Le Système d'innovation de la fonction publique du Canada

OCDE

Le Système d'innovation de la fonction publique du Canada

OCDE
DES POLITIQUES MEILLEURES
POUR UNE VIE MEILLEURE

Cet ouvrage est publié sous la responsabilité du Secrétaire général de l'OCDE. Les opinions et les interprétations exprimées ne reflètent pas nécessairement les vues officielles des pays membres de l'OCDE.

Ce document, ainsi que les données et cartes qu'il peut comprendre, sont sans préjudice du statut de tout territoire, de la souveraineté s'exerçant sur ce dernier, du tracé des frontières et limites internationales, et du nom de tout territoire, ville ou région.

Merci de citer cet ouvrage comme suit :
OCDE (2018), *Le Système d'innovation de la fonction publique du Canada*, Éditions OCDE, Paris.
https://doi.org/10.1787/9789264308497-fr

ISBN 978-92-64-30848-0 (imprimé)
ISBN 978-92-64-30849-7 (PDF)

Crédits photo :
Couverture © monaliza0024/Shutterstock.com

Les corrigenda des publications de l'OCDE sont disponibles sur : *www.oecd.org/about/publishing/corrigenda.htm*.

© OCDE 2018

La copie, le téléchargement ou l'impression du contenu OCDE pour une utilisation personnelle sont autorisés. Il est possible d'inclure des extraits de publications, de bases de données et de produits multimédia de l'OCDE dans des documents, présentations, blogs, sites internet et matériel pédagogique, sous réserve de faire mention de la source et du copyright. Toute demande en vue d'un usage public ou commercial ou concernant les droits de traduction devra être adressée à *rights@oecd.org*. Toute demande d'autorisation de photocopier une partie de ce contenu à des fins publiques ou commerciales devra être soumise au Copyright Clearance Center (CCC), *info@copyright.com*, ou au Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC), *contact@cfcopies.com*.

Le Système d'innovation de la fonction publique du Canada

Les gouvernements d'aujourd'hui sont confrontés à un ensemble complexe de problèmes interdépendants, d'attentes croissantes des citoyens et de contraintes budgétaires. En outre, ils doivent opérer dans un contexte de changements rapides, géopolitiques, économiques, sociaux et environnementaux. Les politiques et programmes actuels risquent de ne pas être adaptés pour relever les défis d'aujourd'hui, encore moins ceux de demain. Les gouvernements ont donc besoin d'une approche systémique de l'innovation dans le secteur public pour développer et proposer des solutions innovantes qui répondent aux besoins actuels et futurs des citoyens. Ce rapport examine l'expérience et le contexte de la fonction publique du Canada (où l'accent a été mis sur l'innovation), et propose un nouveau système d'innovation du secteur public pour aider le Canada et d'autres pays.

Veuillez consulter cet ouvrage en ligne : ***https://doi.org/10.1787/9789264308497-fr***.

Cet ouvrage est publié sur OECD iLibrary, la bibliothèque en ligne de l'OCDE, qui regroupe tous les livres, périodiques et bases de données statistiques de l'Organisation.
Rendez-vous sur le site ***www.oecd-ilibrary.org*** pour plus d'informations.

éditionsOCDE
www.oecd.org/editions

ISBN 978-92-64-30848-0
42 2018 50 2 P

9 789264 308480

Avant-propos

Le secteur public ne peut être étranger à l'innovation. Comme dans le secteur privé, il doit être en mesure de mettre en œuvre de nouvelles approches pour s'acquitter de ses fonctions fondamentales. À mesure que les technologies, les circonstances et les besoins évoluent, on ne peut présumer que les structures, les processus et les interventions existants demeurent les plus appropriés ou les plus efficaces. De nouvelles options doivent être élaborées et évaluées de façon continue, uniforme et fiable afin d'être prêtes à relever les défis prévus et imprévus. Il en est ainsi tant pour le secteur privé que pour le secteur public. Le processus d'innovation doit donc jouer un rôle plus central si l'on veut que le gouvernement demeure efficace, pertinent et approprié.

Une approche systématique est nécessaire pour que l'innovation devienne une ressource sur laquelle les gouvernements peuvent compter pour aider à répondre aux priorités d'aujourd'hui et de demain. Bien que l'innovation ait toujours trouvé sa place dans le secteur public, elle a souvent été un processus plutôt réactif, opportuniste ou fortuit. Les efforts d'innovation ont souvent été des tentatives fragmentaires, la réalisation de projets isolés et la création de grappes de capacité dispersées ou déconnectées. Si l'on veut répondre aux attentes croissantes des citoyens et de leurs gouvernements à l'égard du secteur public, il faut que la situation change. Cependant, en dépit d'une pratique croissante de l'innovation dans le secteur public d'un certain nombre d'administrations dans le monde, on ne sait toujours pas à quoi ressemble un système d'innovation du secteur public bien établi.

Le gouvernement du Canada a cherché à instaurer une culture et une pratique de mesure, d'évaluation et d'innovation dans la conception et la mise en œuvre des programmes et des politiques. Les ministres ont reçu le mandat de miser sur l'expérimentation pour atteindre les objectifs du gouvernement, les hauts fonctionnaires ont été chargés d'explorer l'innovation et d'y participer, et on offre un soutien coordonné pour l'élaboration d'approches novatrices afin de réaliser les priorités du gouvernement. Dans le cadre de ce programme d'expérimentation et d'apprentissage, l'Unité de l'impact et de l'innovation (UII) du Bureau du Conseil privé (BCP) a collaboré avec l'Observatoire sur l'innovation dans le secteur public (OPSI) de l'OCDE pour examiner une approche systémique de l'innovation et comprendre comment elle peut être appuyée au gouvernement du Canada.

Le présent rapport propose un nouveau cadre pour comprendre et apprécier les systèmes d'innovation du secteur public. Ce modèle est fondé sur l'élaboration progressive d'une base de données probantes recueillies par l'OPSI sur ce qui est nécessaire pour édifier un système d'innovation efficace. Il examine d'abord l'expérience du Canada au cours des 30 dernières années afin de montrer ce qui a été accompli jusqu'à présent et de comprendre pourquoi les efforts antérieurs se sont avérés insuffisants. Il examine ensuite les arguments en faveur d'une nouvelle approche plus sophistiquée pour appuyer l'innovation dans le secteur public. Le rapport passe en revue ce qui est connu au sujet des caractéristiques de l'innovation dans le secteur public au gouvernement du Canada. Il présente ensuite le modèle en s'appuyant sur l'expérience de l'innovation au sein de la fonction publique du Canada.

L'état actuel du système d'innovation de la fonction publique fédérale canadienne est évalué afin de cerner les domaines d'intérêt. Le fonctionnement d'un système ne peut être vraiment compris que sur une longue période plutôt que par un instantané statique. Par

conséquent, le rapport examine la dynamique du système à l'aide de trois scénarios différents afin de déterminer quels enjeux peuvent évoluer au fil du temps. Enfin, il s'appuie sur ces différentes composantes pour décrire les interventions susceptibles d'aider le mieux la fonction publique du Canada dans son cheminement continu vers l'innovation.

Étant donné qu'on en apprend encore beaucoup sur l'innovation dans le secteur public et que chaque pays aura des contextes différents, le rapport évite de préconiser une approche normative à l'égard de ce qui doit être accompli. Il cerne les domaines d'intervention éventuels, mais reconnaît que le contexte continuera d'évoluer et que les actions spécifiques entreprises doivent être adaptées aux ambitions et aux intentions des acteurs impliqués. Un autre objectif du rapport est de permettre aux différents acteurs du système de voir leur rôle dans ce système et cerner la meilleure façon pour eux de participer à son fonctionnement. Bien que l'UII et le BCP jouent clairement un rôle central, le succès du système d'innovation – c'est-à-dire sa capacité à élaborer et à mettre en œuvre de façon cohérente et fiable des solutions novatrices pour atteindre les objectifs et les priorités du gouvernement – dépendra d'un effort collectif, mobilisant l'action de nombreux intervenants différents aux échelles individuelle, organisationnelle et systémique.

Il est prévu que cet examen initial du système d'innovation du secteur public contribuera à la compréhension de ces systèmes et aidera d'autres pays à s'y retrouver dans leur propre parcours d'innovation.

Remerciements

Le présent examen a été préparé par l'Observatoire sur l'innovation dans le secteur public de la Division de la réforme du secteur public de la Direction de la gouvernance de l'OCDE. L'Observatoire sur l'innovation dans le secteur public (l'Observatoire) recueille et analyse des exemples et partage des expériences en matière d'innovation dans le secteur public afin de fournir des conseils pratiques aux pays sur la façon d'opérationnaliser l'innovation.

Alex Roberts (spécialiste de l'innovation) a élaboré l'examen avec la contribution de Piret Tõnurist (spécialiste de l'innovation) sous la coordination de Marco Daglio (chef de l'Observatoire) et d'Edwin Lau (chef de division, Réforme du secteur public). Les travaux ont également exigé la participation de membres (passés et actuels) de l'Observatoire, notamment Jamie Berryhill, Theó Bourgery, Cezary Gesikowski, Angela Hanson, Matt Kerlogue, Kevin Richman et Daniel Tostado. Daniel Gerson (Emploi et gestion publique, Réforme du secteur public) a également contribué à l'examen. Nous remercions tout particulièrement Liv Gaunt et Raquel Paramo pour leur aide dans la préparation de la publication finale.

Des pairs examinateurs de l'Australie et du Royaume-Uni ont apporté une contribution inestimable et ont aidé à orienter l'examen. Le pair-examinateur pour l'Australie était David Hazlehurst (alors secrétaire intérimaire, ministère de l'Industrie et de l'Innovation); le pair-examinateur pour le Royaume-Uni était Liz McKeown (alors économiste en chef et directrice adjointe pour l'analyse et la compréhension, bureau du Cabinet).

L'équipe d'examen tient également à souligner les contributions de nombreux intervenants canadiens du secteur public et d'ailleurs, par des entrevues, des discussions, des ateliers, des groupes de discussion et de la correspondance.

L'équipe d'examen remercie Affaires mondiales Canada de son soutien à cet examen et de son intérêt à développer des ressources qui peuvent aider les pays du monde entier à naviguer dans leur propre parcours d'innovation.

Enfin, l'examen n'aurait pu être réalisé sans l'engagement, le soutien et la curiosité de l'Unité de l'impact et de l'innovation du Bureau du Conseil privé du gouvernement du Canada. En fournissant une plateforme et un soutien pour cet examen inaugural, ils ont permis à l'équipe d'examen d'explorer l'inconnu. Nous remercions tout particulièrement Rodney Ghali (secrétaire adjoint du Cabinet), Chad Hartnell (directeur des Opérations) et Saskia Jarvis (conseillère principale) pour leurs commentaires et leur soutien pendant l'examen et l'exploration du système d'innovation du secteur public canadien.

Table des matières

Avant-propos **3**

Remerciements **5**

Résumé **11**

Principales constatations 11
Messages clés 12

Chapitre 1. Aperçu **15**

Objet et méthodologie de l'étude 19
Références 23

Chapitre 2. Le parcours historique du Canada en matière d'innovation **25**

L'importance de l'histoire pour l'innovation 26
Retracer le parcours canadien 27
Répercussions 46
Développer davantage la pratique d'innovation de la fonction publique du Canada 48
Références 49

Chapitre 3. Que sait-on de l'innovation dans le secteur public? **53**

Comprendre le rôle croissant de l'innovation en tant que ressource essentielle du gouvernement 54
Comprendre l'innovation dans le secteur public 66
Comprendre et façonner les systèmes d'innovation du secteur public 79
Établir un modèle pour les systèmes d'innovation du secteur public 81
Références 83

Chapitre 4. L'expérience vécue de l'innovation **87**

L'environnement opérationnel de la fonction publique 88
Les défis de la mesure et de la quantification de l'innovation 88
Résumé de l'expérience vécue à l'égard de l'innovation 89
Interprétation 1 93
Compréhension 2 100
Compréhension 3 106
Compréhension 4 113
Références 120

Chapitre 5. Un nouveau modèle pour l'innovation dans le secteur public **121**

Un modèle pour les systèmes d'innovation du secteur public 122
Où se situent la responsabilité et le centre de l'innovation 128
Examen approfondi des quatre déterminants 128
Un cycle de renforcement 150
Un système d'innovation ne se résume pas à la production d'innovations 151

Références 153

Chapitre 6. Évaluation des efforts en cours 155

Aperçu 156
Lentille 1 : Clarté 157
Lentille 2 : Parité 165
Lentille 3 : Pertinence 173
Lentille 4 : Normalité 179
Un système doit être observé au fil du temps 186
Références 188

Chapitre 7. Trois scénarios pour examiner ce qui pourrait arriver ensuite 189

Scénario « zéro » : Le système continue « tel quel » 191
Scénario 1 : Amélioration graduelle des activités d'innovation dans les secteurs fonctionnels 196
Scénario 2 : Transformation radicale du système 200
Avenirs possibles 204

Chapitre 8. Conclusion : Faire passer l'innovation du sporadique au systémique 205

Le récit jusqu'à maintenant 207
Principaux secteurs de possibilités 212
Un parcours d'apprentissage continu 218

Chapitre 9. Au-delà du Canada 219

Appliquer les connaissances au-delà du Canada 220

Annexe A. Cadre de référence de l'examen 221

Annexe B. Participants à cet examen 223

Tableaux

Tableau 3.1. Différences entre les taux de changement faibles et élevés pour les organismes du secteur public 59
Tableau 5.1. Moteurs sous-jacents de l'innovation au niveau des systèmes. 123
Tableau 5.2. Innovation du secteur public – déterminants de l'innovation aux niveaux individuel, organisationnel et du système 127
Tableau 5.3. Trouver un équilibre entre une clarté insuffisante et une clarté excessive 129
Tableau 5.4. Trouver un équilibre entre une parité insuffisante et une parité excessive 136
Tableau 5.5. Trouver un équilibre entre une pertinence insuffisante et une pertinence excessive 142
Tableau 5.6. Trouver un équilibre entre une normalité insuffisante et une normalité excessive 147
Tableau 5.7. Innovation du secteur public – Déterminants de l'innovation à divers niveaux de maturité du système 152

Encadrés

Encadré 1.1. Conception exploratoire par étapes 21
Encadré 3.1. « Ce dont nous parlons lorsque nous parlons d'innovation » 67
Encadré 5.1. La clarté quant à l'innovation au Danemark 131
Encadré 5.2. Manifeste français pour l'innovation du secteur public 132
Encadré 5.3. Les huit archétypes de l'innovation du Danemark 133

Encadré 5.4. Évolution de l'exposé narratif sur le secteur public au Danemark 134
Encadré 5.5. Question incitative pour se demander s'il y a suffisamment de clarté quant `à l'innovation dans le système 135
Encadré 5.6. Le programme SIMPLEX du Portugal 137
Encadré 5.7. Exemple de mécanisme pour accorder la parité à l'innovation – « ne jamais dire non »138
Encadré 5.8. États-Unis : Project Open Data (projet des données ouvertes) 139
Encadré 5.9. Le Change Makers Network de la Finlande 140
Encadré 5.10. Question incitative pour se demander s'il y a parité entre l'innovation et le statu quo 141
Encadré 5.11. L'Open Innovation Team 143
Encadré 5.12. Emerging Citizen Technology Office (ECTO) et Atlas 144
Encadré 5.13. Le Future Policy Network 145
Encadré 5.14. Question incitative pour se demander si l'on veille à la pertinence de l'innovation dans le système 146
Encadré 5.15. Comportements d'innovation pour la fonction publique australienne 147
Encadré 5.16. Le mois de l'innovation en Australie 149
Encadré 5.17. Question incitative pour se demander s'il y a normalité quant à l'innovation 150
Encadré 6.1. Déclaration fédérale, provinciale et territoriale sur l'innovation dans le secteur public 158
Encadré 6.2. Directives relatives à l'expérimentation à l'intention des administrateurs généraux – décembre 2016 160
Encadré 6.3. Le Laboratoire d'innovation sociale de l'Office de l'efficacité énergétique 161
Encadré 6.4. Approche des résultats et de la livraison 163
Encadré 6.5. Initiative Impact Canada 164
Encadré 6.6. Politique sur les paiements de transfert (modalités génériques pour les paiements de transfert novateurs) 167
Encadré 6.7. « Réduire les formalités administratives à l'interne – Créer une culture de service » ... 168
Encadré 6.8. Fonds IdéAction d'Environnement et Changement climatique Canada 170
Encadré 6.9. Plateformes du GC 171
Encadré 6.10. Conférence de la communauté des politiques 172
Encadré 6.11 : Service numérique canadien 174
Encadré 6.12. Groupe de travail des sous-ministres sur l'innovation dans le secteur public (GT-ISP)175
Encadré 6.13. Horizons de politiques Canada 176
Encadré 6.14. Étude de cas sur le nuage des talents du GC 177
Encadré 6.15. Entrepreneurs du GC 180
Encadré 6.16. Auto-évaluation de l'Agence du revenu du Canada en matière d' innovation 181
Encadré 6.17. Étude de cas sur le programme Agents libres 182
Encadré 6.18. Salon de l'innovation 185
Encadré 6.19. L'introspection comportementale dans la fonction publique du Canada 185
Encadré 7.1. Récapitulatif critique de la situation actuelle 191
Encadré 7.2. Scénario de rechange (événement à faible probabilité et à incidence très élevée) 194
Encadré 7.3. Scénario de rechange 195
Encadré 7.4. Les événements critiques dans le système 196
Encadré 7.5. Scénario de rechange 198
Encadré 7.6. Scénario de rechange 199
Encadré 7.7. Les événements critiques dans le système 200
Encadré 7.8. Scénario de rechange 203

Suivez les publications de l'OCDE sur :

http://twitter.com/OECD_Pubs

http://www.facebook.com/OECDPublications

http://www.linkedin.com/groups/OECD-Publications-4645871

http://www.youtube.com/oecdilibrary

http://www.oecd.org/oecddirect/

Résumé

Aujourd'hui, les gouvernements sont confrontés à un ensemble complexe de problèmes interreliés, à des attentes accrues des citoyens et à des contraintes budgétaires. Les changements technologiques, géopolitiques, économiques, sociaux et environnementaux signifient que le contexte opérationnel du secteur public en est un caractérisé par des flux croissants plutôt que par la stabilité. Les gouvernements ne peuvent pas supposer que les politiques et les programmes existants demeurent les options les plus appropriées pour la réalité d'aujourd'hui, et encore moins qu'ils suffiront pour celle de demain. Les gouvernements ont donc besoin d'une approche systémique en matière d'innovation dans le secteur public pour élaborer et offrir des solutions novatrices qui répondent aux besoins actuels et nouveaux des citoyens.

À quoi ressemble une approche systémique de l'innovation dans le secteur public au niveau du gouvernement national? Ce rapport examine l'expérience et le contexte de la fonction publique du Canada, où l'accent a été mis sur l'innovation. La fonction publique canadienne poursuit son parcours de découverte et d'apprentissage en matière d'innovation dans le secteur public, et le présent rapport souligne certains des points saillants des 30 dernières années. Il révèle qu'en dépit d'efforts continus, la fonction publique canadienne a besoin davantage pour réaliser ses propres ambitions. Le rapport renferme des suggestions sur la façon de combler cet écart et propose un nouveau modèle de système d'innovation du secteur public pour aider d'autres pays. Toutefois, il n'y a pas de réponse facile et il faut assurer une gestion continue du système d'innovation.

Les mesures les plus appropriées dépendront du niveau d'ambition et de l'intention du système d'innovation. Ainsi, trois scénarios différents (continuité sans changement; efforts et investissements supplémentaires; changement radical pour vraiment mettre l'accent sur l'innovation et l'intégrer au cœur de l'État) sont examinés afin d'envisager différentes avenues. Ces scénarios mettent en évidence les différents compromis qui peuvent s'imposer à mesure que le système évolue au fil du temps.

Principales constatations

- Le gouvernement du Canada a une base solide et une longue tradition d'innovation. La fonction publique est également consciente et avertie depuis longtemps du besoin d'innover.
- Cependant, on reconnaît depuis longtemps que la fonction publique du Canada doit continuer de s'adapter et d'évoluer. Les greffiers respectifs (les chefs de la fonction publique) ont souligné à maintes reprises le besoin d'aller plus loin.
- Une grande partie des « fruits à portée de la main » (c.-à-d. les activités visant à appuyer l'innovation dans le secteur public, comme les prix, les efforts pour éliminer les obstacles, l'introduction de nouveaux outils) ont déjà été choisis, mais il est peu probable qu'ils mènent à la durabilité à long terme.

- Le système d'innovation est encore relativement fragmenté, en ce sens que la plupart des acteurs expérimentent le même système de façons différentes. De nouvelles approches sont nécessaires.
- Ce besoin de nouvelles approches est lié au changement important qui transforme l'environnement opérationnel du secteur public. Lorsque le contente opérationnel se transforme, on ne peut pas compter sur les mesures et les interventions existantes pour demeurer pertinent.
- Dans ce contexte, l'innovation doit passer d'une activité souvent sporadique et ponctuelle à une activité qui peut être exploitée de façon constante et fiable.
- L'expérience actuelle de l'innovation au sein de la fonction publique canadienne révèle un éventail de points de vue sur la nature et la dynamique des systèmes d'innovation du secteur public. Elle exige notamment de prêter attention à quatre domaines particuliers :
  - Clarté – envoie-t-on un signal clair aux acteurs du système au sujet de l'innovation et de sa compatibilité avec d'autres priorités?
  - Parité – l'innovation a-t-elle la même importance que d'autres facteurs à considérer en ce qui concerne les plans d'action proposés?
  - Pertinence – les capacités, les systèmes et l'infrastructure sont-ils appropriés et suffisants pour les options disponibles?
  - Normalité – l'innovation est-elle considérée comme une partie intégrante de la norme plutôt que comme un écart occasionnellement accepté par rapport celle-ci?
- Lorsque les éléments du système ne sont pas suffisamment développés, l'activité d'innovation sera reléguée au niveau organisationnel ou individuel. Ainsi, les pratiques d'innovation deviennent vulnérables aux aléas ou aux circonstances, et il devient peu probable qu'elles soient durables ou fiables.

Messages clés

- L'innovation dans le secteur public est fondamentalement difficile et on en apprend encore beaucoup sur la façon de l'appuyer et de l'intégrer comme pratique au sein des gouvernements.
- La fonction publique canadienne a pris des mesures importantes, y compris par l'introduction d'un moteur structurel pour l'innovation sous la forme de la Directive sur l'expérimentation, en vue d'une approche plus systémique à l'égard de l'innovation dans le secteur public. Toutefois, à défaut de déployer des efforts et de communiquer une orientation sur une base continue, il est probable que le système d'innovation ne réussisse pas contribuer de façon constante et fiable à l'obtention des résultats optimaux pour les citoyens.
- Un système d'innovation comporte de nombreuses parties et résulte de la contribution de nombreux acteurs. Bien que l'Unité de l'impact et de l'innovation du Bureau du Conseil privé joue un rôle central, l'efficacité du système d'innovation – c'est-à-dire sa capacité d'élaborer et de mettre en œuvre de façon constante et fiable des solutions novatrices qui contribuent à l'atteinte des objectifs et des priorités du gouvernement –

dépendra d'un effort collectif, mobilisant l'action de différents acteurs aux échelles individuelle, organisationnelle et systémique.

Bien qu'une série d'options soient proposées, l'objectif de cet examen, et les orientations qui y sont incluses, est de contribuer à une réflexion sur le système afin que tous les acteurs puissent s'y reconnaître. Il pourra ainsi contribuer aux discussions et aux délibérations en cours sur l'objectif collectif en matière d'innovation au sein de la fonction publique canadienne, sur le rôle de chacun et l'appui que chacun peut recevoir à cet égard. Il aidera le gouvernement du Canada à obtenir les meilleurs résultats possibles pour les citoyens canadiens.

Chapitre 1. Aperçu

L'OCDE a collaboré avec le gouvernement du Canada au tout premier examen national d'un système d'innovation dans le secteur public. Comme l'examen est le premier en son genre, de nouvelles recherches ont été nécessaires pour établir un nouveau modèle qui pourrait être appliqué afin de comprendre la nature du système d'innovation de la fonction publique canadienne et d'examiner les options d'intervention possibles. Le présent chapitre donne un aperçu de haut niveau du contexte, des principaux points de vue tirés de l'examen et explique les étapes méthodologiques et la structure du processus d'examen ainsi que le rapport qui en découle.

Le gouvernement du Canada a une longue et fière histoire d'innovation. L'innovation, qui peut être définie comme « l'introduction d'un élément de nouveauté dans le contexte courant afin de produire un effet » [traduction] (OCDE, 2017), a été un élément clé du succès de la fonction publique dans l'adaptation et la réponse aux défis et aux opportunités d'un monde en constante évolution.

Cependant, le Canada, à l'instar d'autres pays, fait face à des changements importants qui exigent davantage du gouvernement. Il s'agit notamment de la transformation numérique, de l'évolution des attentes des citoyens à l'égard de leurs besoins et de ce qui est possible, d'un monde de plus en plus interconnecté et de problèmes de complexité et de volatilité croissantes. La société fait face à des changements à grande échelle, de l'automatisation jusqu'au vieillissement de la population. La transformation touchera tous les secteurs de la société, que les gouvernements soient préparés ou non. De meilleurs résultats sont exigés – par les citoyens, les politiciens et les fonctionnaires eux-mêmes – et des réponses souples et efficaces à ces attentes doivent être étayées par un nouveau mode de pensée, de nouvelles méthodes de travail et de nouvelles façons d'interagir avec les citoyens et de les aider. Pour faire mieux, il faut souvent faire les choses différemment… ou faire des choses différentes. Cet environnement exige plus que des éclairs d'innovation occasionnels; il exige plus de discipline, plus de routine, plus de fiabilité et une innovation plus cohérente. Le Canada a besoin que l'innovation devienne partie intégrante des activités essentielles du gouvernement, afin qu'on puisse s'en servir, au besoin, pour obtenir de meilleurs résultats pour les citoyens canadiens.

Ces dernières années, on a assisté à l'émergence d'un programme de plus en plus ambitieux visant à stimuler et à intégrer l'innovation dans le travail quotidien du gouvernement. La preuve la plus tangible en est peut-être l'engagement du gouvernement à consacrer un pourcentage fixe des fonds de programme à l'expérimentation de nouvelles approches et à la mesure de l'impact afin d'instaurer une culture de mesure, d'évaluation et d'innovation dans la conception et l'exécution des programmes et des politiques. Cet engagement – une première mondiale – fournit un puissant moteur structurel pour explorer comment et quand faire les choses différemment dans le secteur public. En outre, le gouvernement a mis en place toute une gamme d'autres initiatives poussant l'innovation à devenir un phénomène systémique plutôt que sporadique. Le gouvernement du Canada s'affaire à la confection d'un pipeline entre les priorités établies, la livraison et l'impact, et perçoit l'innovation comme un outil pour s'assurer que ce pipeline est efficace.

Quoi qu'il en soit, l'innovation, par définition, consiste à accomplir quelque chose qui n'a jamais été accompli auparavant. Tout processus d'innovation comporte des défis et il reste encore beaucoup à apprendre sur ce qui fonctionne et ce qui ne fonctionne pas. Dans le contexte du gouvernement, les efforts actuels sont-ils suffisants pour répondre aux besoins actuels et futurs? La fonction publique du Canada est-elle bien placée pour intégrer l'innovation ou faut-il faire davantage?

Dans le cadre de son ouverture à l'expérimentation, le gouvernement du Canada a demandé à l'OCDE de procéder à un premier examen de son système d'innovation dans la fonction publique. L'objectif de celui-ci est de comprendre son rendement et d'examiner ce qui pourrait être fait pour renforcer sa capacité d'innover afin d'obtenir de meilleurs résultats pour les citoyens.

L'examen adopte une approche nouvelle. Alors que d'autres pays ont entrepris des enquêtes sur l'innovation dans le secteur public, le présent examen est le premier à examiner en profondeur à quoi ressemble un système d'innovation dans le secteur public et les facteurs qui influent sur son rendement. Fort de son expérience de longue date, le

secteur public connaît bien les rouages des systèmes de gestion, comme les ressources humaines, les finances, les services juridiques et autres. Cependant, l'examen isolé de ces systèmes aboutit souvent à l'introduction de solutions qui déplacent les problèmes d'une partie du système à une autre. Cet examen vise à explorer le système d'innovation de la fonction publique canadienne dans son ensemble (c.-à-d. examiner ses structures, ses acteurs et ses processus et leurs relations). Cette attention au niveau du système est nécessaire si la fonction publique espère gagner confiance en sa capacité de cerner, d'élaborer et d'appliquer de nouvelles approches de façon uniforme, au besoin, en réponse aux menaces et aux possibilités émergentes.

