conceptuelle »);
- les experts en expérimentation, qui peuvent concevoir et évaluer des essais, des quasi-expériences, des analyses antérieures et postérieures et d'autres boucles d'évaluation et de rétroaction.

Les compétences relatives au processus aident les gens à schématiser les systèmes, à comprendre les éléments complexes et à imaginer et à poursuivre de façon collaborative des états futurs en fonction d'un modèle mental commun.

Les organisations ont toujours peiné à déployer efficacement ces compétences. Presque toutes les équipes en ont besoin à l'occasion, mais presque aucune équipe n'en a besoin tout le temps. Les gouvernements reconnaissent qu'ils nécessitent plus de ce type de personnes dans leurs effectifs, mais il n'y a aucun modèle logique permettant de concrétiser cette intention. Pour ces ensembles de compétences, laisser la décision à des équipes à court de temps et de ressources n'a jamais été une solution efficace.

La réponse consiste à décider une fois, puis à réaliser l'investissement au point de décision. Si l'évaluation indique que le gouvernement a besoin de plus de concepteurs, de chercheurs sur les utilisateurs ou de spécialistes en mobilisation, il doit renforcer cette capacité et la rendre accessible à l'ensemble des organisations.

Prendre plus au sérieux l'expertise spécialisée

Une question qui a souvent surgi lors des entrevues est que le gouvernement ne peut confier à des généralistes le soin de s'attaquer à des problèmes dans des domaines de spécialité et s'attendre à de bons résultats.

Les optimistes (habituellement en quête de profit) ont tendance à alimenter le discours sur les changements technologiques; les personnes qui croient en l'utilité d'une technologie émergente sont celles qui investissent, mettent au point et font des expériences. Les voix du milieu universitaire et du secteur public se font entendre des années plus tard, seulement une fois que la technologie commence à produire des effets sociaux ou économiques.

Le fait d'assister à une conférence d'un jour sur l'intelligence artificielle permet à peine d'effleurer ce qu'il est nécessaire de comprendre pour l'étude des effets sur la gouvernance. Plusieurs personnes interrogées ont dit regretter qu'elles et leur équipe ne possèdent pas l'expertise nécessaire pour réaliser avec assurance des interventions dans de grands dossiers de la politique publique qui reposent sur la technologie.

Dans certaines administrations, le modèle est prometteur, surtout sous la bannière du gouvernement numérique. Elles ont recours à des mesures incitatives pour faire travailler des personnes très talentueuses au gouvernement dans le cadre d'affectations. En outre, les personnes-ressources du gouvernement en matière de politique spécialisée s'intègrent invariablement à la communauté de leur domaine par l'entremise d'organisations non gouvernementales et par l'intermédiaire de conférences et d'un apprentissage constant. Or, le problème que pose la gouvernance est que personne ne dit aux spécialistes d'agir ainsi, et ils le font souvent à leurs frais et dans leur temps libre. Le système n'est donc pas fiable.

Les gouvernements doivent se pencher beaucoup plus sérieusement sur l'expertise spécialisée, en commençant par déterminer l'expertise nécessaire. Dans les domaines qui évoluent rapidement, l'apprentissage et la mobilisation des collectivités doivent être au cœur de l'emploi et du quotidien des personnes – et non faire l'objet d'un rappel occasionnel.

Maintenir la philosophie du bien public

L'importance d'accentuer les principes du bien public n'a jamais été aussi grande. Lors des entrevues et dans de récentes recherches, il a été maintes fois souligné que l'ère numérique change le contexte professionnel des fonctionnaires, exerçant une pression sur certains des principes fondamentaux de la fonction publique. Le défi sera de maintenir l'accent sur ce que nous pourrions appeler la « philosophie de la fonction publique ».

Dans un monde en mutation lente, les principes concernant la gouvernance publique et les rôles des fonctionnaires peuvent être intégrés aux politiques et aux processus. Dans un monde dynamique et en mutation rapide comme le nôtre, les fonctionnaires doivent constamment appliquer les principes à de nouveaux contextes. Ils doivent donc comprendre les principes et les contextes à un profond niveau.

Un thème souvent abordé dans les entrevues était la nécessité de tirer parti des nouvelles possibilités et des nouvelles approches : l'externalisation ouverte, la mobilisation numérique, les médias sociaux, l'intelligence artificielle, les défis assortis de prix, les modèles de plateformes, et ainsi de suite. Un autre thème courant était le fossé entre les personnes qui comprennent de telles approches et celles qui comprennent à fond les principes qui sous-tendent le travail du gouvernement.

De plus en plus, les fonctionnaires sont des personnalités publiques, travaillant ouvertement. Le modèle du fonctionnaire de carrière évolue pour passer à l'idée d'un secteur public poreux où l'expertise entre au gouvernement et en ressort. Certains observateurs sont d'avis que les analystes des politiques gouvernementales devraient être non pas des élaborateurs de politiques, mais des facilitateurs, recueillant et résumant les idées venant du marché ouvert des contributions publiques.

Le discours portant sur la technologie, les communications et même les données ouvertes est souvent centré sur les possibilités, les élans d'enthousiasme et les avantages – et sur les craintes et les coûts. Le

gouvernement joue un rôle central plus important que jamais; il doit tenir compte des compromis, des facteurs externes et du bien public, composer avec des intérêts concurrents et trouver une voie à suivre. Ce rôle doit s'exercer à la jonction de l'expertise en la matière et d'une compréhension du bien public – rôle non seulement des experts au bureau, mais de tout le monde en général.

Les questions qui se posent sont celles-ci : ceux qui comprennent le bien public comprennent-ils en quoi le monde change? Ceux qui comprennent en quoi le monde change comprennent-ils le bien public?

La mention précédente de l'expertise en la matière offre un début de réponse à la première question. Quant à la seconde question, les gouvernements doivent trouver des moyens de souligner, de communiquer et de renforcer les principes du rôle du secteur public à l'ère numérique. Dépendre du processus conduira de plus en plus à l'échec dans un monde où le contexte est primordial.

Promouvoir la transparence et l'ouverture

Un gouvernement transparent et ouvert permet de relever deux défis en particulier. Premièrement, il soutient la collaboration au-delà des frontières organisationnelles. Afin de constituer un nœud dans un réseau de collaboration plus large, les gouvernements doivent faire preuve de transparence relativement aux données et à l'information à partir desquelles ils travaillent, de même qu'aux motifs de leurs décisions.

Deuxièmement, il permet de faire un compte rendu honnête des réussites et des défis dans l'ensemble de l'organisation. Le problème central de la gouvernance à l'ère numérique est que personne, surtout les gens principalement responsables des décisions en matière de gouvernance structurelle, ne dispose d'une telle vue d'ensemble. Le *statu quo* est toujours moins risqué que le changement, et la transparence a pour effet d'amorcer le transfert d'une partie des risques vers le *statu quo*. Un des enjeux évoqués le plus souvent tout au long des entrevues est à quel point il est difficile, pour les bonnes personnes au sein des organisations, d'acquiescer une pleine compréhension des expériences quotidiennes des gens – leurs frustrations lorsqu'ils utilisent les sites Web, les conséquences imprévues des politiques de l'ère analogique, les expériences de service – et des changements externes qui pourraient prendre de court une organisation.

Au cours d'une journée, par exemple, des milliers de personnes pourraient utiliser un service gouvernemental donné en ligne. Les tests peuvent révéler le pourcentage de personnes qui n'atteignent pas leur objectif en raison d'une mauvaise conception du site, et la recherche sur les utilisateurs peut indiquer à quel point cette expérience peut être frustrante sur le plan personnel, et l'effet qu'elle a sur l'idée que les gens se font du gouvernement. Les heures d'exposition (le temps passé à observer des utilisateurs interagir avec un service gouvernemental) peuvent aider les gouvernements non seulement à mettre au point une meilleure conception, mais aussi à bâtir des organisations plus orientées vers la conception.

Le problème, c'est que la question de la responsabilisation surgit lorsqu'un projet échoue de façon spectaculaire. Rien ne change en ce qui concerne les frustrations des citoyens – jusqu'à ce que ces

frustrations soient captées, suivies et présentées dans des rapports en ligne. Il faut donc une vue d'ensemble qui englobe des rapports, des tableaux de bord du service, des données ouvertes, des analyses ouvertes, ainsi que l'établissement et l'examen d'objectifs publics.

LA GOUVERNANCE À L'ÈRE NUMÉRIQUE EST PLUS QU'UN DÉFI

Les progrès au chapitre de la gouvernance numérique sont inévitables. Ce qui n'est pas inévitable, c'est que nous obtenions un jour exactement les progrès que nous voulons, au rythme, à l'échelle et avec les effets que nous voulons.

Les gouvernements ont du mal à s'adapter au changement, et les choses ne deviendront pas plus faciles.

Nous entendons dire que la transformation du gouvernement – telle qu'elle est appliquée au gouvernement ouvert, au gouvernement numérique, à l'innovation dans le secteur public et à la perturbation technologique – « pose un défi ». Cela donne l'impression que nous pouvons réaliser une transformation profonde avec un peu d'effort et d'énergie. En réalité, le mot « défi » est un grand euphémisme face au degré d'investissement et d'engagement requis.

L'existence de problèmes qui « posent un défi » donne à penser qu'il faut des politiques, une gestion du changement et des champions. Mais le problème auquel les gouvernements font face nécessite des leviers de gouvernance plus substantiels au niveau des lois et des institutions, ainsi que de franches discussions sur les liens entre la reddition de comptes, l'expertise et la responsabilité.

Si nous en faisons moins, nous avancerons à tâtons indéfiniment.

INTRODUCTION

Devons-nous repenser fondamentalement la façon dont fonctionne le gouvernement?

Il s'est établi une orthodoxie persistante selon laquelle le monde change et le gouvernement devrait changer avec lui. Nous entendons des mots comme « agile », « connecté », « réceptif », « centré sur l'utilisateur », « ouvert » et « novateur ». Et nous entendons dire que le monde est de plus en plus complexe, ou que le gouvernement ne peut suivre le rythme des progrès technologiques et doit donc changer.

J'en conviens, en bonne partie. Mais les gouvernements entendent dire cela depuis des décennies et n'ont jamais changé que marginalement. Ou bien nous avons posé un mauvais diagnostic des défis, ou bien nous avons trouvé les mauvaises solutions.

Ce rapport fait valoir que les caractéristiques centrales de l'ère numérique sont de nature ouverte et branchée, que les problèmes n'ont pas de frontières et que le contexte est primordial. Les gouvernements sont systématiquement et naturellement mal outillés pour comprendre et gérer ces caractéristiques. Ainsi, ils ne peuvent ni tirer parti des avantages ni gérer les coûts et les inconvénients pour les citoyens.

Les gouvernements tentent de réagir, comme nous l'observons dans certains programmes et certaines idées, dont le gouvernement numérique, le gouvernement ouvert, les expériences avec les politiques et les discours publics sur les tendances technologiques. Ces changements exigent toujours un équilibre entre des besoins concurrents – le tout consistant à légiférer dans l'intérêt public, à soutenir les travailleurs, à rendre possible l'activité économique et à faire usage des technologies pour améliorer les opérations gouvernementales.

Ces manifestations de la façon dont les gouvernements réagissent sont à la fois rendues nécessaires et profondément entravées par les caractéristiques de l'ère numérique. Par conséquent, bien que le présent rapport porte sur la façon dont nous pouvons parvenir à un gouvernement numérique, ouvert et adapté, il s'articule davantage autour des questions d'intérêt commun qui influencent tous ces efforts.

Au cœur de ces questions d'intérêt, toutefois, on trouve un ensemble de concepts communs : les connaissances et les compétences, la capacité d'évaluation prospective, la façon dont les gouvernements planifient et prennent les décisions et, inévitablement, *qui* est responsable de *quoi*.

PETITE MISE EN CONTEXTE

En octobre 2016, je me suis joint au Forum des politiques publiques en tant que boursier de recherche sur le thème de la « gouvernance à l'ère numérique ». Le sujet de la bourse était né d'une discussion entre le président-directeur général (PDG) du Forum, Ed Greenspon, et le greffier du Conseil privé, Michael Wernick. J'ai levé la main pour y participer.

Parmi ceux qui s'intéressent au gouvernement, nous sommes nombreux à avoir l'impression que les technologies, Internet et l'ère des communications mondiales omniprésentes secouent les sociétés et les institutions publiques à leurs fondations mêmes – et que le monde change plus rapidement que n'y peuvent réagir les gouvernements.

Assurément, il n'y a là rien de nouveau. Le vent change de direction et nous ajustons nos voiles.

Nous n'avons qu'à examiner le corpus énorme de recherches et d'analyses du gouvernement canadien et des milieux universitaires qui donnent un sens aux tendances et qui établissent une orientation. Il y a trop d'auteurs à énumérer et à remercier, mais ils seront nombreux à figurer à titre de références tout au long de ce rapport. Nombreux sont ceux qui ont prodigué des conseils ou apporté d'autres contributions.

L'ouvrage de Steven Rosell intitulé *Renewing Governance : Governing by Learning in the Information Age* commence par ce passage :

Au Canada et partout dans le monde, l'émergence d'une société d'information mondiale accélère le rythme du changement et secoue les méthodes établies d'organisation et de gouvernance qui ont été mises au point pour un monde aux flux d'information plus limités et aux frontières plus nettes. Nous nous trouvons au milieu d'une transformation fondamentale. Cette transformation se manifeste par la restructuration radicale des bureaucraties publiques et des entreprises, le déplacement des frontières entre différents secteurs de la société et ordres de gouvernement, un intérêt croissant pour une participation directe à la prise de décision, et de nouveaux défis pour la légitimité de nombreuses institutions traditionnelles⁵.

Rosell a écrit ce livre en 1999, et bon nombre de ses observations et recommandations valent toujours près de 20 ans plus tard. Dans bien des cas, la question pour ce rapport consistait à savoir pourquoi les conseils, les analyses et les recommandations étaient restés sans réponse.

Les recommandations faites aux gouvernements sur les façons de tirer parti des possibilités d'une société branchée ne manquent pas. Pour ce rapport, mon but est d'examiner les hypothèses qui sous-tendent de telles recommandations et de poser cette question : « S'il s'agit de la bonne voie à suivre pour les gouvernements, pourquoi ne l'avons-nous pas encore suivie? »

La raison, dans certains cas, est que les problèmes et les compromis sont plus importants et plus complexes qu'ils ne le semblent au départ. Dans d'autres cas, c'est que nous n'avons pas investi suffisamment ou gouverné dans la bonne direction. Dans tous les cas, il est utile de déterminer les résultats possibles et de

⁵ S.A. Rosell (1999), *op cit.*

reconnaître que les avancées ne sont pas inévitables; elles sont le fruit de décisions intentionnelles et précises, prises par des personnes précises à des moments précis.

Les questions les plus intéressantes qui ont découlé de mon année de recherches, de tables rondes et d'entrevues étaient de déterminer s'il y a des fils conducteurs dans le discours sur la gouvernance à l'ère numérique; si le concept de la « gouvernance à l'ère numérique » est le moins utile; si Internet a changé fondamentalement les rouages du gouvernement; si nous pouvons créer un cadre pour la façon dont nous parlons de ce virage.

La question n'est pas de savoir comment les gouvernements composent avec une technologie en particulier, mais comment ils se restructurent de manière à s'adapter systématiquement et de manière fiable aux changements futurs.

Mes discussions avec des fonctionnaires et des observateurs ont généré une série de thèmes récurrents :

1. Il existe des tensions entre les possibilités d'un monde branché et la réalité fondamentale qu'est la nécessité pour les gouvernements de rendre des comptes.
2. Les gouvernements aux mandats verticaux devront relever le défi de composer avec des questions horizontales complexes.
3. La manière dont les représentants gouvernementaux conçoivent les technologies et les tendances, ainsi que la manière dont cette compréhension se traduit en mandats, représentent des défis.
4. La société doit apprendre à centrer le bien public sur les contextes nouveaux et changeants.

Il s'est dégagé un consensus à propos des orientations générales de la gouvernance : celle-ci doit être plus souple, avant-gardiste, ouverte et centrée sur le citoyen. Les concepts du gouvernement ouvert et du gouvernement numérique englobent le thème d'une collaboration plus efficace entre les gouvernements et les partenaires externes – ce que rend souvent possible la technologie – afin d'assurer la prise en compte de leurs réflexions et de leur expertise dans les décisions publiques.

Le présent rapport tente d'élaborer un modèle logique plus détaillé pour ces progrès. Il relie les aspirations à des questions de base concernant ce que les gouvernements peuvent faire avec les structures et les leviers dont ils disposent. L'objectif consiste à rédiger un rapport qui est le plus précis possible et qui sera lu à de multiples paliers au sein des organisations. Je veux présenter des arguments en faveur du changement qui s'appuient sur des données probantes de même qu'une nouvelle façon de réfléchir aux questions interreliées dans le contexte de la « gouvernance à l'ère numérique ». À ce stade, toutefois, le contenu doit être examiné de manière critique et mis en contexte; toute recommandation digne d'être étudiée devrait l'être par les experts au sein des organisations. J'ai cherché à écrire ce rapport pour tous les ordres de gouvernement, mais il est largement teinté par le gouvernement fédéral.

Ce que ce rapport n'est pas

Tout au long de ce projet, j'ai entendu couramment les deux questions suivantes :

1. Que devrait faire le gouvernement à propos de [technologie en particulier]?
2. Que devrais-je faire, en tant que personne, pour devenir un meilleur fonctionnaire à l'ère numérique?

Les deux questions sont trop spécifiques, et elles sont souvent source de diversion.

Pour la première question, prenons l'exemple de l'intelligence artificielle (IA). L'IA a fait une apparition fulgurante dans le courant dominant au cours des cinq dernières années. En 2016, l'approche expérimentale de Google pour l'IA de la traduction « a démontré du jour au lendemain des améliorations correspondant à peu près aux gains totaux que cette technologie avait réalisés au cours d'une décennie⁶ ». Des questions réelles et pressantes se posent quant à la façon dont le gouvernement peut tirer parti de l'IA pour les services au citoyen, à la question de savoir si nous devrions envisager de légiférer sur une certaine utilisation d'algorithmes par le secteur privé, de même qu'à l'incidence qu'aura l'IA sur le marché du travail (et, par extension, l'assurance-emploi et la sécurité sociale). Tout cela est fascinant et important, mais demeurera accessoire dans ce rapport.

Les universitaires étudient l'IA depuis les années 1950. Stanford exécute un projet de 100 ans sur l'incidence de l'IA. Plusieurs livres portant sur l'IA ont fait partie des meilleurs vendeurs de 2016. La question de la gouvernance concerne davantage la manière de structurer les institutions publiques pour faire usage des connaissances disponibles de telles technologies, de mettre en question les recommandations d'acteurs externes, de compléter les recherches, au besoin, et de renforcer la capacité d'intervenir ou de soutenir les citoyens et les entreprises tout au long des changements qui se produiront inévitablement, mais de façon imprévisible.

Pour la deuxième question, les recommandations visant des personnes ne découleront du présent rapport que de manière indirecte. Je n'essaierai pas de convaincre quiconque de changer son comportement, puisque cette approche fonctionne rarement. Le présent rapport cherche plutôt à examiner les systèmes où les gens travaillent et prennent des décisions. La question est la suivante : quelles sont les décisions structurelles précises qui conduiraient à un plus haut niveau de littératie technologique dans l'ensemble des gouvernements?

⁶ G. Lewis-Kraus (2016), « [The Great AI Awakening](#) », *The New York Times Magazine*.

La culture mange la stratégie pour le petit déjeuner, mais la culture se fait manger par les structures et les incitatifs⁷.

Le présent rapport examine une série de sujets étroitement liés que sont la nature de la complexité, le rythme du changement et le fonctionnement du gouvernement. Il enchaîne avec l'incidence de ces caractéristiques sur les objectifs publics au chapitre du gouvernement numérique, du gouvernement ouvert et de l'innovation et l'expérimentation. Pour débiter, toutefois, nous examinerons un catalyseur de changement fondamental qui influence tout le système : Internet et les technologies connexes.

⁷ R. Androsoff (2016), **Gazouilli**.

« INTERNET EST MA RELIGION »

À l'occasion du Personal Democracy Forum de 2011, Jim Gilliam a raconté l'histoire de sa relation avec la religion, les maladies graves et Internet⁸. Après avoir eu le cancer – à deux reprises –, il est devenu militant de justice sociale et s'est servi d'Internet pour contribuer à la formation d'un mouvement : échanger des idées, entrer en contact avec des gens de partout dans le monde et organiser des événements en personne.

Puis il a eu besoin d'une double greffe des poumons. Voici quelle a été sa réaction :

« Tous ces traitements de radiothérapie que j'avais reçus des années auparavant pour mon cancer avaient meurtri à ce point mes poumons que j'étais incapable de monter des marches. Mes poumons devaient être remplacés. Une double greffe. J'avais besoin que quelqu'un meure pour être sauvé. »

Des professionnels de la santé ont toutefois jugé son cas trop compliqué. Ils n'ont pas inscrit son nom sur la liste d'attente d'une greffe.

Gilliam a donc écrit à ce sujet dans son blogue.

Ensuite, des amis, des parents et des personnes qu'il n'avait jamais rencontrées – la communauté militante dont il faisait partie, et d'autres abonnés – se sont mis à écrire des courriels d'appui à l'Université de Californie à Los Angeles, jusqu'à ce qu'on lui donne un rendez-vous.

« Je devais chaque moment de ma vie à quantité de personnes que je ne rencontrerais jamais. [En salle de chirurgie], cette interconnectivité s'est manifestée dans mon propre corps physique. Trois ADN différents; individuellement, ils étaient impuissants, mais ensemble, ils étaient égaux à un être humain fonctionnel. »

« Nous devons chaque moment de notre vie à nos semblables; nous sommes tous connectés les uns aux autres, et sommes tous redevables aux autres [...] Nous sommes à la tête de cette nouvelle religion. Nous avons la conviction que les gens connectés peuvent créer un monde nouveau. Chacun de nous est créateur, mais ensemble, nous sommes *le* créateur [...] J'ai foi dans les gens, je crois en Dieu et Internet est ma religion. »

Après une ovation debout soutenue, l'hôte du Personal Democracy Forum a déclaré ceci à la foule :

« Personne n'a représenté ce que nous croyons, ce dont nous nous soucions, mieux que lui ».

⁸ J. Gilliam (2011), [The Internet is My Religion](#), Personal Democracy Forum.

De l'avis de Gilliam, Internet n'est ni un réseau physique ni une technologie de télécommunications. Il est beaucoup plus grand. Pour bien des gens, le monde numérique est régi par sa propre culture et philosophie.

Luciano Floridi, « philosophe de l'information à l'Oxford Internet Institute, croit que nous vivons dans une « infosphère » :

« Infosphère » est un mot que j'ai inventé il y a des années d'après « biosphère », un terme qui désigne la région limitée de notre planète qui entretient la vie. Par « infosphère », donc j'entends tout l'environnement d'information composé de toutes les entités informationnelles (y compris les agents informationnels), leurs propriétés, leurs interactions, leurs processus et leurs relations. C'est un environnement qui est comparable au « cyberspace », mais qui en est différent (le cyberspace n'est qu'une des sous-régions de l'infosphère, pour ainsi dire), étant donné que l'infosphère englobe aussi les espaces d'information hors ligne et analogues.

Au cours de mon année de recherches, j'ai entendu des affirmations comme celle-ci : « Il faut se rendre compte que ce que l'on fait en ligne a des répercussions dans la vraie vie. » J'ai lu des articles de journaux universitaires, étonnamment récents, qui étudiaient la question de savoir si Internet pourrait servir à mobiliser les communautés en vue d'une intervention politique. Une installation artistique suppliait les membres du public de « lever le regard » de leur téléphone et de profiter du « monde réel », ignorant curieusement le fait que les gens parlent à leurs parents, leurs amis et leurs partenaires à l'aide de leurs appareils. Dans tous les cas, les modèles mentaux des auteurs se dégagent de la façon de formuler les choses, à savoir, Internet est toujours en quelque sorte une fiction, un lieu distinct, moins réel que les centres communautaires et les hôtels de ville.

En 2017, nous semblons nous éloigner de cette conception restrictive et du concept d'Internet comme un moyen de communication ou un phénomène. Nous internalisons les réactions à l'idée d'une séparation entre le monde physique et le monde virtuel, ce qui ressemble davantage à « bien sûr que ce que l'on fait en ligne a une incidence, et bien sûr que les gens utilisent Internet pour X ».

L'idée du virtuel [...] a depuis été reléguée en arrière-plan, puisqu'on ne peut plus dire qu'une personne qui utilise Facebook ou Second Life vit dans un monde virtuel (étant donné qu'elle interagit avec de vrais amis et s'adonne à des activités comme commander un visa en ligne en fournissant son numéro de carte de crédit et ses renseignements).

—Yuk Hui

L'article « Beyond Digital » de Nicholas Negroponte publié dans le magazine *Wired* touchait aux mêmes thèmes en 1998 :

Comme l'air et l'eau potable, le fait d'être numérique ne se fera remarquer que par son absence, et non par sa présence.

[...] Les ordinateurs tels que nous les connaissons aujourd'hui a) seront ennuyeux et b) disparaîtront pour devenir quelque chose de fondamentalement différent [...] Les ordinateurs représenteront une partie omniprésente, mais invisible de notre quotidien : nous vivrons dans eux, nous les porterons, nous les mangerons même⁹.

Steffen Christensen, un expert en intelligence artificielle et en sciences judiciaires à Horizons de politiques Canada, a affirmé ceci : « Internet n'est plus un lieu. Il est nous. Il "est" le monde. Nous vivons dedans¹⁰. »

⁹ N. Negroponte (1998), « [Beyond Digital](#) », *Wired*.

¹⁰ S. Christensen (2015), *Gazouilli*.

DÉFINITION DE LA GOUVERNANCE À L'ÈRE NUMÉRIQUE

Qu'est-ce que j'entends par « gouvernance à l'ère numérique »?

Le numérique a son propre ensemble de caractéristiques, physiques et culturelles. L'ancien chef du Government Digital Service du Royaume-Uni, Mike Bracken, le voit ainsi :

C'est beaucoup plus que la création de sites Web. C'est le fait d'utiliser le numérique – son caractère immédiat, sa souplesse et son interconnectivité – pour repenser les services publics¹¹.

Le présent rapport cherche à déterminer si nous devons repenser les services publics et la gouvernance en réaction au monde numérique et, dans l'affirmative, à quoi ressemble la gouvernance à l'ère numérique et comment nous pourrions y parvenir.

Le numérique sert d'adjectif à « ère », c'est-à-dire qu'on parle d'« ère numérique » et non de « gouvernance numérique ». Autrement dit, le sujet est vaste. Nous nous trouvons *bel et bien* à l'ère numérique, et la « gouvernance » désigne tout le système où les décisions publiques sont prises et appliquées, y compris les institutions, les normes, les lois et les politiques.

Il serait tentant d'en réduire considérablement la portée, de conceptualiser la « gouvernance à l'ère numérique » comme ceci : tendances et catalyseurs de changement de l'ère numérique, et répercussions qu'ils peuvent ou devraient avoir sur la gouvernance. Nous pourrions aller un peu plus loin et être plus concrets, en la conceptualisant ainsi : utilisation des technologies numériques par le gouvernement pour interagir avec les citoyens et exécuter les politiques, les programmes et les services.

Cependant, les pressions et les possibilités qui se dégagent de l'arrivée des technologies numériques se mélangent et interagissent avec d'autres catalyseurs de changement dans nos systèmes de gouvernance; considérer le numérique en vase clos constituerait une approche étroite et limitée. La combinaison des conteneurs d'expédition (une invention de 1956) et de la déréglementation gouvernementale et l'investissement privé (ce qui s'est produit en grande partie durant les années 1980) a complètement changé les modèles mondiaux de commerce de biens physiques, alors même que les assises d'Internet étaient jetées. De même, l'expérience de la nouvelle gestion publique et de son principe du « gouvernement géré comme une entreprise » n'avait pas besoin de l'ère numérique pour commencer à montrer des signes de faiblesse. Le déclin était plutôt décrit comme « la prise de conscience croissante du fait que bon nombre

¹¹ M. Bracken (2014), [On policy and delivery](#).

des avantages promis [...] de la concurrence et de mesures d'incitation accrues ne s'étaient pas concrétisés¹². »

Ainsi, en ce qui nous concerne, nous considérerons cette étude de la gouvernance à l'ère numérique comme un regard nouveau sur les systèmes de gouvernance dans leur ensemble, avec toutefois un accent sur la façon dont les technologies à l'ère numérique, les tendances, les industries et les cultures créent des défis et des possibilités.

Ce qui est effectivement le cas, de façons réelles et importantes.

La manière dont nous parlons de l'incidence des technologies revêt une certaine extravagance sémantique. Tous les livres présentent les tendances comme des révolutions. Le livre de 2010 intitulé *Wikinomics* avait pour sous-titre *How Mass Collaboration Changes Everything* (Comment la collaboration de masse change tout). La collaboration de masse et l'auto-organisation, rendues possibles par Internet, changent *tout*. Littéralement, rien ne reste à l'écart.

Il en va ainsi pour les nouvelles technologies et idées. Leur potentiel est toujours soit surévalué, soit sous-évalué; elles sont appliquées et mal appliquées à des contextes différents, puis elles s'installent à un certain niveau de sophistication et nous en comprenons les usages productifs authentiques. Entre-temps, certains observateurs sont rémunérés pour surévaluer l'incidence possible, tandis que d'autres le sont pour être rabat-joie et trouver des moyens d'affirmer qu'une tendance n'a rien de nouveau.

Lorsque des personnes affirment que les médias sociaux font de grands torts à la capacité d'interaction des gens, nous pourrions leur faire prendre conscience de ces mots écrits dans un ouvrage de 1886 :

Avec l'arrivée des journaux à bas prix et des moyens de locomotion supérieurs [...] les journées d'antan, oniriques et tranquilles, ne sont plus [...], puisque les hommes vivent, pensent et travaillent maintenant à vitesse express. Le *Mercury* ou le *Post* repose sur leur table de petit déjeuner tôt le matin, et s'ils sont trop pressés pour en lire les nouvelles à ce repas, ils l'emportent pour le regarder attentivement pendant leurs déplacements [...], ce qui ne leur donne pas le loisir de parler avec l'ami avec qui ils peuvent partager un compartiment [...] La hâte et l'agitation de la vie moderne [...] nous privent de la tranquillité et du repos de la période où nos patriarches, une fois que leur journée de travail était terminée, prenaient leurs aises [...]¹³

¹² J. Fishenden et M. Thompson (2012), « Digital Government, Open Architecture, and Innovation: Why Public Sector IT Will Never Be the Same Again », *Journal of Public Administration Research and Theory*, vol. 23, n° 4, p. 977-1004.

¹³ R. Munroe, [The Pace of Modern Life](#).

Le blogueur Jason Kottke a aussi attiré l'attention sur la photographie de métro de 1946 de Stanley Kubrick pour peindre ce scénario¹⁴ :



Stanley Kubrick, 1946

Le nez plongé dans nos appareils mobiles. En effet. Quelle tragédie moderne.

Nous pouvons parler de nouveauté et d'externalisation ouverte, mais nous pouvons aussi songer au fait que le dictionnaire anglais Oxford a été en grande partie assujéti à une externalisation ouverte, par la poste, dans les années 1800.

Nous pouvons parler de la portée de la mobilisation numérique des citoyens, mais nous pouvons aussi repenser au *Forum des citoyens sur l'avenir du Canada* de 1990 et au fait qu'on estime qu'il a joint 700 000 Canadiens¹⁵.

Les piles de livres – dont de nombreux succès de librairie – ont annoncé l'ère de la perturbation numérique, proclamé la fin des paradigmes et évangélisé l'impératif de la constante innovation. Kodak est fréquemment

¹⁴ J. Kottke (2013), [The Quickening Pace of Modern Life](#).

¹⁵ J. Longo (2017), « The evolution of citizen and stakeholder engagement in Canada, from Spicer to #Hashtags », *Canadian Public Administration*, vol. 60, n° 4, p. 517-537.

cité en exemple de géant qui n'est pas parvenu à s'adapter rapidement ou correctement aux demandes de l'ère numérique.

Même si ces anecdotes peuvent être convaincantes, ce ne sont pas des preuves tangibles.

Parmi les entreprises du palmarès Fortune 500, les fortunes se font et se défont. En fait, même si la tendance depuis 1955 consiste en un roulement accru des 500 entreprises en tête de classement aux États-Unis selon les revenus, nous ne constaterions aucune tendance de perturbation de masse si nous tracions un graphique depuis le début de l'ère d'Internet. *Qu'entendons-nous par le roulement des entreprises Fortune 500?*

En tant que question *prima facie*, nous pouvons certainement constater une hausse apparente continue du roulement annuel, alors que le début des années 1980 a marqué un point d'inflexion déterminant, que ce soit sur le plan du niveau de roulement ou de la volatilité d'une année à l'autre. Cela est suivi, après 2012, d'une légère baisse. La tendance générale pour les années 2000 est en fait une baisse, semblable aux années 1960 et 1970 plus qu'aux années 1980 et 1990¹⁶.

Les industries et les économies évoluent, tout comme les entreprises qui s'y trouvent, que l'environnement soit analogique ou numérique.

Je reste prudent lorsque des observateurs affirment à quel point le numérique est et sera révolutionnaire. Il est utile de tenir compte du contexte historique. Nous pouvons tenter de conceptualiser Internet en fonction d'autres avancées technologiques : l'imprimerie, le téléphone, la radio, la télévision.

Chacune de ces avancées a entraîné sa propre ère de changements dans les entreprises, au gouvernement et dans la société. Certains de ces changements sont plus difficiles à percevoir que d'autres. Du côté des éléments les plus répandus, il y a l'idée que le photojournalisme et la télévision ont fait en sorte que la guerre partout dans le monde soit réelle et viscérale, influençant ainsi l'opinion publique sur les conflits à l'étranger. Certains changements sont plus subtils. Le fait d'échanger les nouvelles d'une région à l'autre par la télégraphie, par exemple, a changé l'idée que les gens se faisaient du temps; cela « a permis aux gens de concevoir les conditions météorologiques comme une affaire généralisée et interconnectée plutôt que comme un lot de surprises locales¹⁷ ». Les technologies des télécommunications pourraient, bien davantage

¹⁶ D. Stangler et S. Arbesman (2012), *What Does Fortune 500 Turnover Mean?*, Social Science Research Network.

¹⁷ J. Gleick et R. Shapiro (2011), *The information*, Pantheon Books.

que simplement permettre une correspondance plus rapide, changer la perception qu'ont les hommes et les femmes de leur place dans le monde et de la nature de la géographie, à un niveau très fondamental.

Nous pourrions aussi songer aux technologies de connectivité physique, comme le rail. Tout comme nous parlons des technologies numériques aujourd'hui, l'arrivée du rail a créé un nouvel ensemble d'avenirs plausibles pour les entreprises et les gouvernements – des occasions à saisir ou de nouveaux défis à prendre en compte et à relever. Les entreprises pourraient être exclues des chaînes de production, faire face à une nouvelle concurrence ou voir les prix diminuer pendant que leurs rivales réduiraient le coût de gestion du matériel. Pour les États, le rail a changé la guerre et la géopolitique en modifiant le rythme et le périmètre de déplacement des troupes, des fournitures et des machines.

On peut difficilement s'imaginer un président-directeur général ou un chef d'État qui délèguerait complètement la responsabilité quant à la façon dont une entreprise ou un pays devrait être touché par le rail. Ce catalyseur de changement est juste trop puissant.

L'arrivée d'Internet est comme la révolution ferroviaire, mais d'une portée beaucoup plus vaste. Internet n'est pas seulement un moyen par lequel les organisations achètent et reçoivent du matériel et expédient des produits; c'est aussi un moyen par lequel elles effectuent les communications et la collaboration internes, correspondent avec les partenaires, les clients et les intervenants, mènent leurs activités de recherche et de développement, établissent l'orientation et s'occupent de tout le reste.

Tout cela pour dire que, compte tenu du contexte historique et de l'adage « plus ça change, plus c'est pareil », l'ère numérique est, en fait, très, très différente.

Prenez une carte de systèmes pour un environnement donné. Pour les soins de santé au Canada, on pourrait y voir des éléments comme les hôpitaux, les institutions gouvernementales, les syndicats, les associations professionnelles, les programmes de prévention et les fournisseurs de soins de santé privés. On pourrait tracer sur la carte l'incidence que chacun a sur les autres et la relation les uns avec les autres. On s'en servirait comme point de départ pour étudier les catalyseurs de changement du système : les données démographiques en évolution, les tendances en matière de traitements et de prix des produits pharmaceutiques, l'intensification de la formation pour les infirmiers praticiens. Le numérique, toutefois, n'est pas tout à fait un catalyseur de changement; il s'apparente davantage à un métacatalyseur qui influence d'autres éléments du système, leurs interactions et ce que signifient pour eux les nouveaux catalyseurs de changement. Si le système était un diagramme de Venn alambiqué, les technologies numériques constitueraient une force qui change la forme, la taille et l'emplacement de tous les éléments qui s'y trouvent.

Le numérique a changé notre monde de façons étonnantes et de façons qui ne sont pas encore pleinement comprises. J'aborde le travail qui suit avec cette hypothèse ponctuée de scepticisme. Après tout, il y a un

coût pour les gouvernements, que l'on réagisse excessivement *ou* insuffisamment aux tendances, aux défis et aux technologies.

Comprendre la nature du changement

Puisque la nature de ce changement éclaire à ce point notre réflexion et notre méthode heuristique, il vaut la peine d'examiner à fond les éléments qui en font partie.

Il existe deux normes s'appliquant à la plupart des analyses des changements technologiques et sociaux :

1. Puisque nous vivons dans un monde de plus en plus complexe, nous devons faire [quel que soit le résultat voulu de l'auteur].
2. Puisque le rythme des changements technologiques s'accélère, nous devons faire [quel que soit le résultat voulu de l'auteur].

Et l'auteur peut attirer l'attention sur n'importe quoi pour étoffer ses arguments : la loi de Moore, les médias sociaux, l'interconnectivité économique, la participation des citoyens à l'élaboration des politiques, les facteurs externes de l'environnement. Le cabinet-conseil KPMG a récemment sondé des dirigeants d'entreprise à propos de leurs plus grandes priorités. La principale priorité était la gestion de la complexité¹⁸.

Ces deux concepts sont incroyablement importants, probablement vrais et assurément incomplets. La compréhension de la nature de la complexité et de la nature de la technologie est à la base de la prise de décisions solides concernant la gouvernance. Je sollicite donc votre indulgence alors que nous nous attarderons sur ces concepts. Nous devons aussi comprendre plus à fond le contexte et les conséquences de ces deux affirmations.

¹⁸ KPMG, *Confronting Complexity*.

L'ABC DE LA COMPLEXITÉ

En 1962, Rachel Carson a publié *Silent Spring*, exposant en détail les répercussions des pesticides sur les écosystèmes. Les données étaient claires : les insectes causaient des problèmes massifs chez les espèces végétales aux États-Unis. Même si les pesticides chimiques, dont le DDT, pouvaient être appliqués dans des concentrations suffisamment faibles pour tuer les insectes, mais non les plantes dont ceux-ci se nourrissaient, il y a eu un effet imprévu : les animaux qui mangeaient les insectes – surtout les oiseaux – ont consommé des quantités néfastes des produits chimiques et se sont mis à mourir. Cette situation a perturbé le contrôle naturel des populations d'insectes et a eu pour effet à long terme d'en augmenter le nombre, ce qui a endommagé encore plus les récoltes. L'écosystème a été déséquilibré.

Le gouvernement avait besoin d'une vision systémique du problème, ce qu'il n'avait pas. Il s'agissait d'un exemple typique – et fatal – d'un manque de prise en compte de la complexité.

La complexité est à la fois le catalyseur de bon nombre des recommandations adressées aux gouvernements et une raison importante de l'échec des changements. L'échec s'applique à la fois aux technologies émergentes et aux tendances émergentes en matière de gouvernance.

- L'incitation aux services numériques centrés sur l'utilisateur est fondée sur la reconnaissance du fait que les besoins et les comportements des utilisateurs sont complexes et ne peuvent être révélés qu'à l'aide d'essais et d'itérations.
- L'incitation à la mobilisation des citoyens est fondée sur la reconnaissance du fait que les questions de politique publique sont complexes, ayant pour des citoyens différents des répercussions et des conséquences différentes qui sont difficiles à comprendre et à saisir sans discussion et délibération.
- L'incitation à l'expérimentation, comme l'engagement du gouvernement fédéral à innover dans la conception des programmes¹⁹, et le centre d'excellence pour le soutien à la prise de décision fondée sur des données probantes en Ontario²⁰, repose sur la reconnaissance du fait que les décisions relatives aux programmes et aux politiques sont complexes et ont des répercussions qui ne peuvent être comprises qu'après coup.

Nous employons tous le mot « complexité », mais nous ne le comprenons pas tous forcément de la même façon. Ce mot possède un sens particulier pour la gouvernance – sens qui a des conséquences importantes. Voici les règles relatives aux problèmes complexes, selon l'organisation fédérale de prospective, Horizons de politiques Canada :

¹⁹ Cabinet du premier ministre (2015), [Lettre de mandat du président du Conseil du Trésor du Canada](#).

²⁰ Gouvernement de l'Ontario, [Progrès réalisés concernant la Lettre de mandat : Secrétariat du Conseil du Trésor](#).

1. On ne comprend pas le problème avant d'avoir formulé une solution, et chaque solution crée ou expose de nouveaux aspects du problème.
2. La résolution de problème prend fin lorsqu'il ne reste plus de temps, d'argent ou d'énergie – et non lorsque l'on a une solution.
3. Les solutions ne sont ni bonnes ni mauvaises, mais des solutions différentes peuvent être meilleures ou pires.
4. Chaque solution est essentiellement unique et nouvelle, et chacune d'elles devra être conçue et ajustée sur mesure.
5. Chaque solution est une « opération unique » : on change l'espace de problème en tentant une solution, ce qui veut dire que l'on ne peut jamais réinitialiser et tenter de résoudre deux fois le même problème.
6. Il n'y a pas de solution unique ou de solution de rechange; il y aura des solutions possibles que personne même n'envisage.

Les gouvernements ont eu tendance à traiter les problèmes comme étant compliqués plutôt que complexes, croyant que les problèmes, malgré leur difficulté, peuvent être résolus par des pratiques exemplaires à l'aide de chaînes causales prévisibles. Par exemple :

- Les gouvernements ont tendance à évaluer la réussite des politiques sociales des années après leur mise en œuvre, ce qui écarte la possibilité que la solution change la définition du problème.
- Les régimes d'approvisionnement sont conçus pour cerner les exigences opérationnelles des années avant la mise en œuvre. Il est donc difficile de changer de cap en apprenant en cours de développement, d'essais et d'utilisation.
- Les structures du gouvernement sont conçues en fonction de la reddition de comptes pour les portefeuilles, et non pour la cohérence des politiques ou pour une analyse méthodique de la façon dont les décisions liées aux politiques se répercutent sur d'autres administrations ou portefeuilles; le système actuel de captage des conflits repose souvent sur une collaboration ponctuelle et sur le fait pour d'autres parties du système d'« avoir vent » des changements proposés.

La complexité a toujours posé un problème aux gouvernements. Et l'on craint que le monde devienne de plus en plus complexe.

Je pense que nous devrions nuancer ce concept. Affirmer que le monde devient de plus en plus complexe revient à dire que des planètes ne cessent de surgir de nulle part et à faire fi des avancées des télescopes. En fait, le monde a toujours été plus complexe que les représentants gouvernementaux ne pouvaient le comprendre ou le gérer à partir des capitales fédérales ou provinciales. L'ère numérique a *révélé* la

complexité. Citons un exemple : lorsque les règles sur l'assurance-emploi fédérales ont changé en 2012-2013, des récits personnels ont émergé immédiatement à propos de cas où des travailleurs saisonniers devaient se déplacer en voiture pendant une heure pour travailler au salaire minimum dans des industries qu'ils connaissaient mal. L'ère numérique a facilité l'apparition de tels cas dans le débat national.

L'une des plus grandes possibilités de l'ère numérique est donc la nouvelle occasion – et obligation – pour le gouvernement de comprendre pleinement les besoins des citoyens ainsi que les répercussions des décisions relatives aux politiques et aux programmes. Plus nous en savons sur les interdépendances des domaines stratégiques, et plus nous avons de données, plus les normes visant une gouvernance efficace sont élevées.

Les éléments de la « gouvernance à l'ère numérique » comprennent les services centrés sur l'utilisateur, le gouvernement ouvert, la mobilisation des citoyens, l'externalisation ouverte, et ainsi de suite. Nous évoquons souvent ces approches comme des possibilités, affirmant que les technologies numériques peuvent les rendre possibles. En fait, elles constituent une réaction nécessaire à la reconnaissance croissante du fait qu'il manque jusqu'à présent aux gouvernements des pièces massives du casse-tête, que la solution soit numérique ou analogique.

Interrogé sur l'importance de la mobilisation des citoyens, un ministre provincial a raconté une histoire sur la fusion des écoles. L'entretien des écoles est coûteux, et dans plusieurs établissements d'une ville, selon l'orientation de la politique, le nombre d'élèves était inférieur au seuil établi, et les écoles étaient situées à proximité géographique suffisante pour être fusionnées. Le ministre a passé du temps dans les écoles, parlant au personnel, aux étudiants et aux parents. Il est devenu manifeste que les écoles servaient à des fins multiples. Elles remplissaient le rôle de centres communautaires, offrant des locaux pour les événements et les réunions dans les secteurs à faible revenu du quartier qui n'avaient pas d'autres lieux publics. Les salles de classe étaient constamment utilisées pendant des semaines pour des programmes sociaux et d'éducation. La politique s'appuyait aussi sur une hypothèse liée au transport en commun et au statut de propriétaire des parents qui ne s'appliquait pas à ce secteur. Pourtant, la politique exigeait d'examiner un ensemble précis de points de données, et, d'après cette mesure, on aurait déterminé que deux écoles devaient être fermées.

Ce genre de nuances, de complexités et de facteurs externes sont impossibles à distinguer sans mobilisation communautaire, et impossibles à saisir sans un sentiment significatif de lien avec les personnes touchées. Autrement dit, nous avons besoin de contexte.

Dans une autre administration, un chercheur sur les utilisateurs a décrit un cycle de planification stratégique au sein d'un groupe d'élaboration de politiques responsable de centres de services gouvernementaux en personne. Le groupe estimait que le plan de départ était truffé d'hypothèses; il a donc convaincu le cadre responsable d'emmener l'équipe dans un centre de services pour une recherche sur le terrain. L'équipe a observé des personnes interagir avec le bâtiment, la signalisation et les représentants du gouvernement.

L'équipe a réagi ainsi : « C'était tellement révélateur! Je ne peux pas croire que nous ne l'avions jamais fait. » La plupart des fonctionnaires travaillant aux règles de fonctionnement des centres de services n'avaient jamais visité de centre en vue d'y effectuer une recherche.

