

p·d

Une méthode radicale pour le Canada



Alex MacEachern, Anna Hirschfeld et Andrew Greenway



Les contraintes qui pèsent sur les prochains gouvernements au Canada offrent une occasion unique de changer le mode de fonctionnement de l'État pour le meilleur



À l'automne 2024, les provinces de la Colombie-Britannique, du Nouveau-Brunswick, de la Nouvelle-Écosse et de la Saskatchewan ont toutes tenu des élections. L'année 2025 promet d'amener encore plus de Canadiens aux urnes, puisque Terre-Neuve, le Nunavut et le Yukon organisent leurs propres élections en plus des élections fédérales.

Alors que les acteurs politiques s'apprêtent à s'adresser au public dans le cadre de leurs campagnes, les fonctionnaires de tout le pays préparent leurs meilleurs conseils sur la manière de fournir les services publics. Dans les deux cas, les dirigeants doivent prendre en compte la réalité de l'après-Covid : une pression accrue en matière de restrictions budgétaires et des défis importants en matière de logements, de soins de santé et d'autres services de base adaptés aux besoins, à ceux qui vivent dans le pays.

Quel que soit le parti politique élu pour former la prochaine administration, il devra opérer dans cet environnement très contraint. Il y aura peu de fonds disponibles, une longue liste de problèmes à résoudre et de nombreuses menaces à l'horizon. L'espace politique sera très limité.

Chez Public Digital, nous croyons au vieil adage selon lequel il faut savoir tirer le meilleur parti d'une crise. Nous pensons que les contraintes qui pèsent sur les prochains gouvernements au Canada offrent une occasion unique de changer la façon dont les gouvernements travaillent pour le mieux.

En début d'année, nous avons rédigé un rapport avec Nesta intitulé *La méthode radicale*¹ expliquant comment nous pensons qu'un nouveau gouvernement britannique confronté à des contraintes similaires pourrait changer la culture et les pratiques du secteur public afin de fournir de manière plus fiable des services publics exceptionnels. Le présent document tente de raconter une histoire similaire pour le Canada.

Tout gouvernement efficace doit être bien équipé pour définir, dès le premier jour, les résultats qu'il souhaite obtenir : le changement qu'il veut voir s'opérer dans la société.

Une méthode radicale pour le Canada

Mais changer radicalement les actions d'un gouvernement n'est qu'une partie du défi. Nous devons également changer la manière dont le gouvernement agit. Les méthodes habituelles, nous l'affirmons dans ce document, sont trop sujettes à la déception, à l'échec et aux retards.

Nous proposons une approche différente de l'organisation des services publics, fondée sur des équipes pluridisciplinaires, qui partent des besoins des personnes pour concevoir les services publics et qui les adaptent de manière itérative en testant les hypothèses dans la vie réelle. Nous défendons cette approche depuis des années et plus elle est adoptée dans les services publics à travers le monde, plus nous constatons qu'elle est couronnée de succès et qu'elle peut être mise en place au moment opportun.



Changer radicalement les actions d'un gouvernement n'est qu'une partie du défi. Nous devons également changer la façon dont le gouvernement agit



Cette nouvelle approche vise à permettre au gouvernement de passer d'une organisation basée sur des programmes et de projets à une organisation basée sur des missions et des services. Elle offre aux administrations, même contraintes, la possibilité d'améliorer leurs chances d'obtenir des résultats, de réduire les risques, d'économiser et de rétablir la confiance.

Les diverses tentatives de réforme de l'appareil gouvernemental au cours des dernières décennies n'ont pas permis d'améliorer radicalement les résultats à grande échelle. Des modifications des structures ministérielles, de nouveaux processus ou la création d'équipes centrales ont permis quelques avancées. Cependant leurs effets sur la nature et l'orientation générales du service public ont été éphémères. Ces actions ont permis de réorganiser la machine plutôt que de transformer véritablement son fonctionnement.

Les exceptions s'expliquent par une couverture politique unique qui a permis aux fonctionnaires d'appliquer les méthodes que nous décrivons dans ce rapport. Et pourtant, malgré leur succès manifeste, ces exceptions sont restées ce qu'elles sont : exceptionnelles. Lorsque les dirigeants passent à autre chose ou que les circonstances changent, la magie disparaît.

Une méthode radicale pour le Canada

Ce modèle est illustré par l'histoire du Service numérique canadien (SNC). Créé en 2017 sous la direction du président du Conseil du Trésor, Scott Brison, le SNC a depuis été placé sous la juridiction de six ministres et a été transféré du Conseil du Trésor à Service Canada en juillet 2023. Sans le leadership fort et cohérent qui a profité à des homologues tels que le Government Digital Service (GDS) du Royaume-Uni, le SNC n'a pas encore atteint son potentiel en tant que service numérique national d'un pays du G7.

La plus grande réussite à ce jour est d'être un exemple d'utilisation de méthodes de travail modernes au sein du gouvernement fédéral. Le modèle du SNC se concentre sur le recrutement d'équipes pluridisciplinaires. Elles utilisent des pratiques de développement agiles centrées sur l'utilisateur, travaillent de manière ouverte et collaborent grandement pour renforcer les capacités numériques internes.² Ces méthodes ont donné lieu à quelques succès notables, notamment l'application Alerte COVID et GC Notification, que nous examinerons plus loin.

Malgré le potentiel de transformation de ses méthodes de travail, le faible investissement politique accordé au SNC a eu pour conséquence de limiter à la fois son catalogue de produits et son influence relative au sein du gouvernement. Le SNC fait actuellement partie de la branche Service Canada d'Emploi et Développement social Canada (ESDC). Il s'agit d'une équipe de moins de 300 employés au sein du plus grand ministère du gouvernement fédéral, qui compte plus de 39 000 personnes.³ Sans une plus grande influence, il est peu probable que le SNC soit en mesure de mener à bien les changements interorganisationnels réalisés par des agences telles que le GDS.

Un autre cas exceptionnel est celui de l'Ontario Digital Service (ODS), qui a été salué comme un exemple brillant de leadership audacieux au sein de la communauté internationale des technologies de l'information et qui a bénéficié de l'avantage du pionnier au Canada. Il était dirigé par Hilary Hartley, ancienne directrice exécutive adjointe de 18F (le bureau numérique du gouvernement américain) et Presidential Innovation Fellow du Président Obama, dont l'influence politique en tant que vice-ministre et Chief Digital Officer (puis Chief Digital and Data Officer) du gouvernement de l'Ontario lui a donné la crédibilité nécessaire pour ouvrir la voie à de nouvelles approches en matière de gouvernement numérique.⁴ Sous sa direction, l'ODS a réalisé des progrès encourageants en adoptant des méthodes de travail modernes, en recrutant les meilleurs talents et en apportant des modifications législatives pour soutenir ce travail. Cependant, après son départ, l'ODS a été brusquement dissous au printemps 2024 et ses talents ont depuis été dispersés au sein du gouvernement.

² <https://www.canada.ca/en/treasury-board-secretariat/corporate/reports/evaluation-canadian-digital-service.html>

³ <https://www.canada.ca/en/treasury-board-secretariat/services/innovation/ressources-humaines-statistiques/population-service-public-federal.html>

⁴ <https://news.ontario.ca/en/release/44109/ontario-names-first-chief-digital-officer>

Une méthode radicale pour le Canada

Ces exemples racontent tous la même histoire : des conditions politiques uniques créent un espace pour un changement transformateur. Les premiers signes de progrès réels sont suivis d'une incapacité à s'intégrer dans le courant dominant du gouvernement et d'une lente régression vers un statu quo qui ne permet pas de proposer des services de qualité ou supérieurs aux contribuables.

Compte tenu des défis auxquels sont confrontées les unités numériques centralisées au Canada et de la demande croissante du public pour des services de meilleure qualité, nous pensons que le moment est venu de réfléchir plus attentivement à ce qui a permis ces réussites exceptionnelles et à la manière dont nous pourrions en faire la norme.

Nous en sommes convaincus parce que nous avons dirigé, observé ou travaillé avec des équipes chargées de mettre en place ces réussites exceptionnelles, soit en tant que fonctionnaires, soit en tant que conseillers, dans le monde entier. Nous pensons également qu'il n'a jamais été aussi important de rétablir l'état des services publics. En effet, partout, les gouvernements sont confrontés à d'énormes défis. La crise de confiance du public dans la capacité des institutions à apporter des changements significatifs au bénéfice de la société alimente le populisme et le désengagement démocratique. Le rapport original *Radical How* a été rédigé à l'intention des responsables politiques et gouvernementaux du Royaume-Uni. Nous avons adapté ce rapport pour refléter les réalités et les défis uniques auxquels le Canada est confronté mais bon nombre de principes fondamentaux restent les mêmes.

Pour que les gouvernements puissent répondre aux besoins et aux attentes de leurs citoyens, ils devront changer. Nous appelons ce changement la « méthode radicale ».

Table des matières

	La méthode radicale en quelques mots	8
	À quoi ressemble la méthode radicale	20
	Que pourrait apporter la méthode radicale	34
	Un déploiement à l'ensemble du gouvernement	44
	Conclusion	64
	A propos des auteurs	68

La méthode radicale en quelques mots



La méthode radicale est un changement d'état d'esprit autant qu'un changement d'organisation. Elle cherche à promouvoir des méthodes et des processus qui ont fait leurs preuves, à plusieurs reprises et à grande échelle



Les difficultés et les lacunes de l'action gouvernementale sont bien connues. Nombre des causes profondes qui les sous-tendent ont été répétées à plusieurs reprises au cours des dernières années. Mais que peut-on faire pour y remédier ?

Nous pensons que le gouvernement peut et doit changer la manière dont il délivre ses services :

- s'organisant autour d'**équipes multidisciplinaires**,
- en adoptant l'**itération progressive**, axée sur le retour d'information, et
- en se concentrant davantage sur les **résultats**.

La méthode radicale est un changement d'état d'esprit autant qu'un changement d'organisation. Elle cherche à promouvoir des méthodes et des processus qui ont fait leurs preuves, à plusieurs reprises, à grande échelle. Ces méthodes et processus sont utilisés par défaut par un grand nombre d'entreprises parmi les plus prospères au monde. Cependant, elles n'ont été déployées que rarement dans les administrations publiques et seulement grâce à des dirigeants exceptionnels, à des circonstances exceptionnelles, ou aux deux.

Nous pensons que cette méthode permettrait de faire la différence si elle devenait la norme plutôt que l'exception. Nous pensons également que sans elle, un gouvernement orienté vers ses missions ne peut devenir une réalité. Les nouvelles idées politiques resteront lettre morte, au lieu de se traduire par des améliorations profondes de la société.

L'adoption généralisée des méthodes de travail de l'ère numérique est au cœur de cette approche.⁵ Le présent rapport explique plus en détail ces méthodes et notre raisonnement, en s'appuyant sur des exemples concrets.



Pour faire de la méthode radicale une réalité, il faut concentrer l'attention politique et bureaucratique sur dix changements fondamentaux :

01

Organiser un plus grand nombre d'institutions gouvernementales autour des résultats

02

Tenir les équipes et leurs dirigeants responsables des résultats et non des politiques

03

Renforcer la réussite en renforçant les équipes

04

Responsabiliser les équipes face au public et aux parlementaires

05

Rendre la connaissance de la situation facile, répandue et incontestée

06

Changer la gouvernance du financement

07

Simplifier et moderniser le processus des achats pour permettre l'utilisation de technologies d'intérêt public

08

Utiliser la transparence pour améliorer radicalement la responsabilité publique et parlementaire

09

Investir dans les capacités du service public

10

Construire l'infrastructure numérique et des données à la base de tout le reste

La mise en place de ces changements ne signifie pas qu'il faille tout jeter et tout recommencer. Cependant, une grande partie de ces changements représente un défi direct aux structures, comportements et croyances enracinés dans le service public et la classe politique. Cette remise en cause ne sera pas très bien perçue par ceux qui bénéficient du système tel qu'il existe depuis longtemps. En tant que tel, elle est radicale dans le sens où elle demande aux puissants de reconnaître que le statu quo a besoin d'être réformé et d'en assumer la responsabilité. Elle est radicale dans le sens où elle permet d'activer et promouvoir les talents qui existent au sein du gouvernement et leur donne l'espace nécessaire pour s'épanouir. Et surtout, elle est nécessaire : nous avons besoin d'une méthode radicale pour orienter le gouvernement axé sur sa mission du futur.



Les problèmes des projets

Aujourd'hui, lorsque le gouvernement souhaite apporter une transformation, il fait une annonce de communication. Ces annonces sont ensuite suivies de la création d'un projet au sein de la bureaucratie. Il peut s'agir de l'élaboration d'une politique, de changements législatifs, du développement de nouveaux programmes ou de l'embauche de nouvelles équipes.



Les projets sont devenus le modèle mental par défaut pour la grande majorité des activités financées par les pouvoirs publics



Au cours des 30 dernières années, cette approche des grands projets constitue l'orthodoxie en matière de changement à grande échelle, qu'il s'agisse d'infrastructures, de matériel militaire, de réforme des services publics ou de technologie. Presque tout ce qui a un prix élevé et une composante de « mise en place » importante sera géré pour l'intermédiaire d'un projet.

Les projets sont devenus le modèle mental par défaut pour la grande majorité des activités financées par des pouvoirs publics. Le bilan du Canada en la matière est mitigé. Nous avons tendance à manquer de données solides, accessibles au public, sur les résultats qu'un projet tente d'atteindre, pour qui, ou sur ce qui a été acheté, auprès de qui. Nous manquons de données publiques sur la manière dont les services seront maintenus ou améliorés, sur le fait qu'ils atteignent effectivement leurs objectifs ou sur la manière dont le succès est mesuré. Trop souvent, ces données ne sont rendues publiques que dans le cadre d'un contrôle parlementaire ou lorsque l'administration est contrainte de les divulguer.

Dans ces cas, les données sont généralement arrachées à grand-peine aux fonctionnaires par des politiciens désireux de marquer des points politiques plutôt que de servir le public. Très peu d'acteurs du système sont incités à examiner ces informations de manière réfléchie afin de déterminer si les projets fonctionnent réellement, quelles leçons peuvent être tirées d'autres projets ou comment s'orienter vers une amélioration.

Cette lacune dans l'examen réfléchi renforce les anciennes méthodes de travail et favorise l'erreur des coûts irrécupérables, ce qui dissuade de soulever des questions sur les performances. C'est cette longue et puissante combinaison de facteurs qui a conduit le Canada à stagner dans la prestation de ses services et à donner à de nombreuses personnes l'impression que les services publics sont mal gérés et inadaptés.

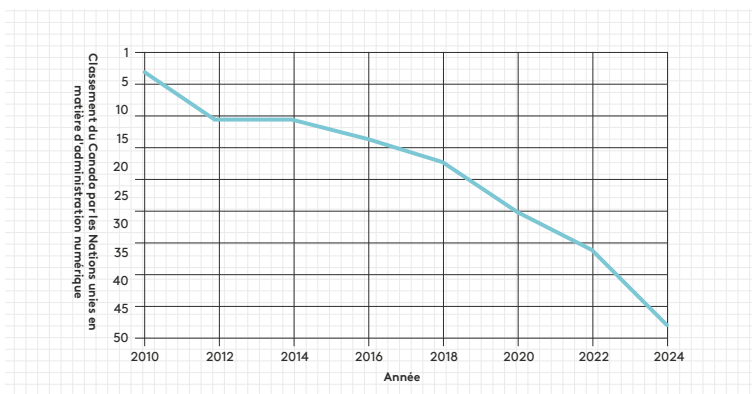


Il est difficile de remettre en question le mauvais classement du Canada lorsqu'on le considère dans le contexte lamentable de l'échec des projets gouvernementaux.