Le défi de l'innovation dans le secteur public au Canada – comme dans de nombreux autres pays – consiste à atteindre deux objectifs prioritaires et à disposer des capacités nécessaires pour les soutenir :

- **Réaliser les objectifs d'aujourd'hui –** Il est question de l'innovation pour répondre aux principales priorités et au fait que le gouvernement a la capacité d'innover pour atteindre ses objectifs. Une telle innovation sera habituellement de nature progressive et exploitera les ressources du savoir actuelles. Cependant, dans certains cas, elle sera transformationnelle en vue de réaliser des visées plus ambitieuses.
- **Produire des résultats pour demain –** Il s'agit de l'exploration et de la mobilisation à l'égard des nouveaux enjeux et des nouvelles technologies qui façonneront les priorités, les engagements et les réponses futurs. Cela exigera probablement des formes plus radicales d'innovation qui seront plus difficiles à intégrer dans les structures existantes.
- **Assurer l'état de préparation à l'innovation –** Il s'agit de mettre en place la capacité d'absorption nécessaire, dans l'ensemble de la fonction publique, pour échanger de nouvelles idées, de nouvelles méthodes et de nouvelles façons de travailler et de produire des résultats. L'innovation n'est pas une capacité qui peut être activée ou désactivée à volonté, et il est probable que la préparation à l'innovation ne puisse être atteinte que si elle est soutenue et prise en compte de façon explicite. En outre, l'innovation a besoin de structures de soutien pour se déployer. L'innovation efficace ne peut exister en vase clos – familiarité, expérience, connaissances et processus sont autant d'éléments qui doivent être réunis pour qu'elle devienne une ressource fiable.

Cet examen s'appuie sur les recherches déjà entreprises par l'Observatoire sur l'innovation dans le secteur public (OPSI) de l'OCDE, mais il ouvre également de nouvelles perspectives pour la compréhension des systèmes d'innovation dans le secteur public. Il s'appuie à la fois sur la théorie et sur l'expérience vécue pour évaluer ce qui a influencé l'innovation et comment elle s'est installée.

De mai 2017 à mars 2018, l'OCDE a discuté ou interagi avec près de 200 fonctionnaires et intervenants canadiens au moyen d'entrevues, de forums en ligne ou d'ateliers. Ils ont décrit dans leurs propres mots la nature du processus d'innovation dans le contexte canadien, l'histoire sous-jacente, les acteurs impliqués et l'expérience de l'innovation dans la fonction publique canadienne. L'examen a combiné cette approche exploratoire à la recherche informatique et à d'autres recherches afin de brosser un tableau complet de l'activité, des acteurs et des ambitions mobilisés dans l'innovation. Il convient de souligner que cette attention n'a été accrue que récemment. En effet, un certain nombre d'interventions pertinentes sont tout à fait nouvelles et ne peuvent être évaluées tant que leurs effets ne sont pas observés sur une plus longue période. Le but de cet examen n'est donc pas de critiquer, mais plutôt de découvrir ce qui s'est passé et de comprendre l'état actuel de l'innovation dans la fonction publique du Canada, son importance et ses

promesses pour l'avenir. Sur la base de cette enquête, l'OCDE a élaboré quatre concepts de l'innovation dans la fonction publique du Canada :

1. Bien qu'une attention accrue ait été accordée à l'innovation, la relation de la fonction publique avec l'innovation demeure incertaine, comme la nature même de cette relation (p. ex., le rôle et le lieu de l'innovation).
2. Il y a de l'innovation dans l'ensemble de la fonction publique, mais c'est souvent un sous-produit d'autres processus ou de la détermination de certaines personnes, plutôt que la qualité ou le mérite d'une idée ou le besoin sous-jacent d'innovation.
3. Alors que le gouvernement change sa façon de fonctionner, il y a actuellement un décalage entre ce qui peut être fait à l'intérieur et à l'extérieur du gouvernement, ce qui risque de mettre en péril une fonction publique qui n'est plus adaptée à son environnement.
4. La pratique de l'innovation s'est considérablement développée, mais elle demeure souvent une activité marginale et n'est pas considérée comme faisant partie des activités de base ou des façons de faire.

Ces quatre interprétations du système s'appuient sur 28 constatations sous-jacentes qui ont été recueillies et mises à l'essai au cours de la période d'examen. Compte tenu de la nouveauté relative de l'innovation dans le secteur public en tant que pratique, cette compréhension devrait être interprétée comme un nouveau portrait de l'état du système et non comme un jugement concluant de son fonctionnement.

Ces connaissances sont un point de départ, mais elles sont aussi rétrospectives de par leur nature. Le contexte de l'innovation dans le secteur public au Canada évolue rapidement, de nouvelles initiatives ayant été introduites tout au long du processus d'examen, tandis que les effets des initiatives précédentes ont commencé à se faire sentir plus clairement dans le système. Il est nécessaire de prendre des mesures pour évaluer les incidences des ajouts récents, afin d'enrichir la réflexion au fur et à mesure des ajustements et des changements, et d'apporter des changements délibérés à mesure que l'on en apprend davantage sur l'innovation dans le secteur public et sur ce qui produit des résultats.

L'examen de l'OCDE propose donc un modèle pour l'innovation dans le secteur public afin d'aider le Canada (et d'autres pays) à mieux évaluer l'élaboration et la mise en œuvre de l'innovation dans l'ensemble de la fonction publique et avec ses partenaires à l'extérieur du gouvernement, et à planifier son cheminement vers l'innovation. Ce nouveau cadre s'appuie sur l'expérience vécue en matière d'innovation au Canada, tout en offrant un aperçu mondial de la nature de l'innovation dans le secteur public et de ses déterminants. Il cerne les facteurs qui façonnent l'innovation au niveau individuel, organisationnel, de l'ensemble de la fonction publique et des systèmes. Ce modèle, élaboré en partenariat avec le gouvernement du Canada, est illustré par des exemples provenant d'autres pays qui aident à clarifier les facteurs à considérer possibles et qui inspirent les pistes d'exploration éventuelles.

Appliqué au contexte canadien, le cadre sert à évaluer la contribution globale des efforts d'innovation existants et à déterminer les mesures qui peuvent être prises pour aider le gouvernement canadien à réaliser ses ambitions. Il vise à renseigner tous les intervenants sur la situation, sur les efforts supplémentaires qui pourraient devenir nécessaires et sur la façon dont ils peuvent contribuer à faire en sorte que l'innovation soit intégrée dans le système global et que leurs actions soient conformes aux objectifs du gouvernement du

Canada. Cela est essentiel pour obtenir des résultats concrets pour les Canadiens à court et à long terme.

Cependant, un instantané ponctuel à lui seul ne suffit pas. Comme tout système, un système d'innovation est dynamique. Différentes initiatives et mesures existantes interagissent, produisant des effets qui ne peuvent être constatés qu'avec le temps. L'examen propose trois scénarios pour mettre à l'épreuve et confronter les hypothèses sur l'état actuel de l'innovation :

- la continuité de l'approche actuelle.
- l'introduction d'un éventail de nouvelles politiques ou interventions.
- Un virage radical qui donne la priorité à l'innovation en la plaçant au centre de la réflexion et qui comporte des changements importants et continus dans les opérations du gouvernement du Canada afin de répondre aux besoins et aux attentes des citoyens sur une base continue.

En s'appuyant sur ces éléments distincts – une réflexion sur le parcours à ce jour, le rendement actuel et la façon dont les choses pourraient se dérouler dans différents scénarios futurs – l'examen met en lumière un certain nombre de questions et propose des interventions possibles à prendre en considération. Celles-ci sont fournies au niveau de l'ensemble du système, parallèlement aux avenues que les organisations ou les individus pourraient entreprendre pour renforcer leurs réalisations en matière d'innovation.

L'innovation dans le secteur public est un défi fondamental. Le secteur public se compose d'un ensemble diversifié d'activités, d'acteurs, d'enjeux et de considérations, et est tributaire de la stabilité, de la continuité et de la sécurité. Toutefois, on s'attend également à ce que les gouvernements réagissent rapidement, efficacement et de manière efficiente aux questions et aux demandes qui évoluent parfois rapidement dans un environnement caractérisé par une tolérance généralement faible au risque, aux imprévus ou aux erreurs. Pour vraiment intégrer l'innovation dans le secteur public comme ressource pour obtenir de meilleurs résultats, il faut équilibrer ces tensions et d'autres tensions concurrentes.

Le gouvernement du Canada a déployé d'importants efforts pour promouvoir l'innovation en tant que capacité de base et a réalisé des progrès importants à ce jour. Il a démontré son engagement à l'égard de l'expérimentation et a entrepris un certain nombre d'initiatives pionnières, sans garantie que celles-ci seront couronnées de succès, mais avec la garantie qu'il en apprendra davantage. Réciproquement, ces leçons nous aideront à mieux comprendre comment obtenir les meilleurs résultats et optimiser l'impact.

Le gouvernement du Canada a maintenant l'occasion d'intégrer les progrès qu'il a réalisés jusqu'à maintenant et d'aller encore plus loin. Cet examen vise à appuyer ce cheminement et à doter la fonction publique (et ses partenaires) d'un cadre qui leur permettra d'examiner ce qui peut être fait et de réfléchir aux leçons et aux résultats des expériences et à l'innovation en cours.

Objet et méthodologie de l'étude

La présente étude est la première en son genre. Contrairement à d'autres examens de la gouvernance publique de l'OCDE, celui-ci n'est pas conçu pour comparer directement le Canada à un modèle ou à un cadre prédéfini de l'innovation dans le secteur public. L'innovation dans le secteur public est en soi un nouveau sujet et n'a jamais été examinée d'un point de vue systémique. Ainsi, une grande partie du travail sous-jacent à l'examen a

exigé l'élaboration de théories. Dans ce contexte, le gouvernement du Canada a fait preuve d'un grand leadership en appuyant l'élaboration d'un nouveau modèle systémique de l'innovation dans le secteur public qui, nous l'espérons, profitera non seulement aux États membres de l'OCDE, mais aussi à d'autres pays dans le monde.

En raison de l'absence d'études antérieures semblables, le travail a été nécessairement exploratoire et orienté vaguement par des approches théoriques ancrées (inductives). En particulier, il s'agissait de dégager la théorie à partir de recherches systématiques caractérisées par une participation simultanée aux phases de collecte et d'analyse des données de la recherche, de créer de codes et des catégories analytiques élaborés à partir de données, de la rédaction de notes analytiques pour expliquer et remplir des catégories, et de procéder à un échantillonnage théorique (Charmaz, 1996; Strauss et Corbin, 1990). D'un point de vue méthodologique, le travail visait à mieux comprendre et connaître le fonctionnement du système d'innovation du secteur public et, par conséquent, à construire un premier modèle qui pourrait être utilisé dans d'autres contextes (y compris dans d'autres pays). En plus de solides techniques théoriques ancrées, l'examen s'est aussi appuyé sur une approche axée sur la conception pour fournir des renseignements clés pertinents pour la fonction publique du Canada et des techniques d'analyse de réseau.

Une fois que l'examen est parvenu à dégager un ensemble de constatations préliminaires, les étapes subséquentes comprenaient la recherche d'écarts par rapport au scénario général, afin de cerner les exceptions ou les contradictions éventuelles. Une analyse d'étude de cas critique a été appliquée pour remettre en cause les assertions générales et les corrélations fortuites observées dans le système (Yin, 2011).

À ce titre, les données de l'examen ont été triangulées à partir de diverses sources, notamment des recherches documentaires, des entrevues semi-structurées, des ateliers, des groupes de discussion, des outils de mobilisation en ligne et des consultations d'experts. La compréhension du système et du modèle a été validée par plusieurs ateliers, groupes de discussion et experts internationaux tout au long du processus d'étude.

En raison du nombre d'inconnues liées au sujet à l'étude et pour réduire au minimum les risques tout au long du processus d'examen, on a élaboré une méthodologie de recherche itérative par étapes qui permettrait d'adapter la méthodologie tout au long de l'examen, au besoin. Le plan de recherche est décrit à l'encadré 1.1. La participation directe de deux pairs examinateurs (hauts fonctionnaires des gouvernements australien et britannique) et la recherche et le réseau de partenaires internationaux existants de l'OPSI ont fourni des points de vue et des comparaisons à l'échelle internationale avec des systèmes d'autres pays.

Encadré 1.1. Conception exploratoire par étapes

Étant donné que le présent examen est le premier du genre, l'OCDE et le gouvernement du Canada se sont entendus sur une méthodologie de recherche souple, progressive et comportant les étapes suivantes :

1. Accord sur la conception de l'étude (mars 2017). L'Observatoire du secteur public de l'innovation et le Carrefour central d'innovation (maintenant l'Unité de l'impact et de l'innovation) du Bureau du Conseil privé du gouvernement du Canada ont convenu d'un examen du système d'innovation de la fonction publique du Canada. L'examen engloberait l'éventail des acteurs et les extrants du système, la position et le rôle des différentes composantes du système, y compris leurs forces et leurs faiblesses, et la capacité du système d'apporter des changements au besoin. Le mandat de l'examen est présenté à **l'annexe A.**
2. Recherche informatique (mars-juillet 2017). Au cours de cette phase, la documentation disponible sur les efforts d'innovation du secteur public du Canada a été analysée. Il s'agissait notamment de stratégies ministérielles, de rapports et d'opinions d'experts déterminés par le Bureau du Conseil privé.
3. Mobilisation en ligne (avril 2017). Un processus de mobilisation du public conçu pour atteindre l'ensemble de la fonction publique a été lancé sur deux plateformes du gouvernement du Canada, GCcollab et GCconnex. Trois questions ouvertes ont été affichées sur la plateforme pour saisir les attentes à l'égard de l'examen, les expériences personnelles de l'innovation dans le secteur public et l'importance relative de l'innovation dans la fonction publique du Canada.
4. Première mission exploratoire au Canada (mai 2017). Au cours de la première mission au Canada, quatre équipes ont mené plus de 60 entrevues semi-structurées auprès d'innovateurs du secteur public ou de parties intéressées. Les entrevues comprenaient à la fois des questions inductives et des questions déductives avec une majorité de questions ouvertes. L'objectif était de saisir l'« expérience vécue » de l'innovation dans le secteur public, en mettant l'accent sur la façon dont les fonctionnaires définissent l'innovation dans le secteur public dans leur propre jargon, le genre d'exemples qu'ils ont repérés et les possibilités ou obstacles qu'ils ont observés dans l'ensemble du secteur. On discute également des antécédents particuliers des personnes interrogées. Les personnes interrogées ont varié à tous les niveaux de la fonction publique (les personnes interrogées sont énumérées par nom à l'annexe B). Une méthode de boule de neige a été appliquée pour cerner d'autres données et ressources importantes dans le domaine de l'innovation dans le secteur public.
5. Des pairs examinateurs de l'Australie et du Royaume-Uni (choisis avec le gouvernement canadien) ont accompagné la mission et participé aux entrevues. Le rôle des pairs examinateurs était de cerner les similitudes ou les différences éventuelles au sein des systèmes d'innovation dans les pays respectifs, et de réfléchir aux obstacles, aux enjeux et aux possibilités mentionnés. En outre, un atelier de découverte a été organisé pour les innovateurs du secteur public,

identifiés par le Bureau du Conseil privé, afin de contrôler les renseignements dans un environnement semi-spécialisé.

6. Analyse des données recueillies (juin-septembre 2017). Toutes les entrevues de la phase précédente ont été transcrites et un codage initial a été tenté, en mettant l'accent sur la définition de l'innovation. D'autres documents répertoriés à la phase 2 ont été recueillis et analysés. Une série d'artefacts intermédiaires a été élaborée, y compris un calendrier général des principaux événements dans le cadre de l'élaboration du système d'innovation, et la schématisation des principaux intervenants et de leurs rôles, ainsi que des exemples clés d'innovation dans la fonction publique canadienne. Ces artéfacts ont été publiés sur des plateformes en ligne pour recueillir les commentaires de la fonction publique. À partir des données triangulées provenant de l'analyse documentaire, de l'analyse narrative et de l'analyse des acteurs, des grappes de constatations principales ont été définies et ont permis de dégager 28 constatations préliminaires. Des cas critiques s'écartant des principales constatations ont été cernés pour une étude ultérieure afin de remettre en question les relations de cause à effet générales des liens observés.
7. Deuxième mission d'étude de cas au Canada (octobre 2017). La deuxième mission était axée sur la réalisation d'études de cas critiques portant sur des cas répertoriés au cours des phases précédentes. Des entrevues avec les responsables de cas et les principaux bénéficiaires ont été menées au moyen de méthodes d'entrevue propres à chaque cas et de questions à la fois déductives et inductives. Des recherches supplémentaires ont été menées pour approfondir et explorer les éléments et les activités du système, et pour présenter et valider les résultats préliminaires. Au cours de la mission, un membre de l'équipe a également effectué des observations participatives au sein du Carrefour central d'innovation et des principaux réseaux d'innovation. Les résultats préliminaires ont été publiés sur les plateformes en ligne afin de cerner les lacunes dans le travail.
8. Validation des résultats préliminaires avec les délégués des pays membres de l'OCDE (novembre-janvier 2018). Le réseau des points de contact nationaux de l'OPSI a formulé des commentaires sur les résultats et a cherché à savoir s'ils avaient trouvé écho dans l'expérience de leur pays.
9. Analyse de la dynamique des systèmes et élaboration de modèles (janvier-février 2018). Sur la base des données triangulées, trois niveaux d'analyse – individuel, organisationnel et système – ont été dégagés et les principaux problèmes préoccupants ont été décrits dans le contexte canadien. Cet exercice a permis de dégager quatre grands paradigmes d'interprétation du système. Un modèle préliminaire pour l'innovation dans le secteur public et des scénarios fondés sur la dynamique des systèmes ont été élaborés.
10. Troisième mission au Canada et validation de la compréhension du système (février 2018). Cette phase comprenait des entrevues de groupes de discussion avec des organismes clés dans le domaine de l'innovation dans le secteur public et un atelier de validation avec les entrepreneurs des politiques et des programmes du Groupe de travail des SM sur l'innovation dans le secteur public. Il a été suivi de la rédaction du rapport et de la validation du modèle par les délégués des pays au Comité de la gouvernance publique (février-avril 2018).

Références

Charmaz, K. (1996), "Grounded theory", in J.A. Smith, R. Harre and L. van Lamgenhove (eds.), *Rethinking Methods in Psychology*, Sage Publications, London, pp. 27-49, www.sxf.uevora.pt/wp-content/uploads/2013/03/Charmaz_1996.pdf. [en anglais seulement]

OECD (2017), *Fostering Innovation in the Public Sector*, OECD Publishing, Paris. http://dx.doi.org/10.1787/9789264270879-en. [en anglais seulement]

Strauss, A. and J.M. Corbin (1990), *Basics of Qualitative Research: Grounded Theory Procedures and Techniques*, Sage Publications, Thousand Oaks, CA. [en anglais seulement]

Yin, R.K. (2011), *Applications of Case Study Research*, Sage Publications, Thousand Oaks, CA. [en anglais seulement]

Chapitre 2. Le parcours historique du Canada en matière d'innovation

Afin de comprendre les choix d'innovation auxquels le Canada devra faire face à l'avenir, il est nécessaire d'examiner le passé. Ce chapitre explore le parcours d'innovation de la fonction publique du Canada au cours des 30 dernières années – une période qui couvre la mémoire vivante du système. Cependant, toute tentative d'élaborer un seul récit pour un concept intrinsèquement ambigu comme l'innovation présente ses difficultés propres. Le parcours historique de l'innovation est donc considéré en termes de chronologie des développements pertinents et à travers une analyse thématique des tendances et modèles observés. Le chapitre examine également les rôles indicatifs de certains des principaux acteurs impliqués. Enfin, il met en relief certains des effets de ce parcours historique et examine leur signification pour le parcours à venir.

Cet examen vise à comprendre l'innovation dans le contexte de la fonction publique du Canada. Pour ce faire, il faut d'abord examiner l'histoire de l'innovation au Canada. Qu'est-ce qui s'est passé et quels sont les développements et les croyances qui ont préparé le terrain pour aujourd'hui?

Le présent chapitre vise à refléter le parcours historique de la fonction publique du Canada, en vue d'illustrer les principaux enjeux et d'analyser la façon dont la fonction publique a traditionnellement compris l'innovation et y a participé. L'appréciation de cette histoire permet de mieux comprendre les enjeux actuels et leur évolution. Ce n'est qu'ainsi qu'il sera possible de repérer les nouvelles formes d'innovation qui pourraient devenir impératives.

L'importance de l'histoire pour l'innovation

Le Canada est porté en haute estime pour son administration publique (p. ex., voir l'indice d'efficacité de la fonction publique internationale [InCiSE], 2017, qui classe le Canada au premier rang d'une liste de trente et un pays; OCDE, 2017a). Comme c'est le cas pour tout secteur public efficace, cette adéquation implique nécessairement des éléments d'innovation, c'est-à-dire de réagir au changement au moyen de solutions novatrices, de réagir aux crises de façon novatrice, de s'engager dans de nouvelles technologies, d'entreprendre des expériences et des apprentissages, et parfois d'entreprendre des changements plus transformateurs.

> *Au fil des générations, la fonction publique a maintes fois été amenée à relever un tel défi afin de répondre aux besoins du Canada et des Canadiens. Par le passé, d'importants changements qui ont marqué la société canadienne, telles des crises mondiales, l'évolution des facteurs démographiques et l'implantation de la technologie informatique, ont transformé les façons de faire dans la fonction publique. À chaque occasion, la fonction publique a relevé le défi et a trouvé des moyens pour modifier et améliorer les services offerts aux Canadiens. (Gouvernement du Canada, 2014: 5)*

Toutefois, aucun pays ne peut se reposer sur ses lauriers en période de volatilité, d'incertitude, de complexité et d'ambiguïté (OCDE, 2017b); de changements technologiques, écologiques et politiques perturbateurs; de changements démographiques; et d'enjeux économiques et sociaux nouveaux et en cours. On ne peut se fier à la réussite passée comme indicateur du rendement futur.

Plus particulièrement, un monde en évolution se traduit par des attentes changeantes à mesure que de nouvelles possibilités s'ouvrent et que les anciennes disparaissent. Les gouvernements, et les fonctions publiques qui les soutiennent, sont obligés de s'adapter à ce monde en évolution, sans quoi ils risquent de perdre leur pertinence et le soutien de leurs citoyens.

Lorsque les gouvernements cherchent à s'adapter au changement, à y réagir, à s'y ajuster ou même à le façonner, cela suppose généralement un certain degré d'innovation – faire des choses différentes ou faire les choses différemment (ou les deux).

Pour réagir à un monde en évolution, il faut changer ce qui est fait ou comment cela se fait, et il faudra souvent poser des gestes qui nouveaux au regard du contexte, parfois de façon importante. Bien que ce processus de changement ne soit pas la responsabilité exclusive du secteur public, la fonction publique a clairement un devoir particulier à cet égard, d'où l'intérêt pour l'innovation dans le secteur public.

La fonction publique du Canada le reconnaît. Le greffier actuel (et chef) de la fonction publique appuie l'innovation et en reconnaît l'importance :

> *Grâce à Objectif 2020 nous avons jeté les bases d'une fonction publique pour laquelle l'engagement profond et entier constitue la nouvelle norme, qui perçoit l'innovation et la remise en question des orthodoxies et des vieilles méthodes comme étant essentielles à l'élaboration de politiques rationnelles et à la prestation des services, et pour laquelle la collaboration et l'ouverture font partie intégrante du travail quotidien. (Wernick, 2016: 21)*

Cependant, pour comprendre la situation actuelle de la fonction publique en ce qui a trait à l'innovation ou pour déterminer dans quelle mesure elle est outillée pour faire face aux défis futurs, il faut d'abord examiner le passé. Bien que l'innovation en tant que sujet soit intrinsèquement orientée vers l'avenir – elle s'intéresse à ce qui n'a pas encore été fait – elle ne sort pas pour autant de nulle part. L'innovation et les possibilités d'innovation sont façonnées par le passé. Après tout, une innovation n'est innovatrice que si elle se distingue du présent et du passé. L'endroit où vous commencez détermine où vous allez.

Pour reprendre les mots du greffier :

> *Nous devons éviter, portés par un excès d'enthousiasme et une poussée d'adrénaline, de passer à côté de certaines leçons du passé (Wernick, 2017b).*

Avant de regarder en avant, il est donc essentiel de regarder en arrière pour comprendre le parcours de l'innovation jusqu'à présent. Ce n'est qu'une fois le passé décrit et compris que l'on peut commencer à apprécier l'approche actuelle et le contexte de l'innovation.

Retracer le parcours canadien

Il n'est pas facile de se faire une idée du parcours de l'innovation. L'innovation est une chose intrinsèquement ambiguë et contextuelle qui n'est pas toujours facile à reconnaître ou à discerner. Ce qui est novateur pour une personne ou pour une organisation ou un pays peut ne pas l'être pour un autre. Ce qui peut sembler important peut ne pas l'être, et ce qui peut sembler mineur au début peut se révéler vraiment transformateur avec le temps. Il n'est donc pas évident de déterminer ce qui fait partie du parcours de l'innovation et ce qui n'en fait pas partie. Aucune histoire ne peut à elle seule rendre compte de tout ce qui s'est passé au Canada et de ce qui est pertinent sur le plan du parcours de l'innovation.

Néanmoins, compte tenu du besoin de comprendre le contexte de l'innovation, il importe de tenter de comprendre ce qui a été accompli. Pour ce faire, la section suivante examine l'historique sous deux angles. Le premier donne un aperçu chronologique des principaux événements et jalons, afin de déterminer ce qui s'est réellement passé. Le deuxième présente un aperçu thématique et s'appuie sur cette chronologie pour établir quels thèmes et tendances ont caractérisé ce parcours.

Aucune de ces perspectives n'est exhaustive. Toute histoire est un acte de conservation – de choix d'éléments sur lesquels se concentrer. Chaque histoire aura de nombreuses interprétations différentes, et certains éléments de l'histoire fournis ici sont en soi spéculatifs. De plus, comme l'innovation est un concept flou, différentes personnes auront des opinions différentes sur ce qui devrait ou ne devrait pas figurer dans son histoire.

Ainsi, ce qui suit n'est pas une tentative de présenter l'historique officiel définitif de l'innovation dans le secteur public au Canada. On vise plutôt à refléter ce qui a été entendu et vu, et il est entendu que certains éléments peuvent être erronés ou mal interprétés. Ce

n'est qu'en explicitant cette histoire qu'elle pourra être remise en cause ou qu'on pourra en tirer des apprentissages; autrement, elle demeurera qu'un simple condensé de suppositions et de croyances. Pour utiliser les « leçons du passé », il faut d'abord les reconnaître. Cette synthèse s'appuie à la fois sur la documentation pertinente et les artéfacts historiques, ainsi que sur des entrevues et des consultations.

Aperçu chronologique des principaux événements et jalons

Le récit de ce parcours est axé sur l'« histoire vivante » du système – les quelque 30 dernières années qui ont eu le plus d'impact sur la culture et les opérations actuelles de la fonction publique. Il s'intéresse à un point de vue à l'échelle systémique qui complète les investissements faits dans la recherche, la science, les politiques et les programmes, qui sont tous des éléments fondamentaux de la capacité d'innovation. Il est reconnu que de nombreux autres incidents, événements et actions se sont produits au niveau individuel et organisationnel auront également eu un certain impact. Toutefois, pour être cohérente, une vision globale de l'histoire doit nécessairement se limiter à des tendances et à des jalons clés.

Un premier examen de l'histoire récente de la fonction publique du Canada révèle que des efforts ont été multipliés pour importer de nouveaux modèles de pensée et de réforme. Selon certaines données probantes, on répertorie au moins huit séries d'initiatives d'importance variable liées au renouvellement de la fonction publique depuis la fin des années 1980 (Heintzman, 2014 : 6). Même si la totalité (ou peut-être la plupart) de ces projets ne portait pas expressément sur l'innovation, certains d'entre eux ont contribué à façonner l'environnement de l'innovation et méritent donc d'être soulignés.

La première grande initiative de renouvellement a été le processus de FP 2000. Il s'est amorcé en 1989 et a mené à l'adoption de la *Loi sur la réforme de la fonction publique* de 1992 (qui, entre autres, a désigné le greffier comme chef de la fonction publique).

> *En 1989, le chef de la fonction publique du Canada a procédé au lancement d'un important projet d'évaluation interne et de renouvellement de l'administration publique, intitulé FP 2000. Un des objectifs de l'exercice était de créer un changement de culture propre à favoriser l'esprit d'initiative et à convaincre les fonctionnaires de mettre l'accent sur l'excellence du service plutôt que de s'en tenir strictement aux lois et aux règlements. (Forum des politiques publiques, 1998)*

Bien qu'il ne s'agisse pas d'une initiative directe de la fonction publique elle-même, la création en 1990 d'un prix pour gestion innovatrice par l'Institut d'administration publique du Canada (IAPC) et des commanditaires privés (IAPC, 2018) reste toute même un développement concomitant (et possiblement connexe) (le prix, qui existe encore aujourd'hui, ne se limite pas à la fonction publique fédérale et vise à reconnaître et à encourager l'innovation à tous les niveaux de gouvernement). Le prix a aidé à sensibiliser les gens à l'innovation et a également fourni une source précieuse de cas pour éclairer la recherche sur sa pratique (p. ex., Borins, 2014).