La mobilisation des citoyens et les services centrés sur l'utilisateur seront abordés en profondeur dans d'autres sections. Nous nous contenterons donc de ces brèves anecdotes pour l'instant. Ces anecdotes servent d'exemples pour montrer en quoi des renseignements extrêmement importants peuvent faire défaut aux gouvernements. Nous sommes souvent non conscients de ce que nous ne savons pas. Afin d'atténuer le risque qu'il nous manque des renseignements et de maximiser la probabilité de politiques et de programmes intelligents et efficaces, il nous faut établir des voies de compréhension entre les fonctionnaires du gouvernement et les collectivités que nous servons.

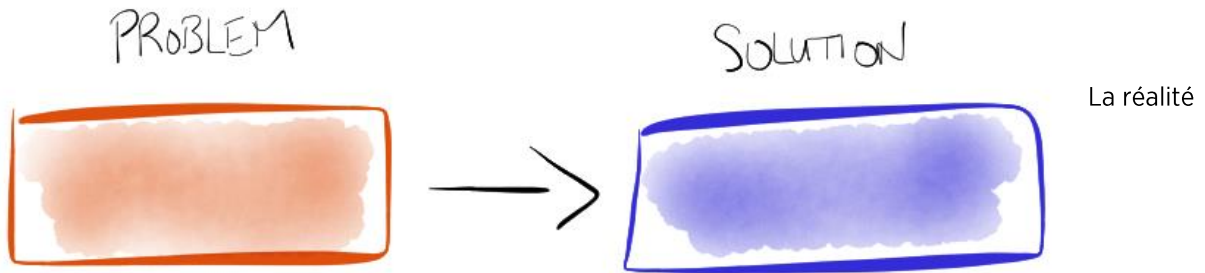
Notre façon de parler de complexité

Il existe des orthodoxies concurrentes quant au genre de monde dans lequel nous vivons.

D'un côté, nous saisissons de plus en plus à quel point notre monde est complexe et combien les questions de politique publique sont interdépendantes. Dans le monde de l'innovation sociale, on met l'accent sur la réflexion systémique. Nous reconnaissons que pour bien comprendre un problème, nous devons cerner les variables pertinentes et les relations et interactions entre elles. Souvent, ces variables dépassent les mandats des personnes qui les étudient, mais elles n'en sont pas moins pertinentes. Cela conduit plutôt au mantra du « changement systémique », où l'impératif d'acteurs à vocation sociale consiste à présenter des données probantes et des arguments à l'appui d'un changement du système qui les entoure, y compris les politiques et les programmes du gouvernement. Pour le gouvernement numérique, l'orthodoxie est centrée sur la recherche sur les utilisateurs, l'ethnographie et les essais, qui sont autant de façons de comprendre et de gérer la complexité de la manière dont les gens interagissent avec les plateformes numériques.

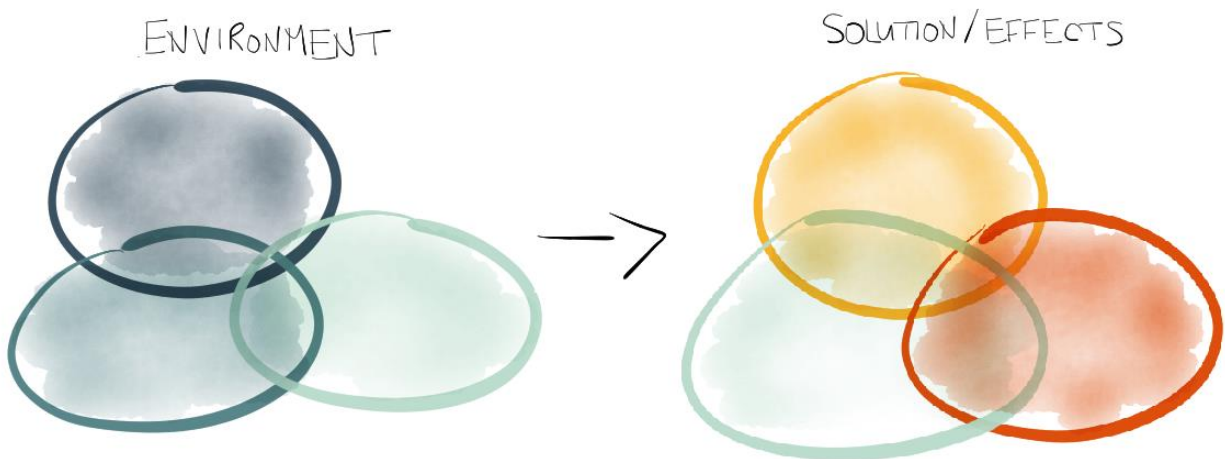
Le monde qui suit n'existe pas réellement :

[Problème] -> [Solution]



s'apparente davantage à ceci :

[Environnement] -> [Solution/effets]



Le monde est un diagramme de Venn composé d'éléments, de fonctions et d'effets, avec les caractéristiques suivantes :

- les bulles se déplacent constamment;
- les bulles changent toujours de taille et de forme;
- tout n'est pas que problème du côté de l'environnement;
- tout n'est pas positif du côté des effets;
- ce diagramme a l'air légèrement différent pour chaque acteur qui se soucie des problèmes et des solutions.

En parallèle, nous nous accrochons à l'idée de l'argument éclair, exigeons des exposés narratifs rigoureux et insinuons que tout ce qui ne se dit pas simplement ne vaut pas la peine d'être dit.

La complexité peut aussi découler d'une certaine suffisance, bien entendu. Tout le monde aime à imaginer que ses problèmes et leurs solutions sont singuliers, et les textes au contenu inaccessible dénotent souvent un manque de considération pour le public bien plus qu'ils ne reflètent la nature du sujet.

D'autres fois, les gens n'ont pas assez de temps et font de leur mieux avec ce qu'ils ont. Une telle situation est compréhensible, mais n'est guère une façon de gouverner : « Plus un décideur consacre de temps à un problème, plus il y a de chance que sa compréhension du problème se rapproche de l'environnement réel des tâches et que s'estompent les limites de l'architecture cognitive²¹. »

La logique tordue du conseil, apparemment sage, selon lequel il vaut mieux « choisir ses batailles » revient essentiellement à ceci : nous n'allons pas faire les choses de la manière dont nous croyons qu'elles devraient être faites à cause de la façon dont notre gouvernance est structurée.

Nous savons que les questions sont complexes; pourtant, nous demandons des listes à puces et des textes qui vont à l'essentiel.

Cela est particulièrement difficile à concilier avec la raison énoncée de certains des échecs gouvernementaux les mieux connus qui sont examinés dans ce rapport : le fait que les fonctionnaires du gouvernement ont sous-évalué la complexité des projets ou l'ampleur de l'exercice de gestion du changement nécessaire.

Peut-être que l'exigence de puces est souvent ce qui cloche justement.

J'appliquerais cet argument à la plupart des recommandations que les gouvernements entendent. Nous ne parlons plus des résultats en matière d'éducation dans les collectivités sans discuter aussi des indicateurs de santé et de l'environnement économique. C'est adopter une vision tout aussi étroite que de parler de changement social, ou de questions technologiques, sans parler de la façon dont le gouvernement peut donner suite à ces questions à un niveau très pratique. Ce qui devrait entraîner la discussion vers des caractéristiques très particulières de l'approvisionnement, des ressources humaines, de la reddition de comptes et de la mesure du rendement.

En venir aux métadécisions

L'argument raisonnable en faveur d'exposés narratifs simples est qu'ils maximisent la compréhension et minimisent les investissements de temps. Il est nettement préférable que les gens comprennent imparfaitement l'idée générale des portefeuilles que de ne pas la comprendre du tout.

²¹ M. Considine (2012), « Thinking Outside the Box? Applying Design Theory to Public Policy », *Politics & Policy*, vol. 40, n° 4, p. 704-724.

Mais lorsque l'exposé narratif ne sait rendre justice à la complexité d'une situation – et à la prise de décision qui en découle –, nous devrions chercher à déterminer si la décision est prise au bon niveau.

L'approche consiste à alterner entre la *substance* du problème et le *méta*, en faisant un zoom avant et arrière. Un exemple pratique serait l'approche de l'« évaluation de la complexité et des risques des projets » du gouvernement pour les grands projets de biens immobiliers et de technologie de l'information. Les chargés de projet procèdent à l'évaluation et la comparent à la classification de leur ministère, d'après les caractéristiques de gouvernance et les bilans passés. Il s'agit d'un système visant à décider, au niveau méta, qui est le mieux placé pour prendre la décision au niveau de la substance.

Cette approche rigoureuse représente malheureusement l'exception plutôt que la règle. Les conseils qui sont prodigués pour la plupart des décisions gouvernementales se retrouvent forcément dans le même moule; les rapports finissent par avoir le même nombre de pages, que la question mérite une page ou l'équivalent d'un livre. Cette réalité pousse les décideurs vers la simplification exagérée et les décisions de premier ordre – alors que la meilleure approche consiste souvent en une décision de second ordre visant à déléguer la décision ou à établir une gouvernance sur la façon dont la décision sera prise. La recherche de Cass Sunstein a montré que les gens ne délèguent systématiquement pas assez – bien au-delà du seuil coûts-avantages; ils valorisent bien plus qu'ils le devraient l'idée de faire eux-mêmes les choix futurs²².

Les décisions publiques nécessitent une analyse de niveau méta : quel genre de problème tentons-nous de résoudre? Dans quel système et dans quel environnement existe-t-il? Quelle est sa complexité? Surtout : comment pouvons-nous connaître les réponses aux autres questions?

²² C.R. Sunstein (2017), « Don't Tell Me What I Can't Do! » On the Intrinsic Value of Control, Social Science Research Network.

DIFFÉRENCE FONDAMENTALE DU GOUVERNEMENT

Il n'est pas Amazon

La dernière section a commencé par l'idée que la complexité est l'une des principales raisons de l'échec des changements voulus au gouvernement. Cela s'explique, dans une certaine mesure, par nos modèles mentaux et nos méthodes heuristiques concernant les organisations et les changements, que nous examinerons dans cette section.

Lorsque nous entendons l'explication d'une idée et que nous répondons « en réalité, c'est plus complexe que cela », nous savons que nous avons présenté un argument de poids. C'est facile. Cela dit, j'inclus cette section en me fondant sur la conclusion suivante : la façon dont nous parlons du gouvernement – notamment la relation du gouvernement avec les technologies – sous-estime grandement le degré de complexité en jeu. Par conséquent, notre discours conduit systématiquement à des solutions incomplètes et non réalisables. « Les citoyens s'attendent à des services numériques comme ceux d'Amazon » est une des idées que j'ai entendues le plus souvent, et je soutiens que réfléchir ainsi équivaut à une mauvaise compréhension fondamentale d'Amazon et du gouvernement. Et cela mène à des idées peu judicieuses sur la façon d'améliorer les services.

Ce n'est pas une excuse pour arrêter d'essayer; l'objectif est plutôt de choisir stratégiquement les problèmes à résoudre à l'ère numérique et de comprendre vraiment ce que coûteront les solutions. Le mantra en matière d'innovation au gouvernement est de passer plus de temps à définir le problème – à « se prendre d'affection pour son problème ». Je crois que nous avons sous-évalué systématiquement les problèmes jusqu'à présent.

Il y a 10 ans environ, une équipe d'analystes et de spécialistes de l'architecture intégrée au Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada a lancé le projet d'« habilitation à la transformation opérationnelle ». L'objectif était de relier les services centrés sur le citoyen entre les administrations fédérale, provinciales-territoriales et municipales. Le diagramme correspondant des services qui se recourent ressemblait à un plat de spaghetti. De là, l'équipe a cerné un certain nombre de services de grande valeur qui étaient susceptibles de bénéficier d'une rationalisation entre les administrations.

Dix ans plus tard, le diagramme n'a pas beaucoup changé. Les gouvernements ont créé des croisements entre les services connexes (par exemple, le processus regroupé du Service d'enregistrement des nouveaux-nés en ligne), mais sont bien loin d'atteindre l'objectif des soi-disant « services amalgamés », qui devaient

être l'une des marques de fabrique de la gouvernance à l'ère numérique²³. Paul Waller et Vishanth Weerakkody ont soutenu qu'aucun pays n'a réalisé de véritable transformation numérique, puisque l'accent sur l'utilisateur est habituellement obtenu à l'aide de solutions de rechange en aval plutôt qu'en ajustant les politiques de manière à créer des services plus cohérents²⁴.

Pourquoi les gouvernements n'ont-ils pas réussi l'instauration de services holistiques et centrés sur l'utilisateur? C'est que les coûts, les efforts et les compromis qui y sont associés sont presque toujours plus importants que nous l'imaginons. Les fonctionnaires reconnaissent souvent l'environnement complexe dans lequel ils travaillent, mais soit ils en sous-estiment l'ampleur, soit ils ne parviennent pas à le gérer.

Le fondateur d'Amazon, Jeff Bezos, a déjà reçu une plainte sur le temps de chargement des pages sur l'appli mobile. Il a ensuite demandé à son dirigeant principal de l'information (DPI) si ce temps pouvait être réduit. Le DPI a affirmé que son équipe pouvait réduire le temps à deux secondes. Bezos lui a répondu que ce devait être des millisecondes.

La plupart des PDG d'entreprise et des cadres supérieurs du secteur public accepteraient l'avis du DPI selon lequel un temps de chargement de deux secondes est acceptable. Mais la recherche sur l'expérience des utilisateurs a montré qu'une attente de deux secondes aura un effet dissuasif sur une grande proportion de consommateurs éventuels. Des ventes seront perdues.

Amazon est une organisation d'une complexité massive dont la chaîne de distribution est stupéfiante. Ses sites Web reçoivent 183 millions de visites par mois. Il n'est donc pas étonnant que Bezos ait une compréhension précise du fonctionnement de ces sites Web.

Il serait facile d'imaginer un consultant racontant l'histoire ci-dessus à titre d'exemple pour montrer la nécessité pour les cadres du gouvernement d'acquérir un savoir-faire numérique et d'être centrés sur l'utilisateur. Mais le message le plus important est que les services du gouvernement ne devraient pas être comparés au niveau de service auquel les consommateurs s'attendent de chefs de file numériques comme Amazon.

Premièrement, les gouvernements offrent un éventail de services beaucoup plus vaste que des entreprises comme Amazon. Le centre d'appels central du gouvernement du Canada répond à des demandes de renseignements sur plus de 3 000 programmes différents par année. La longue portée des réponses du gouvernement du Canada dépasse celle de toute organisation du secteur privé par plusieurs ordres de grandeur. Au fait, Service Canada ne couvre que 14 ministères sur 198 institutions. Songez à la variété des sujets traités par le service 1-800-O Canada, et multipliez-les par le nombre estimé de 8 millions de

²³ P. Dunleavy (2006), *Digital Era Governance: IT Corporations, the State, and e-Government*, Oxford University Press.

²⁴ P. Waller et V. Weerakkody (2016), *Digital Government: Overcoming the Systemic Failure of Transformation*. Digital Transformation through Policy Design with ICT-Enhanced Instruments, Social Science Research Network.

personnes qui ont visité 700 points de service en personne, par les 74 millions d'appels et par les 290 millions de visites sur le Web par année dans tout le gouvernement²⁵.

Il n'est pas du tout réaliste de s'imaginer que le titulaire d'un poste analogue à celui de Bezos –qu'il soit chef de ministère ou chef de toute la fonction publique – peut posséder une vue aussi détaillée même d'une fraction du fonctionnement des services gouvernementaux pour les citoyens.

Deuxièmement, nous devons songer à l'illusion de la loterie. Les appels voulant que le gouvernement soit comme Amazon ignorent les milliers d'entreprises qui ont tenté d'être Amazon et qui ont échoué. Est-ce logique de s'attendre à ce que chaque service de chaque ministère y soit égal? Si oui, nous devons nous imaginer que la pression concurrentielle qui alimente le succès d'Amazon peut être égalée par les écosystèmes gouvernementaux d'établissement des priorités, de vérifications et d'évaluations afin d'entraîner une amélioration continue. Et même si la fonction publique constitue toujours une option attrayante pour les chercheurs d'emploi, les gouvernements ne reçoivent pas 3 millions de candidatures par année comme Google. (Le gouvernement fédéral a reçu 270 000 candidatures en 2015-2016²⁶.)

Troisièmement, Amazon n'a pas à se soucier des personnes qui ne sont pas des clients rentables. Les gouvernements doivent être à la disposition de tous les citoyens, ce qui élimine beaucoup de services « taille unique » et augmente les coûts et les efforts.

Le gouvernement ne sera jamais dirigé comme l'est Silicon Valley parce que, par définition, la démocratie est compliquée, a affirmé Obama. Ce pays est grand et diversifié, avec beaucoup d'intérêts et beaucoup de points de vue différents. Et, en passant, une partie du travail du gouvernement consiste à s'occuper des problèmes dont personne d'autre ne veut s'occuper²⁷.

—*Los Angeles Times*

Nous semblons avoir intériorisé l'idée que le gouvernement ne peut être géré comme une entreprise, mais nous nous appuyons toujours sur les méthodes heuristiques du secteur privé et ses façons d'entrevoir les problèmes. Nous agissons comme si elles sont inappropriées par quelques degrés, alors qu'elles le sont vraiment par plusieurs ordres de grandeur.

En dernier lieu, les rôles au gouvernement sont souvent peu transposables. Dans certaines des plus grandes entreprises nationales du Canada, les emplois revêtent encore un certain degré d'homogénéité. Une personne qui gère un programme pour l'une des six grandes banques dans le Canada atlantique a des

²⁵ Gouvernement du Canada (2015), *Considérations stratégiques : mandat de 2015*.

²⁶ Gouvernement du Canada (2015), [Rapport annuel de la Commission de la fonction publique du Canada 2015-2016](#).

²⁷ « [President Obama schools Silicon Valley CEOs on why government is not like business](#) » (2016), *Los Angeles Times*.

collègues qui exécutent la même fonction partout au pays. Mais au gouvernement, de nombreux postes sont uniques en leur genre. Cela conduit à un manque de formation propre à l'emploi et à un mentorat imparfait. Les pratiques exemplaires qui sont échangées portent donc sur certains aspects du travail et non sur l'ensemble du tableau.

Tout cela semble peu reluisant. En quoi est-ce utile? Ce n'est pas une excuse pour l'inaction ou le manque d'ambition. Il s'agit simplement d'une présentation des vrais coûts et défis, ce qui nous aide à éviter de perdre du temps ou d'aboutir à une impasse ou à des échecs de programme coûteux.

LA NATURE DE LA TECHNOLOGIE

On répète sans cesse que les gouvernements doivent réfléchir différemment parce que le rythme des changements technologiques augmente – et que les gouvernements ne suivent pas la cadence.

Je vais proposer une version élargie de ce concept, d'après ces trois prémisses :

- Il vaut la peine de songer au rythme des avancées technologiques comme moyen de situer la gouvernance dans les tendances et les changements à long terme.
- La nécessité d'adaptabilité ne dépend pas d'un taux de changement croissant.
- Le rythme n'est qu'un facteur parmi d'autres qui compliquent les décisions technologiques; les gouvernements doivent aussi tenir compte de l'empilement, de la nichification et du mélange possible.

Cette section traitera à tour de rôle de chaque concept.

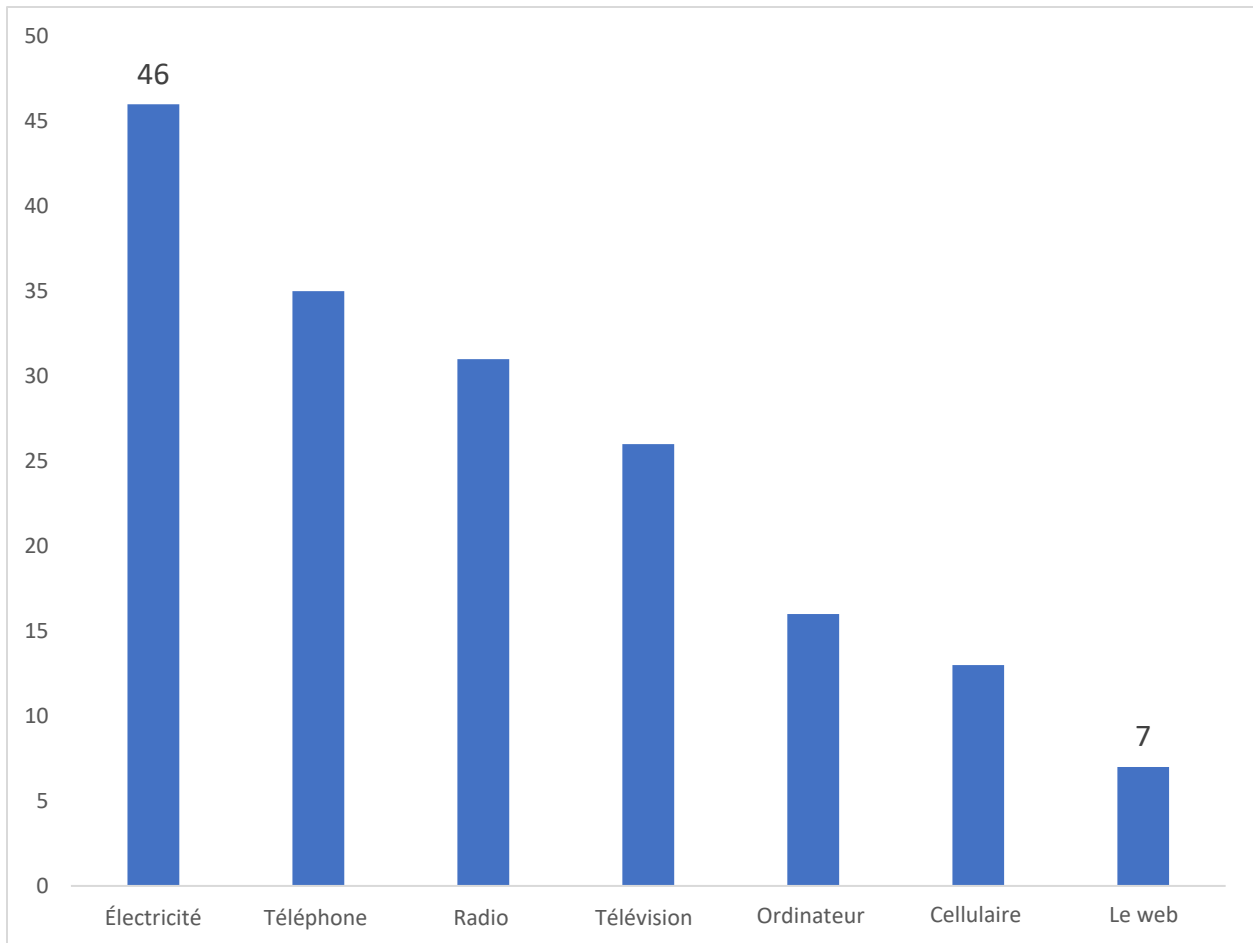
LE RYTHME DES CHANGEMENTS TECHNOLOGIQUES

Le même est que les gouvernements ont du mal à composer avec la technologie. La technologie peut être source de difficulté pour n'importe quelle organisation, et les caractéristiques du gouvernement accentuent cette difficulté.

Le rythme des changements technologiques augmente-t-il? Nous avons tendance à croire que nous vivons à une époque spéciale, sur le précipice du changement. Nous sommes programmés pour nous méprendre là-dessus, du moins un peu. Les psychologues désignent les perceptions de l'Histoire naturellement faussées des humains – la fréquence des événements et le temps écoulé depuis les événements – comme le « télescopage ». Nous avons de la difficulté à conceptualiser des comparaisons justes des avancées technologiques sur une échelle de temps et à juger de l'arc d'où se situe une personne dans l'Histoire.

Alors, nous faisons appel aux experts et essayons de donner un sens aux données. Vous avez peut-être vu des versions de ce graphique qui recense le nombre d'années avant l'adoption des technologies par 25 % de la population des États-Unis²⁸.

²⁸ Pew Research Centre (2014), [Chart of the Week: The ever-accelerating rate of technology adoption](#).

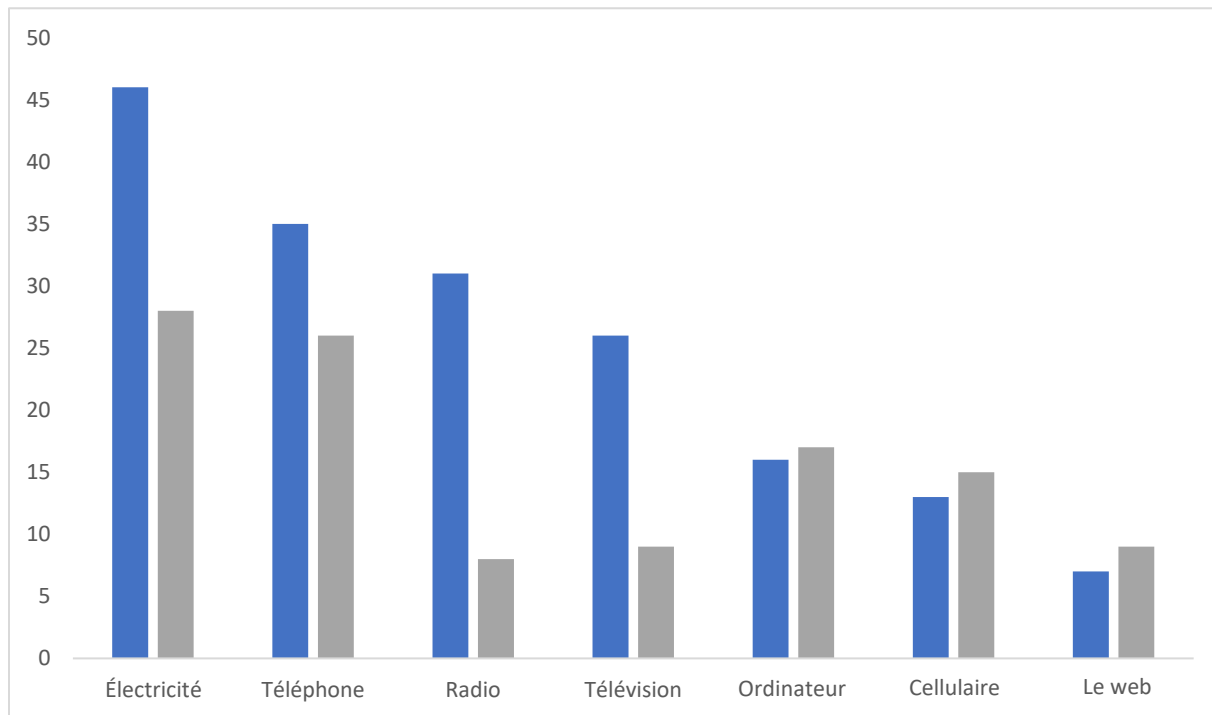


Nous observons également des exemples qui montrent à quel point des plateformes comme Twitter, Facebook, Uber et ainsi de suite ont eu rapidement un nombre astronomique d'utilisateurs. Devons-nous être sceptiques? Il est tout aussi facile de trouver des exemples contraires. En voici un qui indique des dates un peu moins généreuses pour les premières années où la télévision et la radio ont été disponibles sur le marché, en faisant la comparaison avec 50 % de la population des États-Unis. Les données du premier graphique sont en bleu; les autres données sont en gris²⁹.

La conclusion qu'ont tirée les auteurs de ce graphique est que la technologie se diversifie plus qu'elle ne s'accélère.

²⁹ Leading Edge Forum (2014), [The Pace of Technology Change is Not Accelerating](#).

Nous avons tendance à formuler une orthodoxie à propos des technologies émergentes, pour quelques raisons.



Le fait qu'il est maintenant hypernormal d'être hyperconnecté facilite les suppositions sur les technologies et les tendances. Nous pouvons remplacer les moments « Aha! » par des raccourcis mentaux, et la façon dont nous trouvons l'information donne des indices sur l'intelligence et l'autorité des gens. Par exemple, si le collègue X et le scientifique Y se reportent à l'idée de la personne Z, et que nous croyons que X et Y sont intelligents, nous croirons probablement que Z est intelligent et que l'idée tient la route. Un exemple pourrait être les avertissements émis par Stephen Hawking, Elon Musk et Bill Gates au sujet de l'intelligence artificielle. Ces personnes sont intelligentes, et lorsque d'autres gens intelligents sont d'accord avec elles, l'idée est crédible. Il n'est pas nécessaire de comprendre l'IA pour saisir un indice évident de son importance; une simple évaluation de l'affirmation par rapport à une liste mentale de sources fiables nous suffit.

Cette façon de faire ne mène pas toujours aux bonnes conclusions. Ou, du moins, il est difficile de savoir avec certitude si nous sommes arrivés aux bonnes conclusions.

Le cycle hype de Gartner représente un modèle normalisé de l'industrie pour comprendre les tendances technologiques. D'après Gartner, chaque nouvelle technologie fait son apparition, traverse une période d'attentes exagérées, puis tombe dans un « creux de désillusion », après quoi elle s'installe finalement sur un plateau de productivité.

Deux raisons principales expliquent ce phénomène. D'une part, l'extravagance sémantique décrite plus tôt fait vendre des livres, des prestations de consultants et des pages Web de conférences. Les technologies ne sont pas intéressantes si elles ne représentent des investissements que marginalement valables. Elles sont intéressantes si elles changent tout.

D'autre part, ce sont les optimistes et les premiers utilisateurs qui dictent le discours. Les gens qui croient en une nouvelle technologie seront les premiers à se renseigner sur elle, à expérimenter avec elle et à communiquer avec autrui à son sujet. Les sceptiques doivent attendre qu'il y ait une masse critique d'adoption pour étudier la tendance comme étant « quelque chose que font les gens » plutôt qu'« une technologie susceptible de changer la donne ». Ajoutez à cela le fait que de nombreux premiers utilisateurs ont un motif économique les incitant à croire que la technologie qu'ils appuient est transformative – qu'elle vend des livres, attire des lecteurs, promeut leur entreprise. Résultat : le discours sur les nouvelles technologies est toujours faussé naturellement et systématiquement en faveur des points de vue des premiers utilisateurs.

Les gouvernements ont besoin de stratégies pour séparer le bon grain de l'ivraie et la rigueur des sottises. Ainsi, les technologues et les analystes des politiques au gouvernement doivent souvent être aussi au courant des dernières tendances et technologies que les personnes qui en vantent la nature transformative.

Cela ne veut pas dire toutefois qu'il faut former tout le monde sur les technologies perturbatrices. Chaque heure qu'un représentant du gouvernement passe à se renseigner sur un sujet est passée aux dépens d'un autre sujet. J'ai demandé à David Graham, un des députés fédéraux possédant le bagage technologique le plus solide, en quoi ses antécédents changent son rôle de surveillance :

Il n'est pas forcément important que tous les parlementaires comprennent les problèmes techniques ou la terminologie; il est important que le Parlement soit composé d'experts en la matière qui représentent une large tranche de la société. Il est important qu'il y ait des gens qui comprennent la technologie, tout comme il doit y avoir des gens qui comprennent les lois, les politiques, les préoccupations environnementales, l'extraction des ressources, et ainsi de suite.

Le problème fondamental est que nous exigeons moins de rigueur pour la gouvernance et l'innovation que nous n'en exigeons pour les politiques. Les affirmations plausibles sont souvent acceptées et deviennent de la mémétique, étant répétées à un point tel qu'elles donnent l'impression d'être connues de tous. La situation est aggravée par le fait que, comme aiment à le déclarer mes collègues de l'exercice prospectif, « il n'y a pas de jeu de données sur l'avenir ». Il en découle que des personnes qui en savent un peu peuvent influencer des personnes qui en savent moins, et il est difficile de réfuter des idées, sauf après coup.

Une règle générale s'applique à la recherche universitaire : on sait qu'on s'approche de la fin de sa revue des ouvrages lorsqu'on a déjà lu tous les documents de référence des articles qu'on lit. Une deuxième ligne de défense à l'appui du travail universitaire est qu'il est validé par un conseiller qui étudie dans le domaine depuis des décennies. Nous n'avons pas ce luxe en administration publique, et surtout pour la gouvernance du changement. Il n'y a pas de registre systématique des connaissances spécialisées ou liées à l'expérience. Comment savoir si nous en savons assez sur une compétence, un projet ou un domaine?

Vous connaissez peut-être les quatre stades du modèle de maîtrise d'une compétence donnée. L'idée est que nous sommes incompetents au début, mais que nous ne le savons pas vraiment. Nous en savons si peu à propos de la compétence que nous ne pouvons même pas évaluer de façon significative nos propres capacités : cela s'appelle l'incompétence inconsciente. À mesure que nous en apprenons davantage, nous constatons à quel point nous en savons si peu; il s'agit de la deuxième étape, appelée l'incompétence consciente. Éventuellement, nous devenons doués et nous le savons, ce qui nous mène au troisième niveau, la compétence consciente. Une fois que nous maîtrisons quelque chose, nous pouvons le faire par automatisme, sans vraiment y songer. Cela représente le quatrième niveau, qui s'appelle la compétence inconsciente.

Notre place dans cette rubrique de la compétence pour une tendance donnée est importante. Nous prenons des décisions avec la confiance que le public nous a accordée. Comment pouvons-nous savoir quand nous sommes prêts à le faire? Comment savoir quand aller de l'avant plutôt que de vérifier les signaux avec d'autres ou de mener plus de recherches?

Empilage, mélange et nichification

Les nouvelles technologies ne sont pas toutes assujetties aux mêmes règles du jeu. L'électricité et la téléphonie ont nécessité de nouvelles infrastructures sans précédent dans tout le pays. Le service Internet à haute vitesse également. Mais tel n'était pas le cas pour l'accès par ligne commutée; les modems ont pu être intégrés aux ordinateurs personnels dans la plupart des foyers des États-Unis. Les données sur l'adoption des plateformes Internet sont pires, quelle que soit la comparaison; il faut deux minutes de son temps pour se joindre à un réseau de médias sociaux, et non une semaine de salaire et un marché de trois ans avec une entreprise.

Lorsque l'on décortique une technologie émergente, on trouve généralement des composantes de base comme des caméras, des dispositifs GPS, l'IA, des capteurs, des ordinateurs. Les drones ont été conçus sur cette pile, tout comme les voitures autonomes et les téléphones intelligents. Retirez quelques éléments et vous avez un iRobot. Ajoutez des capteurs et vous avez des véhicules ou des systèmes de climatisation pour maisons intelligentes à traitement intensif et riches en données, ou encore des machines lourdes qui comparent leurs systèmes à toutes les autres unités du réseau afin de prédire quand ils tomberont en panne.

Internet des objets (IDO) est le réseau croissant d'objets physiques qui sont connectés à Internet, leur permettant de recueillir des données, de communiquer avec d'autres objets réseautés et de changer leur comportement en temps réel. L'International Data Corporation (IDC) a prédit qu'au Canada, le nombre de systèmes installés, autonomes, intelligents et intégrés augmenterait pour passer de 23 millions en 2013 à 114 millions en 2018³⁰, ce qui pourrait créer un véritable cauchemar en matière de protection de la vie privée, de vol d'identité et de sécurité de l'information. Sinon, mélangez des cryptomonnaies avec des rançongiciels – des logiciels virus qui verrouillent les bases de données d'une organisation jusqu'à ce qu'une rançon soit payée – et vous avez la recette parfaite pour permettre aux personnes malveillantes de recevoir d'organisations honnêtes des sommes d'argent non retraçables et garanties. IDO est une chimère, et il rend hors de portée la compréhension, la prédiction et la gouvernance.

Oubliez le coupage de câble – l'empilage de câbles fait fureur. – Duncan Stewart (prédictions de Deloitte)³¹

Aujourd'hui, Facebook Messenger et WhatsApp semblent être les leaders de la messagerie instantanée. La route a été longue pour Yammer, MSN Messenger et, il y a longtemps, ICQ. Songez à deux données :

- On compte au moins 11 applications qui accueillent plus d'utilisateurs mensuels qu'ICQ n'en accueillait au plus fort de sa popularité.
- ICQ a atteint son taux de popularité le plus élevé en 2001, et 16 ans plus tard, il compte toujours 11 millions d'utilisateurs mensuels.

Ce n'est pas seulement que les technologies avancent. C'est aussi que nous ne laissons pas aller les anciennes technologies. Par conséquent, nous apprenons non seulement à utiliser de nouveaux outils, mais aussi l'interopérabilité et des modèles qui s'appuient sur une pile de logiciels croissante. Pour la messagerie – pierre angulaire de la collaboration –, une personne pourrait utiliser 10 applications différentes tous les jours, et se servir de plusieurs d'entre elles pour communiquer avec le même destinataire. Pour transmettre un message, les utilisateurs ont développé un algorithme mental passif, où surgissent des questions comme :

- Est-ce pour une personne, un groupe ou un réseau?
- Est-ce personnel, professionnel ou à mi-chemin entre les deux?
- Est-ce que je veux que ce message soit amplifié par-delà mes propres réseaux?

³⁰ IDC (2014), TELUS/IDC Internet of Things Study 2014.

³¹ Deloitte (2014), [IMT. Predictions 2014](#).

- Quelles sont les applications qu'utilise mon public idéal?
- Cela devait-il être permanent ou temporaire?

Le même modèle s'applique aux contextes professionnels. Alors que jadis, l'avenir entrevu était celui de « plateformes collaboratives » comme Jive et SharePoint, entre autres, voici un scénario plus probable pour un projet : des réunions hebdomadaires avec un suivi effectué au moyen de l'identification de personnes (ce qui génère des avis dans leur boîte de courriels) dans une application de collaboration, avec des épisodes intermittents de rédaction conjointe dans Google Docs, en plus de messages instantanés pour les questions rapides et de courriels de groupe pour ramener l'attention sur les choses importantes ou des liens à consulter.

Par exemple, une personne qui se porterait volontaire pour une conférence utiliserait probablement, à un moment ou un autre, tous les éléments suivants :

- des appels téléphoniques;
- des réunions en personne;
- une application de planification comme Doodle;
- un calendrier en ligne partagé;
- une plateforme d'édition Web comme Wordpress ou Squarespace;
- des comptes de médias sociaux partagés – à tout le moins Twitter et Facebook;
- des téléconférences;
- des vidéoconférences;
- des logiciels de courriel de masse comme Mailchimp;
- des logiciels de collaboration ou de gestion de projet de groupe comme Slack ou Trello;
- Google Docs ou l'échange de documents Word avec suivi des modifications;
- une combinaison de textos et de fonctions de messagerie dans des applications sociales populaires;
- peut-être, mais juste peut-être, un télécopieur.

Beaucoup de gens peuvent utiliser ces outils avec peu ou pas de directives. Des questions comme « Comment puis-je partager un fichier sur [plateforme X]? » sont un exemple typique d'élément de promotion du travail d'équipe pour un projet de collaboration.

Aujourd'hui, les personnes et les organisations ont donc plus d'options, qui sont plus finement adaptées à l'objectif précis qu'elles tentent d'atteindre. C'est ce que j'appelle la « nichification ». Inutile d'organiser une

réunion si un appel téléphonique suffit; inutile de faire un appel téléphonique si un courriel suffit; inutile d'envoyer un courriel si un texto suffit.

La courbe d'apprentissage a toujours un coût, et nous nous trouvons toujours dans de nouvelles courbes d'apprentissage des technologies. La compétence fondamentale consiste tout autant, sinon plus, à reconnaître l'utilité future d'une technologie ou d'une plateforme, et la probabilité qu'elle devienne une norme ou une quasi-norme.

Pour ce faire, nous pouvons observer l'adoption par la communauté. Nous pouvons tenter des expériences en contexte. Une application dans le monde réel dressera un portrait beaucoup plus net de l'utilité possible d'une technologie qu'une démonstration ou un projet pilote utilisant des données fictives. En tout temps, nous devons éviter le syndrome de l'objet brillant. Si une technologie vous emballa, demandez-vous d'abord pourquoi et creusez plus à fond. Un danger courant est celui des plateformes qui sont développées en espérant que les utilisateurs viennent ensuite; si, pour être utile, un outil exige que tout le monde l'utilise comme vous le voulez et que les gens n'ont pas absolument besoin de l'utiliser, abandonnez-le immédiatement.

Par chance, il y a un principe universel : les technologies souples et interopérables l'emporteront de plus en plus sur celles qui sont efficaces, mais cloisonnées. Joindre des documents à un courriel fonctionne bien, mais insérer un lien vers un document fonctionne dans tous les moyens de communication et l'emporte donc. Il ne s'agit pas seulement de ce qui est le plus simple à utiliser pour les gens, mais de ce qui est le plus simple dans un écosystème vaste, diversifié et croissant de cas pratiques et de techniques de communication. Ce principe devrait orienter les décisions d'ordre technologique du gouvernement.

En dernier lieu, c'est se leurrer que de regrouper tous les progrès dans le concept unique de la « technologie ». La question est de savoir quelle sera l'ampleur de l'incidence et dans quelle mesure le changement peut ou devrait être régi et géré. Que le changement soit lent ou rapide, les questions sont de savoir comment le gouvernement changera avec lui, quand il le fera et pourquoi il le fera.

LE CHANGEMENT A TOUJOURS ÉTÉ DIFFICILE POUR LES GOUVERNEMENTS

Ce qui est le plus préoccupant, ce n'est pas le rythme des changements technologiques; c'est le fait que les gouvernements sont systématiquement et naturellement plus susceptibles de réagir aux changements plutôt que de prendre les devants.

BlogSpot a été lancé en 1999; Facebook, en 2004; Twitter, en 2006. Pendant ce temps, les médias sociaux ont été balayés du revers de la main au motif qu'ils étaient une distraction ou une mode. À la suite de mouvements de protestation amplifiés par la société – comme le printemps arabe – et de la tendance croissante des politiciens à se servir des médias sociaux comme moyen de contourner les médias

traditionnels, les observateurs politiques ont commencé à admettre que les médias sociaux pouvaient être influents et rééquilibrer les pouvoirs et l'autorité. Il a toutefois fallu jusqu'en 2011 à la fonction publique fédérale pour publier une ligne directrice sur les médias sociaux.

Nous observons le même manque de préparation dans le domaine de la réglementation. Quand Uber s'est popularisé partout en Amérique du Nord, les fournisseurs de services de taxi traditionnels, ville après ville, y ont résisté parce qu'Uber ne cadrerait pas avec le système de réglementation et de règlements administratifs. Même après des mois de reportages décrivant les perturbations et les protestations, les villes ont continué d'éviter d'adapter leurs règlements administratifs de façon proactive. Entre-temps, la demande sur le marché et les défis liés à l'application de la loi ont pratiquement assuré le succès d'Uber.

À l'ère numérique, il sera de plus en plus important, pour les gouvernements, d'orienter l'élaboration de politiques en analysant l'environnement pour y déceler les signes de changement, et en formulant des scénarios futurs possibles. Cette méthode a toutefois des limites, tel qu'elle est pratiquée.

À mesure que les technologies font leur apparition, les organisations du secteur privé sont motivées par le gain pour suivre le courant ou le devancer. Songez à l'évolution des comptoirs bancaires (de 0,65 % à 4,00 \$ par transaction), aux guichets automatiques (0,08 \$), aux services bancaires en ligne (0,03 \$). Pour chaque année où une banque accusait un retard dans la mise en œuvre d'une nouvelle technologie, elle a dû assumer un coût des affaires inutilement élevé. Pour les gouvernements, certaines caractéristiques compliquent ce principe comptable. Être proactif a un coût.

Premièrement, les gouvernements ne rendent pas de comptes à des actionnaires ou à des conseils d'administration. Ils rendent des comptes à des assemblées législatives et à des citoyens électeurs. Imaginons deux scénarios, en utilisant Uber comme exemple.

Dans le premier scénario, un gouvernement possède une solide pratique de prospective, fermement liée à ses processus de planification stratégique. Ce gouvernement a correctement déterminé que l'arrivée d'Uber causerait des problèmes, et il a rapidement cherché à clarifier les règles pour Uber et pour les taxis traditionnels avant le lancement.

Dans le second scénario, l'approche est réactive. Le gouvernement a attendu que le problème se présente dans les nouvelles locales et soit rendu public. La fenêtre brisée de la voiture d'un chauffeur Uber a cimenté l'histoire pour de nombreuses personnes (cela est arrivé à Ottawa). Ensuite, le gouvernement est passé à l'action et a comblé les lacunes en matière de réglementation, de communication et d'application de la loi.

Le premier scénario semble plus efficace, mais il présente d'importants inconvénients. Premièrement, il est beaucoup plus facile de se tromper. Avant les événements, il y a encore le contrefactuel théorique d'un lancement d'Uber se faisant sans incident. (Répétons qu'une caractéristique des problèmes complexes est que nous ne pouvons savoir véritablement ce qui se passe que rétrospectivement.) Deuxièmement, le

premier scénario est moins bien compris du public. Cette réalité vaut pour tout enjeu ou toute technologie en émergence; les détenteurs de l'expertise et de la prospective auront toujours une longueur d'avance sur la compréhension du public. Ainsi, le public ne saisit jamais complètement le problème que le gouvernement a résolu.

Il est donc plus enrichissant, sur le plan personnel, de résoudre une crise que de la faire avorter avant qu'elle soit comprise par le public.

Néanmoins, les gouvernements se retrouvent toujours, éternellement, à gérer des urgences et à éteindre des feux. Il y a toujours un compromis à faire quant à la façon dont les représentants emploient leur temps. La fenêtre brisée ne devrait pas être ce qui braque les projecteurs sur de tels changements – mais elle l'est, et elle continuera de l'être en tant que facteur externe profondément enraciné qui détermine comment nous choisissons et récompensons les représentants élus et gouvernementaux. Nous devrions définir le problème de gouvernance que nous avons plutôt que celui que nous souhaiterions avoir.

Les médias sociaux et Uber représentent des problèmes raisonnablement modernes qui sont faciles à étudier d'un point de vue technologique. Nous pourrions remonter 25 ans en arrière jusqu'à la chute de la pêcherie des Grands Bancs, qui a privé 40 000 personnes de leur travail. Rétrospectivement, des contrôles plus énergiques auraient eu un avantage net pour un plus grand nombre de personnes à long terme. Le problème n'était pas la prospective ou la connaissance de la bonne intervention stratégique. C'était le compromis et l'incidence incroyablement humaine, personnelle et locale. C'était la gestion des changements. C'était combien difficile il serait, pour le gouvernement, de dire aux gens de quitter leur résidence, de laisser derrière eux des parents vieillissants, de passer des années à se recycler et à connaître de l'incertitude économique dans une nouvelle industrie. Tout cela sans savoir avec certitude que le problème n'était effectivement pas maîtrisable.

Il y a quelques années, je me suis promené en Nouvelle-Écosse sur le sentier East Coast, qui traverse des villes abandonnées qui n'ont jamais été reliées au réseau routier. L'expérience est surréaliste. Et c'est un facteur externe de la gouvernance.

Les gouvernements ont eu de la difficulté à faire face aux changements en 1992, et ils en ont encore. Nous reviendrons plus loin sur le pouvoir de la prospective pour examiner comment ne pas en avoir (autant) à l'avenir.