En septembre de cette année, les Nations unies ont publié leur enquête sur l'administration en ligne. Cette enquête fournit une évaluation complète du paysage de l'administration numérique dans tous les États membres et se concentre sur les améliorations de l'administration numérique, l'investissement dans l'infrastructure numérique et l'amélioration des services publics.

Le Canada se classe désormais au 47^{ème} rang mondial, ayant perdu la 46^{ème} place au profit de la Mongolie. Le Canada ne fait que perdre du terrain, se classant 32^{ème} en 2022, 28^{ème} en 2020 et 23^{ème} en 2018. En 2016, il occupait la 14^{ème} place et en 2014 et 2012 il était classé 11^{ème}. Nous sommes loin de son classement de 2010, lorsque le Canada avait pris la troisième place en devançant le Royaume-Uni, les Pays-Bas et la Norvège.



Une lecture plus attentive de ces analyses indépendantes montre que les performances du Canada ont stagné au cours des 20 dernières années. Son classement par rapport aux autres pays baisse alors que ces derniers progressent.

Les statistiques peuvent, bien entendu, être trompeuses. Cependant, la chute du classement du Canada est difficile à contester lorsqu'elle s'inscrit dans le contexte de l'échec des projets gouvernementaux.

⁶ <https://publicadministration.un.org/egovkb/en-us/Reports/UN-E-Government-Survey-2024>

⁷ <https://desapublications.un.org/sites/default/files/publications/2022-09/Web%20version%20E-Government%202022.pdf>

⁸ <https://publicadministration.un.org/egovkb/en-us/Reports/UN-E-Government-Survey-2020>

⁹ <https://publicadministration.un.org/egovkb/en-us/Reports/UN-E-Government-Survey-2018>

¹⁰ <https://publicadministration.un.org/egovkb/en-us/Reports/UN-E-Government-Survey-2016>

¹¹ <https://publicadministration.un.org/egovkb/en-us/Reports/UN-E-Government-Survey-2014>

¹² <https://publicadministration.un.org/egovkb/en-us/Reports/UN-E-Government-Survey-2012>

¹³ <https://publicadministration.un.org/egovkb/en-us/Reports/UN-E-Government-Survey-2010>



Le plus célèbre des échecs des projets numériques canadiens est le système de paye Phénix. Lancé avec un prix initial de 300 millions de dollars et la promesse de réduire les coûts des systèmes de traitement des salaires, Phénix a depuis coûté aux contribuables 3,5 milliards de dollars supplémentaires dans le cadre de plusieurs tentatives pour remédier à ses dysfonctionnements. Avec un système de remplacement encore loin d'être disponible et les problèmes de rémunération qui continuent de donner lieu à des poursuites judiciaires, on peut s'attendre à ce que ce chiffre continue de grimper en flèche.¹⁴ Et les coûts ne se limitent pas aux coûts financiers. Des milliers d'employés du gouvernement n'ont pas été payés, ont été sous-payés ou ont été pris dans des complications fiscales avec l'ARC. Un coroner québécois a attribué à la détresse créée par ces problèmes la cause du suicide d'une fonctionnaire en 2017.¹⁵



L'analyse des causes profondes de ces échecs révèle un facteur commun : la séparation entre la politique et la mise en œuvre



Phénix n'est pas un cas isolé. D'autres échecs notables comme l'application ArriveCAN seront analysés plus loin.

L'analyse des causes profondes de ces échecs révèle un facteur commun : la séparation entre la politique et la mise en œuvre. Une grande partie de l'élaboration des politiques au Canada consiste à traduire l'intention politique en réalité. Cependant, elle devient trop souvent l'art de traduire l'intention politique en quelque chose qui fonctionne sur le papier et qui peut passer avec succès le gantelet interne des négociations de cabinet.

La concrétisation de ces plans sur papier intervient plus tard, parfois des années plus tard. Historiquement et culturellement, ce travail final de « livraison » ou « opérationnel » est considéré comme secondaire par rapport à la politique en termes d'importance et de statut. La politique jouit d'une proximité littéraire et psychologique avec le pouvoir ministériel. Ce n'est pas le cas de l'exécution.

Ce problème est aggravé par la nature linéaire de l'ensemble du processus : la politique d'abord, la législation ensuite, la livraison enfin (la technologie - sous la forme de la définition des exigences destinées à un prestataire externe - apparaîtra souvent comme une autre étape distincte de ce processus linéaire, insérée entre la législation et la livraison, et rarement prise en compte plus tôt).

¹⁴ <https://www.cbc.ca/news/politics/phoenix-federal-civil-service-pay-1.7205010#>

¹⁵ <https://ottawacitizen.com/news/local-news/coroner-blames-phoenix-pay-troubles-in-public-servants-suicide>

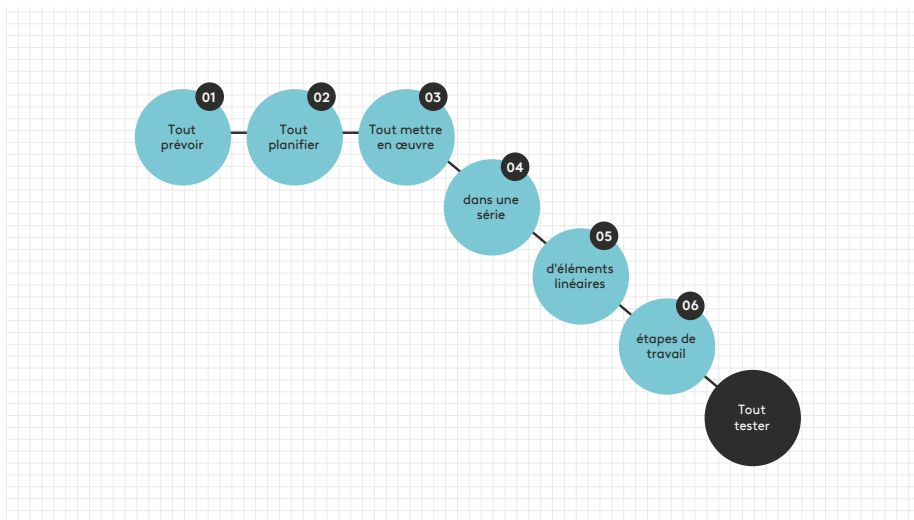


Cela signifie qu'il faut parier énormément sur les hypothèses formulées au stade de l'élaboration des politiques, qui est dans les faits presque toujours le moment où l'on en sait le moins.



Ce processus étape par étape, parfois qualifié de « cascade » en hommage aux diagrammes de Gantt, reste la norme typique des grands projets gouvernementaux. Dans la pratique, cela signifie qu'il faut parier énormément sur les hypothèses formulées au stade de l'élaboration des politiques, qui est dans les faits presque toujours le moment où l'on en sait le moins. La moindre erreur à ce stade peut créer un effet boule de neige et se transformer en une erreur catastrophique au moment de la livraison, alors qu'il n'y a plus moyen de pivoter ou de changer rapidement.

La cascade est utile dans certains contextes, lorsqu'il est possible de prévoir toutes les variables et de rassembler toutes les informations nécessaires en amont. La construction d'une autoroute ou d'un sous-marin sont des exemples de projets gérés en cascade avec succès.



Les programmes de type « cascade » reposent sur de nombreuses hypothèses risquées.



Mais les projets de ce type sont rares. La complexité et l'imprévisibilité sont bien plus fréquentes. Dans la réalité, même dans des conditions idéales, les prévisions ne peuvent être qu'imparfaites. Les personnes ne se réagissent pas toujours comme dans les modèles économiques, même lorsque ces modèles prennent une forme nuancée. Les fonctionnaires oublient que les modèles sont des prédictions et non la réalité. Les délais changent. La complexité intervient.

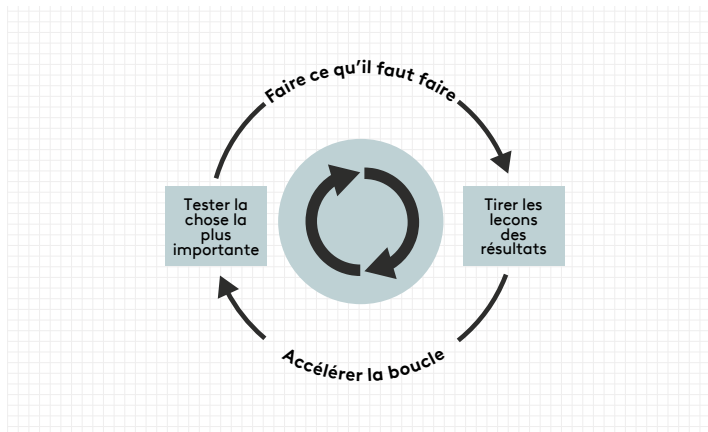
Malheureusement, nous découvrons souvent cette complexité lorsqu'il est trop tard pour y remédier c'est-à-dire lorsque les architectes du programme sont passés à d'autres projets, qu'un exercice de passation de marché a été bâclé ou que les systèmes ont été utilisés « tant bien que mal » pendant si longtemps que le programme ne peut pas réellement apporter un service public de qualité à grande échelle.

Les fonctionnaires et les politiques pourraient choisir de faire l'autruche et de prétendre que rien de tout cela n'est vrai. Nous avons vu cela se produire très souvent, de manière décevante, dans la plupart des administrations à haut revenu. Ottawa et les capitales provinciales ne sont pas à l'abri.

Au lieu de cela, les fonctionnaires et les politiciens pourraient choisir d'adopter une approche qui **reconnaît délibérément et spécifiquement la complexité et l'incertitude**, et qui cherche à atténuer ces phénomènes.

L'approche de la méthode radicale est une approche dans laquelle les équipes travaillent de manière itérative, avec des boucles de rétroaction étroites pour tester ce qui fonctionne et pour obtenir l'adhésion et l'accord du niveau le plus élevé possible (qui pourrait, comme nous l'explorerons plus loin dans ce document, inclure également les ministres). Cette approche se base sur des hypothèses, tout comme l'approche en cascade, mais entreprend de les tester immédiatement, en commençant par les plus risquées.

La méthode radicale :
tester, apprendre,
répéter





L'objectif est de créer des boucles d'amélioration qui permettent une itération et un progrès rapide. Cela est possible grâce à la mise en place d'une équipe permanente et pluridisciplinaire qui améliore constamment son service par petites touches et augmente constamment l'échelle du service, à mesure que la confiance dans l'approche évolue et s'accroît.

L'investissement est dans l'équipe en elle-même parce que le service découlera généralement à l'engagement des membres de l'équipe. La composition d'une équipe peut changer mais l'équipe perdure en tant qu'entité chargée de gérer un service tout au long de sa durée de vie.

L'équipe dispose du nécessaire pour apprendre. La méthode radicale fournit un bouton « recommencer » intégré pour corriger les erreurs car bien sûr, des erreurs seront commises. Mais avec cette approche, ces erreurs sont minimales et leur correction reste peu coûteuse par rapport à d'autres solutions. C'est une conséquence de la boucle d'amélioration rapide.

Les équipes de ce type doivent être véritablement pluridisciplinaires, avec des experts du domaine politique et opérationnel travaillant aux côtés d'un éventail d'autres compétences et expériences : concepteurs de services, techniciens, analystes, gestionnaires de produits, responsables de l'exécution, chercheurs utilisateurs, concepteurs de contenu et autres, travaillant tous ensemble.



L'application de la « méthode radicale » consiste à mener de multiples expériences à petite échelle aux limites de la politique et de la prestation de services



Il est important de préciser que cette approche ne consiste pas simplement à mener de nombreux projets pilotes. Un projet pilote implique de commencer par une phase d'apprentissage, qui se termine lorsque l'on passe au « déploiement ». Les projets pilotes ont également tendance à impliquer le test d'une solution entière pour voir si elle fonctionne, avant de faire une pause pour réfléchir et décider de déployer ou non la politique.

L'application de la « méthode radicale » consiste à mener de multiples expériences à petite échelle aux limites de la politique et de l'exécution, et ce de manière permanente, dans le but d'atteindre un objectif ou un résultat politique. Les changements progressifs sont mis à l'échelle une fois qu'il est prouvé qu'ils fonctionnent dans le contexte réel.

La réactivité est un attribut intégré et non une phase d'un calendrier.



Il n'est pas facile de travailler de cette manière au sein d'un gouvernement. Plusieurs défis structurels rendent la tâche difficile. On a tendance à privilégier l'obligation de résultats mesurables à moyen terme plutôt que de résultats à long terme, ce qui peut conduire à cocher trop de cases pour les prestations ou les exigences. Les lignes verticales de responsabilité ministérielle empêchent les équipes de travailler au-delà des frontières de l'organisation dans l'intérêt du résultat qu'elles cherchent à atteindre.

Les règles de financement des projets, telles qu'elles sont définies dans les lignes directrices fédérales ou régionales du Conseil du Trésor, encouragent l'analyse coûts-avantages fondée sur des hypothèses et découragent le financement progressif proportionnel au risque. En clair, elles encouragent les équipes à demander des financements importants sur la base de grandes hypothèses, plutôt que de petits financements qui permettent de tester rapidement les idées.



Trop souvent, les hypothèses ne sont pas testées avant qu'il ne soit trop tard pour effectuer les itérations



Les parlements fonctionnent de cette manière pour des raisons qui sont logiques dans le contexte de leur histoire et de leur structure de pouvoir. Les dirigeants des services publics sont rarement délibérément incompetents. Il est extrêmement tentant de privilégier les livrables plutôt que les résultats en raison des longs délais nécessaires à l'obtention et à la mesure des résultats, en particulier pour les ambitions nationales à long terme. Les lignes hiérarchiques de responsabilité ont le mérite d'être simples et s'inscrivent dans une culture séculaire de l'administration. Les administrations canadiennes n'incitent pas les équipes les plus proches du terrain à faire remonter les informations vers le haut, et ce travail est plutôt réservé au membre le plus haut placé de l'équipe, qui est souvent le plus éloigné des personnes concernées par le projet.

L'alternative n'est pas facile à concevoir en termes de gestion hiérarchique et sa modification entraînerait sans doute des perturbations pénibles. L'analyse coûts-avantages fondée sur des hypothèses, telle qu'elle est exigée par les Conseils du Trésor dans les études de cas, est une très bonne chose, à condition que les hypothèses soient testées par rapport à la réalité et que l'analyse soit itérée au fil du temps. Mais trop souvent, les hypothèses ne sont pas testées avant qu'il soit trop tard pour effectuer les itérations.



Le Canada est confronté à des défis uniques en matière de prestation de services en tant que nation bilingue s'étendant sur un territoire géographiquement vaste



Au cours des 25 dernières années, ce modèle a été renforcé par une relation dysfonctionnelle entre les organisations du secteur public et les fournisseurs de technologies et de services de conseil externalisés. Il existe de trop nombreux exemples où ces relations n'ont pas permis d'optimiser les ressources ou de responsabiliser les hauts fonctionnaires ou leurs fournisseurs.

Le Canada est confronté à des défis uniques en matière de prestation de services en tant que nation bilingue s'étendant sur un territoire géographiquement vaste. Le Canada dispose d'un système de répartition des compétences qui laisse aux provinces le soin de mettre en œuvre certains de ses services les plus coûteux et les plus complexes, tels que les soins de santé. Le Canada compte également une population autochtone qui a toujours été très mal desservie et pour laquelle les services ont été conçus sans leur participation. Les administrations canadiennes ont la réputation admirable de s'intéresser au travail d'autres juridictions et d'être désireuses d'apprendre de leurs expériences. Malheureusement, les administrations canadiennes ont également la réputation d'être obstinément résistantes au changement. Le monde qui les entoure ne cesse d'évoluer.