L'un des résultats explicitement attribuables au processus de FP 2000 est la création du Centre canadien de gestion (CCG) en 1991. Ses objectifs prévus par la loi étaient notamment de veiller à ce que les gestionnaires possèdent les compétences et les connaissances nécessaires pour réagir au changement, d'aider les gestionnaires à profiter d'une relation enrichissante et axée sur la collaboration avec le personnel, notamment en encourageant l'innovation, et d'effectuer des études et des recherches sur la théorie et la pratique de la gestion du secteur public (gouvernement du Canada, 1991).

Parmi ses premières activités, le CCG a mis sur pied Expo Innovation, qui a donné aux ministères une tribune pour mettre en valeur l'innovation auprès d'autres fonctionnaires et du public (Shortliffe, 1994). L'Expo s'est tenue tous les deux ans et elle est devenue la tribune de remise du Prix Innovation Margaret-Cottrell-Boyd, créé en 1994 (Löffler, 2001 : 30). Ce prix a été décerné à tout groupe ou à toute personne « qui a tenté ou mis en œuvre un projet dans la fonction publique fédérale [...] qui est unique dans la fonction publique fédérale et qui repousse les limites de la créativité et de l'innovation; et qui a le potentiel d'apporter une contribution importante à l'amélioration de la fonction publique fédérale » [traduction] (Doherty, 1995). Le prix et l'Expo peuvent être vus comme des exemples de la fonction publique qui promeut l'innovation dans la pratique et met l'accent sur celle-ci.

Au milieu des années 1990, un projet intitulé Canada 2005 a été créé pour « identifier et analyser les principales forces qui affecteront le Canada au cours de la prochaine décennie » [traduction] (Bourgon, 1997). Cela a mené à la création du Secrétariat de la recherche sur les politiques, qui appuierait un comité interministériel pertinent de sous-ministres adjoints. Il s'agissait d'un exemple précoce d'activité prospective et de préparation à un avenir en évolution.

À la fin des années 1990, les greffiers ont mis l'accent sur le fait que la fonction publique devenait une organisation apprenante – une organisation dans laquelle on reconnaîtrait que des erreurs seraient commises, où les idées seraient générées et recherchées ailleurs, et où les connaissances et les idées seraient diffusées pour élargir leurs applications éventuelles (Bourgon, 1998: 21-22). Une orientation d'organisation apprenante peut être importante pour l'innovation, car elle aide à cerner les écarts entre la situation en l'état et la situation en devenir (OCDE 2016).

En 1999, le Canada a mis en œuvre l'initiative Gouvernement en direct, un effort pangouvernemental pluriannuel visant à accélérer le développement des services en ligne (gouvernement du Canada, 2006). Il s'agissait d'une initiative importante qui a fait du gouvernement canadien, à l'époque, le pays le plus branché au monde pour ses citoyens (gouvernement du Canada, 2006 : 1). Il s'agissait d'un excellent exemple d'innovation menée (avec succès) à l'échelle pangouvernementale.

L'an 2000 a vu la publication de Des résultats pour les Canadiens et les Canadiennes : un cadre de gestion pour le gouvernement du Canada (SCT, 200). Il s'agissait d'une autre initiative de réforme importante pour la fonction publique, qui mettait l'accent sur les citoyens, l'atteinte de résultats pour les Canadiens, l'importance de solides valeurs de la fonction publique et le besoin de « favorise[r] la discipline et la diligence raisonnable pour assurer l'utilisation judicieuse des fonds publics » (SCT, 2000, p. 1). Un des organismes centraux, le Secrétariat du Conseil du Trésor (SCT), dans le cadre de son rôle de gestion, a cerné un secteur d'activité lié au « service et à l'innovation » qui « collabore avec les ministères pour améliorer l'accès à un service pratique sans discontinuité, pour accroître la satisfaction à l'égard d'un service fourni et pour promouvoir l'innovation, les partenariats et les pratiques exemplaires » (SCT, 2000, p. 23). Il s'agissait d'une étape importante dans l'identification d'une responsabilité explicite en matière d'innovation au sein de l'appareil gouvernemental.

La même année, le Secrétariat de la recherche en politiques est devenu le Projet de recherche sur les politiques, un virage caractérisé par le passage d'un rôle de facilitateur à un rôle de chef de file dans la réalisation de projets de recherche horizontaux à moyen terme (Horizons de politiques Canada, 2018a). Ce changement est révélateur d'une perspective d'avenir et d'un intérêt pour les questions émergentes (et donc les domaines d'innovation éventuels).

Au début des années 2000, nous avons également été témoins d'un certain nombre de cas ou de faits nouveaux très médiatisés qui ont aidé à sensibiliser ou à renforcer la méfiance de la fonction publique à l'égard des conséquences d'une erreur. Les incidents de mauvaise administration perçue, comme la vérification de Développement des ressources humaines Canada en 2000 (Sutherland, 2003) ou la Commission d'enquête sur le programme de commandites et les activités de publicité en 2005 (Greene et Shugarman, 2006) n'ont peut-être pas été liés à l'innovation en soi, mais ont fourni de solides souvenirs culturels, dont les effets résonnent encore aujourd'hui et façonnent clairement une partie du contexte de la façon dont certaines personnes perçoivent l'innovation, ainsi que l'appétit pour le risque dans la fonction publique.

> *Nous avons aussi connu des difficultés, que nous devons analyser pour en tirer des enseignements. Nous avons tous été consternés par les rapports faisant état de mauvaise gestion et, ce qui est le plus inquiétant, de transgressions de la confiance publique. Nous sommes tous attristés par ces événements, mais nous allons y voir. […] Nous devons maintenant rétablir le juste équilibre. Nous devons restaurer la rigueur sans toutefois réprimer la créativité. Nos expériences antérieures nous rendent conscients que plus de bureaucratie ne réglera rien, et que cela étoufferait certainement l'esprit créateur dont nous avons besoin pour mieux servir les Canadiens et les Canadiennes. Non plus faut-il, dans notre quête de rigueur, perdre de vue le fait que lorsqu'il s'agit de la fonction publique, c'est de personnes qu'il est question. Peu importe les changements, ils devront être effectués de façon humaine, pour aider le personnel à mieux vivre les transitions et à s'épanouir dans un environnement en constante mouvance. (Himelfarb, 2004: 4-5)*

Même avec ces incidents très médiatisés et la réorganisation connexe de l'appétit pour le risque, cette période a également comporté certains développements qui reflétaient une réflexion d'avant-garde et qui ont contribué aux activités précurseurs de l'accent actuel sur l'innovation. Par exemple, en 2002, le CCG a publié Organising for Deliberate Innovation : A Toolkit for Teams, l'une des premières trousses d'outils d'innovation ciblant le secteur public. Il « propose une approche pratique et délibérée aux individus et aux équipes qui désirent maximiser leur potentiel d'innovation » (Dinsdale, Moore et Gaudes, 2002, p. 9).

En 2005, le Service canadien des forêts (SCF) a publié son rapport intitulé *Stratégie canadienne en matière de feux de forêt : vision pour une approche innovatrice et intégrée pour la gestion des risques.* Bien qu'il s'agisse d'une activité propre à un sujet en particulier, ce rapport peut être considéré comme un exemple de document tourné vers l'avenir qui comprenait parmi ses principes l'énoncé suivant : « Innovation et évaluation sont essentielles à l'amélioration continue des politiques et des pratiques de gestion des feux de forêt partout au Canada » (SCF, 2005). Ce rapport, bien qu'il ne s'agisse que d'un exemple, démontre que l'innovation est prise au sérieux et, par la suite, intégrée dans le travail de base d'une organisation. Ces travaux, ainsi que l'accent mis sur les organisations d'apprentissage par les greffiers qui se sont succédé, ont aidé à préparer le terrain pour la formation d'une communauté de pratique d'organisations d'apprentissage au sein du SCF la même année.

Bien qu'il s'agisse d'un groupe relativement informel, cette communauté de pratique particulière semble avoir apporté une contribution importante à l'innovation dans le secteur public, notamment par son influence sur les personnes qui ont participé à ses réunions et à la formation offerte. Certains intervenants du système canadien ont souligné l'importance de cette communauté pour leur parcours individuel en matière d'innovation.

En 2006, le Projet de recherche sur les politiques a été transféré à un autre organisme, où il a été axé sur la prestation de conseils et l'amélioration de la diffusion du travail aux échelons supérieurs de la fonction publique (Horizons de politiques Canada, 2018a).

En 2008, une autre initiative importante et tournée vers l'avenir intitulée canada@150 a été déployée. Cette activité, qui a duré un an, « a été parrainée par le greffier du Conseil privé en tant qu'initiative d'apprentissage et de perfectionnement qui a demandé à 150 fonctionnaires en début de carrière de réfléchir de façon générale au Canada et à son avenir » [traduction] (Horizons de politiques Canada, 2018b).

> *Canada@150 était une occasion unique d'explorer l'avenir de la fonction publique. Il a mis à l'essai des innovations sociales, culturelles, organisationnelles et technologiques que nous pourrions utiliser en adoptant de nouvelles façons de travailler. Il a développé des compétences en leadership, établi des réseaux permanents et offert une vision positive de la fonction publique. Le résultat peut-être le plus important de canada@150 est de présenter une nouvelle génération de fonctionnaires qui entrevoient avec confiance de l'avenir de leur institution en s'engageant à préserver le meilleur tout en l'adaptant aux nouvelles époques et aux nouvelles réalités. (Projet de recherche sur les politiques, 2010:5)* [traduction]

De telles activités semblent avoir joué un rôle important en offrant de nouvelles possibilités à un public plus large et en aidant à donner aux individus le sentiment que des résultats différents pouvaient être atteints.

L'élaboration de GCpédia en 2008 a été une autre initiative tournée vers l'avenir qui témoigne de la volonté de la fonction publique de s'engager dans la nouvelle technologie et les nouvelles façons de travailler qu'elle permet. GCpédia a également jeté les bases de plateformes de collaboration ultérieures, dont GCconnex en 2009 et GCcollab en 2017.

En 2009, le groupe des praticiens du Web 2.0 a été créé. Ce groupe informel a eu un impact durable; il s'agissait d'une expérience formatrice importante pour un certain nombre de praticiens et de défenseurs de l'innovation, dont certains occupent maintenant des postes supérieurs dans la fonction publique.

Une autre initiative informelle importante, Politique s'enflamme, a été créée peu après en 2010. Politique s'enflamme a été créé comme « un événement de base – organisé par les fonctionnaires fédéraux, pour les fonctionnaires fédéraux et d'autres intervenants en matière de politiques – pour présenter des idées brillantes en matière d'élaboration de politiques » [traduction] (Politique s'enflamme, 2018). Cette initiative axée sur les événements se poursuit et a parfois été un moyen important, mais non officiel, de partager des idées et d'exposer de nouvelles pensées (et de nouveaux penseurs) aux hauts dirigeants.

À partir de 2010, un plus grand nombre d'acteurs ont commencé à se mobiliser plus souvent et plus sérieusement en faveur de l'innovation en tant que pratique et enjeu. Un certain nombre d'expériences ont été conçues pour encourager les fonctionnaires à présenter leurs idées. L'un de ces programmes officiels était le Programme d'innovation des employés, créé en 2010, qui « verrait les fonctionnaires ayant une "idée créative ou pratique" recevoir un prix en argent correspondant à 10 % des économies réalisées, jusqu'à concurrence de 10 000 $ » [traduction] (Karam, 2010). De telles initiatives ont aidé à acquérir une compréhension plus poussée de la façon de s'engager (ou parfois de ne pas le faire) dans l'innovation en tant que processus, plutôt que de la considérer comme une activité fortuite ou un concept abstrait.

L'année 2011 a été particulièrement importante. Le Comité des sous-ministres sur le renouvellement de la fonction publique a entrepris une étude prospective sur l'avenir de la fonction publique fédérale et a proposé une vision pour la fonction publique. Celle-ci a mené à l'étape la plus importante de l'histoire récente de l'innovation dans le secteur public – le processus de l'Objectif 2020, qui a duré jusqu'en 2014. Ce processus comprenait une vaste stratégie de mobilisation, y compris la désignation de champions d'Objectif 2020 dans chaque ministère. Il a donné lieu à une pléthore d'activités ministérielles, y compris l'établissement d'un certain nombre de laboratoires d'innovation. Le processus de l'Objectif 2020 a représenté un développement majeur pour de nombreux acteurs individuels de l'innovation, à la fois comme exercice tourné vers l'avenir et comme occasion et invitation à réfléchir à d'autres possibilités.

La même année, l'Institut de recherche en politiques est devenu Horizons de politiques Canada, dont le mandat était d'offrir de la prévoyance et d'aider à prévoir les nouveaux défis et les nouvelles possibilités stratégiques pour le Canada dans un monde en évolution rapide (Horizons de politiques Canada, 2018a).

Parmi les autres événements importants, mentionnons la décision de l'ancien ministère de l'Emploi et du Développement social de mettre à l'essai de nouveaux instruments de financement (p. ex., la rémunération au rendement) et l'adhésion du Canada au Partenariat pour un gouvernement ouvert.

La création, en 2012, du Comité des sous-ministres sur les médias sociaux et l'établissement des politiques, qui est devenu peu après le Comité des sous-ministres sur l'innovation en matière de politiques, a également été un événement marquant. Le Comité a tenu l'un des premiers exercices « Dans l'œil du dragon » pour la fonction publique du Canada en 2013 et a introduit des « mentors inversés » dans la structure des comités. Les mentors inversés étaient des employés de niveau fonctionnel qui ont été jumelés à des sous-ministres dans le cadre de réunions afin de fournir des conseils et un aperçu des nouveaux enjeux que les sous-ministres étaient susceptibles de moins bien connaître (p. ex. les médias sociaux). La mise en place de mentors inversés s'est avérée importante parce qu'elle a aidé à alimenter le bassin de compétences en innovation et de spécialistes, et a servi comme une forme de validation pour la participation d'un groupe élargi de personnes à l'innovation. Elle a également démontré que les connaissances, l'expertise et les connaissances pertinentes pouvaient provenir de tous les niveaux, et pas seulement de la haute direction.

Il convient de noter que cette période de développements majeurs liés à l'innovation s'est déroulée dans un contexte plus large de réduction des coûts (l'Examen stratégique et fonctionnel et le Plan d'action pour la réduction du déficit de 2011). Cela a inévitablement influencé la façon dont certains percevaient ces nouvelles initiatives axées sur l'innovation et peut avoir contribué à la perception selon laquelle l'accent mis sur l'innovation portait principalement sur l'efficience et la réduction des coûts, plutôt que sur un véritable intérêt à faire les choses différemment ou à essayer d'obtenir de meilleurs résultats.

Néanmoins, le processus d'élaboration de l'Objectif 2020 a contribué à l'élaboration d'un éventail d'initiatives ministérielles, y compris la création d'une série de laboratoires en 2014 et en 2015. Ces événements ont joué un rôle essentiel dans le développement d'une communauté d'innovation plus visible (et donc accessible) dans l'ensemble de la fonction publique. Le processus de l'Objectif 2020 a également mené, en 2015, à la création du Carrefour central d'innovation (précurseur de ce qui est maintenant l'Unité de l'impact et de l'innovation). Il s'agissait d'une démonstration importante de la part du gouvernement central que l'innovation était importante, attendue et souhaitée. Deux autres initiatives

pertinentes découlant du processus de l'Objectif 2020 ont été la mise sur pied d'une Équipe spéciale sur l'initiative interne de réduction des formalités administratives afin de cerner et d'aborder les problèmes liés aux processus, et l'établissement d'un Salon annuel de l'innovation en 2015.

Les divers laboratoires et centres d'innovation créés dans les organismes ont aidé à lancer une période d'exploration plus intense et visible de l'innovation dans le secteur public, ce qui a mené à une croissance de l'apprentissage de ce qui a fonctionné et de ce qui n'a pas fonctionné. En même temps, une partie de l'activité pourrait être (et a été) interprétée comme une forme de « théâtre de l'innovation », une activité qui se voulait considérée comme une innovation, mais qui, en réalité, ne comporte pas d'innovation sérieuse. À mesure que l'innovation s'est répandue (à partir d'un petit noyau convient-il de préciser), on a observé une augmentation graduelle du développement collectif de pratiques d'innovation plus sophistiquées. Une partie de cet apprentissage s'est reflétée, par exemple, par la mise en place et la diffusion du portail des nouveaux instruments de politique, qui a aidé à rassembler une gamme d'outils et d'approches différents, contextualisés pour la fonction publique du Canada.

La lettre de mandat de 2015 du président du Conseil du Trésor (premier ministre du Canada, 2015), qui énonce les attentes du gouvernement à l'égard de l'innovation dans le secteur public, est peut-être l'événement récent le plus marquant dans l'ensemble du système. Chaque ministère s'engagerait dorénavant dans des expériences, en utilisant un pourcentage de ses dépenses pour les expériences. Ce mandat a amené les organismes à s'engager dans l'innovation. Cet accent mis sur l'expérimentation s'accompagnait d'un programme de résultats et d'exécution distinct, mais connexe, qui mettait fortement l'accent sur l'impact et la réalisation des priorités et des engagements cernés par le gouvernement.

En 2016-2017, des efforts d'innovation encore plus concertés et sérieux ont été déployés malgré une hausse de l'activité d'innovation. Ces initiatives ont été menées en particulier par le noyau central de la fonction publique, le Secrétariat du Conseil du Trésor et le Bureau du Conseil privé ayant entrepris un certain nombre d'initiatives importantes. Parmi les nombreuses initiatives, mentionnons la diffusion de directives sur l'expérimentation, des changements aux principaux processus administratifs pour permettre l'utilisation de méthodes plus novatrices (p. ex., la création de modalités génériques permettant l'utilisation de fonds fondés sur des incitatifs, les prix et les défis, et le microfinancement) et l'élaboration de méthodes permettant de recruter plus facilement différents ensembles de compétences (p. ex., l'introduction de la Nouvelle orientation en dotation, qui a permis une plus grande variété dans les processus d'embauche).

L'Initiative de transformation de l'administration de la paye (qui a donné lieu au système de paye Phénix) est un autre jalon important. Ce projet très médiatisé, qui vise à centraliser et à consolider différents systèmes de paye et qui avait été présenté auparavant comme une « solution novatrice et efficace » (Wouters, 2014 : 23), a entraîné des problèmes importants pour un certain nombre de fonctionnaires, notamment des problèmes de moins-payé, de trop-payé ou de non-paiement. Même si l'initiative en soi n'était pas nécessairement une innovation importante, puisqu'il s'agissait davantage d'un effort de modernisation comportant une grande complexité qu'un processus qui introduisait une nouveauté importante, elle a clairement façonné la confiance et la croyance des gens dans la capacité de la fonction publique de se mobiliser efficacement dans le secteur de la technologie et de gérer des projets complexes. Elle a également influencé la perception de l'innovation et la mesure dans laquelle elle est considérée comme faisable.

Parmi les autres développements notables, mentionnons le programme des Agents libres (initiative visant à rendre plus flexible l'accès aux talents au sein de la fonction publique), le projet pilote Nuage de talents (une plateforme proposée pour mieux apparier les compétences avec les besoins dans l'ensemble de la fonction publique) et le Projet des milieux de l'élaboration des politiques (et l'établissement subséquent d'une communauté de pratique sur les politiques). La période de 2017 à 2018 a également vu la fermeture d'au moins deux laboratoires d'innovation établis au plus fort du processus de l'Objectif 2020. L'importance de ce changement d'approche de la part de certains organismes n'est pas immédiatement claire.

Enfin, à la fin de 2017, il y a eu deux développements particulièrement importants. La publication de la Déclaration fédérale, provinciale et territoriale sur l'innovation dans le secteur public a donné lieu à un engagement de haut niveau à l'égard de l'innovation de la part des plus hauts fonctionnaires du pays. Cette initiative s'est accompagnée du lancement de l'Initiative Impact Canada, un effort pangouvernemental officiel qui aidera les ministères à accélérer l'adoption d'approches de financement axées sur les résultats afin d'obtenir des résultats significatifs pour les Canadiens. Cette initiative qui fait les manchettes met l'innovation au premier plan dans le secteur public.

Comme il est indiqué dans l'introduction de cette histoire du parcours d'innovation, ce chapitre n'est pas (et ne peut pas espérer être) une exploration exhaustive de toutes les initiatives, développements ou événements dignes de mention. Il y aura des omissions, des nuances ou même des erreurs qui découleront du regroupement d'une histoire fragmentée et d'une série d'événements répartis verticalement dans le temps et horizontalement entre les organisations. Il s'agit plutôt d'un effort visant à cerner les éléments importants du parcours de l'innovation, en vue de donner une idée de l'ampleur et de la profondeur de la mobilisation de la fonction publique envers l'innovation au cours des 30 dernières années. La section suivante présente une vue d'ensemble thématique de ces développements afin de comprendre l'importance de cette histoire.

Aperçu thématique du parcours historique de l'innovation

La section suivante tente de décrire certains des principaux enjeux ou des principales tendances qui ont été observés à la suite d'un examen du parcours historique de l'innovation dans la fonction publique du Canada. En plus de la recherche primaire, elle puise en particulier dans un éventail d'artefacts et de publications, afin d'illustrer et de refléter le fait que le système s'est, en fait, révélé de lui-même. Elle utilise et souligne délibérément des citations et des formulations utilisées dans divers artéfacts, afin de mettre en évidence et de renforcer les tendances qui se dessinent.

Reconnaissance d'un environnement en évolution

Au fil des ans, on s'est rendu compte que les forces en place redéfinissent le contexte opérationnel du gouvernement. Les messages des greffiers respectifs ou les initiatives de réforme ont reconnu l'existence de puissants moteurs de changement.

> *Sous l'influence de plusieurs tendances importantes – la mondialisation, les nouvelles technologies de l'information, les pressions budgétaires et l'évolution du tissu social – les gouvernements sont confrontés à des changements constants dans leur environnement politique, social et économique. En raison de l'ampleur de leur impact et du type de changement qu'elles représentent, ces tendances forcent les gouvernements à redéfinir la façon dont ils interagissent avec les citoyens et même l'organisation des systèmes politiques.* [traduction] *(Bourgon, 1995)*

> *Pourquoi le travail dans la fonction publique est-il différent et, à bien des égards, plus difficile aujourd'hui que par le passé? De nombreux ouvrages ont été écrits pour tenter de répondre à cette question, mais les principaux facteurs qui ressortent de toute étude sérieuse de la gestion publique aujourd'hui comprennent invariablement : la mondialisation […] la révolution de l'information […] l'émergence de nombreux autres enjeux horizontaux […] la complexité même du Canada aujourd'hui […] l'évolution des attitudes du public à l'égard du gouvernement.* [traduction] *(Lynch, 2007)*

> *Un certain nombre de facteurs ont une incidence sur le fonctionnement de la fonction publique, notamment : la mondialisation croissante, la complexité des enjeux et l'interdépendance […] l'accélération des progrès technologiques […] des exigences accrues en matière de responsabilisation et d'obtention efficace de résultats […] les nouvelles attentes de l'effectif en ce qui a trait au travail et au milieu de travail. (Gouvernement du Canada, 2013: 3)*

Cette cohérence suggère que l'une des conditions préalables nécessaires à l'innovation est en place – une acceptation que le statu quo n'a plus sa place et une ouverture à de nouvelles approches.

Reconnaissance que le changement s'accélère

On reconnaît également que le taux de changement s'accélère.

> *Le processus et l'importance du changement continueront de s'accélérer.* [traduction] *(Bourgon, 1995: 12)*

> *Les valeurs perdurent, mais notre monde change. Partout où vous travaillez au gouvernement du Canada aujourd'hui, vous pouvez ressentir les forces qui ont forcé le changement dans la fonction publique, à savoir la récente crise financière et économique et la réponse du gouvernement; la transition démographique occasionnée par les départs à la retraite et l'arrivée d'une nouvelle génération de fonctionnaires; la diversité croissante de notre main-d'œuvre, qui reflète une population canadienne de plus en plus diversifiée; et la révolution technologique qui a fait d'Internet un outil de travail essentiel et du BlackBerry un moyen presque universel de communiquer avec les autres. L'effet cumulatif à ce jour s'est fait sentir en profondeur, et ces forces continueront d'avoir un effet sur la fonction publique pendant de nombreuses années.* [traduction] *(Wouters, 2010: 1)*

Cette reconnaissance du fait que le besoin de changement s'intensifiera, s'il y a lieu, est importante parce qu'elle démontre une acceptation du fait que les stress qui affectent la fonction publique ne sont pas temporaires, mais plutôt durables. Le besoin d'innovation ne disparaîtra pas et, par conséquent, l'innovation doit être prise au sérieux.

Intérêt de longue date, attention au renouvellement, innovation et regard vers l'avenir

Comme on reconnaît qu'il y a des facteurs externes de changement et que le rythme du changement s'accélère vraisemblablement, il n'est pas surprenant d'observer un intérêt de longue date pour le renouvellement. Les signaux officiels des dirigeants, par exemple, par le biais du Rapport annuel au premier ministre sur la fonction publique du Canada, ou par des initiatives et des activités appuyées, révèlent un intérêt et un accent soutenus pour le renouvellement de la fonction publique. Bien qu'il soit clairement façonné par les besoins des gouvernements en place et qu'il reflète ces besoins, cet intérêt semble néanmoins avoir

été alimenté également par la conviction que la fonction publique doit jouer un rôle important dans le changement.

Cet accent sur le renouvellement a aussi souvent inclus, dans une certaine mesure, une attention explicite à l'innovation (p. ex., Bourgon, 1997; Cappe, 2000; Himelfarb, 2003; Shortliffe, 1994; Tellier, 1992; Wouters, 2010). L'accent a également été mis sur l'avenir (p. ex., « Canada 2005 », canada@150, la création d'Horizons de politiques Canada et le processus de l'Objectif 2020) et les façons dont la fonction publique peut réagir, s'adapter et se préparer à l'évolution de son environnement.

Cette uniformité des messages et de l'orientation peut être attribuable en partie à une reconnaissance précoce, dans les discussions sur le renouvellement, du fait que le changement ne serait pas un exercice simple. Au contraire, on a toujours considéré qu'il s'agissait d'un processus qui exigerait du temps, ou qui serait simplement en cours, et qui exigerait la participation de tous pour faire une différence.

> *Tous les fonctionnaires comprennent-ils la nécessité du renouvellement et l'orientation que devrait prendre ce renouvellement? Pas encore, mais c'est parce qu'en fin de compte ce sont les gens qui évoluent, et cela ne se fait pas en un jour. (Tellier, 1992)*

> *Pourquoi est-il si important en 2007 de se concentrer sur le renouvellement de la fonction publique du Canada? Beaucoup diraient que celle-ci semble avoir consacré une bonne partie des 20 dernières années à se renouveler. Cet exercice ne prendra-t-il jamais fin? Pourquoi imposer aux institutions et à leurs fonctionnaires d'autres changements et semer le chaos, comme diraient certains, quand l'État a déjà tant à faire pour bien servir les citoyens? La réponse à ces questions est toute simple : si la fonction publique, en tant qu'institution nationale centrale, ne se renouvelle pas pour répondre aux besoins actuels et futurs de l'État et des citoyens, elle risque de devenir moins pertinente, moins utile et moins respectée au fil des années. Si nous nous abstenons de mener cet exercice de façon continue, la fonction publique ne pourra demeurer une institution nationale dynamique, essentielle à la gouvernance et à la prospérité du pays. (Lynch, 2007: 2)*

> *Toutes les organisations doivent se concentrer sur le renouvellement pour demeurer efficientes, efficaces et pertinentes. La fonction publique ne fait pas exception et évalue continuellement comment elle peut servir le Canada et les Canadiens plus efficacement.* [traduction] *(Wouters, 2014: 24)*

> *La modernisation et le renouvellement de la fonction publique visent trois objectifs interreliés : cette initiative est fondamentale à la prestation d'un excellent service aux Canadiens, elle est nécessaire à un gouvernement qui reçoit l'appui dont il a besoin, et elle constitue la base d'une main-d'œuvre saine et productive. (Wernick, 2017a: 9)*

La prise de conscience croissante du fait que la réforme prend du temps, mais qu'il s'agit d'un processus continu, laisse entendre que le renouvellement et l'innovation sont en fait des activités fondamentales pour la fonction publique, plutôt que des distractions temporaires.

Accent continu sur les traditions et les valeurs fondamentales

Parallèlement à l'accent mis sur le renouvellement, on a constamment mis l'accent sur les valeurs et les traditions fondamentales de la fonction publique du Canada, et on a insisté sur le fait qu'elles sont importantes et qu'elles ne devraient pas être perçues comme étant tendues par rapport au renouvellement. Le renouvellement et l'innovation sont présentés comme les moyens par lesquels la fonction publique peut continuer de faire son travail, plutôt que comme l'incarnation d'un changement dans sa mission essentielle ou les principes fondamentaux de la fonction publique.