Gouverner dans un monde de progrès

La loi de Moore s'est avérée être une des prédictions les plus impressionnantes en matière de technologies. Elle prévoyait, en 1965, que le nombre de transistors sur une puce d'ordinateur doublerait aux deux ans environ, et la prédiction a plus ou moins tenu la route. Aujourd'hui, les téléphones intelligents sont des

millions de fois plus puissants que la somme de la puissance informatique qui a propulsé l'astronef *Apollo* jusqu'à la lune en 1969³².

Avec de pareils avancements d'une technologie aussi fondamentale, qu'est-ce qui pourrait faire obstacle?

Entre autres choses, nous.

Si le monde se fait plus ouvert, plus horizontal et plus contextuel, cela veut dire qu'un déluge croissant de données, de sources d'information, de relations et de technologies influencera le système de gouvernance. Et la compréhension humaine ne se met pas à l'échelle comme des transistors.

C'est ici que nous retournons à l'idée du frein de la complexité, pour laquelle je vais citer le cofondateur de Microsoft, Paul Allen, qui doute que les humains puissent maintenir la loi de Moore :

[...] Alors que nous approfondissons notre compréhension des systèmes naturels, nous constatons que nous avons besoin de plus en plus de connaissances spécialisées pour les décrire, et nous sommes obligés d'élargir continuellement nos théories scientifiques de façons de plus en plus complexes. La compréhension des mécanismes détaillés de la cognition humaine est une tâche qui est assujettie à ce frein de la complexité³³.

L'avancement aux confins de la compréhension humaine nécessite souvent des connaissances, des compétences, de l'équipement et une coordination de plus en plus spécialisés. Le gouvernement tente d'utiliser, de réglementer ou de soutenir les technologies qui suivent ce modèle d'avancement, et les gens sont incapables de suivre le rythme dans le système. L'approche généraliste et de synthèse à l'égard des politiques est, en l'occurrence, de plus en plus laissée pour compte, et l'on se retrouve à croire ou à ne pas croire les affirmations des experts au lieu de les soumettre à une vérification des faits.

Tout cela présente des défis persistants et récurrents pour la gouvernance.

La loi de Moore offre également un point de contraste utile. Au cours des dernières années, les processeurs d'ordinateur ont atteint un seuil où il était plus efficace d'ajouter des processeurs plutôt que de rapetisser ceux-ci. Des limites (ou du moins des forces) physiques agissent ici. Ainsi, la norme actuelle pour les consommateurs est le processeur quatre cœurs, même si le huit cœurs est de plus en plus courant pour les ordinateurs personnels de haute performance. Il a fallu repenser la conception du fonctionnement des processeurs afin de distribuer et de coordonner les tâches entre les cœurs.

³² ZME Science (2017), [Your smartphone is millions of times more powerful than all of NASA's combined computing in 1969](#).

³³ P. Allen (2011), « [The Singularity Isn't Near](#) », *MIT Technology Review*.

La gouvernance ne peut être élargie de cette façon à mesure que la charge de travail et la complexité augmentent. Si un organisme central du gouvernement est surchargé, nous ne pouvons y ajouter un autre organisme pour prendre une partie du fardeau. L'ajout d'un autre centre de traitement ne règle pas les problèmes de coordination ou de reddition de comptes. Les caractéristiques des problèmes sont comprises de façon optimale au niveau des opérations, mais les incidences horizontales le sont au niveau des cadres. Cela signifie que même si quelqu'un est tenu de comprendre les technologies et les tendances émergentes et d'en rendre compte, il est presque assuré de se heurter à des obstacles en cherchant à le faire. Passons maintenant à la façon dont se présentent les défis systémiques que doivent relever les gouvernements au moment de gérer les changements dans le cadre d'initiatives de transformation.

GOVERNEMENT NUMÉRIQUE ET GOVERNEMENT OUVERT

« Gouvernement numérique » et « gouvernement ouvert » sont des expressions vagues qui ont des sens différents pour différentes personnes. Dans le présent rapport, nous examinerons chaque expression en détail, en nous penchant sur ses rôles à l'appui d'une meilleure gouvernance. Pour l'instant, nous allons définir ainsi ces expressions :

Gouvernement numérique

Les interactions entre les citoyens et le gouvernement (et les interactions au sein du gouvernement) sont conçues et optimisées en fonction des besoins et des modèles de comportement réels des utilisateurs, ce qui nécessite souvent de changer les systèmes de gouvernement sous-jacents.

Gouvernement ouvert

L'information sur les recherches, les politiques et les opérations du gouvernement est accessible au public, et les citoyens ont des occasions de contribuer ou de participer aux décisions publiques – y compris collaborer avec le gouvernement en tant qu'entreprises, communautés et organisations. Le gouvernement soutient activement des moyens, pour les acteurs de l'extérieur du gouvernement, de tenir ce dernier responsable des résultats.

Avant d'examiner ces expressions plus à fond, nous verrons comment ils sont souvent deux faces d'une même médaille, avec des histoires analogues et des défis communs.

Une caractéristique de l'ère numérique est qu'elle est riche en données; nous savons aujourd'hui plus de choses que jamais auparavant à propos de notre monde et des personnes qui s'y trouvent, et, en conséquence, nous rehaussons nos normes sur notre façon de gouverner. Dans certains cas, nous nous rendons compte que nous pouvons *effectivement* faire mieux. Nous prenons connaissance d'études de cas sur des services numériques d'une efficacité stupéfiante d'organisations gouvernementales de premier plan, ou nous sommes témoins de l'émergence de nouvelles méthodes de recherche ou de nouveaux outils d'analyse. Dans d'autres cas, nous nous rendons compte que *nous aurions toujours dû faire mieux*. Nous le constatons lorsque la recherche met en évidence combien de fois les gens peinent à utiliser les services numériques existants, ou à quel point les avantages sont répartis de manière inégale entre les groupes démographiques.

Il en va de même pour le gouvernement ouvert : nous constatons la montée d'Internet et des plateformes numériques de mobilisation des citoyens, et nous savons que nous pouvons *effectivement* mieux faire les

choses. Nous entendons souvent de nouvelles voix qui nous font réviser notre modèle mental du monde, qui fracassent nos hypothèses, et nous savons que nous *aurions toujours dû faire mieux*.

Dans les deux mondes – numérique et ouvert – nous agissons à l’aveuglette depuis longtemps déjà.

Les ethnographes et les concepteurs de services connaissent depuis longtemps l’importance de la conception et des données de terrain. Pourtant, la montée d’Internet a contribué à mettre la lumière sur l’importance des essais auprès des utilisateurs, mêmes lorsqu’il s’agit d’essais d’interactions en personne. En raison du volume d’analyses et de la facilité relative de la collecte d’analyses, les services en ligne renforcent les arguments en faveur d’une mise à l’essai de toutes les hypothèses, en ligne ou hors ligne.

Le prochain élément de l’histoire que partagent le gouvernement numérique et le gouvernement ouvert est le suivant : les utilisateurs, les citoyens et les problèmes ont tous une caractéristique fondamentale en commun : la façon dont le gouvernement est organisé ne les concerne pas. L’argument à l’appui du gouvernement numérique est d’empêcher que les citoyens envoient les mêmes renseignements au gouvernement, souvent dans des formats légèrement différents, à multiples reprises; qu’ils appellent un bureau de service et se fassent répondre : « désolé, ce service n’est pas responsable de cela, vous devez appeler un autre secteur de mon organisation »; qu’ils participent à une rencontre publique et qu’on leur dise qu’un sujet est hors contexte, ce qui provoque chez eux cette réaction : « mais vous êtes ici pour m’écouter, et je vous dis que c’est important pour l’enjeu dont nous discutons. »

Tout comme les pays ont signé des accords internationaux tels que des accords sur la qualité de l’air, les institutions gouvernementales font partie d’un amalgame croissant d’organismes interministériels et plurigouvernementaux qui sont conçus pour décortiquer les éléments constitutifs des problèmes et les diviser entre les responsabilités et les mandats existants de tous. Lorsque ce processus fonctionne bien, nous l’appelons « services amalgamés ». Le gouvernement échange des renseignements avec des partenaires sans l’effort actif des citoyens; les renseignements de ces derniers sont mis à jour, et les gens reçoivent les services dont ils ont besoin sans confusion ni désespoir.

Nous arrivons à ce stade-ci au défi le plus courant et le plus restrictif, à savoir celui de la responsabilisation et de la collaboration. Dans le système parlementaire canadien de tradition britannique, la responsabilisation à l’égard des résultats et des décisions incombe directement aux ministres. Même si le Cabinet du gouvernement élu est responsable de la prise de décisions majeures, il n’est pas tenu de rendre des comptes. Les parties responsables sont plutôt les ministres de chaque portefeuille. Quasiment toutes les entrevues réalisées pour ce rapport au sujet de la collaboration ont débouché sur la question de la responsabilisation.

L’Organisation de coopération et de développements économiques a mis cette question en évidence lors de son examen de l’innovation gouvernementale au Canada. L’innovation exige que quelqu’un assume le

leadership et les risques liés aux enjeux pangouvernementaux; pourtant, les chercheurs ont trouvé frappant à quel point la culture fondée sur la responsabilisation et le mandat est bien ancrée au Canada.

(Le lien entre la responsabilisation et la prise de décisions par le Cabinet se trouve au cœur de chaque structure, de chaque avantage et de chaque défi systémique dans la gouvernance canadienne. Aucoin et Jarvis³⁴, et, plus récemment, Jarvis³⁵, sont de bons points de départ pour approfondir les lectures.)

Les gestionnaires de la fonction publique sont typiquement responsables de portefeuilles en particulier, et on leur donne les ressources nécessaires à l'exécution de leurs mandats. Cela a eu pour effet pratique de créer des situations où le résultat d'un portefeuille pourrait être amélioré si un autre portefeuille changeait ses processus ou faisait un apport de temps ou de ressources. Ils ne peuvent toutefois pas le faire, puisqu'on leur a attribué des ressources pour exécuter un programme précis. Il s'agit là d'un aspect clé de tout le système de budgétisation, de prise de décisions et d'évaluation du gouvernement. Essentiellement, les responsables des programmes ne sont pas censés dépenser de l'argent ou des ressources en dehors de leurs mandats, même si le résultat était un gain net pour les citoyens et le gouvernement dans l'ensemble. Dans un ministère interrogé, les clients devaient fournir des renseignements à un nombre allant jusqu'à huit sous-organisations distinctes. La réponse des secteurs de programme aux demandes de normalisation et d'échange des données d'entrée équivalait à ceci : « Cela ne fonctionnera pas avec la façon dont nous gérons notre programme. »

Il s'agissait d'un problème récurrent entendu lors des entrevues. Voici ce que des personnes interrogées ont révélé :

- Les collaborations fructueuses entre des secteurs différents du gouvernement nécessitent (très) souvent que des cadres supérieurs en soient les champions.
- Les services centrés sur les utilisateurs sont souvent le fruit d'un tissu de processus accélérés, d'exemptions, de solutions de rechange et de « couverture aérienne ».
- Un changement d'emploi par un seul fonctionnaire peut faire reculer un projet de six mois, selon les dires de représentants de groupes sans but lucratif qui travaillent avec le gouvernement.

Dans certains cas, la collaboration est à ce point nécessaire que le Parlement crée des organismes de services communs ayant pour mandat de soutenir d'autres portefeuilles. Outre cette situation extrême, l'approche typique de la gouvernance en matière de collaboration consiste à obtenir la collaboration directe d'un très haut représentant ou à créer une montagne de protocoles d'entente pour englober les responsabilités et les mandats de tout un chacun. Aucune des approches ne peut être étendue facilement, et

³⁴ P. Aucoin et M.D. Jarvis (2005), *Moderniser l'obligation de rendre compte du gouvernement : un cadre de réforme*, École de la fonction publique du Canada.

³⁵ M.D. Jarvis (2014), « The Black Box of Bureaucracy: Interrogating Accountability in the Public Service », *Australian Journal of Public Administration*.

certainement pas à un rythme où nous serions en mesure de distinguer les interdépendances entre les questions. « Nous ne pouvons pas utiliser le pouvoir du premier ministre chaque fois que nous devons faire collaborer les Transports avec l'Agriculture », a déclaré un représentant³⁶.

Un ancien administrateur général de l'Agence du revenu du Canada (ARC) expliquait de quelle façon on avait relié les données entre l'ARC et Service Canada pour améliorer les services. (Les formulaires étaient remplis d'avance pour épargner du temps, ou les prestations et les programmes étaient suggérés selon les profils des gens.) Cet administrateur était fier, à juste titre, du rôle qu'il avait joué pour faire avancer le changement. J'adopte toutefois un point de vue contraire. Le fait qu'il a fallu la participation personnelle soutenue de l'équivalent d'un PDG ne dresse pas un tableau prometteur des possibilités d'amélioration systémique des services.

On se trouve donc en présence de tensions : plus nous avons de données sur le monde, l'incidence des politiques et les besoins des citoyens, plus nous reconnaissons la nécessité d'approches de gouvernance holistiques et horizontales. En parallèle, chaque préoccupation des intervenants et chaque secteur stratégique supplémentaires qui sont pris en compte pour une décision donnée ajoutent à la complexité. Cela est analogue au fait que le nombre de relations dans un groupe augmente exponentiellement à mesure qu'augmente la taille du groupe. Il existe une relation entre deux personnes, mais il y a 36 relations différentes entre neuf personnes. Voilà un autre « frein de la complexité » qui s'exerce sur une collaboration et une horizontalité accrues.

L'effet est aggravé lorsque nous examinons la collaboration entre les administrations.

Cette question crée d'autres tensions que les défenseurs d'une collaboration accrue ont tendance à écarter : l'une des solutions présentées pour parvenir à un gouvernement adaptable et centré sur les utilisateurs consiste à aplanir les organisations ou à ramener la prise de décisions jusqu'au niveau du service. Toutefois, on pourrait tout autant présenter un argument à l'appui du contraire : la nécessité d'approches pangouvernementales et holistiques accroît l'importance des cadres supérieurs, faisant en sorte que plus de décisions soient prises près du sommet de la hiérarchie des organisations. La ressource la plus rare des institutions publiques est peut-être le temps des législateurs et des hauts fonctionnaires.

Alors, où en sommes-nous? Les initiatives horizontales se trouvent en situation de fragilité, ce qui risque de conduire à une perte de temps et de ressources sur des idées qui sont excellentes en vase clos, mais qui ne sauraient survivre aux chocs du système. On peut s'imaginer utiliser la liste de vérification suivante avant d'entreprendre des projets qui couvrent plusieurs mandats et responsabilités, surtout lorsqu'il s'agit d'initiatives pluriannuelles :

³⁶ S. Johal et M. Urban Crawford (2017), *Regulating Disruption: Governing in an era of rapid technological change*, Mowat Centre, p. 16.

- Le projet dépend-il du maintien en poste de personnes en particulier? Survivrait-il au départ de ces personnes? (Avant de répondre qu'un projet survivrait, demandez-vous : « Vraiment? » Nous avons tendance à surestimer l'engagement des autres à l'égard d'idées qui ne sont pas les leurs.)
- Il est difficile de mesurer le roulement interne au gouvernement, mais des rapports de la Commission de la fonction publique donnent à penser qu'à peu près 30 % des postes du gouvernement fédéral changent de titulaire chaque année. Le projet survivra-t-il à ce taux de roulement?
- Le projet survivrait-il à un changement de gouvernement élu?

Si la réponse à l'une de ces questions est ne serait-ce que « peut-être », il pourrait être prudent d'obtenir un engagement supplémentaire, d'établir des ressources ou une gouvernance dédiées à la question, ou encore de se concentrer sur des projets plus fiables.

LE GOUVERNEMENT NUMÉRIQUE

« Nous nous élevons contre le gouvernement 1.5. »

– Un universitaire interrogé

Pour commencer cette section, voyons les réserves exprimées par Audree Fletcher, ancienne directrice de la conception ministérielle au gouvernement du Royaume-Uni :

Le numérique est nul. Le mot veut dire trop de choses différentes pour trop de gens. Cette semaine seulement, j'ai entendu des personnes employer le terme pour décrire :

- la numérisation de documents et de processus existants;
- l'automatisation intelligente des processus pour remplacer les tâches humaines;
- la restructuration des processus opérationnels;
- l'expérience utilisateur des interfaces numériques;
- la conception des services (l'expression étant évidemment elle-même chargée de sens);
- l'innovation « perturbatrice » qui vise aussi haut que la lune³⁷.

Lorsque je dis « gouvernement numérique », je fais référence à une évolution de ce que nous pourrions appeler le « gouvernement électronique » – appelé « gouvernement en direct » au gouvernement fédéral. Les observateurs universitaires semblent s'être entendus sur un modèle de maturité en quatre stades pour ce concept :

1. le catalogage;
2. la transaction;
3. la maturité;
4. la transformation, la contextualisation ou l'intégration horizontale.

Les efforts précoces en matière de gouvernement électronique (fin des années 1990, début des années 2000) étaient question de catalogage : énumérer les ressources et les services en ligne du gouvernement et la façon dont on pouvait y accéder, ce qui était rarement possible en ligne. Nous sommes ensuite passés à la transaction, qui consistait à créer des options en ligne : la mise à jour des comptes, les canaux de communication par courriel pour les questions, la soumission de formulaires en ligne. Notre

³⁷ A. Fletcher (2017), [Digital.sucks](#).

passage à la maturité reflétait la prise de conscience croissante du fait que la simple numérisation des processus sur papier était extrêmement limitée, et que la rédaction et la conception pour le Web représentaient un immense bienfait pour les utilisateurs et les taux d'achèvement des transactions.

Nous évoluons maintenant vers le quatrième stade, que l'on désigne sous les différents noms de transformation, contextualisation ou intégration horizontale.

Voici une autre façon de voir l'évolution, tirée des ouvrages de Maria Katsonis³⁸

Années 1990	Années 2000	Années 2010
Nouvelle gestion publique	Politique fondée sur les données probantes	Le gouvernement en tant que plateforme
Influence du marché	Montée de l'unité stratégique	Conception et production conjointes
Contestabilité des services	Triple bilan	Conception axée sur le marché
Division acheteur/fournisseur	Création d'une valeur publique	Généré par l'utilisateur
Virage vers les résultats et les extrants	Gouvernement amalgamé	Innovation et collaboration
Création de méga-ministères	Services partagés	Mise en service
Gouvernement électronique	Gouvernement 2.0	Gouvernement numérique

En combinant ces concepts, je propose que nous considérions que le gouvernement numérique consiste à optimiser les services numériques – non pas seulement à offrir les services en ligne, mais à s'assurer que chaque service est efficace, ce qui veut souvent dire relié. D'importance cruciale est le fait que le gouvernement numérique sous-entend des services conçus pour le numérique, c'est-à-dire conçus pour les

³⁸ M. Katsonis et A. Botros (2015), « Digital Government: A Primer and Professional Perspectives », *Australian Journal of Public Administration*, vol. 74, n° 1, p. 42-52.

utilisateurs; cela signifie que les gouvernements devront souvent restructurer leurs processus finaux, leurs politiques, leurs compétences, voire leurs lois. Ainsi, l'information est au service des gens, et non l'inverse. Un manuel du gouvernement électronique établit les principes de la conception numérique :

1. Les services sont conçus avec les clients, pour les besoins des clients.
2. Il faut faire le travail difficile pour rendre les choses faciles.
3. Il est nécessaire de répéter, puis de répéter encore pour améliorer continuellement les services.
4. Une expérience client uniforme est essentielle au moment d'utiliser les services.
5. La conception est axée sur le numérique, optimisée pour les appareils mobiles.
6. Les données et le code sont ouverts par défaut.

Nous pouvons chercher des défauts dans ces principes et les comparer avec la norme numérique du Royaume-Uni, la version de l'Ontario et l'ébauche fédérale, mais ces six principes traduisent raisonnablement bien le mode de pensée actuel. Partout dans le monde, des autocollants comme ceux qui indiquent « Les utilisateurs d'abord » se sont retrouvés au haut des ordinateurs portatifs des fonctionnaires.

Comme d'habitude toutefois, nous pouvons trouver un précédent et y ajouter du contexte :

La vision qui guide les efforts de gouvernement du Canada en matière de cybergouvernement est d'utiliser la voie électronique et les technologies connexes pour offrir aux Canadiens un meilleur accès à des services intégrés centrés sur l'utilisateur, n'importe quand, n'importe où, dans la langue officielle de leur choix. Pour mettre en œuvre cette vision, nous poursuivons une approche « pangouvernementale » qui met les individus ou les entreprises au premier plan et qui engage directement les Canadiens dans un processus d'amélioration continue du service pour livrer ce dont ils ont besoin et ce qu'ils veulent. Nous avons appris que l'accomplissement de cette vision nécessite une intégration « en aval » sans précédent et une gestion horizontale sur l'ensemble du spectre de ce que fait le gouvernement. Cela signifie également forger une relation plus solide entre les citoyens du Canada et leur gouvernement en assurant un niveau élevé de transparence et de réactivité.

— La première dirigeante principale de l'information du Canada, Michelle D'auray, en 2003³⁹

Par extension de cette orthodoxie, qui relève en grande partie d'aspirations, nous commencerons à laisser tomber le mot « numériques » dans l'expression « services numériques » pour les appeler simplement des

³⁹ M. D'auray (2003), « The Dual Challenge of Integration and Inclusion: Canada's Experience with Government Online », *Journal of Political Marketing*.

« services ». Le numérique n'est pas un concept magique, et les approches uniquement numériques auraient l'effet de négliger certaines personnes. Plutôt, la plupart des transactions seront effectuées en ligne parce qu'il s'agit presque toujours de la façon la plus économique d'offrir les services et que ce moyen est souvent le plus commode pour les utilisateurs. Lorsque les transactions ne peuvent être effectuées en ligne, ou que les gens éprouvent des difficultés, ne sont pas à l'aise ou deviennent confus, les autres voies devraient aussi être les plus simples possible. Plus les organisations s'améliorent au chapitre des services numériques, plus le portrait des personnes qui n'optent pas pour les services numériques sera net et plus la façon de joindre les gens par d'autres moyens sera claire.

Pour rendre ces conditions possibles, le gouvernement doit comprendre les technologies numériques et leurs modèles d'utilisation. Par « gouvernement », nous entendons bien sûr les « personnes au gouvernement ». L'une des plus grandes questions pour le gouvernement numérique est de savoir *qui* doit comprendre *quoi*.

Les services numériques sont des exercices de gestion du changement, et non des projets de TI

Voici ce qu'a déclaré Haley Van Dyck, du United States Digital Service :

Le gouvernement fédéral [des États-Unis] est la plus grande institution dans le monde. Il dépense plus de 86 milliards de dollars par année – 86 milliards – en projets de TI fédéraux. Mettons les choses en contexte : c'est plus que ce que dépense chaque année l'industrie du capital de risque – pour tout. Le problème ici est que nous, les contribuables, n'en avons pas pour notre argent, puisque 94 % des projets de TI fédéraux dépassent leur budget ou sont en retard [...] Quarante pour cent de ces projets ne voient jamais le jour; ils sont complètement éliminés ou abandonnés.

Le Canada n'est pas à l'abri de ce syndrome, lui dont les dépenses en TI annuelles atteignent 5,3 milliards de dollars. En 2017, le *Ottawa Citizen* rapportait que « [le gouvernement du Canada a mis fin à] son initiative visant à rassembler tous les ministères dans un seul domaine Canada.ca », citant des coûts de 14,9 millions de dollars (en plus des coûts de préparation de 19,8 millions de dollars dans l'ensemble des ministères), comparativement au coût prévu à l'origine de 1,45 million de dollars⁴⁰. Alors que le site Ontario.ca va bon train en tant que point de départ unique des sites Web du gouvernement provincial, le diagnostic qu'ont posé les spécialistes des deux gouvernements était le suivant : il ne s'agissait pas d'un projet Web, mais d'un exercice de gestion du changement. Or, seul le projet Web a bénéficié de ressources. Le cimetière de grands échecs de projets de TI de gouvernements s'est rempli rapidement, dans quasiment tous les pays du monde.

⁴⁰ V. Piliéci (2017), « [Government kills its push to collect all departments under single Canada.ca domain](#) », *Ottawa Citizen*.

Le gouvernement fédéral a été explicite quant au diagnostic d'un projet destiné à permettre aux gens de renouveler leur passeport en ligne, projet qui ne respecte ni son calendrier ni son budget. « Dès le début, la complexité [...] a été sous-estimée [...] La capacité de gestion de projet et l'expertise étaient insuffisantes par rapport à la complexité et à l'ampleur de l'initiative⁴¹. »

Une tendance se dessine à la lumière d'autres échecs récents :

Initiative de transformation des services de courriel : « Ils ont tous deux [le gouvernement et le fournisseur] sous-estimé la complexité du projet et les ressources requises pour le réaliser. »

Phénix : « À notre avis, c'est la sous-estimation de la complexité de l'initiative qui a entraîné sa chute. »

Ces exemples ne sont pas cités pour jeter le blâme, mais pour souligner que la complexité a été signalée comme étant le principal problème dans chaque cas. Comment les gouvernements peuvent-ils avoir une idée plus précise du degré de difficulté potentiel d'un grand projet de transformation numérique? Comment peuvent-ils comprendre et gérer la complexité?

LES DONNÉES ET LES HYPOTHÈSES

« Données! données! données! Je ne peux pas faire des briques sans argile! »

— Sherlock Holmes

Les services numériques revêtent cette caractéristique remarquable : ils facilitent la collecte de données sur la façon dont les utilisateurs ont abouti au site, leur manière de naviguer, ce qu'ils font et où ils se heurtent à des difficultés. Les données qui sont recueillies automatiquement sont loin d'être toutes les données requises – les gestionnaires des services ont toujours besoin d'essais sur le terrain, d'hypothèses à éprouver et d'heures d'observation des utilisateurs des services –, mais elles jettent des assises solides et rendent les résultats de certains types d'essais particulièrement éloquentes.

Si vous concevez un service, ce que vous croyez que les gens feront n'importe pas. Ce sont les actions réelles des gens qui comptent. Les gouvernements semblent internaliser ce concept, mais ils n'ont pas encore développé le modèle logique qui le soutient.

Les gens n'agissent pas selon les attentes. Certains ont de la difficulté à lire des phrases complexes. Certains voient mal. Certains souffrent d'arthrite, et les boutons placés trop près les uns des autres peuvent provoquer des erreurs. D'autres sont daltoniens. La plupart ont l'habitude d'interagir de certaines manières

⁴¹ D. Beeby (2017), « New passport processing system \$75M over budget », *CBC News*.

et peuvent ne plus s'y retrouver lorsque leurs attentes sont trompées (par exemple, logos d'organisations situés dans le coin supérieur gauche des pages Web qui vous ramènent à la page principale).

À mesure que les spécialistes font des recherches et les diffusent, il devient plus facile de commencer par des modèles de conception prometteurs. Mais les conceptions reposent initialement sur une foule d'hypothèses et de suppositions éclairées, et ce n'est que par des essais que les limites sont révélées.

Dans l'Union européenne, le projet Fastpass a donné lieu à des kiosques de contrôle frontalier qui ne sont pas sans rappeler ceux qui sont utilisés au Canada aujourd'hui. Les organismes de contrôle frontalier ont besoin de certains renseignements de la part des passagers des compagnies aériennes. Les kiosques ont été conçus de sorte que les passagers puissent transférer ces renseignements à l'aide de messages d'invite et du balayage de passeports. Voici les résultats d'essais issus d'une conception de kiosque :

Lorsque les utilisateurs savent exactement quoi faire, le système est rapide, ne prenant que 15 à 20 secondes pour laisser passer un passager [...]

[...] Cependant, le projet pilote actuel du système ABC à l'aéroport A n'est pas convivial; les instructions semblent peu logiques aux yeux des nouveaux utilisateurs. Par conséquent, plus de la moitié des passagers ont eu de la difficulté à balayer leur passeport. Ils ne comprenaient pas bien où et comment ils étaient censés placer leur passeport. Parfois, ils le tenaient devant l'écran d'instructions; parfois, ils le plaçaient fermé sur le scanneur. Les gens devenaient confus et irrités, causant des retards et de la frustration dans la file derrière eux⁴².

Pour un exemple purement numérique, examinons la page d'accueil d'une bibliothèque municipale. La page a été lancée avec trois liens de navigation principaux à partir de la page d'accueil : Rechercher, Demander et Interagir. « Le taux de clics pour Rechercher était de 35 %; pour Demander, 6 %, et pour Interagir, 2 % ». Selon l'hypothèse, on s'attendait à ce que beaucoup plus de personnes consultent les services dans la section Interagir. Les entrevues auprès des utilisateurs ont révélé que le mot « Interagir » ne correspondait pas à la façon dont les gens imaginaient une bibliothèque. L'équipe Web a donc créé cinq versions de la page d'accueil en remplaçant « Interagir » par « Apprendre », « Connecter », « Aide » et « Services », en plus de laisser une version inchangée, et les visiteurs ont été dirigés au hasard (mais en parts égales) vers une des cinq options.

⁴² A.M. Oostveen, M. Kaufmann, E. Krempel et G. Grasmann (2014), *Automated border control: a comparative usability study at two European airports*, Social Science Research Network.

La fonction Connecter a obtenu beaucoup de clics, mais les utilisateurs retournaient à la page d'accueil lorsqu'ils ne trouvaient pas ce à quoi ils s'attendaient. La fonction Services a de loin été gagnante. Elle a reçu plus du double des clics et a aussi été gagnante au chapitre du comportement subséquent des utilisateurs⁴³.

Les essais conduisent souvent à de légers peaufinages et à une optimisation, mais lorsque les hypothèses sont fautives dès le départ, le fait d'apporter des changements peut entraîner des améliorations substantielles et utiles pour les utilisateurs et les organisations. Il vaut la peine aussi d'examiner le contrefactuel du nombre de personnes qui éprouvaient de la difficulté avec le service avant le changement, représentant les nombreuses personnes qui n'obtiennent pas ce qu'elles veulent, qui deviennent frustrées et qui aiment moins le gouvernement.

Nous devrions être terrifiés par nos hypothèses non éprouvées avec lesquelles nous laissons composer les gens – tous les jours, souvent massivement. Le terme « Interagir » était logique pour tous les membres de l'organisation, à l'exception de la personne qui se penche sur les données. Comment pouvons-nous partir de ce que sait une personne et faire en sorte qu'elle puisse exercer une influence sur une organisation?

LES CONCEPTEURS NE CONÇOIVENT PAS, LES ORGANISATIONS, SI.

« Bref, la façon dont le gouvernement finance les projets nous oblige trop souvent à prendre les grandes décisions au moment où nous en savons le moins. »

– Dan Sheldon

Un responsable de programme pour un partenariat fédéral-provincial-municipal, situé dans un ministère fédéral, a décrit le processus suivi pour le développement de logiciels et de contenu. Le mandat était de fournir des ressources aux entreprises pour les aider à s'y retrouver dans le gouvernement. L'équipe avait besoin d'un système de gestion du contenu, qui mettrait en place une plateforme permettant à de multiples auteurs de fournir du contenu. Les gens du programme ont exploité leur système exclusif tout en prototypant une solution de rechange à source ouverte, indiquant explicitement au cadre responsable que le prototype ne verrait jamais le jour. L'objectif était d'apprendre. Après quelques versions, l'équipe a disposé d'un système qui était moins coûteux, qui était plus simple pour les auteurs et qui conduisait à moins d'erreurs par les utilisateurs. Le système a donc été officiellement lancé. Tout au long du processus, un seul employé au niveau des gestionnaires a approuvé tout le contenu.

⁴³ S.W. Young (2014), « Improving Library User Experience with A/B Testing: Principles and Process », *Weave: Journal of Library User Experience*.

Je partage cette histoire parce qu'elle renferme certains des facteurs de réussite les plus communément décrits pendant les entrevues que j'ai réalisées :

- Les décisions en matière de conception incombaient aux experts en la matière dont l'emploi à temps plein était destiné à soutenir ce service.
- Les cadres responsables avaient dans leur mire l'expérience de service sur le terrain (la conception des services et le développement de logiciels ne se traduisent pas bien en notes d'information).
- L'organisation avait des employés possédant les ensembles de compétences essentiels au développement et aux essais, ou elle a obtenu les services de telles personnes.

Je partage aussi cette histoire parce que c'est la seule en son genre dont j'ai eu connaissance. Voici l'expérience de la conception des 99 autres cas sur 100 :

C'est une chose de lancer un beau site Web. Mais si la politique dont il découle ne le soutient pas, vous en êtes toujours à la première étape.

[Les cadres] ne fonctionnent pas de la bonne façon. Il n'y a pas d'orientation vers l'objectif.

Si le numérique était pour fonctionner, ce serait un virage fondamental par rapport à la façon dont nous gérons la TI. Qui doit le faire avancer? Il doit s'harmoniser avec les expériences numériques que les gens ont ailleurs [...] d'après un modèle agile d'amélioration continue, et le gouvernement n'est pas configuré pour le faire.

Alan Cooper, qui a formulé le concept de personas – personnages fictifs qui représentent les types d'utilisateurs pour aider les concepteurs de services à comprendre les besoins des utilisateurs – s'est exprimé ainsi :

L'obtention d'une bonne expérience utilisateur n'est pas tant un problème de conception qu'une lutte de pouvoir⁴⁴.

En réalité, même si le gouvernement a la meilleure équipe de services au monde, un grand nombre de personnes en dehors de l'équipe influencent la conception sous forme d'exigences organisationnelles, de politiques, de lois et de décisions par les cadres. Ces personnes deviennent de fait les concepteurs.

⁴⁴ A. Cooper (2017), [Gazouilli](#).

« La transformation ne se résume pas à la réparation des sites Web [...] Si vous restructurez un service, vous devez songer à l'organisation qui l'exécute. »

– Mike Bracken, ancien dirigeant du Government Digital Service du Royaume-Uni

Deloitte a catégorisé les organisations selon leur degré de maturité numérique, puis a cherché les caractéristiques communes dans chaque groupe. Voici ce qu'elle estime être une organisation ayant atteint la maturité numérique⁴⁵.

	Précoce	En développement	À la maturité
Stratégie	Vise à réduire les coûts	Vise à améliorer l'expérience des clients et la prise de décisions	Vise la transformation fondamentale des processus
Leadership	Manque de prise de conscience et de compétences	Prise de conscience numérique	Sophistication numérique
Perfectionnement de l'effectif	Investissement insuffisant	Investissement modéré	Investissement adéquat
Accent sur l'utilisateur	Absent	Gagne du terrain	« Au cœur » de la transformation numérique
Culture	Réfractaire au risque, désintégré	Tolérante face au risque; s'adapte à l'innovation et à la collaboration	Réceptive au risque; encourage l'innovation et la collaboration

Jared Spool, fondateur de l'école de conception de l'expérience utilisateur Center Centre, publie des billets de blogue sur les tendances et les concepts en matière de conception de l'expérience utilisateur. Ses billets

⁴⁵ Deloitte (2015), [The Journey to Government's Digital Transformation](#).

portent souvent autant sur des stratégies visant à influencer l'organisation d'une personne que sur la conception elle-même : convaincre les cadres de l'utilité de l'expérience utilisateur⁴⁶, ou empêcher le phénomène « *swoop and poop* », où quelqu'un s'empare d'une image, d'un concept ou d'une expression et insiste pour dicter la conception, peu importe ce qu'indiquent les données⁴⁷.

L'exemple que j'ai donné au début de cette section est un cas idéal. Les décisions liées à la conception sont rattachées aux personnes qui travaillent sur le service et qui sont éclairées par les données et les essais. Le gros de l'influence institutionnelle qui est exercée sur le service vient d'un seul cadre qui comprend personnellement le service et qui préconise l'expérimentation ou fait confiance à son personnel pour proposer la bonne orientation.

Deux heures toutes les six semaines représentent le temps minimum que les équipes devraient réserver pour s'informer de la façon dont les gens utilisent réellement les services dont ils sont responsables⁴⁸. Il ne s'agit pas de l'équipe de recherche sur les utilisateurs (elle y consacre beaucoup plus que deux heures); il s'agit de chaque employé dont les décisions et les actions touchent ce service. Le corollaire, c'est que les ministres et les administrateurs généraux sont des concepteurs de service; s'ils sont responsables de la gouvernance, de la gestion ou de l'orientation, ce sont des concepteurs de service. Voilà pourquoi le Government Digital Service du Royaume-Uni a instauré une pratique selon laquelle les ministres devaient effectuer eux-mêmes une transaction de service en ligne avant que le service puisse être lancé.

Dans la plupart des cas, les influences institutionnelles sont déconnectées du fonctionnement réel du service. Il est tentant d'affirmer que dans la mesure où les cadres ou les responsables de la politique influencent la prise de décisions concernant les services, ils devraient comprendre le fonctionnement du service et les données sur la façon dont il est utilisé. Mais lorsqu'on considère toute l'étendue des offres de services des gouvernements, l'on se rend compte qu'une telle réalité n'est pas viable; les cadres peuvent parfois être responsables de nombreux services différents, et ils sont soumis à d'énormes pressions sans disposer d'intervalles de temps proportionnels.

De façon plus directe, les connaissances et les données sur les utilisateurs, qui mettent en évidence des besoins importants, sont transférées du niveau des services aux cadres intermédiaires. Simultanément, les demandes politiques et stratégiques sont transférées des cadres supérieurs aux niveaux intermédiaires. De façon réaliste, les demandes du patron l'emporteront sur les sonnettes d'alarme tirées par le personnel. Tel est le danger : que les responsables d'un service puissent rédiger une réponse ou une note d'information à

⁴⁶ J. Spool (2011), [Why I can't convince executives to invest in UX \(and neither can you\)](#).

⁴⁷ J. Spool (2016), [Preventing the Executive Swoop and Poop with Design Sprints](#).

⁴⁸ J. Spool (2011), [Fast Path to a Great UX – Increased Exposure Hours](#).

l'intention d'une personne importante pendant qu'un problème pouvant toucher la façon dont des centaines ou des milliers de personnes interagissent avec un service demeure non résolu.

Si seule une fraction des acteurs sont centrés sur les utilisateurs et éclairés par les données, et que les autres ne le sont pas, l'organisation n'affichera pas ces caractéristiques clés. Le moindre dénominateur commun l'emportera.

La voie de sortie consiste à déléguer vers le bas les décisions en matière de conception, en reconnaissant que ces décisions doivent s'accompagner de décisions organisationnelles, de décisions liées aux ressources humaines et de décisions en matière d'approvisionnement. Le compromis est une moins grande capacité de coordination entre secteurs de service, avec moins d'information qui circule par les nœuds centraux des organisations. (Ce dilemme entre l'autonomie des unités et le changement à l'échelle d'un système a été signalé dès 2001⁴⁹.) Les gouvernements se retrouvent pris dans l'« adhocratie », mais la meilleure voie consiste à prendre le temps d'établir, de mettre à l'essai et de peaufiner la gouvernance au niveau des services pour permettre la collaboration. Il n'existe pas de formule toute faite; le processus est trop propre au contexte, mais nous pouvons dresser une série de questions.

Quel est le modèle logique pour la gouvernance des services centrés sur les utilisateurs? Les exigences peuvent différer, mais elles s'articulent autour d'une certaine combinaison des éléments suivants :

- Posséder les compétences – analyse des activités, recherche sur les utilisateurs et essais auprès des utilisateurs, conception de l'expérience utilisateur, développement, science des données et tout ce dont le gestionnaire de service pourrait avoir besoin –, ou y avoir accès.
- Disposer d'une certaine marge de manœuvre pour l'infrastructure, le service et les projets, et en être le responsable.
- Avoir la possibilité d'assurer une coordination avec des services complémentaires ou dépendants et de soutenir ceux-ci – en plus d'être conscient de l'existence de tels services.
- Avoir une relation avec les secteurs de politique et de programme qui influencent le service. La plupart du temps, la langue, l'interface et les exigences des services des gouvernements sont des produits directs des décisions de programme, bien avant le début de la conception du service.

Nous pouvons donc nous poser des questions comme celles-ci : Si un gestionnaire de service pouvait profiter d'une collaboration avec d'autres services, COMMENT saurait-il au départ que ces services existent? De QUELLE marge de manœuvre dispose-t-il pour modifier ce qu'il fait? Si les données indiquaient que le

⁴⁹ B.A. Allen, L. Juillet, G. Paquet et J. Roy (2001), « E-Governance & government on-line in Canada: Partnerships, people & prospects », *Government Information Quarterly*.

service génère systématiquement des erreurs d'une certaine façon, QUE pourrait faire le gestionnaire à ce sujet, et pendant quel laps de temps?

Par extension : lorsque l'autorisation n'a pas été déléguée au niveau du service, comment le cadre responsable peut-il en savoir assez sur les tenants et aboutissants pour prendre des décisions éclairées à propos de la conception? Pour certaines questions, les détails techniques changent complètement la donne et devraient modifier la décision; pour d'autres, les détails techniques peuvent suivre la décision. Le défi qui se pose, c'est qu'une fois qu'ils sont filtrés par des généralistes pour devenir des notes d'information, ces deux types de questions sont quasiment impossibles à distinguer.

Pour parvenir à un gouvernement centré sur les utilisateurs, plutôt qu'à seulement des équipes centrées sur les utilisateurs, il faudra des efforts concertés à long terme. Dans bon nombre de gouvernements, des efforts sont déployés, mais la question cruciale non résolue est la suivante : comment les cadres supérieurs et les responsables des politiques se rattachent-ils à ces efforts et comment intègrent-ils les leçons apprises dans leurs décisions?

L'ORTHODOXIE NUMÉRIQUE

Heureusement pour l'avenir des services numériques, les personnes qui travaillent aux initiatives de gouvernement numérique ont tendance à être des gens qui sont profondément connectés sur le plan numérique. Et les idées et les études de cas se propagent entre les administrations.

Par exemple, il y a sur Slack un canal non officiel fédéral-provincial-territorial sur le gouvernement numérique à l'échelle du Canada. Nous constatons un transfert de politiques encourageant avec le lancement du Service numérique canadien à l'échelle fédérale, qui découle explicitement d'inspirations comme 18F, le Government Digital Service du Royaume-Uni et le United States Digital Service.

BUREAUX DU GOUVERNEMENT NUMÉRIQUE

Par « bureau numérique », j'entends une organisation technologique centrale au sein des gouvernements qui est dédiée à une certaine combinaison de consultation interne, de travaux de projet, de prototypage, de normes, de réforme de l'approvisionnement et de contrôle des dépenses.

Amanda Clarke souligne que l'on ne dispose pas encore de preuve permettant d'établir si ces organisations peuvent répondre aux nombreuses attentes élevées que les gens ont à leur égard⁵⁰. Elles font face à des examens et, dans certains cas, à des défis existentiels.

⁵⁰ A. Clarke (2017), Digital Government Units: Origins, Orthodoxy and Critical Considerations for Public Management Theory and Practice, Social Science Research Network.

On s'attend principalement à ce que les bureaux numériques contribuent à mettre en place ou à améliorer des services numériques à impact élevé pour les citoyens en collaborant avec les secteurs de programme et de service dans tout le gouvernement. Les bureaux numériques offrent des ressources sur demande pour les projets qui ont l'incidence la plus élevée ou la portée la plus grande, ou encore qui ont le plus besoin d'aide. Puisque leur travail recoupe les ministères et les projets, ils règlent le problème du manque d'analystes et de concepteurs de l'expérience utilisateur au Canada, et encore moins au gouvernement, pour la dotation de chaque équipe en personnel.

Tel est le but du Service numérique canadien, à l'échelle fédérale, des Services numériques de l'Ontario et de quelques équipes provinciales plus petites aux mandats plus nuancés. Dans la plupart des cas, toutefois, ces bureaux numériques existent dans le même écosystème de politiques, de cadres de ressources humaines, de règles d'approvisionnement et de processus obligatoires qui ont causé les problèmes que les gouvernements tentent de résoudre. Le tissu de solutions de rechange, de processus accélérés, d'exemptions et de « couverture aérienne » par les cadres qui gardent les bureaux numériques à flot ne sont pas une solution – ils font partie du problème. Comme l'a dit un responsable provincial du numérique, si votre projet « dépend d'une personne qui a beaucoup de pouvoir et qui peut assurer votre couverture aérienne, vous n'avez pas les bonnes conditions pour innover ».

J'y ajouterai une mise en garde à l'intention des cadres : si vous vous retrouvez à être les champions de projets pour en assurer le succès, vous devriez probablement vous inquiéter du nombre d'autres projets qui tirent de l'aile sans la présence d'un champion.

Dans son livre *Smart Citizens, Smarter State* axé sur le gouvernement ouvert, Beth Noveck a consacré un chapitre complet à un exposé détaillé sur les règlements, les politiques et les lois qui devaient être changés pour permettre l'établissement de défis assortis de prix et d'une approche écosystémique en matière de prestation de services. À l'époque, l'auteure était dirigeante principale adjointe de la technologie, travaillant à la Maison-Blanche et profitant d'une relation avec l'Office of Management and Budget, l'organisme de gestion central du gouvernement des États-Unis. Cela représentait une forte position de championne pour l'élimination des obstacles internes.

Les obstacles ne sont pas sans importance. Le Plan d'action pour la réduction du fardeau administratif du gouvernement du Canada a donné lieu à l'évaluation suivante des marchés de services de faible valeur en dollars (moins de 25 000 \$). Un marché typique :

- ferait intervenir sept personnes;
- nécessiterait huit jours de temps d'intervention;
- prendrait 15 jours avant d'être achevé;
- nécessiterait 39 documents;

- aurait une valeur moyenne de 4 846,99 \$;
- coûterait au gouvernement 1 846,00 \$ en temps et en frais accessoires;
- serait assujéti à 36 instruments de politique différents directement liés à l'approvisionnement et à d'autres instruments liés à des types d'achats différents⁵¹.

Nous entendons des affirmations comme « le système d'approvisionnement est « brisé »; les gens peuvent maintenant rédiger des contrats de développement agile ». Mais est-ce qu'ils le font? Si non, ou s'ils le font moins qu'ils le devraient, aussi bien dire que le système est défectueux. Peut-être que la politique sur l'approvisionnement est correcte. Mais le système d'approvisionnement ne génère pas les résultats voulus.

Au chapitre des ressources humaines, l'évaluation par un représentant provincial du recrutement des personnes les plus talentueuses possédant les compétences numériques était sans détour :

Le [système de recrutement] est pourri.

[Il y a] des obstacles importants. Alors, nous avons dû procéder par contrat [...] [nous] ne pouvons pas obtenir de descriptions de poste complètes. Selon nous, cela devrait coûter plus cher.

Plusieurs spécialistes ont relaté ce qu'ils s'étaient fait dire : passer de l'option télécopie seulement à l'option formulaire en ligne coûterait plus d'un million de dollars et prendrait des années à instaurer; il faudrait des années pour qu'un serveur de développement puisse tester des systèmes; l'espace du serveur entraînerait un dépassement du budget. Ces spécialistes déploraient aussi le fait qu'il était à ce point difficile d'expliquer à la haute direction pourquoi ces questions sont si importantes.

Alors, qu'est-ce que cette évaluation peu réjouissante a à voir avec les bureaux numériques?