L'orthodoxie actuelle est fondamentalement une question de pratique et d'organisation de la gestion des services publics, un domaine dans lequel peu de politiques ont choisi de s'aventurer. Même les dirigeants politiques qui veulent la changer disposent rarement d'assez de temps au pouvoir pour commencer à réfléchir à la manière de faire. Pour reprendre une expression très courante dans la sphère politique, les choses sont ce qu'elles sont.

Cela n'est en fait pas le cas.

À quoi ressemble la méthode radicale



La partie « radicale » de la méthode radicale ne consiste pas à faire des choses qui n'ont jamais été essayées auparavant. Cette approche a déjà été adoptée au Canada et à l'étranger par des dirigeants politiques audacieux qui ont créé des équipes autonomes pour transformer le leadership, la gouvernance, la communication et les mécanismes de mise à l'échelle. Ce faisant, ils ont réussi dans des environnements où les méthodes de travail traditionnelles avaient échoué.

Ces études de cas montrent qu'il est possible de relever des défis gouvernementaux complexes en adoptant une approche radicale, sans être limité par le modèle de projet habituel.

L'histoire de deux applications Covid

En 2020, le gouvernement fédéral canadien a été confronté au défi de développer une application de téléphonie mobile pour répondre au besoin urgent créé par la pandémie de Covid-19. Les résultats, Alerte COVID et ArriveCAN, ont un point d'origine commun mais leur développement représente un contraste frappant dans les approches de l'administration numérique. Au cœur même de ces différences se trouvent les avantages de l'approche de la méthode radicale par rapport aux risques et aux pièges des approches gouvernementales plus traditionnelles.

Alerte COVID

Alerte COVID est une application nationale du Canada, introduite par le Service numérique canadien en juillet 2020 pour limiter la propagation de la Covid-19.¹⁶

Le fonctionnement de l'application Alerte COVID repose sur le téléchargement volontaire de l'application par les utilisateurs. Lorsque deux téléphones équipés de l'application entrent en contact, une exposition anonyme était notée. Si un utilisateur de l'application est testé positif au Covid-19, un professionnel de la santé lui remet un code à télécharger dans l'application. L'application avertit alors tous les utilisateurs de l'application. Les téléphones qui ont été récemment en contact avec la personne exposée au virus, encouragent leurs utilisateurs à s'isoler et/ou à effectuer un test de dépistage du virus. Cet outil avait pour objectif de compléter la recherche des contacts des personnes infectées. La notification de l'exposition a été conçue dans le respect de la vie privée, afin d'identifier le risque d'exposition pour les personnes empruntant les transports publics ou travaillant en première ligne, tout en protégeant les informations personnelles des personnes avec lesquelles elles ont été en contact.



Conçue et lancée en 45 jours, Alerte COVID a attiré près de 7 millions d'utilisateurs¹⁷



L'application est le fruit d'une collaboration entre plusieurs organisations, dont le SNC, Santé Canada, le Service numérique du gouvernement de l'Ontario et les provinces et territoires. Le point de départ de l'application est un prototype à code source ouvert réalisé par des bénévoles de Shopify, une grande entreprise technologique canadienne. Conçue et lancée en 45 jours, l'application Alerte COVID a attiré près de 7 millions d'utilisateurs.¹⁷ À mesure que les tests rapides sont devenus plus largement disponibles, le besoin d'applications de notification d'exposition a diminué et, suivant la tendance mondiale, le Canada a choisi de retirer Alerte COVID à l'été 2022.¹⁸ Le taux d'adoption de l'application à travers le pays fait l'objet de critiques légitimes, car plusieurs régions ont choisi de ne pas participer. Cependant, Alerte COVID est présentée comme un exemple des bonnes méthodes de travail et pas nécessairement comme un exemple de service parfait.

Avant le début de la pandémie, la SNC n'avait pas encore fait ses preuves dans le cadre d'un projet gouvernemental d'envergure. Cette application aurait très bien pu être conçue par des consultants ou des personnes extérieures au gouvernement.

Cependant, la mise en place de l'application s'est avérée complexe. Outre la rapidité avec laquelle il fallait répondre aux besoins du public, le succès de l'application dépendait de la participation volontaire du public et donc de la confiance du public en ce qui concerne la protection des données personnelles. Cette confiance ne pouvait être obtenue que par une équipe à la fois crédible et ouverte.

Ces pressions ont créé des conditions uniques que les méthodes de travail habituelles du gouvernement n'étaient pas en mesure d'affronter et c'est dans ce contexte que le SNC s'est vu confier le mandat de créer cette application. Cela a permis au SNC de démontrer le potentiel de la méthode radicale à grande échelle.

¹⁷ <https://www.canada.ca/en/health-canada/corporate/transparency/corporate-management-reporting/evaluation/covid-alert-national-covid-19-exposure-notification-app.html>

¹⁸ <https://www.canada.ca/en/health-canada/news/2022/06/déclaration-de-la-santé-canada-sur-le-decommissionnement-de-l'alerte-covid.html>



L'organisation du SNC lui a permis d'orienter rapidement ses capacités pour se concentrer sur Alerte COVID mais plutôt que de se concentrer sur un projet unique, le SNC avait, et continue d'avoir, un vaste mandat qui est de « changer la façon dont le gouvernement conçoit et propose ses services ».¹⁹ Le modèle du SNC se base également sur des exemples réussis dans d'autres pays, y compris le 18F des États-Unis et le GDS du Royaume-Uni. Le SNC se concentre sur les résultats, avec des équipes multidisciplinaires travaillant avec les utilisateurs pour créer des produits conçus pour répondre à leurs besoins. Leur approche est agile : ils commencent à petite échelle, testent souvent, pivotent au fur et à mesure qu'ils apprennent et passent ensuite à l'échelle supérieure. Le modèle s'appuie sur un travail ouvert, l'équipe publiant des blogs sur ses expériences et partageant ses codes de base.



L'intégration de l'expertise politique aux compétences des praticiens du numérique a été radicale car elle a permis de briser le clivage entre la politique et la mise en œuvre



La conception réactive du SNC est possible par son cadre financier. Plutôt qu'un mandat fixe pour la réalisation d'un programme, son financement était progressif et orienté vers la mise en place d'une équipe interne compétente. Le SNC a donc pu adopter une approche souple en matière de ressources, en interrompant d'autres projets pour se concentrer sur Alerte COVID. Une fois l'application terminée, l'équipe a pu s'adapter pour permettre à un groupe plus restreint de continuer à travailler sur sa maintenance, tandis que l'essentiel de la capacité du SNC a été réaffecté à de nouveaux projets et besoins de services.

Au début du projet, le SNC s'est rapidement associé à des experts en santé et dans les domaines politiques pertinents comme la protection des données personnelles pour former une équipe multidisciplinaire. L'association de l'expertise politique et des compétences des praticiens du numérique a permis de briser le clivage entre la politique et la mise en œuvre, garantissant ainsi que le produit répondrait réellement aux besoins des utilisateurs. Les décisions politiques sur des questions telles que la durée ou la proximité d'une exposition ont été intégrées dans l'application et modifiées en fonction de l'évolution des conseils de santé publique.

À quoi ressemble la méthode radicale



Les principaux membres de l'équipe multidisciplinaire du SNC étaient déjà habitués à travailler ensemble et à surmonter les cloisonnements administratifs. Outre des conseillers politiques, l'équipe comprenait des experts en numérique et technologiques, notamment en matière de conception de services, de recherche sur les utilisateurs, de conception de contenu, de gestion de produits et de technologie numérique. Les experts en accessibilité de l'équipe ont permis à Alerte COVID d'être conçue en tenant compte des besoins des utilisateurs dès le départ, ce qui signifie que le bilinguisme de l'application a été pris en compte dès le début. En fait, elle a donné lieu à des résultats sur mesure, comme la création d'un nouvel alphabet phonétique²⁰ qui tient compte du patrimoine culturel et du bilinguisme du Canada.

L'accent mis par le SNC sur la transparence et l'ouverture a donné lieu à un test bêta du produit, restreint mais public et à des démonstrations du livrable devant des défenseurs des données personnelles, dont les commissaires à la protection de la vie privée du Canada²¹ et de l'Ontario²², qui ont ensuite encouragé les citoyens à télécharger l'application. Le soutien apporté par ses défenseurs se base sur la conception de l'application, qui minimise la collecte d'informations personnelles²³ ainsi que la publication du code de base de l'application sur Github, visible par le public, jouant un rôle essentiel dans la construction de la relation de confiance avec le public.²⁴



Les dirigeants du SNC ont instauré une culture qui cherche à valoriser avant tout la satisfaction des intérêts des utilisateurs



En outre, lorsque le Premier ministre et le Premier ministre de l'Ontario ont annoncé la sortie de l'application, un lien public vers Github a été inclus dans le dossier de presse. Cette mesure, sans précédent à l'époque, a permis à tout un chacun de consulter le code du logiciel en temps réel pendant que l'équipe chargée du produit travaillait « en toute transparence ». Cela a contribué à faire taire l'idée qu'il s'agissait d'une « application de surveillance ». En partageant ouvertement le code du logiciel, le Canada a également permis à d'autres gouvernements de l'utiliser.

Alerte COVID a été mise en place par une équipe motivée par sa mission. Les dirigeants du SNC avaient instauré une culture qui valorisait avant tout la satisfaction des intérêts des utilisateurs et donnaient aux équipes le pouvoir de déterminer comment y parvenir. Les réunions d'information sur Alerte COVID destinées aux parties prenantes n'étaient pas dirigées par les membres les plus anciens de l'équipe, mais par ceux qui possédaient les connaissances les plus approfondies sur le produit. Alors que l'équipe recevait régulièrement les commentaires et propositions des parties prenantes, elle a pu, grâce à son expertise et à la confiance qu'elle avait gagnée auprès des dirigeants, réagir de manière constructive lorsque cela s'avérait nécessaire et expliquer ouvertement sa prise de décision.

²⁰<https://digital.canada.ca/2020/10/27/communication-is-key-a-phonetic-alphabet-for-covid-alert/>
²¹https://www.priv.gc.ca/en/privacy-topics/health-genetic-and-other-body-information/health-emergencies/rev_covid-app/

²²<https://www.ipc.on.ca/sites/default/files/legacy/2020/07/2020-07-30-ltr-michael-maddock-re-ipc-recommendations-to-the-government-of-ontario-regarding-covid-alert.pdf>

²³<https://www.michaelgeist.ca/2020/08/why-i-installed-the-covid-alert-app/>

²⁴<https://www.cbc.ca/news/canada/prince-edward-island/pei-app-federal-covid-aug-1-2020-1.5670768>



Le SNC a procédé à des tests rigoureux de l'application, y compris un test bêta public et a modifié son approche en fonction des enseignements tirés. Les provinces ont été intégrées graduellement, en commençant par l'Ontario, afin de s'assurer que l'infrastructure sous-jacente pouvait supporter la charge accrue. Malgré l'énorme pression exercée pour que l'application soit livrée le plus rapidement possible, ils ont entrepris les tests et les itérations nécessaires pour s'assurer que cette application de santé publique soit la meilleure possible. Au final, le développement et la maintenance de l'application ont coûté moins de 5 millions de dollars.²⁵

Alerte COVID est une grande réussite en matière de prestation de services publics numériques et un exemple précieux des possibilités offertes par l'utilisation de méthodes de travail radicales au sein de l'administration. Le succès a été tel que le SNC a reçu un financement permanent. Grâce à la rapidité de mise en œuvre, à l'attention portée aux utilisateurs, au travail ouvert et à l'expérimentation, le SNC est passé du stade de projet pilote à celui de projet permanent.

ArriveCAN

L'application ArriveCAN a été développée par l'Agence des services frontaliers du Canada (ASFC) et Santé Canada pendant la pandémie de Covid-19 comme solution numérique permettant aux voyageurs se rendant au Canada de soumettre leurs documents de voyage, leurs bilans de santé et leurs déclarations de plans d'auto-isolément obligatoire. L'application s'est ensuite développée pour inclure les justificatifs de vaccination des voyageurs. L'utilisation de l'application était obligatoire pour tous les voyageurs de l'automne 2020 à l'automne 2022, pendant la durée des restrictions de voyage.

ArriveCAN reste disponible dans l'App Store. Elle reste le moyen numérique utilisé par le Canada pour transmettre les déclarations de douane.

Des années après son lancement en tant qu'application de voyage Covid, la myriade d'échecs du projet ArriveCAN continue de faire la une de l'actualité. Au cours de l'hiver 2023, le Bureau du vérificateur général (BVG) a publié un rapport qui concluait que le développement de l'application se caractérisait par « un mépris flagrant des pratiques de base en matière de gestion et de passation de marchés » qui ne permettait pas « d'obtenir la meilleure valeur possible pour le contribuable malgré les sommes dépensées. » Le rapport estimait le coût du projet à près de 60 millions de dollars, mais le chiffre exact n'a pas pu être déterminé en raison d'une mauvaise gestion et de mauvaises pratiques comptables. Parmi les autres conclusions du rapport, on trouve la preuve que des fonctionnaires de l'ASFC ont été invités à des dîners et à des visites de chalets avec les prestataires sélectionnés.²⁷

²⁵<https://www.ctvnews.ca/health/coronavirus/canada-s-covid-alert-app-will-be-discontinued-as-pcr-testing-becomes-rare-1.5944778>

²⁶https://www.oag-bvg.gc.ca/internet/English/parl_oag_202402_01_e_44428.html

²⁷ibid.

À quoi ressemble la méthode radicale



Dans son rapport, le Bureau du Médiateur pour les marchés publics (OPO) a relevé des aspects tout aussi alarmants du projet. Les critères obligatoires utilisés pour obtenir le contrat principal ont été jugés trop restrictifs et favorisant un fournisseur existant et « dans 76 % des contrats applicables, une partie ou la totalité des ressources proposées par le fournisseur retenu n'ont pas effectué de travail dans le cadre du contrat. »²⁸

Les enquêtes sur les contrats liés à ArriveCAN ont révélé la possibilité d'autres fautes. En plus des multiples enquêtes policières en cours, il y a des accusations selon lesquelles le directeur de la technologie de l'ASFC, Minh Doah, a trié sur le volet des fournisseurs et a ensuite détruit des preuves, des allégations qu'il nie.²⁹ Il est également apparu que l'un des fournisseurs du projet était un employé du ministère de la Défense nationale et se trouvait donc en situation de conflit d'intérêts.³⁰

En outre, de récentes enquêtes parlementaires ont mis en lumière le chaos qui caractérisait la gestion du projet ArriveCAN, plusieurs fonctionnaires n'ayant toujours pas assumé les décisions clés prises au cours du projet³¹ et le BVG ayant constaté un manque notable de documentation sur la l'utilisation des fonds.³²

La mauvaise gestion flagrante d'ArriveCAN a abouti à un livrable qui a ne répond pas aux besoins des utilisateurs, y compris une version majeure qui a faussement demandé aux personnes de se mettre en quarantaine. Comme l'a conclu le BVG, « la version 3.0 d'ArriveCAN, lancée le 28 juin 2022, a demandé à tort à plus de 10 000 utilisateurs d'iOS entrés au Canada entre le 28 juin et le 20 juillet 2022 de se mettre en quarantaine pendant 14 jours, même s'ils avaient fourni les informations requises, y compris leurs justificatifs de vaccination »³³, ce qui fait aujourd'hui l'objet d'un recours collectif avec des avocats alléguant des violations des droits des personnes en vertu de la Charte.³⁴

L'application ArriveCAN a également été très vite critiquée pour son manque d'accessibilité, l'Institut national canadien pour les aveugles (INCA) ayant lancé un appel à l'action.³⁵

De plus, ArriveCAN n'était pas accessible aux francophones. M. Bossé s'est rendu aux États-Unis en 2021 et n'a pas pu utiliser l'application en français pendant la période de quarantaine obligatoire de 14 jours. Il a déposé une plainte contre l'application auprès du Commissariat aux langues officielles et a obtenu gain de cause au printemps 2022. Cette affaire est maintenant devant la Cour fédérale et allègue qu'ArriveCAN a violé les droits linguistiques des Canadiens.³⁶

²⁸<https://opo-boa.gc.ca/prrapp-prorev/2024/epa-ppr-01-2024-eng.html>

²⁹<https://www.ourcommons.ca/documentviewer/en/44-1/OGGO/meeting-86/evidence>

³⁰<https://www.cbc.ca/news/politics/dalian-enterprise-millions-government-contracts-1.7130206>

³¹<https://www.ourcommons.ca/documentviewer/en/44-1/OGGO/meeting-84/evidenceeet>

³²<https://www.cbc.ca/news/politics/macdonald-utano-ArriveCAN-scapegoat-1.7123046>

³³https://www.oag-bvg.gc.ca/internet/English/parl_oag_202402_01_e_44428.html

³⁴[ibid](#)

³⁵<https://montrealgazette.com/news/national/application-for-class-action-lawsuit-filed-over-ArriveCAN-app-issues>

³⁶<https://www.cnib.ca/en/news/cnib-calls-canadian-border-services-agency-ensure-new-app-ArriveCAN-accessible-all>

³⁷Bossé c. Canada (Agence de la santé publique), 2023 CAF 199 (CanLII), <<https://canlii.ca/t/k0dd7>>



ArriveCAN a néanmoins été fondamentalement façonnée par une culture au sein du gouvernement qui s'appuyait sur des approches par défaut particulières en matière de prestation de services publics



ArriveCAN est devenu un exemple extrême de la façon dont les pratiques traditionnelles de gestion de projet appliquées par les institutions canadiennes peuvent tourner au désastre.