> *Je suis convaincu que la fonction publique va dans la bonne direction. Alors que nous nous préparons à relever les défis du prochain siècle, je suis convaincu que les valeurs traditionnelles de la fonction publique – les valeurs de loyauté, d'intégrité, de professionnalisme, d'équité et d'impartialité qui ont caractérisé l'institution à laquelle j'ai adhéré il y a 32 ans – demeureront sa force motrice.* [traduction] *(Shortliffe, 1994)*

> *La fonction publique du Canada a une vision et un mandat clairs. Quel que soit le travail, la tâche, le programme ou l'emplacement, tous les fonctionnaires fédéraux sont régis par une philosophie fondamentale, soit servir les Canadiens et leur gouvernement. Les attitudes du public et les institutions politiques évoluent, mais notre tradition de fonction publique professionnelle et non partisane transcende toute réforme ou restructuration particulière.* [traduction] *(Bourgon, 1995: 47)*

> *Le renouvellement vise à faire en sorte que la fonction publique fédérale préserve et renforce sa capacité de contribuer aux succès du Canada par la prestation d'excellents services publics et conseils stratégiques.* [traduction] *(Lynch, 2008: 4)*

> *Même si le travail de base de la fonction publique ne changera pas fondamentalement dans les années à venir, notre façon de travailler le doit.* [traduction] *(Wouters, 2012: 8)*

Cependant, cette insistance ne s'est pas toujours matérialisée avec l'expérience sur le terrain. L'intégration de l'innovation et des éléments traditionnels n'a pas toujours été facile.

> *Les nouvelles valeurs de la fonction publique que sont l'innovation et la prise de risques sont souvent perçues comme allant à l'encontre des valeurs traditionnelles de responsabilisation et de neutralité. De plus, les fonctionnaires perçoivent souvent des écarts entre les valeurs énoncées par les cadres et leurs actions. Le défaut de communiquer clairement et de démontrer comment les valeurs nouvelles et traditionnelles peuvent être intégrées peut accroître la résistance aux approches plus novatrices dans la fonction publique.* [traduction] *(Forum des politiques publiques, 1999)*

> *Il y a quelque chose comme un débat entre continuité et changement dans la fonction publique, et la recherche d'un juste équilibre. On fait trop un drame de l'innovation et du changement, parce que nous devons constamment nous améliorer et réfléchir à la façon dont nous faisons les choses et à ce que nous essayons d'accomplir, et au renouvellement de nos capacités et de nos compétences. Je suis très favorable aux discussions sur l'innovation stratégique. Mais il y a aussi une continuité, en ce sens que le rôle que nous jouons est ancré dans notre gouvernement de type Westminster et dans un système fédéral qui a servi, et très bien, les Canadiens pendant 150 ans. (Wernick, 2017b)*

Cette tension entre la continuité et le changement n'est pas facile à résoudre et se situe au cœur de la difficulté de la réforme, du renouvellement et de l'innovation.

Efforts continus de réforme

Compte tenu de cet intérêt de longue date pour le renouvellement et l'innovation, la fonction publique du Canada a entrepris de multiples initiatives de réforme au cours des 30 dernières années. À son tour, cette histoire récente s'appuie sur de nombreux autres efforts qui remontent à la Commission Glassco (examen de l'organisation du gouvernement du Canada) dans les années 1960 (Jarvis, 2016; Scott-Kemmis, 2010).

Compte tenu du contexte – la reconnaissance du besoin de changement, l'intérêt et l'engagement continus à l'égard du changement, le fait de comprendre que le changement n'est pas un exercice à court terme, et les efforts continus pour équilibrer l'ancien et le nouveau – cette mobilisation continue pour des processus et des exercices de réforme n'est pas surprenante. Il faudrait également l'envisager dans un contexte international où de nombreux autres pays sont aux prises avec des problèmes semblables.

La fonction publique du Canada (et d'autres administrations intéressées) s'interroge constamment sur la nature de cette réforme nationale par rapport à celle d'autres pays. Le verdict général est que, à certains égards, la réforme au Canada a été plus graduelle ou peut-être plus prudente que dans d'autres pays (p. ex., Lindquist, 2006). De plus, cette approche graduelle, mais continue, n'est pas perçue comme un inconvénient, mais plutôt comme une caractéristique.

> *Les nouvelles tendances ont entraîné, au Canada et ailleurs, une réforme du rôle du gouvernement fédéral et du secteur public au cours des 15 dernières années. Le Canada a adopté une approche graduelle et progressive pour permettre la réflexion et l'ajustement.* [traduction] *(Bourgon, 1995: 11)*

> *Si les Canadiens ont traditionnellement été perçus comme des innovateurs en matière de gestion du secteur public, il appert que depuis quelques années d'autres pays — l'Australie, le Royaume-Uni, la Nouvelle-Zélande et les États-Unis — ont commencé à faire preuve de plus d'audace à cet égard. (Lynch, 2007: 9)*

> *Comparativement aux autres gouvernements occidentaux, le Canada a été lent à adopter des approches plus novatrices.* [traduction] *(Jarvis, 2016: 9)*

> *Nous sommes moins enclins à nous arrêter et à emprunter la voie sinueuse qu'empruntent de nombreux autres pays.* [traduction] *(Wernick, 2018b)*

Cela suggère que si le besoin d'une réforme (et de l'innovation) a été accepté, elle n'est en aucun cas absolue ou inconditionnelle. Cela donne aussi à penser que la fonction publique canadienne a peut-être puisé de la fierté à ne pas être une plateforme de changement éphémère, mais plutôt à être un moteur de réforme « lent et stable ».

Amélioration continue et/ou/contre innovation

Toutefois, les messages cohérents sur le renouvellement, la modernisation, l'amélioration continue et l'innovation n'ont peut-être pas été accompagnés de cohérence quant à ce que l'on entend par innovation ou à la façon dont elle diffère (si elle diffère) de l'amélioration continue. Les concepts semblent souvent avoir été regroupés ou traités comme interchangeables.

> *Nous créons une fonction publique innovatrice, ouverte aux nouvelles idées et axée sur l'amélioration continue.* [traduction] *(Cappe, 2000: 7)*

> *Une fonction publique qui vise l'excellence et qui cherche toujours à s'améliorer et à innover stimule la productivité. Une fonction publique professionnelle, bien formée et bien gérée constitue un avantage concurrentiel pour le Canada. Elle contribue à la saine gouvernance du pays, offre aux Canadiens des programmes et des services de qualité supérieure, et veille à la promotion des valeurs et des intérêts canadiens sur la scène internationale. (Gouvernement du Canada, 2013: 2)*

> *Nous savons que des améliorations utiles et progressives sont possibles. Partout dans les ministères et les organismes il y a des exemples d'innovations dans le travail quotidien qui donnent un sens au gouvernement pour ceux qui le constituent, mais surtout pour ceux qu'il sert. (Wernick, 2016: 9)*

Même si l'on s'intéresse constamment à l'innovation et que l'on redouble d'efforts pour favoriser un environnement plus ouvert à l'innovation, ce que l'on entend par innovation et ce qui la distingue n'a pas toujours été particulièrement clair.

Renouvellement et résultats

Un thème commun dans les divers efforts de réforme est l'accent mis sur les résultats, plutôt que simplement sur les activités ou les extrants. Cet intérêt et cette attention de longue date envers les résultats ont fait partie intégrante de l'effort de renouvellement, tout en reconnaissant que pour obtenir de meilleurs résultats, il faut souvent faire les choses différemment ou de façon innovatrice.

> *Sommes-nous en train de faire des affaires d'une façon fondamentalement différente? Non, mais nous changeons la façon dont nous faisons des affaires – nous nous concentrons davantage sur les coûts et l'optimisation des ressources, nous sommes de plus en plus axés sur les résultats et nous sommes plus réceptifs à l'innovation. Au fil du temps, nous servirons les Canadiens différemment et mieux.* [traduction] *(Tellier, 1992)*

> *Les organisations du secteur public et du secteur privé qui mesurent et évaluent les résultats de leurs travaux constatent que cette information les transforme et les investit d'un nouveau pouvoir. Elles peuvent ainsi récompenser la réussite, tirer profit de l'expérience et gagner la confiance du public. Il faut pouvoir mesurer et évaluer les résultats avant de pouvoir mettre en place les programmes, les services et les politiques de qualité que méritent les Canadiens. (SCT, 2000: 10)*

> *Je suis très fier du travail accompli dans l'ensemble du gouvernement du Canada par l'Unité de l'impact et de l'innovation du Bureau du Conseil privé ainsi que par le Service numérique canadien du Conseil du Trésor. Nous travaillons ensemble pour nous assurer non seulement de voir les possibilités et les défis que présentent les nouvelles technologies et les nouveaux services, mais aussi de savoir comment en mesurer l'impact. Il ne suffit pas d'avoir de la nouveauté et de l'innovation. Il s'agit d'avoir un impact et de fournir de meilleurs services.* [traduction] *(Wernick, 2018a)*

Cela suggère que si l'innovation a été liée à des objectifs stratégiques, il y a eu une préférence pratique pour des priorités plus immédiates et plus concrètes, par opposition à des objectifs plus exploratoires et anticipés.

Renouvellement et risque

Un thème complémentaire aux résultats a été l'accent continu sur le risque. La discussion a tourné autour de différentes approches de la navigation et de la participation aux défis en cause.

> *Il est tout aussi important d'accepter qu'il ne peut y avoir d'expérimentation sans risque. Les ministres et les hauts fonctionnaires doivent accepter une partie de l'incertitude sous-jacente à l'abandon d'un certain contrôle. Toutes les expériences ne seront pas couronnées de succès. Certaines erreurs de bonne foi seront commises. Il faut que cela soit compris et accepté. Nous devrions nous engager à tirer des leçons de ces situations.* [traduction] *(Bourgon, 1997: 26)*

> *Même si les fonctionnaires ne s'imaginent pas nécessairement faire face à une commission d'enquête pour chaque décision qu'ils prennent, on a l'impression que les fonctionnaires qui commettent des erreurs, même sous les ordres de leurs supérieurs, en paieront le prix fort.* [traduction] *(Forum des politiques publiques, 1998)*

> *Le changement comporte de l'incertitude; il exige une mesure du risque, une mesure du leadership et une mesure de la vision. Mais le risque doit être calculé, évalué et adopté avec prudence. En gérant et en prenant des risques, la fonction publique s'adaptera, apprendra et sera renforcée. Si nous le faisons bien, la confiance du public s'en trouvera renforcée. Si nous échouons, nous devrions être tenus responsables de nos erreurs, admettre nos erreurs, en tirer des leçons et prendre des mesures correctives.* [traduction] *(Himelfarb, 2003: 7-8)*

> *Cette pression indique le besoin de prendre des risques intelligents pour saisir les occasions. Pourtant, en même temps, le risque doit être mieux géré. Le public n'est pas prêt à signer un chèque en blanc et exige la franchise des institutions publiques. Des controverses récentes ont souligné la nécessité d'un programme de gestion qui assure la probité, la transparence et la gérance responsable des ressources publiques.* [traduction] *(Stoyko, Henning and McCaughey, 2006: 14-15)*

> *Que la taille du gouvernement fédéral augmente ou recule, les fonctionnaires devront être plus habiles à communiquer les avantages de la prise de risques calculée aux Canadiens et aux décideurs. La prise de risques est essentielle pour s'assurer que les nouveaux programmes et initiatives sont suffisamment novateurs pour atteindre leurs objectifs, ou encore qu'un plus faible montant global de fonds publics est utilisé de façon créative pour obtenir de meilleurs résultats avec une empreinte fiscale plus faible.* [traduction] *(Projet de recherche sur les politiques, 2010: 168)*

Le dialogue sur le risque, tout en évoluant avec le temps et en devenant plus sophistiqué, a également conservé un certain niveau de cohérence dans son apparence. Les sujets récurrents comprennent le besoin de prendre des risques, la notion de risque intelligent, l'importance de communiquer clairement au sujet des risques et la reconnaissance du fait que la prise de risques n'est pas sans conséquence. Cette cohérence suggère que certaines tensions fondamentales n'ont pas été résolues et que l'innovation ne permet pas parfois de réduire les risques (par des essais et des expériences).

Conciliation de l'autonomisation avec la responsabilisation et le contrôle

Ces tensions sont mises en évidence dans un autre thème clair que l'on retrouve dans la discussion sur les initiatives de réforme antérieures, à savoir le défi de trouver le juste équilibre entre une plus grande liberté par rapport au contrôle des processus et la mise en place de mécanismes de contrôle et de responsabilisation suffisants. Après FP 2000, on a observé un virage important vers une plus grande liberté.

> *En bien des endroits, il est possible de voir les premiers signes d'une réelle transformation dans la culture de gestion. L'ancien modèle fondé sur « la hiérarchie et la supervision » n'a pas encore tout à fait disparu, mais il est appelé à être remplacé par un nouveau genre de culture institutionnelle dans laquelle les personnes sont considérées comme une ressource précieuse et où les décisions sont prises avec une plus grande participation des fonctionnaires. (Tellier, 1992)*

Toutefois, cette liberté a rapidement été perçue comme étant allée trop loin et a commencé à être réduite à la fin des années 1990.

> *Lorsque le concept d'habilitation a été introduit dans la culture gouvernementale, il était parfois perçu comme conférant le droit d'enfreindre les règles. Les réactions politiques, bureaucratiques et médiatiques à des initiatives considérées comme des décisions irresponsables d'ignorer les règles ont contribué à maintenir l'aversion au risque dans la fonction publique. De plus, l'élaboration continue de contrôles généralisés pour veiller à ce que les ressources ne soient pas mal gérées est souvent perçue par les fonctionnaires comme une preuve qu'on ne leur fait pas confiance pour prendre les bonnes décisions.* [traduction] *(Forum des politiques publiques, 1999)*

Bien que des efforts constants aient été déployés pour trouver un certain équilibre, un compromis satisfaisant n'a manifestement pas été facile à réaliser. L'orientation formelle a mis l'accent sur la recherche d'un terrain d'entente, mais la pratique ne ressemblait pas nécessairement à cet idéal.

> *Cette philosophie met en relief un équilibre important dans la gestion pour qu'elle applique une délégation du pouvoir décisionnel suffisamment souple et des règles administratives qui favorisent l'esprit d'initiative et le sens commun, mais suffisamment stricte au chapitre des normes et des mécanismes de contrôle pour assurer une responsabilisation sans équivoque. (SCT, 2000: 19)*

> *La réputation de notre institution a été entachée au cours des dernières années. Les compétences de base ont été critiquées et remises en question. Il y a eu des controverses publiques sur la façon dont nous gérions les subventions et contributions, distribuions les fonds de commandite et gérions un système national d'enregistrement. Cette stigmatisation n'est peut-être pas permanente, mais elle ébranle la fierté que nous éprouvons à l'égard de notre institution. Cela mine le contrat de confiance entre les citoyens, les parlementaires et nous. Nous devons être vigilants en tout temps, être aussi prudents que nécessaire, mais agir de manière à ne pas étouffer l'innovation.* [traduction] *(Himelfarb, 2003: 7)*

On reconnaissait ouvertement que les choses étaient allées trop loin dans un sens et qu'un plus grand contrôle était nécessaire (ou peut-être exigé).

> *Nous avons aussi perdu de notre rigueur. Nous avons éliminé certains contrôles ministériels tout en réduisant la surveillance centrale. Nous ne nous sommes pas préoccupés d'assurer que les nouveaux employés aient à leur disposition toute la*

> *formation nécessaire pour mener à bien leur travail. Nous n'avons pas développé les systèmes d'information nécessaires pour bien gérer le rendement des opérations et la performance financière […] nous avons peut-être parfois perdus de vue l'essentiel. (Himelfarb, 2004: 5)*

On a aussi reconnu qu'il fallait trouver une meilleure solution, plutôt que de passer d'un excès à l'autre.

> *Toutefois, l'histoire nous apprend que la fonction publique a oscillé entre une tendance à mettre en place des contrôles globaux et une tendance à habiliter ses employés. Ces balancements de pendule ont provoqué beaucoup de confusion et d'exaspération. Il faut rompre le cycle pour atteindre un équilibre durable entre la prise de risques et la prise de soins. C'est précisément ce que fait le gouvernement avec son programme permanent d'amélioration de la gestion publique.* [traduction] *(Stoyko, Henning and McCaughey, 2006: 15)*

Cependant, l'équilibre entre des contrôles adéquats, la reddition de comptes et le fait de donner à la fonction publique suffisamment de souplesse pour s'adapter et réagir demeure un défi constant (Lindquist, 2006 : 48). Au cours des dernières années, on a eu l'impression que l'accent mis sur les règles et les contrôles est encore une fois devenu trop étouffant et restrictif, ce qui nuit à la capacité de la fonction publique et des fonctionnaires de faire ce qui devait être fait. Malgré cette prise de conscience, il n'a apparemment pas été facile de faire la transition entre l'accent mis sur le contrôle et un état d'agilité et d'autonomisation approprié et responsable. Cette difficulté est démontrée par la reconnaissance répétée de la question au cours des dernières années.

> *Une innovation accrue nous aidera à devenir plus efficaces et efficients. Nous avons besoin de nouvelles idées, d'expériences et d'une meilleure mise en œuvre. Cependant, je reconnais qu'il est difficile d'innover lorsque des règles inutiles l'empêchent. C'est pourquoi il faut continuer de démêler l'écheveau de règles à la fois dans la fonction publique et dans les ministères.* [traduction] *(Wouters, 2010: 13-14)*

> *Nous devons résister à la tentation de créer une multitude de règles et de processus pour nous protéger de toute erreur possible. Telle a été notre tendance ces derniers temps. Ce ne peut pas être notre approche à l'avenir.* [traduction] *(Wouters, 2012: 10)*

> *Les employés nous ont dit qu'ils étaient tout aussi préoccupés par la paperasse interne que les Canadiens l'étaient par la paperasse externe avant le succès de l'exercice de réduction de la paperasse. Les fonctionnaires cherchent à réduire le fardeau inutile des processus internes et ont formulé de nombreuses idées sur la façon de rationaliser les processus opérationnels, y compris les approbations.* [traduction] *(Wouters, 2014: 26)*

> *Toutefois, bien qu'ils reconnaissent le besoin d'établir des règles, les fonctionnaires ont fait remarquer que les règles, les politiques et les lignes directrices actuelles sont difficiles à trouver et, une fois trouvées, difficiles à comprendre. Le jugement s'applique à la fois aux politiques du Conseil du Trésor et au grand nombre de règles créées par les ministères pour les compléter.* [traduction] *(SCT 2016: 3)*

> *Nous avons également besoin de processus moins lourds et de structures plus simples afin de servir les Canadiens avec plus de souplesse. Nous devons veiller à*

> *ce que les règles, les structures et les politiques en place habilitent et responsabilisent les employés. Nous devons cesser d'utiliser des processus uniquement pour le plaisir d'en utiliser, ou pour la simple raison que nous agissons ainsi depuis toujours. Si certaines choses ne fonctionnent pas ou ne permettent pas d'obtenir des résultats, nous devons avoir le courage de changer de cap, voire d'arrêter complètement. (Wernick, 2017a: 21)*

Cette question de trouver le juste équilibre – le bon mélange de liberté de fonctionnement et de responsabilité à l'égard de l'application régulière de la loi et de la reddition de comptes — a été au cœur de nombreux efforts de réforme qui ont eu lieu dans la fonction publique du Canada.

Une réforme suffisante?

Il est clair qu'il y a eu des efforts constants de réforme. Ces mesures ont probablement contribué à produire des résultats et à faire en sorte que la fonction publique du Canada continue de répondre aux attentes et aux exigences qui lui sont imposées.

Et pourtant, un autre thème récurrent qui ressort clairement de l'histoire est que les différentes réformes ont été perçues comme insuffisantes pour relever les défis qui se présentent.

> *Lorsque FP 2000 a été lancé en 1989, l'objectif était de faire passer la fonction publique d'une approche axée sur les règles et la réglementation à une approche favorisant l'initiative, l'entrepreneuriat et l'innovation. Les hauts dirigeants, tant politiques que bureaucratiques, ainsi que les fonctionnaires à tous les niveaux, se sont dits déçus des résultats.* [traduction] *(Forum des politiques publiques, 1999)*

> *Pourtant, après plus d'une décennie de lutte contre de nombreux problèmes de gouvernance, dont certains sont propres au Canada et la plupart sont le lot de tous les gouvernements de l'OCDE, et après une série d'initiatives de réforme des gouvernements et des dirigeants de la fonction publique, les points de vue sur ce qui a été accompli et sur l'état de la fonction publique sont très partagés. D'une part, il y a eu une restructuration et une innovation considérables pour relever des défis importants, ce qui a donné lieu à une fierté méritée des réalisations. D'autre part, on a l'impression que le gouvernement canadien a été moins audacieux et moins cohérent dans son approche de la réforme du secteur public.* [traduction] *(Lindquist, 2006: 1)*

> *Malgré les avantages d'être prudents et d'éviter les réformes bidon, nos recherches ont révélé que les initiatives de réforme antérieures ne s'attaquaient pas efficacement aux principaux défis auxquels est confrontée la fonction publique. Les efforts de réforme passés n'ont pas non plus mis la fonction publique sur des bases solides pour répondre efficacement à l'ampleur des perturbations actuelles.* [traduction] *(Jarvis, 2016: 6)*

À bien des égards, cela concorde avec l'observation antérieure selon laquelle le renouvellement a toujours été considéré comme une entreprise permanente et, par conséquent, qu'il faudra toujours y travailler davantage. Dans cette optique, toute lacune perçue au sujet des efforts de renouvellement et d'innovation peut être perçue comme faisant partie d'une reconnaissance plus large du fait que le changement exige un apprentissage et une découverte continus. De ce point de vue, toute initiative (et chaque initiative) ne sera naturellement pas suffisante, car chacune représente un tremplin unique sur un parcours plus long.

> *Il n'y a pas de plan directeur, et il ne peut pas y en avoir. Tout le monde doit participer et contribuer. Nous apprendrons les uns des autres. Ce faisant, nous découvrirons de nouvelles façons de moderniser le secteur public et la fédération canadienne.* [traduction] *(Bourgon, 1997: 27)*

Besoin d'innovation supplémentaire

Compte tenu de cette compréhension mûre du renouvellement et de l'innovation en tant que parcours continu de découverte et d'apprentissage, il est logique d'accepter aussi qu'il faille plus d'innovation. En fait, cela est évident tout au long de l'histoire récente de la fonction publique. On est constamment conscient qu'il faut innover davantage; que les efforts antérieurs pour encourager, permettre et appuyer l'innovation n'ont pas été suffisants; et que de nombreux fonctionnaires veulent aussi innover.

> *Toutefois, ni les gestionnaires ni les employés n'ont encore atteint un degré suffisant d'innovation et de prise de risques responsable. Il importe de faire enquête sur les entraves à reconnaître l'innovation comme indice du bon rendement de l'administration gouvernementale. (Forum des politiques publiques, 1998)*

> *Nous avons entrepris la transformation en une fonction publique du Canada moderne, axée sur les personnes, plus souple, plus réceptive, plus adaptée et plus innovatrice. Mais la transformation se fait trop lentement. Les lois, les règles et les structures actuelles de gestion des personnes dans la fonction publique ne sont pas suffisamment souples ni adaptées pour nous permettre de rivaliser pour attirer des talents dans une économie du savoir. De plus, la mentalité et la culture de l'ère industrielle sont encore vivantes dans de nombreux secteurs de la fonction publique d'aujourd'hui.* [traduction] *(Cappe, 2001: 3)*

> *Plus tôt, j'ai souligné un certain nombre d'innovations importantes dans la fonction publique. Bien qu'ils soient notables, il en faut davantage et j'ai hâte de les voir.* [traduction] *(Wouters, 2010: 14)*

> *Le niveau d'innovation de la fonction publique au Canada semble faible et déconnecté. Un processus d'innovation défini et une approche stratégique sont nécessaires.* [traduction] *(Deloitte et Forum des politiques publiques, 2011: 1)*

> *Afin de répondre aux attentes croissantes des Canadiens nous devons accélérer la modernisation et le renouvellement. (Wernick, 2016: 9)*

> *Plus d'efforts sont également nécessaires pour que les pratiques efficaces et novatrices deviennent la norme. (Wernick, 2017a: 21)*

Il est donc juste de dire que la fonction publique du Canada a eu et continue d'avoir à la fois des attentes et un désir d'innovation, comme moyen d'obtenir de meilleurs résultats, de répondre aux attentes croissantes et de continuer d'être une fonction publique vouée à l'excellence.

Résumé

L'analyse thématique du parcours d'innovation de la fonction publique du Canada au cours des 30 dernières années met en lumière un certain nombre de questions, notamment :

- Reconnaissance d'un environnement en évolution – on reconnaît constamment les facteurs de changement.

- Reconnaissance que le changement s'accélère – on reconnaît que le rythme du changement ne ralentit pas.
- Intérêt de longue date, attention au renouvellement, innovation et regard vers l'avenir – on reconnaît que les choses doivent changer.
- Accent continu sur les traditions et les valeurs fondamentales – l'accent est mis sur le maintien des éléments fondamentaux de la fonction publique, tout en cherchant à changer sa façon de fonctionner.
- Efforts continus de réforme – des efforts constants sont déployés pour apporter des changements.
- Amélioration continue et/ou/contre innovation – ces deux concepts sont souvent flous.
- Renouvellement et résultats – l'accent est mis sur les résultats et les répercussions sur les citoyens, plutôt que sur les activités ou les extrants.
- Renouvellement et risque – le risque est une préoccupation qui évolue, mais qui demeure constante.
- Conciliation de l'autonomisation avec la responsabilisation et le contrôle – il est toujours difficile de trouver le juste équilibre entre la flexibilité et la restriction.
- Une réforme suffisante? – le renouvellement et l'innovation sont considérés comme un parcours continu d'apprentissage et de découverte.
- Besoin d'innovation supplémentaire – il y a une attente et un désir d'innover davantage pour répondre à un monde en évolution.

Les acteurs de l'histoire

Tout au long de l'histoire, les rôles des différents acteurs peuvent également être soulignés. Dans un système complexe et interconnecté, la contribution des acteurs individuels est difficile à quantifier, et il ne faut donc pas considérer ce qui suit comme une évaluation définitive du rôle historique de chaque acteur. On cherche plutôt à montrer que le parcours de l'innovation s'est développé grâce aux efforts de nombreuses organisations et de nombreuses personnes.

- Le Bureau du Conseil privé (BCP) et le Secrétariat du Conseil du Trésor (SCT) ont joué les rôles les plus importants, conformément à leurs fonctions d'organismes centraux. Ils ont été des responsables de l'établissement des priorités, des facilitateurs, des propriétaires de processus et parfois des points de blocage éventuels (pour des raisons à la fois structurelles et autres).
- La relation avec les autres intervenants du système et avec le BCP et le SCT n'a pas toujours été harmonieuse. Comme on pouvait s'y attendre dans le cas d'une question en constante évolution, les rôles et contributions respectifs des différents intervenants en matière d'innovation n'ont pas toujours été clairs, ce qui a parfois donné lieu à des tensions.
- Certains ministères, comme Ressources naturelles Canada, semblent avoir un engagement de longue date en matière d'innovation, ce qui a contribué au développement des capacités d'innovation ou à la compréhension de la valeur et de l'utilisation de l'innovation.

- En l'absence de structures plus formalisées, les groupes informels et les réseaux semblent avoir joué un rôle important pour permettre aux individus de s'engager dans l'innovation, de renforcer leur compréhension et de développer leurs pratiques d'innovation. L'impact de ces groupes, dont beaucoup sont temporaires, ne peut être vraiment apprécié qu'avec le recul, au fur et à mesure que leurs membres progressent dans leur carrière et partagent leurs leçons et expériences au fil du temps.
- Un examen de l'historique met en évidence l'impact de certains acteurs au fil du temps. Cela pourrait refléter le fait que l'innovation dans le secteur public n'a pas été un « espace encombré ». L'innovation n'étant ni une pratique courante ni une pratique formalisée, malgré la mise en évidence constante de ce besoin, les individus ont souvent eu un impact démesuré par rapport à d'autres pratiques et systèmes plus établis.

Une longue tradition d'innovation

En résumé, la fonction publique du Canada a une longue tradition d'innovation. Il a aussi une longue tradition d'engagement actif pour favoriser, soutenir et stimuler l'innovation, à divers degrés de réussite. Le Canada a parfois été à l'avant-garde dans ce domaine, même s'il n'a pas nécessairement été aussi audacieux que certains autres pays.