Premièrement, les bureaux numériques constituent souvent pour les personnes au centre du gouvernement un mécanisme idéal pour mieux comprendre l'expérience des technologues du secteur public, les obstacles systémiques et le coût de renonciation lié au *statu quo*. Pour que les gouvernements puissent comprendre les besoins des utilisateurs et y donner suite, ils doivent aussi pouvoir comprendre les défis de leurs propres employés et agir en conséquence.

Deuxièmement, nous devons reconnaître que le succès des bureaux numériques n'est pas garanti; l'écosystème dans lequel ils évoluent nécessite de vastes changements. Il n'existe pas de solution miracle, mais certains arrangements de gouvernance sont probablement plus susceptibles de réussir ou d'échouer. Par exemple, les entreprises qui ont atteint la maturité technologique sont presque trois fois plus

⁵¹ Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada (2016), Réduire les formalités administratives à l'interne – Créer une culture de service.

susceptibles d'être constituées d'équipes interfonctionnelles que leurs concurrents qui accusent un retard numérique⁵².

Un exemple particulièrement fondamental est le suivant : il y a deux éléments communs au futur des services numériques :

1. L'identité numérique. – Elle permet aux citoyens de prouver qui ils sont et de choisir les renseignements qu'ils fournissent pour prouver leur identité. L'identité numérique a des conséquences pour les politiques et les lois et présente des défis associés aux ressources et à la collaboration entre administrations.
2. La législation sur la protection de la vie privée, et la capacité d'échanger des données (ou de vérifier des demandes) entre ministères. – Un fonctionnaire provincial a expliqué que la loi sur l'accès à l'information de sa province avait été modelée sur la législation du gouvernement fédéral, où la responsabilité relative aux réponses est déterminée ministre par ministre. Lorsque les éléments de protection des renseignements personnels ont été ajoutés, on n'en a pas pleinement saisi les conséquences.

On ne saurait trop souligner à quel point ces deux caractéristiques ont été restrictives pour l'établissement de services gouvernementaux centrés sur les utilisateurs. Ce problème a été soulevé constamment au cours des entrevues. Les gens sont obligés de présenter des renseignements semblables ou identiques à maintes reprises, ce qui élimine de nombreuses options pour la personnalisation ou l'inscription préalable de données. Un exemple d'une telle personnalisation à l'œuvre est celui des pays qui remplissent les formulaires d'impôt des citoyens pour ces derniers en fonction des renseignements recueillis et qui ne leur demandent qu'une confirmation.

Une raison pour laquelle cette infrastructure de politiques n'a pas changé est qu'il serait politiquement dangereux de la modifier. Tout titulaire de charge publique qui se ferait le champion du changement aurait à composer avec les préoccupations concernant le gouvernement « big brother » et à assumer la responsabilité des atteintes futures à la vie privée. L'autre raison est que nous n'avons aucun moyen de connaître le coût de renonciation associé au fait de ne pas apporter le changement – ni le nombre de projets où une approche centrée davantage sur les utilisateurs n'est pas envisagée parce que cela ne correspond pas au cadre juridique. Vu le nombre d'anecdotes rapportées par les personnes interrogées sur une période d'un an, je soutiens que le coût de renonciation est probablement énorme.

Les bureaux numériques, ainsi que les dirigeants principaux du numérique ou les titulaires de postes semblables, peuvent contribuer à rapprocher cette vision d'ensemble du centre du gouvernement. Pour en revenir au député David Graham : « Il y a énormément d'expertise technique au Canada. Les lacunes se

⁵² G.C. Kane, D. Palmer, A.N. Phillips, D. Kiron et N. Buckley (2017), *Achieving Digital Maturity*, Deloitte.

trouvent au niveau de la prise de décisions. Nous assurerions la mise en place d'une meilleure politique si nous faisons confiance aux conseils techniques des technologues sur le terrain dans l'ensemble du gouvernement. »

J'ajouterai que ces technologues travaillent dans un contexte d'anciens systèmes qui ne sont pas compatibles avec les technologies, y compris les responsabilités, les structures, les politiques et les pratiques d'embauche. Nous devons changer le système environnant, et ces décisions concernant la gouvernance sont importantes et de vaste portée. Nous devons rapprocher beaucoup plus du centre du gouvernement une compréhension approfondie des services numériques, de sorte que cette perspective puisse commencer à influencer les décisions en matière de gouvernance, et non seulement celles qui touchent la technologie.

CROISÉE DU NUMÉRIQUE ET DES POLITIQUES

Dans quelle mesure le gouvernement est-il outillé pour élaborer des politiques à l'ère numérique? Il y a deux façons de voir les choses.

L'une consiste à songer que les gouvernements élaborent des politiques à *propos* des technologies, comme des règlements sur les drones et de futurs règlements sur l'IA et les algorithmes (par exemple, pour l'admissibilité à l'assurance, l'acceptation dans les écoles).

L'autre consiste à se demander comment les gouvernements pourraient élaborer différemment des politiques sur *quoi que ce soit* selon la perspective des technologies.

La tarification de la congestion, par exemple, est une décision qui relève des politiques du gouvernement. À l'ère prénumérique, la tarification devait être établie périodiquement, imprimée sur des panneaux et transmise aux billetteries. La technologie a changé cette pratique. Les gens ont maintenant des laissez-passer munis de signaux lumineux qui indiquent aux billetteries d'ouvrir la barrière et de porter un débit à leur compte. Cela veut dire aussi que les tarifs pourraient être affichés sur des panneaux numériques connectés à Internet et mis à jour plus souvent – même en temps réel au fur et à mesure que la congestion augmente – afin d'encourager plus de personnes à prendre des chemins différents à court terme, tout en encourageant à long terme d'autres chemins pour le transport en commun.

Combien de possibilités semblables existe-il pour les instruments de politique? Et les responsables des politiques en sont-ils conscients?

À l'occasion du sommet Code for America, organisé en 2016, Tom Loosemore, un ancien membre du Government Digital Service, a expliqué comment l'équipe de la politique du crédit universel au Royaume-Uni avait commencé à collaborer avec l'équipe de conception numérique à la création d'une interface pour la politique qu'elle avait élaborée. L'équipe de conception numérique a immédiatement cerné des problèmes liés aux critères d'admissibilité et à des termes ambigus. Faisant référence au document de politique, un responsable de la politique a affirmé : « Je me rends compte que je tiens 500 pages d'hypothèses non éprouvées. »

Dans un autre contexte, un ancien membre du personnel du Congrès m'a confié ceci : « S'il y avait un technologue à votre table, il pourrait vous dire, "revoiyons la politique; celle-ci ne cadre pas avec la façon dont les technologies sont mises au point" ».

Ce qu'il faut retenir, c'est que dans le passé, cette politique aurait été adoptée telle quelle. Et le gouvernement l'aurait probablement considérée comme un succès; les difficultés qu'auraient connues les

gens avec l'inscription auraient été dispersées et enfouies dans les expériences quotidiennes des éventuels clients et représentants des services gouvernementaux. Nombreux seraient ceux à qui la langue aurait posé des difficultés, mais personne n'en connaîtrait l'ampleur. Le gouvernement ne pourrait pas non plus déceler les faux négatifs – les gens qui croyaient à tort ne pas être admissibles à des prestations – ou ceux n'ayant jamais été au courant de la possibilité.

Il s'agit plus que d'occasions manquées. Le même employé du Congrès m'a parlé du travail qu'il a accompli il y a quelques années sur un règlement concernant la neutralité d'Internet – le principe selon lequel les fournisseurs de services Internet devraient offrir un accès égal à tous les sites Web, indépendamment du contenu ou de l'origine. Un argument manifeste contre la neutralité du Net est que la société a la responsabilité d'entraver la capacité des organisations terroristes de se servir de leurs sites Web comme outils de recrutement. Le principal argument en faveur du maintien de la neutralité du Net est que, sans ce principe, les fournisseurs de services Internet pourraient transformer celui-ci en forfaits semblables aux forfaits de câble et facturer aux clients l'accès à des sites en particulier, ainsi que facturer des normes de vitesse aux entreprises, venant ainsi privilégier encore plus les entreprises grandes et puissantes. Quoi qu'il en soit, Internet est fait de cas marginaux; il est difficile de prédire exactement en quoi un changement pourrait toucher les petites entreprises, les particuliers ou les organismes de défense, puisque chacun d'eux a des modèles d'utilisation d'Internet, un contexte politique et des défis qui lui sont propres.

Entre les membres du Congrès et leur personnel, il y avait environ 80 personnes qui travaillaient à cette question, et une poignée seulement possédait un bon bagage technologique (un bassin de 7 technologues sur 15 000 membres du personnel au total, selon l'estimation de la personne interrogée). « Je n'avais pas l'impression d'avoir le personnel ou l'expertise nécessaires pour prendre des décisions éclairées. Pour tout vous dire, j'avais un ami chez Google à qui je demandais conseil [à la maison après le travail]. Ce n'est pas correct! Un gouvernement du XXI^e siècle qui se respecte a besoin d'une expertise interne [...] Chaque question à l'avenir sera une question technique. »

« De la technologie au gouvernement »

L'ancien dirigeant principal de la technologie à la Maison-Blanche, Todd Park, a décrit trois niveaux de ce qu'il appelle « de la technologie au gouvernement », ou des façons de relier rapidement la compréhension technologique au gouvernement.

1. Technologie civique

De façon générale, il s'agit de personnes qui mettent au point des technologies en tenant compte du bien civique. Habituellement, cela se manifeste par des outils visant à aider les gens à interagir avec le gouvernement, à comprendre celui-ci ou à l'influencer. Les calendriers de collecte des ordures ou les dispositifs de suivi des autobus par GPS à l'échelle municipale, ou les dossiers interrogeables de transcriptions ou de marchés du gouvernement à l'échelle du pays, en sont des

exemples courants. Cela comprend aussi un éventail d'outils de mobilisation civique : les plateformes de dialogue de masse comme Pol.is ou les outils de consultation communautaire selon l'emplacement géographique comme Placespeak.

2. Les technologues dans le secteur public

Reconnaissant que le cheminement d'emplois des technologues dans le secteur public n'est pas parfaitement en parallèle avec celui du secteur privé, et reconnaissant le besoin de talents spécialisés, les gouvernements et les organisations non gouvernementales (ONG) en technologie civique favorisent les incursions dans l'administration publique. Code for America jumèle des boursiers à des équipes au gouvernement pour des périodes d'affectation. Le programme Presidential Innovation Fellows de la Maison-Blanche en est une version dirigée par le gouvernement, bien qu'elle soit moins axée sur la technologie. Les bureaux du gouvernement numérique disposent souvent de processus d'embauche souples pour intégrer au gouvernement les personnes aux talents technologiques. De plus, il y a toujours la série d'options existantes, comme les échanges entre les secteurs public et privé, l'emploi occasionnel et pour une période déterminée, les consultants et les campagnes directes visant à embaucher des technologues.

3. La technologie dans le domaine des politiques

Il s'agit du pilier du concept de la technologie au gouvernement qui est le moins évolué et le moins soutenu. Aux États-Unis, une ONG appelée TechCongress a été mise sur pied en suivant le modèle de Code for America, mais à l'intention du personnel des bureaux du Congrès qui est chargé des politiques. Rien de semblable n'existe au Canada. Un des rares députés qui possèdent un bagage technologique a présenté ainsi la situation : « Une plus grande compréhension de la technologie chez les élus peut exercer une influence incroyable. C'est énorme, la façon dont la technologie touche le programme d'action [...] C'est crucial, et [la perspective technologique au gouvernement est] assez unique. Ce n'est pas courant. »

LA TECHNOLOGIE, L'ÉTHIQUE ET L'INCLUSION

Le ton de la conversation sur la technologie est sur le point de changer. Nous devrions adhérer à ce changement pour trois raisons :

1. Internet et les outils numériques créent pour les gens une occasion formidable de participer à la société, à l'économie et à la vie civique et politique.
2. L'occasion évoquée au point (1) n'est pas seulement distribuée de façon inégale; elle est systématiquement faussée.
3. Les personnes qui devraient être responsables d'aborder le point (2) sont culturellement programmées pour l'ignorer.

LE BIEN PUBLIC

Le gouvernement est essentiellement une question de bien public, surtout au moment où nous nous dirigeons vers un monde où les gouvernements n'ont de monopole ni sur les conseils liés aux politiques ni sur les solutions. À l'heure où approches écosystémiques (« le gouvernement en tant que plateforme »), citoyens habilités et mobilisation du public sont les thèmes du jour, le bien public se fait encore plus important.

Pourtant, la logique de l'efficacité, du capitalisme et du fait de servir ses propres intérêts est toujours omniprésente. Les communicateurs du gouvernement parlent de « diriger le trafic » vers les sites Web, ce qui n'a du sens que dans un modèle de ventes en entonnoir, où les gens finissent par acheter quelque chose. Les projets technologiques du gouvernement sont présentés du point de vue d'économies de coûts, et rarement du point de vue de la responsabilité de servir. Les organisations ont tendance à mesurer le succès des services qu'ils choisissent d'offrir tel qu'il est exprimé par les personnes qui choisissent de les utiliser.

Nous entendons souvent dire que si le gouvernement ne suit pas le rythme dans le domaine des technologies, il perdra sa pertinence. Je ne sais pas comment ce pourrait être vrai. Un gouvernement peut légiférer pour que les gens interagissent avec lui (par exemple, payer des impôts) et envoyer des chèques aux personnes qui s'inscrivent à des programmes. Je ne vois pas non plus en quoi la pertinence est un objectif déterminant. Les gouvernements doivent commencer à se demander comment, s'ils ne suivent pas le rythme des technologies, ils risquent de devenir injustes et immoraux.

Bianca Wylie, l'une des chefs de file du Canada en matière de technologies civiques, a fait valoir que les points de vue instructifs sur la technologie au gouvernement relèvent du néolibéralisme, et que les

nouveaux modèles mentaux de gestion publique privilégiant l'externalisation et le laissez-faire sont bien vivants et se portent bien.

En parallèle, les chercheurs Braybrooke et Jordan décortiquent les mouvements créateurs, le Web 2.0 et les communautés de source ouverte, et ils concluent ceci :

Le XXI^e siècle a été marqué par une série de mythes technologiques sans fin apparente [...] L'absence des usages technologiques collectifs, réappropriés, fondés sur la nécessité et non occidentaux, dont nous avons constaté l'obstruction par les progéniteurs du *maker movement*, a révélé trois composantes de base intégrées aux affirmations : le déterminisme technologique, le capitalisme néolibéral et le centrisme occidental⁵³.

Les géants technologiques du secteur privé savent pertinemment que la diversité dans le domaine des technologies est un problème. Alors que la proportion de femmes occupant un emploi en technologie était depuis longtemps en hausse, elle a atteint son sommet vers 2014 et a en fait chuté depuis ce temps (elle se situe maintenant à moins de 30 % au gouvernement fédéral). Les efforts visant à combler les lacunes en matière de diversité – la culture, l'ethnicité et l'incapacité physique, entre autres – ont également pris du temps à gagner du terrain.

Toute l'histoire de la gouvernance, dans le secteur public comme dans les sociétés, nous montre à quel point ces distorsions systémiques et étroites peuvent être dommageables.

Qu'est-ce qui l'emportera? Le point de vue du bien public ou les partis pris étroits où domine la quête d'efficacité? Je soutiens que cette dernière catégorie a des antécédents au moins aussi profonds dans la culture technologique de la fonction publique et, plus inquiétant encore, qu'elle est beaucoup plus renforcée.

GOUVERNEMENT EMPATHIQUE

Les gens dépendent quotidiennement de services numériques comme les services bancaires en ligne, les renseignements sur les soins de santé et les programmes gouvernementaux. Au Canada, nos données rassurantes, comme le fait que plus de 90 % du pays a accès aux services Internet à large bande, chutent à 60 à 65 % lorsqu'il s'agit du plus bas quartile de revenu ou du plus haut quartile d'âge. Un responsable du numérique m'a confié que des clients devaient conduire une ou deux heures jusqu'à un bureau de bande de Premières Nations pour accéder à Internet.

⁵³ K. Braybrooke et T. Jordan (2017), « Genealogy, Culture and Technomyth: Decolonizing Western Information Technologies, from Open Source to the Maker Movement », *Digital Culture and Society*.

J'ai demandé au député David Graham quels sont les plus grands défis technologiques. Il m'a donné cette réponse :

L'idée, par exemple, pour le gouvernement d'éliminer le papier et de n'avoir recours qu'aux dépôts directs et à la transmission électronique des déclarations, et ainsi de suite, est excellente en principe. Mais elle doit s'accompagner d'un effort concerté et national visant à garantir que toute la population du pays est sur Internet. Sinon, l'utilisation accrue des technologies n'améliore pas la société; elle élargit le gouffre entre les milieux rural et urbain, entre les personnes qui ont et celles qui n'ont pas ce qu'il faut.

Comprendre quels sont les citoyens qui interagissent avec le gouvernement sur Internet, et leur façon de faire, est fondamental pour le gouvernement numérique et le gouvernement ouvert.

Le mouvement du gouvernement ouvert nécessite la diffusion de plus en plus de données et d'information en ligne, ainsi qu'un apport grandissant du public aux politiques. Tout cela semble positif, mais combien de Canadiens sont réellement capables d'y participer? Songez à la mobilisation publique en personne sur les questions liées aux politiques. Les gouvernements peuvent joindre la moitié des Canadiens (17 millions) dans les 10 plus grandes villes. Ils peuvent joindre 7,2 millions de personnes de plus dans les 90 villes suivantes. Il reste encore 11,2 millions de personnes à atteindre.

Internet peut aider en ce sens en créant le potentiel de joindre plus de personnes. Le défi ici est que les 11,2 millions de personnes les plus difficiles à joindre sont aussi les plus susceptibles d'être réticentes à l'idée d'interagir avec les gouvernements sur Internet et les moins susceptibles d'avoir un accès fiable aux services à large bande.

Pour la prestation de services, nous pouvons rendre les services gouvernementaux en ligne plus rapides et plus faciles à utiliser pour les gens qui ont l'accès, l'aisance et la littératie nécessaires. La situation est gagnante dans l'ensemble, mais elle n'est certainement pas équitable. (Par chance, les gouvernements ont évolué il y a quelques années depuis le langage du « numérique par défaut ».)

Si vous lisez ceci en ligne, il y a de bonnes chances que vous surestimiez le nombre de personnes qui peuvent comprendre le langage employé sur les sites Web gouvernementaux, surtout lorsqu'il est tiré de lois ou de politiques (par exemple, les critères d'admissibilité aux programmes et aux crédits d'impôt). Ou que vous surestimiez à quel point les gens se sentent à l'aise d'envoyer des renseignements financiers ou personnels sur Internet, et à quel point ils sont en mesure de repérer les risques comme l'hameçonnage et les logiciels malveillants. Ou encore que vous sous-estimiez à quel point les problèmes de mémoire à court terme et d'arthrite peuvent rendre difficile la configuration d'un compte.

Voici des catégories communes ou possibles de personnes sous-représentées à prendre en considération :

- les jeunes;
- les communautés marginalisées;
- les communautés et les gouvernements autochtones;
- les citoyens aînés;
- les personnes à faible revenu;
- les nouveaux arrivants au Canada;
- les Canadiens peu alphabétisés;
- les travailleurs de quart, les personnes occupant plusieurs emplois ou les personnes qui « travaillent à l'extérieur » (par exemple, elles passent deux semaines dans le Nord et deux semaines chez elles);
- les personnes vivant dans des collectivités rurales et éloignées.

Aucune de ces catégories ne représente une communauté homogène. Chacune d'elles renferme un diagramme de Venn composé de facteurs désordonnés. Voici des fourchettes possibles :

- le revenu;
- les options pour accéder à Internet (domicile, mobile, travail, bibliothèque, école);
- la vitesse d'Internet;
- la littératie numérique;
- l'aisance numérique (la personne choisit d'utiliser le numérique; elle se sent en sécurité et estime que sa vie privée est protégée);
- la lecture et le calcul;
- l'âge;
- la confiance envers le gouvernement;
- le degré de mobilisation politique ou civique.

Ces facteurs changeront selon le type d'activité numérique auquel s'adonne une personne. Les gens évaluent le degré d'aisance et de compétence différemment selon qu'il s'agisse de services bancaires, de voyages, de recherche, d'emplois, de renseignements sur la santé, d'interactions avec les fournisseurs de soins de santé, de services gouvernementaux, d'organisation d'événements, de nouvelles ou d'utilisation de médias sociaux.

Ipsos inscrit 23,5 % des Canadiens dans les catégories de participation numérique « faible » ou « très faible » (par exemple, seulement 5 % des personnes de la catégorie « très faible » choisissent d'avoir recours aux

services gouvernementaux en ligne tout le temps ou la plupart du temps, comparativement à 37 % des personnes de la catégorie « élevée »)⁵⁴.

Lorsque ces cas marginaux sont aussi nombreux, ils commencent à devenir la norme.

Nous avons fait beaucoup de chemin depuis le temps où nous étions subjugués par l'idée qu'Internet puisse être un grand moteur d'équité des règles du jeu, où tous les citoyens participeraient au débat public et à la prise de décisions. Nous nous rendons maintenant compte que le clivage numérique pourrait en fait faire propager l'inégalité; la blogosphère, par exemple, est légèrement plus blanche et plus masculine que le marché traditionnel élitiste de l'édition. Il est indéniable qu'Internet change le fonctionnement de la société, mais notre compréhension accuse un retard parce qu'il y a d'importantes lacunes en matière de recherche au Canada. Si nous voulons prendre au sérieux la mobilisation citoyenne ou les services aux citoyens, nous devons savoir comment les citoyens interagissent sur Internet.

LE GOUVERNEMENT OUVERT

Dans les premières années d'Internet, l'optimisme régnait. Internet allait être le grand moteur d'équité des règles du jeu. Il conduirait à une ère sans précédent de dialogue civique, il ferait le pont entre les politiciens et les citoyens et il rendrait possible une démocratie directe. On affirmait que la collaboration de masse changerait tout⁵⁵. Nous étions censés avoir des discussions pancanadiennes sur l'avenir de nos communautés et des institutions civiques, en faisant participer tous les citoyens.

Nous avons modéré notre enthousiasme depuis ces premiers jours.

Nous nous sommes rendu compte qu'Internet est aussi efficace pour la désinformation que pour la diffusion de renseignements, et que les gens peuvent se servir de la connectivité pour saboter ou contourner les institutions traditionnelles autant que pour les mobiliser⁵⁶.

Mais le rêve n'est pas mort. Même si la discussion sur la promesse d'Internet pour la mobilisation démocratique a évolué, certains de ses éléments ont fusionné au sein du mouvement pour un gouvernement ouvert.

L'impulsion venait en grande partie de facteurs numériques. La disponibilité de données ouvertes et la volonté de faire participer le plus grand nombre à la prise de décisions du gouvernement ont augmenté en parallèle. La plupart des gens ont commencé à comprendre que les gouvernements n'ont ni toute

⁵⁴ M. Colledge (2017), [CanadaNext](#), Ipsos.

⁵⁵ D. Tapscott et A.D. Williams (2008), *Wikinomics: How mass collaboration changes everything* (Wikinomics, Linux, Youtube... comment l'intelligence collective bouleverse l'économie), Penguin.

⁵⁶ L. Dahlberg (2011), « Re-constructing digital democracy: An outline of four 'positions' », *New Media & Society*.

l'information ni toute la capacité nécessaires pour trouver des solutions aux défis modernes. Le monde riche en données, rendu possible par les technologies numériques, a contribué à révéler les limites.

Au cours des cinq dernières années, les conférences sur les données ouvertes, la mobilisation des citoyens et le gouvernement ouvert en sont venus à faire partie du contexte de la gouvernance au Canada. En octobre 2016, les chefs des fonctions publiques fédérale, provinciales et territoriales se sont réunis et ont établi le thème de l'« élaboration ouverte des politiques à l'ère numérique ». Le gouvernement ouvert est devenu un sujet central dans le milieu gouvernemental. Qu'est-ce que cela signifie pour les élus, les fonctionnaires et, surtout, les citoyens?

QU'EST-CE QUE LE GOUVERNEMENT OUVERT?

Même si le concept du gouvernement ouvert évolue continuellement, en voici une définition fonctionnelle : le gouvernement ouvert est un engagement à faire en sorte que les données et l'information sur les opérations et les décisions du gouvernement soient ouvertes aux citoyens, et à créer pour la population des possibilités de participer aux décisions publiques qui les intéressent ou qui les concernent. Typiquement, le gouvernement ouvert comprend des idéaux comme les suivants :

- des lois sur l'accès à l'information pour tous;
- les données ouvertes (c'est-à-dire rendre les données du gouvernement accessibles en ligne gratuitement);
- la participation des citoyens à l'élaboration des politiques;
- les relations avec les médias;
- les pétitions à l'intention du gouvernement élu;
- les délibérations devant caméra, les transcriptions et les sites Web des parlements;
- les sciences et l'accès ouverts lorsque le financement ou des chercheurs du gouvernement entrent en jeu;
- des lois anticorruption;
- la protection des dénonciateurs;
- l'utilisation de logiciels de source ouverte et la contribution à ces logiciels;
- la logique de la source ouverte au gouvernement (par exemple, développer les interfaces de programmation d'application de façon à permettre à des tiers de restructurer les points d'entrée de l'information et des services gouvernementaux);
- la divulgation des dépenses;

- les registres d'entreprises;
- la collaboration entre les gouvernements et les organisations externes;
- l'approvisionnement et les partenariats;
- et bien plus encore.

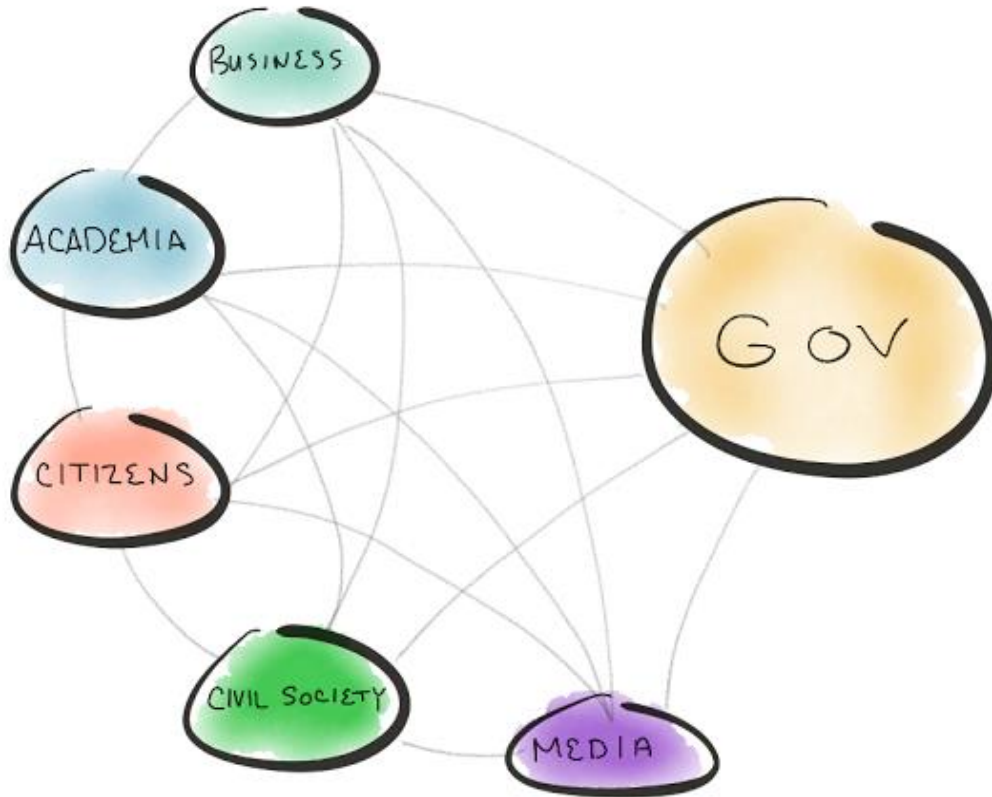
Les points de vue sur le gouvernement ouvert sont variés et se situent sur un vaste spectre allant du cynisme à l'optimisme. Cela comprend les éléments suivants :

- Le concept de l'**ouverture de surface** (*openwashing*), où le gouvernement ouvert n'est que « de la poudre aux yeux ». Dans de tels cas, le gouvernement ouvert s'apparente davantage à une marque et à une campagne de marketing qu'à une mesure ou un changement.
- **Une bannière derrière laquelle se rallier**, où le gouvernement ouvert donne un nom à une série d'activités et de changements et, ce faisant, crée une communauté et des normes. Cela facilite le dialogue sur les données ouvertes, la mobilisation des citoyens et la transparence, ce qui permet d'établir des liens avec d'autres programmes gouvernementaux.
- **Une période d'accélération**, où le gouvernement ouvert s'appuie sur le point de repère d'un pays en matière de transparence et de mobilisation des citoyens et y ajoute des données d'origine numérique et de l'information numérique, en plus d'aider les pays à créer des programmes exemplaires et à rehausser le niveau moyen d'ouverture dans l'ensemble du gouvernement.
- **La transformation fondamentale**, où le gouvernement ouvert représente une façon radicalement différente d'être un gouvernement, et une relation fondamentalement différente entre les citoyens et le gouvernement. Tous les intervenants travaillent avec la même information, et le gouvernement doit intégrer la participation des citoyens aux décisions publiques comme moyen d'améliorer la légitimité et la confiance envers le gouvernement.

Il est probablement exagéré de considérer le mouvement pour un gouvernement ouvert comme une transformation fondamentale. Premièrement, on ignore ainsi l'importance des possibilités existantes de transparence et de participation, comme les lois sur l'accès à l'information, les transcriptions des procédures législatives, les périodes obligatoires de commentaires sur les projets de modifications réglementaires, et la mobilisation du public et des intervenants. Ces éléments font partie des cycles des politiques réguliers dans de nombreux programmes. Deuxièmement, on ignore aussi les rôles des élus, des fonctionnaires et, à bien des égards, des citoyens, qui ont d'autres choses à faire pour occuper leur temps, et qui pourraient être dépassés par les demandes de commentaires du gouvernement. Il y a aussi les questions du clivage de la participation (certains citoyens ont-ils davantage leur mot à dire que d'autres?), de l'indemnisation appropriée des gens pour le temps qu'ils donnent et de la capacité du gouvernement élu d'étudier les options et d'en débattre en toute franchise.

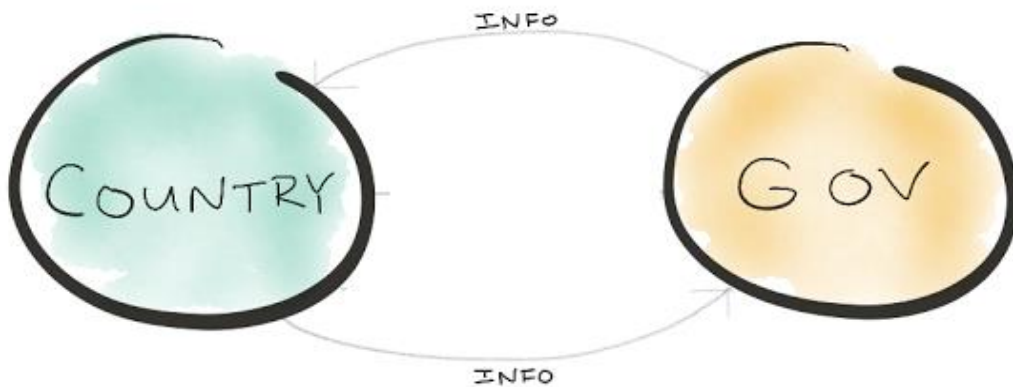
J'ai tendance à pencher vers le concept de « période d'accélération » quant au volume et à la variété d'information qui circule entre les citoyens et leur gouvernement. Si nous travaillons avec un concept de période d'accélération, toutefois, la question devient la suivante : « À partir de quel point de repère agissons-nous? »

Le gouvernement ouvert en tant que période d'accélération
La relation entre le gouvernement et les citoyens



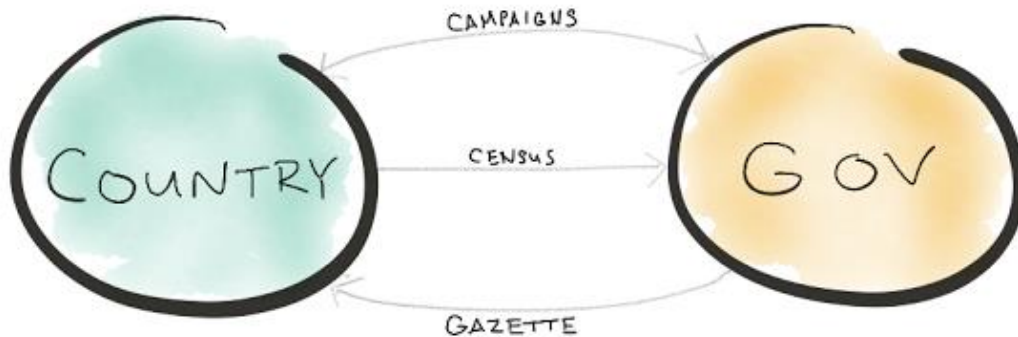
[Milieu des affaires] [Milieu universitaire] [Citoyens] [Société civile] [Médias] -> [Gouvernement]

Le diagramme ci-dessus montre comment l'information circule entre le gouvernement et les intervenants.



[Pays] -> [information / Information] -> [Gouvernement]

Nous pouvons simplifier le diagramme en réduisant le côté gauche pour en faire un écosystème plus homogène.

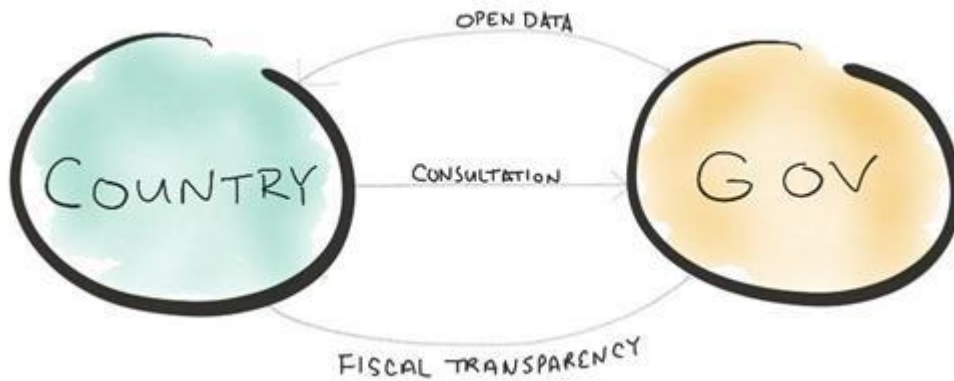


[Pays] -> [Campagnes / Recensements / Gazette] -> [Gouvernement]

L'information a toujours circulé. Il n'y a jamais eu de moment où le gouvernement s'est fermé complètement, puis est soudainement devenu ouvert. Dans les années 1800, comme le montre ce diagramme, le Canada a effectué des recensements pour obtenir des renseignements sur les Canadiens; il a créé des campagnes de sensibilisation pour encourager les gens à déménager plus à l'ouest; il a conservé des documents parlementaires dans le *Hansard* et a publié les modifications aux lois dans la *Gazette du Canada*.

Nous ne considérerions pas aujourd'hui ces éléments comme des signes d'un gouvernement ouvert. Mais ils font partie de l'écosystème de flux d'information sur lequel nous continuons de nous appuyer.

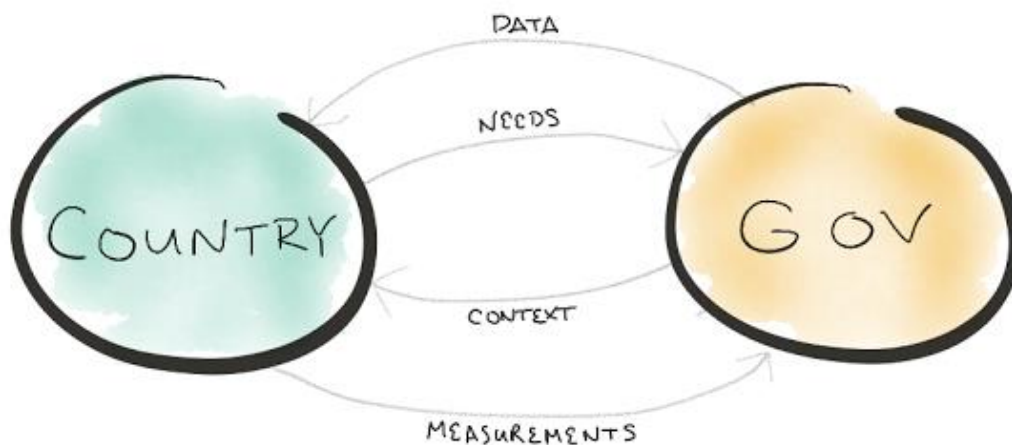
Tout ce qui était jadis qualifié de « gouvernement ouvert » finit par porter simplement l'étiquette de « gouvernement ». Nous allons donc omettre de grandes avancées comme les lois sur l'accès à l'information pour passer à l'an 2012 environ.



[Pays] -> [Données ouvertes / Consultations / Transparence financière] -> [Gouvernement]

L'élan moderne en faveur du gouvernement ouvert pourrait s'apparenter au diagramme ci-dessus.

Depuis la venue de l'ère numérique, les gouvernements fournissent beaucoup plus d'information sur les programmes, les politiques et les services. Cependant, la communication numérique a aussi créé une demande, et les gouvernements ont donc commencé à publier les données brutes dont sont tirées les recherches et les déclarations, à recueillir plus de rétroaction publique sur les politiques et à publier des documents comme les rapports sur les dépenses, par souci de transparence.

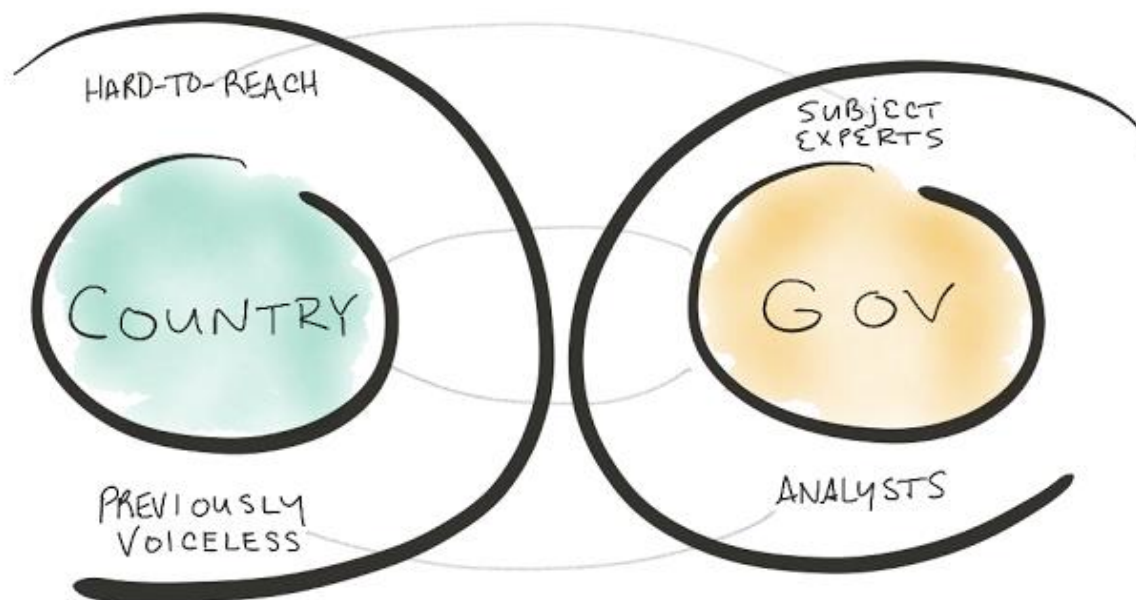


[Pays] -> [Données / Besoins / Contexte / Mesures] -> [Gouvernement]

Nous observons aussi des types d'information fondamentalement différents. Prenez, par exemple, les données sur les niveaux d'eau et les espèces aquatiques envahissantes, représentées par la première ligne du diagramme ci-dessus.

Même si des personnes de l'extérieur du gouvernement peuvent utiliser ces données, un plus grand nombre de personnes peuvent mieux les utiliser si quelques liens de plus sont établis entre le pays et le gouvernement. Dans ce cas, un groupe appelé Aquahacking a pu exprimer ses besoins au gouvernement. Pour boucler la boucle, le système de Water Rangers peut désormais fournir des mesures fiables pour contribuer au processus de collecte de données en permettant aux kayakistes et aux visiteurs des plages de pratiquer la science des citoyens.

L'information a toujours circulé. Le gouvernement ouvert consiste à s'assurer qu'elle circule davantage, pour plus de personnes, et de plus de façons qui conviennent mieux aux besoins. Il consiste à faire en sorte que le gouvernement publie l'information et crée pour les citoyens de nouvelles possibilités de partager leurs idées, leurs préoccupations et leur expertise et contribuer ainsi aux décisions publiques.

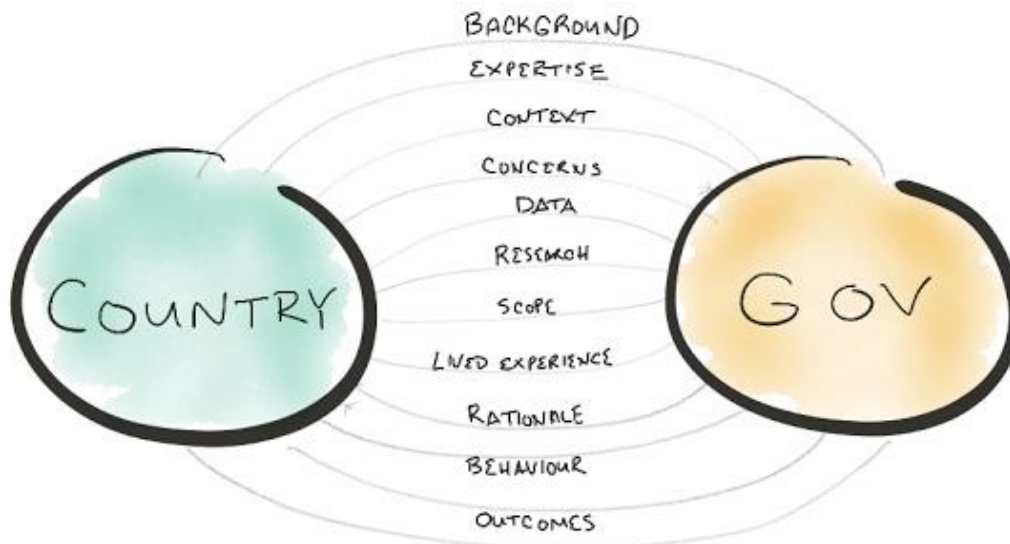


[Public difficile à joindre] / [Pays] / [Public autrefois sans voix] ->

[Experts en la matière] / [Gouvernement] / [Analystes]

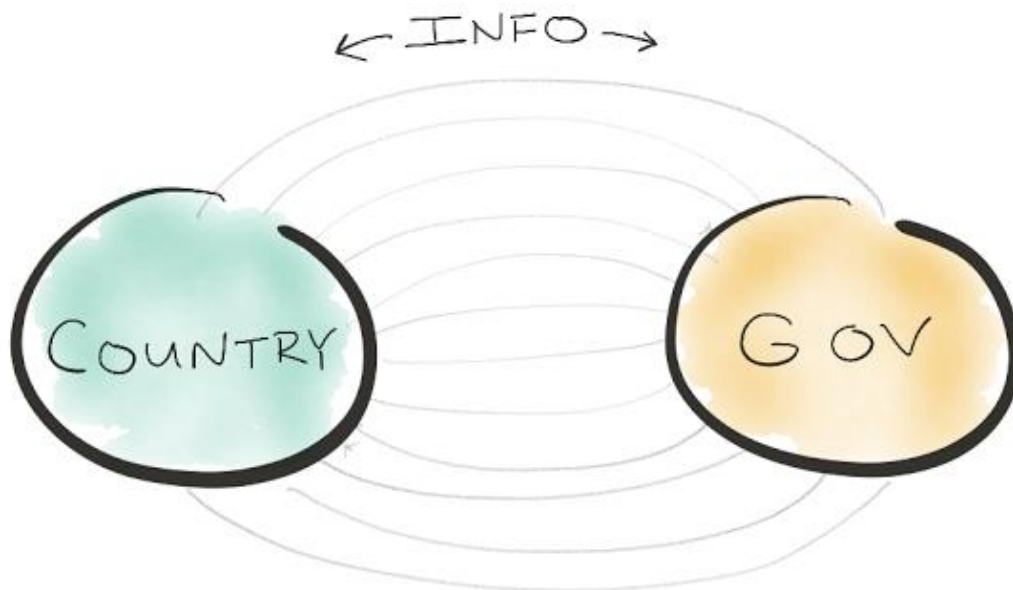
Sur cette note, on remarque une autre expansion du modèle. Jadis, l'information circulait en grande partie entre de petits groupes situés dans les pays et les gouvernements : les lobbyistes, les gens bien branchés et les grandes entreprises et les ONG pour la première catégorie; les parlementaires, les services de

communication et les cadres supérieurs pour la seconde catégorie. Cela dit, ces cercles ressemblent davantage à l'image ci-dessous, où il y a beaucoup plus de flux d'information entre un bien plus grand nombre de nœuds dans l'écosystème.



[Pays] -> [Antécédents / Expertise / Contexte / Préoccupations / Données / Recherche / Portée / Expérience vécue / Justification / Comportement / Résultats] -> [Gouvernement]

Par souci de simplicité, nous allons réduire de nouveau le modèle à partir du diagramme ci-dessus, qui montre des flux d'information denses, superposés et à voies multiples qui ont lieu entre le pays et le gouvernement.



[Pays] <-> [Information] <-> [Gouvernement]

Le gouvernement ouvert décrit une période d'accélération. C'est une expression qui relie les flux d'information et qui exprime l'engagement à assurer l'ajout de flux supplémentaires tout en renforçant les flux existants. Le concept englobe non seulement les données et l'information, mais aussi des concepts plus abstraits comme le contexte, la fiabilité, la justification, la compréhension, l'expérience vécue, la confiance et la simplicité, chacun allant dans les deux sens entre le gouvernement et le pays.

Ainsi, la question n'est pas « Comment "ouvrir" le gouvernement? », mais peut-être, « De quoi avons-nous vraiment besoin? », « Qu'est-ce que nous pouvons faire mieux? » et « Quel sera notre prochain projet d'ouverture? ».

Le gouvernement ouvert est un concept relatif

Outre les cas extrêmes (aucune information ou jamais ouvert par opposition à toute l'information ou toujours ouvert), les objectifs d'un pays au chapitre de l'ouverture sont typiquement énoncés de façon assez arbitraire. Le « gouvernement ouvert » a tendance à vouloir dire « plus ouvert que jamais ». Par exemple, comparativement aux normes mondiales, le Canada fait depuis longtemps figure de chef de file en matière d'accès à l'information. Cependant, depuis que le Canada a fait ce virage en 1984, les normes d'accès ont été considérablement rehaussées.