Si certains de ses échecs peuvent être attribués à des exemples d'incompétence et de corruption de la part d'acteurs individuels, ArriveCAN a néanmoins été fondamentalement façonnée par une culture au sein du gouvernement qui s'appuyait sur des approches par défaut particulières en matière de prestation de services publics.

Comme c'est souvent le cas dans les projets du secteur public, ArriveCAN a été construite presque entièrement par des tierces parties. S'il n'est pas inhabituel de faire appel à des fournisseurs pour renforcer les capacités, en particulier lors d'événements mondiaux tels que la pandémie, l'externalisation totale des équipes pour ArriveCAN a influencé l'ensemble du processus de développement de cette application. Elle a limité les possibilités d'ouverture, d'équipes pluridisciplinaires et d'approches réactives, fondées sur l'expérimentation et l'apprentissage. Essentiellement, elle ne permet pas d'adopter une approche ressemblant ne serait-ce que vaguement à la méthode radicale.

Par exemple, en tant qu'entreprises du secteur privé, les créateurs d'ArriveCAN ont été incités à restreindre l'accès du public au code de l'application, ce qui a eu pour effet de verrouiller les recherches menées auprès des utilisateurs et les enseignements que l'on peut en tirer.

L'absence de réflexion axée sur les résultats dans le cadre d'ArriveCAN est encore plus significative. L'approche n'était pas axée sur l'atténuation des risques sur la santé à long terme pour le public mais sur la diffusion d'une annonce visant à atténuer le risque politique à court terme. L'équipe a donné la priorité au respect de délais arbitraires plutôt qu'à la création d'une application qui réponde réellement aux besoins des utilisateurs. Le BVG a constaté que « ...entre avril 2020 et février 2022, il n'y a pas eu d'approbations documentées garantissant que toutes les exigences opérationnelles étaient satisfaites avant la publication de nouvelles versions de l'application ArriveCAN. L'Agence des services frontaliers du Canada nous a dit qu'elle comprenait les risques liés au fait de mettre l'accent sur une livraison rapide, ce qui signifiait moins de contrôles et moins de documentation concernant les nouvelles versions de l'application. »³⁷



Nous pouvons attribuer les nombreux problèmes liés à ArriveCAN aux écarts entre les décisions clés en matière de politique, de livraison et d'orientation. L'énorme pression exercée pour que le livrable soit disponible dans les délais impartis, associée à une équipe sans pouvoir et incapable de structurer les réalités de l'application, ont contribué à ce qu'ArriveCAN prenne des raccourcis et ne corresponde pas suffisamment aux besoins des utilisateurs.



Nous pouvons attribuer les nombreux problèmes liés à ArriveCAN aux écarts entre les décisions politiques, de livraison et d'orientation



ArriveCAN est riche d'enseignements. Mais au-delà des gros titres, il s'agit d'un exemple classique du choix de Hobson au sein du gouvernement fédéral. Confrontés à la nécessité d'une livraison rapide, les dirigeants du gouvernement n'ont pas été en mesure de suivre les longues procédures standard en matière de ressources humaines, d'approvisionnement et de financement. Ils avaient le choix entre enfreindre ces règles, ce qui entraînait un abus de pouvoir et un échec flagrant des processus de services publics ou utiliser la méthode radicale qui a permis le succès de Alerte COVID.

Exemple du Royaume-Uni : Le crédit universel (2013 - 2024)

Au Royaume-Uni, le débat public sur le crédit universel (Universal Credit - UC) s'est à juste titre concentré sur l'impact politique et humain des réductions des niveaux de prestations. Mais derrière tout cela, il y a une histoire à succès largement méconnue sur les méthodes de travail itératives centrées sur l'utilisateur. Le crédit universel est un exemple rare de redressement d'un vaste programme qui « allait droit au mur ».³⁸ Une refonte totale de l'approche de la conception et de la fourniture des services a permis de passer d'un programme majeur typiquement linéaire et en cascade à une approche beaucoup plus radicale. Les résultats ont été frappants.

L'UC a été la plus grande réforme du système britannique de prestations sociales depuis 1948, regroupant six prestations pour les personnes en âge de travailler en une seule prestation et révisant en profondeur les fondements technologiques, opérationnels et politiques de l'aide sociale. Il s'agissait de la politique intérieure phare du gouvernement de la coalition. Pourtant, trois ans plus tard, le programme avait dépensé 425 millions de livres sterling, était passé par cinq gestionnaires principaux et n'avait pas permis d'aboutir à la prestation de services fonctionnels à la population concernée.

³⁸ Le rapport 2016 de l'Institute for Government intitulé "From disaster to recovery ?" donne un aperçu complet et indépendant des débuts du programme et de son redressement ultérieur : <https://www.instituteforgovernment.org.uk/publication/report/universal-credit-disaster-recovery>



Le changement fondamental opéré a été d'utiliser une approche « tester et apprendre »



Pour amorcer le redressement, une toute nouvelle équipe a été mise en place, indépendante du programme existant et des fournisseurs en place. Cette équipe était initialement très réduite, pas plus de 15 personnes, et située dans un bâtiment différent. Il n'y a pas eu de tentative de réinitialisation au sein de la structure du programme existant, cela n'aurait pas été possible.

Un moment crucial pour la nouvelle équipe a été celui où le secrétaire d'État leur a dit : « Je veux que vous mettiez en place une intervention qui permette d'aider plus de personnes à trouver un emploi, plus facilement, tout en protégeant ceux qui ne peuvent pas travailler ». Notez la différence entre cette déclaration et : « Je veux que vous mettiez en place le crédit universel ».

La clarté des intentions et l'accent mis sur les résultats plutôt que sur les objectifs ont permis de définir les responsabilités de l'équipe. Il était également clair que le rôle du ministre n'était pas de se prononcer sur les détails de la mise en place sur la base d'hypothèses et d'intuitions. Cette nouvelle approche associe la responsabilité des résultats à l'autonomie de l'équipe dans la détermination des moyens à mettre en place.

L'équipe s'est constituée différemment. Plutôt que de séparer les fonctions politiques, technologiques et opérationnelles (qui étaient même physiquement basées dans différentes régions du pays), la nouvelle équipe a rassemblé ces disciplines au sein d'une seule et même équipe.³⁹ L'équipe était composée de personnes possédant des compétences numériques et technologiques, notamment en matière de conception de services, de recherche sur les utilisateurs, de conception de contenu, de gestion de produits et de technologie de l'ère Internet. Au quotidien, elle était dirigée par un triumvirat chargé de la politique, des produits et de l'expérience opérationnelle. La plupart des membres de l'équipe initiale étaient des fonctionnaires à temps plein, mais certains étaient des tierces parties. Le personnel externe était entièrement intégré à l'équipe, de sorte qu'il était impossible de voir les différences.

Le changement fondamental opéré a été d'utiliser une approche « tester et apprendre. » Cette approche a été conçue pour optimiser l'apprentissage de ce qui fonctionnerait ou ne fonctionnerait pas dans la réalité, à un rythme soutenu.

³⁹Cela s'est produit avant la pandémie de Covid, lorsque la colocation en personne était la solution par défaut. Cette approche présente encore certains avantages, mais il existe plusieurs exemples d'équipes ayant adopté des pratiques similaires mais travaillant à distance. ont obtenu un succès contre-culturel similaire. La Vaccine Task Force, dirigée par Kate Bingham, en est un bon exemple.

À quoi ressemble la méthode radicale



Le crédit universel a d'abord été testé comme un service complet de bout en bout avec un groupe pilote de seulement 100 demandeurs dans une zone à unique à Sutton, dans le sud de Londres. Cette zone a été choisie avec soin pour vérifier si les hypothèses de départ étaient valables.

Ce faisant, des défis imprévus sont apparus dans les semaines qui ont suivi sur la manière dont les informations sur les paiements étaient présentées aux demandeurs ou la définition d'un « couple » (un point sémantique qui a eu des conséquences significatives). Au fil du temps, l'équipe a testé la proposition de base avec des groupes plus importants. Ensuite, l'équipe a commencé à tester des hypothèses sur la manière dont cette proposition pourrait être étendue à l'échelle nationale. Plutôt qu'un processus linéaire consistant à rédiger une politique au départ et à vivre avec les conséquences, l'équipe a commencé par les résultats et a ajusté la politique, la conception et les choix opérationnels de manière itérative, au fur et à mesure des connaissances acquises.

Cette petite équipe a finalement remplacé la première version du programme qui n'avait pas abouti. Elle s'est ensuite agrandie en ajoutant d'autres équipes, chacune se concentrant sur des tâches ou des problématiques spécifiques.

Aujourd'hui, le crédit universel concerne plus de cinq millions de ménages au Royaume-Uni.⁴⁰ Il est devenu un exemple de premier plan au niveau mondial sur la manière de mettre en place des services publics centrés sur l'utilisateur à grande échelle. Pendant la pandémie de Covid-19 c'est un service qui malgré une demande soudainement multipliée par dix, est resté en place au moment où il était devenu essentiel. Cela n'aurait pas été possible sans cette remise à zéro fondamentale en 2013 et sans l'application d'une « méthode radicale » par la suite.



Leadership radical en Nouvelle-Écosse

Natasha Clarke a été nommée sous-ministre du nouveau ministère de la cybersécurité et des solutions numériques (CSDS) en mai 2023. Sa trajectoire illustre l'importance croissante et l'évolution du rôle des leaders numériques au sein du gouvernement au Canada.

En 2018, Madame Clarke a dirigé une équipe d'innovation numérique relativement petite au sein de Service Nova Scotia. Ils ont travaillé avec succès avec des équipes de l'ensemble du gouvernement pour aider à transformer les services publics, comme la prestation du programme de remboursement de l'aide au chauffage (HARP). Celui-ci est passé d'un système papier traitant une demande par semaine à un service numérique approuvant 625 demandes par semaine.

À mesure que l'impact et l'influence de l'équipe augmentaient, le rôle de Natasha s'est élargi pour prendre en charge une plus grande partie du leadership informatique et technologique de la province en tant que responsable d'une nouvelle unité, le Nova Scotia Digital Service (NSDS). Selon ses propres termes, il a été demandé au NSDS et à Natasha de faire « double emploi », c'est-à-dire de jouer à la fois le rôle de CDO et de CIO. L'amalgame entre le numérique et l'informatique sous l'égide d'un seul dirigeant n'est pas inhabituel, en particulier dans les petites institutions publiques. La différence réside dans le fait que c'est une dirigeante « née dans le numérique » qui assume ce rôle, la technologie étant explicitement positionnée comme étant au service des utilisateurs, plutôt que comme une fin en soi.

Comme de nombreuses équipes numériques à travers le Canada, NSDS a été à l'avant-garde de la réponse de la province à la Covid-19, développant de nouveaux services en ligne en quelques jours en réponse à une demande urgente. L'équipe s'est également retrouvée en première ligne de la réponse de la Nouvelle-Écosse à une cyberattaque majeure en juin 2023. En tant que responsable, Natasha a dû jongler avec les exigences des défis numériques urgents tout en préconisant des changements stratégiques dans les prestations et les méthodes de travail au sein du gouvernement.

En reconnaissance de la portée et de l'importance croissantes des deux éléments de son rôle pour l'ensemble du gouvernement de la Nouvelle-Écosse, le rôle de Natasha a été promu au niveau de sous-ministre en 2023, imitant la décision de l'Ontario de nommer un responsable du numérique au niveau de sous-ministre. Le CSDS emploie aujourd'hui plus de 800 personnes et supervise un budget de 275 millions de dollars.



Rassembler les considérations numériques et technologiques sous l'égide d'un haut fonctionnaire responsable ayant voix au chapitre présente des avantages évidents. Mais trouver l'équilibre entre la résolution des problèmes technologiques hérités du passé et l'amélioration des services publics est un défi permanent. De même, si l'ancienneté confère de l'autorité, elle s'accompagne également d'une plus grande attention politique et d'obligations bureaucratiques.

La Nouvelle-Écosse est l'une des provinces qui ont élevé le leadership numérique aux plus hauts rangs de la fonction publique et qui ont réuni sous un même toit la transformation et l'ancienne technologie de l'information. Il reste à voir si ces dirigeants seront à l'avant-garde pour catalyser de nouvelles approches dans l'ensemble du gouvernement ou s'ils se retrouveront coincés dans un silo technologique. Quoi qu'il en soit, ces initiatives indiquent que le Canada reconnaît de plus en plus la nécessité d'entendre des voix différentes à la table des dirigeants.

Que pourrait apporter la méthode radicale



Jusqu'à présent, dans ce rapport, nous avons examiné les cas où l'approche radicale a été (ou n'a pas été) appliquée au gouvernement et les conséquences qui en découlent. Pour l'avenir, nous pensons que l'application de cette approche à certains des plus grands défis auxquels est confrontée une nouvelle administration au Canada pourrait faire une différence considérable.

Pour illustrer ce à quoi ces changements pourraient ressembler dans la pratique, nous avons esquissé un exemple de la manière dont la méthode radicale pourrait être appliquée à une mission importante susceptible de figurer en bonne place sur la liste des tâches d'une future administration : la résolution de la crise du logement.

Résoudre la crise du logement au Canada

Pour changer radicalement la façon dont le Canada s'attaque à sa pénurie de logements, il faudra la coopération des acteurs gouvernementaux à pratiquement tous les niveaux de gouvernance, fédéral, provincial, local et autochtone, ainsi que des acteurs du secteur privé.

Selon des statistiques récentes de la Société canadienne d'hypothèques et de logement (SCHL), le Canada aura besoin de 3,5 millions de nouveaux logements d'ici à 2030⁴¹.