Il est également évident que cela n'a pas toujours été un voyage confortable. Il y a eu des défis. Il a été difficile de trouver le juste équilibre entre le maintien des traditions fondamentales et l'adoption de nouvelles façons de travailler, entre la prise de risques et la « prise de soin », et entre le contrôle et l'autonomisation. L'innovation a été valorisée, mais elle ne cadre pas toujours parfaitement avec certains des éléments fondamentaux de la fonction publique.

Répercussions

Quelle est l'importance de cette vision historique du parcours d'innovation de la fonction publique du Canada? Qu'est-ce que cela a d'important pour le parcours actuel ou futur? Les répercussions suivantes sont proposées à titre de considérations pour les efforts futurs visant à appuyer les activités novatrices au sein de la fonction publique.

- **L'innovation est difficile :** l'innovation en tant qu'idée n'est pas une nouveauté dans la fonction publique du Canada. Cela se reflète dans l'action, les discussions et les messages de haut niveau depuis au moins 30 ans. L'activité actuelle a été importante, à certains égards, et a contribué à ce que la fonction publique du Canada soit généralement bien vue et perçue comme efficace. Cependant, on a toujours l'impression qu'il faut en faire davantage pour encourager l'innovation. Cela laisse donc entendre qu'il n'est pas facile de s'attaquer à l'innovation, ni de le faire rapidement ou d'un seul élan. Il faut des efforts constants, considérables et répétés.
- **La fonction publique du Canada a déjà mis en œuvre bon nombre des mesures prévues pour encourager, stimuler, appuyer et reconnaître l'innovation.** Par exemple, elle a :
  - créé des prix pour reconnaître et rehausser le profil des efforts novateurs;
  - cherché à réduire les obstacles pour ceux qui essayaient d'innover;

- introduit un moteur structurel pour l'innovation (la directive sur l'expérimentation)
- produit des messages continus sur le besoin et l'importance de l'innovation (la Déclaration fédérale, provinciale et territoriale sur l'innovation dans le secteur public);
- introduit des espaces et des unités dédiés (laboratoires et centres) pour aider à créer des pratiques novatrices;
- introduit et activé de nouveaux outils;
- participé à une discussion continue sur le risque et la façon de le gérer lorsqu'on entreprend une activité innovatrice;
- émis un signal depuis le centre du gouvernement que l'innovation est à la fois importante et attendue.

Il peut y avoir des lacunes et on pourrait se demander si certaines de ces initiatives ont été mises en œuvre de façon aussi uniforme ou aussi sophistiquée que nécessaire ou si le soutien sous-jacent était vraiment suffisant. Toutefois, cela ne porte pas ombrage au fait qu'un grand nombre des approches les plus évidentes ou logiques ont déjà été tentées, ce qui suggère qu'il n'y a pas de réponse facile et sous-entend que l'innovation est difficile.

- **Méfiez-vous du théâtre de l'innovation –** Une autre possibilité, bien qu'elle ne soit pas mutuellement exclusive, est qu'il peut y avoir eu des cas ou des situations de « théâtre de l'innovation ». Ces activités, ces initiatives et ces discours ne sont pas sérieux ou n'ont pas une portée suffisante pour être efficaces. Le théâtre de l'innovation peut être néfaste parce qu'il peut mobilier et ensuite décevoir ou démobiliser les gens, car l'écart entre ce qui est promu et ce qui se produit réellement devient apparent. Il peut aussi accaparer des ressources et du soutien qui pourraient autrement être déployés dans des initiatives nouvelles ou plus sérieuses. Il s'agit d'un risque particulier où l'innovation n'est pas vraiment comprise, est perçue comme une mode ou où l'élan vers le changement n'est pas vraiment apprécié.
- **L'aspect informel est tout aussi important que l'aspect formel –** les initiatives formelles sont évidemment importantes, mais l'histoire présentée ici montre que les groupes, les réseaux et les activités informels sont également importants et peuvent avoir des effets durables. De par leur nature même, elles ne peuvent pas nécessairement être mandatées ou organisées, mais elles peuvent être facilitées et appuyées si et quand elles apparaissent.
- **Répétition des tendances et besoin de comprendre l'histoire –** Sur une plus longue période, il devient possible de voir certaines tendances de l'activité ainsi que des problèmes et des thèmes récurrents. Cela donne à penser que les leçons pertinentes ne sont pas toujours saisies ou diffusées. Il s'agit particulièrement d'un risque lorsque les pratiques d'innovation ne sont pas explicitement liées à l'innovation, mais plutôt comme un enjeu individuel, un projet ou un processus de changement de gestion. Si quelque chose de nouveau n'est vu que sous l'angle d'un domaine ou d'un enjeu stratégique particulier (p. ex. améliorer les services aux anciens combattants), il sera probablement plus difficile pour ceux qui travaillent dans des domaines sans lien avec celui-ci d'en tirer des leçons (p. ex. la gestion des pêches), même lorsque les connaissances sont pertinentes ou utiles. Les pratiques

novatrices ne peuvent se développer dans un système diversifié que si elles sont perçues de façon transversale et sont clairement appelées des innovations.

Développer davantage la pratique d'innovation de la fonction publique du Canada

La pratique de l'innovation dans la fonction publique du Canada s'est développée au fil du temps. Cependant, compte tenu du désir (et du besoin) établi d'innover davantage et des efforts continus pour élaborer des pratiques novatrices plus sophistiquées et plus matures, il faut accomplir davantage. Mais sous quelle forme?

Le chapitre suivant examine les connaissances actuelles sur l'innovation dans le secteur public et les répercussions possibles sur le contexte canadien.

Références

Borins, S. (2014), *The Persistence of Innovation in Government*, Brookings Institution Press, Washington, DC.

Bourgon, J. (1998), *Cinquième rapport annuel au premier ministre sur la fonction publique du Canada*, Bureau du Conseil privé, Ottawa, http://publications.gc.ca/collections/collection_2012/bcp-pco/BT74-1-10-1998-fra.pdf.

Bourgon, J. (1997), *Quatrième rapport annuel au premier ministre sur la fonction publique du Canada*, Bureau du Conseil privé, Ottawa, http://publications.gc.ca/collections/collection_2012/bcp-pco/BT74-1-10-1997-fra.pdf.

Bourgon, J. (1995), *Troisième rapport annuel au premier ministre sur la fonction publique du Canada*, Bureau du Conseil privé, Ottawa, http://publications.gc.ca/collections/collection_2012/bcp-pco/BT74-1-10-1995-1-fra.pdf.

CFS (2005), *Stratégie canadienne en matière de feux de forêt : vision pour une approche innovatrice et intégrée pour la gestion des risques*, Service canadien des forêts, Edmonton, Alberta, http://www.ccmf.org/pdf/Vision_f_web.pdf.

Cappe, M. (2001), *Huitième rapport annuel au premier ministre sur la fonction publique du Canada*, Bureau du Conseil privé, Ottawa, http://publications.gc.ca/collections/collection_2012/bcp-pco/BT74-1-10-2001-fra.pdf.

Cappe, M. (2000), *Septième rapport annuel au premier ministre sur la fonction publique du Canada*, Bureau du Conseil privé, Ottawa, http://publications.gc.ca/collections/collection_2012/bcp-pco/BT74-1-10-2000-fra.pdf.

Deloitte et Forum des politiques publiques (2011), *Innovation in Government? Conversations with Canada's Public Service Leaders*, Deloitte, Toronto, www.ppforum.ca/wp-content/uploads/2018/03/11-916G-PS-PPF-Innovation-Strategy-report-EN-WEB.pdf.

Dinsdale, G., M. Moore and A. Gaudes (2002), *Organizing for Deliberate Innovation: A Toolkit for Teams*, Centre canadien de gestion, Ottawa, http://publications.gc.ca/collections/Collection/SC94-94-2002E.pdf.

Doherty, T. (1995), « Who's Watching? - BO$$ IS!", Note 13, www.collectionscanada.gc.ca/eppp-archive/100/201/301/tbs-sct/tb_manual-ef/Pubs_pol/opepubs/TB_D1/INNOVA13_e.html (consulté le 29 mars 2018).

Gouvernement du Canada (2014), *Destination 2020*, Ottawa http://www.clerk.gc.ca/local_grfx/d2020/Destination2020-fra.pdf.

Gouvernement du Canada (2013), *Objectif 2020 – Un point de départ : connaître votre opinion*, Ottawa, http://publications.gc.ca/collections/collection_2015/bcp-pco/CP22-101-2013-fra.pdf.

Gouvernement du Canada (2006), *Government On-Line 2006*, Ottawa, http://publications.gc.ca/collections/Collection/P4-1-2006E.pdf.

Gouvernement du Canada (1991), *Loi sur le Centre canadien de gestion L.C. 1991, ch. 16*, Ottawa, https://laws-lois.justice.gc.ca/fra/lois/c-10.13/20021231/P1TT3xt3.html.

Greene, I. et D. Shugarman (2006), "Commission of Inquiry into the Sponsorship Program and Advertising Activities, Phase I Report and Phase II Report Background to the Commission", *Canadian Public Administration*, Vol. 49/2, John Wiley and Sons, pp. 220-232, https://doi.org/10.1111/j.1754-7121.2006.tb01980.x.

Heintzman, R. (2014), *Renewal of the Federal Public Service: Toward a Charter of Public Service*, Canada 2020, Ottawa http://canada2020.ca/wp-content/uploads/2014/10/2014_Canada2020_Paper-Series_Public_Service_EN_Final.pdf.

Himelfarb, A. (2004), *Onzième rapport annuel au premier ministre sur la fonction publique du Canada*, Bureau du Conseil privé, Ottawa, http://publications.gc.ca/collections/collection_2012/bcp-pco/CP1-1-2004-fra.pdf.

Himelfarb, A. (2003), *Dizième rapport annuel au premier ministre sur la fonction publique du Canada*, Bureau du Conseil privé, Ottawa, http://publications.gc.ca/collections/Collection/CP1-1-2003f.pdf.

International Civil Service Effectiveness (InCiSE) Index (2017), *International Civil Service Effectiveness (InCiSE) Index 2017*, Blavatnik School of Government, Oxford, UK/Institute for Government, London.

IAPC (2018), site Web de l'Institut d'administration publique du Canada, www.ipac.ca (consulté le 29 mars 2018).

Jarvis, M. (2016), *Creating a High-performing Canadian Civil Service Against a Backdrop of Disruptive Change*, Mowat Research, No. 122, Mowat Centre, University of Toronto, https://mowatcentre.ca/wp-content/uploads/publications/122_creating_a_high-performing_canadian_civil_service.pdf.

Karam, S. (15 June 2010), "Employee innovation program considerations", Systemscope, www.systemscope.com/change-management/employee-innovation-program-considerations (consulté le 29 mars 2018).

Lindquist, E. (2006), Un moment déterminant. Connaître et faire connaître l'évolution de la fonction publique canadienne, École de la fonction publique du Canada, Ottawa, http://publications.gc.ca/collections/collection_2008/csps-efpc/SC103-25-2006F.pdf.

Löffler, E. (2001), "Quality awards as a public sector benchmarking concept in OECD Member Countries: Some guidelines for quality award organizers", *Public Administration and Development*, Vol. 21, John Wiley & Sons, pp. 27-40.

Lynch, K.G. (2008), *Quinzième rapport annuel au premier ministre sur la fonction publique du Canada*, Bureau du Conseil privé, Ottawa, http://publications.gc.ca/collections/collection_2008/pco-bcp/CP1-1-2008E.pdf.

Lynch, K.G. (2007), *Quatorzième rapport annuel au premier ministre sur la fonction publique du Canada*, Bureau du Conseil privé, Ottawa, http://publications.gc.ca/collections/Collection/CP1-1-2007f.pdf.

OCDE (2017a), *le Panorama des administrations publiques 2017*, Éditions OCDE, Paris, https://www.oecd-ilibrary.org/fr/governance/panorama-des-administrations-publiques_22214410.

OCDE (2017b), *Systems Approaches to Public Sector Challenges: Working with Change*, Éditions OCDE, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/9789264279865-en.

OCDE (2016), *« What's the problem? Learning to identify and understand the need for innovation*", OECD Observatory of Public Information, www.oecd.org/media/oecdorg/satellitesites/opsi/contents/files/OECD_OPSI_LearningForInnovationStudy_Alpha.pdf.

Horizons de politiques Canada (2018a), « History », www.horizons.gc.ca/en/content/history (consulté le 29 mars 2018).

Horizons de politiques Canada (2018b), « Project overview », www.horizons.gc.ca/en/content/project-overview (consulté le 29 mars 2018).

Policy Ignite (2018), "Policy Ignite", http://policyignite.strikingly.com (consulté le 29 mars 2018).

Projet de recherche sur les politiques (2010), *Canada@150 Research Report*, gouvernement du Canada, Ottawa, www.horizons.gc.ca/sites/default/files/Publication-alt-format/can150_rp-eng.pdf.

Premier minister du Canada (2015), « Lettre de mandat du président du Conseil du Trésor du Canada », Ottawa, https://pm.gc.ca/fra/lettre-de-mandat-du-president-du-conseil-du-tresor-du-canada.

Forum des politiques publiques (1999), « L'innovation dans l'administration fédérale : les risques qu'on ne prend pas », *The Innovation Journal: The Public Sector Innovation Journal*, Vol. 4/2, https://www.innovation.cc/discussion-papers/risk4.htm.

Forum des politiques publiques (1998), « L'innovation dans l'administration fédérale : les risques qu'on ne prend pas », document de discussions, Bureau du vérificateur général, Ottawa, www.oag-bvg.gc.ca/internet/english/meth_gde_f_10193.html.

Scott-Kemmis, D. (2010), *Assessing Policies, Programs and Other Initiatives to Promote Innovation in the Public Sector: International Case Studies*, Australian Government, Canberra, www.researchgate.net/publication/238730795_Assessing_Policies_Programs_and_Other_Initiatives_to_Promote_Innovation_in_the_Public_Sector_International_Case_Studies.

Shortliffe, G. (1994), *Deuxième rapport annuel au premier ministre sur la fonction publique du Canada*, Bureau du Conseil privé, Ottawa, http://publications.gc.ca/collections/collection_2012/bcp-pco/BT74-1-10-1994-1-fra.pdf.

Stoyko, P., G.K. Henning, and D. McCaughey (2006), *Créativité à l'œuvre : Un guide du leadership — À nous la réussite!* École de la fonction publique du Canada / Table ronde de recherche-action de l'EFPC sur la créativité, Ottawa, http://publications.gc.ca/collection_2008/csps-efpc/SC103-23-2006F.pdf.

Sutherland, S. (2003), "Biggest scandal in Canadian history: HRDC audit stars probity war", *Critical Perspectives on Accounting*, Vol. 14/1-2, Elsevier, pp. 187-224, https://doi.org/10.1006/cpac.2002.0522.

Tellier, P.M. (1992), *Premier rapport annuel au premier ministre sur la fonction publique du Canada*, Bureau du Conseil privé, Ottawa, http://publications.gc.ca/collections/collection_2012/bcp-pco/BT74-1-10-1992-1-fra.pdf.

SCT (2016), Rapport définitif de l'Équipe spéciale sur l'initiative interne de réduction des formalités administratives d'Objectif 2020, document de travail interne, Secrétariat du Conseil du Trésor, Ottawa.

SCT (2000), *Des résultats pour les Canadiens et les Canadiennes : un cadre de gestion pour le gouvernement du Canada*, Secrétariat du Conseil du Trésor, Ottawa, http://www.tbs-sct.gc.ca/report/res_can/rc-fra.pdf.

Wernick, M. (2018a), « Allocution du greffier au forum des dirigeants sur la technologie et le gouvernement », Bureau du Conseil privé, Ottawa, https://www.canada.ca/fr/conseil-prive/nouvelles/2018/02/allocution_du_greffierauforumdesdirigeantssurlatechnologieetlego.html (consulté le 29 mars 2018).

Wernick, M. (2018b), « Allocution du greffier au 21e Gala annuel du Carleton University School of Public Policy and Administration (SPPA) », Bureau du Conseil privé, Ottawa, https://www.canada.ca/fr/conseil-prive/nouvelles/2018/03/allocution-du-greffier-au-21e-gala-annuel-

du-carleton-university-school-of-public-policy-and-administration-sppa.html (consulté le 29 mars 2018).

Wernick, M. (2017a), *Vingt-quatrième rapport annuel au premier ministre sur la fonction publique du Canada*, Bureau du Conseil privé, Ottawa, http://publications.gc.ca/collections/collection_2017/bcp-pco/CP1-1-2017-fra.pdf.

Wernick, M. (2017b), « Discours du greffier lors de la Conférence de la communauté des politiques », Bureau du Conseil privé, Ottawa, https://www.canada.ca/fr/conseil-prive/nouvelles/2017/03/discours_du_greffierlorsdelaconferencedelacommunautedespolitique.html (consulté le 29 mars 2018).

Wernick, M. (2016), *Vingt-troisième rapport annuel au premier ministre sur la fonction publique du Canada*, Bureau du Conseil privé, Ottawa, http://publications.gc.ca/collections/collection_2016/bcp-pco/CP1-1-2016-fra.pdf.

Wouters, W.G. (2014), *Vingt-et-unième rapport annuel au premier ministre sur la fonction publique du Canada*, Bureau du Conseil privé, Ottawa, http://publications.gc.ca/collections/collection_2014/bcp-pco/CP1-1-2014-fra.pdf.

Wouters, W.G. (2012), *Dix-neuvième rapport annuel au premier ministre sur la fonction publique du Canada*, Bureau du Conseil privé, Ottawa, http://publications.gc.ca/collections/collection_2012/bcp-pco/CP1-1-2012-fra.pdf.

Wouters, W.G. (2010), *Dix-septième rapport annuel au premier ministre sur la fonction publique du Canada*, Bureau du Conseil privé, Ottawa, http://publications.gc.ca/collections/collection_2011/bcp-pco/CP1-1-2010-fra.pdf.

Chapitre 3. Que sait-on de l'innovation dans le secteur public?

Ce chapitre examine ce que l'on sait au sujet de l'innovation dans le secteur public et pourquoi il est nécessaire de modifier l'approche des gouvernements à l'égard de l'innovation. Il examine les caractéristiques de l'innovation et ses répercussions dans le contexte gouvernemental. Le chapitre évalue également les connaissances actuelles sur l'innovation et la façon dont elles pourraient éclairer l'élaboration d'un modèle pour les systèmes d'innovation du secteur public. Il conclut en analysant les formes de soutien qui garantissent le mieux une innovation cohérente et fiable dans le contexte d'un environnement en évolution.

Les chapitres précédents ont démontré le besoin et le désir d'une plus grande innovation dans la fonction publique du Canada. Toutefois, le parcours historique montre également que cette connaissance n'est pas suffisante en soi. Vouloir et demander de l'innovation, ce n'est pas la même chose que de s'assurer que l'innovation se produit dans la mesure prévue ou requise. L'innovation et les pratiques qui la sous-tendent posent clairement un certain nombre de défis. Quelles approches, alors, jouent un rôle important dans la promotion de l'innovation et existe-t-il une théorie du changement pour une innovation réussie dans le secteur public?

Le présent chapitre porte sur l'état actuel de l'innovation et sur sa pratique dans la fonction publique du Canada. Bien que cet examen soit axé sur les efforts d'innovation du Canada, bon nombre des enjeux pertinents reflètent les tendances et les pressions plus générales ou se rapportent à la nature sous-jacente de l'innovation dans le secteur public en tant que processus. Ainsi, le présent chapitre prend un peu de recul par rapport au contexte canadien immédiat, afin de mieux comprendre les principaux enjeux qui peuvent ensuite être mis à contribution dans le contexte canadien.

Ainsi, le présent chapitre examine les questions suivantes :

- Pourquoi l'innovation prend-elle de l'importance pour le gouvernement? Quels sont les facteurs sous-jacents et pourquoi ceux-ci exigent-ils une approche plus systématique?
- Que sait-on de la nature et des caractéristiques de l'innovation dans le secteur public et quelles sont les répercussions de ces connaissances pour les gouvernements qui tentent d'accroître leur niveau d'innovation?

Comprendre le rôle croissant de l'innovation en tant que ressource essentielle du gouvernement

Le chapitre précédent décrivait l'histoire de l'innovation au Canada – une histoire de discussions et d'efforts pour encourager l'innovation – et décrivait le consensus sur certains des moteurs de l'innovation. Cependant, qu'est-ce qui motive vraiment l'accent accru sur l'innovation? Pourquoi est-ce important et pourquoi la pratique actuelle des gouvernements (au Canada et ailleurs) pourrait-elle être insuffisante?

Pourquoi l'innovation est-elle importante?

Essentiellement, la raison pour laquelle l'innovation est importante est que dans le contexte d'un environnement en évolution, on ne peut tenir pour acquis que ce qui a fonctionné une fois continuera de fonctionner (ou de fonctionner aussi bien), et par conséquent, de nouvelles réponses seront souvent nécessaires.

Cela s'explique par le fait qu'un contexte en évolution exige souvent une réponse différente, qui peut nécessiter un certain degré d'innovation. À mesure que de nouvelles connaissances sont développées et que de nouvelles technologies émergent, l'éventail des possibilités, de ce qui pourrait être fait, se transforme. Ces nouvelles possibilités modifient la perception et le calcul des avantages par rapport aux possibilités existantes et aux choix antérieurs.

L'innovation dans un secteur de la société ou dans une partie du monde peut modifier les attentes des gens à l'égard de ce qu'ils veulent ou de ce dont ils ont besoin. Par exemple, l'introduction de services en ligne modifie la perception des processus classiques (p. ex. « pourquoi ne puis-je pas faire cela en ligne? »). À mesure que de nouvelles approches sont

mises à l'essai dans d'autres secteurs de l'économie, ceux qui travaillent avec le gouvernement ou au sein du gouvernement sont susceptibles de changer leur compréhension de la façon dont le gouvernement pourrait et devrait fonctionner.

De même, les innovations du passé risquent de ne plus fonctionner adéquatement une fois que les conditions auront changé. Ainsi, dans un environnement en évolution, l'innovation continue est souvent nécessaire pour réagir efficacement. L'innovation est donc nécessaire pour que les gouvernements demeurent pertinents, appropriés et efficaces.

Qu'est-ce qui est différent maintenant?

Comme l'innovation est un impératif à un gouvernement efficace, il ne faut pas s'étonner que les gouvernements aient toujours innové dans une certaine mesure. L'innovation au gouvernement n'est pas nouvelle en soi, que ce soit sur le plan des politiques, des services ou du fonctionnement du gouvernement. Tous les services gouvernementaux ont été une innovation à un moment ou un autre, qu'il s'agisse des services de police, des services de santé ou des systèmes de bien-être. Les gouvernements continuent d'innover aujourd'hui, par exemple en fournissant des systèmes biométriques ou en développant de nouvelles façons d'interagir avec les citoyens (OCDE, 2018).

Il ressort clairement de l'historique exploré dans le chapitre précédent que la fonction publique du Canada a également innové et continuera probablement de le faire. Pourquoi est-il nécessaire de porter une plus grande attention à cette question?

L'une des réponses, c'est que même si l'innovation a toujours existé, le processus a rarement été uniforme. L'innovation, en général, s'est produite de façon sporadique. Les gouvernements ont généralement hésité à changer trop ou trop rapidement. Souvent, l'innovation est une réponse à des pressions aiguës, comme des crises ou des facteurs externes; dans d'autres cas, elle se fait de façon plus graduelle et progressive. Ce n'est pas une caractéristique constante.

La nature occasionnelle de l'innovation dans le secteur public a toujours été un atout – une caractéristique plutôt qu'un écueil. La stabilité, la prévisibilité, la fiabilité, la responsabilisation et la diligence raisonnable sont perçues comme des valeurs fondamentales pour les modèles bureaucratiques de gouvernement (OCDE, 2017a, p. 33). Les gens ne se tournent pas vers le gouvernement pour être surpris, et les politiciens ne s'attendent pas à ce que la fonction publique les surprenne. Ils veulent avoir l'assurance que la fonction publique est prudente et qu'elle tient compte des services, des activités et des cadres de base du gouvernement et que ceux-ci demeureront relativement uniformes.

En cas de crise, des exceptions sont faites (ou exigées) pour permettre une action rapide ou une nouvelle approche. Lorsqu'un mandat politique de changement est accordé, on s'attend à ce que l'appareil gouvernemental s'ajuste rapidement et livre la marchandise. Cependant, on s'attend souvent à ce que ces occasions d'innovation soient brèves et prennent fin afin d'assurer un retour à la normalité de la stabilité et de la routine.

Bien que cette approche ait fonctionné d'une façon générale par le passé, la question pour les gouvernements est de savoir si ce modèle de fonctionnement est toujours suffisant. Est-il adapté à un monde qui connaît des changements importants (peut-être exponentiels) – des changements qui peuvent être rapides, draconiens et radicaux? Plus précisément, le paradigme actuel est-il suffisant pour produire les résultats que les citoyens désirent? Une tendance à la baisse de la confiance envers les gouvernements nationaux dans le monde semble indiquer que ce n'est pas le cas (OCDE, 2017b, p. 215).

Un contexte en évolution pour les gouvernements : de la stabilité à la fluctuation

Comme il a été mentionné précédemment, le secteur public doit composer avec un état caractérisé par l'instabilité, l'incertitude, la complexité et l'ambiguïté (IICA). Le secteur public évolue dans un monde fortement interconnecté, ce qui signifie que les événements dans un secteur peuvent rapidement avoir une incidence sur d'autres secteurs, souvent de façon imprévisible. Les médias sociaux ont grandement accéléré la diffusion de l'information et la vitesse à laquelle une question peut devenir le point de mire de l'attention – et donc une préoccupation politique éventuelle – même si ce n'est que momentanément. La consommation/démocratisation de la technologie (comme en témoignent l'omniprésence des téléphones intelligents et la création de plateformes numériques mondiales axées sur la participation) signifie que les individus ont désormais accès à des capacités qui n'étaient autrefois accessibles qu'aux grandes organisations, accélérant ainsi le rythme de changements possibles. Cet état d'IICA en est un de flux efficace, où le changement peut se produire rapidement et où la portée et le degré de changement d'orientation éventuel peuvent être importants.

Il est probable que le rythme du changement s'accélérera encore, ce qui aura des répercussions encore plus importantes. Les nouvelles technologies offrent le potentiel de vagues de changement nouvelles et plus rapides. Par exemple, l'apprentissage automatique introduit le potentiel de la « pensée » non humaine, et les systèmes axés sur les algorithmes créent des situations qui n'exigent pas (ou ne sont pas limitées par) l'intervention humaine ou la prise de décision. Les technologies distribuées telles que les chaînes de blocs offrent la possibilité d'accélérer et d'amplifier la marginalisation et l'élimination des intermédiaires facilitées par Internet. Les systèmes et plateformes interconnectés à l'échelle mondiale permettent de mettre en œuvre des changements presque instantanément dans le monde entier. Tous ces exemples offrent la possibilité d'un changement encore plus rapide, avec moins de médiateurs ou d'arbitres pour interrompre le processus, alors que les coûts de transaction liés à l'introduction du changement diminuent. L'écart entre une idée et sa réalisation à l'échelle mondiale n'a peut-être jamais été aussi faible.

Tous ces changements pourraient avoir une incidence sur l'éventail de ce que le gouvernement peut offrir et sur les attentes des citoyens à l'égard du gouvernement. Face à de tels changements, les gouvernements devront stimuler l'innovation afin d'atteindre les objectifs de la société et de produire des résultats (p. ex., s'attaquer aux maladies ou lutter contre les changements climatiques). Cependant, il arrive que les gouvernements doivent repousser le changement afin de protéger les valeurs fondamentales de la société qui sont à risque d'être perturbées par la technologie (p. ex., gérer ou atténuer l'ajustement structurel de l'économie). Un plus grand changement entraînera plus d'innovation, ce qui obligera les gouvernements à devenir de plus en plus agiles et à fonctionner de façon nouvelle et parfois très différente.

La situation du flux qui découle du passage de taux de changement relativement faibles à relativement élevés dans le contexte opérationnel des gouvernements peut avoir un certain nombre de ramifications. Cela implique que chaque gouvernement doit tenir compte de sa relation avec l'innovation sur plusieurs fronts, y compris réfléchir à sa nature fondamentale :

- En tant qu'entité – comment le gouvernement peut-il demeurer fonctionnel sur le plan de son fonctionnement?
- En tant que décideur – comment le gouvernement peut-il demeurer efficace dans l'exercice de ses responsabilités fondamentales?
- En tant que décideur – comment le gouvernement peut-il demeurer capable et reconnu comme une autorité ?
- En tant qu'organisme démocratique, comment le gouvernement peut-il rendre des comptes aux citoyens?
- En termes de risque et d'incertitude – comment le gouvernement peut-il faire les bons investissements ou se prémunir contre différentes possibilités ?
- Sur le plan pratique – comment le gouvernement peut-il faire de l'innovation une compétence de base?