L'idée que le gouvernement ouvert désigne une période d'accélération veut aussi dire que les cibles faciles ne sont plus; en effet, les mesures les plus faciles à mettre en œuvre ou celles qui créent la plus grande valeur publique sont prises en premier.

Les données sur les codes postaux, utiles aux entreprises, aux universitaires et au secteur social pour bien des raisons, font partie des repères standards mondiaux des militants pour les données ouvertes. Ce cas met en évidence la question des décisions antérieures sur la modernisation de la gouvernance⁵⁷. Postes Canada est devenue une société d'État en 1981⁵⁸, s'inscrivant dans la vague d'un nouveau courant de pensée en matière de gestion publique, qui préconisait l'intégration, au gouvernement, de pratiques et de structures incitatives du secteur privé. Pour mesurer le rendement des gestionnaires sous le régime de la nouvelle gestion publique, il fallait traiter ces derniers comme des centres de profits et de pertes, responsables et imputables de leur mandat seulement.

Postes Canada, comme bien d'autres organisations gouvernementales, a commencé à facturer ses services – en l'occurrence, la base de données des codes postaux. Lorsque le mouvement pour les données ouvertes a pris racine, le Canada disposait d'un jeu de données fondamental qui « appartenait » à une organisation non visée par l'ensemble des politiques centrales du gouvernement du Canada. Le modèle opérationnel, le financement et les effectifs de Postes Canada étaient fondés sur des hypothèses concernant des sources de revenus comme les codes postaux – un héritage vieux de 30 ans pas facile à modifier –, et il y aurait des inconvénients. En revanche, ce jeu de données « appartient » à Postes Canada en raison de son monopole sanctionné par le gouvernement.

L'exemple de ce cas est utile parce qu'il met en lumière les fils conducteurs qui touchent l'ensemble de la fonction publique : premièrement, il montre que l'héritage de longue date complique le changement et la conception des institutions gouvernementales; deuxièmement, il montre la tension entre la reddition de comptes, la collaboration et l'ouverture.

Lorsque nous pensons en termes de données ouvertes, de gouvernement ouvert et de services centrés sur les citoyens, les lignes de démarcation entre les organisations gouvernementales semblent désuètes et peu pertinentes. Mais la reddition de comptes est à la base des gouvernements fondés sur le régime britannique. La gestion du secteur public est conçue en fonction de l'intendance de responsabilités limitées, et non de perspectives pangouvernementales – et selon cette logique, ce serait exercer une mauvaise gestion, pour la personne responsable des codes postaux, que de publier ceux-ci gratuitement. La logique de la nouvelle gestion publique a accentué ce fait.

⁵⁷ Global Open Data Index (2015), [Location Datasets: Canada](#).

⁵⁸ Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, [Contexte historique du service postal au Canada](#).

Confiance et transparence

Si les anges gouvernaient les hommes, on n'aurait pas besoin de contrôles externes ou internes du gouvernement.

- The Federalist Papers, n° 51

Le gouvernement ouvert accroît la reddition de comptes au public, mais ce n'est pas forcément une solution à la baisse de confiance envers le gouvernement. Souvent, le gouvernement ouvert a l'effet inverse : la transparence du gouvernement expose les difficultés et les erreurs, ce qui mine la confiance. La présence d'anomalies dans les rapports de dépenses des cadres supérieurs, par exemple, incite certaines personnes à considérer le gouvernement comme corrompu. Au pire, la transparence du gouvernement peut rendre les gens moins susceptibles de voter. Des recherches nous révèlent que les expériences des utilisateurs pendant les transactions de service et leur perception personnelle des politiciens constituent des catalyseurs de confiance plus importants. Mais cette discussion « est restée principalement théorique et [...] caractérisée par l'absence de données empiriques à l'appui⁵⁹ ».

Je ne suggérerais jamais de faire marche arrière ou de ralentir les efforts déployés en vue d'accroître la transparence gouvernementale. Mais nous devons en reconnaître les inconvénients. À long terme, les initiatives de transparence peuvent conduire à un gouvernement meilleur et à une gouvernance meilleure, ainsi qu'à un cadre éthique plus rigoureux. Toutefois, pour cheminer vers cet avenir possible, le gouvernement doit mettre en contexte les données et l'information qu'il publie et tisser des liens. Je crois que cela permet d'établir un meilleur objectif de la transparence : que les opérations et les décisions du gouvernement soient non seulement accessibles en ligne, mais aussi comprises du public.

Pour susciter la confiance dans le gouvernement, il faut se soucier davantage de la partie « gouvernement » du gouvernement ouvert. La transparence à l'égard d'un bon gouvernement favorisera la confiance. La transparence à l'égard d'un gouvernement inefficace peut avoir l'effet contraire⁶⁰.

Cass Sunstein a rédigé un article sur la division de la transparence en deux grandes catégories – la transparence des intrants et la transparence des extrants – en guise de cadre d'analyse des avantages et des compromis :

Le gouvernement peut faire preuve de transparence à propos de ses « extrants » : ses règlements et politiques, ses constatations sur la qualité de l'air et de l'eau, son analyse des coûts et des

⁵⁹ C.J. Tolbert et K. Mossberger (2006), « The Effects of E-Government on Trust and Confidence in Government », *Public Administration Review*.

⁶⁰ F. Bannister et R. Connolly (2011), « Trust and transformational government: A proposed framework for research », *Government Information Quarterly*.

avantages, son évaluation des risques associés au tabagisme, aux distractions au volant, aux maladies infectieuses et à la présence de silice dans le milieu de travail. Il peut aussi faire preuve de transparence à propos de ses « intrants » : qui, au gouvernement, a dit telle ou telle chose à qui, quand, et pourquoi. L'argument à l'appui de la transparence des extrants est souvent très solide, puisque les membres du public peuvent recevoir de l'information qui peut les aider dans leur vie quotidienne, et parce que la transparence des extrants peut améliorer le rendement des institutions publiques et privées. Lorsque le public pourrait en bénéficier, le gouvernement devrait divulguer les extrants même sans demande formelle en vertu de la loi sur l'accès à l'information. En fait, il devrait le faire beaucoup plus qu'il ne le fait actuellement. L'argument à l'appui de la transparence des intrants est différent et souvent plus faible, puisque les avantages de la divulgation peuvent être faibles et que les coûts peuvent être élevés. Il y a de bonnes raisons d'augmenter considérablement la transparence des extrants – et d'user de prudence quant à la transparence des intrants⁶¹.

Transparence des extrants

Certaines administrations (notamment la Ville d'Edmonton et le Royaume-Uni) ont créé des tableaux de bord des services. Ce sont des services Web qui affichent publiquement des faits et des données à propos des opérations gouvernementales : les usagers du transport en commun, le déneigement, l'activité sur le Web, entre autres. L'objectif est de fournir de l'information à la fois pour l'utilité (par exemple, les délais d'attente en temps réel) et la reddition de comptes (le suivi du rendement en temps réel).

L'impératif du gouvernement numérique, avec son accent sur les essais et l'amélioration continue, dépend du genre de données qui figurent dans les tableaux de bord; l'impératif du gouvernement ouvert veut que le tout soit visible pour le public. Typiquement, les données sous-jacentes qui alimentent ces tableaux de bord visualisés sont également disponibles aux fins de réutilisation et d'analyse.

De même, entre les services numériques et l'information et la transparence, on trouve la présence générale d'un gouvernement sur le Web. La conception, la mise en page, la navigation et le contenu d'un site Web constituent une forme de transparence hautement contextuelle : ne présenter que les faits essentiels que les gens doivent connaître à propos d'une question, d'une politique, d'un programme ou d'un service. De plus en plus, ces renseignements contextuels, qui peuvent et devraient changer régulièrement, conduisent à ce que nous pourrions considérer presque comme une annexe au contenu Web : les documents, les rapports et les données qui soutiennent et éclairent le contenu sont disponibles de façon permanente sous forme de données et d'information ouvertes. Il est typiquement possible d'en faire la recherche à l'aide de portails du gouvernement ouvert, mais l'idéal est que ces éléments soient également mis en lien, dans le contexte, à partir de pages de contenu.

⁶¹ C.R. Sunstein (2017), *Output Transparency vs. Input Transparency*, Social Science Research Network.

Transparence des intrants

La transparence des intrants consiste à rendre publics l'information, les recherches, les conseils et les analyses qui contribuent aux décisions publiques. Du point de vue de Sunstein, le risque que les coûts ne soient pas proportionnels aux avantages est plus élevé ici. L'adoption de la transparence des intrants est la raison pour laquelle les courriels entre élus peuvent être acquis en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information* ou de la loi d'accès à l'information (*Freedom of Information Act*), pourquoi il y a des caméras au Parlement et pourquoi nous avons accès aux transcriptions parlementaires dans le *Hansard*. Nombreux sont ceux qui considèrent que le concept de la transparence des intrants signifie que nous devrions avoir accès à chaque conversation et à chaque courriel entre représentants avant une décision donnée – et qui estiment qu'un moins grand accès est condamnable. Toujours selon Sunstein :

Les intrants appartiennent à une catégorie différente. En général, ce qui importe le plus, c'est ce que fait vraiment le gouvernement, et non pas qui a dit quoi à qui. Dans la plupart des cas, le public est peu susceptible d'en bénéficier s'il apprend que le secrétaire d'État adjoint n'était pas d'accord avec le chef de cabinet du secrétaire d'État à propos d'un certain accord commercial, ou qu'on était divisé à l'interne quant à la façon de réglementer énergiquement les gaz à effet de serre ou d'établir la valeur d'une vie statistique. La divulgation peut aussi avoir des coûts élevés. Évidemment, elle peut faire en sorte que les gens se taisent ou communiquent de façons qui ne peuvent pas être enregistrées. Plus subtilement, elle peut détourner l'attention de la question clé, qui touche les politiques et la substance, vers des questions moins importantes, qui concernent des intrigues de palais.

Je partage la mise en garde de Sunstein parce qu'elle constitue une absence flagrante du discours actuel sur le gouvernement ouvert. Cependant, même si les gouvernements sont fermement engagés envers la gouvernance ouverte, ils devraient prendre conscience et tenir compte des inconvénients : non pas pour réfréner l'enthousiasme, mais pour atténuer les coûts et avoir le meilleur des deux mondes.

La transparence en tant qu'antidote au risque

Il y a quelques années, mon équipe a travaillé à un projet qui a reçu une certaine attention négative. Nous avons reçu certaines critiques et mes coéquipiers se sont emportés, cherchant des moyens de défendre les résultats. J'ai eu la réaction inverse : nous avons désormais des munitions pour mieux faire les choses dans l'avenir.

Dans l'ensemble du secteur public, le même semble être que les gens ont peur de la transparence. Ce qui se comprend, puisque la transparence pourrait conduire à plus d'examen, à plus de critiques et à une perte de contrôle de la conversation.

Cependant, un autre même est que les bureaucraties sont réfractaires au risque et qu'elles s'en tiennent au statu quo. Comme l'a écrit Howlett, « la modification de tout aspect d'un régime de politiques existant, ou l'innovation en matière de politiques, comporte un risque d'échec ». La transparence des programmes et des services publics révèle les risques et les lacunes du maintien de la voie actuelle, ce qui permet aux décideurs d'avoir davantage les coudées franches pour prendre des décisions concernant le changement⁶².

Voici un exemple. Le tableau de bord sur les politiques et les services publics d'Edmonton est utilisé depuis des années; il porte entre autres sur les usagers du transport en commun, les temps de réponse aux appels au service 311, et la croissance des petites et moyennes entreprises. Certains éléments sont en jaune (ce qui signifie qu'ils sont à risque) ou en rouge (ils ne respectent pas les normes de service).

Personne ne décide de travailler dans la fonction publique pour offrir un service qui ne répond pas aux besoins du public. Si les détails sur le rendement d'un programme qui connaît des difficultés sont librement accessibles, les gestionnaires du programme auront des explications à donner. Mais l'examen contribuera aussi à faire en sorte que le programme reçoive le soutien dont il a besoin pour être amélioré. Les gestionnaires vivent une période de stress à court terme pour ensuite faire partie de quelque chose qui en vaut la peine à long terme.

Entre-temps, la population a de meilleures chances d'obtenir plus tôt ce dont elle a besoin, en ce qui concerne l'information et les résultats publics. Lorsqu'il y a peu de transparence quant au rendement actuel, les changements potentiels par rapport au statu quo sont examinés disproportionnellement. Et, puisque même les activités de longue date – par exemple, le bilan des gouvernements au chapitre de la TI – sont toujours des expériences aux résultats à long terme incertains, nous devons mettre ces activités sur un pied d'égalité avec leurs solutions de remplacement.

À quoi le gouvernement ouvert ressemble-t-il en pratique?

Voici la vision : les citoyens auront un éventail de moyens de soulever des questions auprès du gouvernement, à de nombreux stades du cycle des politiques. Les gouvernements et les citoyens s'échangeront à tour de rôle des connaissances, des idées, des histoires et des réflexions. Des représentants des gouvernements, travaillant avec des gens partout dans le monde, seront en mesure de fournir des liens vers les mêmes données et renseignements que détient le gouvernement, qui seront accessibles au public en ligne. Les décisions relatives aux politiques seront renforcées par cette diversité de points de vue et ces réflexions supplémentaires; les citoyens considéreront ces décisions comme relativement équitables et

⁶² M. Howlett (2014), « Why are policy innovations rare and so often negative? Blame avoidance and problem denial in climate change policy-making », *Global Environmental Change*.

légitimes; et le gouvernement pourra mieux rendre des comptes à mesure que le flux de données et d'information se poursuit tout au long de la mise en œuvre.

On peut d'ores et déjà voir cela se produire. Dans certaines administrations, il y a des organisations où cette vision s'approche de la réalité. Outre ces cas rares, toutefois, la répartition est très large. On pourrait difficilement résumer l'état des activités de gouvernement ouvert, puisque le gouvernement ouvert est une expression très vaste et que chaque administration adopte une approche différente de la transparence, de la reddition de comptes et de la mobilisation du public. Les sections ultérieures de ce document examineront deux thèmes du gouvernement ouvert – la mobilisation des citoyens et les données ouvertes – où l'état de la mise en œuvre du gouvernement ouvert sera examiné en détail.

Pour l'instant, voici un aperçu du spectre :

- un conseiller en communications qui crée une copie de tous les documents importants dans le nuage de sorte qu'il puisse envoyer rapidement l'information aux journalistes;
- des programmes assortis de bassins permanents de personnes intéressées avec qui l'on peut travailler à des questions liées aux politiques et aux modifications réglementaires proposées;
- des organisations ou des administrations entières avec des bureaux de mobilisation du public qui se consacrent à aider leur gouvernement à réaliser des exercices significatifs et efficaces;
- des experts en la matière qui font partie intégrante de leur communauté professionnelle, étant coauteurs de recherches avec des collègues partout dans le monde.

À l'autre extrémité du spectre, on trouve des équipes qui ont reçu la consigne précise de ne pas communiquer avec les intervenants externes sans l'approbation des élus, et des équipes qui font des pieds et des mains pour organiser les bases de la mobilisation des citoyens après avoir reçu une demande de cadres supérieurs souhaitant établir un dialogue sur un sujet lié aux politiques. Voici deux thèmes communs récurrents :

- Une demande verbale est adressée aux fonctionnaires pour que rien ne soit mis par écrit, par crainte de demandes d'accès à l'information. On craint que des représentants de la fonction publique proposent des options qui font mal paraître les élus – que ce soit parce que les options sont étudiées pour commencer, ou parce que, au bout du compte, elles ne sont pas retenues.
- L'idée que les représentants du gouvernement ne devraient pas échanger de renseignements à moins d'y être obligés en raison d'une demande d'accès à l'information (par exemple, jeux de données, rapports et analyses de nature non sensible et non confidentielle).

Les représentants du gouvernement disposent de plusieurs moyens de communiquer les renseignements aux intervenants : les sites Web, les registres de données ouvertes, les institutions de conservation de la mémoire comme Bibliothèque et Archives Canada, les éditeurs du gouvernement et les demandes d'accès à

l'information. En fait, rien n'empêche des représentants d'envoyer simplement par courriel des documents à des personnes intéressées, mais certains représentants gouvernementaux ont depuis longtemps été emmenés, par des anecdotes, des expériences et la culture, à adopter une attitude de réserve.

Le Partenariat pour un gouvernement ouvert

Où que l'on se situe sur le spectre des idéaux pour le gouvernement ouvert – de l'ouverture de surface au virage fondamental – le Partenariat pour un gouvernement ouvert (PGO) représente indiscutablement un élément central de l'écosystème. Lancée en 2011, cette organisation intergouvernementale constitue le réseau à partir duquel le concept du gouvernement ouvert rayonne vers l'extérieur, et il établit les normes régissant la façon dont les gouvernements rendent possible le gouvernement ouvert.

L'adhésion au PGO, lequel compte maintenant 75 membres et plus, découle d'un ensemble d'exigences, notamment l'établissement de plans d'action de deux ans destinés à exposer les engagements des gouvernements à accroître la transparence, la reddition de comptes et la participation⁶³. Les membres sont également tenus de suivre des processus précis pour l'élaboration de plans, y compris les avis publics, la mobilisation du public et le fait de s'assurer que la société civile joue un rôle actif. Pour les organisations de la société civile, surtout celles travaillant dans les domaines de la reddition de comptes au public, de la participation civique et de l'anticorruption, le PGO a fait office de point de ralliement et de levier.

Même si le gouvernement ouvert est fortement axé sur le contenu, il est aussi considérablement plus « méta ». Certains engagements propres au gouvernement ouvert garantissent l'accès à des éléments de contenu précis : des documents archivés ou des jeux de données utiles à certains intervenants. D'autres engagements changent à jamais l'approche gouvernementale de l'interface entre le citoyen et le gouvernement : les principes de mobilisation des citoyens, les politiques sur le gouvernement ouvert ou un régime d'accès à l'information moderne. Le PGO établit des normes pour les pays en cherchant à systématiser la mobilisation et la transparence pour toutes les décisions. En théorie, il est donc plus probable que toutes les décisions qui ne plaisent pas aux citoyens et à la société civile soient mises au jour, assez tôt.

Le Canada est généralement considéré comme un chef de file en matière de gouvernement ouvert et de données ouvertes. Le Canada s'est joint au PGO en 2012⁶⁴. Récemment, l'Ontario est devenu l'une des premières administrations infranationales du PGO à faire partie d'un programme pilote. Et, en septembre 2017, le Canada a accepté d'assumer le rôle de coprésident à compter de 2018.

⁶³ Partenariat pour un gouvernement ouvert, [Qu'est-ce que le Partenariat pour un gouvernement ouvert?](#)

⁶⁴ Partenariat pour un gouvernement ouvert, [Groupe de travail sur les données ouvertes.](#)

La régression du gouvernement ouvert

Un représentant que j'ai interrogé a relevé un thème commun aux administrations : « la régression du gouvernement ouvert ». L'idée est que les programmes de gouvernement ouvert réalisent des progrès pendant deux ou trois ans avant une période de ralentissement ou de recul. Cette situation découle habituellement d'un changement de gouvernement élu, même si la perte de champions bureaucratiques principaux peut avoir le même effet. L'idéal semble être que l'appui politique est nécessaire, mais qu'un trop grand appui est dangereux pour la longévité. (Cela vaut aussi pour les programmes de gouvernement numérique dans diverses administrations.)

Lors du sommet international du PGO organisé en 2016, il s'est dégagé un modèle semblable. Une montée du populisme avait balayé une grande partie du monde, et d'importants changements s'étaient opérés dans de nombreux gouvernements qui avaient été des champions du gouvernement ouvert. Un mot qui a été employé fréquemment lors du sommet est « fragilité ». Après plus de 2 500 engagements en matière de gouvernement ouvert de la part des pays membres, l'établissement de la charte internationale des données ouvertes et l'appui politique sans équivoque, la conséquence était évidente : la poursuite des progrès en vue du gouvernement ouvert était incertaine. Même le maintien des gains que les militants et les organisations de la société civile avaient générés n'était pas garanti. Alors que le gouvernement ouvert semblait jadis être une force inévitable, il avait à ce moment l'apparence d'une vague qui pourrait atteindre son plus haut point, puis se rompre. Pour les défenseurs du gouvernement ouvert, la question est la suivante : comment pouvons-nous institutionnaliser les principes et les progrès en lois et en budgets à long terme?

Par exemple, à Terre-Neuve-et-Labrador, le gouvernement a mené des consultations publiques sur le gouvernement ouvert et a solidifié un plan d'action peu avant des élections où le parti au pouvoir a été vaincu. Le gouvernement nouvellement élu avait le droit et la légitimité d'établir et d'adopter sa propre plateforme de politiques, mais il était exposé à un dilemme. Le plan existant était en fait devenu une composante du programme du gouvernement précédent. Mais c'était aussi le programme de la communauté d'intervenants qui s'était organisée autour du concept du gouvernement ouvert. Son orientation avait une légitimité publique. Comme l'a affirmé un militant, « ce n'est pas le plan du gouvernement; c'est notre plan ». Le gouvernement a fini par céder et par respecter les engagements.

Le principe à l'origine de ces tensions a été exprimé par des députés du Parlement fédéral et présenté dans le livre *Democratizing the Constitution*. On y indique que nous élisons des représentants pour gouverner en notre nom, mais que les tendances actuelles favorisant les partenariats et le partage du pouvoir créent le risque de miner la légitimité démocratique et le rôle historique des parlementaires.

Tout cela pour dire que le gouvernement ouvert n'est pas un fait accompli.

Jeffrey Roy, Ph. D., de l'Université Dalhousie, a évalué les tensions comme ceci :

En somme, la confluence actuelle de la politique traditionnelle et des approches structurelles en matière de gestion de l'information et de communications dans le secteur public, la culture politique excessivement secrète et antagoniste de la démocratie parlementaire, et un discours politique et public vieilli et sous-développé concernant les cultures de protection de la vie privée et les données de façon plus générale, tout cela exerce des tensions considérables sur la légitimité et la capacité de tous les gouvernements de mener un programme de gouvernance ouverte⁶⁵.

⁶⁵ K. Newton et B. Geissel (2012), *Evaluating Democratic Innovations: Curing the Democratic Malaise?*, Routledge.

MOBILISATION DES CITOYENS ET DES INTERVENANTS

Dans cette section, j'aurai tendance à écrire « mobilisation des citoyens » pour englober la mobilisation des intervenants, l'élaboration ouverte des politiques, la participation du public, la mobilisation communautaire, l'externalisation ouverte et certains modèles de partenariat. La mobilisation des citoyens peut comprendre divers degrés d'engagement :

- informer les gens des décisions – c'est-à-dire s'abstenir même de solliciter une rétroaction;
- consulter – présenter des idées ou des ébauches pour obtenir une rétroaction et apporter des améliorations;
- mobiliser – collaborer activement avec les citoyens et les intervenants pour échauffer des solutions;
- créer conjointement – déléguer officiellement certaines décisions, ou une partie du pouvoir décisionnel, à des partenaires citoyens.

Dans cette fourchette, que beaucoup connaissent sous le nom de spectre de la participation publique, élaboré par l'Association internationale pour la participation publique (AIP2), il y a beaucoup de nuances et de chevauchements à décortiquer.

Le mouvement vers le gouvernement ouvert a conduit à une plus grande prise en compte du rôle des citoyens dans les décisions publiques, et l'ère numérique a créé de nouvelles voies et possibilités pour mobiliser la population. Que l'approche soit numérique, analogique ou les deux, la mobilisation des citoyens est un aspect puissant et souvent mal compris de la gouvernance publique, et elle mérite qu'on y accorde du temps et de l'attention.

Les approches numériques et analogiques ne peuvent être examinées de façon indépendante. Une entreprise peut se spécialiser dans la mobilisation en ligne ou hors ligne, mais les personnes au gouvernement qui organisent les exercices de mobilisation doivent comprendre les deux types d'approches pour être en mesure de décider efficacement de la façon de les utiliser.

Les deux principaux points à garder à l'esprit dans toute discussion sur la mobilisation des citoyens sont les suivants :

1. La mobilisation des citoyens peut être une source de réflexions inestimables, de légitimité des décisions publiques et, souvent, d'atténuation des risques.
2. Nombreux sont ceux qui sous-estiment la mobilisation des citoyens en raison de leur expérience d'exercices mal conçus.

La prochaine section portera sur les formats et les approches, la conception et les facteurs à prendre en considération pour l'inclusion, ainsi que l'éthique, l'évaluation, la collecte de données et l'état de la pratique de la mobilisation des citoyens.

Quel est le but?

Le but de la mobilisation des citoyens diffère d'un pays à l'autre et d'une organisation gouvernementale à l'autre, et il varie selon le sujet. En règle générale, les avantages de la mobilisation des citoyens sont la possibilité de promouvoir de nouvelles connaissances de domaines liés aux politiques; de susciter l'adhésion des intervenants; de produire de meilleurs résultats liés aux politiques; d'éviter les retards, les erreurs et les poursuites coûteuses.

Dans les ouvrages universitaires, ces avantages peuvent être officialisés dans un cadre de mobilisation des citoyens qui comprend les critères suivants :

- la démocratie – les citoyens ont un droit de participation dans une démocratie;
- la pertinence – les décisions qui concernent des personnes devraient, dans la mesure du possible, être acceptables aux yeux de ces personnes;
- la résolution des conflits – les citoyens devraient être des partenaires pour ce qui est d'instaurer la compréhension et de déterminer les objectifs communs;
- la planification améliorée – la compréhension, par les citoyens locaux, de leur [contexte] devrait être prise en compte⁶⁶.

Ce dernier point concernant l'intégration de la compréhension du domaine par les citoyens locaux est un thème récurrent. Cependant, ce principe n'est pas universellement accepté; nombreux sont ceux qui ont conclu que les politiques complexes comme les questions environnementales et d'atténuation des dangers devraient relever de spécialistes. Il a été démontré que la mobilisation des citoyens a incité l'Environmental Protection Agency des États-Unis à prendre des décisions préventives (c'est-à-dire des décisions faisant en sorte que l'on renonce à des avantages économiques non proportionnels aux risques évalués), et que les citoyens ont tendance à juger les risques plus élevés que ne le font les experts. Un chercheur a fait cette mise en garde : « L'ajout de [...] droits de participation du public entraîne un risque de réglementation excessive lorsque la demande de la population pour un meilleur contrôle est forte, mais il ne réduit pas la possibilité d'une sous-réglementation lorsque l'intérêt du public est faible. » En réalité, la plupart des activités de mobilisation des citoyens, la plupart des dialogues entre les communautés, consistent à examiner des valeurs concurrentes, et non à présenter des arguments fondés sur des faits.

⁶⁶ A. Shepherd et C. Bowler (1997), « Beyond the Requirements: Improving Public Participation in EIA », *Journal of Environmental Planning and Management*, vol. 40, n° 6, p. 725-738.

Lindsay Colbourne a divisé les questions liées à la politique publique en trois catégories :

1. Les situations du type A se caractérisent par la faible controverse et/ou le peu d'options de rechange en raison des contraintes de temps, de procédure et de ressources, ou par l'existence d'une crise (et la nécessité d'agir immédiatement).
2. Les situations du type B se caractérisent par un plus grand nombre d'options, l'incertitude accrue quant à savoir quelle est la « bonne » décision et/ou la nécessité de faire des compromis.
3. Les situations du type C se caractérisent par la nécessité de prendre une décision qui touchera de nombreux intervenants (particuliers, communautés et/ou organisations) dans une situation très complexe ou incertaine, avec un éventail de points de vue (souvent bien ancrés) sur la « bonne décision » et une forte probabilité de conflit et de résistance.

Par exemple : une situation du type A pourrait être la construction d'un pont au-dessus d'un plan d'eau où il n'y a pas d'espèces menacées, peu de résidents ou aucun résident à proximité et aucune espèce qui doit parcourir la longueur du plan d'eau pour frayer ou s'accoupler. Une situation du type B ou C pourrait être la construction d'un pipeline traversant diverses régions et divers écosystèmes, avec de multiples intérêts religieux ou culturels, environnementaux, de sociétés et de chercheurs d'emploi, ayant tous des préoccupations à l'égard des éléments du projet. Il est important de reconnaître, toutefois, que la complexité des personnes et des écosystèmes fait en sorte que des situations considérées comme du type A puissent rapidement devenir des situations du type B ou C (ou l'on peut se rendre compte avec le recul qu'une situation donnée aurait dû être traitée comme étant du type B ou C).

Appliquant le cadre conceptuel aux situations de mobilisation des citoyens des types B et C, le modèle de Colbourne indique que malgré le coût initial supérieur, la mobilisation sera moins coûteuse financièrement à long terme que si le gouvernement prend et défend une décision unilatéralement. À l'ère numérique, les citoyens en savent plus sur le gouvernement et sur les façons de se faire entendre. Les gouvernements ont du travail à faire pour simplement réagir à la demande accrue d'horizontalité et d'inclusion.

Souvent, ce travail est absent. Les gouvernements doivent bien comprendre les buts et les motivations des participants, et ce qui constitue un succès aux yeux de ces derniers. Bon nombre d'auteurs décrivent en termes réalistes les buts des participants, dans la mesure où ils confèrent une légitimité ou une efficacité aux objectifs des hôtes des processus de mobilisation des citoyens. De même, Cosmo Howard critique les modèles d'évaluation « centrés sur le citoyen », estimant qu'ils sont « axés sur les services que les gouvernements ont choisi d'offrir, de la façon dont ils ont choisi de les offrir ».

La mobilisation est aussi une réaction fondamentale à l'idée que les gouvernements se rendent de plus en plus compte que le monde est trop complexe, et trop soumis au contexte des besoins et des expériences

des gens, pour être géré en vase clos. Que la question soit les technologies en évolution ou les services de première ligne, ou encore un enjeu économique à multiples volets, les gouvernements peuvent se rapprocher beaucoup plus d'une véritable compréhension du problème en intégrant des renseignements issus de nombreux points de vue. Et, dans de nombreux cas, les gouvernements peuvent augmenter en même temps leur pouvoir de traitement et d'analyse.

Il reste donc une dernière question : comment peut-on transformer la mobilisation en une « bonne politique »? Les spécialistes ont élaboré des guides généraux pour évaluer le succès de la mobilisation des citoyens. Toutefois, puisqu'il est difficile d'établir ce qui constitue la bonne décision – vu l'étendue de points de vue et de préférences des citoyens – et de comprendre la mesure dans laquelle la mobilisation des citoyens influence les décisions liées aux politiques, la normalisation et la comparabilité sont difficiles à définir. Nous pouvons à tout le moins, toutefois, déterminer si le processus était rigoureux et si les participants ont eu droit aux outils et au temps nécessaires pour apporter une contribution.

Conception de la mobilisation des citoyens

Voici ce à quoi les gouvernements doivent en arriver : les hypothèses concernant le format, l'approche et les intervenants doivent être temporairement retirées des discussions concernant la mobilisation des citoyens. Un nombre déconcertant d'exercices de mobilisation des citoyens commencent par une expression comme « allons mobiliser les gens sur Twitter » ou « utilisons la plateforme X ». Ces expressions créent trop de limites et n'accordent pas assez de place à la conception et à la diligence raisonnable. Cela vaut même pour les programmes où la mobilisation est courante; l'enjeu au cours du cycle des politiques change, la conversation change, les intervenants changent.

Le point de départ devrait se rapprocher davantage de ceci : « Devrions-nous mobiliser les intervenants? » Et la réponse doit découler d'un cycle de recherche et de conception.

La mobilisation des citoyens est un domaine de pratique et d'étude qui est semblable à un mélange de gestion communautaire, de facilitation, de conception, de gestion de projet et de travail d'élaboration des politiques. Il y a des programmes de formation, des certificats professionnels et des conférences pour les spécialistes. Les gens passent toute leur carrière à devenir des experts.

Les exercices de mobilisation des citoyens nécessitent une série de décisions concernant la conception. En voici des exemples :

- le moyen – les technologies (y compris le numérique, le courrier, le téléphone et la messagerie texte), les plateformes et les logiciels, les lieux et les heures;

- l'étendue des participants – des intervenants, des experts, quiconque est intéressé, des échantillons représentatifs sur le plan démographique, des groupes auprès desquels le gouvernement a pris des engagements prévus par la loi;
- les formats et la facilitation – des votes en ligne aux discussions profondes qui durent des mois;
- la portée de la politique ou de la décision à débattre;
- le niveau d'autonomisation des intervenants;
- les communications à l'appui.

Aucun de ces éléments ne devrait être pris à la légère. Dans certains cas, les gouvernements demandent des centaines, voire des milliers d'heures d'efforts des participants; les efforts et la diligence qui sont consacrés à la conception d'un processus efficace devraient respecter ce fait.

Techniques, formats et approches

Les formes possibles de mobilisation du public sont quasiment illimitées. Elles peuvent convenir à divers niveaux de participation des participants, à diverses tailles de groupe, aux modes de communication hors ligne et en ligne, et à divers stades du cycle des politiques.

Pour donner une idée de cette diversité, commençons par un ensemble de techniques courantes.

- **Projets de règlements ou de lois à commenter** – Il s'agit peut-être de la technique de consultation la plus formelle. Le gouvernement publie les modifications proposées (et, souvent, des documents à l'appui accompagnés d'une justification et de résultats de recherches) en demandant aux intervenants d'y réagir.
- **Marchés des idées** – L'organisateur publie un court document d'information ou un but, et sollicite des idées d'une communauté ou du public. Cette consultation prend souvent la forme suivante : « Que devrait faire le gouvernement [dans le dossier X/pour améliorer Y]? » Elle peut comprendre une discussion ou un vote, comme dans le cas du programme Parlons budget de l'Ontario.
- **Forums de dialogue public** – Des organisateurs proposent des questions afin que les intervenants et les parties intéressées discutent des idées et les décortiquent entre eux, avec divers niveaux d'intervention et d'encouragement par le gouvernement.
- **Ateliers publics** – Il s'agit typiquement de rencontres communautaires en personne lors desquelles le gouvernement fait une présentation, et où les participants y répondent ou travaillent en groupe et en relatent les points saillants. La mobilisation publique du gouvernement du Canada sur la réforme électorale comprenait une série d'ateliers publics.

- **Petites assemblées publiques, groupes de citoyens experts et jurys de citoyens** – Un groupe de représentants de la population d'intervenants vient discuter de questions et de recommandations en profondeur, souvent sur une période de plusieurs mois, et habituellement avec une certaine forme de reddition de comptes au grand public (par exemple, des mises à jour et des rapports publics). La réforme électorale qui a eu lieu en Colombie-Britannique au début des années 2000 représente un des exemples de ce type de consultation les mieux connus au Canada.

Le tableau 1 montre d'autres exemples de formats possibles.

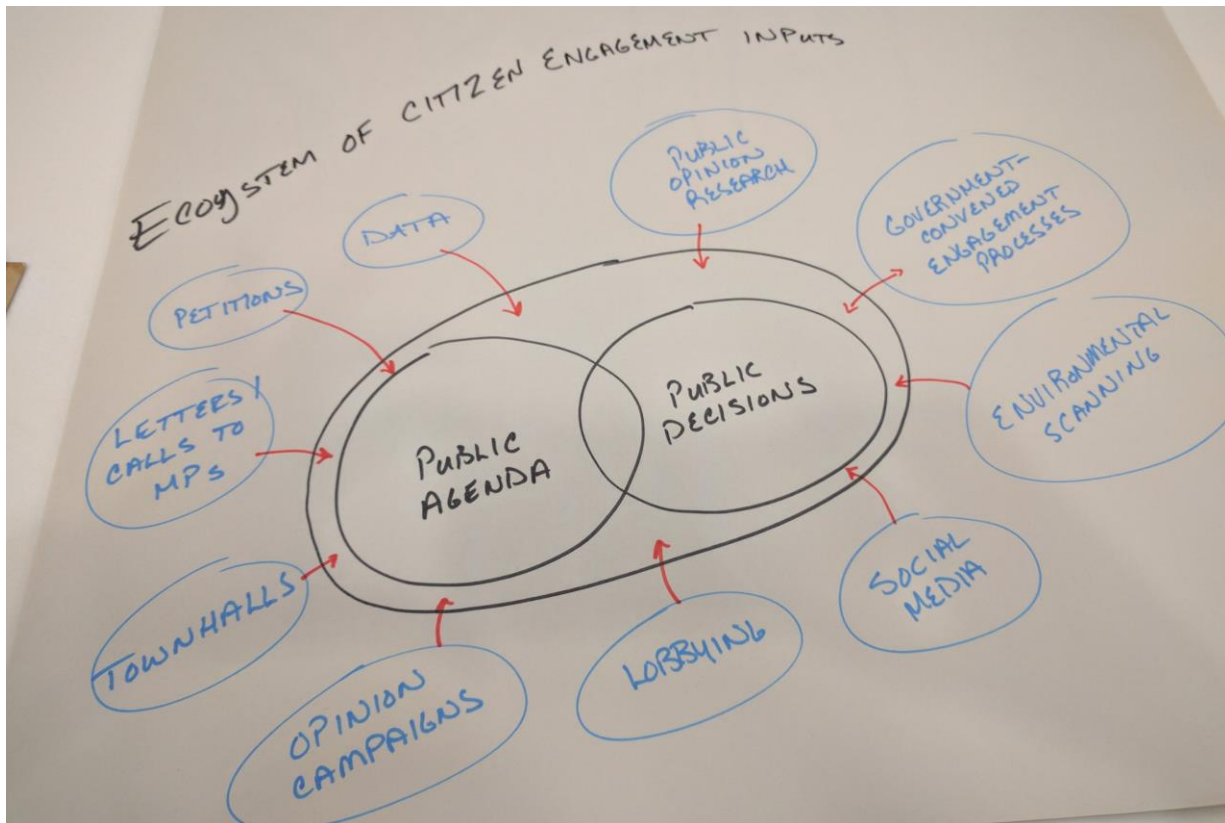
Interrogation appréciative	Jurys de citoyens	Groupes d'experts de citoyens
Réseaux d'autonomisation des communautés	Établissement du consensus ou dialogue	Conférence de consensus
Schématisation de délibération	Vote de délibération	Assemblées démocratiques
Processus électroniques	Conférence de recherche future	Évaluation de la participation
Planification stratégique de la participation	Méthode « De la proposition à l'action »	Technologie à espace ouvert
Groupes d'experts d'utilisateurs	Initiatives de dynamisation des jeunes	

Tableau 1 : Exemple de formats possibles de mobilisation des citoyens

Les formats peuvent également être simples et traditionnels : rencontres, lignes de téléphone, adresses de courriel pour les commentaires et les préoccupations, webinaires et groupes de discussion.

Il convient de tenir compte des lignes de démarcation entre les exercices formels de mobilisation du public et toute autre façon dont les gouvernements recueillent des commentaires et des réflexions sur une

question publique. La mobilisation publique existe dans un écosystème d'intrants : pétitions, lettres et appels aux élus, recherche sur l'opinion publique, reportages des médias, données, recherches, médias sociaux, analyse de l'environnement, lobbying, campagnes de la société civile. Elle est souvent stimulée par le programme public que les élus ont mis en place dans la plateforme du parti, le discours du Trône, les budgets et d'autres documents qui établissent l'orientation. Le programme public peut être un outil permettant d'ajouter des sujets à la conversation publique et d'en exclure.



J'ai écrit qu'il y a un très grand nombre de formats parce que les spécialistes conçoivent les séances de mobilisation jusqu'aux détails, en tenant compte des personnalités présentes dans la salle et des minutes et secondes dont on dispose pour une section en particulier. Ainsi, un atelier public en personne peut comprendre une série de techniques de conversation et de délibération de groupe, peut être jumelé à un vote numérique en temps réel et pourrait utiliser des modèles et des guides sur papier, des idées et des catégories inscrites sur note autoadhésive, et ainsi de suite.

Les situations où il convient d'employer une technique en particulier dépassent la portée du présent rapport, mais il existe une règle raisonnable : il est difficile d'appliquer des pratiques exemplaires après seulement les avoir lues; il est nettement préférable de travailler avec les gens qui pourraient eux-mêmes consigner ces pratiques. Du point de vue de la gouvernance, nous devons poser une série de questions :

- Quel est le problème que nous tentons de résoudre?
- Qu'est-ce que nous savons? Qu'est-ce que nous ne savons pas?
- Qui s'intéresse à cette question et qui est concerné par elle?
- De quels intrants avons-nous besoin (par exemple, recherchons-nous un document de discussion volumineux d'un groupe de réflexion ou un recueil d'idées et de préoccupations du public)?
- De quels éléments de la décision liée aux politiques sommes-nous incertains, ou quels sont ceux que nous sommes prêts à changer?

Pourquoi les médias sociaux du gouvernement ne sont pas sociaux

On a fait valoir que les médias sociaux sont un moyen d'intégrer la mobilisation des citoyens à un écosystème moderne et populaire en temps réel. Une telle conception de la mobilisation des citoyens dans ce contexte procure un point de vue utile sur les défis auxquels les gouvernements font face au chapitre de la mobilisation.

Près des deux tiers des Canadiens ont un compte Twitter et ouvrent une session au moins une fois par mois. De 12 % à 20 % des Canadiens utilisent LinkedIn. Facebook affirme que les utilisateurs passent en moyenne 50 minutes par jour sur sa plateforme principale, en plus d'Instagram et de Messenger⁶⁷.

Les médias sociaux étaient jadis considérés comme offrant au gouvernement un potentiel énorme de prise de contact avec les citoyens. Toutefois, voici l'évaluation de l'Organisation de coopération et de développement économiques :

Bien que les gouvernements utilisent de plus en plus les médias sociaux, nombreux sont ceux qui l'utilisent principalement comme un mécanisme de communication traditionnel plutôt que pour ouvrir les processus d'élaboration des politiques ou pour transformer la prestation des services publics.

Si le but des médias sociaux est le profit, la portée ou la mise en place d'une voie supplémentaire, un message unidirectionnel pourrait fonctionner parfaitement, même s'il déplaisait aux puristes des médias sociaux. Mais si le but est d'ouvrir les processus d'élaboration des politiques ou de transformer la prestation des services, la réceptivité et l'interactivité deviennent cruciales.

⁶⁷ J. Stewart (2016), « [Facebook Has 50 Minutes of Your Time Each Day. It Wants More](#) », *The New York Times*.

Je crois que le gouvernement peut y parvenir dans un ensemble de circonstances limitées et particulières. Alors, pourquoi ne sommes-nous pas encore là?

L'état de la pratique des médias sociaux dans le monde est encore unidirectionnel au gouvernement. Cela signifie que le recours aux médias sociaux gouvernementaux de manière vraiment interactive recèle plus d'obstacles qu'on aurait pu le croire initialement. Peut-être est-ce parce que le changement de culture n'a pas encore pris racine; parce qu'en raison des processus d'approbation, il est difficile d'être « social » et réactif; parce qu'il n'est pas facile de converser tout en acheminant les réponses par l'intermédiaire d'une demi-douzaine de personnes; parce que l'investissement de temps annule l'avantage de la mobilisation, et ainsi de suite. L'état de la pratique est semblable dans le secteur privé. Un va-et-vient intelligent entre les entreprises et leurs clients sont l'exception plutôt que la règle.

Pour créer des interactions plus profondes, les équipes de médias sociaux des secteurs public et privé doivent creuser pour obtenir des réponses, ce qui rompt l'élément de réactivité.

Les gouvernements pourraient tenter de poser des questions générales et légères sur les politiques ou les services à l'aide des médias sociaux, de sorte qu'une connaissance en profondeur ne soit pas nécessaire. Mais, inévitablement, une demande ou une question complexe fera surface. Sur ce, la seule réponse est « c'est un point intéressant; nous l'étudierons et vous recontacterons ». Soudainement, les personnes mobilisées se font rappeler qu'elles ne parlent pas aux personnes responsables. Le charme est rompu.

Les gens parlent à des personnes, et non à des organisations, et il est impossible d'avoir une conversation qui pourrait inclure hypothétiquement tout ce que « sait » une organisation. Les ministères sont trop grands pour les conversations.

Alors, quand et où les médias sociaux gouvernementaux peuvent-ils devenir sociaux? Il y a trois axes à prendre en compte : la source, la durée et le caractère officiel ou institutionnel.

En ce qui concerne la source, la question est de savoir dans quelle mesure la mobilisation est guidée par les programmes, politiques et services par opposition aux communications. La réponse courte est que vous avez besoin des deux.

Concernant la durée, il y a une fourchette pour la durée des interactions dans les médias sociaux, qu'il s'agisse des interactions ponctuelles, comme les séances de discussion ouverte d'une heure sur Twitter, ou d'interactions continues, comme les plaintes et les commentaires, qui peuvent se présenter à tout instant.

Enfin, pour le caractère officiel ou institutionnel, nous avons de grandes interactions institutionnelles et officielles dans les médias sociaux : là encore, cela comprend les séances de discussion ouverte, mais aussi les annonces, les comptes ministériels de cadres supérieurs et le modèle de carrefour d'échange des

demandes de renseignements du public tel qu'il est appliqué aux médias sociaux. En bas, on trouve les fonctionnaires individuels qui utilisent les médias sociaux pour le travail.

Le gouvernement ne peut être social par l'entremise de ses institutions, puisque celles-ci sont trop grandes pour les conversations. Il ne peut pas être social par l'entremise des personnes parce qu'en théorie, cela n'est pas compatible avec la culture de l'administration publique au Canada. En pratique, toutefois, tout cela se produit déjà. Dans de nombreux cas, les réseaux professionnels et personnels des fonctionnaires individuels seront une plus grande source de réflexions et de commentaires que n'importe quelle voie officielle. Chaque fonctionnaire qui prend part à un réseau professionnel y ajoute son propre régime d'information, souvent alimenté par les réseaux et les médias sociaux, et la somme est substantielle. Cela crée l'impératif que la philosophie de la fonction publique soit bien représentée dans les discussions sur les décisions publiques et sur la collaboration et les partenariats entre secteurs. Cela requiert aussi une certaine introspection à propos des cercles sociaux professionnels : si les fonctionnaires ont une meilleure connaissance des communautés d'intervenants, c'est un atout pour la prise de décision publique. Cependant, si cette connaissance est asymétriquement plus grande dans différentes communautés, les coûts peuvent l'emporter sur les avantages.

Il convient de prendre une minute pour examiner l'inclusion dans les discussions sur les politiques, en regardant sous un angle différent le même problème que celui présenté dans la section sur le gouvernement empathique.

Une politique inclusive nécessite une élaboration des politiques inclusive

Plus de 1 500 administrations dans le monde pratiquent maintenant la budgétisation participative, accordant au public un certain contrôle sur une partie des fonds publics. Lorsque les citoyens délibèrent, entendent des points de vue diversifiés et étudient les compromis, il en résulte souvent des décisions stratégiques plus inclusives et à plus long terme. Le processus inclusif permet de corriger et d'équilibrer nos partis pris individuels.

Si l'objectif du Canada est la croissance économique inclusive – par-delà les limites géographiques, démographiques, économiques et culturelles –, nous avons besoin de discussions stratégiques plus inclusives au sujet de la croissance.