De manière alarmante, le récent rapport de la vérificatrice générale sur le logement autochtone a révélé « qu'il n'y a pas eu d'amélioration significative des conditions de logement dans les communautés des Premières Nations ». De 2015-16 à 2021-22, le pourcentage de logements nécessitant des réparations majeures a diminué de 20,8 % à 19,7 %, tandis que le pourcentage de logements dans les communautés des Premières Nations devant être remplacés a augmenté de 5,6 % à 6,5 %.⁴² La vérificatrice générale a ajouté qu'il s'agit de « la quatrième fois depuis 2003 que nous tirons la sonnette d'alarme au sujet des logements insalubres et inadaptés dans les communautés des Premières Nations. Un logement adéquat est un besoin humain fondamental. Après quatre rapports de vérification, je peux honnêtement dire que **je suis complètement découragée de constater que si peu de choses ont changé et que tant de personnes et de familles des Premières nations continuent de vivre dans des logements insalubres** ».⁴³

Les approches traditionnelles visant à améliorer le logement se sont enlisées dans des querelles de compétences, le nimbyisme et un manque de planification à long terme. Il peut être tentant pour le gouvernement fédéral de répondre par la création d'un projet de financement pour la construction de plus de logements. Nous estimons que cela ne permettra pas de résoudre les problèmes régionaux liés aux services publics suffisants, ni de répondre aux restrictions de zonage municipales ou aux besoins spécifiques des communautés touchées par la crise.

⁴¹ <https://www.cmhc-schl.gc.ca/blog/2023/estimating-how-much-housing-we-need-by-2030>

⁴² https://www.oag-bvg.gc.ca/internet/English/parl_oag_202403_02_e_44451.html

⁴³ https://www.oag-bvg.gc.ca/internet/English/osm_20240319_e_44461.html



Les dirigeants politiques devraient, dès le départ, élaborer l'intention de l'équipe en collaboration avec les représentants autochtones



En revanche, la méthode radicale pourrait ressembler à ceci :

Au cours des 100 premiers jours, l'équipe testera des hypothèses et cherchera des réponses à la question « Est-ce que cela peut fonctionner ? » Au cours de cette période, un gouvernement investi d'une telle mission devrait :

1. Publier une déclaration d'intention politique claire et un ensemble précis de résultats dont le gouvernement sera responsable.

Il est essentiel que l' élu responsable fasse une déclaration unificatrice. Les dirigeants politiques doivent faire ces déclarations puis se tenir à l'écart et laisser l'équipe travailler. Une fois cette étape franchie, le ton culturel est donné pour que l'on réfléchisse en termes de résultats qui contribuent à la mission globale et non en termes de livrables.

Pour augmenter le nombre de logements construits, un élu politique pourrait déclarer :

« Nous allons augmenter de 30 % le nombre de logements construits dans cette région au cours des trois prochaines années. »

Différents élus politiques peuvent nuancer cette déclaration pour mettre l'accent sur le logement locatif, le logement neutre en carbone, la densification, le sans-abrisme ou d'autres besoins spécifiques mais la déclaration doit être claire.



Ces dirigeants politiques devraient, dès le départ, élaborer l'intention de l'équipe en collaboration avec les représentants autochtones. L'élaboration conjointe est un terme artistique qui signifie « une approche collaborative qui reconnaît la nature distincte et l'expérience vécue des Premières nations, des Inuits et des Métis. Cette approche est guidée par :

les appels à l'action de la Commission de vérité et de réconciliation la déclaration des Nations unies sur les droits des peuples autochtones et la loi sur la déclaration des Nations unies sur les droits des peuples autochtones

les appels à la justice du rapport final de l'Enquête nationale sur les femmes et les filles autochtones disparues et assassinées

les Principes concernant les relations du gouvernement du Canada avec les peuples autochtones »⁴⁴

Cette approche est cruciale, étant donné que selon le Fonds pour les logements destinés aux Premières nations : « Outre les droits autochtones au logement énoncés dans les traités, la Commission royale sur les peuples autochtones (CRPA), la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones, la Commission de vérité et de réconciliation (CVR) et l'Enquête nationale sur les femmes et les filles autochtones disparues et assassinées (Enquête), le Parlement du Canada a affirmé que l'accès à un logement adéquat est un droit humain lorsqu'il a adopté la Loi sur la stratégie nationale en matière de logement en 2019. Bien qu'il reconnaisse que des solutions fondées sur les distinctions sont nécessaires pour remédier aux disparités en matière de logement, **il n'y a pas encore eu d'approche dirigée par les Autochtones pour combler l'écart et répondre aux besoins fondamentaux des peuples autochtones.** »⁴⁵

Si le gouvernement fédéral a des obligations légales spécifiques envers les communautés autochtones, tous les niveaux de gouvernement ont l'obligation morale de collaborer avec les groupes autochtones afin de faire progresser de manière significative les objectifs de la réconciliation. Grâce à l'élaboration conjointe, les représentants autochtones contribueront à définir les résultats recherchés, apporteront leur point de vue local et veilleront à ce que les intérêts de leurs communautés ne soient pas négligés.

2. Constituer une équipe pluridisciplinaire, comprenant des experts en politiques, conception de services, recherche sur les utilisateurs, économie et technologie, sous la direction d'un responsable principal des services.

Il est essentiel que cette équipe comprenne également des personnes ayant une connaissance approfondie du terrain. Dans les 100 premiers jours, cette équipe devrait comprendre au minimum des personnes ayant une certaine expérience de la planification urbaine, du génie civil, du développement et de l'architecture.



En fonction du projet, l'équipe devrait être élargie ultérieurement pour inclure des personnes ayant une expérience directe de la conception des transports en commun, des infrastructures publiques telles que les égouts, des courtiers en prêts hypothécaires, des ingénieurs, des experts en code de la construction, des promoteurs immobiliers et des personnes ayant une expertise en matière d'utilisation des sols et de traités.



Ce qui importe le plus, c'est la véritable intégration et l'alignement entre la politique et la mise en œuvre au cœur de l'équipe



Si la composition exacte de l'équipe peut varier en fonction des besoins spécifiques de la région, l'expertise collective de ce groupe doit permettre d'appréhender des réalités pratiques qui, autrement, passeraient facilement inaperçues. Les membres de l'équipe peuvent provenir de plusieurs services, leur présence représentant leur expertise et non leur appartenance à un service. L'équipe qui ne compte pas plus de 12 personnes, devrait également avoir un accès facile et régulier aux ministres, éventuellement par l'intermédiaire d'un conseiller spécial. Un accès quotidien serait idéal. Un accès hebdomadaire serait probablement suffisant. Une formule intermédiaire entre les deux est aussi envisageable.

Cette équipe doit être en mesure d'influencer les leviers politiques pertinents, tels que les règlements d'urbanisme. Dans la pratique, il existe plusieurs modèles différents pour y parvenir. Ils peuvent adopter une approche de leadership collectif, avec une équipe de direction couvrant la politique, les opérations, le développement des services et la fourniture, tous travaillant ensemble pour atteindre un résultat commun. Ils peuvent aussi être dirigés par un seul gestionnaire de services, responsable à la fois de la politique et de l'exécution, ou par un directeur politique principal responsable des résultats du service, qui débloque les principaux changements politiques et législatifs pour que le gestionnaire de services puisse les mettre en œuvre.

Le plus important reste la véritable intégration et l'alignement entre les aspects politique et opérationnels au cœur de l'équipe. Les tensions et les désaccords sont résolus au sein de l'équipe. Dans l'exemple du zonage, ce travail politique sera réalisé par les autorités locales, régionales et provinciales mais ses résultats peuvent contribuer à influencer les programmes de financement proposés par le gouvernement fédéral.

⁴⁴Indigenous Services Canada - <https://www.sac-isc.gc.ca/eng/1611843547229/1611844047055>

⁴⁵<https://www.fnmhf.ca/implementing-effective-housing-policy-for-first-nations-peoples/>



3. Définir un ensemble clair d'hypothèses pour tester la proposition principale, à savoir qu'il est possible d'augmenter le nombre de logements construits.

Nous savons que les défis communs à la construction de logements comprennent l'accès au capital, les goulets d'étranglement de la chaîne d'approvisionnement pour les matériaux de construction, les problèmes d'utilisation du sol, les défis du code de la construction, l'accès à la main-d'œuvre spécialisée et générale, les problèmes de permis et l'extensibilité des services publics et des infrastructures.⁴⁶

L'équipe pluridisciplinaire nouvellement formée peut s'appuyer sur ces données pour identifier les lacunes dans les connaissances éprouvées en première ligne, telles que les limites du code de la construction provincial, et sélectionner une série d'hypothèses qui devraient être vraies pour que l'idée de base fonctionne.

Pour que la collaboration avec les groupes autochtones soit fructueuse, les représentants de ces communautés doivent être intégrés dans les équipes et habilités à contribuer à la définition des hypothèses et à décider si elles sont appropriées pour leurs communautés, si elles sont importantes et pour qui. Le reste de l'équipe doit prendre ces informations très au sérieux. Par exemple, si une partie des terres identifiées pour les logements est sacrée pour une communauté autochtone, ces terres doivent être exclues de l'étude.

4. Tester ces hypothèses dans la pratique par une série de petites expériences limitées sur le marché.

Ces expériences testeront des preuves de concept dans un petit nombre de quartiers, en explorant les effets de différents choix sur la politique (comme les codes de construction et les permis), la conception de la construction et les questions relatives à la chaîne d'approvisionnement.

L'objectif est de découvrir des points problématiques imprévus dans le processus de bout en bout. La seule façon d'identifier ces problèmes est d'essayer de faire fonctionner le processus et de voir ce qu'il se passe.

Une fois de plus, afin d'atteindre véritablement les objectifs d'un

co-développement, les communautés autochtones doivent être en mesure de peser de manière significative sur la question de savoir s'il s'agit d'hypothèses correctes, de commenter la manière dont elles ont été évaluées et de fournir un retour d'information qui représente les intérêts de leurs communautés.

L'équipe commencera également à utiliser des données en temps réel pour voir comment les résultats changent en fonction de la politique.

Au bout de 100 jours, l'équipe aura très certainement :

- réfuté certaines de ses hypothèses les plus risquées
- découvert de véritables obstacles juridiques
- mis en évidence des lacunes en matière de financement
- mis en évidence plusieurs problématiques invisibles
- mis en évidence des lacunes dans les politiques ou dans le respect des politiques existantes
- découvert de lacunes dans les compétences au sein du système
- planifié (ou du moins commencé à planifier) la construction de logements

Les progrès seront tangibles et mesurables en termes d'apprentissage et d'exécution même si ces derniers sont peu nombreux au départ.

Ces progrès seront favorisés par une nouvelle approche de la communication. L'équipe aura établi un rythme mensuel de réunions d'information, ouvertes à la presse et au public, pour partager les enseignements et les progrès. Les élus seront accompagnés d'experts qui répondront aux questions et seront collectivement francs quant aux lacunes de connaissances que l'équipe s'efforce de combler. Ces séances seront complétées par le travail de l'équipe au grand jour, son engagement sur les médias sociaux et la publication régulière des progrès sur internet.

Au cours des 1 000 premiers jours, l'équipe étudiera comment passer à l'échelle supérieure et répondra à la question suivante : « Est-il possible de le faire à une échelle suffisamment grande pour atteindre l'objectif politique ? »

(Bien entendu, la réponse sera parfois « non ». Dans ce cas, vous avez la possibilité d'arrêter le travail plus tôt, à un moment où le coût de l'arrêt est encore faible).

Au bout de 1 000 jours, un gouvernement investi de cette mission devrait :

1. Mettre en place une « équipe des équipes » pour chaque résultat

À ce stade, la mission aura acquis de nombreuses équipes pluridisciplinaires, chacune travaillant sur un problème distinct. La mission se sera développée par l'ajout d'équipes pluridisciplinaires et autonomes et non par l'ajout de personnes individuelles.



L'équipe de base continuera d'itérer et d'optimiser la proposition au fur et à mesure qu'elle s'étendra à l'ensemble du pays

L'équipe de base continuera d'itérer et d'optimiser la proposition de base au fur et à mesure qu'elle s'étendra à l'ensemble du pays. Des équipes supplémentaires se concentreront sur les parties distinctes qui nécessitent une attention particulière, comme les codes de construction spécifiques et l'accès au financement. L'équipe de base doit continuer à élaborer ses plans en collaboration avec les communautés autochtones qui peuvent apporter une contribution significative à la mise en œuvre du plan.

À ce stade, il y aura probablement une équipe « dépendances » qui veillera à ce que le travail soit lié à d'autres missions pertinentes. Par exemple, le gouvernement pourrait également se lancer dans une mission visant à construire des maisons vertes ou à améliorer les infrastructures locales.

La montée en puissance de l'équipe s'accompagnera de changements au sommet. Les fonctionnaires élus seront réorientés vers de nouveaux horizons mais le leadership de la fonction publique devrait être plus durable. La constance de l'encadrement supérieur est un indicateur durable et fiable de la réussite des efforts de transformation de l'administration.

La constance de l'encadrement supérieur est un indicateur fiable et durable de la réussite des efforts de transformation de l'administration

2. Publier des données en temps réel sur les performances et les progrès accomplis dans la réalisation de l'objectif politique.

À ce stade, il devrait être facile pour la mission de communiquer ses propres progrès en utilisant des flux de données automatisés, voire en temps réel. Au centre des bureaux de l'équipe, il faut s'attendre à voir des écrans indiquant le nombre de maisons construites la semaine dernière, le mois dernier et l'année dernière, avec une mise à jour quotidienne. La transparence de ces données améliore la responsabilité, non seulement en interne, mais aussi publiquement. Il ne s'agit pas tant d'atteindre des objectifs que de montrer une dynamique. Une plus grande ouverture des données permet d'apporter des réponses claires à des questions telles que : « Nos décisions nous aident-elles à progresser vers notre objectif ? » ou « Avancons-nous assez vite ? »

(Encore une fois : parfois, les réponses peuvent être « non », auquel cas les données fournissent une boucle de rétroaction précieuse, provoquant des conversations difficiles dès le début. L'absence de retour d'information en temps réel dans la plupart des programmes gouvernementaux actuels signifie généralement que ces questions sont posées trop tard, voire pas du tout, et que les conversations difficiles finissent par être beaucoup, beaucoup plus difficiles).



En appliquant l'état d'esprit de la méthode radicale, la collecte des données sera aussi automatisée que possible, ce qui simplifiera un travail autrement pénible et rendra les résultats des données moins susceptibles d'être déformés.

Ces données sur les performances en temps réel constitueront une part importante de la gouvernance interne et de la communication externe de l'équipe. L'équipe devrait organiser des réunions mensuelles avec les élus responsables et d'autres parties prenantes de premier plan afin d'examiner les données, de montrer à quoi ressemble actuellement le service pour les utilisateurs réels et de soulever d'éventuels problèmes. Le tableau de bord sera publié ouvertement sur internet afin que les pairs au sein du gouvernement, les journalistes, le public et les autres parties prenantes puissent voir clairement les progrès réalisés et le niveau d'élan en faveur de la réalisation de la mission.

3. Tester des hypothèses liées à la réussite de la mise à l'échelle de l'intervention plutôt que la proposition de base elle-même.

Même après 1 000 jours, l'équipe n'aura pas répondu à toutes ses questions. Elle en saura beaucoup sur sa proposition de base et sur la construction de logements dans un quartier donné. De nombreux logements devraient être en cours de construction. Mais l'équipe sera encore en train de tester de multiples hypothèses, en particulier celles liées à la mise à l'échelle régionale ou nationale et à la gestion de cas particuliers dans des circonstances beaucoup moins « typiques ».

Ils chercheront à répondre à des questions telles que :

- Comment transmettre les meilleurs changements à la politique locale de manière plus générale ?
- Comment pouvons-nous retenir les talents spécialisés dans la région ?
- Devons-nous demander un financement externe ?
- Comment faire évoluer efficacement les services publics et les autres infrastructures ?