Le fonctionnement du gouvernement dans un environnement de changement élevé

Dans un environnement où le changement se produit lentement ou où l'innovation est minime, il est probable qu'un ministère efficace et performant connaîtra :

- sa mission et les priorités connexes;
- les principaux intervenants et leurs points de vue généraux sur les questions pertinentes;
- les capacités nécessaires et les processus et stratégies efficaces pour remplir sa mission;
- les enjeux qui se profilent à l'horizon;
- les enjeux et les échéanciers clés qui auront une incidence sur la planification et les investissements à long terme.

Toutefois, dans un environnement de changement intensif et d'innovation éventuellement transformatrice, il est moins probable que cela soit vrai. Voici quelques exemples :

- Il faudra peut-être reformuler ou réajuster la mission. Par exemple, si l'incidence des incendies dans une ville diminue à mesure que les nouvelles technologies et les nouveaux matériaux réduisent les risques connexes, la mission des pompiers devra changer (Donaldson, 2018).
- Les intervenants concernés peuvent changer. Par exemple, les technologies décentralisées d'énergie renouvelable telles que l'énergie solaire et le stockage dans des batteries peuvent accroître la gamme des parties prenantes, d'un nombre relativement faible de sociétés énergétiques à des millions de ménages éventuels.
- Les connaissances sur ce qui fonctionne et les capacités connexes nécessaires pour exécuter ces stratégies peuvent devenir incertaines. Par exemple, une intervention policière en matière de cybercriminalité exigera des capacités très différentes de celles déployées dans le cas de formes plus traditionnelles d'activité criminelle.
- De nouveaux problèmes peuvent survenir rapidement et dans des domaines inattendus. Par exemple, l'arrivée du covoiturage était inattendue pour de nombreux groupes de transport et décideurs politiques.
- La planification à long terme peut devenir problématique à mesure que la certitude diminue. Par exemple, les changements climatiques peuvent compliquer considérablement la planification des infrastructures.

Le tableau 1 examine de plus près les différences éventuelles entre les environnements présentant des taux de changement et d'innovation plus faibles et plus élevés. Bien que ces différences ne nécessitent pas toujours une innovation accrue dans le secteur public, les organisations du secteur public devront adopter, adapter et mobiliser de nouvelles technologies, de nouvelles façons de penser, de nouvelles façons de travailler et établir de

nouvelles relations au fil du temps si elles veulent demeurer fonctionnelles. Il est probable que l'innovation fera partie de ce processus.

> *… l'environnement auquel la plupart des individus et des organisations sont confrontés aujourd'hui n'est pas ce qu'il était au tournant du siècle; il est même radicalement différent de ce qu'il était, disons, il y a 25, 50 ou 100 ans – les conditions du marché étaient constantes; les hypothèses demeureraient valides pendant des années; les décisions n'avaient pas à être réexaminées avant un certain temps.* [traduction] *(Serrat, 2012, p. 4)*

Tableau 3.1. Différences entre les taux de changement faibles et élevés pour les organismes du secteur public

Facteur	Environnement ou contexte avec un taux de changement et d'innovation plus faible	Environnement ou contexte avec un taux de changement et d'innovation plus élevé
Intervenants/acteurs	Les intervenants et les acteurs pertinents sont susceptibles d'être connus ou compris. Les capacités, les motivations et les intentions des acteurs sont susceptibles d'être relativement bien comprises.	De nouveaux acteurs sont susceptibles d'émerger, probablement avec des compétences, des habiletés et des motivations différentes. Les intérêts des acteurs existants sont susceptibles de changer (possiblement pour maintenir la position ou exploiter les possibilités), ou le discours dominant s'éloignera probablement des positions précédemment comprises et attendues. Les relations entre et avec les intervenants sont plus susceptibles de fluctuer et de fonctionner avec une certaine fluctuation à mesure que le contexte évolue et que les intérêts changent.
Connaissances	Les connaissances pertinentes (ou les lacunes dans ces connaissances) sont susceptibles d'être connues et appréciées.	De nouvelles connaissances sont susceptibles d'apparaître de sources inattendues ou inconnues Les connaissances existantes peuvent être contestées, discréditées ou attaquées. Les nouvelles connaissances peuvent être rejetées ou dévaluées.
Expertise et compétence organisationnelles	Les organisations sont susceptibles d'avoir une expertise, des capacités et des compétences établies et comprises dans des domaines pertinents par rapport à leurs fonctions. Les besoins en compétences et en capacité de l'organisation sont généralement bien compris et se reflètent dans le recrutement, les pratiques de gestion, la formation et le perfectionnement.	Les capacités et l'expertise existantes peuvent rapidement devenir insuffisantes pour les enjeux ou les défis à relever. Une nouvelle expertise et de nouvelles capacités sont susceptibles d'être nécessaires et développées, parfois en conflit avec les attentes, les intérêts, les traditions et les valeurs existants de l'organisation. Les besoins en compétences peuvent être difficiles à définir et les pratiques actuelles de formation ou de perfectionnement peuvent être davantage axées sur les domaines de compétences antérieurs qui sont plus faciles à cerner et à combler.
Enjeux émergents	Les secteurs susceptibles de poser problème, bien qu'ils ne soient pas prévisibles, sont la plupart du temps attendus. De nombreux problèmes font leur apparition lentement avec le temps (ou en cas de crise) et peuvent être résolus par une combinaison de stratégies existantes et la mise à contribution de plus de ressources.	Les signaux faibles peuvent se transformer en tendances corrélatives rapidement et inopinément Les problèmes proviennent de domaines inattendus et auparavant sans lien entre eux. Les enjeux peuvent souvent être abordés plus efficacement lorsqu'ils sont encore émergents; cependant, les questions à ce stade ne sont peut-être pas encore considérées comme un enjeu politique ou comme étant graves/dignes d'y consacrer une attention et des ressources limitées.
Planification	Les plans et les hypothèses sous-jacents sont généralement conformes à la réalité. L'affectation des ressources peut être (approximativement) prévue et planifiée.	Les hypothèses qui sous-tendent les plans à long terme sont souvent fausses. Il faut plus de souplesse et d'ajustement en retour.
Compréhension de ce qui fonctionne	Il existe un consensus sur les stratégies, les outils, les approches et les interventions susceptibles d'être efficaces dans des circonstances particulières.	Les stratégies existantes peuvent devenir moins efficaces à mesure que l'environnement évolue. D'autres approches (nouvelles ou déjà essayées ou rejetées) peuvent promettre une plus grande efficacité. Une plus grande expérimentation des nouvelles approches pourrait avoir lieu afin de déterminer des stratégies plus efficaces/appropriées à un nouveau contexte.

Infrastructure/investissement	La compréhension des besoins en matière de capacité, des priorités et des interventions privilégiées peut être utilisée pour cerner les besoins en matière d'infrastructure et d'investissement et y répondre.	Les placements à long terme peuvent devenir difficiles à mesure que diminue la certitude quant à l'avenir. Une approche de portefeuille qui investit dans des paris multiples peut être plus appropriée ou l'on peut opter pour de nombreux petits investissements dans différentes options jusqu'à ce que les options les plus prometteuses soient repérées.
Décisions et priorités organisationnelles	Les processus décisionnels et les priorités organisationnelles sont compris et relativement stables. Les décideurs partagent la même information et connaissent les principaux enjeux. Les opérations de base ne sont pas surprenantes et les responsabilités connexes peuvent être déléguées.	Les priorités organisationnelles peuvent être sujettes à des changements rapides. Les décideurs peuvent ne pas partager ou connaître tous les renseignements ou enjeux pertinents. Les nouvelles fonctions, les nouveaux enjeux ou les nouveaux défis peuvent exiger beaucoup d'attention dans la prise de décisions, tandis que les fonctions de base peuvent devoir s'ajuster ou changer.
Responsabilité	La responsabilité pour des questions et des fonctions particulières est circonscrite.	La responsabilité peut souvent s'estomper entre les rapports hiérarchiques, les organisations et les secteurs.
Leadership	Les organisations peuvent souvent avoir un leadership constant pendant de longues périodes. Lorsqu'un changement de leadership se produit, les nouveaux dirigeants sont souvent choisis au sein de l'organisation ou d'une organisation ayant une mission ou une fonction semblable.	Des qualités nouvelles ou différentes peuvent être attendues des leaders. Il se peut que les cheminements de carrière traditionnels ne permettent pas de prédire d'où proviendront les futurs dirigeants.

Efficacité du gouvernement dans un environnement de grands changements

Les gouvernements doivent également prêter attention à la façon dont les innovations affectent les activités des autres, ainsi que les leurs. Par exemple, la technologie peut rendre redondantes les anciennes méthodes de production et excédentaires les personnes qui les maîtrise. Avec le temps, l'innovation transforme l'économie, change la société et affecte les citoyens de multiples façons, dont certaines sont positives, d'autres moins.

L'innovation influe donc sur le contexte de l'élaboration des politiques. Elle touche en particulier les règles et règlements pertinents et les conditions générales nécessaires pour la société et l'économie. Au fur et à mesure que l'économie évoluera, les politiques appropriées changeront également.

> *Dans une économie en évolution, une structure statique (ou à échelle) de politiques et de services deviendra de plus en plus dysfonctionnelle ou inappropriée. Elle sera adaptée à une réalité économique qui, par incrément, n'existe plus. L'évolution économique rend ainsi les cadres politiques existants de plus en plus dysfonctionnels […] une économie en évolution exige l'innovation des politiques et pas seulement l'augmentation de l'efficience ou l'intensification des politiques existantes.* [traduction] *(Potts 2009, p. 37)*

Comme Potts (2009, p. 42) le soutient dans sa version de l'hypothèse de la « Reine rouge »[1], les politiques publiques doivent continuellement innover pour ne pas prendre de retard – autrement dit, les cadres stratégiques doivent continuellement évoluer pour avoir le même effet. Par exemple, le covoiturage a obligé à modifier la réglementation de l'industrie du taxi; la montée des drones remet en question les lois actuelles sur l'espace aérien; et les véhicules autonomes soulèvent des questions sur la responsabilité, la sécurité routière et les paramètres de planification. L'évolution de l'économie, provoquée par l'accélération des changements technologiques, oblige le secteur public à « fonctionner » pour rester au même endroit. Cela suggère que l'innovation est une condition préalable pour que les gouvernements souhaitent demeurer efficaces.

Prise de décisions dans un environnement de changement considérable

Les gouvernements ne sont pas des acteurs neutres dans une société ou une économie. En plus d'être des décideurs politiques, ils sont des décideurs, des organismes de normalisation, des investisseurs, des arbitres et des médiateurs, des partenaires et des fournisseurs de services, des gestionnaires de crise et des gestionnaires des risques, entre autres. De plus, on s'attend à ce que les gouvernements en sachent assez pour être de bons décideurs pour chacun de ces rôles.

Dans un environnement où le taux de changement est faible, il est plus facile de comprendre et d'apprécier la nature du changement qui se produit, d'en évaluer les répercussions et de réagir en conséquence. Dans un environnement où le taux de changement est élevé, il est beaucoup plus difficile d'apprécier les subtilités, les enjeux et les répercussions et interactions possibles. Par exemple, les développements de l'intelligence artificielle, de la réalité augmentée, de la biotechnologie et de la fabrication additive promettent tous des changements à grande échelle, bien que la façon dont ces changements se produiront demeure très incertaine. De plus, même si chacun de ces changements aura une incidence individuelle importante, ils interagiront et se croiseront, produisant d'autres effets agrégés.

[1] Voir https://en.wikipedia.org/wiki/Red_Queen_hypothesis.

Si les gouvernements doivent prendre des décisions appropriées – en tant qu'organismes de réglementation, en tant que catalyseurs du développement de l'industrie et en tant qu'investisseurs et fournisseurs, en tant que médiateurs entre les gagnants et les perdants, et en tant que surveillants de l'ajustement structurel – ils doivent avoir une compréhension pratique des changements qui se produisent, ou pouvoir se fier à leur perception. Bien que les gouvernements puissent avoir le pouvoir d'agir, la légitimité et l'efficacité de toute action dépendront de la perception que ces décisions et ces actions sont appuyées par la compétence.

Toutefois, la nature de bon nombre de ces changements signifie que les gouvernements ne peuvent tout simplement pas se familiariser avec ces changements lorsqu'ils le devraient. Toute technologie qui évolue rapidement comporte une foulée de questions, de nuances et de points d'intervention possibles. Les spectateurs ne seront pas en mesure d'apprécier ou de saisir pleinement ces aspects, car l'apprentissage (sous forme de connaissances tacites) découle uniquement de leur participation et s'ils mettent la main à la pâte. Bon nombre des décisions pertinentes seront fondées sur la connaissance des intervenants et des enjeux, la compréhension du contexte et la connaissance des scénarios possibles.

Si les gouvernements doivent prendre des décisions sur ces éléments, sur les nouvelles technologies, les nouveaux modèles d'affaires, les nouvelles façons de travailler et d'interagir, ils ne peuvent donc pas être des spectateurs. Ils doivent participer, d'une façon ou d'une autre, à la pratique de l'innovation. De nombreux gouvernements ne veulent peut-être pas être à la « pointe » en raison des coûts et des risques (réels et perçus) en cause, mais ils ne peuvent pas être, de façon réaliste, des adopteurs tardifs ou réticents s'ils veulent être des décideurs efficaces dans leurs diverses fonctions.

Cela suggère également que la sophistication de la pratique de l'innovation dans le secteur public est un prérequis pour les gouvernements.

Attentes du gouvernement dans un environnement de changement important

Dans un environnement qui évolue lentement, les attentes demeureront probablement relativement stables. Cependant, un taux élevé de changement offre l'occasion de revoir les pratiques et les hypothèses de longue date. Les nouvelles technologies, les nouveaux modèles d'exploitation et les nouvelles pratiques permettent de nouveaux types de compréhension, de nouvelles façons de travailler, de nouvelles façons de communiquer et d'interagir, et de nouvelles formes de collaboration.

Par exemple, dans un monde où l'on peut accéder presque instantanément à de l'information sur presque n'importe quel sujet au moyen d'un téléphone intelligent, l'obligation d'accéder à l'information en personne devient un fardeau, alors qu'auparavant, cela était peut-être normal. La capacité d'une multinationale d'offrir des services très personnalisés en s'appuyant sur les renseignements personnels d'une personne peut faire en sorte que les utilisateurs soient moins patients avec un système fiscal qui exige une saisie laborieuse de données et qui s'attend à ce qu'ils répondent à des questions auxquelles ils ont déjà répondu. La connaissance de ce qui est possible changera les attentes à l'égard du gouvernement. Les besoins et les désirs des citoyens s'adapteront rapidement dans un monde où ce qui est possible change aussi rapidement.

Le changement peut donc susciter des questions de la part de ceux qui travaillent au gouvernement, ainsi que des citoyens et des observateurs, sur la façon dont les choses se font. Cela nous donne l'occasion de nous demander : « Pourquoi cela ne se fait-il pas

différemment, maintenant que nous savons qu'il y a peut-être d'autres solutions de rechange? »

Une fois la question posée, il y a sans doute une responsabilité démocratique d'essayer de faire mieux, d'innover afin d'obtenir les meilleurs résultats pour les citoyens – des résultats qui sont à la fois possibles et réalisables.

Cela aussi suggère que l'innovation dans le secteur public n'est pas simplement une « bonne chose à avoir », mais plutôt un prérequis pour tout gouvernement.

Le gouvernement et le risque de disparité dans les taux de changement

Chacun de ces facteurs – à savoir si le gouvernement est suffisamment fonctionnel, efficace, informé et réceptif – fait ressortir les risques qui pourraient découler du manque d'innovation au gouvernement. Chaque fois qu'il y a un décalage entre le rythme et l'orientation du changement à l'extérieur du gouvernement (p. ex., dans les domaines de la science, de l'industrie, de la société ou d'autres gouvernements) et le rythme et l'orientation du changement au sein du gouvernement, les risques suivants peuvent survenir :

- Le gouvernement investit davantage pour obtenir moins – par exemple, l'efficacité des pratiques antérieures diminuera à mesure que les anciens systèmes ne suivent pas le rythme des systèmes plus novateurs (moins coûteux ou meilleurs) utilisés ailleurs. Un exemple de ce risque est l'exploitation d'un service postal à l'ère numérique, où il peut devenir plus coûteux tout en offrant moins (du moins par rapport aux mesures de rendement établies).
- Attentes non satisfaites ou mal alignées – si le gouvernement agit d'une manière qui s'écarte de plus en plus de ce que les citoyens peuvent expérimenter ou réaliser ailleurs, et qu'il n'est pas perçu comme capable de répondre à ce qui est supposé être des attentes raisonnables, la confiance envers l'institution diminuera. Par exemple, si les gens commencent à se demander pourquoi le gouvernement ne peut pas offrir les portails en ligne faciles pour les transactions et les services offerts par de nombreuses entreprises, ils pourraient perdre confiance dans sa capacité de demeurer pertinents dans leur vie quotidienne.
- Capacité d'absorption insuffisante/réceptivité à l'investissement – la capacité du gouvernement de « acheter » ou d'externaliser des solutions sera limitée s'il perd son degré de sophistication en tant que client, en ne comprenant pas suffisamment les possibilités offertes. Par exemple, le potentiel de l'intelligence artificielle ne peut être compris du jour au lendemain à moins que le gouvernement ait déjà de l'expérience sur le terrain, établi des réseaux et des activités pertinents pour se tenir informé des nouvelles pratiques.
- La réactivité plutôt que l'adaptation – réagir aux problèmes une fois qu'ils sont pleinement développés, plutôt que de les aborder lorsqu'ils sont encore naissants, exige habituellement plus de ressources et est plus complexe. Par exemple, il sera probablement plus difficile de réagir à un virage vers les véhicules autonomes après leur arrivée que d'aider à faire évoluer les cadres politiques à mesure que la technologie se développe et que les leçons sont apprises sur les répercussions.

Encore une fois, tous ces risques donnent à penser que l'innovation dans le secteur public est importante pour le fonctionnement, l'efficacité, la pertinence et la valeur du gouvernement.

L'innovation comme compétence de base

L'innovation est souvent qualifiée comme un moyen d'arriver à une fin, de quelque chose à accomplir pour arriver à autre chose. Elle est perçue comme une option possible plutôt que comme une compétence de base.

Dans un environnement à faible changement, cette vision est intuitivement logique. Les problèmes exigent une réponse et l'innovation peut être l'une des nombreuses options parmi lesquelles choisir. La poursuite de l'innovation avec son potentiel de perturbation, la déstabilisation des relations existantes, la dévaluation des investissements antérieurs et l'imprévisibilité ne seront souvent pas l'option privilégiée. Pourquoi le risque change-t-il plus qu'il n'est nécessaire et pose-t-il de nouveaux problèmes? Si quelque chose tourne mal, le coût (et le blâme) sera probablement supérieur à l'avantage promis. Un environnement à faible changement peut tendre vers une préférence pour des ajustements et une optimisation progressifs et graduels, plutôt que des changements abrupts ou significativement nouveaux.

Toutefois, dans un contexte de changements rapides, l'innovation peut prendre plus d'importance. Prenez, par exemple, les finances, les ressources humaines, l'approvisionnement, la stratégie et d'autres éléments qui sont devenus des fonctions centrales de toute organisation gouvernementale efficace. Aucune de ces fonctions n'a de valeur en soi; ce sont toutes des fonctions instrumentales. Il est toutefois improbable que des résultats ou des répercussions efficaces, durables et significatifs soient obtenus sans eux. Dans un environnement de changement rapide, où la prévisibilité est réduite et où les activités existantes risquent de devenir (graduellement ou abruptement) moins adaptées à l'environnement opérationnel, l'innovation peut également devoir être considérée comme une fonction fondamentale d'importance égale.

Dans un environnement en évolution rapide, le besoin d'innovation (p. ex., pour répondre aux changements technologiques, aux nouvelles attentes en matière de service ou à un enjeu politique) peut frapper n'importe où dans un système, et à plusieurs endroits en même temps. Ainsi, ce n'importe où (et ce partout) pourrait devoir se mobiliser pour l'innovation.

Dans un tel environnement, la capacité de prédire ce qui fonctionnera et ce qui sera efficace (en s'appuyant sur les connaissances établies) diminue également avec le temps. Il est donc nécessaire d'élargir la gamme d'options possibles qui pourraient être appliquées. En cas d'incertitude croissante, une organisation doit élargir ses paris à de multiples possibilités si elle désire obtenir un résultat.

En bref, dans un environnement en évolution rapide, la perception de l'innovation peut passer de quelque chose qui est considéré comme utile dans certaines circonstances à une fonction de base qui devrait toujours être prise en considération, même si elle n'est pas utilisée ou choisie comme option à poursuivre.

Dans ce dernier cas, l'innovation fait partie du travail de chacun, même si on ne s'attend pas à ce que chacun soit un expert en innovation – une situation semblable à la perception actuelle des ressources humaines, de l'approvisionnement, de la gestion financière et ainsi de suite. Chacun doit être apte et prêt à innover, même si l'heure et le lieu ne peuvent être prédits. Comme c'est le cas pour d'autres fonctions ministérielles, l'innovation devra également être orientée et soutenue afin d'assurer un impact maximal. Ceux qui innovent devront avoir accès à une expertise pour les aider à tirer le meilleur parti du processus.

Le besoin d'une approche systémique de l'innovation dans le secteur public

On peut donc dire que les facteurs suivants affectent le contexte opérationnel du gouvernement :

- Changer les fonctions – dans un environnement de changement, les gouvernements doivent aussi changer leur façon de fonctionner.
- Courir pour rester en place – dans une économie en évolution, les gouvernements doivent changer le cadre stratégique simplement pour maintenir les mêmes résultats.
- Pas de place pour les spectateurs – pour demeurer efficaces, les gouvernements doivent avoir une connaissance expérientielle de l'innovation; ils ne peuvent pas attendre qu'on leur donne des réponses.
- On s'attend à plus – de nombreux politiciens, citoyens et fonctionnaires veulent que les choses changent et s'y attendent.
- Risque de décalage – un gouvernement qui n'innove pas risque d'être toujours en retard et de toujours réagir, et de toujours décevoir.
- L'innovation comme compétence de base – le besoin d'innovation peut frapper n'importe où. Il faut donc que chacun soit prêt à jouer un rôle.

Pris ensemble, ces facteurs suggèrent que l'innovation doit passer d'une activité sporadique à une activité qui doit se faire de façon constante et fiable. L'innovation ne doit pas être vue comme un événement fortuit, mais comme une ressource fiable qui peut être exploitée.

Un simple test concret de cette proposition consiste à déterminer combien de secteurs du gouvernement peuvent être décrits comme étant véritablement contemporains, vraiment appropriés à leur contexte et, par conséquent, produire un niveau de résultats qui répond ou dépasse les attentes. Combien de secteurs du gouvernement peuvent être considérés comme étant vraiment conscients de tous les enjeux, utilisant efficacement la technologie et les processus disponibles, et non seulement réagir à l'environnement, mais aider à le façonner? Si cela ne décrit pas l'ensemble des activités d'un gouvernement, cela donne à penser que l'innovation se fait à un rythme plus lent que ce qui est nécessaire.

Une explication partielle de cet état de fait est que, même si l'innovation est (et a été) au sein des gouvernements, elle est généralement un sous-produit des processus et des modes de fonctionnement existants, plutôt qu'un objectif en soi. L'innovation au sein du secteur public a rarement été un point de mire délibéré du gouvernement, sauf dans des domaines très précis et, par conséquent, elle est généralement ponctuelle.

Si l'innovation est déjà possible et se fait déjà, mais pas au niveau nécessaire ou attendu dans un contexte de changement élevé, il est probable que quelque chose d'autre soit nécessaire. Si l'innovation se produit parfois, mais pas assez souvent, cela donne à penser qu'il y a des facteurs systémiques en jeu. Dans de tels cas, il y a quelque chose qui limite le niveau d'innovation au gouvernement, malgré le besoin d'innovation. Qu'est-ce que c'est?

Pour répondre à cette question, il est nécessaire de se concentrer explicitement sur le système de l'innovation – les acteurs, les actions, les ambitions et les interactions qui façonnent et affectent les performances de l'innovation. Il n'est pas suffisant de se fier à l'innovation en tant que sous-produit, tout comme de compter sur des crises ou d'autres catalyseurs externes pour stimuler l'innovation. Si le gouvernement a besoin de l'innovation pour être une ressource fiable et pour que l'innovation soit une activité cohérente, systématique et fiable, il doit comprendre le système qui produit l'innovation. Il

doit comprendre les moteurs, les acteurs et les facteurs qui déterminent quand et comment l'innovation se produit.

En bref, si un gouvernement veut influencer la façon et le moment où l'innovation réussit au gouvernement, il devra comprendre son système d'innovation du secteur public.

Comprendre l'innovation dans le secteur public

Pour comprendre l'innovation dans le secteur public au niveau systémique, il faut d'abord comprendre la nature de l'innovation dans le secteur public. Qu'est-ce que l'innovation dans le secteur public? En quoi, le cas échéant, est-ce différent de l'innovation dans le secteur privé? Quelles sont les caractéristiques de l'innovation dans le secteur public qui pourraient l'affecter au niveau systémique? La discussion qui suit vise à décrire les caractéristiques pertinentes de l'innovation.

Définition de l'innovation dans le secteur public

Comme il est indiqué au chapitre 1, l'innovation fait référence aux idées qui sont appliquées dans de nouveaux contextes ou de nouvelles façons afin d'avoir un impact. Cette question du « nouveau » signifie que l'innovation est intrinsèquement un concept ambigu, parce que ce qui est nouveau changera entre les contextes et l'adoption de quelque chose qui est autrement « ancien » dans un contexte différent peut tout de même le rendre nouveau. Ce qui était autrefois innovant peut bientôt devenir routinier ou même ancien, et ce qui est innovant dans une organisation peut ne pas l'être dans une autre. Malgré cette ambiguïté intrinsèque, l'OCDE (2017a : 23) suggère trois caractéristiques de l'innovation dans le secteur public :

- *Nouveauté :* les innovations introduisent de nouvelles approches dans un contexte défini.
- *Mise en œuvre* : les innovations doivent être mises en œuvre, pas simplement rester à l'état d'une idée.
- *Incidence :* les innovations visent de meilleurs résultats pour le public, notamment l'efficience, l'efficacité et la satisfaction des utilisateurs ou des employés.

Cette définition distingue l'innovation de la créativité (trouver de nouvelles idées) et de l'invention (créer de nouvelles choses qui pourraient ne pas être utilisées).

Cependant, comme l'innovation ne peut être comprise que dans son contexte, la définition précise variera d'un contexte à l'autre. Bien que ces caractéristiques de haut niveau soient probablement pertinentes pour l'innovation, peu importe où elle se produit, la compréhension exacte de ce qui est innovateur devrait être adaptée à la situation dans laquelle elle se produit. Ce qui est novateur pour une personne, une équipe, une organisation, un système ou un pays peut ne pas l'être pour un autre.

Encadré 3.1. « Ce dont nous parlons lorsque nous parlons d'innovation »

L'Unité de l'impact et de l'innovation a utilisé la définition suivante de l'innovation dans son rapport annuel de 2016-2017 :

« Trop souvent, lorsque certains emploient le terme innovation, ils veulent simplement dire qu'ils font quelque chose de nouveau, d'intéressant ou d'inédit. Utilisez dans ce sens, il peut perdre sa signification.

Le Centre donne un sens particulier à l'innovation, qui le guide dans son travail. Dans notre contexte, l'innovation implique d'utiliser de nouvelles connaissances, ressources, technologies ou approches dont en peut démontrer qu'elles améliorent les résultats pour le public, par opposition aux modes de fonctionnement traditionnels pour démontrer l'efficacité de l'innovation, il faut, dans la mesure du possible, procéder à une évaluation rigoureuse et utiliser des méthodes expérimentales structurées qui fournissent des données probantes sur son incidence.

Au cours de la prochaine année, le Centre collaborera avec des ministères et des partenaires externes pour promouvoir une vision et une approche communes de l'innovation et de l'expérimentation dans la fonction publique » (Bureau du Conseil privé, 2017).

L'importance de cela pour tout examen d'un système est que tout système d'innovation sera également contextuel. Si ce qui est innovateur dépend du contexte, alors ce qui est inclus dans un système d'innovation dépendra aussi du contexte. Ce qu'un système d'innovation du secteur public comprend, ou comment il se présente, variera d'un pays à l'autre.

Définir ce que n'est pas l'innovation dans le secteur public

Un élément fondamental de l'innovation est la notion de « changement discontinu » ou de changement qui ne correspond pas à ce qui s'est passé auparavant (Osborne et Brown, 2013 : 3). Cela signifie intrinsèquement que l'innovation n'est pas la même chose que l'amélioration continue ou le changement progressif.