Commençons par le genre. Lorsqu'elles sont interrogées au sujet de questions publiques, les femmes sont plus susceptibles de tenir compte des besoins des populations vulnérables. Des études indiquent que les femmes établiraient en outre un plus grand filet de sécurité sociale.

Nos partis pris viennent aussi de la culture. Le Canada est beaucoup plus individualiste que les pays d'où viennent la plupart des nouveaux arrivants. C'est-à-dire que les Canadiens d'origine sont plus susceptibles de croire que les gens devraient chercher à prendre soin d'eux-mêmes et de leur famille; les membres de

nombreuses communautés de nouveaux arrivants ont tendance à adopter un point de vue plus orienté vers la communauté.

Alors, à quoi ressemble notre communauté des politiques? Eh bien, elle ne ressemble pas tout à fait au Canada.

L'année 2015 est bien connue comme l'année où le cabinet fédéral est atteint la parité hommes-femmes; or, la Chambre des communes n'est toujours composée que de 26 % de femmes. Et 13,6 % des députés sont membres d'une minorité visible, comparativement à 19 % à l'échelle du Canada. Les Autochtones composent 3 % de la Chambre contre 4,3 % de la population canadienne. L'âge moyen des députés est 51 ans; le Cabinet s'est quelque peu rajeuni lors du plus récent remaniement, mais l'âge moyen demeure semblable, soit 50 ans. L'âge médian au Canada est de 40,5 ans.

La conversation change en fonction des personnes qui sont dans la pièce. Des recherches montrent que les députés issus des populations de minorités visibles sont plus susceptibles de soulever des « enjeux propres aux minorités ethniques ». Les députés qui n'appartiennent pas à des minorités visibles et qui représentent des circonscriptions aux populations diversifiées ont eux aussi fait augmenter cette probabilité, mais pas autant.

L'emploi dans la fonction publique fédérale connaît une tendance supérieure à la « disponibilité dans la population active » pour les femmes, les minorités visibles, les Autochtones et les personnes handicapées, mais il est légèrement inférieur lorsqu'il s'agit de l'effectif de direction (à l'exception des personnes handicapées). L'âge moyen est de 45 ans. Il y a toutefois une facette où la bureaucratie ne correspond d'aucune façon au Canada : 41,7 % de la fonction publique fédérale travaille dans la région de la capitale nationale.

Qu'en est-il du secteur privé, qui traite activement avec le gouvernement afin de promouvoir une plateforme stratégique qui favorise davantage la croissance? Environ 19,5 % des postes détenus dans les conseils de direction des 500 plus grandes entreprises canadiennes le sont par une femme⁶⁸. Parmi ces femmes, 7 % seulement ont moins de 50 ans.

Ce fait est important parce que la composition des groupes a une incidence sur les discussions.

Tali Mendelberg et Christopher Karpowitz ont étudié les dynamiques de genre et de groupe dans des groupes composés de différentes proportions de femmes. Dans les groupes dont moins de la moitié des membres étaient des femmes, les hommes parvenaient à occuper un temps de parole disproportionné, et les

⁶⁸ Un meilleur équilibre entre les sexes sera aussi susceptible de faire augmenter la croissance économique; les entreprises privées qui comptent des femmes dans leur conseil d'administration affichent un rendement du capital investi qui est 26 % supérieur à celui de leurs concurrents.

femmes étaient moins susceptibles de « soulever les besoins des personnes vulnérables et [présenter des arguments] en faveur de la redistribution » que dans les groupes équilibrés entre hommes et femmes.

Si nous ne pouvons garantir l'inclusion par les nombres, nous pouvons tout de même améliorer l'inclusion par la conception. Les organisateurs des discussions sur les politiques doivent être conscients des dynamiques sociales et de pouvoir dans les groupes et en tenir compte. Si l'on ne peut pas corriger les nombres, on peut toujours corriger le temps de parole relatif.

Deux exigences demeurent pour une politique de croissance inclusive :

1. Faire participer plus de personnes, de plus de couches de la société, au débat sur les politiques, tout en étant conscient des privilèges qui facilitent pour certains la participation à la vie publique; il est nécessaire de réduire les obstacles à l'accès aux consultations, aux communautés des politiques et aux carrières.
2. Reconnaître qu'il ne suffit pas de fournir aux gens des plateformes pour se faire entendre. Si la dynamique humaine n'est pas comprise et prise en compte, il peut en découler une discussion sur les politiques qui est systématiquement faussée.

Ces deux recommandations exigent que nos partis pris personnels et institutionnels soient examinés et corrigés sans relâche : qui est dans la salle, comment nous parlons et comment nous embauchons.

Gouvernement, citoyens et pouvoir

On peut facilement conclure que l'option à faible risque est que le gouvernement n'ouvre pas du tout ses portes – ou qu'il demande des avis, mais qu'il conserve tout le pouvoir décisionnel. Une telle façon de faire fausse complètement le calcul.

Lorsque le système fait en sorte que le gouvernement écoute, étudie, puis décide, le gouvernement devient responsable du processus, des idées acceptées, des idées rejetées et des résultats, et doit en rendre compte. Pendant ce temps, les participants sont relégués à la fonction de recommandations, ce qui veut dire qu'ils sont exonérés de toute responsabilité à l'égard de la décision. C'est une mauvaise affaire pour les deux parties.

Sinon, en rendant les intervenants à tout le moins partiellement responsables de la décision finale, on accomplit un certain nombre de choses :

- Les auteurs des recommandations sont forcés de songer à la mise en œuvre de leur recommandation, et non seulement au but.
- Les auteurs des recommandations sont responsables des résultats, et non seulement de la promotion évidente des intérêts qu'ils représentent.

- Cela élimine le filet de sécurité dont disposent les auteurs des recommandations lorsqu'ils savent que quelqu'un d'autre approfondira l'étude et évaluera leurs recommandations – ce qui motive la diligence.
- Cela encourage le compromis et le consensus.

En mettant en place un moyen évident d'influencer la décision, on réduit une partie de l'incitation à promouvoir de façon manifeste ses propres intérêts à l'aide de publicités, de campagnes et des médias. Il s'agit d'une partie juste et essentielle de notre démocratie, mais qui est trop souvent réduite à un argument allant dans un seul sens. La nuance est souvent la première victime de notre contexte des communications moderne.

Jusqu'à ce que les gouvernements se sentent plus à l'aise face à une participation véritable, il persiste un cercle vicieux où le gouvernement doit garder le contrôle parce qu'il ne sait pas ce qui se produirait autrement et où il ne saura jamais ce qui se produirait autrement, puisqu'il garde le contrôle.

De plus, le fait d'autonomiser les intervenants est probablement moins risqué qu'il n'y paraît, en partie parce que nous comprenons mal le niveau de risque associé au statu quo en raison de nos hypothèses concernant le pouvoir. Nous avons tendance à voir les choses ainsi : « Les gouvernements pourraient partager le pouvoir décisionnel avec les citoyens. » C'est toutefois se tromper sur l'endroit où réside le pouvoir.

Un membre d'AIP2 Canada, Steph Roy McCallum, a bien résumé les choses (soulignement de l'auteur) :

[Notre modèle de mobilisation doit] être repensé parce qu'il est présenté comme si le décideur a le contrôle et que les niveaux Informer et Consulter sont, au mieux, peu pertinents dans notre monde complexe et controversé, et, au pire, sont en partie la cause du problème en contribuant à la polarisation et aux conflits [...] [L'idée de l'autonomisation des gens] laisse entendre que l'organisation ou le décideur possède la capacité d'autonomiser les autres, sans tenir compte du fait que **les communautés et les personnes possèdent elles-mêmes des pouvoirs qui ne leur sont pas conférés par le décideur.**

Le modèle mental passe de celui du gouvernement en tant qu'autorité centrale à celui du gouvernement en tant que nœud dans un réseau.

Le numérique par rapport à l'analogique

Une grande partie des activités de mobilisation des citoyens auront lieu en ligne. Et cela peut être incroyablement efficace. La distinction entre « en ligne » et « hors ligne » s'estompe. J'ai défendu l'idée que les plateformes en ligne ne sont pas pires que celles en personne; elles conviennent simplement à des interactions différentes.

Pourtant, nous avons des raisons de nous méfier.

Dans un ordre d'idée légèrement différent, parlons de l'audio numérique. Lorsque les cédéroms ont fait leur apparition, ils ont complètement éclipsé les albums de vinyle et les cassettes en une décennie. Le vinyle a essentiellement cessé d'exister. Pourtant, les ventes de vinyles ont ensuite connu sept années de croissance à deux chiffres, un marché qui atteint maintenant 1 milliard de dollars, soit 15 à 18 % des recettes de musique enregistrée sur support physique.

Cela s'est produit parce que nous avons trop misé sur l'audio numérique. Cette option était considérée comme l'avenir, et nous voulions assurer la pérennité de nos collections. Nous voulions montrer que nous étions modernes et avisés sur le plan technologique. Au fil du temps, toutefois, les avantages psychologiques de la décision économique en faveur des formats audio ont diminué, et nous avons pu décider de façon plus objective entre les deux options. Nous avons alors redécouvert les vertus du vinyle : la qualité, l'emballage, l'art, le rituel.

Cependant, ce regain d'attention pour le vinyle n'a pas changé le fait que l'audio numérique représente la norme absolue – et pour cause.

La mobilisation en ligne des citoyens est semblable à certains égards. Elle est vue comme étant presque gratuite. On la considère comme simple. Mais, avant tout, elle est considérée comme inclusive et équitable, puisqu'elle peut joindre plausiblement tout le public visé. (Il est pourtant facile d'oublier des processus de mobilisation analogiques hautement réussis, comme le Forum des citoyens sur l'avenir du Canada, tenu en 1990-1991, auquel 700 000 Canadiens ont participé⁶⁹.)

En termes plus simples : la mobilisation en ligne sert de laissez-passer pour réfléchir aux buts, à la conception de la mobilisation et au public cible. Elle est considérée comme l'avenir et est donc une bonne chose.

Parfois, la mobilisation en ligne fonctionne de la sorte; d'autres fois, tel n'est pas le cas. Les raisons sont nombreuses, mais examinons-en trois :

Premièrement, le numérique a tendance à être superficiel. Comme l'a dit Robin Gregory :

Lorsque des centaines ou des milliers d'intervenants se font demander a) de prendre la parole devant un comité pendant 10 à 15 minutes, b) de présenter de brèves déclarations écrites à une

⁶⁹ J. Longo (2017), *op. cit.*

instance gouvernementale ou c) de participer en tant que représentants d'intérêts précisés, l'invitation comprend une demande implicite d'être superficiel ou unidimensionnel⁷⁰.

Cet effet est exacerbé par notre culture actuelle qui favorise la mobilisation en ligne. Nous entendons dire tous les jours que les questions liées à la politique publique sont complexes. Pourtant, nous demandons aux gens de s'exprimer à l'aide de puces. Parallèlement, il est possible de créer de petits groupes de travail de délibération qui peuvent se pencher sur la complexité et les nuances d'une question. Ces groupes peuvent rendre compte des analyses ou des avantages et inconvénients à un public intéressé, qui peut voter ou être sondé de manière superficielle. Tout cela peut être fait en ligne. Mais les gens ont tendance à supposer qu'« en ligne » veut toujours dire « ouvert », « public », « simple » et « tout le monde ».

Deuxièmement, le numérique nous laisse croire que la conception et l'animation peuvent être exclues. Lorsqu'on organise une activité de mobilisation en personne, le niveau de conception est très étoffé. Les concepteurs des séances ou de l'expérience des participants réfléchissent aux personnalités individuelles qui seront dans la salle. Ils ajustent le délai attribué aux parties à des intervalles de cinq minutes. Ils s'inspirent d'un recueil de techniques de discussions de groupe. Et ils animent activement la séance. En ligne, nous ne faisons qu'effleurer ce niveau de raffinement; c'est là où les MP3 basse fidélité ont commencé à être remplacés par l'audio numérique de haute qualité, mais nous n'y sommes pas encore tout à fait. Il est un peu question de la technologie, mais il est beaucoup plus question de la façon dont nous l'utilisons.

Troisièmement, le clivage numérique dont il est question dans la section sur le gouvernement empathique est réel. Si la mobilisation des citoyens dans le domaine de l'élaboration des politiques exerce un pouvoir véritable sur les processus liés aux politiques, et si l'accès à ces possibilités de mobilisation est réparti de façon inégale, il est aussi facile de renforcer la dynamique de pouvoir que de la contrer au moyen de la gouvernance ouverte.

Prochaine étape

La mobilisation du public à propos de l'élaboration des politiques, des programmes et des services est un élément de la gouvernance dont l'importance ira en grandissant. Il y a toujours diverses consultations publiques en cours au Canada, mais le rythme s'est accéléré durant la dernière année, en grande partie parce que les consultations publiques sont de plus en plus destinées à un public général plutôt qu'à un créneau de groupes d'intervenants.

En règle générale, les consultations du gouvernement sont conçues pour comprendre ce qui est important pour les citoyens, mais d'une manière qualitative plutôt que quantitative. Autrement dit, les avis du public sont considérés comme une source d'idées et de rétroaction générale, et non pas comme des données

⁷⁰ R.S. Gregory (2017), « The Troubling Logic of Inclusivity in Environmental Consultations », *Science, Technology, & Human Values*.

rigoureuses sur le plan empirique. Telle qu'elle est pratiquée en ce moment, la mobilisation du public est mieux adaptée pour générer des réflexions générales, obtenir l'acceptabilité sociale des politiques et éviter des pièges majeurs que pour bonifier systématiquement la base de données probantes en vue d'élaborer des options de politiques.

Chaque activité de mobilisation du public est importante. Chacune représente une expérience par laquelle la confiance des citoyens envers le gouvernement et la volonté des citoyens de participer aux activités de mobilisation futures peuvent augmenter ou diminuer. La perception publique de l'utilité de ces activités de mobilisation est cruciale. Les variables majeures qui ont une incidence sur l'utilité d'une activité de mobilisation donnée sont la mesure dans laquelle les avis du public peuvent influencer les politiques et la mesure dans laquelle les gouvernements peuvent prouver que les avis ont été pris en considération de façon significative.

Même s'il peut être approprié pour les gouvernements de solliciter les avis du public afin de recueillir des idées générales et de la rétroaction, il y a une contrepartie de taille. Plus il y a d'avis du public qui peuvent être considérés comme des arguments solides, plus il est facile pour les gouvernements d'intégrer les avis aux décisions liées aux politiques et de démontrer en quoi les avis ont influencé les politiques. Mais la mobilisation a de nombreux objectifs, dont l'éducation, l'obtention du consensus et la légitimité; et dans la mesure où l'amélioration des politiques est un objectif central de la demande d'avis du public, la mobilisation devrait être conçue pour produire des données.

La mobilisation du public est complexe. Il y a des centaines de formats étudiés, chacun nécessitant une série de décisions de conception détaillées pour harmoniser les besoins des gouvernements avec la satisfaction des citoyens tout en produisant les données et les réflexions requises. Cependant, la façon dont nous régissons la mobilisation du public aujourd'hui fait en sorte que la plupart des décisions de conception soient perdues. Disons-le franchement : la situation fait penser à l'acheteur d'une première maison qui ne tient pas compte de l'avis d'un architecte sur le fonctionnement de la plomberie et du réseau électrique.

Les gouvernements doivent renforcer la capacité de mobilisation du public – surtout dans la sphère numérique –, mais il se peut qu'ils possèdent déjà une capacité plus grande qu'ils ne le croient (nous y reviendrons dans la section des recommandations). En parallèle, les gouvernements doivent mettre en place une gouvernance qui accorde la priorité à l'expertise et aux bonnes pratiques plutôt qu'aux objectifs ponctuels.

LES DONNÉES OUVERTES

J'ai présenté l'idée des données ouvertes comme étant la pratique selon laquelle les gouvernements rendent des données accessibles en ligne gratuitement. Étendons cette définition aux jeux de données – des rangées et des colonnes de valeurs pour offrir une vue commune et dont les formats sont moins centrés sur l'humain. Selon cette définition, les données ouvertes ne constituent pas une pile de papier; les personnes de l'extérieur du gouvernement doivent aussi être en mesure de travailler numériquement avec les données, de les traiter et de les analyser.

Dans le cadre de l'administration des programmes et des services, les gouvernements recueillent et créent d'énormes quantités de données. Quelques exemples sont les données de cartographie, les données sur la législation et les données sur les marchés publics, mais la liste est longue.

Pour donner une idée de leur profondeur, notons que les fonds de données du Canada comprennent le volume de sirop d'érable, en litres, que produit chaque province, et la source animale et le contenu en gras, entre autres, de tous les fromages fabriqués au Canada.

La plupart des provinces et des territoires du Canada ont un portail de données ouvertes (on en compte neuf au moment d'écrire ces lignes), tout comme le gouvernement fédéral, avec 250 000 jeux de données combinés. Il y a près de 100 portails de données ouvertes pour les municipalités et les organismes ou partenariats régionaux⁷¹.

Pour chacun de ces jeux de données, il y a un programme, une politique ou un service du gouvernement qui en dépend. La plupart des administrations ont élaboré leur loi sur la protection de la vie privée en l'articulant autour de l'idée que les données recueillies auprès des citoyens ne peuvent être utilisées qu'aux fins auxquelles elles ont été obtenues, et que chaque ministère est responsable de l'intendance de ces données.

QUI UTILISE LES DONNÉES OUVERTES?

Tout jeu de données peut être utile au-delà de son programme. Les données de Pêches et Océans Canada sur le niveau d'eau peuvent éclairer la politique sur les changements climatiques à Environnement et Changement climatique Canada. Bon nombre d'entreprises, d'universitaires, d'organisations de la société civile et de citoyens peuvent aussi faire usage de ces données, qui ont été recueillies ou créées avec des fonds publics. Les usages des données ouvertes varient autant que la créativité des citoyens. Examinons quelques catégories d'utilisateurs.

⁷¹ Gouvernement du Canada. [Gouvernement ouvert à travers le Canada](#).

Entreprises

Au Canada, la façon dont le gouvernement a présenté les données ouvertes au cours des dernières années était plutôt centrée sur la valeur opérationnelle possible de ces données. Les entrepreneurs pouvaient se servir des données ouvertes du gouvernement pour repenser les services gouvernementaux et créer des applications utiles pour les Canadiens. J'avancerais que, pour le secteur privé, le plus utile sont les renseignements organisationnels, en analysant les jeux de données (par exemple, les prévisions du marché du travail, les importations et les exportations) aux fins de planification des affaires. Pilier mondial du mouvement pour les données ouvertes, le Canadien David Eaves a affirmé qu'il a souvent reçu des demandes sur la façon de démarrer une entreprise de données ouvertes. En 2014, sa réponse était que les gens posaient la mauvaise question. « Concentrez-vous sur le premier mot : "entreprise". C'est le seul qui compte vraiment⁷². » Autrement dit, souciez-vous d'abord de votre entreprise, et si les données ouvertes peuvent la soutenir, excellent – mais ce n'est peut-être pas le cas. Il s'agissait d'une précision nécessaire face à des propos comme « les données ouvertes sont la nouvelle ressource naturelle » et « les données ouvertes sont la quatrième révolution industrielle ». L'accent mis sur la valeur opérationnelle a obscurci ce que je considérerais comme étant probablement le groupe d'utilisateurs présentant la valeur la plus élevée : les chercheurs.

En vérité, le mouvement pour les données ouvertes au Canada a été motivé par les chercheurs, les bibliothécaires et les universitaires au début des années 2000. (Si vous avez déjà utilisé des données ouvertes, remerciez les bibliothécaires. Ils ont à la fois l'intérêt pour la façon dont les données et l'information sont gérées et l'expertise dans la catégorisation, les normes de données et les métadonnées – une combinaison essentielle qui nous a permis de continuer de trouver *quoi que ce soit* à mesure que s'agrandissait la portée des portails de données.) Le mouvement a commencé encore plus tôt dans le milieu des données géospatiales.

Chercheurs universitaires et en politique sociale

Cette catégorie semble recevoir moins d'attention quant à l'usage lié aux données ouvertes. Dans un ouvrage bien étayé, il peut y avoir des centaines de sources et de documents de référence, et la différence entre les données ouvertes et tout le reste ne saute pas aux yeux.

Par exemple, des chercheurs établis à Toronto ont publié un article appelé *Neighborhood greenspace and health in a large urban center* (Les espaces verts et la santé de quartier dans une grande agglomération urbaine). Ils ont constaté ceci : « en moyenne, la présence de 10 arbres ou plus dans un pâté de maisons améliore la perception de la santé de façons comparables à une augmentation de 10 000 \$ des revenus annuels d'un particulier et au fait de déménager dans un quartier dont le revenu médian est de 10 000 \$

⁷² D. Eaves (2014), [The dangerous mystique of the "open data" business](#)

plus élevé ou de rajeunir de 7 ans⁷³. » Les chercheurs ont trouvé ces renseignements en se servant des données ouvertes de la Ville de Toronto sur le couvert végétal (en allant jusqu'à l'emplacement de chaque arbre) et des données de recensement ouvertes du gouvernement du Canada sur la santé et le revenu. Le fait que les données ouvertes ont contribué à la recherche est largement inconnu des lecteurs et est parfaitement invisible pour quiconque lit les articles de nouvelles et de magazines destinés au marché de masse qui découlent de la recherche⁷⁴.

Journalistes

La plupart des gens n'interagiront jamais avec des données ouvertes, et toute utilité de ces données pour leur vie sera attribuable à des « infomédiaires » (ou « techno-médiateurs »)⁷⁵. Un article de nouvelles écrit par un journaliste qui s'y connaît bien en données et dont le contenu comprend des renseignements contextuels ou des chiffres disponibles grâce aux données ouvertes aura le même aspect que tout autre article pour le lecteur. Il en vaudra de même pour toute recherche universitaire ou de groupe de réflexion, ou encore pour le dialogue public qu'une telle recherche provoque ou éclaire.

Autres chercheurs et analystes

Une autre catégorie d'utilisateurs de données ouvertes est celle des autres chercheurs et analystes au sein d'un gouvernement. J'ai parlé à un employé du gouvernement qui était emballé par les engagements en matière de données ouvertes parce qu'il passait beaucoup de temps à analyser et à scruter les sites Web du gouvernement pour y trouver des données, à demander des jeux de données à des collègues d'autres ministères quitte à obtenir des réactions négatives, surtout lorsque ces données étaient assujetties aux lois sur l'accès à l'information. Deux conservateurs de portails de données ouvertes ont déclaré qu'environ 30 % à 50 % du trafic venaient d'adresses IP de leur propre gouvernement.

LA VALEUR DES DONNÉES OUVERTES

Il a été difficile de prouver la valeur des données ouvertes. Bien que les gouvernements puissent observer le trafic et les téléchargements, ils ne peuvent pas suivre à la trace ce que les gens font avec les données.

Le Govlab de l'Université de New York a lancé Open Data 500, un outil de recherche et de sondage visant 500 entreprises qui utilisent les données ouvertes et l'usage qu'elles en font. Le Canada a suivi l'exemple

⁷³ O. Kardan, P. Gozdyra, B. Mistic, F. Moola, L.J. Palmer, T. Paus et M.G. Berman (2015), « Neighborhood greenspace and health in a large urban center », *Scientific Reports*.

⁷⁴ S.B. Scharper (2015), « [Want a healthier, more just city? Plant trees](#) », *Toronto Star*.

⁷⁵ T. Peixoto (2012), « The Uncertain Relationship between Open Data and Accountability: A Response to Yu and Robinson's the New Ambiguity of Open Government », *UCLA Law Review Discourse*.

avec les Données ouvertes 150, dirigé par l'Institut des données ouvertes du Canada. L'objectif n'était pas de dresser une liste exhaustive, mais plutôt de conserver un registre de cas d'utilisation et de récits.

Quelques autres chiffres ont fait surface au fil des années. Une recherche menée par Ressources naturelles Canada a permis de conclure que l'« utilisation des données géospatiales “ouvertes” (données disponibles à un coût minime ou gratuitement et pour utilisation sans restrictions) a fourni environ 695 millions de dollars au PIB et 635 millions de dollars en revenu réel en 2013⁷⁶ ». Cela renvoie à toutes les données géospatiales ouvertes, et non seulement à celles du gouvernement du Canada.

La recherche de l'Open Knowledge Foundation a permis de constater que les entreprises qui se fondent sur des données géospatiales connaissent une croissance plus rapide dans les pays disposant de programmes de données ouvertes, et que la communication de données ouvertes augmentait la réutilisation de 10 à 100 fois.

À mon avis, la valeur des données ouvertes est largement contextuelle. Dans les groupes d'utilisateurs ci-dessus, il y a une grande variété de cas d'utilisation. Et dans le contexte de la collaboration, de l'horizontalité et de la mobilisation des citoyens, le fait d'exposer au grand jour le matériel brut destiné à la prise de décisions change la façon dont les gouvernements peuvent collaborer avec les acteurs dans tous les secteurs. Il s'agit d'un élément fondamental de la gouvernance à l'ère numérique.

Valeur ou principe

Alex Howard, de la Sunlight Foundation, a présenté l'état du mouvement pour les données ouvertes après la Conférence internationale sur les données ouvertes de 2016, y compris ceci :

L'échéance pour obtenir plus de preuves se rapproche. Les politiciens remettront toujours en question la transparence, d'où l'importance de démontrer pourquoi elle compte en termes que le public comprend et peut appliquer dans sa vie.

Je perçois deux voies possibles pour l'avenir des données ouvertes. L'une d'elles est la voie de la valeur, où les gouvernements décident que la communication de données ouvertes en vaut le coût et l'effort. La seconde est la voie où les gouvernements commencent à parler des données de la même façon qu'ils parlent de lois sur l'accès à l'information ou de langues officielles. La façon de présenter la question devient question d'obligation, d'attente et de devoir légal. Au Canada, nous ne pesons pas le pour et le contre de la publication du contenu dans les deux langues officielles; nous le faisons conformément à notre politique.

⁷⁶ GéoConnexions (2015), Analyse de la conjoncture du secteur canadien de la géomatique et étude sur la valeur, Ressources naturelles Canada.

Il y a un coût associé au fait de traiter de la sorte les données ouvertes; il faut réoutiller des systèmes de gestion de l'information datant de plusieurs décennies. Entre-temps, nous avons en place le modèle le plus cher : 1) des architectures d'information internes; 2) des registres de données ouvertes; 3) des demandes d'accès à l'information. Ces trois systèmes seront toujours là, mais dans l'état actuel des choses, chacun comptera de nombreux documents, alors qu'à long terme, les données ouvertes permettront de réduire le double emploi ou le triple emploi.

En ce moment, le cycle de vie des documents comprend un usage interne suivi d'une publication éventuelle, parfois demandée en vertu des lois sur l'accès à l'information. L'idéal serait d'avoir un seul contenant permanent avec un lien pour chaque document qui resterait actif de la création à l'élimination. Une fois que l'on commencera à verser les documents et les données directement dans un système de stockage qui peut être ouvert au public sans déplacer le contenu, plusieurs choses se produiront :

- les coûts diminueront;
- les analyses d'autres secteurs du même gouvernement pourront trouver et utiliser l'information et les données plus tôt;
- lorsque des employés du gouvernement voudront travailler avec ces documents et données à partir de l'extérieur, ils pourront simplement se relier aux données déjà ouvertes avec lesquelles ils travaillent.

L'état de la situation

Réexaminons le modèle du cycle hype de Gartner, où les technologies émergentes traversent une période d'attentes exagérées, puis tombent dans ce qu'on appelle un « creux de désillusion » où les gens remettent en question la valeur potentielle de ces technologies. Finalement, les technologies s'installent sur un « plateau de productivité ».

Pour de nombreux défenseurs des données ouvertes, les usages productifs n'ont jamais été remis en question. Pour ceux qui utilisent depuis longtemps les données du gouvernement, la question a toujours été de savoir pourquoi on n'en publie pas le reste.

L'évaluation par Alex Howard de la nécessité de preuves de la valeur des données donne à penser que la période plus prudente et réfléchie du cycle hype est arrivée.

Tous les deux ans, le gouvernement du Canada mène des consultations publiques sur l'avenir de l'initiative du gouvernement ouvert. Les commentaires et les demandes des intervenants montrent que les attitudes se

transforment au fil du temps^{77,78}. En 2014, le sentiment s'apparentait au principe de l'ouverture par défaut, à savoir que toutes les données du gouvernement devraient être accessibles au public, à moins qu'il ne soit question de confidentialité, de sécurité ou de vie privée. En 2016, le thème de l'ouverture par défaut y était encore, mais pour chaque commentaire de la sorte, il y en avait un autre sur l'optimisation des ressources, la priorisation des jeux de données de grande valeur et le fait de garantir l'intendance des fonds publics. À ce stade, j'enchaîne avec des suppositions éclairées, mais les préoccupations parallèles des intervenants concernant la qualité des données, la facilité à les trouver et la disponibilité des données en temps opportun pourraient expliquer ce changement. Le mantra « publier tôt, améliorer souvent » représentait pour certains l'idée du meilleur des deux mondes, mais il s'agit là d'un fardeau supplémentaire pour des organisations qui sont souvent déjà surchargées. Même si certaines administrations ont des ressources de données ouvertes dédiées, elles ont tendance à se trouver au stade de la publication – et non de la collecte, de la conservation ou de l'épuration.

Pour paraphraser un utilisateur de longue date de données de Statistique Canada, qui a offert d'essayer un portail de données ouvertes : « Je n'utiliserais pas ce portail, et je ne connais personne qui le ferait. »

Il y a une autre question. Beaucoup de jeux de données qui peuvent ne jamais être utilisées par qui que ce soit à l'extérieur du gouvernement sont nettoyés, vérifiés et minutieusement examinés pour y déceler tout renseignement personnel – exercices qui prennent tous beaucoup de temps. Même si certains conservateurs de données du gouvernement se réjouissent de l'existence d'une plateforme permettant d'échanger des données avec les partenaires et les intervenants, ils sont ultimement responsables de l'exécution de leur programme ou leur service de base. Les données ouvertes ne sont qu'une autre responsabilité organisationnelle dont ils sont peu susceptibles de tirer une récompense personnelle. En fait, de nombreux conservateurs de données croient qu'ils s'exposent à des risques si les jeux de données contiennent accidentellement des renseignements sensibles ou personnels.

Disons simplement que le Canada se classe parmi les meilleurs pays dans le monde au chapitre des programmes de données ouvertes⁷⁹. Nous pourrions catégoriser ce fait comme « véridique, mais inutile ». Si les données sont à la base de la gouvernance moderne, elles nécessiteront une attention et un engagement soutenus.

L'iceberg des données ouvertes

La partie visible des programmes de données ouvertes est le site de données ouvertes d'une administration et, possiblement, le dirigeant principal des données de celle-ci. En réalité, les données découlent de

⁷⁷ Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada (2015), Données de consultation sur le Plan d'action pour un gouvernement ouvert.

⁷⁸ Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada (2017), Données de consultations sur le gouvernement ouvert : Le troisième Plan biennuel dans le cadre du Partenariat pour un Gouvernement Ouvert (2016-2018).

⁷⁹ World Wide Web Foundation (2016), [Open Data Barometer](#).

centaines, voire de milliers d'équipes à l'échelle des gouvernements. Certaines d'elles sont des équipes de données, mais elles sont nombreuses à être composées de chercheurs, d'analystes des politiques ou d'administrateurs de services. Dans la plupart des cas, les ressources et l'attention consacrées à la gouvernance ouverte ne parviendront pas jusqu'à ces équipes, et les données ne constituent pas le mandat de base. Les avantages éventuels en aval de la normalisation, de l'ouverture et des interfaces de programmation d'application (API) n'aident pas ces équipes à faire leur travail. Le lien entre le bien public et la reddition de comptes est rompu.

Voici un exemple courant : des développeurs en particulier (par opposition à des universitaires et des chercheurs) cherchent des données en temps réel des gouvernements, entre autres pour des applications de suivi du transport en commun avec GPS. Ils voudront probablement que les données soient offertes sous forme d'API. Une API est une série d'instructions déterminant comment deux logiciels communiquent l'un avec l'autre. Songez à votre téléphone et au fait que votre application de caméra peut partager des photos au moyen de chaque application sociale, de courriel ou de messagerie texte que vous avez, et au fait qu'il sait quand de nouvelles applications compatibles sont ajoutées.

Voici le défi de la gouvernance : il n'y a aucune raison d'avoir un développeur d'API dans jusqu'à 95 % des équipes qui alimentent les portails de données ouvertes en données, tout comme il n'y a aucune raison d'avoir des analystes des données qui travaillent aux normes et à la qualité. Il reste donc une poignée d'options :

- l'accepter et ne publier que des données brutes ponctuelles;
- embaucher des consultants pour accomplir les travaux fondamentaux relatifs aux données;
- fournir une ressource commune aux équipes du gouvernement qui ont besoin de travaux fondamentaux relatifs aux données.

Je choisirais la troisième option, mais les gouvernements – surtout ceux fondés sur le système de gouvernement britannique – hésitent typiquement à dépenser de l'argent lorsque la dépense n'est pas parfaitement compatible avec la responsabilité à l'égard d'un mandat unique. Heureusement, les choses changent. Elles doivent changer.

L'INNOVATION EST L'INFORMATION

J'ai entendu employer le terme « innovation » pour désigner l'externalisation ouverte et les défis assortis de prix, les études approfondies des tendances technologiques et sociales, les améliorations des services gouvernementaux, l'économie comportementale et bien d'autres choses encore.

Mais je crois que dans cette notion nébuleuse, le concept de l'innovation compte un élément central qui peut être utile pour songer à notre façon de recueillir et de comprendre les données probantes, et à notre façon de prendre et de mettre en œuvre les décisions. Tout est question d'information. C'est un terme général pour désigner un certain nombre de stratégies que les gouvernements utilisent pour aborder le problème fondamental qui est exprimé dans tout le présent rapport : il y a trop d'information, trop de contexte pertinent et trop d'intérêts concurrents pour que le gouvernement puisse gérer le tout de lui-même à partir d'immeubles de bureaux. La difficulté est qu'il y a aussi trop de solutions possibles à ce problème pour que les gouvernements puissent les comprendre et les déployer correctement.

Nichification (encore)

Revenons un peu en arrière et examinons un autre arc d'information qui est à la fois une analogie et un prédécesseur : celui des télécommunications. Nous sommes passés de la rédaction de lettres aux presses à imprimer, aux télégraphes, aux téléphones et à Internet, et nous passons maintenant à des connexions mobiles omniprésentes à faible coût. Chaque combinaison d'un à un, d'un à plusieurs, d'un à beaucoup, de forums publics, avec chaque combinaison de communications attribuées ou anonymes, pour chaque combinaison de formats, le tout a un coût infime.

Il fut un temps où pour communiquer sur une longue distance, on avait une seule option : écrire une lettre à la main. Plus tard, on a eu deux options : écrire une lettre à la main ou payer quelqu'un pour faire reproduire quelque chose de nombreuses fois sur une presse à imprimer. On n'avait pas à se fier à une lettre lorsque ce n'était pas la meilleure option. Au fur et à mesure que plus d'options étaient disponibles, on pouvait jumeler plus précisément l'objectif de la communication à des façons différentes de l'atteindre.

De même, nous disposons maintenant d'un plus large éventail d'approches en matière d'élaboration de politiques et d'instruments de politiques, ce qui signifie que nous avons de meilleures chances de jumeler la bonne approche à la bonne situation. Nous disposons d'un plus large éventail d'options en partie parce que nous devenons ingénieurs au fil du temps, mais beaucoup plus parce que l'élaboration et la mise en œuvre des politiques sont souvent une question de communication et que, par conséquent, nous nous appuyons sur les avancées des télécommunications.

L'information

Cela semble simple : oui, Internet offre des options quant à la façon dont le gouvernement fait les choses. Mais si nous nous mettons à considérer l'innovation en matière de politiques comme de la communication, au lieu de la considérer comme un produit de la communication, nous commençons à mettre au jour ce que nous tentons réellement d'accomplir et les cas où les approches novatrices cadrent avec des approches plus traditionnelles.

Essentiellement, les approches qui sont qualifiées d'« innovation » se résument souvent à deux mesures clés :

1. transférer de l'information entre des personnes;
2. organiser de l'information pour des personnes.

Ces éléments sont au cœur de l'externalisation ouverte, des séances d'élaboration des politiques ou des services, des laboratoires d'innovation, des données ouvertes, de la réflexion conceptuelle, des défis assortis de prix et des approches de mobilisation des citoyens comme les consultations, les séances de discussion ouverte et les causeries dans les médias sociaux. Quelqu'un a de l'information que les décideurs peuvent utiliser : des idées, des problèmes, des slogans, de l'expérience vécue ou de l'expertise universitaire. La tâche suivante est de trouver la meilleure façon d'accéder à cette information, qui est une question de format. Il suffit d'apprendre à connaître les formats. De même, une fois que l'on a franchi le seuil et appris une nouvelle approche de télécommunications (une bonne illustration pourrait être des parents et des grands-parents qui adoptent Facebook), on développe un algorithme mental passif qui part d'un besoin ou d'un but et qui sait instantanément comment parvenir à ses fins.

Les discours sur l'innovation en matière de politiques tendent à aller de pair avec l'idée que les questions liées aux politiques traversent de plus en plus les frontières des administrations ou des sociétés et font partie d'un environnement de plus en plus complexe. C'est alors que l'organisation de l'information devient inestimable.

Disons qu'il y a dans une salle 10 intervenants informés sur une question donnée liée aux politiques et qu'on demande à chacun quelles sont ses préoccupations. Chaque personne exprime une façon différente de voir la question, ce qui témoigne de sa complexité et fait ressortir les pièges légitimes liés aux options de politiques. Le problème, c'est que quand le dixième intervenant prend la parole, on a oublié les préoccupations des 5 premiers. Il est donc impossible de comprendre les 10 points de vue dans le contexte. Il s'agit de la loi de Miller : les humains ne peuvent retenir que 7 choses, plus ou moins 2, dans leur mémoire de travail (une recherche plus récente indique que ce nombre se rapproche davantage de 4). C'est à cet égard que les techniques comme la cartographie du parcours, la cartographie du système et les notes autoadhésives sont cruciales pour les politiques. Le tout correspond, dans le contexte des politiques, à poser

une division longue sur papier de manière à retenir tous les éléments en jeu – ce que nous pourrions qualifier d'« échafaudage mental ».

Un grand nombre d'approches comprennent le transfert et l'organisation d'information. Par exemple, une consultation publique pourrait comprendre un appel aux idées assorti d'un mécanisme de vote qui crée un classement, signalant l'importance. Certaines plateformes de délibération comprennent des systèmes de cartographie des arguments qui utilisent des algorithmes pour organiser les discussions à l'intention des participants – presque comme le fait pour Amazon de mettre en évidence des produits complémentaires. (« Êtes-vous en colère contre votre gouvernement en raison de X? Beaucoup de personnes qui sont outrées en raison de X sont aussi outrées en raison de Y. Vous devriez peut-être envisager de le critiquer à ce sujet aussi. »)

Dans d'autres cas, les gouvernements peuvent (et devraient) cartographier ce qu'ils savent déjà sur une question donnée liée aux politiques pour extraire le tout de la mémoire de travail et se concentrer sur les catalyseurs de changement et les relations entre les forces. Il sera de plus en plus important de le faire si nous voulons vraiment nous éloigner de l'élaboration des politiques par cloisonnement, trouver les liens difficiles à distinguer entre des domaines liés aux politiques qui étaient jadis distincts, ainsi que comprendre véritablement les systèmes au complet. Notre modèle de gouvernance a été établi pour un monde que nous croyions faussement plus simple qu'il ne l'était, et nous y sommes confrontés à nos propres limites cognitives. Nous ne pouvons littéralement pas garder en tête tous les éléments d'une politique complexe sans un certain genre d'échafaudage mental, qu'il s'agisse d'outils, d'autres personnes ou de papier.

APPROCHES COURANTES EN MATIÈRE D'INNOVATION

Nous ne devrions pas adopter des modèles mentaux qui nous limitent à un catalogue établi de ce qui constitue l'innovation. Il est toutefois utile d'étudier la trousse d'outils que les organisations du secteur public tirent souvent des efforts déployés pour apprendre des écosystèmes de contenu et d'experts du contexte. Certains de ces éléments sont centrés sur des intrants, d'autres, sur des extrants – c'est-à-dire notre façon d'aborder les décisions qui déterminent ce qu'il faut faire plutôt que ce que le gouvernement fait réellement :

1. **Approches « ouvertes »** – Participation des citoyens et des intervenants à la conception des services et des politiques. Cela peut prendre la forme de délibération en ligne, de cartographie des arguments, de tribunes de discussions de citoyens, de séances animées, de tables rondes ou de douzaines d'autres méthodes.
2. **Prospective** – Exploration systématique d'une gamme d'avenirs plausibles pour un domaine, une technologie ou un secteur de politique, que l'on utilise souvent au cours des analyses de l'environnement.

3. **Budgétisation participative** – Chevauche la mobilisation des citoyens, mais permet en fait aux citoyens de décider de certaines parties des budgets des gouvernements. S'accompagne habituellement de beaucoup de travail visant à créer un processus équitable et inclusif, y compris des plateformes Web pour aider les gens à examiner les options, à en débattre et à voter sur elles, en plus de tenir compte des compromis et des points de vue concurrents.
4. **Externalisation ouverte** – Chevauche la mobilisation des citoyens, mais on peut la considérer comme visant des contributions plus légères (idées, préoccupations, suggestions, modifications, votes) de la part d'un grand nombre de personnes.
5. **Sciences citoyennes** – Création de plateformes (trousses d'outils, plateformes Web, jeux, infrastructure physique) qui permettent aux citoyens de contribuer à la collecte de données du gouvernement : par exemple, les niveaux d'eau et de pH, des photos prises selon des perspectives normalisées, la cartographie des champs d'étoiles, le repliement des protéines.
6. **Données ouvertes** – Publication de données créées et recueillies par le gouvernement pour en permettre des usages par des tiers, comme la recherche sociale, économique et universitaire; les plateformes d'accès aux services et aux données du gouvernement; les renseignements opérationnels, et ainsi de suite.
7. **Marathons de programmation** – Séances collaboratives de résolution de problèmes, s'accompagnant typiquement (mais pas toujours) de solutions technologiques, qui réunissent des personnes afin de définir un problème, puis de prototyper et d'essayer des solutions minimalement viables, habituellement dans les 48 heures.
8. **Introspection comportementale** – Générer et tester des hypothèses issues d'ouvrages sur la psychologie comportementale et l'économie comportementale afin d'examiner et d'optimiser les interactions des citoyens avec les gouvernements (par exemple, l'emploi d'un langage différent dans les lettres de dirigeants d'organismes de perception fiscale engendre des taux et des délais de réponse différents). Ces efforts sont souvent jumelés à des essais A et B entre deux produits ou approches visant à obtenir des données de référence sur ce qui a le mieux fonctionné.
9. **Modèles d'exécution fondés sur l'incidence** – Il peut s'agir de modèles de partenariat, d'approvisionnement, de subventions et de contributions ou d'autres modèles de financement. Les gouvernements explorent de plus en plus des moyens de délaissier la pratique selon laquelle des exigences strictes pour les marchés, les partenariats ou les produits sont établies au départ, et de verser plutôt les fonds en fonction de l'incidence mesurable, l'approche étant déterminée par un tiers (par exemple, la *Social Value Act* au Royaume-Uni, le financement social, le paiement au rendement ou de nombreux modèles de gouvernance de partenariats public-privé).
10. **Défis assortis de prix** – Publication de prix monétaires offerts pour les problèmes difficiles à résoudre. N'importe quelle personne ou n'importe quel groupe peut faire une tentative. Les groupes

tentent de résoudre les problèmes de leur propre chef, sans promesse de rémunération financière. On cherche souvent des validations de principe technologiques ou de recherche, que les gouvernements peuvent ensuite acheter ou adopter. Le site Challenge.gov et les prix X-prize en sont des exemples courants.

- 11. Ludification** – Appliquer des concepts de jeu (points, classement, récompenses, etc.) pour encourager la mobilisation à l'égard d'un produit ou d'un service ou pour faire adopter un comportement voulu. Ce modèle a aidé la Ville de Stockholm à réduire la vitesse de circulation de 22 %. On y a mis en place une loterie de vitesse où les personnes devant payer une amende redistribuaient une partie de leurs pertes à celles qui respectaient la limite de vitesse.
- 12. Gouvernement numérique** – Transformer l'efficacité et l'efficacité des résultats opérationnels et liés aux politiques en tirant le maximum des changements et des possibilités qu'offrent les technologies numériques.

Pour ajouter à cette liste, pour toute avancée du secteur privé ou technologie émergente, il y a toujours quelqu'un qui attend pour dire : « Comment pourrions-nous utiliser [l'intelligence artificielle/les données massives/l'analyse des données/les modèles de plateforme/les voitures autonomes/la réalité virtuelle/l'informatique quantique] au gouvernement? » Il vaut la peine d'y réfléchir, mais seulement lorsque cette réflexion est reliée à un problème authentique – dans un programme, une politique ou un secteur de service du monde réel – qui doit être résolu.

Ainsi, aucune des approches ci-dessus ne peut être appliquée en vase clos; elles doivent être associées à des mandats et des personnes qui peuvent les comprendre et les mettre en œuvre. Il est tentant de croire qu'une des approches ci-dessus pourrait être l'approche parfaite dans une situation donnée, mais tel n'est pas le cas, à moins que le responsable du problème puisse et doive mettre une approche à exécution. Les gouvernements existent pour remplir les mandats des élus, et non pas pour innover.

Bon nombre des approches énumérées constituent essentiellement des façons différentes d'obtenir des renseignements et des réflexions sur les besoins des intervenants – c'est-à-dire qu'elles peuvent constituer des moyens de mieux définir les problèmes et de comprendre les systèmes complexes et travailler avec eux. Un des outils qui sont adaptés précisément à ce but est la réflexion conceptuelle.

RÉFLEXION CONCEPTUELLE

Si l'on résout les problèmes selon la réflexion conceptuelle, on se retrouve souvent à déjouer bon nombre des pièges courants de la résolution de problèmes. La réflexion conceptuelle est un processus structuré qui aide les organisations à examiner la définition des problèmes, leur propre capacité et la bonne approche, laquelle pourrait être novatrice ou ennuyeuse.