Dans le processus traditionnel d'élaboration des politiques, on tenterait toujours de répondre à toutes ces questions et à d'autres mais cela se ferait en amont, bien avant que la proposition de base ne soit testée dans la réalité. En appliquant la méthode radicale, l'équipe posera les mêmes questions à un moment beaucoup plus opportun et sera en mesure de répondre à de nouvelles questions imprévues au fur et à mesure qu'elles se présenteront.

Au bout de 1 000 jours, l'équipe aura tenté des expériences qui auront échoué. Par exemple, elle a peut-être espéré construire à un endroit donné, mais s'est aperçue qu'elle ne disposait pas des talents nécessaires pour le faire ou que l'infrastructure locale ne pouvait pas accueillir de nouveaux logements. Ces échecs contribueront à faire progresser l'objectif global et à fournir des informations beaucoup plus rapidement que les processus et les cycles de communication qui soutiennent les méthodes traditionnelles de mise en œuvre.

Un déploiement à l'ensemble du gouvernement



Le véritable défi consiste à faire en sorte qu'il soit beaucoup plus facile pour des méthodes de travail radicalement nouvelles de devenir des comportements par défaut



Nous pensons que la méthode radicale peut avoir un impact réel sur le public. Mais certaines de ces idées sont déjà bien utilisées dans l'administration depuis une dizaine d'années et la culture du service public reste largement la même. À moins de modifier certaines des incitations

fondamentales qui façonnent le comportement des fonctionnaires, ceux qui tentent d'adopter ces méthodologies se heurteront à une marée écrasante.

Le véritable défi consiste à faire en sorte qu'il soit beaucoup plus facile pour des méthodes de travail radicalement nouvelles de devenir des comportements par défaut. Cela signifie qu'il faut changer les cultures organisationnelles et les incitations, afin que ces méthodes de travail soient autorisées dans un premier temps et encouragées dans un second temps.

Nous avons identifié cinq changements que nous pensons nécessaires pour soutenir ces nouvelles méthodes de travail :

1. Réduire l'écart entre la réalité et l'autorité

Très peu de hauts fonctionnaires ou de politiques sont des technologues. Tout aussi rares sont ceux qui connaissent les méthodes de travail numériques ou qui ont une connaissance approfondie de « ce qui est bien » lorsqu'il s'agit de fournir des services modernes.

Ce manque d'expertise signifie que les projets numériques peuvent devenir une boîte noire pour les dirigeants qui dépendent des autres pour expliquer en langage clair comment le projet avance. Le gouvernement a également tendance à exclure les personnes de niveau opérationnel et celles qui sont les plus proches du travail réel des réunions d'information importantes, au profit du maintien des seuils hiérarchiques et de la création de documentation. Ceux qui peuvent s'exprimer avec une autorité intellectuelle n'ont que trop rarement l'autorité positionnelle.

Cela a pour effet combiné de priver les dirigeants de la possibilité d'apprendre et de poser des questions sur le produit, et d'encourager des pratiques d'information souvent alambiquées, axées sur les besoins des personnes présentes dans la salle, plutôt que sur ceux des utilisateurs du produit.



Les méthodes de travail modernes devraient donner la priorité à la présence dans la salle des personnes les plus proches du travail, quelle que soit leur ancienneté



Les méthodes de travail modernes devraient privilégier la présence dans la salle des personnes les plus proches du travail, quelle que soit leur ancienneté. Au minimum, elles devraient assurer la présence d'une sorte de « traducteur » dont l'expertise en la matière leur permettra d'attirer l'attention sur les résultats et les informations de base qui sont absents de la conversation. Ces personnes devraient se concentrer sur la collecte de données significatives telles que les coûts de transaction, le temps nécessaire pour recevoir un service, le retour d'information des utilisateurs et les obstacles les plus fréquents, ainsi que sur l'identification des évaluations honnêtes de la capacité des talents à fournir des services et de l'effet que cela aura sur les délais.

Ces données devraient être utilisées pour éclairer les décisions stratégiques, notamment en ce qui concerne le choix de la manière dont le service sera proposé, l'introduction de nouvelles fonctionnalités et l'arrêt total du programme.

À l'heure actuelle, il faut la pression d'un vérificateur général ou d'une tierce partie similaire pour arracher ces données cruciales à l'administration sinon ces données ne sont partagées qu'une fois que le projet a déjà été identifié comme un échec. Dans de nombreux cas, ces informations ne sont pas collectées du tout ou ne sont jamais rendues visibles aux personnes chargées de fournir les services au public.

Nous avons vu avec ArriveCAN que les responsables n'avaient pas l'expertise nécessaire pour mettre un terme à la publication d'une application qui a échoué sur de nombreux fronts : dans sa fonction principale qui consiste à informer correctement les utilisateurs du moment de la mise en quarantaine, à servir les utilisateurs bilingues, à effectuer des tests avec les utilisateurs avant le lancement et à répondre aux exigences en matière d'accessibilité. Les dirigeants d'ArriveCAN étaient également trop éloignés de l'équipe et/ou de la base pour s'apercevoir que tous les membres n'avaient pas d'habilitation de sécurité. Ces faits ont été révélés grâce à divers organismes de surveillance mais seulement après que le mal ait été fait.

Même dans ce cas, les procédures conçues pour examiner les échecs de la prestation de services publics sont souvent insuffisantes. La comparaison des fournisseurs et des fonctionnaires d'ArriveCAN devant divers comités et forums s'est transformée en une véritable performance, au cours de laquelle les membres des comités ont tenté d'obtenir des aveux d'échec, tandis que les témoins se sont mis sur la défensive. Dans ces cas-là, la franchise est rare. Dans tous les cas, lorsqu'une audition a lieu, les questions relatives à la mise en œuvre du programme sont généralement bien trop avancées pour que la commission puisse faire la différence.



En outre, les personnes qui posent les questions lors des audiences de procédure comprennent rarement la technologie concernée et n'ont pas d'experts à qui faire appel. Ce manque d'expertise est flagrant par rapport à des procédures équivalentes telles que des litiges juridiques complexes pour lesquels le gouvernement peut faire appel à des avocats de confiance du ministère de la Justice ou à des conseillers externes. Lorsque les politiques ou les organismes de surveillance ont atteint un niveau de connaissance du numérique trop élevé, il n'y a personne vers qui se tourner pour obtenir de l'aide.



Nous avons besoin de mécanismes de contrôle public des progrès accomplis dans la réalisation des missions



Nous avons besoin de mécanismes de contrôle public des progrès accomplis dans la réalisation des missions, qui soient en temps réel plutôt qu'a posteriori, qui fassent appel à l'expertise de multiples domaines et qui soumettent les plus hautes priorités du gouvernement à un retour d'information solide, éclairé et constructif. Nous avons également besoin qu'ils reconnaissent et célèbrent les succès, tout en expliquant les échecs.

Une plus grande transparence est un moyen d'y parvenir. Une première étape consisterait à publier ouvertement des données en temps réel sur les progrès accomplis dans la réalisation des objectifs, afin d'encourager une prise de décision véritablement fondée sur les données. Encourager les cadres des ministères à s'intéresser de près aux données relatives à la performance des services, de la même manière que les conseils d'administration du secteur privé s'intéressent aux bénéfices trimestriels, ne semble pas être un objectif ambitieux mais cela représenterait un changement de mentalité radical.

Faire un examen du code au sein d'un comité serait révélateur. Entendre pourquoi une équipe a pris une décision difficile, quels commentaires des utilisateurs ont guidé cette décision, pourquoi le projet a été abandonné, et ce qu'ils ont appris, contribuerait grandement à renforcer la confiance du public et à améliorer les compétences des cadres supérieurs.



Ce qu'une méthode radicale signifie pour les ministres

Un changement institutionnel durable exigera des ministres qu'ils adaptent également leurs rôles et leurs normes.

La prescription porte souvent sur une meilleure formation : une formation professionnelle sur la manière d'aider les élus à être plus efficaces dans un travail pour lequel nombre d'entre eux n'ont aucun parallèle professionnel. C'est important mais ce n'est pas nécessairement suffisant.

L'idée centrale de la méthode radicale est de réduire deux formes de distance. La première est celle qui existe **entre les différentes tribus administratives**, en les réunissant au sein d'équipes multidisciplinaires. La seconde est **entre le parlement et la ligne de front de la prestation de services**, en créant des boucles de rétroaction rapides, en testant les hypothèses par rapport à la réalité.

Tous les élus savent à quel point les institutions publiques peuvent être dysfonctionnelles et injustes. Chaque jour, ils reçoivent dans leur bureau des électeurs qui ont besoin d'aide pour s'y retrouver dans la toile excessivement complexe des demandes tissées par le gouvernement. Ces fonctionnaires servent de point d'escalade et, trop souvent, de « planche de salut » pour les personnes mal desservies.

Les ministres et autres élus sont donc relativement bien placés pour savoir ce qui est bien lorsqu'il s'agit d'améliorer la prestation de services.

Si vous êtes l'élu responsable d'un projet, d'un programme ou d'un service, il existe des moyens simples mais efficaces de soutenir vos équipes de service public pour qu'elles travaillent dans le respect de la méthode radicale.

- 01** Rencontrer les personnes les plus proches du terrain. C'est une bonne chose d'être informé par la personne la plus haut placée dans la salle, mais elle est généralement la plus éloignée de ce qui se passe réellement. Demander à ce que vos réunions d'information incluent le personnel de niveau opérationnel, quel que soit son titre. Vous aurez ainsi une vision beaucoup plus globale du dossier et de son évolution
- 02** Demander aux utilisateurs de vous faire part de leurs commentaires et de la manière dont ils ont été recueillis. Ces utilisateurs peuvent être de nouveaux arrivants au Canada, un opérateur téléphonique, un éboueur, une infirmière ou bien d'autres encore. Ils peuvent être des membres du public, des fonctionnaires internes ou les deux. Attention aux conversations dominées par les besoins du gouvernement ou les « profils » d'utilisateurs. Que pensent réellement les personnes ?
- 03** Si vous obtenez un retour d'information de la part des utilisateurs, observer comment le service public y réagit. Change-t-il d'approche ou l'explique-t-il ?
- 04** Demander à l'équipe de « faire une démonstration » dans un environnement de production, demander à voir le code, demander à voir les wireframes ou les maquettes des nouveaux développements, demander ce qu'il y a dans le carnet de commandes et pourquoi. La question « Puis-je le voir ? » est une question étonnamment puissante. Trop souvent, les bureaucrates créent des dossiers d'information sur mesure pour les élus au lieu de leur montrer le travail en cours.
- 05** Savoir reconnaître les situations où vous n'êtes pas à la hauteur et où vous avez besoin d'aide. L'embauche de personnel expérimenté dans la prestation de services sera un atout majeur, tout comme l'approfondissement de vos propres connaissances. Il est également prudent de faire savoir à vos équipes de fonctionnaires que c'est un domaine qui vous tient à cœur et que vous pourriez avoir besoin d'une aide extérieure pour vous guider, en particulier si vous avez des préoccupations en matière de cybersécurité.



2. Changer la gouvernance du financement

Changer la façon dont les gouvernements travaillent signifie également changer la façon dont ils financent leur travail. Trop souvent, les processus de financement existants sont lourds, augmentant les frictions sans réduire les risques d'obtenir un mauvais rapport qualité-prix.



Il est urgent de créer un espace de gouvernance des investissements qui permette aux équipes de pivoter si rien ne bouge



Les analyses de rentabilité ne sont pas une mauvaise chose en soi. Il est utile d'étudier de manière réfléchie les compromis et les coûts d'opportunité au sein de l'administration. Mais la façon dont ils sont traditionnellement utilisés et interprétés rend extrêmement difficile la mise en œuvre de la méthode radicale au sein de l'administration.

Les analyses de rentabilité sont faibles parce qu'elles n'offrent que des évaluations « ponctuelles » lorsqu'il s'agit de décider où investir. Il faut des mois pour les rédiger et elles sont rarement réexaminées une fois qu'elles sont « terminées ». Le processus actuel d'évaluation des options d'investissement ne permet pas de vérifier si les hypothèses risquées ont été testées ou si un programme est sur la bonne voie au début de sa durée de vie.

Le fait même qu'il faille tant de temps et d'efforts pour élaborer un dossier commercial dissuade les équipes de commencer à petite échelle, de tester des hypothèses et de demander de petits financements pour ce faire. Pourquoi demander 1 million sur quelques mois, alors que demander 100 millions sur quelques années ne demanderait que peu d'efforts supplémentaires et ferait l'objet d'un examen tout aussi minutieux.

À l'autre extrémité du calendrier de l'analyse de rentabilité se trouve la « réalisation des bénéfices ». À l'heure actuelle, les avantages escomptés sont décrits dans les analyses de rentabilité des programmes mais la plupart des activités de « réalisation des bénéfices » sont censées se dérouler après qu'une intervention ait été « livrée ». En réalité, les conversations sur la réalisation des bénéfices sont reléguées aux oubliettes et ont rarement lieu, et même si elles ont lieu, l'équipe a généralement déjà été dissoute à ce moment-là de toute façon.



Cette approche de la mesure des bénéfices est largement inutile. Il est de loin préférable de comprendre la valeur et de concevoir la réalisation de la valeur le plus tôt possible dans le processus et de manière aussi progressive que possible, suffisamment tôt pour modifier la conception si les bénéfices escomptés ne se matérialisent pas. Et surtout suffisamment tôt pour que les hauts fonctionnaires responsables du programme soient inévitablement tenus de rendre compte des résultats obtenus, plutôt que d'une liste d'objectifs

3. Simplifier et moderniser les marchés publics

Moderniser les marchés publics canadiens n'est pas une mince affaire, mais il existe des universitaires, des observateurs et des fonctionnaires bienveillants qui s'emploient à mettre en lumière des vérités difficiles à admettre et à fournir des conseils utiles. En particulier, les contributions de la professeure Amanda Clarke, de l'universitaire Sean Boots et de la vérificatrice générale Horgan ont été particulièrement utiles pour discerner l'état du processus d'acquisition des technologies au Canada. Une grande partie des idées et des recommandations de cette section est tirée directement des travaux de la professeure Clarke et de Sean Boots et il convient de leur en attribuer tout le mérite.

Bien que nombre de ces idées concernent le gouvernement fédéral, les conseils et les recommandations s'appliquent également aux gouvernements régionaux qui s'engagent dans des pratiques de passation de marchés tout aussi obsolètes et risquées.

Le scandale ArriveCAN a mis en lumière l'état des procédures de passation des marchés publics au Canada. Comme nous l'avons vu précédemment, il s'agit d'un exemple accablant du fonctionnement des exercices traditionnels de passation de marchés. Face à la pénurie de fonctionnaires possédant les compétences appropriées et à la pression d'un marché public de plus en plus important, le gouvernement a décidé d'utiliser la procédure d'appel d'offres. Si la décision de faire appel à des entreprises extérieures n'est pas problématique en soi, elle le devient profondément lorsque les processus d'approvisionnement ne se concentrent pas sur les résultats pour l'utilisateur ou sur la responsabilité.