> *Il s'agit d'une tâche tout à fait différente, par exemple, d'aider le personnel à perfectionner ses compétences actuelles plutôt que de lui dire que ces compétences sont devenues redondantes et qu'il doit suivre une nouvelle formation pour conserver son poste (si cela n'a pas été aussi fait de façon redondante, bien sûr). La nature distincte et les défis de l'innovation, par opposition au développement ou au changement des services (comme la gestion du risque, de l'incertitude et de l'échec), se perdent dans ce genre de sophisme.* [traduction] *(Osborne and Brown, 2013: 3)*

Bien entendu, l'amélioration continue est souvent une activité importante. Il s'agit d'une approche clé pour réaliser des gains d'efficience et d'un moyen important de transformer des concepts novateurs en pratiques établies et efficaces. Mais ce n'est pas la même chose que l'innovation. Ainsi, si l'innovation n'est pas un changement progressif, elle sera souvent en concurrence avec le changement progressif.

L'innovation n'est pas non plus intrinsèquement bonne. L'innovation peut être nécessaire, mais cela ne signifie pas qu'une innovation particulière sera valable ou bénéfique (Osborne

et Brown, 2013). L'innovation peut donc parfois être en conflit avec les valeurs et les priorités actuelles, et elle peut profiter à des intérêts particuliers qui ne sont pas harmonisés avec le bien collectif (ou même individuel).

Ces aspects de l'innovation (ou ce que l'innovation n'est pas) sont importants lorsqu'on envisage l'ensemble du système, parce qu'ils impliquent que le système doit en fait intégrer et permettre des tensions et des divergences éventuelles pour que l'innovation émerge. Cependant, ils suggèrent également que l'innovation ne devrait pas être laissée à elle-même lorsqu'elle émerge, car le processus d'innovation ne garantit pas que l'innovation qui émerge est nécessaire ou souhaitée. Il faut donc gérer l'innovation.

L'innovation dans le secteur public est une question d'incertitude et d'apprentissage

Comme l'innovation représente un changement discontinu, elle est associée à un degré élevé d'incertitude. Essentiellement, l'innovation consiste à prendre des mesures qui n'ont pas de résultat défini ou garanti. Par définition, il s'agit de la possibilité de l'imprévu. Si quelque chose peut être parfaitement prédit, alors ce n'est pas novateur.

Cette caractéristique signifie que l'innovation est intrinsèquement une question d'apprentissage, c'est-à-dire qu'elle consiste à s'engager avec l'incertitude, et à la réduire, et d'acquérir une meilleure compréhension de la relation entre les éléments. L'OCDE (2016) a décrit un grand nombre de questions liées à l'apprentissage et à l'innovation, y compris l'importance de l'apprentissage en simple boucle (apprendre ce que c'est) et l'apprentissage en double boucle (apprendre ce qui est à la base de ce que c'est).

Bien que cela puisse sembler évident au début, l'apprentissage n'est pas un processus simple et sous-entend que les gens changent ce qu'ils savent être vrai – quelque chose qui n'est pas toujours facile ou bienvenu. Pour soutenir l'innovation dans le secteur public, il faut appuyer l'apprentissage sous ses différentes formes. L'innovation doit également comporter un certain degré de « désapprentissage » et veiller à ce que les nouvelles vérités ne s'enracinent pas. Du point de vue du système, cela est important parce qu'il y a une autre tension inhérente : il faut s'assurer que les différents types d'apprentissages qui accompagnent l'innovation sont soutenus et que les résultats sont diffusés et partagés, mais éviter l'émergence d'une nouvelle orthodoxie incontestée qui inhibe l'innovation future.

Différences par rapport à l'innovation dans le secteur privé

L'innovation dans le secteur public n'est pas la même que l'innovation dans le secteur privé. Le secteur public évolue dans un environnement différent, avec des forces opérationnelles différentes. Plus particulièrement, le secteur public ne possède pas le moteur prépondérant du profit du secteur privé et fonctionne plutôt avec un moteur beaucoup plus contesté et nuancé sous forme de politiques. Cela crée un environnement qui exige différentes approches en matière d'innovation.

> *Les compétences nécessaires pour innover et encourager l'innovation dans d'autres secteurs associés au leadership dans le secteur public sont distinctes de celles du secteur privé. L'étendue de l'environnement, la complexité des relations et l'histoire des organisations suggèrent une culture qui est loin d'être claire et unitaire, et c'est pourquoi un mode de leadership s'est formé beaucoup plus par consensus et perspectives à plus long terme qu'autrement.* [traduction] *(Hall and Holt, 2008: 25)*

Le secteur public existe pour réaliser les priorités du jour du gouvernement (bien qu'elles soient parfois contrebalancées par des considérations à plus long terme comme les institutions et les valeurs fondamentales). Cependant, il ne s'agit pas d'une activité technocratique de mise en œuvre, mais d'une activité intrinsèquement politique qui consiste à naviguer entre différentes options, différentes possibilités et différents ensembles de rapports de pouvoir.

> *Lorsque nous examinons l'innovation dans le secteur public, nous devons tenir compte des facteurs qui peuvent être particulièrement importants. L'un d'entre eux est l'importance de se mobiliser en politique. L'innovation ne relève pas uniquement des experts techniques ou des administrateurs; la mobilisation à l'égard de la politique est essentielle au bon fonctionnement de toute innovation majeure. Cette mobilisation permettra presque certainement de cerner des objectifs multiples et concurrents, et elle offre également un processus permettant de les mettre à l'essai et de les évaluer. L'autre facteur clé du secteur public concerne le rôle et les valeurs de la fonction publique, à savoir une gestion impartiale, professionnelle, uniforme et stable, malgré le besoin d'innover.* [traduction] *(Podger 2015: 122)*

L'aspect politique du secteur public – sa responsabilité vis-à-vis du gouvernement – se manifeste le plus nettement par rapport à la question du risque. L'innovation, en tant que processus intrinsèquement incertain, comporte le risque de conséquences négatives, prévues ou non. Pour toute organisation du secteur public, ces conséquences pourraient concerner un large éventail d'éventualités (Osborne et Brown, 2005), y compris les impacts éventuels sur la santé et la sécurité des citoyens, les conséquences inattendues qui attirent l'attention politique ou un résultat qui n'est pas suffisamment probant pour être réalisable même s'il « fonctionne ». L'innovation, en tant qu'événement incertain, peut donner lieu à des surprises et, à ce titre, elle est particulièrement bien placée pour perturber la relation entre une fonction publique et le leadership politique d'un gouvernement. L'aversion au risque est donc une caractéristique commune dans de nombreux environnements du secteur public.

Du point de vue du système, cela indique que l'appétit pour l'innovation dans le secteur public sera toujours sujet à des fluctuations éventuelles en fonction des changements politiques.

Importance des idéologies et des paradigmes environnants

La nature politique de l'innovation dans le secteur public signifie qu'elle n'est pas neutre sur le plan des valeurs ou isolée des choix et des forces politiques qui façonnent le secteur public. Les paradigmes dominants de l'époque affecteront ou influenceront naturellement toute innovation proposée ainsi que ses chances d'adoption. Par exemple, la nouvelle gestion publique (NGP) était une philosophie dominante dans un certain nombre de pays et a contribué à façonner le développement de l'innovation.

> *Notamment, la NGP favorise les innovations qui appuient la décentralisation, la privatisation et la sous-traitance des services; favorise la concurrence entre les fournisseurs publics et les entreprises privées/organismes sans but lucratif; développe le consumérisme et sépare la prise de décisions politiques et administratives de la production de services.* [traduction] *(Windrum, 2008a: 15)*

Il est important de reconnaître les différents paradigmes, car ils serviront probablement de filtres pour toute innovation qui est tentée, et pourraient bien limiter l'éventail des

possibilités, peu importe ce qui serait autrement faisable sur le plan conceptuel ou technologique.

> *Si l'on veut réduire au minimum le mauvais gouvernement plutôt que de maximiser le bon gouvernement, on s'abstiendra d'accorder des pouvoirs discrétionnaires aux fonctionnaires.* [traduction] *(Kelman, 2008: 38)*

Différents paradigmes encourageront ou soutiendront différents types d'innovation et mettront l'accent sur différents acteurs et différentes relations, ce qui aura un effet sur le rendement et l'évolution du système d'innovation.

Différentes formes d'innovation

L'innovation dans le secteur public peut prendre différentes formes. Windrum (2008a : 8) fournit une taxonomie de six types d'innovation :

- Service – introduction d'un nouveau service ou amélioration d'un service existant.
- Prestation de services – des façons nouvelles ou modifiées d'interagir avec les clients dans la prestation de services.
- Administration et organisation – changements aux structures et routines.
- Concept – élaboration de nouvelles visions du monde qui remettent en question les hypothèses existantes.
- Politique – changement de la pensée ou de l'intention derrière un paradigme stratégique.
- Systématique – des modes de fonctionnement nouveaux ou améliorés du secteur public de façon fondamentale.

Toute innovation singulière peut chevaucher une ou plusieurs de ces catégories.

Cette variété dans les formes que peut prendre l'innovation est importante parce qu'elle aide à illustrer l'éventail de capacités et de connaissances différentes qui peuvent être pertinentes pour le processus d'innovation. La conception novatrice des services sera souvent différente et fera appel à des personnes, à des compétences et à des capacités différentes de l'innovation en matière de politiques. Différentes formes d'innovation comporteront probablement des considérations différentes et pourraient exiger différents types de soutien.

Du point de vue du système, cela met en évidence qu'il faudra probablement mettre en place de multiples sous-systèmes et écosystèmes pertinents pour différentes fonctions du système.

Différents degrés d'innovation

L'ampleur et la portée de l'innovation peuvent également varier. Par exemple, l'innovation peut aller d'une innovation radicale à une innovation progressive (Freeman, 1982). Dans ce cas, l'innovation progressive ne fait pas référence à l'amélioration graduelle ou continue, car elle comporte toujours l'introduction d'une nouveauté importante et, par conséquent, exige un ensemble différent d'outils et de méthodes de gestion.

L'innovation radicale, qui implique une perturbation et un changement importants des modèles opérationnels et relationnels existants, exigera des approches (et des réponses) différentes de celles de l'innovation plus progressive, ce qui est peu susceptible de remettre en cause de façon significative le statu quo. Il est probable que la capacité de tout système

de tolérer l'innovation progressive dépassera largement sa capacité de tolérer l'innovation radicale.

Il y a d'autres catégories possibles de degrés d'innovation (p. ex., voir Miles, 2013); toutefois, l'élément fondamental est que l'innovation peut varier dans le degré de changement qu'elle entraîne. Les différents degrés d'innovation impliqueront des réponses, des stratégies et des modes d'inculcation différents.

Innovation et temps

Une caractéristique fondamentale de l'innovation est l'importance du temps. Le temps détermine si une innovation est considérée comme un succès ou un échec (Dodgson, Gann et Satter, 2005). Au début, une innovation peut sembler assez réussie, seulement pour qu'il s'avère avec le temps que l'innovation n'a pas fonctionné ou qu'elle n'était pas corrélée à l'impact observé. Une autre innovation peut être perçue au départ comme de faible envergure et relativement sans conséquence, et s'avérer ultérieurement l'objet d'éloges pour les effets vastes et en cascade qu'elle a produits. Le temps peut changer la façon dont une innovation est perçue en fonction de la forme qu'elle prend (une innovation en matière de services peut être perçue comme une innovation conceptuelle dans le temps) ou du degré de radicalité (p. ex., passer d'un concept incrémentiel à un concept vraiment radical).

L'importance du temps pour l'innovation dans le secteur public signifie que tout aperçu de l'innovation induira inévitablement en erreur. L'innovation doit être considérée dans son contexte, y compris dans le temps. Du point de vue du système, l'innovation doit être évaluée dans sa contemporainaité et analysée sur des périodes prolongées.

Différentes vagues d'innovation

En effet, même si l'innovation du secteur public perdure, ce qui est clairement le cas, elle-même se transforme [traduction] *(Borins, 2014).*

L'innovation est la pratique qui consiste à faire ce qui n'a pas été fait auparavant (dans un contexte particulier). Le processus d'innovation change donc également, car les innovations précédentes révèlent de nouvelles possibilités (et parfois en éliminent d'anciennes). Par exemple, l'innovation ouverte implique des infrastructures, des outils et des relations de soutien différents de ceux qui sont nécessaires à l'innovation principalement menée au sein d'une organisation. L'innovation est un processus dynamique, car les résultats des innovations antérieures modifient parfois la façon dont l'innovation se présentera à l'avenir. La nouvelle technologie permet de nouvelles vagues d'innovation qui favoriseront différentes techniques, relations, infrastructures et logiques sous-jacentes et notions de valeur.

Cela signifie qu'il n'y a pas de modèle établi qui puisse être utilisé pour soutenir l'innovation, que ce soit au niveau organisationnel ou systémique. La façon dont l'innovation est réalisée et, par conséquent, la façon dont elle est soutenue ou gérée, changera au fil du temps et exigera une attention, un investissement et une réflexion continus afin de demeurer pertinente et utile dans le contexte de la contemporanéité.

Différentes vitesses d'innovation

Le processus d'innovation dépend également de la conjoncture du temps, de l'incertitude et des différents degrés et différentes formes et vagues d'innovation. La rapidité avec laquelle l'innovation peut être tentée dépend de la combinaison de tous ces facteurs. Si une situation est bien comprise et qu'il y a un large consensus sur ce qui est nécessaire, il est

plus probable que le processus d'innovation se déroulera rapidement. Lorsqu'il y a un degré élevé d'incertitude, qu'il n'y a pas de consensus ou de mandat clair pour une innovation importante ou que les conséquences possibles sont importantes, il est probable qu'une approche plus délibérée et plus lente à l'égard de l'innovation doive être adoptée.

En pareils cas, l'accent peut être mis sur la collecte de connaissances et l'apprentissage par le biais du processus d'innovation, plutôt que sur une action rapide, afin d'éviter les points d'inflexion non désirés – des seuils au-delà desquels il n'y a pas de retour. Parfois, une innovation « lente » sera nécessaire, avant d'obtenir l'acceptation et le soutien nécessaires pour aller de l'avant efficacement.

> *La relation entre la rapidité et l'incertitude est donc fortement conditionnelle. Par exemple, il peut être très avantageux d'accélérer le processus d'innovation lorsqu'il fait partie de la routine et que les résultats sont relativement bien précisés. La rapidité peut être désavantageuse lorsque l'innovation perturbe les façons de faire existantes et justifie une réflexion et un apprentissage approfondis. Un accent exagéré sur la rapidité trahirait aussi une insouciance lorsque les conséquences des erreurs sont importantes, comme dans le cas de la conception d'un aéronef ou d'une centrale nucléaire.* [traduction] *(Dodgson, Gann and Satter, 2005: 22)*

Différentes parties du système devront s'engager dans l'innovation à des vitesses différentes, selon le niveau d'incertitude auquel s'ajoute la pression pour que l'innovation se produise.

Cette question de rapidité ajoute une autre dimension au processus d'innovation. Du point de vue du système, cela soulève la question de savoir comment les différentes vitesses d'innovation peuvent être soutenues simultanément.

Innovation descendante et ascendante

L'innovation peut être dictée par le haut (c.-à-d. elle peut être mandatée et dirigée) ou elle peut émerger comme un processus ascendant (p. ex. du personnel de première ligne).

L'origine de l'idée peut avoir une grande incidence sur la voie qu'elle empruntera. Une idée qui vient d'un gouvernement nouvellement élu ayant une mission claire sera probablement très différente d'une idée qui vient d'un fonctionnaire d'un organisme qui essaie de consolider les efforts de changement antérieurs.

Borins (2014) a constaté qu'une part importante de l'innovation dans le secteur public est ascendante. Cependant, compte tenu des défis que pose l'innovation dans le secteur public, cela signifie qu'il est important de tenir compte des motivations de ceux qui pourraient contribuer au processus d'innovation. Le rôle des gestionnaires et des dirigeants est donc particulièrement important, car ils exerceront une influence importante sur l'appétit pour le risque d'essayer quelque chose de nouveau (Kelman, 2008).

> *Si des idées novatrices peuvent venir de n'importe où dans une organisation, plutôt que d'une élite supérieure, alors les organisations deviendront plus innovatrices si elles stimulent l'innovation tous azimuts.* [traduction] *(Borins 2006: 27).*

La source de l'innovation influe donc sur la façon dont elle est abordée, la façon dont elle pourrait devoir être soutenue et la voie que l'innovation pourrait emprunter. Les mêmes idées peuvent avoir un effet très différent dans un système d'innovation, selon leur origine.

Des fins différentes pour l'innovation

La distinction entre l'innovation ascendante et descendante permet également d'attirer l'attention sur les différents objectifs de l'innovation.

> *Les politiciens ou les administrateurs d'organismes sont associés à des innovations en réponse à des crises. Les cadres intermédiaires et le personnel de première ligne ont tendance à entreprendre des innovations ensemble et sont plus susceptibles d'être les initiateurs lorsqu'il y a un problème que lorsqu'il y a une crise.* [traduction] *(Borins, 2014)*

Dans le secteur public proprement dit, l'innovation peut être considérée comme étant généralement motivée par des problèmes (p. ex., Windrum, 2008b), même si ce problème est un problème cerné au niveau opérationnel (Borins, 2014), une crise ou un impératif politique (bien qu'il ne s'agisse pas strictement d'un « problème », une priorité politique exige certainement une réponse et une action de la part de la fonction publique).

Cependant, l'innovation peut également être « dirigée par une mission », orientée vers un objectif ou un ensemble d'objectifs particuliers. Cette forme d'innovation peut être initiée pour résoudre des problèmes particuliers; elle peut ainsi être exploratoire ou plus ambitieuse.

Les missions et les problèmes ont l'avantage de réduire l'incertitude entourant le processus d'innovation en fournissant un moyen d'évaluer les initiatives novatrices et leurs résultats (c.-à-d. a-t-on fait ce qu'il fallait?). Ils représentent également un moteur tangible pour l'innovation (p. ex., une acceptation que les choses doivent changer) par opposition à l'inertie au sein du système qui soutiendra probablement le statu quo (OCDE, 2016). Il se peut qu'une innovation plus exploratoire peine à cadrer avec ces critères, car sa valeur éventuelle ou le soutien de ses promoteurs peuvent ne pas être immédiatement apparents.

Bien entendu, l'innovation dans le secteur public ne relève pas uniquement de la fonction publique – de plus en plus d'autres acteurs peuvent contribuer au processus, directement ou indirectement. Dans ces cas, d'autres facteurs peuvent être plus pertinents, comme la valeur publique, les débouchés commerciaux ou d'autres intérêts.

Les raisons pour lesquelles l'innovation sera entreprise seront donc différentes, et ces objectifs différents auront une incidence sur la nature et le déroulement des processus d'innovation respectifs.

Différentes voies pour l'innovation dans le secteur public

Tout comme l'innovation peut être entreprise à diverses fins, elle peut également suivre des voies différentes, dont certaines peuvent être mieux adaptées à des types particuliers de problèmes ou de buts/objectifs. Certains auteurs (Bessant, Hughes et Richards, 2010) ont proposé une gamme de modèles pour les différentes voies d'accès à l'innovation :

- Recherche et développement – « Les idées sont développées par des spécialistes, raffinées, développées et lancées. »
- Mobilisation élevée – « Tous les employés participent au processus de résolution progressive des problèmes. »
- Réseau – « Les idées sont développées, adaptées et adoptées au moyen de réseaux. »
- Radical/discontinu – « Un groupe se voit accorder le droit de penser l'impensable et de développer des idées en périphérie ou en dehors du courant dominant. »

- Esprit d'entrepreneuriat – « Les idées sont élaborées à petite échelle à l'intérieur ou à l'extérieur d'une organisation. »
- Recombinant – « Une idée est adaptée et adoptée d'un milieu à un autre. »
- Dirigé par l'utilisateur – « Les utilisateurs innovent eux-mêmes par la coproduction avec des professionnels ou en utilisant la voix ou le choix. »

D'autres auteurs (Eggers et Singh, 2009) ont suggéré un autre ensemble de voies :

- Cultiver – convient le mieux à la mobilisation des employés.
- Reproduire – convient le mieux à l'adaptation d'une innovation existante à un nouveau contexte.
- Partenaire – chercher à établir des partenariats pour tirer parti de différents environnements et des différentes ressources et compétences
- Réseau – utilise les forces d'innovation d'un éventail de personnes et d'organisations.
- Source libre – utilise des approches à source libre pour mobiliser un plus grand nombre de participants et de contributeurs éventuels.

Un ajout possible à ces deux séries de voies serait la « déviance positive », qui consiste à trouver et à reproduire ou à mettre à l'échelle des exemples d'adaptation novatrice déjà en cours, mais pas répandus, dans un système (Pascale, Sternin et Sternin, 2016).

Ces différentes voies ont des utilisations ou des forces différentes et des modèles habilitants différents. Ainsi, différents types d'innovation seront nécessaires pour différents types d'enjeux, de problèmes, d'occasions ou de missions, et le choix de la voie la plus appropriée dépendra des actifs, des investissements et des relations disponibles. Un système d'innovation sera probablement plus efficace s'il s'appuie sur des approches multiples.

L'innovation dans le secteur public comme processus plutôt que comme événement

Compte tenu des considérations précédentes, il est clair que l'innovation ne se produit pas en vase clos ou sur commande. De même, l'innovation ne vient pas de nulle part; elle dépend plutôt d'un éventail de conditions, de capacités et de facteurs de soutien.

> *L'innovation gouvernementale découle d'un processus de développement qui dure des mois ou des années, un processus qui tient compte de nombreux intervenants et intérêts.* [traduction] *(Bardach, 2008: 113)*

Les facteurs pertinents peuvent comprendre les connaissances et l'apprentissage antérieurs, l'infrastructure, les investissements antérieurs, les relations et les réseaux existants et l'expérience antérieure en matière d'innovation. Lorsqu'on examine le processus d'innovation, ou la capacité de générer de façon constante et fiable un flux d'innovations, une approche concertée de l'innovation par une organisation individuelle peut exiger un investissement considérable et soutenu.

> *Selon notre expérience, il peut falloir de trois à cinq ans à une organisation pour acquérir les types de compétences, d'outils, de processus de gestion, de paramètres, de valeurs et de systèmes de TI nécessaires pour appuyer l'innovation continue et généralisée.* [traduction] *(Skarzynski and Gibson, 2008: 16)*

De plus, l'innovation en tant que processus d'apprentissage ne se produit pas nécessairement rapidement. L'introduction d'une nouvelle innovation ne mène pas à une compréhension immédiate, ni ne garantit qu'elle s'intégrera ou s'adaptera aux routines

existantes, ou qu'elle sera utilisée de la bonne façon, bien défendue ou expliquée, ou qu'elle atteindra ce qui était convenu.

> *… l'innovation est un processus qui doit être contrôlé. Le personnel doit abandonner ses vieilles croyances et en acquérir de nouvelles. Une innovation ne peut pas être simplement « branchée » depuis un ailleurs. Chaque équipe ou organisation doit faire son propre parcours d'innovation. [traduction] (Osborne and Brown, 2005: 197)*

L'innovation est donc un processus individuel et organisationnel, un cheminement plutôt qu'un événement. Cela vaut également pour l'ensemble de la fonction publique, comme l'illustrent le chapitre 2 et le parcours historique de l'innovation de la fonction publique du Canada.

Du point de vue du système, cela signifie qu'il y aura des taux d'apprentissage différents, et donc des expériences différentes des mêmes développements. Un système d'innovation mobilisera de nombreux acteurs différents à différents stades du parcours de l'innovation.

L'innovation dans le secteur public est fondamentalement complexe

L'innovation dans le secteur public est d'une complexité irréductible. Les dimensions connexes de l'innovation explorées ici représentent une partie, mais non la totalité, des facteurs pertinents qui rendent l'innovation dans le secteur public fondamentalement difficile et incertaine.

> *Le succès d'un processus d'innovation dans le secteur public dépend de l'évolution des facteurs interpersonnels, organisationnels, politiques, sociaux et économiques. Qui plus est, il est tributaire d'un passé constitué d'efforts fructueux et infructueux.* [traduction] *(Borins, 2014)*

Cela ne veut pas dire que l'innovation du secteur public ne peut pas être soutenue; c'est plutôt de laisser entendre qu'il n'y a pas de réponses faciles ou de solutions toutes faites. L'innovation n'est pas quelque chose qu'on puisse simplement commander ou diriger, puis s'attendre à ce qu'elle se concrétise.

> *Mais faire de l'innovation une priorité, ce n'est pas la même chose que de la concrétiser. Trop souvent, l'innovation ne devient rien de plus qu'un slogan à la mode ou un autocollant — le thème de gestion du jour — qui reçoit une abondante rhétorique révérencieuse dans les réunions d'entreprise, les campagnes de publicité d'entreprise et les rapports annuels.* [traduction] *(Skarzynski and Gibson, 2008: 4)*

Un système d'innovation qui se traduit par l'innovation en tant que ressource fiable ne peut alors être souhaité. Il faut une réflexion approfondie, un engagement continu, une observation et une réflexion pour comprendre comment il fonctionne.

Résumé et signification pour une perspective systémique

En somme, l'innovation dans le secteur public comprend un large éventail de caractéristiques qui ont une incidence sur la façon dont elle peut être mise à contribution, appuyée ou encouragée.

1. Ce que c'est : L'innovation sous-entend nouveauté, mise en œuvre et impact, mais ce qui détermine s'il y a ou non innovation a essentiellement trait au contexte. Les

systèmes d'innovation seront donc également **contextuels** et varieront selon les contextes des différents pays.

2. Ce que ce n'est pas : comme l'innovation implique un changement discontinu, cela signifie qu'il ne s'agit pas d'un processus d'amélioration continue et qu'on ne peut donc pas s'attendre à ce qu'il se produise naturellement. L'innovation n'est pas non plus nécessairement bonne en soi. Ainsi, l'innovation ne peut pas être laissée à elle-même. Elle exige **une gestion active**.
3. L'innovation est une question d'incertitude et d'apprentissage. Il y a différentes formes d'apprentissage, et chacune peut être appuyée de différentes façons. Un système d'innovation doit comprendre la diffusion des connaissances qui en résultent, mais empêcher qu'elles ne deviennent une orthodoxie établie qui limite l'innovation future. Il faut équilibrer **l'apprentissage et le désapprentissage**.
4. Elle est différente en ce qui concerne le secteur privé. L'innovation dans le secteur public comporte des contraintes et des enjeux différents, y compris des politiques, l'absence d'un moteur unitaire de l'innovation, comme le profit, et l'existence d'un environnement de risque différent. L'innovation peut être fortement souhaitée, puis soudainement abandonnée. Il y aura un **appétit variable pour l'innovation** dans le secteur public, qui est probablement beaucoup plus aigu que dans le secteur privé.
5. L'innovation est influencée par les idéologies et les paradigmes de son contexte. L'innovation dans le secteur public ne doit pas être perçue comme étant neutre sur le plan des valeurs ou comme un exercice technocratique. Ces idéologies et paradigmes façonneront la nature du système et les rôles et capacités attendus de ses acteurs. Ce que l'on attend d'un système dépendra des **opinions et des croyances dominantes** de l'époque.
6. Il existe différentes formes d'innovation. Il peut s'agir d'un nouveau service ou d'une façon tout à fait différente de comprendre les enjeux et de communiquer avec les citoyens. **Différentes formes entraîneront différentes contributions** et pourraient exiger différents types de soutien et mobiliser différentes parties du système.
7. Les degrés d'innovation varient. L'innovation peut être incrémentielle (mais implique tout de même un changement discontinu) jusqu'à radicale. Du point de vue des systèmes, **des degrés différents exigeront des réponses différentes**.
8. L'innovation ne peut être évaluée qu'au fil du temps. Le succès ou autres résultats ne peut être compris qu'au fil du temps, par l'apprentissage et l'observation. La prise en compte du fonctionnement et du rendement d'un système d'innovation doit donc tenir compte de l'immédiat (ce qui fonctionne maintenant) et du long terme (l'impact au fil du temps). Le temps changera la **perception du rendement**.
9. L'innovation se produit en différentes vagues. La pratique de l'innovation et ce qu'elle implique évoluera à mesure que de nouvelles techniques, connaissances et technologies deviendront possibles. Un **système d'innovation peut avoir besoin de souplesse pour traverser ou maintenir des vagues d'innovation multiples**.
10. Il y a différentes vitesses d'innovation. Lorsque le champ d'incertitude est réduit (p. ex., on s'entend clairement pour dire que quelque chose de différent est nécessaire rapidement), l'innovation pourrait se produire plus rapidement. Dans d'autres circonstances, il se peut que le processus d'innovation doive se dérouler plus lentement, avant de s'engager à prendre des mesures qui pourraient ne pas être réversibles. Un système d'innovation devra être en mesure de **maintenir simultanément différentes vitesses d'innovation.**
11. L'innovation peut être ascendante ou descendante. L'innovation comporte des considérations différentes selon l'endroit d'où elle vient, mais l'essence de l'innovation ascendante est que les idées importantes peuvent venir de n'importe où. Quant à savoir

si elles émergeront, cela dépend de l'environnement et des signaux des dirigeants. Le progrès d'une idée à travers un système d'innovation sera façonné par ses origines. **L'origine d'une idée est aussi importante que la nature de l'idée**.