Les cinq étapes suivantes sont au cœur de la réflexion conceptuelle :

1. **Être empathique** – Comprendre les intervenants et leurs besoins, leurs mentalités, leurs défis et leurs attitudes. Les techniques courantes comprennent les entrevues, l’observation des interactions des gens avec les services, et les modèles de dialogue de groupe. Les gens ne peuvent pas en comprendre toute la puissance – et à quel point ils émettaient des hypothèses – avant de le faire eux-mêmes.
2. **Définir** – D’après les apprentissages ci-dessus, et en faisant souvent participer directement des intervenants aux points de vue diversifiés, l’objectif est de s’entendre de façon générale sur un énoncé exhaustif du problème.
3. **Créer des idées** – Générer des idées sur les façons de résoudre le problème. Permettre à des intervenants différents de participer au processus, avoir une combinaison de points de vue différents et employer des techniques d’animation pour créer un espace de réflexion créative – toutes des démarches qui se sont avérées plus efficaces pour générer des idées novatrices que de simples questions.
4. **Prototyper** – Produire quoi que ce soit (par exemple, des maquettes sur papier des interactions avec les services, des bâtiments de Lego, des sites Web préliminaires, des ébauches de politiques) que les gens peuvent toucher ou examiner, et auxquels ils peuvent réagir. L’action de construire aidera les responsables des problèmes et les créateurs d’idées à comprendre à quoi quelque chose ressemblera et comment elle fonctionnera en pratique.
5. **Tester** – Les idées issues du stade du prototype seront inévitablement truffées d’hypothèses, et lorsque les utilisateurs – d’authentiques utilisateurs finaux – commenceront à interagir ne serait-ce qu’avec un produit de travail préliminaire, les hypothèses seront révélées, ce qui créera des possibilités de les corriger. Une taille d’échantillon de cinq personnes soumises au test fera ressortir la plupart des points de défaillance critique dans, par exemple, une interaction sur le Web.

La conception est aussi une discipline à exercer, et non une compétence ou une série d’étapes faciles à reproduire. Il s’agit d’une des compétences de base servant d’antidote au problème de la complexité qui s’inscrit dans tout ce rapport. Il s’agit aussi d’une des compétences que les gouvernements ont de la difficulté à déployer pour des raisons de reddition de comptes.

MODÈLES ET STRATÉGIES ORGANISATIONNELS

C’est une chose très différente de parler d’innovation d’une manière localisée et contextualisée (par exemple, dans une unité de politiques, de programmes ou de services) que d’une manière organisationnelle et pangouvernementale. Les unités individuelles innoveront constamment, et leurs efforts peuvent ne jamais s’afficher sur le radar pangouvernemental. Dans de nombreux cas, le changement ne serait pas qualifié de « novateur »; il sera issu de changements graduels, de contraintes financières ou d’une occasion d’améliorer simplement le programme, et l’on dira simplement qu’il est « meilleur ».

L'article classique sur l'innovation dans le secteur privé, *The Ambidextrous Organization*, a révélé d'importantes différences quant aux taux de succès selon la position des « unités d'innovation » dans la structure organisationnelle. En bref, les mauvaises décisions de conception et de gouvernance peuvent presque garantir l'échec.

Cependant, les stratégies à l'échelle organisationnelle peuvent soutenir les innovations individuelles et contextualisées de quelques façons, dont les suivantes :

- la détermination et l'élimination des obstacles;
- la création d'un espace pour l'expérimentation;
- la mise en place d'une formation, d'outils et de ressources.

Détermination et élimination des obstacles

Mieux vaut s'habituer à l'idée de l'ADN du problème. Chaque obstacle ne constitue pas un élément homogène, mais une combinaison unique de politiques, de risques, de culture, de compréhension, de contraintes de temps, de coûts de renonciation, de processus, de communications et d'autres éléments de base. La résolution axée sur un seul élément règle rarement le problème.

Retournons à l'idée qu'avec de nouvelles options pour l'élaboration et la mise en œuvre des politiques, il y a plus de chances de jumeler la bonne approche à la bonne situation. Cependant, les règles, les politiques et les processus ont souvent été conçus avant que ces options deviennent disponibles, si bien qu'il y a souvent des obstacles à leur utilisation, dont l'embauche, la mobilité, la passation de marchés, l'approvisionnement et la formation. La création de marges de manœuvre ou de processus d'exception dans ces systèmes représente l'approche « taille unique » globale destinée à libérer l'espace nécessaire pour innover. Toutefois, il est plus efficace de prendre systématiquement des mesures pour comprendre l'incidence de ces forces sur la façon de travailler des employés – et s'y adapter –, même si cela exige plus de temps et un plus grand engagement de la part de la direction.

Création d'un espace pour l'expérimentation

Une approche de plus en plus courante consiste à créer des laboratoires d'innovation, qui sont en théorie des espaces sûrs qui peuvent réunir des personnes pour définir les problèmes et expérimenter avec des solutions. En voici une définition appropriée examinée par des pairs :

Un laboratoire d'innovation est une organisation semi-autonome qui fait participer divers participants – à long terme – à une collaboration ouverte dans le but de créer, d'élaborer et de prototyper des solutions radicales à des défis systémiques cernés au préalable.

Source : *Innovation Labs: Leveraging Openness for Radical Innovation?*

Les laboratoires d'innovation peuvent exister au sein des organisations ou sans lien de dépendance, ou être purement des partenaires externes. Ils ont tendance à être des centres d'expertise pour la réflexion conceptuelle, les prototypes, l'animation et d'autres compétences utiles liées aux processus. Le point à souligner n'est pas que les laboratoires sont remplis de personnes intelligentes (ce qui est généralement le cas); c'est qu'ils sont remplis de personnes qui ont des trousseaux d'outils pour faciliter l'apprentissage organisationnel et aider des groupes de personnes à révéler et à explorer leur sagesse et leurs connaissances collectives.

De cette façon, les laboratoires d'innovation ont aussi tendance à faire partie des écosystèmes du gouvernement numérique et du gouvernement ouvert. Pour le premier, ils représentent une plateforme par laquelle on peut réaliser des recherches auprès des utilisateurs, des essais et des prototypes. Pour le dernier, ils deviennent un espace où les représentants gouvernementaux et les intervenants et spécialistes externes peuvent collaborer dans un environnement neutre et relativement sûr.

Les laboratoires s'associent souvent à des unités opérationnelles une fois qu'un besoin de changement ou d'exploration est cerné. Essentiellement, ils font office d'hôte, de consultant et de partenaire combinés pour un parcours d'élaboration, de mise en œuvre ou d'évaluation de politiques, de programmes ou de services.

Dans les gouvernements, les laboratoires ont généralement un accès direct à des cadres supérieurs pour faciliter la création d'exemptions de dotation, de dépenses et de gouvernance de manière à rendre possibles des opérations plus souples dont le flux est plus libre. Cela est important, puisque les partenariats et la collaboration à l'intérieur et à l'extérieur de l'organisation ont tendance à définir de tels laboratoires.

NESTA et MindLab, un laboratoire d'innovation, sont parmi les exemples les plus anciens. Le laboratoire de solutions MaRS à Toronto est le chef de file canadien dans ce domaine. (Il y a de nombreux autres laboratoires, au gouvernement et ailleurs, comme CoLab en Alberta et NouLAB au Nouveau-Brunswick.)

Soit dit en passant, la collaboration avec des laboratoires externes (c'est-à-dire de l'extérieur du gouvernement) semble plus susceptible d'offrir l'expertise, l'espace sûr et la transparence dont on a besoin. Il faut toutefois s'attendre à ce que le travail conjoint avec ces laboratoires prenne beaucoup de temps. La bonne nouvelle, c'est que ce temps est celui qui est requis pour apporter un changement significatif et que les solutions plus simples que l'on aurait trouvées par une exploration timide auraient été incomplètes, trompeuses et, en fin de compte, moins efficaces.

Mise en place d'une formation, d'outils et de ressources

Les stratégies à l'échelle d'une organisation peuvent aussi prévoir certaines étapes pour garantir la disponibilité sur demande d'une formation (par exemple, sur la mobilisation des citoyens, l'animation ou la science des données), de ressources (humaines et financières) ou d'une expertise et de conseils.

Bon nombre des compétences centrales de l'ensemble commun d'approches sont des disciplines en soi. Elles sont trop spécialisées pour bon nombre d'équipes permanentes, et on y a recours à des intervalles irréguliers. Pour de telles compétences, les gouvernements créent des centres d'expertise pour y loger des employés spécialisés qui servent de ressources communes au reste du gouvernement. Ces centres comprennent des bureaux de mobilisation du public ou des unités de réflexions comportementales. Ils peuvent fonctionner selon le principe du recouvrement des coûts ou sous forme de ressource gratuite, mais pourvue de critères pour choisir les projets à l'incidence la plus élevée. Si de tels spécialistes créent une valeur qui va au-delà de leur coût, on peut ajouter une capacité au fil du temps (par exemple, l'unité « Nudge » au Royaume-Uni). Il s'agit d'un thème commun entre le gouvernement numérique, les technologues, le gouvernement ouvert et le milieu de l'innovation.

Les communautés de pratique sont également utiles pour renforcer la capacité liée aux compétences pour lesquelles il existe peu de réseaux de professionnels externes. Il s'agit essentiellement de petites associations professionnelles au sein d'organisations qui partagent une expertise non seulement dans un domaine, mais aussi dans la façon d'y travailler, tout en étant assujetties à la culture et aux contraintes uniques de l'organisation. Idéalement, la gestion de ces communautés devrait faire partie du travail de quelqu'un, voire être un travail à temps plein. Cela permet de tisser des liens entre les expériences et les îlots de connaissances qui sont dispersés dans les organisations, ce qui est particulièrement important pour les domaines de pratique émergents en évolution.

Au sujet des leviers

De quels leviers de changement dispose-t-on pour soutenir l'innovation? Il est utile de réfléchir sous deux angles :

1. Quel est le mieux que nous pouvons faire, compte tenu de nos paramètres actuels?
2. Quelles sont les possibilités qui s'offriraient en raison de certains changements structurels stratégiques?

Les leviers de changement peuvent comprendre les suivants :

- lois, politiques et règlements;
- cadres de gestion du rendement;

- engagement politique ou de la direction et champions;
- communications internes et externes;
- formation;
- trousse d'outils et ressources;
- embauche (ou autres modèles comme les affectations à court terme, les bourses d'études et les échanges);
- approvisionnement;
- passation de marchés pour la conception organisationnelle, y compris les laboratoires et les carrefours;
- changements aux processus (par exemple, champs obligatoires dans les propositions de dépenses);
- programmes à usage commun (par exemple, portails de données ouvertes dirigés centralement, outils de mobilisation des citoyens, plateformes de défis assortis de prix, plateformes Web que tout ministère peut utiliser).

L'ÉTAT DE LA PRATIQUE

Les réponses des personnes que j'ai interrogées cadraient presque parfaitement avec l'examen de l'innovation dans le secteur public au Canada mené par l'Organisation de coopération et de développement économiques. Il y a beaucoup d'enthousiasme pour l'innovation, mais peu de mesures de soutien structurelles et systématiques. Les compétences nécessaires pour passer à des approches de la gouvernance centrées sur l'utilisateur et expérimentales ne sont pas faciles à trouver, et il est difficile de trouver une adresse permanente pour ces compétences au gouvernement sans des descriptions de poste et des échelles salariales correspondantes.

Notons qu'il y a deux couches de compétences : l'une est le faible niveau de prise de conscience, surtout chez les gestionnaires et les cadres supérieurs, où ces derniers possèdent une compréhension rudimentaire de cet ensemble plus vaste d'approches en matière de gouvernance et de résolution de problèmes. Le but n'est pas de faire de tout le monde des experts, mais de faire en sorte que les gens sachent quand il faut demander une expertise, remettre en question les soumissions des fournisseurs et mesurer le succès. La seconde couche est celle de l'expertise approfondie, où il faut s'assurer qu'elle est disponible sur demande pour les équipes du gouvernement qui en ont besoin. Dans de nombreux cas, cela nécessitera de travailler aussi au côté de l'offre; la disponibilité n'est tout simplement pas suffisante dans la population active pour un grand nombre des compétences dont a besoin le gouvernement, lequel a souvent un désavantage concurrentiel lorsqu'il cherche à attirer des candidats. Les exemples de la conception centrée sur

l'expérience de l'utilisateur et l'humain, des réflexions comportementales et de la science des données viennent rapidement à l'esprit.

Bon nombre des exemples de réussite étaient le fruit d'une *pocket of awesomeness* (circonstance favorable), expression que j'ai entendue à quelques reprises. Autrement dit, l'innovation s'est produite lorsqu'une équipe ou une personne a décidé que le gouvernement avait besoin d'une ressource, d'un programme ou d'une plateforme en particulier et a pris des moyens pour que cela se réalise. Presque inévitablement, ces programmes présentaient les caractéristiques du monde numérique – ouvert, horizontal et contextuel – pour couvrir plusieurs organisations gouvernementales ou s'étendre vers l'extérieur dans la sphère des citoyens, du secteur privé, du milieu universitaire ou de la société civile. Cependant, tout cela revêt un côté fragile : j'ai entendu plus d'une fois que le départ d'une seule personne pouvait faire dérailler une initiative, ou que les structures de reddition de comptes du gouvernement avaient fini par se resserrer, supprimant du même coup la valeur des approches ouvertes et horizontales en forçant le retour des structures de travail verticales.

[...] la façon dont le système fonctionne en pratique, tout est très vertical. Il n'y a rien qui encourage de véritables objectifs partagés [...] C'est très difficile. Vraiment difficile.

Si vous ne reconnaissez pas les caractéristiques comportementales sous-jacentes du système, et l'impact de ce système au fil du temps, vous finissez par vous reconforter dans l'innovation par anecdote et ne pas composer avec les obstacles structurels⁸⁰.

Les gouvernements doivent se demander ceci : de quoi a-t-on véritablement besoin pour soutenir les approches émergentes en matière de gouvernance et d'élaboration des politiques? J'avancerais qu'il est nécessaire pour les gouvernements :

- de mieux comprendre les pratiques changeantes;
- de mettre à jour les lois et les politiques de l'ère analogique (et les interprétations et les processus connexes) qui poussent les spécialistes vers les anciens modèles en les rendant relativement plus faciles à adopter;
- d'embaucher des spécialistes et de passer des marchés avec eux de manière fiable, rapide et efficace;
- de transférer plus facilement les compétences spécialisées au sein du gouvernement;
- de soutenir le côté de l'offre de l'équation et d'avoir recours au bassin de talents externe pour acquérir les compétences essentielles.

⁸⁰ OCDE (2017), Examen de l'innovation dans le secteur public au Canada.

Pour justifier l'apport de plus d'investissements dans ces voies, nous avons besoin, d'abord et avant tout, d'une comptabilisation plus rigoureuse des coûts du statu quo et de ses possibilités ratées, ainsi que d'une expérience et d'un lien plus directs entre les décisions de gouvernance et l'exécution de première ligne et le travail d'élaboration des politiques.

LA PILE ET L'ÉCART

À ce stade de notre analyse, nous commençons à pencher vers une conclusion, à commencer par ce que je considérerais comme un état futur idéal de la gouvernance à l'ère numérique.

Au cours du cycle d'élaboration d'une politique, les organisations gouvernementales créent une série d'options pour permettre aux intervenants d'exprimer leurs préoccupations, d'ajouter des réflexions ou d'examiner les plans existants. Les organisations ont une bonne idée de leurs intervenants et conçoivent des occasions de mobilisation efficaces. Le moment est propice à la collaboration, sans accabler les parties intéressées ni créer de fardeau pour elles.

Tout au long du cycle d'élaboration des politiques, la mobilisation pourrait prendre la forme, selon le cas, de réunions individuelles, de petits groupes, de tables rondes avec les intervenants et d'une vaste séance d'externalisation ouverte visant à recueillir des idées.

Selon la nature du problème, ce va-et-vient entre le gouvernement et les intervenants pourrait comprendre une recherche ethnographique, des analyses et des commentaires d'experts, la production d'idées ou la délibération portant sur les options et les compromis. Le gouvernement choisirait de manière fiable le bon format pour la question et le public.

Tout cela se produit au gouvernement à l'heure actuelle, mais souvent de manière ponctuelle, sans disposer de norme suffisante de qualité, d'expertise et de diligence. Nous pouvons ajouter une certaine spécificité et une certaine ambition à cet état futur idéal :

1. L'activité de mobilisation est conçue professionnellement et animée par des experts qui peuvent s'inspirer de centaines de formats et qui ont l'expérience voulue pour décomposer les problèmes complexes en tâches maîtrisables. Les communications entourant le cycle d'élaboration des politiques sont écrites avec empathie dans un langage clair et simple, et les interfaces numériques nécessaires à la participation sont conçues en fonction de la recherche sur les utilisateurs et font l'objet d'essais. D'autres voies sont offertes aux personnes ayant un accès limité aux outils numériques ou préférant les modes analogiques.
2. Notamment lorsqu'une question liée aux politiques concerne le changement émergent ou des avenir incertains, ou lorsqu'une solution nécessite d'intervenir au gouvernement et à l'extérieur, le cycle d'élaboration des politiques comprend des techniques de prospection et la planification de

scénarios – autrement dit, suivre un processus pour cerner des avenir plausibles et réfléchir à ce qui serait requis dans chaque avenir et aux événements indiquant l'émergence de chaque avenir.

3. La prospective est intégrée à la planification stratégique et à l'élaboration des politiques, et les cadres supérieurs y participent activement.
4. Les intervenants sont appelés eux aussi à imaginer ces avenir plausibles, exprimant leurs points de vue sur les avantages et les compromis de chacun et déterminant leurs rôles et leurs engagements.
5. On fait participer dès le début les technologues et les équipes de conception des services afin de s'assurer que les suppositions ou les fondements non réalistes concernant les technologies, les options d'instruments stratégiques et les besoins des utilisateurs ne sont pas intégrés aux questions ou aux décisions liées aux politiques – par exemple, si l'admissibilité à un programme gouvernemental reposait sur un système d'identité numérique en déclin, ou si le rajustement et l'évaluation en temps réel de la politique étaient écartés parce que les équipes chargées des politiques ne croyaient pas que la technologie avait suffisamment avancé pour permettre ces options.
6. Dans tout ce qui précède, les données que détiennent les gouvernements sur la question liée aux politiques sont publiquement accessibles, y compris les données administratives sur les programmes et les services existants. Les communications et le contenu Web concernant la question liée aux politiques ne font qu'établir le lien avec les jeux de données, mais le contexte est disponible également : ce que les analystes du gouvernement pensent que les données signifient, l'usage qu'on en a fait et la façon dont elles ont été recueillies.
7. Les analystes des politiques du gouvernement sont des experts dans ce domaine. Ils sont au courant des plus récents défis et des plus récentes tendances qui émergent, et ils connaissent bien leurs communautés d'intervenants – pas seulement les personnes et les organisations qui sont faciles à trouver. Ils partagent l'apprentissage entre équipes interreliées de façon structurée, et les organisations évoluent en fonction de cet apprentissage. Les intervenants savent comment influencer la décision, et ils sont conscients des limites de cette influence. Les rôles que jouent les fonctionnaires et les élus sont considérés comme une expression légitime du bien public.
8. En dernier lieu, la partie évaluation du cycle d'élaboration des politiques est retranchée du reste du cycle. Les gouvernements collaborent avec les intervenants et les experts afin de créer ou de résumer les données probantes disponibles au sujet du succès des interventions liées aux politiques, et les résultats sont à la fois présentés sous forme de données dans un tableau de bord public et examinés par des experts dans leur contexte. L'analyse comprend le niveau de confiance dans les données probantes disponibles. Dans certains cas, il s'agirait d'expériences à pleine échelle, où des populations différentes essaieraient des approches différentes. Dans d'autres, l'analyse serait fondée sur un cas solide de cause à effet. Dans de plus en plus de cas, l'évaluation commencerait au moment où l'intervention liée aux politiques serait lancée. Par exemple, si un crédit d'impôt était

conçu pour une population en particulier, le gouvernement pourrait savoir, en l'espace d'un jour, si son approche de communication avait atteint les bonnes personnes en recueillant des données en temps réel sur les adhésions.

Ces approches en matière de gouvernance permettraient aux gouvernements de traverser de manière plus fiable les périodes de changement imprévisible, qu'il s'agisse de technologies émergentes, de tendances sociales ou de problèmes pernicioeux qui sont restés en suspens.

LA PILE

Le présent rapport se veut une tentative de définition de problèmes. Dans quel genre de monde les gouvernements fonctionnent-ils? Pourquoi les problèmes et les lacunes systémiques persistent-ils? Où et pourquoi les structures des gouvernements ne parviennent-elles pas à générer les meilleurs résultats publics?

En bref, voici ce qu'il en est.

Nous avons tendance à sous-estimer les problèmes ainsi que les compromis et les coûts associés à l'adoption d'une solution donnée. Cela vaut pour les questions de politique publique, les décisions opérationnelles et le niveau méta concernant le fonctionnement du gouvernement. En somme, la capacité des gouvernements à comprendre et à gérer des systèmes complexes n'a pas évolué au rythme des mandats des gouvernements.

La question n'est pas de savoir comment le gouvernement s'occupe d'une question en particulier; il s'agit de savoir comment instituer des changements au gouvernement pour que, de manière fiable et systématique, il ait de meilleures chances de succès dans le traitement de toute question future imprévisible.

Dans la section sur la nature de la technologie, et sur les raisons pour lesquelles le gouvernement a tant de difficultés à la maîtriser, nous avons examiné le concept de l'« empilage » – le fait qu'il n'y a pas de « solution », mais un ensemble de technologies complémentaires et interopérables qui sont jumelées pour convenir à des contextes différents et changeants. Les approches décrites dans la section ci-dessus sur l'état idéal pourraient être considérées comme une pile en matière de gouvernance.

Là n'est pas la solution pour chaque décision publique ou pour chaque programme public. Lorsque le gouvernement fonctionne bien, il n'est pas nécessaire de revoir les approches de fond en comble. Cette pile entre en jeu pour les types de problèmes qui causent des difficultés au gouvernement depuis longtemps : les problèmes qui sont sans frontière, où il y a de nombreux intervenants aux valeurs concurrentes, qui changent rapidement et qui se caractérisent par l'urgence et l'incertitude.

La série d'approches permettant de gérer cette complexité comprend, sans toutefois s'y limiter, les approches suivantes :

- la prise de décisions fondée sur les données probantes;
- la transparence et l'ouverture;
- les compétences en matière de systèmes ou de processus;
- la philosophie du bien public;
- l'expertise en la matière.

Chaque expression est lourde de sens. La présente section porte sur la façon dont cette pile touche les défis systémiques des gouvernements, la raison pour laquelle chaque approche a besoin des autres et la raison pour laquelle chaque approche est limitée par les structures actuelles.

Une grande partie de ce qui suit reflète la recommandation formulée dans l'ouvrage de Rosell, publié en 1999, qui s'intitule *Renewing Governance*, lequel est centré sur le concept d'une organisation apprenante. L'expression a été popularisée par le scientifique des systèmes Peter Senge, maintenant établi à la MIT Sloan School of Management, pour décrire une organisation qui met l'accent sur l'apprentissage distribué entre les employés et qui est en constante transformation de manière à travailler dans un environnement changeant.

La recommandation de Rosell est toujours valide. J'offrirai un point de vue différent sur les concepts et la façon dont ils interagissent entre eux, et je décrirai pourquoi cette approche en matière de gouvernance n'a pas encore pris racine.

Prise de décisions fondée sur les données probantes

Comme il a été mentionné, bon nombre de politiques et de programmes du gouvernement illustrent le concept de la prise de décisions fondée sur les données probantes. Ce type de prise de décisions est limité lorsque des défis complexes entrent en jeu. La Global Delivery Initiative de la Banque mondiale a déterminé une cause de ce problème :

Une raison importante pour laquelle ces écarts entre l'aspiration des politiques et la réalité du rendement persistent est que les systèmes d'exécution bureaucratiques – et les mesures incitatives correspondantes qu'ils génèrent – sont tout désignés pour certains types de problèmes et très peu adaptés pour d'autres. En bref, ces systèmes excellent lorsqu'il s'agit de problèmes logistiques et techniques, c'est-à-dire ceux qui peuvent être normalisés (réduits à une pratique exemplaire) ou résolus par « 10 personnes intelligentes » (par exemple, augmenter ou diminuer les taux d'intérêt), mais ils conviennent peu aux problèmes d'adaptation, c'est-à-dire ceux qui nécessitent une interaction humaine continue (enseignement ou soins de santé) et des réponses discrétionnaires à des problèmes intrinsèquement ambigus et propres au contexte (comme concilier des

revendications foncières concurrentes, assurer l'application de la loi ou fournir des services d'expansion agricole dans les régions éloignées)⁸¹.

Ainsi, si certains éléments de l'orthodoxie numérique, comme « centré sur l'utilisateur », ne figurent pas dans la pile, c'est qu'ils chevauchent des catégories. Les approches centrées sur l'utilisateur sont le parfait exemple du principe des données probantes, mais elles doivent constituer des approches ouvertes – recherche de première main fondée sur l'empathie et les réflexions personnelles, et création de possibilités pour rajuster le tir en consultant des communautés d'experts (par exemple, par l'entremise de communautés de source ouverte).

Il convient d'en dire plus long sur le terme « empathie ». Les politiques du gouvernement sont censées être fondées sur une rigueur indiscutable combinée avec des sources de sentiments et d'histoires du public (découlant souvent des sondages d'opinion ou du travail qu'accomplissent les législateurs dans les circonscriptions). Une prise de conscience grandissante de la recherche sur les utilisateurs pour les services gouvernementaux et l'économie comportementale cimente l'idée que les sentiments sont des faits. La façon dont répond le public, comment les gens réagissent à une conception de service ou ce que les gens pensent du langage utilisé dans les lettres demandant un paiement d'impôt, tous ces facteurs ont une influence sur la réussite et l'échec d'un programme.

Le prototypage des services aux utilisateurs est analogue à des expériences à grande échelle liées aux politiques, reconnaissant que les chaînes de cause à effet ne seront entièrement comprises qu'avec le recul – et il est difficile de prévoir exactement comment les gens interagiront avec un point de contact au gouvernement. Une tendance qui se dégage de ce rapport se répète : plus le gouvernement a de données sur un programme gouvernemental, et plus il prend connaissance des expériences individuelles des personnes qui interagissent avec ce programme, plus les facteurs externes, les limites et les lacunes restantes de données deviennent clairs. Comme l'a affirmé un haut fonctionnaire du gouvernement : « Nous n'avons [souvent] pas les données, ou les éléments de preuve, ou l'expérimentation nécessaires pour connaître l'incidence de ce que nous faisons. »

Au Royaume-Uni, le gouvernement a réagi à cette réalité en investissant dans un réseau d'institutions des données probantes appelées What Works Centres. L'objectif est de créer des centres d'expertise réputés et impartiaux qui servent de relais entre les données probantes disponibles sur une question liée aux politiques, d'une part, et les décideurs et les spécialistes, d'autre part. Le fait que ces institutions existent à l'extérieur des gouvernements présente quelques avantages : il dépolitise les données probantes (et garantit l'ouverture); il facilite le travail d'élaboration des politiques entre les administrations; il permet aux organisations d'embaucher des personnes possédant les compétences spécialisées dont les gouvernements

⁸¹ M. Gonzalez De Asis et M. Woolcock (2015), Operationalizing the science of delivery agenda to enhance development results, La Banque mondiale.

ont besoin, mais que la plupart des équipes au gouvernement n'ont pas. Principalement, les compétences des What Works Centres gravitent autour des aspects suivants :

- résumer et évaluer les données probantes – déterminer la qualité de la recherche et la force des relations de cause à effet signalées;
- concevoir la collecte de données probantes pour la politique publique – collaborer avec les gouvernements afin de concevoir des interventions liées aux politiques et des stratégies relatives aux données pour en déterminer ultérieurement le succès et l'utilité à l'aide d'expériences, de quasi-expériences, de comparaisons et d'une gamme d'autres techniques⁸².

Il existe déjà au Canada des organisations vouées à la recherche sur la politique sociale, qui collaborent avec les gouvernements fédéral et provinciaux aux politiques fondées sur les données probantes. Cependant, un commentaire souvent entendu lors des entrevues était que la marge de manœuvre dont disposaient les représentants gouvernementaux pour financer de tels projets, surtout à l'échelle fédérale, était fortement restreinte après l'entrée en vigueur de la *Loi fédérale sur la responsabilité* en 2006.

L'approche du Royaume-Uni axée sur une capacité à l'extérieur du gouvernement a des avantages et des inconvénients, et les gouvernements ont déjà un écosystème de vérifications, d'évaluations et de cadres de mesure du rendement sur lequel s'appuyer. Cependant, l'avantage susmentionné consistant à faciliter la mise en place d'un centre d'expertise représente une constante dans toute cette pile, et il sera bientôt abordé.

Transparence et ouverture

Imaginons travailler pour un ministère des Transports qui est responsable d'une région rurale. D'après le volume de circulation, la limite de vitesse et le type de route, les données pourraient indiquer qu'un carrefour peut être converti d'un arrêt à trois sens à une intersection où il faut céder le droit de passage. Cependant, n'importe quel résident de longue date pourrait vous dire qu'en fait, tous les deux ans, le vent fait en sorte que la neige s'empile tellement haut que l'intersection devient un angle mort pendant quelques mois.

Il s'agit du genre d'histoire que les données peuvent difficilement receler si l'on ne recueille pas de données dans ce but précis. Le contexte est difficile à deviner à partir d'un bureau d'une capitale fédérale, provinciale ou territoriale. Mais les gens qui y vivent le savent tous. Ils sont les experts du contexte.

⁸² J. Cave, K. Aitken et L. Lalonde (2017), *Bridging the Gap*, Mowat Centre.

Le défi est de savoir comment créer des mécanismes qui permettent de recueillir activement des renseignements sur ce contexte ou de le faire surgir passivement pour être intégré aux données et aux décisions.

Nous parlons souvent du gouvernement ouvert comme d'un but en soi. Mais la mobilisation des citoyens et des intervenants, la transparence, les données ouvertes et l'information ouverte servent aussi l'objectif de gérer les questions complexes, en plus de conduire à de meilleures décisions publiques.

Le but de la transparence et des données ouvertes, comme il en est question ci-dessus, est qu'il peut y avoir des avantages multiples pour différentes personnes, et intervenir ainsi maximise ce potentiel. Dans ce contexte, voici quelques autres avantages précis des données ouvertes :

1. Les intervenants peuvent passer en revue les données avec lesquelles le gouvernement travaille afin de les analyser de façons différentes, de déterminer les problèmes liés à la collecte de données et de mettre en évidence les éléments manquants.
2. Il s'agit d'un fondement de toute activité de mobilisation. Même si le gouvernement pose des questions précises, les intervenants les plus engagés devraient être en mesure d'examiner la base de référence et le contexte.
3. Elles favorisent l'écosystème des données probantes. Les gouvernements ont un parti pris pour le statu quo. La publication de données sur les questions liées aux politiques – donc, de façon directe ou indirecte, de données sur la réussite des programmes et des services actuels conçus pour régler ces questions – élimine une partie du risque associé à l'intervention, le transférant, de façon appropriée, au statu quo. Elle rehausse aussi la crédibilité des interventions réussies du gouvernement. Il est difficile de sélectionner des données, mais il est aussi très difficile d'affirmer que quelqu'un le fait.
4. Elles soutiennent l'émergence de solutions venant d'acteurs autres que le gouvernement. Par exemple, une ONG vouée à la réduction de l'itinérance peut bénéficier de l'effort que le gouvernement a consacré à l'étude et à la définition du problème, et prendre des mesures plus efficaces pour exécuter son mandat.

Concevoir en prévoyant un certain degré d'ouverture crée pour les gouvernements des possibilités de mieux définir les problèmes et de générer des solutions plus créatives. À tout le moins, prévoir une voie d'entrée plus ou moins passive pour la rétroaction, les idées et les commentaires des intervenants peut aider les gouvernements à éviter les pièges massifs. Cette pratique est au cœur du système, en place depuis 1986, consistant à publier les projets de modifications réglementaires pour recueillir des commentaires. Cette approche devrait continuer d'être le strict minimum, mais elle repose sur certaines hypothèses, y compris la présence d'experts motivés qui peuvent comprendre la nature des changements proposés et suggérer des

améliorations. Lorsque, par exemple, le gouvernement se penche sur des questions interreliées de politique sociale où le désaccord porte autant sur les valeurs que sur les faits, cette approche ne tient pas la route.

Les compétences en matière de processus sont fondamentales pour combler cette lacune.

Compétences en matière de systèmes ou de processus

Selon Peter Senge, les organisations apprenantes, qu'il décrit comme étant celles « où les gens apprennent continuellement comment apprendre ensemble », se composent de cinq éléments :

1. la pensée systémique;
2. la maîtrise personnelle;
3. les modèles mentaux;
4. la vision commune;
5. l'apprentissage d'équipe.

À noter que cette liste en cinq points a des liens naturels avec d'autres éléments de la pile. Une vision commune est de plus en plus requise au-delà des axes organisationnels traditionnels (cloisonnements), et elle s'insère donc dans la mobilisation du public et des intervenants; il faut ajouter à la mobilisation des techniques de planification de scénarios pour que les gens comprennent les états futurs potentiels et les jugent légitimes. La maîtrise personnelle est nécessaire à l'exécution de la composante de la philosophie du bien public.

Au lieu d'examiner chacune des composantes décrites par Senge, concentrons-nous sur le lien central : toutes ces activités reposent largement sur des processus. Non pas dans le sens péjoratif et frustrant du mot « processus », mais en tant que structure utile et nécessaire.

Cela nous reporte à l'idée de l'échafaudage mental et à la nécessité d'organiser l'information et de créer des modèles mentaux communs, ne serait-ce que pour commencer à travailler ensemble aux questions complexes.

Les spécialistes des organisations apprenantes s'appuient fortement sur les trousseaux d'outils de l'animateur et de la prospective pour déployer le bon genre d'échafaudage à l'appui des besoins de leur organisation. Cela prend la forme d'exercices prospectifs dans le contexte de la planification stratégique, de la mobilisation des connaissances ou des communautés de pratique.

N'importe qui peut animer une discussion dans le sens du mot « faciliter ». Une personne améliorera habituellement le débat en gardant l'œil sur les personnes qui dominent la conversation, en posant des questions exploratoires et en faisant avancer le sujet lorsque la discussion s'enlise. C'est une tout autre

chose, toutefois, que de travailler avec un animateur compétent dont le travail commence des semaines, voire des mois avant la réunion. Le travail de cette personne consiste à concevoir une séance destinée à tirer le maximum d'idées des gens dans le délai le plus court possible.

Pour en revenir à notre énoncé du problème du changement rapide – les problèmes sans frontière et la complexité infinie –, la valeur des pratiques des organisations apprenantes est manifeste.

Les questions liées à la politique publique qui ne sont pas résolues dépassent rapidement les limites de notre mémoire de travail, comme l'indique la loi de Miller. La pensée systémique, l'apprentissage organisationnel et l'animation sont des façons dont les organisations peuvent saisir et comprendre les éléments d'un système de politiques, permettant aux analystes de se concentrer sur la dynamique et les répercussions potentielles. Ce sont aussi des façons dont les organisations peuvent s'adapter constamment et intégrer à la fois de nouvelles connaissances et des changements rapides aux options de politiques.

Il ne s'agit pas simplement d'être ouvert aux opinions de différents intervenants; il s'agit aussi de poser les bonnes questions de façon intentionnelle et dans un but précis.

L'organisation fédérale Horizons de politiques, par exemple, utilise de nombreuses techniques d'apprentissage de groupe et de cartographie de systèmes pour examiner des avenir plausibles. Dans la période qui a précédé son rapport *MetaScan* de 2014 sur les technologies émergentes⁸³, l'organisation a cartographié le système de biens et de services : le commerce international, les agences frontalières, les divers moyens de transport, l'environnement juridique et réglementaire, la contrebande et d'autres crimes organisés. C'est, sans contredit, un exercice d'apprentissage de groupe; l'expérience, les connaissances et la créativité de nombreuses personnes de divers antécédents sont nécessaires pour générer ces cartes. Une fois que la carte a été créée, Horizons de politiques a examiné les répercussions de certaines technologies émergentes dans le contexte de ce système. Les gens ne peuvent pas apporter facilement des fusils au Canada. Il n'est pas non plus facile d'en acheter. Mais ils peuvent acheter une imprimante 3D au coût de 800 \$ chez Home Depot, télécharger des plans de source ouverte de fusils en plastique qui sont disponibles depuis 2012 et imprimer un fusil. En quoi cela change-t-il ou devrait-il changer notre système de contrôles frontaliers? Nos lois et nos règlements? Nos exigences en matière de déplacements?

Horizons de politiques ne s'intéresse pas aux prévisions, mais à la plausibilité. Dans ce cas, l'argument est que les gouvernements peuvent envisager diverses possibilités, déterminer celles à potentiel élevé et celles à risque élevé, puis les surveiller et gouverner en conséquence. En l'occurrence, les fusils imprimés sur imprimante 3D n'ont pas correspondu au pire des scénarios futurs.

⁸³ Horizons de politiques Canada (2014), *MetaScan 3: Technologies émergentes*.

La gouvernance de la technologie revêt des paliers de défis, auxquels s'ajoutent des méta-défis : comment peut-on régir ou réglementer une chose que l'on ne comprend pas? Comment sait-on s'il faut investir des ressources pour la comprendre? Comment connaître la capacité dont on aurait besoin pour le faire? Les défis vont en grandissant.

Aux premiers stades du développement d'une technologie, lorsque celle-ci peut être contrôlée, on ne peut en savoir assez sur ses conséquences sociales pour justifier de la contrôler; mais une fois que ces conséquences deviennent apparentes, le contrôle est alors lent et coûteux.

Tel est le point de vue de Mark Saner, Ph. D., de l'Université d'Ottawa⁸⁴, à savoir qu'en raison de la vitesse des progrès technologiques, le temps dont dispose le gouvernement pour intervenir de manière proactive diminue ou devient non existant.

Un engagement renouvelé envers l'apprentissage organisationnel distribué est plus important que jamais, compte tenu de ce que nous savons maintenant de notre environnement de gouvernance. Toutefois, le point le plus important au sujet de l'apprentissage organisationnel et de la prospective est qu'ils ne peuvent se faire en vase clos. Les organisations ne peuvent effectuer de la prospective, puis rendre compte des résultats à la haute direction. Les gens doivent se projeter dans des avenir qui, par leur nature, sont difficiles à imaginer, et intérioriser ces avenir. Sans l'ombre d'un doute, la prospective doit faire partie des processus de planification stratégique qui font avancer une organisation.

LA PHILOSOPHIE DU BIEN PUBLIC

Le *Code de valeurs et d'éthique du secteur public* établit les rôles des fonctionnaires et des ministres :

Sous l'autorité du gouvernement élu et en vertu de la loi, les fonctionnaires fédéraux jouent un rôle fondamental pour servir la population canadienne, les collectivités et l'intérêt public. À titre de professionnels dont le travail est essentiel au bien-être du Canada et à la viabilité de la démocratie canadienne, ils sont garants de la confiance publique.

Les ministres sont également tenus de préserver la confiance du public en l'intégrité des organisations du secteur public et d'honorer la tradition d'un secteur public fédéral professionnel et impartial, ainsi que la pratique à ces égards. En outre, les ministres jouent un rôle crucial en offrant aux fonctionnaires le soutien dont ils ont besoin pour fournir des conseils professionnels en toute franchise⁸⁵.

⁸⁴ M. Saner (2014), *Regulation of Emerging Technologies at the Interface of Evidence, Values and Culture*.

⁸⁵ Gouvernement du Canada (2011), [Code de valeurs et d'éthique du secteur public](#).

Cet arrangement doit être dicté par cinq valeurs : le respect de la démocratie, le respect envers les personnes, l'intégrité, l'intendance et l'excellence.

Je résume ces valeurs par l'expression « philosophie du bien public ». Dans un monde où « quiconque détient un téléphone intelligent est un analyste des politiques », où les communications instantanées sont omniprésentes et où il y a un marché des idées, les gouvernements disposent d'options pour l'analyse et les conseils liés aux politiques. Les analystes des politiques du secteur public ont un rôle unique et irremplaçable à jouer, qui consiste à appliquer la perspective de la philosophie du bien public, à analyser et à étudier les compromis entre des valeurs concurrentes et à rendre les options de politiques « décidables » pour les législateurs.

L'environnement de gouvernance moderne exerce une pression sur ce rôle.

Dans un monde statique qui évolue lentement, la philosophie peut être intégrée aux politiques et aux processus. Par exemple, les agents d'approvisionnement du gouvernement peuvent suivre un guide de règles strict pour garantir l'équité des achats; le gouvernement peut décider du fonctionnement une fois, après de nombreux débats et beaucoup de diligence raisonnable, et encoder l'information pour une décennie ou plus.

Cependant, « un monde statique qui évolue lentement » ne décrit pas le monde dans lequel nous vivons.

Dans un monde dynamique en constante évolution, les représentants du gouvernement doivent comprendre la philosophie du bien public – et comment le gouvernement est censé fonctionner – à un niveau beaucoup plus profond que dans un monde statique. Ils doivent comprendre les principes, et non seulement les règles, puisqu'ils doivent constamment appliquer cette philosophie à de nouveaux contextes, à de nouvelles voies de communication et technologies et à de nouveaux types de décisions. Pour ce faire, il y a rarement un guide ou un processus à leur disposition, ou, lorsqu'il existe, il est en retard de plusieurs années.

Cela s'applique à la fois aux fonctionnaires permanents et aux élus, et je ne crois pas qu'on leur offre des conditions propices au succès. Les gouvernements cachent les motifs des décisions derrière l'expression passe-partout « le gouvernement a pris l'engagement X ». Les instructions découlent de hiérarchies beaucoup plus aisément que de principes, de compromis et de facteurs pris en considération dans les décisions.

L'expertise du contenu est souvent déconnectée de l'expertise du contexte. On a constaté dans de nombreuses administrations la présence de ce que l'on pourrait appeler des « circonscriptions d'instruments » – communautés qui s'intéressent à une technologie ou à une façon de travailler dont l'intérêt dépasse de loin la capacité de la direction de contextualiser l'instrument dans le mandat et l'environnement de l'organisation. Les médias sociaux et les laboratoires d'innovation ont tous deux suivi ce modèle.

Les discussions sur les valeurs et l'éthique ont lieu lorsque des employés sont embauchés, puis peuvent ne pas se tenir de nouveau jusqu'à ce qu'une catastrophe survienne. Autrement, les employés doivent se faire leur propre idée des principes sur lesquels le gouvernement repose en fonction des événements dont ils font partie et des réactions autour d'eux. Cette situation n'est pas unique à la fonction publique; un des thèmes les plus frappants de l'entrevue de fin d'emploi de Samara avec d'anciens législateurs fédéraux est l'éventail effarant de façons dont ces personnes concevaient les fonctions réelles de leur poste (par exemple, le juste équilibre entre la représentation des électeurs, la représentation du gouvernement, le travail de comité et le rôle d'ombudsman pour la fonction publique)⁸⁶.

Enfin, il est impossible d'appliquer correctement une philosophie du bien public à un contexte nouveau ou changeant sans comprendre pleinement ce contexte. Il peut être nécessaire, par exemple, de comprendre les besoins et les valeurs des communautés d'intervenants, de comprendre une question liée aux politiques ou, de plus en plus, de comprendre la nature des technologies émergentes.

Expertise en la matière

Concernant le concept du « marché des idées », un grand nombre de personnes ont indiqué qu'avec le temps, les analystes des politiques du gouvernement cesseront d'être des experts en la matière et deviendront plutôt des collecteurs, organisateurs et facilitateurs du large éventail de connaissances sur les politiques qui existent dans le monde.

Je ne pourrais pas être plus en désaccord. Effectivement, l'organisation occupera une place beaucoup plus grande dans l'approche de la gouvernance en général, mais même si de nombreux acteurs externes apportent de bonne foi des contributions d'information exacte, une telle mobilisation n'est pas garantie. Le gouvernement doit trouver un équilibre, vérifier les faits et contextualiser, alors que les intervenants recommandent, selon le cas, que le gouvernement réagisse de manière excessive ou insuffisante aux changements qui s'opèrent dans l'environnement. Il est plus important que jamais qu'en tant que gardiens de la philosophie du bien public, les représentants gouvernementaux soient informés, à jour et spécialisés dans leur domaine.

Cela nous amène au point de départ de l'analogie avec une pile de logiciels, et à la question de savoir pourquoi la théorie qui précède a été peu fiable dans le meilleur des cas et hors de portée dans le pire des cas.

⁸⁶ A. Loat et M. MacMillan (2014), *Tragedy in the Commons: Former Members of Parliament Speak Out about Canada's Failing Democracy*, Penguin Random House Canada.

LE POINT DE DÉPART

Voici où échoue l'analogie avec la pile : il y a des développeurs pour toute la pile, et de nombreuses personnes s'y retrouvent aisément dans la pile de communications et de technologies de collaboration. Pour cet ensemble d'approches en matière de gouvernance, toutefois, il n'y a pas d'administrateur public pour toute la pile.

Pour que cette pile fonctionne de manière fiable, les gouvernements ont besoin d'animateurs, de concepteurs d'activités de mobilisation des citoyens, de chercheurs sur les utilisateurs et d'ethnographes, de spécialistes de la prospective, de spécialistes de l'apprentissage, de scientifiques sociaux et de responsables des données. Et les gouvernements ont besoin de gestionnaires et de responsables des politiques qui sont à tout le moins au courant de ces compétences et fonctions et qui savent comment et quand passer un marché avec ces personnes, les embaucher ou collaborer avec elles.

Les gouvernements disposent de certaines de ces compétences à l'interne, mais ceux qui ont ces compétences sont affairés à travailler à leurs propres missions et mandats. Le scénario idéal pour cette pile est que tous ces rôles, du moins pendant les périodes où ils sont nécessaires, soutiennent directement une équipe d'élaboration des politiques ou un groupe d'équipes d'élaboration des politiques interreliées (par exemple, le croisement entre le soutien économique de la recherche et du développement en intelligence artificielle, la recherche sur le marché du travail, et la perspective réglementaire de l'intelligence artificielle et des algorithmes).

La demande est accentuée par les caractéristiques de l'avancement scientifique et technologique : être à l'avant-scène d'un domaine donné nécessite de plus en plus une spécialisation et une connaissance approfondie. Ainsi, même s'il est déjà difficile d'organiser des équipes multidisciplinaires, la collaboration sur demande sera de plus en plus nécessaire et fera participer un nombre croissant de rôles spécialisés.

En dernier lieu, les mouvements qui sont décrits dans tout le présent rapport – le gouvernement numérique, le gouvernement ouvert et, pourrions-nous ajouter, les approches de l'innovation sociale et des partenariats – nécessitent invariablement l'apport des citoyens. Ce n'est pas un scénario où les freins et contrepoids finiront par repérer les faiblesses et les erreurs; c'est un contexte où le gouvernement demande aux gens de consacrer du temps, et le tout est accessible en direct. À juste titre, les normes de qualité grimpent en flèche.

RUPTURE DU MODÈLE LOGIQUE

Les gouvernements ont été saisis d'une litanie de recommandations sur la façon de s'adapter à un monde numérique, ouvert et en évolution. Souvent, le modèle logique de la mise en œuvre de ces recommandations est rompu ou non existant.