Elle s'inscrit également dans un schéma alarmant au Canada, qui montre comment les processus actuels et les règles de passation des marchés sont conçus pour favoriser les grands contrats informatiques, malgré les preuves accablantes que ces contrats peuvent mener à l'échec.⁴⁷



Si la décision de faire appel à des entreprises extérieures n'est pas problématique en soi, elle le devient profondément lorsque les processus de passation de marchés ne se concentrent pas sur les résultats pour l'utilisateur ou sur la responsabilité



⁴⁷ S'appuyant sur une enquête portant sur 25 000 projets de logiciels, le Standish Group (2014, 2015) (société de conseil basée aux États-Unis) a constaté que les projets de logiciels qui coûtent plus de 10 millions de dollars n'aboutissent que dans 8 % des cas, alors que les projets



Bien que le Canada ne dispose pas de données publiques cohérentes et de haute qualité sur les marchés publics, la professeure Amanda Clarke et l'universitaire Sean Boots ont minutieusement créé un site internet qui permet de se faire une idée de la situation. D'après leurs données, en 2022, le gouvernement fédéral a dépensé 4,6 milliards de dollars en marchés publics sur la technologie avec IBM, Bell et Microsoft occupant les trois premières places. Sur ce montant, 1,9 milliard de dollars ont été consacrés à des services de conseil en informatique, Deloitte recevant la plus grosse part.⁴⁸

Afin d'éviter les échecs répétés, de réduire les risques liés aux projets importants et de suivre les meilleures pratiques déjà adoptées par d'autres pays, le Canada devrait :

1) Adopter un contrôle des dépenses

Les marchés publics traditionnels favorisent les projets à long terme et de grande valeur qui tendent à ne soutenir qu'un petit groupe de fournisseurs sélectionnés. Les marchés publics modernes, en revanche, utilisent une approche modulaire dans laquelle le travail est divisé en éléments plus petits, ce qui donne lieu à plusieurs petits contrats. Il est prouvé que ces petits contrats responsabilisent davantage les fournisseurs, car les moins performants peuvent être éliminés et remplacés plus facilement. Les petits contrats répartissent également les risques, ce qui permet aux autres aspects du projet de se poursuivre en parallèle même si certaines parties sont sujettes à des échecs ou à des retards. Les achats modulaires encouragent également l'utilisation de normes ouvertes et l'interopérabilité tout en réduisant le verrouillage par certains fournisseurs.

La professeure Amanda Clarke et Sean Boots considèrent que le contrôle des dépenses d'achat mis en place par le Royaume-Uni en 2011 est l'un des efforts les plus fructueux en matière d'achat de technologies de l'information par les pouvoirs publics, si l'on en juge par les économies réalisées par les contribuables. Dans le cadre de ces contrôles, « les dépenses d'achat des ministères ont été limitées par le Code de pratique technologique du gouvernement, qui a institué un plafond sur la taille des contrats informatiques, limité certains types de contrats à un maximum de deux ans et éliminé les renouvellements automatiques de contrats (GDS 2017 2). » Le résultat a été une économie de 1,3 milliard de livres sterling sur cinq ans (environ 2,3 milliards de dollars canadiens). (National Audit Office 2017).⁴⁹

de grande envergure nécessitent une petite équipe pour une courte durée afin d'apporter de la valeur à l'organisation ; ce n'est que dans de très rares cas que les projets doivent être plus importants et plus longs. La plupart, sinon la totalité, des grands projets complexes et pluriannuels sont inutiles" (The Standish Group 2015, p. 3).

De même, une publication du gouvernement américain datant de 2019, intitulée "De-risking custom technology projects", recommande "de ne pas dépenser plus de 2 millions de dollars par an pour un seul contrat et de ne pas prolonger un contrat de plus de trois ans, y compris les périodes d'option" (Carnahan, Hart & Jaquith 2019, p. 38). <https://govcanadacontracts.ca/it-procurement-guide/#2-introduce-it-spend-controls>

⁴⁸https://govcanadacontracts.ca/it_subcategories/it_consulting_services/

⁴⁹<https://govcanadacontracts.ca/it-procurement-guide/#2-introduce-it-spend-controls>



Ils recommandent que des approches similaires de contrôle des dépenses soient employées dans les ministères et agences du gouvernement du Canada où « 54% des dépenses informatiques sont actuellement allouées à des contrats qui ne respectent pas les règles du seuil de 2 millions de dollars par an pour la réussite probable du projet. » Ces nouveaux contrôles des dépenses devraient inclure « des limites claires sur la taille maximale des contrats informatiques (par exemple : pas plus de 2 millions de dollars par an, selon les recommandations de la General Service Administration [GSA] des États-Unis) ainsi que sur la durée maximale (par exemple : pas plus de 3 ans, y compris les extensions, toujours selon les recommandations de la GSA des États-Unis). »⁵⁰

2) Détenir la propriété intellectuelle

Les politiques actuelles du Canada en matière de marchés publics sont en retard sur les pratiques de développement de logiciels car elles ne garantissent pas que les logiciels libres développés pour les services publics deviennent la propriété intellectuelle du gouvernement. En particulier, la Politique du Canada sur le titre de propriété intellectuelle découlant des marchés publics de l'État (2015) « empêche explicitement l'acquisition de logiciels libres personnalisés qui appartiennent au gouvernement du Canada (sauf dans des cas exceptionnels) » et « exige que la nouvelle propriété intellectuelle créée dans le cadre des marchés publics de l'État (en particulier pour les produits logiciels) appartienne à l'entreprise tierce plutôt qu'au gouvernement. »⁵¹

Comme le soulignent Boots et Clarke : « Cette politique représente une recette claire pour un verrouillage continu par les fournisseurs de logiciels personnalisés pour le gouvernement, ce qui réduit la capacité des ministères à partager et à réutiliser les logiciels. Cela conduira probablement à des situations où le gouvernement du Canada paiera plusieurs fois pour le même logiciel ou un logiciel comparable. »⁵²

Ces politiques semblent radicalement déconnectées de l'état actuel des pratiques de développement de logiciels et des méthodes de gestion des risques et de la responsabilité. Elles semblent dater d'une époque où les produits open source étaient considérés comme une industrie artisanale créée et maintenue par des bénévoles, par opposition à l'industrie hautement sophistiquée et robuste qu'ils forment aujourd'hui, où les produits open source largement utilisés sont souvent plus sûrs que les solutions propriétaires.

Pour que les pouvoirs publics optimisent les avantages de la passation de marchés, la politique doit être mise à jour afin de garantir que la propriété intellectuelle soit transférée aux pouvoirs publics, de créer la flexibilité nécessaire pour passer des contrats avec de nouveaux fournisseurs sans courir le risque de perdre des logiciels et d'ouvrir les possibilités de réutilisation.

⁵⁰Ibid.

⁵¹<https://govcanadacontracts.ca/it-procurement-guide/#2-introduce-it-spend-controls>

⁵²Ibid.



3) Améliorer les rapports sur les achats et les entreprises externes du gouvernement

Le Canada dispose de très peu de données publiques sur ce qui a été acheté avec des fonds publics, auprès de qui et quelle valeur a été apportée au public. Il est choquant de constater que « dans le cadre de la réglementation actuelle en matière de marchés publics, les performances passées des fournisseurs ne sont pas considérées comme des critères d'évaluation valables et que les fournisseurs ayant régulièrement échoué dans des projets informatiques de grande envergure continuent par conséquent à remporter des appels d'offres.⁵³

Des universitaires ont fait état de difficultés à suivre le montant des fonds publics dépensés pour les fournisseurs et les consultants en informatique en raison de problèmes de qualité des données. Compte tenu des montants de fonds publics dépensés, le gouvernement du Canada devrait « adopter pleinement un cadre moderne de données sur les contrats (à savoir la Norme ouverte de données sur les contrats) », ce qui « rapprocherait le Canada des efforts de divulgation et de transparence des contrats des pays comparables et pourrait aider le gouvernement à mettre en œuvre les recommandations de divulgation de données présentées ici. »⁵⁴

Dans un premier temps, le gouvernement du Canada devrait améliorer la précision et l'actualité des données relatives aux marchés publics. L'identification cohérente des fournisseurs (par exemple : à l'aide des numéros d'entreprise), la divulgation des entreprises sous-traitantes et la publication des taux journaliers associés à chaque contrat amélioreraient la transparence et la responsabilité en matière de passation de marchés.



En disposant d'une expertise numérique en interne, les services publics peuvent être des « acheteurs intelligents » lors de la sélection et de l'évaluation des fournisseurs de technologie



4) Investir dans ses propres talents pour mieux acheter

En continuant à externaliser ses compétences numériques, le Canada diminue également sa capacité à dépenser judicieusement les deniers publics. Il y a certainement des contextes dans lesquels la sous-traitance de services informatiques externes est le choix le plus prudent. Cependant, les fonctionnaires canadiens semblent de plus en plus dépendants d'un petit groupe de fournisseurs habituels et sont de moins en moins capables de discerner les bons fournisseurs des mauvais.

En investissant dans des capacités numériques en interne, le gouvernement peut garantir des achats plus judicieux et un meilleur rapport qualité-prix. Avec l'expertise numérique en interne, les services publics peuvent être des « acheteurs intelligents » lors de la sélection et de l'évaluation des fournisseurs de technologie.⁵⁵

⁵³Ibid.

⁵⁴Ibid.

⁵⁵<https://policyoptions.irpp.org/magazines/november-2021/speaking-tech-to-power/>



En règle générale, les administrations canadiennes sont remarquablement réticentes au risque et ancrées dans leurs méthodes de travail, qui sont souvent dépassées et inefficaces



4. Investir dans les capacités de la fonction publique

Comme toutes les organisations, le service public se bat pour attirer les talents. Il est en train de perdre cette bataille.

Les pouvoirs publics attirent souvent des personnes brillantes, désireuses de travailler sur des problèmes importants et percutants. Le fait de s'orienter vers une mission devrait renforcer cet attrait. Mais le gouvernement a souvent du mal à garantir à ces personnes un environnement de travail dans lequel elles ont la possibilité d'optimiser pleinement leurs talents et de développer continuellement leurs compétences professionnelles. Nombre d'entre eux sont, à juste titre, attirés par des emplois dans le secteur privé où le salaire est deux fois plus élevé.

Le gouvernement fédéral est confronté à des lacunes dans environ 7 000 rôles numériques, les professionnels de la politique et les hauts responsables en particulier n'ont pas la culture numérique nécessaire pour superviser efficacement la conception des politiques et des services dans un contexte numérique.⁵⁶

La professeure Clarke a également constaté que « l'aversion au risque, la surveillance excessive, la lourdeur des rapports et les silos organisationnels enracinés rendent incroyablement difficile, et dans certains cas, impossible, pour les fonctionnaires fédéraux de travailler dans plusieurs disciplines, d'itérer et d'apprendre des utilisateurs de services, et de suivre le rythme des meilleures pratiques désormais largement acceptées dans la conception de services modernes. »⁵⁷ Cette affirmation est vraie si l'on se réfère à l'expérience de Public Digital en matière de collaboration avec d'autres gouvernements. En règle générale, les bureaucraties canadiennes sont remarquablement réticentes au risque et ancrées dans leurs méthodes de travail, qui sont souvent dépassées et inefficaces.

Le Canada a longtemps été beaucoup plus à l'aise pour acheter des compétences informatiques externes que pour investir dans ses propres capacités. Cette pratique permet au gouvernement d'éviter d'augmenter ses effectifs mais à un coût beaucoup plus élevé par personne.

⁵⁶<https://amandaclarke.ca/wp-content/uploads/2024/07/2024-06-28-Breaking-All-the-Rules-Information-Technology-Procurement-in-the-Government-of-Canada-for-distribution.pdf>

⁵⁷Ibid.



La génération des cadres supérieurs devrait être la dernière pour qui l'ignorance et l'externalisation généralisée du numérique sont admissibles



Par exemple, la professeure Clarke note les conclusions du Secrétariat du Conseil du Trésor de l'Ontario, qui a déterminé en 2016 que les consultants en informatique coûtaient « environ 30 % de plus » que le personnel similaire à temps plein, en tenant compte du salaire et des avantages sociaux. De même, le National Audit Office du Royaume-Uni a constaté que « le personnel spécialisé est généralement payé deux fois plus que le personnel permanent similaire. » dans la fonction publique. Le rapport de la vérificatrice générale de 2024 enquêtant sur l'application ArriveCAN estimait que « le coût journalier moyen des ressources externes d'ArriveCAN était de 1 090 dollars, alors que le coût journalier moyen des postes informatiques équivalents au sein du gouvernement du Canada était de 675 dollars. »⁵⁸

Le Canada devrait investir dans ses propres capacités informatiques et numériques afin d'exercer un jugement éclairé sur le moment et le lieu où il convient d'obtenir une aide spécialisée et sur la manière de fournir des services à l'aide d'approches modernes. Au minimum, les dirigeants devraient être encouragés à reconnaître quand ils ont besoin de l'aide d'un expert et à faire appel à cette expertise de manière proactive. C'est déjà le cas dans les domaines juridique et financier, et pourtant les dirigeants actuels semblent avoir peu d'incitations à ne pas externaliser ces connaissances essentielles à perpétuité.

Compte tenu de l'environnement politique actuel au Canada, il serait naïf de s'attendre à ce que de nouvelles embauches pour les capacités numériques se fassent à grande échelle. Toutefois, la génération actuelle de cadres supérieurs devrait être la dernière à tolérer l'ignorance et l'externalisation générale du numérique. Au fur et à mesure des départs naturels, il convient d'embaucher, de retenir et de promouvoir ceux qui possèdent des compétences numériques.

En outre, les dirigeants devraient être encouragés à réfléchir de manière créative à la façon dont les fonctionnaires sont récompensés. Encore une fois, cela ne signifie pas qu'il faille éliminer l'ensemble des mesures par défaut existantes. Cependant cela doit impliquer une discussion approfondie sur la manière dont une flexibilité suffisante est introduite pour attirer et retenir une réserve de talents beaucoup plus diversifiée, en reconnaissant l'évolution rapide du paysage des besoins des employés et du marché du travail lui-même. Il s'agit notamment de repenser les structures de classification cloisonnées (qui entravent la création d'équipes pluridisciplinaires), d'autoriser des rôles de contributeurs individuels non-cadres aux niveaux les plus élevés de chaque classification (ce que les entreprises technologiques du secteur privé ont adopté il y a plusieurs décennies) et de réduire les exigences normatives en matière d'embauche afin d'élargir le vivier de talents disponibles.

Nous pouvons nous inspirer de l'approche des talents pilotée par le gouvernement de la Colombie-Britannique.



Les dirigeants devraient être encouragés à faire preuve de créativité dans la manière dont les fonctionnaires sont récompensés



Colombie-Britannique : expérimentation d'une plus grande flexibilité du travail à domicile

Le gouvernement de la Colombie-Britannique paie son personnel nettement moins que le gouvernement provincial voisin de l'Alberta ou que le gouvernement fédéral à Ottawa. Cette situation, combinée au coût élevé de la vie dans la province, pourrait bien entraver sa capacité à attirer et à retenir les talents numériques. Toutefois, la Colombie-Britannique se distingue de ses voisins en offrant à ses futurs fonctionnaires une plus grande flexibilité pour le travail à domicile.

Shannon Salter, secrétaire du cabinet responsable de près de 35 000 fonctionnaires en Colombie-Britannique, a annoncé au début de l'année que tous les emplois de la fonction publique seraient ouverts à « toute communauté de Colombie-Britannique où le ministère recruteur a un bureau existant », ajoutant que les modalités de travail flexibles et le travail à distance seraient maintenus à l'avenir.⁵⁹

Cette décision politique devrait permettre d'attirer des fonctionnaires plus jeunes et plus diversifiés, qui représentent mieux les personnes utilisant les services gouvernementaux. Elle permettrait également aux populations autochtones de travailler à partir de bureaux à domicile situés dans les réserves, tout en réduisant l'empreinte carbone du gouvernement et en respectant ses engagements en matière de lutte contre le changement climatique. La décision a été prise à la suite d'un lobbying intensif de la part des syndicats de fonctionnaires et sa mise en œuvre est sans aucun doute moins coûteuse que l'augmentation des salaires des fonctionnaires pour les aligner sur ceux de gouvernements comparables ou du secteur privé.

Bien que cette décision politique ne soit pas spécifique aux capacités numériques, elle permet à la Colombie-Britannique d'être compétitive pour ces postes très recherchés en offrant la flexibilité de travailler à domicile : une offre qui s'avère souhaitable pour les travailleurs des technologies de l'information et du numérique.