À titre d'exemple, commençons par les compétences spécialisées. Lorsque j'ai interrogé des personnes désignées comme des leaders des domaines qui soutiennent la gouvernance à l'ère numérique (par exemple, le gouvernement numérique, la conception de l'expérience utilisateur, les sciences des données), deux types de défis ont été soulevés :

1. Le bassin de talents actuel au gouvernement est nettement insuffisant; il n'y a simplement pas assez de personnes pour aider chaque équipe qui a besoin de ces compétences.
2. Il est particulièrement difficile de satisfaire le personnel dans ces domaines; les échelles salariales ne sont pas en phase avec celles du secteur privé, l'expérience quotidienne décourage le personnel une fois rendu sur place, ou les classifications et les descriptions de poste n'existent pas.

Les organisations disposent d'une gamme de techniques de renforcement des capacités : des communautés de pratique, la formation interne (comme la Digital Academy du Royaume-Uni), des trousseaux d'outils, des lignes directrices, des manuels, des séances individuelles avec des experts et des campagnes de recrutement.

Chacune de ces techniques repose sur un modèle standard et partent du principe que les gens prendront place quelque part dans une équipe. En fait, les compétences qui causent des difficultés au gouvernement ne cadrent pas bien avec cette structure. Les consultants sont une option, mais les gouvernements ont aussi beaucoup de difficultés avec la passation de marchés dans ces situations. Souvent, les gouvernements ont besoin d'un processus d'apprentissage pour d'abord comprendre les compétences et les processus dont ils ont besoin.

Voici quelques exemples.

- Plus de services et de données du gouvernement devraient être accessibles à l'aide d'interfaces de programmation d'application (API). Il y a des milliers d'équipes qui gèrent les services et les jeux de données, et très peu pourraient justifier l'embauche à temps plein d'une personne qui sait comment développer et tenir des API.
- Le gouvernement devrait mobiliser davantage, et plus efficacement, les citoyens et les intervenants. Très peu de groupes d'élaboration des politiques ont besoin de spécialistes de la mobilisation des citoyens 52 semaines par année.

- Les organisations devraient intégrer la prospective et l'animation à leur planification stratégique. La plupart d'entre elles n'ont pas besoin d'animateurs à temps plein.
- Les gouvernements devraient procéder à des expérimentations à l'échelle avec les politiques et les programmes et prouver l'optimisation des ressources. La conception d'expérimentations fait partie des compétences rares. (David Halpern, dirigeant de la Behavioural Insights Unit du Royaume-Uni, nous a dit qu'un des facteurs limitant l'expansion du réseau What Works était que son pays commençait à être à court de personnes pouvant faire ce genre de travail.)
- Chaque gestionnaire de service a besoin de concepteurs et de recherches sur les utilisateurs. Outre les tâches principales des services gouvernementaux – disons après le 3 000^e service le plus utilisé –, il est peu probable que l'équipe ait besoin de ces compétences ou puisse se permettre d'embaucher une personne qui les possède.

Le même principe s'applique à la plupart des compétences qui sous-tendent les activités qui sont regroupées sous l'innovation en matière de politiques ou les nouveaux instruments de politique : l'externalisation ouverte, la ludification, les défis assortis de prix et ainsi de suite.

Par exemple, prenons l'énoncé « les groupes d'élaboration des politiques ont besoin d'une capacité de mobilisation des citoyens ».

Excellent : nous avons établi une intention.

Après cet énoncé, toutefois, nous devrions nous poser une série de questions :

- Désigne-t-on tous les groupes d'élaboration des politiques? Combien y en a-t-il?
- La capacité existe-t-elle au Canada, sans parler du gouvernement?
- Les dirigeants de ces groupes d'élaboration des politiques savent-ils qu'ils ont besoin de cette capacité? Sont-ils d'accord? Les personnes qui prennent les décisions budgétaires sont-elles d'accord? Est-ce une priorité par rapport à d'autres investissements?
- Formons-nous les gens ou leur laissons-nous le soin de gérer eux-mêmes leur perfectionnement professionnel? Y a-t-il suffisamment de personnes, aux bons endroits, qui apprennent à mettre en pratique la mobilisation des citoyens?

Si la capacité de mobilisation des citoyens est la voie à suivre (je crois qu'elle devrait l'être), il est nettement préférable et plus fiable de prendre une décision structurelle une fois, de réaliser un investissement et d'offrir la capacité sur demande à ceux qui en ont besoin.

Qu'en est-il de la formation en tant qu'option?

La formation tend à être autogérée ou à être dirigée par un gestionnaire. Autrement dit, ce sont les employés ou leurs gestionnaires qui prennent la majeure partie des décisions de renforcement des capacités

au gouvernement, ce qui est contraire à l'objectif du renforcement systématique des capacités dans le cas des lacunes relevées. Les organisations s'occupent du côté de l'offre seulement : créer un cours ou en offrir un.

Voici une autre vision : trouvez les 10 meilleures personnes au pays pour ces compétences rares et précieuses en matière de processus, demandez-leur de créer et de présenter un programme de cours d'une semaine, offrez ce programme gratuitement aux organisations et demandez à celles-ci de désigner une cohorte de participants. Par la suite, jumelez les spécialistes et créez un modèle d'apprentissage bidirectionnel où chacun aide l'autre dans ses projets et acquiert une expérience pratique sur les techniques et la rigueur et peut en discuter.

Cela n'est pas sans rappeler ce qu'a fait la communauté de pratique des organisations apprenantes (CPOA) au gouvernement du Canada : créer et organiser des programmes approfondis, cohorte après cohorte, sur l'apprentissage de groupe, l'animation, l'orientation de la planification stratégique et d'autres compétences. L'augmentation à l'échelle dans cette communauté a été limitée par le mandat : le ministère où la communauté est née n'avait pas pour mandat de soutenir l'apprentissage pangouvernemental.

Un élément sous-jacent d'Objectif 2020, la plus récente initiative du gouvernement du Canada axée sur le renouvellement et la vision de l'avenir, était que les animateurs formés (dont beaucoup étaient d'anciens membres de la CPOA) étaient inondés de demandes. La plupart occupaient un emploi lié aux programmes et aux politiques; aucun rôle ne leur était confié pour soutenir le travail de planification de la vision et de la stratégie d'autres équipes. Nombreux sont ceux qui se sont entendus de manière informelle avec leur organisation pour en aider d'autres.

L'animation et l'exploration en groupe de l'avenir constituaient un fondement de ce programme. La capacité du gouvernement était peu fiable et, d'un point de vue pangouvernemental, était accidentelle. Pour en revenir à la conclusion de la section plus haut : il vaut mieux prendre une seule fois la décision structurelle d'acquérir la capacité que d'avoir besoin que toutes les choses se mettent en place cent fois sur cent.

Dans le passé, les gouvernements ont bouclé la boucle de façon plutôt efficace pour tout ce qui est considéré comme une fonction ministérielle. Les ressources humaines et les finances sont, en quelque sorte, des spécialisations analogues qui soutiennent les équipes au besoin. Et les bureaux numériques dont il a été question dans des sections précédentes représentent un modèle de gouvernance qui est conçu pour relier les compétences spécialisées aux équipes qui en ont le plus besoin. Il y aura beaucoup à gagner si ces équipes travaillent sur les services ayant la plus grande incidence, mais la question de l'échelle de pose est toujours, tout comme la question de savoir ce que fera entre-temps la longue file d'équipes du gouvernement – et quelle en sera l'expérience correspondance pour les citoyens.

Ces compétences représentent un milieu flou où elles nécessitent une intégration aux équipes de programme et de politique bien plus grande que les fonctions des ressources humaines et des finances. Et elles devront probablement circuler beaucoup plus. En bref : les gouvernements devraient adopter le modèle du bureau numérique pour une série de compétences, prenant un seul élan concerté en vue de mettre en place la bonne capacité et rendant celle-ci disponible dans l'ensemble de l'organisation.

Le prochain défi consiste à briser le cycle budgétaire; les assemblées législatives acceptent de financer des extrants, et non des organigrammes et des énoncés « si... alors ». Mais la mise à l'échelle en fonction de la demande et de l'expérience est précisément ce qu'il faut. Entre-temps, les dépenses devraient suivre les priorités du gouvernement : si la mobilisation des citoyens, l'expérimentation ou le gouvernement par API sont des priorités, les représentants gouvernementaux auront besoin d'orientation et de soutien.

PROCESSUS : ORIENTATION ET COMPÉTENCES

Il existe, dans le domaine des ressources humaines du gouvernement, un thème qui fait obstacle à la spécialisation et à l'expertise au gouvernement. Nous pouvons l'appeler l'« orientation des processus ».

Un présentateur de Civic Tech Toronto a dit à la blague qu'on pouvait passer en revue une pile d'exigences de poste pour les développeurs et deviner, chaque fois, celles qui relevaient du secteur privé et celles qui relevaient du gouvernement.

Pour de nombreux emplois gouvernementaux, la présélection vise précisément une expérience qui n'existe que dans le contexte des organisations gouvernementales. Il pourrait s'agir, par exemple, de la collaboration avec des comités interministériels, de la rédaction de mémoires au Cabinet ou de présentations au Conseil du Trésor, ou encore de la collaboration avec un certain échelon de direction. La capacité d'assumer ces tâches est essentielle au bon fonctionnement du gouvernement, mais c'est traiter ce dernier, plutôt que le public, comme l'intervenant. Une telle approche présente des coûts de renonciation; en particulier, lorsque les gouvernements présélectionnent les candidats en fonction de l'expérience au gouvernement plutôt que de l'expertise dans un domaine, le système favorise les modèles familiaux, les solutions évidentes et l'aversion pour le risque. Cette approche représente donc un poids pour l'innovation et l'expérimentation, qui prennent place aux confins de la connaissance d'un domaine.

La technologie est, et n'est pas, une discipline

Oh, vous voulez dire cet aquarium hanté sur mon bureau.

– Un fonctionnaire, faisant référence à son écran d'ordinateur

Tous les gouvernements sont maintenant des gouvernements numériques. La question est de savoir à quel point ils y ont du succès – et cela dépend du leadership.

Leah Lockhart, qui travaille avec l'organisme écossais Democratic Society, a raconté ceci :

Plus tôt cette année, j'ai entendu une fonctionnaire principale annoncer lors d'un forum public qu'elle ne savait même pas comment faire une capture d'écran, et donc que les idées de solutions numériques novatrices pour créer de meilleures fonctions publiques allaient certainement la dépasser [...]

[...] Quand quelqu'un dans la fonction publique dit : « Je ne sais même pas comment faire une capture d'écran », j'entends plutôt : « Je suis un risque pour la sécurité et je ne souhaite pas connaître les façons modernes de travailler⁸⁷ ».

Cela n'est pas sans intérêt. L'erreur humaine – cliquer sur des liens d'hameçonnage, créer des mots de passe faciles à deviner, entre autres – est un des plus grands risques pour la sécurité de l'information dans un monde où « des milliers d'attaques ciblent les entreprises, les gouvernements et les particuliers canadiens, coûtant 3 milliards de dollars en pertes économiques chaque année [...]»⁸⁸.

Lockhart soutient que des excuses comme « Je ne sais même pas comment faire une capture d'écran » ne sont plus acceptables, vu le degré auquel nos milieux de travail, nos relations et nos missions en sont venus à dépendre de la technologie.

La question est la suivante : comment pouvons-nous nous assurer que les fonctionnaires et les élus possèdent une base acceptable d'aisance et de compréhension technologiques? (Tout en s'assurant que le fait d'exiger une telle base n'aggrave pas les distorsions existantes et les problèmes de représentation dans les organismes publics.)

Pour le ministère des Travaux et des Pensions du Royaume-Uni, la réponse a été la création d'une académie numérique. Le but était de faire une rotation d'employés dans le cadre de camps de six semaines organisés chaque année. Il ne visait pas seulement les technologues : on y reconnaissait la nécessité de former également le personnel responsable des politiques, les chefs de file et le personnel de soutien. Après une période d'essai, le gouvernement du Royaume-Uni, a choisi de mettre le modèle à l'échelle en 2017 et de le rendre disponible dans tout le secteur public.

Pourtant, un tel modèle demeure limité. Pour de nombreux fonctionnaires, surtout les cadres supérieurs, il est impensable de consacrer plus de deux jours à une formation. Par ailleurs, les approches « légères » ne

⁸⁷ L. Lockhart (2017), « *I don't know how to use a computer!* » : *the stories of our most dangerous public servants*.

⁸⁸ Forum des politiques publiques (2017), [Securing Canada's cyberspace](#).

suffisent pas. Les communautés de pratique facultatives, l'apprentissage ponctuel et les conférences ne produiront jamais de changement systémique dans une grande organisation.

Les gouvernements doivent prendre la formation beaucoup plus au sérieux; nous devons renverser la logique et faire en sorte qu'il soit impensable de laisser des fonctionnaires non préparés pour accomplir leur travail.

LA LONGUE FILE ET LA LIGNE DE FAILLE

Donald Savoie, un des intellectuels les plus réputés dans le domaine de l'administration publique, décrit deux fonctions du domaine public : l'une qui se situe au-dessus de la « ligne de faille », et l'autre au-dessous.

Le premier ministre, ses conseillers immédiats, les ministres principaux et les fonctionnaires principaux évoluent au-dessus de la ligne de faille [...]

Là où le gouvernement n'est pas à la hauteur, c'est au-dessous de la ligne de faille, souvent parce que les personnes qui évoluent au-dessus de cette ligne ne saisissent pas le fonctionnement de l'appareil gouvernemental. C'est aussi là où la majeure partie des Canadiens traitent avec leur gouvernement [...] La majorité des Canadiens et des travailleurs gouvernementaux de première ligne estiment toutefois que le gouvernement devrait être divisé ainsi : 90 % de prestation efficace des services et 10 % d'idées. Trop souvent, les Canadiens se retrouvent à attendre près d'une heure avant de parler à quelqu'un après avoir composé un numéro sans frais, plusieurs jours avant qu'on retourne leur appel ou quelques semaines avant d'obtenir une réponse à une question qu'ils considèrent comme simple⁸⁹.

Les hauts fonctionnaires ont des préoccupations massives, urgentes et importantes dont ils doivent s'occuper au quotidien. Ils établissent les priorités et reçoivent des mises à jour et des comptes rendus sur les questions en tête de liste. Comme l'a affirmé un cadre principal : « La planification à long terme [...] une bonne partie de mon travail consiste à éteindre les feux de broussailles. Une bonne journée en est une où rien ne m'éclate au visage et où je n'ai pas à passer le reste du temps à informer le ministre⁹⁰. »

Le corollaire de cette priorisation, c'est qu'il y a une liste de questions pour lesquelles les ministres ne reçoivent pas de mises à jour ni de comptes rendus. Par extension, même si un programme est prioritaire, la

⁸⁹ D. Savoie (2015), « How government went off the rails », *National Post*.

⁹⁰ Forum des politiques publiques et Deloitte (2011), *Innovation in government: Conversations with Canada's public service leaders*, Public Policy Forum.

qualité de l'interface du citoyen – que des milliers de personnes peuvent utiliser quotidiennement – peut ne pas être prioritaire pour qui que ce soit.

Donnons des exemples internes. Un analyste m'a raconté que des cadres étaient stupéfaits d'apprendre que des fonctionnaires devaient se rendre chaque année dans un centre urbain parce que le système Web ne fonctionnait pas sur leur ordinateur. Un scientifique du gouvernement m'a dit qu'il ne pouvait pas utiliser certains logiciels organisationnels parce qu'Internet était simplement trop lent au bureau.

À mesure que croît le gouvernement et que nous en apprenons davantage sur les répercussions et les limites des politiques et des programmes, on craint que le gouvernement reste de plus en plus au-dessous de la ligne de faille. Les conventions qui dictent encore les structures du gouvernement sont nées en 1854 (la date est approximative et fait l'objet de débats), dans le rapport Northcote-Trevelyan⁹¹. En 1937, près d'un siècle plus tard, l'effectif complet du ministère des Affaires externes (maintenant Affaires mondiales Canada) était composé de 11 agents. Ce ministère compte aujourd'hui 5 890 employés. De même, la fonction publique fédérale comprenait 46 000 personnes en 1939. De nos jours, elle en compte plus de 260 000. La longue file d'opérations gouvernementales s'est donc allongée davantage.

Un des facteurs de succès souvent mentionnés au cours de l'année d'entrevues, toutes administrations confondues, a été l'importance de la « couverture aérienne » et des champions de la haute direction pour tout ce qui touche le numérique, l'ouverture ou l'innovation. Or, chaque fois qu'un cadre supérieur élimine un obstacle à un projet, il devrait se soucier de savoir comment se déroulent les projets au-dessous de la ligne de faille en l'absence de son soutien.

DES MILLIERS D'EXPÉRIENCES

Il y a quelques années, j'ai fait partie d'un projet où nous avons enfreint toutes les règles. Nous avons mis sur pied l'équipe idéale, dont les membres devaient s'absenter de leur travail régulier un jour par semaine. Nous avons utilisé tous les outils et logiciels que nous voulions utiliser, tenions nos réunions à l'endroit où nous voulions le faire, et avons une grande marge de manœuvre pour nos déplacements et la mobilisation des intervenants. Lorsque notre rapport a été présenté, il y a eu au moins autant de rétroaction positive sur le fonctionnement de l'équipe que sur l'analyse et le rapport que nous avons produits. On nous a demandé de consigner l'approche pour qu'on puisse l'appliquer à plus grande échelle.

Le problème, c'est qu'on ne le pouvait pas, car la plupart des projets doivent respecter les règles. Par exemple, nous avons pu mettre cette équipe sur pied grâce à un sous-ministre qui avait envoyé un courriel

⁹¹ S.H. Northcote et C.E. Trevelyan (1854), « The Northcote-Trevelyan Report », Public Administration.

personnel aux gestionnaires des personnes visées en demandant qu'elles soient libérées pour le projet. Il s'agit de l'approche la moins extensible imaginable.

Les études de cas, les pratiques exemplaires et les manuels ont un vilain défaut : ils décrivent habituellement un scénario qui se produit dans le meilleur des cas, exécuté en général par un leader du domaine. La raison pour laquelle une entreprise peut décrire une pratique exemplaire est qu'elle possède l'expérience et la capacité nécessaires pour générer des approches efficaces. Si votre organisation possédait une expérience et une capacité équivalentes, vous écririez les scénarios au lieu de lire à leur sujet.

Voici une méthode heuristique plus honnête : au moment de proposer une approche, un but ou une exigence pour le gouvernement, imaginez-vous que vous faites l'expérience 1 000 fois. Ensuite, imaginez-vous que cette expérience se déroule sans l'intervention d'un cadre supérieur ou d'un législateur, en respectant les règles existantes. Combien de fois l'expérience sera-elle réussie?

RENFORCEMENT DE LA CAPACITÉ À L'EXTÉRIEUR DU GOUVERNEMENT

Une des façons d'éviter le problème du « millier d'expériences » est de prendre la décision institutionnelle une seule fois. Il est beaucoup plus sûr d'effectuer un seul investissement central dans la série de compétences, la capacité ou l'innovation nécessaire que d'espérer que les équipes à l'échelle du gouvernement l'adoptent ou de leur demander sommairement de l'adopter. Comme l'a affirmé un dirigeant principal de l'information du gouvernement, « si vous ne désignez pas une personne pour diriger, cela n'arrivera pas. L'approche collective et horizontale prendra du temps. »

Les bureaux numériques, dans le présent rapport, sont l'exemple central d'une prise de décision institutionnelle. Un chef de file provincial a expliqué que le mandat de son équipe devait à l'origine être consultatif, mais qu'il est devenu de plus en plus clair que la capacité en cette matière n'était pas présente dans l'organisation en général, ou, comme je l'ai soutenu, qu'il n'est pas acquis que les compétences nécessaires puissent cadrer parfaitement avec toutes les équipes qui en ont besoin.

Au Canada, et dans un système de gouvernement britannique, l'impératif de la reddition de comptes oriente les décisions budgétaires vers des plans de travail et des extrants bien définis. Pour les systèmes complexes et les réalités émergentes, c'est une façon de faire qui, au mieux, est inefficace et, au pire, constitue du gaspillage; le potentiel d'agilité et d'adaptation n'existe pas. Ainsi, une des façons possibles pour les gouvernements de mieux prendre des décisions en matière d'investissements dans la capacité est de soutenir ou de créer des organisations indépendantes ou en marge du gouvernement.

Voici des moyens d'y parvenir.

INSTITUTS

Une option qui a bien fonctionné pour certaines administrations consiste à soutenir, en totalité ou en partie, des institutions axées sur une mission qui existent à l'extérieur du gouvernement. Le Royaume-Uni a créé un réseau de centres What Works conçus pour synthétiser les données probantes et aider les organisations gouvernementales à en évaluer les répercussions sur les politiques⁹². L'unité « Nudge » du Royaume-Uni – jadis rattachée au gouvernement – a été détachée pour correspondre à ce modèle, de façon qu'elle puisse a) être mise à l'échelle en fonction de la demande et b) être plus souple quant à la collaboration avec les partenaires gouvernementaux. Les centres associés à l'unité « Nudge » ont divers modèles de financement, allant des fonds de dotation aux frais de service, en plus de tous les modèles intermédiaires, dont les hybrides.

En Colombie, le gouvernement a collaboré avec le milieu universitaire et le secteur privé afin de créer des centres d'expertise pour les données massives et Internet des objets. Il existe une différence cruciale entre ces centres et l'Institut des données ouvertes du Canada et le Vector Institute for Artificial Intelligence de Toronto. Les instituts colombiens sont indépendants, mais les fonds de démarrage procurent au gouvernement (et à d'autres intervenants) des crédits de projet à dépenser. Les instituts ont l'occasion d'apprendre de projets comportant de multiples partenaires, l'écosystème d'un domaine émergent bénéficie de la présence d'un centre, et les bailleurs de fonds obtiennent du soutien sur demande au moyen de ces technologies.

Dans le cas notamment des centres What Works, l'indépendance est une vertu. La collecte de données sur les répercussions des politiques et l'évaluation de ces répercussions peuvent représenter une activité hautement politique. Le fait que ces organismes existent sans lien de dépendance avec le gouvernement leur permet de se concentrer sur leur mission et de protéger leurs travaux contre les perceptions de partisanerie. Lorsque de tels centres cernent des interventions stratégiques réussies, ou des programmes infructueux qu'il vaudrait mieux cesser de financer, le public en profite.

La création d'instituts indépendants pour régler des problèmes de capacité est une solution de fortune à certains égards. L'idéal serait que le gouvernement ait la flexibilité et la crédibilité nécessaires pour créer de telles structures au sein de l'appareil existant et soutenir les opérations gouvernementales d'une manière souple, sur demande et non partisane. Puisqu'il s'agit d'un stade que l'on aspire à atteindre, il vaut la peine entre-temps d'envisager des solutions de rechange.

⁹² J. Cave, K. Aitken et L. Lalonde (2017), *Bridging the Gap*, Mowat Centre.

RÉSEAUX DE RECHERCHE SUR LES POLITIQUES

Un sujet récurrent lors des entrevues était le fait que les changements sociaux et technologiques, fonctionnant habituellement en parallèle, prenaient toujours le gouvernement au dépourvu. Un autre concernait le fait que les spécialistes apprenaient souvent de nouveaux domaines à partir de zéro, ne se rendant pas compte de l'expertise qui existait déjà, mais sous des appellations et des terminologies différentes.

Une histoire est à la base de cet écart de gouvernance, et il y a une organisation pour l'illustrer.

Le 23 décembre 2009, les Réseaux canadiens de recherches en politiques publiques (RCRPP) ont fermé leurs portes en raison d'un manque de financement⁹³. Même si les RCRPP constituaient un groupe de réflexion parmi tant d'autres au Canada, ils remplissaient un rôle distinct dans le discours sur la gouvernance du Canada.

Une difficulté souvent évoquée concernant le suivi des tendances et des idées en matière de gouvernance est l'aspect insaisissable de la rigueur et des preuves empiriques. Par exemple, l'« élaboration ouverte des politiques » est-elle en hausse? Est-ce que nous en parlons simplement davantage? Faisons-nous juste donner un nom à quelque chose qui se produit depuis des années? Ce genre de questions, sans réponses concluantes, peut être appliqué à la plupart des tendances liées à la gouvernance de nos jours.

Dans une proposition de recherche présentée au Conseil de recherches en sciences humaines, on a décrit cet écart de gouvernance comme suit :

[...] Ce n'est que récemment qu'une petite, mais importante vague de recherches en administration publique au Canada a commencé à examiner l'incidence des outils numériques sur l'élaboration des politiques, l'administration publique et la gouvernance. Les travaux préliminaires les plus complets ont été réalisés [en 2007] [...] Depuis, rien de comparable à cette étude n'a été produit au Canada, malgré les avancées des technologies numériques et l'intérêt croissant des gouvernements canadiens pour la collaboration en ligne, les données ouvertes, l'analyse des données, les médias sociaux et la gouvernance distribuée, ainsi que l'expertise de pointe [...]

La recherche et la rigueur universitaires, qu'on les suive de près ou non, fournissent des cadres, des théories et un langage. En ce qui concerne la nature changeante de la gouvernance, ce langage fait défaut. L'absence des RCRPP se fait clairement sentir : si l'on suit la chronologie des ouvrages canadiens du milieu de la recherche sur la mobilisation des citoyens, on constate un vide énorme après 2009.

⁹³ « Leading think-tank to close its doors » (2009), *Ottawa Citizen*.

Peut-être plus important encore, les organisations comme les RCRPP procurent un mécanisme qui assure le lien entre les chercheurs et les spécialistes. La conférence GovMaker au Nouveau-Brunswick, dirigée par le Réseau de recherche sur les politiques sociales du Nouveau-Brunswick (RRPSNB), fait office de conférence nationale du Canada pour les discussions sur le gouvernement ouvert, l'innovation et la relation changeante entre les citoyens et leur gouvernement. Le réseau que le RRPSNB a mis en place, et peut convoquer, est devenu un mécanisme de soutien de toute la communauté canadienne de la gouvernance.

Les organisations comme les RCRPP correspondent au modèle risqué où les coûts sont mesurables et centralisés, mais où les avantages sont généralisés et distribués, ce qui fait en sorte que l'investissement repose sur la volonté. Une telle volonté devrait toutefois être ferme, compte tenu de la nécessité de relier la recherche et la pratique, du manque de rigueur et de confiance quant aux tendances et aux technologies, et du refrain constant selon lequel le monde en mutation rapide prend les gouvernements au dépourvu.

Relancer les RCRPP n'est pas la solution. Cependant, je dois insister sur l'importance de l'écosystème qui existe en marge du gouvernement et qui n'y est pas limité. Dans un monde où nous tentons de résoudre des problèmes sans frontière, les organisations qui transcendent les limites ont un rôle de plus en plus important à jouer. Nous n'en sommes pas tout à fait là pour ce qui est de soutenir ces organisations ou de faciliter la relation entre elles et les gouvernements. Ce n'est pas une stratégie que d'espérer que la société civile et les fondations interviennent et investissent.

RÉSUMÉ ET CONCLUSION

Il s'est établi une orthodoxie persistante selon laquelle le monde change et le gouvernement devrait changer avec lui. Nous entendons des mots comme « agile », « connecté », « réceptif », « centré sur l'utilisateur », « ouvert » et « novateur ». Et nous entendons affirmer que le monde est de plus en plus complexe, ou que le gouvernement ne peut suivre le rythme des progrès technologiques et doit donc changer.

Dans de nombreux cas, les gouvernements entendent les mêmes recommandations depuis des décennies et ne changent que superficiellement, rarement de manière fondamentale. C'est peut-être parce que nous ne posons pas le bon diagnostic, ou que nous ne trouvons pas ou ne mettons pas en œuvre les bonnes solutions.

Dans le présent rapport, nous avons passé en revue les concepts du gouvernement ouvert, du gouvernement numérique, de l'innovation dans le secteur public et de la façon dont les gouvernements tentent de gérer les tendances technologiques et sociales en rapide mutation. Nous y avons cherché des modèles communs et examiné comment ils se sont manifestés dans divers contextes.

Ce rapport ne vise pas à déterminer si les gouvernements doivent assurer une plus grande mobilisation auprès des citoyens ou dans l'ensemble des secteurs. Plutôt, son point de départ est Si cela (ou n'importe

quoi d'autre) était l'objectif, comment pourrait-on y parvenir et en quoi les structures gouvernementales créeraient-elles des défis?

Une hypothèse courante est que les structures et les modèles de gouvernement ne sont pas conçus pour la gouvernance à l'ère numérique.

Il est tentant de faire cette affirmation; elle explique tous les accrocs dignes de faire les manchettes et tous les services peu performants. Au même moment, les réussites du gouvernement deviennent facilement invisibles. Chaque contrat ou décision peut faire l'objet d'un examen public. Un compte rendu complet des décisions et des opérations du gouvernement pourrait indiquer que, tout bien considéré, notre gouvernance publique est raisonnablement efficace; la fonction publique du Canada a été classée au premier rang mondial au chapitre de l'efficacité⁹⁴. Il se trouve de remarquables exemples de réussite en ce qui concerne la transformation numérique et le gouvernement ouvert.

Après avoir été soumise à un examen approfondi, l'hypothèse a toutefois semblé se confirmer. Les histoires de réussite ne sont pas la norme, et dans ces cas, il existe des avantages que n'ont pas la majeure partie des programmes et des services. Les initiatives de transformation dans les différentes administrations s'appuient sur un tissu de solutions de rechange, de processus accélérés, d'exemptions et de « couverture aérienne » par la direction. Les histoires de réussite suivies d'un recul étaient courantes; le départ d'un seul fonctionnaire clé suffisait pour faire dérailler certains programmes.

Cela a mené à une autre histoire courante : souvent, les cadres responsables n'étaient pas conscients des défis associés à la mise en œuvre et pouvaient même être surpris d'apprendre que ces défis étaient possibles. Par définition, les cadres ont une vue d'ensemble des programmes et des services qui font l'objet de leur surveillance et de leur intervention; ceux où surgissent des difficultés en raison d'un manque d'attention sont donc loin des regards. La pointe de l'iceberg est très différente du reste de l'iceberg.

Le pilier de la gouvernance – qu'elle soit à l'ère numérique ou non –, ce sont des cadres responsables qui se représentent les progrès et les défis de façon honnête et précise, afin de pouvoir prendre des décisions efficaces non seulement au chapitre des programmes, mais aussi au chapitre de la gouvernance.

Il y a là un problème, et le problème s'aggrave. Plus nous possédons de données sur le monde, plus nous nous rendons compte de la complexité de celui-ci. Les gouvernements doivent aborder les problèmes sous un angle plus horizontal, placé davantage dans le contexte des besoins des gens, où plus de voix se font entendre. Entre-temps, les technologies deviennent de plus en plus spécialisées, se combinant de façons imprévisibles, et les avancées peuvent prendre rapidement une envergure mondiale.

⁹⁴ Blavatnik School of Government (2017), International Civil Service Effectiveness Index = Indice international d'efficacité de la fonction publique, Université d'Oxford.

LES CHOIX QUI ATTENDENT LES GOUVERNEMENTS

Le défi qui définit l'ère numérique – du moins en ce qui concerne la gouvernance – est la complexité.

En réalité, nous fonctionnons sur la base de méthodes heuristiques, des meilleures hypothèses et de l'expérience. Nous n'avons pas le temps de comprendre les systèmes complexes, et il est quasiment impossible d'en faire la synthèse ou de les présenter succinctement. Voilà l'essence du problème.

Affirmer que le monde est de plus en plus complexe revient à dire que des planètes ne cessent de surgir de nulle part et à faire fi des avancées des télescopes. En fait, le monde a toujours été plus complexe que les gouvernements ne pouvaient le comprendre ou le gérer; c'est juste que, de plus en plus, nous avons les données, les recherches et les technologies de communication pour le savoir.

Les gouvernements réagissent. Ils passent d'un modèle de planification et d'évaluation à un modèle de compréhension et de réaction, et cette tendance est un dénominateur commun de nombreuses initiatives de modernisation.

Les caractéristiques du monde numérique se reflètent aussi dans les objectifs énoncés des gouvernements : être plus *ouvert* afin d'inclure plus de points de vue dans les décisions publiques, plus *contextuel* par rapport aux besoins et aux comportements des utilisateurs, et plus *horizontal*; ni les problèmes ni les gens ne sont concernés par la façon dont les gouvernements sont organisés.

Ouvert, contextuel et horizontal. Telles sont les caractéristiques de l'environnement en évolution et, de même, les caractéristiques des initiatives par lesquelles le gouvernement réagit. Telles sont aussi, toutefois, les caractéristiques des défis persistants auxquels les gouvernements font face pendant la mise en œuvre. Ainsi, le gouvernement doit aller précisément là où il est difficile d'aller.

Les gouvernements sont des machines conçues pour faire des compromis et prendre des décisions difficiles – pour combiner les points de vue des citoyens afin d'en faire un concept de l'intérêt public qui est démocratiquement légitime, bien qu'imparfait. En 1959, un éminent chercheur en administration publique a affirmé que les expériences à grande échelle et à long terme représentaient la seule façon pratique de gouverner; le monde est trop complexe, et assorti de trop de variables, pour tenter de comprendre et d'exercer une influence. Le mieux que l'on puisse faire, a-t-il conclu, c'est de « s'en sortir tant bien que mal⁹⁵ ».

⁹⁵ C.E. Lindblom (1959), *op cit*.

Le peu de temps et de capacité dont dispose le gouvernement pour gérer ces variables, et le coût de la recherche et de la coordination, annulent les avantages d'une meilleure politique. Mais les standards sont établis à l'extérieur du gouvernement par les leaders et les experts de tel ou tel domaine. Dans un monde riche en données, où il y a une expertise décentralisée en politiques et des mécanismes de transparence, le gouvernement ne peut jamais être assez bon. Nous possédons maintenant les données nécessaires pour savoir qui est le perdant dans une expérience de politique « taille unique » à grande échelle, et nous estimons de plein droit que c'est injuste.

Alors, que peuvent faire les gouvernements?

Si le problème est la nécessité de mettre davantage en contexte les besoins des personnes, le gouvernement devrait déléguer vers le bas et confier la prise de décisions aux premières lignes. Toutefois, si le problème est l'horizontalité et la coordination entre organisations, les gouvernements devraient s'assurer que l'information et les décisions passent par des nœuds centraux.

Si le problème consiste à comprendre le contexte technologique et social en évolution, les gouvernements devraient devenir des facilitateurs et des organisateurs. Toutefois, si le problème consiste à assurer l'intendance du bien public, les gouvernements doivent renforcer la capacité liée aux politiques.

Exprimé différemment : il n'y a pas de solutions, seulement des choix. Cependant, il existe des approches établies et prometteuses pour faire de bons choix de manière fiable au fil du temps dans des circonstances nouvelles et changeantes. Ce qui manque, c'est un modèle logique permettant de convertir ces approches, cette intention, en un système fiable à l'échelle des gouvernements.

LA GOUVERNANCE À L'ÈRE NUMÉRIQUE

Les progrès au chapitre de la gouvernance numérique sont inévitables. Ce qui n'est pas inévitable, c'est que nous obtenions un jour exactement les progrès que nous voulons, au rythme, à l'échelle et avec les effets que nous voulons.

Les gouvernements ont du mal à s'adapter au changement, et les choses ne deviendront pas plus faciles.

Nous entendons dire que la transformation du gouvernement – telle qu'elle est appliquée au gouvernement ouvert, au gouvernement numérique, à l'innovation dans le secteur public et à la perturbation technologique – « pose un défi ». Cela donne l'impression que nous pouvons réaliser une transformation profonde avec un peu d'effort et d'énergie. En réalité, le mot « défi » est un grand euphémisme face au degré d'investissement et d'engagement requis.

L'existence de problèmes qui « posent un défi » donne à penser qu'il faut des politiques, une gestion du changement et des champions. Mais le problème auquel les gouvernements font face nécessite des leviers de gouvernance plus substantiels au niveau des lois et des institutions, ainsi que de franches discussions sur les liens entre la reddition de comptes, l'expertise et la responsabilité.

Si nous en faisons moins, nous avancerons à tâtons indéfiniment.

RÉFÉRENCES

ALLEN, B.A., L. JUILLET, G. PAQUET, et J. ROY (2001). « E-Governance & government on-line in Canada: Partnerships, people & prospects », *Government Information Quarterly*.

[ALLEN, P. \(2010\). « The Singularity Isn't Near », MIT Technology Review.](#)

[ANDROSOFF, R. \(2016\). Gazouilli.](#)

AUCOIN, P. et M.D. JARVIS (2005). *Moderniser l'obligation de rendre compte du gouvernement : un cadre de réforme*, École de la fonction publique du Canada.

BANNISTER, F. et R. CONNOLLY (2011). « Trust and transformational government: A proposed framework for research », *Government Information Quarterly*.

[Beeby, D. \(2017\). « New passport processing system \\$75M over budget », CBC News.](#)

BLAVATNIK SCHOOL OF GOVERNMENT (2017). International Civil Service Effectiveness Index = Indice international d'efficacité de la fonction publique, Université d'Oxford.

[Bracken, M. \(2014\). On policy and delivery.](#)

BRAYBROOKE, K. et T. JORDAN (2017). « Genealogy, Culture and Technomyth: Decolonizing Western Information Technologies, from Open Source to the Maker Movement », *Digital Culture and Society*.

[Canada \(2011\). Code de valeurs et d'éthique du secteur public.](#)

CANADA (2015). Considérations stratégiques : mandat de 2015.

[Canada \(2015\). Rapport annuel de la Commission de la fonction publique du Canada 2015-2016.](#)

[Canada. Gouvernement ouvert à travers le Canada.](#)

[CANADA. CABINET DU PREMIER MINISTRE \(2015\). Lettre de mandat du président du Conseil du Trésor.](#)

CANADA. SECRÉTARIAT DU CONSEIL DU TRÉSOR (2015). Données de consultation sur le Plan d'action pour un gouvernement ouvert.

CANADA. SECRÉTARIAT DU CONSEIL DU TRÉSOR (2017). Données de consultations sur le gouvernement ouvert : Le troisième Plan biennal dans le cadre du Partenariat pour un Gouvernement Ouvert (2016-2018).

CANADA. SECRÉTARIAT DU CONSEIL DU TRÉSOR (2016). Réduire les formalités administratives à l'interne – Créer une culture de service.

CANADA. TRAVAUX PUBLICS ET SERVICES GOUVERNEMENTAUX. Contexte historique du service postal au Canada.

CAVE, J., K. AITKEN et L. LALONDE (2017). Bridging the Gap, Mowat Centre.

[Christensen, S. \(2015\). Gazouilli.](#)

CLARKE, A. (2017). Digital Government Units: Origins, Orthodoxy and Critical Considerations for Public Management Theory and Practice, Social Science Research Network.

[Colledge, M. \(2017\). CanadaNext, Ipsos.](#)

CONSIDINE, M. (2012). « Thinking Outside the Box? Applying Design Theory to Public Policy », *Politics & Policy*, vol. 40, n° 4, p. 704-724

[Cooper, A. \(2017\). Gazouilli.](#)

CROSSING BOUNDARIES/CANADA 2020 WORKING GROUP (2007). *Progressive Governance for Canadians: What You Need to Know*, Forum des politiques publiques, p. 21

DAHLBERG, L. (2011). « Re-constructing digital democracy: An outline of four 'positions' », *New Media & Society*.

D'AURAY, M. (2003). « The Dual Challenge of Integration and Inclusion: Canada's Experience with Government Online », *Journal of Political Marketing*.

[Deloitte \(2014\). TMT Predictions 2014.](#)

[Deloitte \(2015\). The Journey to Government's Digital Transformation.](#)

[DESILVER, D. \(2014\). Chart of the Week: The ever-accelerating rate of technology adoption. Pew Research Center.](#)

DUNLEAVY, P. (2006). *Digital Era Governance: IT Corporations, the State, and e-Government*, Oxford University Press.

[EAVES, D. \(2014\). The dangerous mystique of the "open data" business.](#)

FISHENDEN, J. et M. THOMPSON (2012). « Digital Government, Open Architecture, and Innovation: Why Public Sector IT Will Never Be the Same Again », *Journal of Public Administration Research and Theory*, vol. 23, n° 4, p. 977-1004.

[FLETCHER, A. \(2017\). Digital sucks.](#)

FORUM DES POLITIQUES PUBLIQUES et DELOITTE (2011). *Innovation in government: Conversations with Canada's public service leaders*. Public Policy Forum.

[Forum des politiques publiques \(2017\). Securing Canada's cyberspace.](#)

GéoConnexions (2015). Analyse de la conjoncture du secteur canadien de la géomatique et étude sur la valeur, Ressources naturelles Canada.

[Gilliam, J. \(2011\). The Internet is My Religion. Personal Democracy Forum.](#)

GLEICK, J. et R. SHAPIRO (2011). *The information*, Pantheon Books.

[Global Open Data Index \(2015\). Location datasets: Canada.](#)

GONZALEZ DE ASIS, M. et M. WOOLCOCK (2015). Operationalizing the science of delivery agenda to enhance development results, La Banque mondiale.

GREGORY, R.S. (2017). « The Troubling Logic of Inclusivity in Environmental Consultations », *Science, Technology, & Human Values*.

HORIZONS DE POLITIQUES CANADA (2014). *MetaScan 3: Technologies émergentes*.

HOWLETT, M. (2014). « Why are policy innovations rare and so often negative? Blame avoidance and problem denial in climate change policy-making », *Global Environmental Change*.

IDC (2014). *TELUS/IDC Internet of Things Study, 2014*, (étude de TELUS et d'IDC sur Internet des objets).

JARVIS, M.D. (2014). « The Black Box of Bureaucracy: Interrogating Accountability in the Public Service », *Australian Journal of Public Administration*.

JOHAL, S. et M. URBAN CRAWFORD (2017). *Regulating Disruption: Governing in an era of rapid technological change*, Mowat Centre, p. 16.

KANE, G.C., D. PALMER, A.N. PHILLIPS, D. KIRON et N. BUCKLEY (2017). *Achieving Digital Maturity*, Deloitte.

KARDAN, O., P. GOZDYRA, B. MISIC, F. MOOLA, L.J. PALMER, T. PAUS et M.G. BERMAN (2015). « Neighborhood greenspace and health in a large urban center », *Scientific Reports*.

KATSONIS, M. et A. BOTROS (2015). « Digital Government: A Primer and Professional Perspectives », *Australian Journal of Public Administration*, vol. 74, n° 1, p. 42-52.

[Kottke, J. \(2013\). The Quickening Pace of Modern Life.](#)

KPMG. *Confronting Complexity*.

[Leading Edge Forum \(2014\). The Pace of Technology Change is Not Accelerating.](#)

« Leading think-tank to close its doors » (2009). *Ottawa Citizen*.

[Lewis-Kraus, G. \(2016\). « The Great AI Awakening ». The New York Times Magazine.](#)

LINDBLOM, C.E. (1959). « The Science of “Muddling Through” », *Public Administration Review*, vol. 19, n° 2, p. 79-88.

LOAT, A. et M. MACMILLAN (2014). *Tragedy in the Commons: Former Members of Parliament Speak Out about Canada’s Failing Democracy*, Penguin Random House Canada.

[Lockhart, L. \(2017\). « I don’t know how to use a computer! » : the stories of our most dangerous public servants.](#)

LONGO, J. (2017). « The evolution of citizen and stakeholder engagement in Canada, from Spicer to #Hashtags », *Canadian Public Administration*, vol. 60, n° 4, p. 517-537.

[Munroe, R. The Pace of Modern Life.](#)

[Negroponte, N. \(1998\). « Beyond Digital ». Wired.](#)

NEWTON, K. et B. GEISSEL (2012). *Evaluating Democratic Innovations: Curing the Democratic Malaise?*, Routledge.

NORTHCOTE, S.H. et C.E. TREVELYAN (1854). « The Northcote-Trevelyan Report », *Public Administration*.

OCDE (2017). *Examen de l’innovation dans le secteur public au Canada*, p. 44.

[Ontario. Progrès réalisés concernant la lettre de mandat : Secrétariat du Conseil du Trésor.](#)

OOSTVEEN, A.M., M. KAUFMANN, E. KREMPEL et G. GRASEMANN (2014). *Automated Border Control: A Comparative Usability Study at Two European Airports*, Social Science Research Network.

[PARTENARIAT POUR UN GOUVERNEMENT OUVERT. Groupe de travail sur les données ouvertes.](#)

[PARTENARIAT POUR UN GOUVERNEMENT OUVERT. Qu’est-ce que le Partenariat pour un gouvernement ouvert?](#)

PEIXOTO, T. (2012). « The Uncertain Relationship between Open Data and Accountability: A Response to Yu and Robinson’s the New Ambiguity of Open Government », *UCLA Law Review Discourse*.

[Pilioci, V. \(2017\). « Government kills its push to collect all departments under single Canada.ca domain », Ottawa Citizen.](#)

[« President Obama schools Silicon Valley CEOs on why government is not like business » \(2016\). Los Angeles Times.](#)

ROSELL, S.A. (1999). *Renewing Governance: Governing by Learning in the Information Age*, Oxford University Press, Inc.

SANER, M. (2014). *Regulation of Emerging Technologies at the Interface of Evidence, Values and Culture*.

SAVOIE, D. (2015). « How government went off the rails », National Post.

[Scharper, S.B. \(2015\). « Want a healthier, more just city? Plant trees ». Toronto Star.](#)

SHEPHERD, A. et C. BOWLER (1997). « Beyond the Requirements: Improving Public Participation in EIA », *Journal of Environmental Planning and Management*, vol. 40, n° 6, p. 725-738

[Spool, J. \(2011\). Fast Path to a Great UX – Increased Exposure Hours.](#)

[Spool, J. \(2011\). Why I can't convince executives to invest in UX \(and neither can you\).](#)

[Spool, J. \(2016\). Preventing the Executive Swoop and Poop with Design Sprints.](#)

STANGLER, D. et S. ARBESMAN (2012). *What Does Fortune 500 Turnover Mean?*, Social Science Research Network.

[Stewart, J. \(2016\). « Facebook Has 50 Minutes of Your Time Each Day. It Wants More », The New York Times.](#)

SUNSTEIN, C.R. (2017). « Don't Tell Me What I Can't Do! » On the Intrinsic Value of Control, Social Science Research Network.

SUNSTEIN, C.R. (2017). Output Transparency vs. Input Transparency, Social Science Research Network.

TAPSCOTT, D. et A.D. WILLIAMS (2008). *Wikinomics : How mass collaboration changes everything* (Wikinomics : Wikipédia, Linus, YouTube... comment l'intelligence collective bouleverse l'économie), Penguin.

TOLBERT, C.J. et K. Mossberger (2006). « The Effects of E-Government on Trust and Confidence in Government », *Public Administration Review*.

WALLER, P. et V. WEERAKKODY (2016). *Digital Government: Overcoming the Systemic Failure of Transformation. Digital Transformation through Policy Design with ICT-Enhanced Instruments*, Social Science Research Network.

[WORLD WIDE WEB FOUNDATION \(2016\). Open Data Barometer.](#)

YOUNG, S.W. (2014). « Improving Library User Experience with A/B Testing: Principles and Process », *Weave: Journal of Library User Experience*.

[ZME SCIENCE \(2017\). Your smartphone is millions of times more powerful than all of NASA's combined computing in 1969.](#)



**FORUM DES
POLITIQUES
PUBLIQUES**