5. Construire l'infrastructure numérique et de données à la base de tout le reste

Les lignes de responsabilité ministérielles au sein du gouvernement signifient que les différentes parties du secteur public ont tendance à construire ou à acheter des composants encore et encore, plutôt que de construire une plateforme centrale commune qui peut être réutilisée à plusieurs reprises dans le secteur.



Plus l'infrastructure est importante, plus il est rapide et moins coûteux pour les équipes de mener davantage d'expériences avec différents choix politiques à grande échelle



Au cours de la dernière décennie, sous l'impulsion du Government Digital Service (GDS)⁶⁰, le gouvernement britannique a développé une série de plates-formes. Il s'agit des composants communes des services publics, qui constituent les éléments de base dont dépendent de nombreux services : encaisser des paiements, envoyer des notifications, vérifier l'identité d'une personne, disposer d'un site internet accessible au public. En créant des plateformes technologiques partagées telles que GOV.UK Pay⁶¹ et GOV.UK Notify⁶² et en les mettant à la disposition de l'ensemble du gouvernement, le GDS a tenté de fournir une infrastructure commune pour les services publics, en économisant et en améliorant la qualité et la cohérence de l'expérience des utilisateurs de l'administration numérique.

Les plateformes de ce type sont des infrastructures publiques essentielles et l'investissement dans ces plateformes permet de soutenir le gouvernement dans sa mission. Toutefois, les progrès réalisés jusqu'à présent avec GOV.UK Pay et GOV.UK Notify sont compromis par l'absence d'investissements similaires dans l'infrastructure de données partagées. La mise en place d'une telle infrastructure de données fondamentales n'est pas une tâche simple, mais si elle est menée à bien, elle contribuera grandement à l'amélioration des services publics. Les plateformes et l'infrastructure de données fournissent un ensemble de blocs de construction que les équipes peuvent utiliser avec très peu d'efforts supplémentaires. Plus l'infrastructure est importante, plus il est rapide et moins coûteux pour les équipes de mener davantage d'expériences avec différents choix politiques à grande échelle. Les équipes n'ont plus besoin de tout construire à partir de zéro.

⁶⁰Le rapport original Radical How a été rédigé par des personnes qui étaient également employées par le Government Digital Service de 2011 à 2015.

⁶¹<https://www.payments.service.gov.uk>

⁶²<https://www.notifications.service.gov.uk>



Au-delà des données, il y a aussi la technologie. Celle-ci continue d'être régulièrement confiée à des fournisseurs de systèmes propriétaires de type « Big IT » à un coût énorme et au détriment de la flexibilité stratégique et de la réactivité. Les pouvoirs publics ne devraient pas être redevables devant des fournisseurs, quelle que soit la notoriété de leur marque ou leur portée mondiale, si cela signifie qu'ils perdent la capacité de configurer et d'adapter les systèmes à des circonstances en constante évolution. Si un gouvernement est lié à un contrat pluriannuel et à une technologie qui ne peut pas être modifiée, tout le concept de la méthode radicale échoue. Il n'y a pas de potentiel de réactivité et il ne peut s'agir du système adaptatif sur lequel repose l'exécution de la mission.

L'expérience du GDS a montré qu'il était plus efficace d'adopter une approche « en petits morceaux, faiblement reliés. »⁶³ L'infrastructure technologique de l'administration devrait être composée d'éléments interchangeables, réutilisables et adaptables, gérés et entretenus par des experts internes possédant les connaissances approfondies nécessaires. Certains seront achetés ou loués sur le marché, d'autres seront mieux construits en interne. Cela nous ramène aux capacités de la fonction publique : il est essentiel de veiller à ce que les emplois gouvernementaux puissent attirer des experts en technologies capables de construire ces plateformes.

Au Canada, les offres de plateformes nationales ouvertes sont encore relativement nouvelles. Mais l'impact de ces premières offres est frappant. Le budget 2021 a accordé un financement permanent au Service numérique canadien, attribuant la décision de financement au travail du SNC pour le lancement de l'application Alerte COVID « utilisée par plus de 6 millions de personnes au Canada et fournissant plus de 26 000 notifications d'exposition, aidant à prévenir des dizaines de milliers d'épidémies possibles dans nos communautés », ainsi que son travail sur le « développement de Notification GC, une plateforme pour fournir des services vitaux de messagerie électronique pour une gamme de services COVID-19, montrant comment une conception et une livraison efficaces peuvent servir les Canadiens. »⁶⁴ Toujours en 2021, le SNC a également été habilité de façon permanente à offrir ses produits à d'autres gouvernements régionaux intéressés.⁶⁵ Ceci était en reconnaissance du succès et de la demande pour Notification GC.

Notification GC

Notification GC est un service de plateforme développé par le SNC qui permet aux services gouvernementaux d'envoyer des courriels et des messages texte facilement et en toute sécurité. Géré de manière centralisée, Notification peut être intégré à n'importe quel service du secteur public en libre-service, pour une fraction du coût qu'entraînerait une tentative individuelle de chaque service.

Notification a d'abord été développé par le Government Digital Service (GDS) du Royaume-Uni, qui a publié le code source en 2015. S'appuyant sur les principes de la méthode radicale et reconnaissant le potentiel de l'infrastructure publique numérique, le GDS a favorisé le travail ouvert afin d'encourager la réutilisation et la collaboration.

⁶³<https://www.smallpieces.com>

⁶⁴<https://www.budget.canada.ca/2021/report-rapport/p4-en.html>

⁶⁵<https://digital.canada.ca/reports/strategy-2024.pdf> et <https://www.budget.canada.ca/2021/report-rapport/p4-en.html>



Le déploiement de ces méthodes a abouti à un processus radicalement plus efficace et moins coûteux que la mise en service d'un tout nouveau produit de type Notification conçu pour le Canada



Le code Notification publié présentait un grand potentiel de réutilisation au Canada, où le gouvernement cherchait un moyen de fournir des notifications pratiques et peu coûteuses permettant aux personnes de recevoir des mises à jour sur l'état d'avancement de leurs interactions avec le gouvernement.

Bien que l'itération britannique de Notification n'était pas entièrement équipée pour répondre aux besoins du Canada, la présence du SNC et son adoption des méthodes de travail numériques ont permis d'adapter et de réutiliser le code avec succès.

Récemment établie au sein du gouvernement en tant qu'équipe interne numérique, le SNC a rapidement entrepris d'ajouter des fonctions de sécurité supplémentaires et de rendre le produit Notification bilingue. Ils ont travaillé de manière ouverte en adaptant le service, en contribuant à la communauté de pratique grandissante autour de Notification. Cette approche a permis au SNC de collaborer avec la Digital Transformation Agency d'Australie, dont l'expérience en matière de développement de sa propre version de Notification lui a permis de partager ses connaissances, notamment en ce qui concerne l'ajout de fuseaux horaires et la prise en charge des numéros de téléphone locaux.

Le déploiement de ces méthodes a donné lieu à un processus radicalement plus efficace et moins coûteux que la commande d'un tout nouveau produit de type Notification conçu pour le Canada.

En plus de souligner l'impact des premiers travaux de la SNC, l'histoire de Notification GC démontre la valeur de l'investissement dans l'infrastructure numérique. La plateforme a été le premier outil du genre à servir de solution commune pour le secteur public canadien, en limitant les coûts et en offrant une expérience cohérente aux utilisateurs. En tant que service simple doté d'un large éventail d'applications, il est devenu un outil inestimable pendant la pandémie de Covid-19. Pendant cette période, l'adoption de Notification GC s'est étendue au-delà du gouvernement fédéral aux services publics et aux gouvernements provinciaux, qui l'ont utilisé pour envoyer des informations essentielles aux personnes sur l'infection et les mesures de prévention.

Notification GC compte aujourd'hui plus de 500 ministères et services clients au sein des gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux, et a envoyé près de 160 millions de notifications. Il s'est également avéré être un outil précieux pour relever d'autres défis, notamment pour atteindre les communautés multilingues.⁶⁶

⁶⁶<https://digital.canada.ca/2024/07/22/using-gc-notify-to-send-multilingual-updates-to-diverse-communities/>



Un catalogue qui s'étoffe

L'avantage stratégique pour le SNC de recevoir un financement permanent est qu'il lui permet de développer sa gamme de produits de plateforme. La permanence donne à ses futurs clients du secteur public une plus grande confiance dans la présence d'une équipe pour aider à l'itération, à la maintenance et à la mise à niveau des produits. En outre, à mesure que ces produits gagnent en maturité et en évolutivité, il est possible que les ministères soient obligés de les utiliser ou, au minimum, de justifier en détails l'achat de solutions externes.

Ceci, combiné à des pratiques réfléchies de collecte de données, permet à la direction du SNC de démontrer clairement l'intérêt et la valeur du service à mesure qu'il gagne chaque jour de nouveaux utilisateurs et qu'il réduit la redondance. Notification GC dispose de données convaincantes et accessibles à tous montrant sa popularité croissante, ce qui contribue à valider la décision politique d'accorder au SNC un financement permanent.



La permanence donne à ses futurs clients du secteur public une plus grande confiance dans la présence d'une équipe pour aider à l'itération, à la maintenance et à la mise à niveau des produits



Tirant parti de cette stratégie, le catalogue de produits de la plateforme de SNC s'étoffe.⁶⁷ Son produit le plus avancé après Notification GC est Formulaires GC, qui aide les utilisateurs à diffuser des formulaires gouvernementaux en ligne sans code.⁶⁸ Le SNC poursuit également son travail sur le Système de conception GC⁶⁹ et est maintenant bien placée pour influencer certains aspects de Canada.ca, qui fait également partie de Service Canada. Bien qu'il ne soit pas décrit de façon aussi détaillée ou aussi ouverte, le plan tactique du SNC énumère des objectifs ambitieux liés à l'ouverture de session (gestion de l'accès à l'identité des clients) et à la plateforme de gestion des justificatifs GC (émission et vérification GC)⁷⁰, qui constitueraient des plateformes importantes pour le gouvernement fédéral et peut-être aussi pour les gouvernements provinciaux.

⁶⁷<https://digital.canada.ca/>

⁶⁸<https://articles.alpha.canada.ca/forms-formulaires/>

⁶⁹<https://design-system.alpha.canada.ca/>

⁷⁰<https://digital.canada.ca/reports/tactical-plan-2024.pdf>



Les entreprises les plus grandes et les plus prospères du monde travaillent déjà de cette manière et ce depuis de nombreuses années. Elles sont grandes et prospères justement parce qu'elles travaillent de cette manière





Tout cela peut sembler radical et d'une portée considérable par rapport à la manière dont les pouvoirs publics fonctionnent aujourd'hui. Mais il est important de souligner que ce n'est pas si radical, ni si nouveau. Les entreprises les plus grandes et les plus prospères du monde travaillent déjà de cette manière et ce depuis de nombreuses années. Elles sont grandes et prospères justement parce qu'elles travaillent de cette manière : parce qu'elles sont capables de répondre rapidement à des circonstances changeantes, en utilisant l'expérimentation et l'itération comme outils principaux. Les pouvoirs publics peuvent faire de même. D'autres gouvernements, en Estonie et à Taiwan, par exemple, l'ont déjà fait. Le Canada a commencé à le faire, avec de bons résultats, mais a récemment constaté une perte d'ambition de la part de ses dirigeants politiques et de ses fonctionnaires pour maintenir l'élan.

Nous aimerions que cette ambition revienne.

Conclusion



Le statu quo n'apporte rien aux Canadiens



Nous pensons qu'il est possible de faire passer le gouvernement du Canada d'un monde de programmes et de projets à un monde de missions et de services. Ce faisant, le gouvernement réduira les risques et améliorera ses chances d'obtenir les résultats souhaités par la société.

Certains fonctionnaires le font depuis des années. Ils ont déjà une bonne idée de la manière dont cela peut fonctionner. Le présent rapport s'attache à extraire et à codifier les leçons tirées de l'expérience vécue au cours des 15 dernières années de tentatives dans ce sens, au Canada et ailleurs, en dépit de conditions politiques difficiles et d'une orthodoxie rigide de la fonction publique.

L'appétit de changement est grand au Canada et l'appel à l'action pour résoudre les nombreux problèmes des services publics auxquels le pays est confronté se fait de plus en plus pressant. Qu'il s'agisse du manque de logement, de l'état du système de santé et de soins ou de la réforme de l'assurance emploi, le statu quo n'est pas satisfaisant pour les Canadiens. Bien que le Canada soit un pays riche, ses services publics semblent de plus en plus appauvris.

Certaines personnes seront les perdantes du type de changement culturel et organisationnel proposé dans ce rapport, en particulier celles qui possèdent des compétences et des expériences dans lesquelles le service public et les cabinets de conseil qui l'accompagnent ont une prépondérance excessive. La mise en œuvre de la méthode radicale impliquera des conversations difficiles.

Cependant, il ne sert à rien d'essayer de combler les lacunes dans la volonté ou les compétences de l'administration à remplir ses missions sans s'attaquer aux incitations et aux leviers qui agissent au sein des institutions publiques du Canada et du marché des fournisseurs. En commençant par adapter l'environnement, il sera beaucoup plus facile de développer les capacités dont le gouvernement canadien a désespérément besoin.



**En commençant par adapter l'environnement,
il deviendra beaucoup plus facile de développer
les capacités dont le gouvernement canadien a
désespérément besoin**





Si un gouvernement applique de nouvelles méthodes de travail, tout en réformant les conditions dans lesquelles il opère afin que ces comportements deviennent la norme, nous pensons que les Canadiens, les ministres et les fonctionnaires verront la différence. Nous espérons également qu'avec le temps, la méthode radicale du gouvernement deviendra tout simplement « la méthode ».



Si un gouvernement applique de nouvelles méthodes de travail, tout en réformant les conditions dans lesquelles il opère afin de faire de ces comportements la norme, nous pensons que les Canadiens, les ministres et les fonctionnaires verront la différence



A propos des auteurs



Ce rapport a été rédigé par Alexandra MacEachern et Anna Hirschfeld, sur la base du document original *Radical How* rédigé par Andrew Greenway et Tom Loosemore. Les auteurs souhaitent également remercier Sean Boots et professeure Amanda Clarke pour leur soutien.

Public Digital est un cabinet de conseil en transformation, dont le siège est à Londres, qui modifie radicalement la façon dont les organisations travaillent afin qu'elles fournissent d'excellents services et un plus grand impact, même lorsque l'avenir est incertain. Elle a conseillé plus de 40 gouvernements dans le monde et travaillé avec des bailleurs de fonds internationaux et des entreprises multinationales, notamment la Banque mondiale, le Programme des Nations unies pour le développement, la Fondation Bill et Melinda Gates et Bloomberg Philanthropies.

Public Digital a été créé par les fondateurs du Government Digital Service (GDS), qui avait pour mission de rendre les services publics plus simples, moins chers et plus rapides. Depuis, il a été récompensé et a permis d'économiser des milliards de livres sterling de fonds publics. Le GDS a ensuite influencé le monde entier. Il a inspiré la création d'unités gouvernementales numériques (UGN) similaires dans le monde entier, notamment aux États-Unis, au Canada, en Australie, en Argentine et à Singapour. Les UGN et les équipes d'analyse comportementale, sont devenues un archétype mondial et un champ d'analyse académique.

Depuis 2017, Public Digital a travaillé à travers le Canada au niveau fédéral et provincial, notamment au sein du Service numérique du Canada au CESD et avec les provinces de Alberta, Colombie-Britannique, Terre-Neuve-et-Labrador, Nouvelle-Écosse, Ontario et l'Île-du-Prince-Édouard.

Si vous souhaitez entrer en contact avec Public Digital, veuillez nous écrire à l'adresse suivante : contact@public.digital

Merci.
public·digital