12. L'innovation vise des objectifs différents. L'innovation dans le secteur public est habituellement dirigée par des problèmes et parfois par des missions. Ces deux approches fournissent une base à l'innovation pour contrer tout préjugé à l'égard de l'absence d'innovation. Un système d'innovation impliquera la mise en œuvre de différents types d'innovation à des fins différentes. Ces différents objectifs auront une **incidence sur le processus d'innovation**.
13. L'innovation dans le secteur public peut se produire de différentes façons. Il n'y a pas d'approche unique pour générer de l'innovation – chaque approche aura des utilités différentes et exigera différentes formes de soutien ou d'investissement. Différentes approches offriront des forces différentes et exigeront un soutien différent. Un système d'innovation comportera probablement **toute une gamme d'approches différentes et en tirera parti.**
14. L'innovation est un processus plutôt qu'un événement. L'innovation dans le secteur public ne vient pas de nulle part; il s'appuie sur le passé. L'élaboration d'un processus d'innovation efficace et fiable dans le secteur public exigera probablement beaucoup de temps et d'investissement. Un système d'innovation englobera de nombreux acteurs différents à différentes étapes du parcours de l'innovation. Il y aura donc des **rythmes d'apprentissage différents dans tout le système**.
15. L'innovation dans le secteur public est fondamentalement complexe. Il **n'y a pas de réponses faciles**, pas d'approches « établies et oubliées ». Il faut un engagement et un mouvement constants pour **rester adapté au contexte en évolution**.

Bref, l'innovation dans le secteur public n'est pas un exercice simple. Mis à part le fait de démontrer que l'innovation est difficile, quels sont les avantages de ces diverses nuances et caractéristiques de l'innovation dans le secteur public? En outre, quelles sont les conséquences pour une perspective systémique? Le tableau 2 répertorie quatre incidences principales.

Tableau 2. Incidences de la nature de l'innovation dans le secteur public pour une perspective systémique

L'innovation sous-entend une découverte continue	L'innovation est variée et à multiples niveaux	L'innovation exige une intervention	L'innovation sera interprétée différemment selon le passé, le présent et les horizons possibles.
1. L'innovation est contextuelle.	6. Différentes formes d'innovation apporteront des contributions différentes.	2. L'innovation exige une gestion active.	5. Les opinions et les croyances dominantes de l'époque façonneront le système.
3. L'innovation consiste à équilibrer l'apprentissage et le désapprentissage.	7. Différents degrés d'innovation exigeront des réponses différentes.	11. L'origine d'une idée est aussi importante que la nature de l'idée.	8. Le temps changera la perception du rendement du système d'innovation.
4. L'appétit pour l'innovation fluctue.	9. Différentes vagues d'innovation devront être maintenues ou traversées.	13. Différentes approches offriront des forces différentes et exigeront un soutien différent.	
15. Il n'y a pas de réponse facile.	10. Différentes vitesses d'innovation doivent être maintenues simultanément.	14. Différents rythmes d'apprentissage s'observeront dans l'ensemble du système.	
	12. Différents objectifs auront une incidence sur le processus d'innovation.		

- **L'innovation suppose une découverte permanente :** aucun « système d'innovation » ne sera approprié ou adapté à tous les contextes. De nouvelles idées et leçons tirées du processus d'innovation façonneront (ou devraient le faire) ce que l'on attend du système et la compréhension de ce qui est possible. Cela changera à son tour la destination. Il n'y a donc pas de recette ou de solution unique pour un système d'innovation. Il s'agit plutôt d'un cheminement continu.
- **L'innovation est variée et comporte plusieurs niveaux :** il n'y a pas un seul type d'innovation. La forme, le degré, les modèles, la vitesse et les objectifs de l'innovation varient. Un système d'innovation impliquera donc de multiples flux d'innovation et exigera donc une diversité d'efforts, d'acteurs et de structures.
- **L'innovation exige une intervention :** bien que l'innovation découle souvent de facteurs structurels ou circonstanciels (p. ex., une crise ou un problème particulier), un système d'innovation exigera une intervention et une surveillance délibérées. Une intervention est nécessaire, qu'il s'agisse de veiller à ce que l'innovation atteigne des objectifs plus larges que la simple résolution d'un problème immédiat, de veiller à ce que les idées de certains acteurs ne soient pas indûment priorisées, de veiller à ce que les capacités requises soient disponibles ou d'intégrer les leçons tirées dans un système distribué. On ne peut se fier à un système d'innovation pour fournir ce qui est nécessaire en l'absence de surveillance.
- **L'innovation sera interprétée différemment selon le passé, le présent et les horizons possibles :** la façon dont l'innovation sera perçue changera au fil du temps, soit parce que la pratique de l'innovation aura évolué, soit parce qu'on en aura appris davantage sur l'impact ou le succès d'une innovation, soit parce que les valeurs, les croyances et les idéologies changeront. Toute évaluation ou réflexion à propos d'un système d'innovation doit donc tenir compte du passé, du présent et des différents horizons possibles.

L'innovation dans le secteur public est donc nécessaire, mais elle doit être entreprise de manière plus cohérente et fiable, et exige une approche systématique. Cette approche systématique doit comprendre un apprentissage continu, une approche nuancée qui tient compte de la nature variée de l'innovation, de la surveillance et de l'intervention, et une perspective simultanée à court et à long terme.

Comprendre et façonner les systèmes d'innovation du secteur public

Le débat actuel sur les caractéristiques de l'innovation dans le secteur public s'appuie principalement sur ce qui a été appris à une échelle individuelle ou organisationnelle. Mais comme le souligne Bourgon (2008), il est possible de penser à la capacité individuelle des fonctionnaires, à la capacité organisationnelle et à la capacité *collective*. Si l'innovation n'est envisagée que d'un point de vue individuel ou organisationnel, elle n'aboutira pas à une approche systémique sur laquelle un gouvernement peut s'appuyer pour devenir suffisamment cohérent et fiable pour répondre aux pressions croissantes en vue de la transformation. Il faut mettre l'accent sur le système d'innovation, ce qui doit permettre de gérer la complexité inhérente de l'innovation dans le secteur public.

Toutefois, la plupart des directives existantes, tant dans le secteur privé que dans le secteur public, sont élaborées ou ne sont pertinentes que selon une perspective individuelle ou organisationnelle.

Quoi qu'il en soit, il existe certaines réflexions sur les systèmes d'innovation. La principale prémisse de la littérature sur les systèmes d'innovation est qu'il est impossible d'évaluer une composante du système d'innovation sans voir comment elle s'intègre aux autres éléments structurels et au processus d'innovation dans son ensemble. En effet, l'approche examine les capacités (également dictées par les institutions) et leur adéquation et leur effet sur le rendement novateur de ces systèmes (Lundvall et coll., 2011).

En même temps, l'analyse des systèmes d'innovation est conceptuellement très hétérogène (voir Gault, 2007; Soete, Verspagen et ter Weel, 2010). Il existe différentes approches des systèmes d'innovation, y compris les systèmes d'innovation nationaux, à la fois larges et étroits (Edquist, 1997; Lundvall, 1992; Nelson, 1993), les systèmes d'innovation régionaux (Cooke, Heidenreich et Braczyk, 2004), les systèmes d'innovation sectorielle (Dolata, 2009; Malerba, 2005) et les systèmes d'innovation technologique (Carlsson et Stankiewicz, 1991; Hekkert et coll., 2007; Johnson et Jacobsson, 2001). De nombreux chercheurs ne considèrent pas ces différentes perspectives comme des approches des systèmes d'innovation, et perçoivent plutôt ces systèmes d'innovation comme interreliés et intégrés (Markard et Truffer, 2008).

Chaque approche examine différents niveaux du système. Par exemple, les acteurs de l'approche des systèmes d'innovation technologique (SIT) peuvent être à la fois des individus et des organisations (instituts de recherche, organismes publics, etc.) ou des réseaux d'acteurs tels que les chaînes de valeur (Bergek et coll., 2008). Essentiellement, la perspective des SIT est principalement une approche de mésoniveau avec des structures et des fonctions au niveau du système technologique (Kukk, Moors et Hekkert, 2015 : 47; Markard, Suter et Ingold, 2015 : 82; voir d'autres arguments dans Hekkert et coll., 2007). On considère que cette approche est plus « gérable » empiriquement que les systèmes nationaux, régionaux ou sectoriels d'innovation qui fonctionnent principalement au niveau macro.

Ces modèles sont tous fondés sur le secteur privé. Comme nous l'avons vu précédemment, l'innovation dans le secteur public est différente : elle a des moteurs différents, des acteurs

différents et des contraintes différentes. Existe-t-il des modèles de systèmes d'innovation dans le secteur public?

Certains pays ont déjà adopté une vision holistique de l'innovation dans le secteur public au niveau des gouvernements nationaux. Il s'agit notamment de l'Australie (gouvernement australien, 2010) et du Royaume-Uni (NAO, 2009). La recherche australienne comprenait également une analyse nationale de différentes innovations dans le secteur public (Scott-Kemmis, 2010), qui envisageait et proposait une stratégie pour le rendement de la fonction publique en matière d'innovation. D'autres gouvernements nationaux (p. ex., le Danemark) ont également entrepris des travaux importants pour encourager ou soutenir l'innovation dans leurs fonctions publiques.

Toutefois, dans l'ensemble, il ne semble pas encore y avoir de modèle uniforme pour la prise en compte, la compréhension et la promotion de l'innovation dans la fonction publique.

En l'absence d'un tel modèle, il y a un risque réel que les efforts de toute fonction publique soient un peu fragmentaires, répondant à des symptômes à leur tour, au lieu de s'attaquer aux causes profondes et d'exploiter les facteurs sous-jacents. En l'absence de modèle, il est probable que des problèmes bien ancrés persisteront, que des tensions subsisteront et que les progrès seront limités et susceptibles de reculer.

En somme, malgré deux décennies de réformes structurelles et de gestion du rendement, l'innovation n'est pas devenue, d'une façon générale, l'effigie du comportement du secteur public. Une meilleure formation des gestionnaires publics en matière de leadership et de résolution de problèmes a certes contribué à encourager l'innovation, mais les obstacles structurels demeurent. Bien que certains organismes se soient sans aucun doute mobilisés pour l'innovation et aient consacré des efforts considérables à la mise en œuvre des réformes qui s'imposaient dans les processus organisationnels, il n'a pas été possible d'imposer au secteur public un comportement novateur à l'extérieur des domaines comportant des processus spécialisés (p. ex., l'adoption de services à la clientèle axés sur les TI). En effet, la culture de la fonction publique dans presque tous les pays tend à être axée sur l'aversion au risque et la procédure, en raison des exigences administratives en matière de reddition de comptes, d'équité procédurale et de prévisibilité (Head, 2013 : 153-154).

Trois principales préoccupations en matière d'innovation

L'innovation, comme il en a été question, peut prendre de nombreuses formes, être entreprise à différentes fins et peut être progressive jusqu'à radicale ou perturbatrice. Toutefois, il n'existe pas de modèle approprié dans la pratique et la documentation existantes visant à rendre la complexité de l'innovation plus gérable et accessible pour les systèmes d'innovation du secteur public. Le problème réside dans le fait que toutes les innovations ne peuvent pas être traitées individuellement d'un point de vue systémique. En effet, une conception trop simplifiée de l'innovation permettrait de ne pas tenir compte des différences importantes. Il faut quelque chose entre les deux.

S'appuyant sur ce qui a été examiné jusqu'à présent et sur l'expérience de l'Observatoire sur l'innovation dans le secteur public de l'OCDE, la section qui suit suggère trois principales préoccupations en matière d'innovation dans le secteur public. Ces préoccupations distinguent les différents aspects de l'innovation qui ont une incidence sur la façon dont elle peut ou doit être soutenue :

- **Réaliser les objectifs d'aujourd'hui –** cela se rapporte à l'innovation qui a lieu pour répondre aux principales priorités et au fait que le gouvernement a la capacité d'innover pour atteindre ses objectifs. Ce genre d'innovation sera habituellement de nature progressive et exploitera les ressources de connaissances actuelles. Cependant, dans certains cas, il sera transformationnel en vue de répondre à des programmes plus ambitieux.
- **Produire des résultats pour demain –** Il s'agit de l'exploration et de la mobilisation à l'égard des enjeux nouveaux et des technologies qui façonneront les priorités futures, les engagements futurs et les réponses futures. Ce genre d'innovation prendra vraisemblablement des formes plus radicales qui seront plus difficiles à intégrer aux structures existantes.
- **Assurer l'état de préparation à l'innovation –** cela signifie d'assurer la capacité d'absorption nécessaire dans l'ensemble de la fonction publique pour échanger de nouvelles idées, de nouvelles méthodes et de nouvelles façons de travailler et de produire des résultats. L'innovation n'est pas une capacité qui peut être activée ou désactivée à volonté, et il est probable que la préparation à l'innovation ne puisse être atteinte que si elle est soutenue et prise en compte explicitement. De plus, l'innovation exige des structures de soutien. Une façon d'illustrer l'importance de cet aspect est de substituer l'approvisionnement à l'innovation, c'est-à-dire qu'il ne peut y avoir d'approvisionnement efficace si les systèmes nécessaires ne sont pas en place ou si les personnes concernées n'ont aucune expérience ou connaissance des articles ou des services faisant l'objet de l'approvisionnement ou des processus d'approvisionnement. Bien que chacun n'ait pas besoin d'être un expert en approvisionnement, la plupart des acteurs doivent reconnaître et accepter l'approvisionnement comme une fonction centrale du secteur public. De même, l'innovation efficace ne peut exister en vase clos – la familiarité, l'expérience, les connaissances et les processus doivent être présents pour qu'elle fonctionne comme une ressource fiable.

Ces aspects, loin d'être rigides, visent à démontrer qu'un secteur public efficace devra prendre en considération et soutenir simultanément différents volets d'activité d'innovation.

Cependant, même si ces trois perspectives peuvent être utiles pour clarifier pourquoi et comment différents types d'innovation sont nécessaires, et les différents facteurs sous-jacents à chacune d'elles, elles proposent davantage un point de vue fonctionnel qu'une perspective systémique. Elles démontrent que les gouvernements auront besoin d'une approche diversifiée en matière d'innovation, mais elles ne répondent toujours pas à la question sous-jacente, à savoir ce qui peut être fait pour générer, mettre en œuvre et mettre à l'échelle de façon plus uniforme et plus fiable l'innovation en réponse aux divers besoins du gouvernement.

Établir un modèle pour les systèmes d'innovation du secteur public

Ce chapitre a démontré qu'en période de changements accrus, les gouvernements doivent se mobiliser pour l'innovation d'une manière plus sophistiquée qu'auparavant. Les gouvernements ont besoin que l'innovation soit un élément cohérent et fiable de leur arsenal lorsqu'ils cherchent à obtenir de meilleurs résultats et à répondre aux attentes en évolution. Les gouvernements ont besoin d'une approche systématique et systémique de l'innovation.

Il a également été démontré que l'innovation est aussi intrinsèquement complexe, variée et ne peut être soutenue par une seule approche. Il n'y a pas de réponses faciles ni de solutions

polyvalentes. L'attention soutenue et la myriade d'efforts déployés par divers gouvernements, y compris le gouvernement du Canada, illustrent ce point – si quelqu'un l'avait maîtrisé, il est probable que d'autres auraient suivi.

Le défi de soutenir l'innovation dans le secteur public au niveau du système est encore exacerbé par le manque de directives pertinentes, la plupart des ressources étant destinées aux praticiens individuels ou examinées dans une optique d'organisation individuelle. La plupart des modèles de systèmes d'innovation existants proviennent de la pratique du secteur privé, et ne peuvent être considérés comme pertinents ou appropriés en raison des différences inhérentes au contexte du secteur public.

Pour que les gouvernements évitent les réponses fragmentaires à des problèmes symptomatiques, un modèle de soutien à l'innovation devient nécessaire.

Cependant, d'après ce que nous savons, il n'est possible de cerner que trois secteurs prioritaires différents pour le gouvernement, soit la réalisation d'aujourd'hui, la réalisation de demain et la préparation à l'innovation. Ces perspectives ne seront toutefois pas suffisantes pour aider les gouvernements à stimuler et à soutenir l'innovation dans le secteur public. Les connaissances existantes ne suffisent pas pour élaborer le modèle requis.

Afin d'aider à trouver un modèle qui peut rendre plus gérable la complexité d'une approche systémique à l'égard de l'innovation dans le secteur public, il est impératif d'en apprendre davantage.

Le chapitre suivant propose de le faire en examinant l'expérience de l'innovation dans la fonction publique du Canada.

Références

Australian Government (2010), *Empowering Change: Fostering Innovation in the Australian Public Service*, Canberra, www.apsc.gov.au/sites/g/files/net4441/f/empoweringchange.pdf.

Bardach, E. (2008), "Developmental processes: A conceptual exploration", in S. Borins (ed.), *Innovations In Government: Research, Recognition, and Replication*, Brookings Institution Press, Washington, DC, pp. 113-137.

Bergek, A. et coll. (2008), "Analyzing the functional dynamics of technological innovation systems: A scheme of analysis", *Research Policy*, Vol. 37/3, Elsevier, pp. 407-429.

Bessant, J., T. Hughes and S. Richards (2010), *Beyond Light Bulbs and Pipelines: Leading and Nurturing Innovation in the Public Sector*, Sunningdale Institute, Ascot, UK, https://johnrbessant.files.wordpress.com/2016/01/beyond-light-bulbs-and-pipelines-leading-and-nuturing-innovation-in-the-public-sector-2.pdf.

Borins, S. (2014), *The Persistence of Innovation in Government*, Brookings Institution Press, Washington, DC.

Borins, S. (2006), *The Challenge of Innovating in Government* (2nd edition), IBM Center for The Business of Government, Washington, DC, www.businessofgovernment.org/sites/default/files/BorinsInnovatingInGov.pdf.

Bourgon, J. (2008), "The future of public service: A search for a new balance", *The Australian Journal of Public Administration*, Vol. 67/4, John Wiley and Sons, pp. 390-404.

Carlsson, B. and R. Stankiewicz (1991), "On the nature, function and composition of technological systems", *Journal of Evolutionary Economics*, Vol. 1/2, Springer, pp. 93-118.

Cooke, P.N., M. Heidenreich and H.J. Braczyk (eds.) (2004), *Regional Innovation Systems: The Role of Governance in a Globalized World* (2nd edition), Routledge Press, London.

Dodgson, M., D. Gann and A. Satter (2005), *Think, Play, Do: Technology, Innovation, and Organization*, Oxford University Press, Oxford.

Dolata, U. (2009), "Technological innovations and sectoral change: Transformative capacity, adaptability, patterns of change: An analytical framework", *Research Policy*, Vol. 38/6, Elsevier, pp. 1066-1076.

Donaldson, D. (22 January 2018), "'That's not what firefighters are employed to do': reimagining the public servant's job", *The Mandarin*, www.themandarin.com.au/87493-thats-not-firefighters-employed-reimagining-public-servants-job.

Edquist, C. (1997), *Systems of Innovation: Technologies, Institutions, and Organizations*, Pinter, London.

Eggers, W.D. and S.K. Singh (2009), *The Public Innovator's Playbook: Nurturing Bold Ideas in Government*, Deloitte Research, Toronto, www2.deloitte.com/content/dam/Deloitte/global/Documents/Public-Sector/dttl-ps-public-innovators-playbook-08082013.pdf.

Freeman, C. (1982), *The Economics of Industrial Innovation*, The MIT Press, Cambridge, MA.

Gault, F. (2007), "Science, technology and innovation indicators: The context of change", in *Science, Technology and Innovation Indicators in a Changing World: Responding to Policy Needs*, OECD Publishing, Paris.

Hall, M. and R. Holt (2008), "New Public Management and cultural change: The case of UK public sector project sponsors as leaders", in P. Windrum and P. Koch (eds.) *Innovation in Public Sector Services: Entrepreneurship, Creativity and Management*, Edward Elgar, Cheltenham, pp. 21-40.

Head, B. (2013), "Evidence-based policy-making for innovation", in S.P. Osborne and L. Brown (eds.) *Handbook of Innovation in Public Services*, Edward Elgar, Cheltenham, pp. 143-156.

Hekkert, M. et coll. (2007), "Functions of innovation systems: A new approach for analysing technological change", *Technological Forecasting and Social Change*, Vol. 74, Elsevier, pp. 413-432.

Johnson, A. and S. Jacobsson (2001), "Inducement and blocking mechanisms in the development of a new industry: The case of renewable energy technology in Sweden", in R. Coombs et coll. (eds.), *Technology and the Market: Demand, Users and Innovation*, Edward Elgar, Cheltenham, pp. 89-111.

Kelman, S. (2008), "The 'Kennedy School' of Research on Innovation in Government", in S. Borins (ed.), *Innovations In Government: Research, Recognition, and Replication*, Brookings Institution Press, Washington, DC, pp. 28-51.

Kukk, P., E.H.M. Moors and M.P. Hekkert (2015), "The complexities in system building strategies – The case of personalized cancer medicines in England", *Technological Forecasting and Social Change*, Vol. 98, Elsevier, pp. 47-59.

Lundvall, B.Å (1992), *National Systems of Innovation: An Analytical Framework*, Pinter, London.

Lundvall, B.Å et coll. (eds.) (2011), *Handbook of Innovation Systems and Developing Countries: Building Domestic Capabilities in a Global Setting*, Edward Elgar Publishing, Northampton, MA.

Malerba, F. (2005), "Sectoral systems of innovation: A framework for linking innovation to the knowledge base, structure and dynamics of sectors", *Economics of Innovation and New Technology*, Vol. 14/1-2, pp. 63-82.

Markard, J. and B. Truffer (2008), "Technological innovation systems and the multi-level perspective: Towards an integrated framework", *Research Policy*, Vol. 37, Elsevier, pp. 596-615.

Markard, J., M. Suter and K. Ingold (2015), "Socio-technical transitions and policy change–advocacy coalitions in Swiss energy policy", *SPRU Working Paper Series, No. 13*, University of Sussex, Falmer, UK, https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2743286.

Miles, I. (2013), "Public service innovation: What messages from the collision of innovation studies and services research?", in S.P. Osborne and L. Brown (eds.), *Handbook of Innovation in Public Services*, Edward Elgar, Cheltenham, pp. 72-88.

NAO (2009), *Innovation Across Central Government*, National Audit Office, London, www.nao.org.uk/wp-content/uploads/2009/03/080912.pdf.

Nelson, R.R. (ed.) (1993), *National Innovation Systems: A Comparative Analysis*, Oxford University Press, Oxford.

OCDE (2018), *Embracing Innovation in Government: Global Trends 2018*, Éditions OCDE, Paris, www.oecd.org/gov/innovative-government/embracing-innovation-in-government-2018.pdf.

OCDE (2017a), *Fostering Innovation in the Public Sector*, Éditions OCDE, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/9789264270879-en.

OCDE (2017b), *Panorama des administrations publiques 2017*, Éditions OCDE, Paris, https://www.oecd-ilibrary.org/fr/governance/panorama-des-administrations-publiques_22214410.

OCDE (2016), « What's the problem? Learning to identify and understand the need for innovation », Observatoire pour l'innovation dans le secteur public,

www.oecd.org/media/oecdorg/satellitesites/opsi/contents/files/OECD_OPSI_LearningForInnovationStudy_Alpha.pdf.

Osborne, S.P. and K. Brown (2005), *Managing Change and Innovation in Public Service Organizations*, Routledge, London.

Osborne, S.P. and L. Brown (2013), "Introduction: Innovation in public services", in S.P. Osborne and L. Brown (eds.), *Handbook of Innovation in Public Services*, Edward Elgar, Cheltenham, pp. 1-11.

Pascale, R., J. Sternin and M. Sternin (2016), *The Power of Positive Deviance: How Unlikely Innovators Solve the World's Toughest Problems*, Harvard Business Press, Boston.

Podger, A. (2015), "Innovation in the public sector: Beyond the rhetoric to a genuine 'learning culture'", in J. Wanna, H. Lee and S. Yates (eds.) *Managing Under Austerity, Delivering Under Pressure: Performance and Productivity in Public Service*, Australia and New Zealand School of Government, pp. 119-165.

Potts, J. (2009), "The innovation deficit in public services: The curious problem of too much efficiency and not enough waste and failure", *Innovation: Management, Policy and Practice*, Vol. 11/1, e-Content Management, pp. 33-43.

Bureau du Conseil privé (2017), *Rapport annuel centre d'innovation, 2016-2017*, Ottawa, https://www.canada.ca/content/dam/pco-bcp/documents/pdfs/inn-inn/annual_report2016-17_fra.pdf.

Serrat, O. (2012), *Innovation in the Public Sector*, Asian Development Bank, Washington, DC, https://digitalcommons.ilr.cornell.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1224&context=intl.

Scott-Kemmis, D. (2010), *Assessing Policies, Programs and Other Initiatives to Promote Innovation in the Public Sector: International Case Studies*, Australian Government, Canberra, www.researchgate.net/publication/238730795_Assessing_Policies_Programs_and_Other_Initiatives_to_Promote_Innovation_in_the_Public_Sector_International_Case_Studies.

Skarzynski, P. and R. Gibson (2008), *Innovation to the Core: A Blueprint for Transforming the Way your Company Innovates*, Harvard Business Press, Boston.

Soete, L., B. Verspagen and B. Ter Weel (2010), "Systems of innovation", in B Hall and N. Rosenberg (eds), *Handbook of the Economics of Innovation*, Vol. 2, pp. 1159-1180.

Windrum, P. (2008a), "Innovation and entrepreneurship in public services", in P. Windrum and P. Koch (eds.), *Innovation in Public Sector Services: Entrepreneurship, Creativity and Management*, Edward Elgar, Cheltenham, pp. 3-20.

Windrum, P. (2008b), "Conclusions: Public innovation and entrepreneurship", in P. Windrum and P. Koch (eds.), *Innovation in Public Sector Services: Entrepreneurship, Creativity and Management*, Edward Elgar, Cheltenham, pp. 228-243.

Chapitre 4. L'expérience vécue de l'innovation

Ce chapitre explore l'« expérience vécue » de l'innovation dans la fonction publique du Canada. Qu'est-ce que l'innovation signifie, à quoi ressemble-t-elle, qu'est-ce qu'elle sous-entend et à quoi ressemble-t-elle dans le contexte de la fonction publique du Canada? Le chapitre décrit quatre grandes interprétations de l'état actuel de l'innovation dans le secteur public et, en s'appuyant sur celles-ci, examine les répercussions sur la compréhension de ce qui façonne et affecte le rendement de l'innovation d'un point de vue systémique.

Il a été établi que la fonction publique du Canada a l'habitude de pratiquer l'innovation et de chercher des moyens de la favoriser davantage. Cependant, quels ont été les résultats sur le terrain? À quoi ressemble la réalité d'essayer d'innover ou de participer au processus d'innovation dans la fonction publique canadienne?

L'environnement opérationnel de la fonction publique

Pour apprécier l'innovation dans le contexte canadien, il est d'abord conseillé d'examiner l'environnement opérationnel. Bon nombre des éléments du contexte canadien ont été illustrés au chapitre 2 traitant du parcours historique et des acteurs en cause. Cependant, il convient également de souligner la taille et la portée de la fonction publique, et ce qu'elles signifient pour les efforts visant à intégrer l'innovation dans ses structures.

Le greffier de la fonction publique actuel a résumé l'environnement opérationnel comme suit :

> *La fonction publique est une entité complexe. Selon le dernier calcul, elle regroupe plus de 250 organisations distinctes, d'énormes ministères comme Revenu Canada à de petits organismes comptant une douzaine d'employés, en passant par une gamme d'organisations de taille moyenne. Nous formons une grande institution, ou famille d'institutions. Nous disposons de plus de 600 points de service direct au Canada et de plus de 170 missions à l'étranger. Notre effectif compte plus de 400 000 personnes dont la rémunération représente plus de 50 milliards de dollars par année; 260 000 personnes forment le noyau de la fonction publique et, naturellement, la GRC et les forces armées; il existe plus de 650 classifications. (Wernick, 2018)*

La fonction publique du Canada est importante, mais elle est divisée entre de nombreuses entités réparties géographiquement dans un grand pays. La portée et l'étendue de ses responsabilités sont considérables. Elle est enchâssée dans un système fédéral, avec les provinces et les territoires, ce qui veut dire que son travail recoupe celui de plusieurs autres gouvernements.

Il est donc peu probable que l'innovation soit simple dans ce contexte.

Les défis de la mesure et de la quantification de l'innovation

Un examen de la réalité vécue de l'innovation dans la fonction publique mérite une note méthodologique. Bien qu'il soit possible de poser des questions aux participants au sujet de leur milieu de travail et de leur innovation (voir le tableau 4.1), il y a des limites inhérentes à cet exercice. Est-ce que tous les participants ont la même compréhension de ce qu'est l'innovation et de ce à quoi elle ressemble? Comprennent-ils aussi ce que cela signifie que d'être encouragé à innover? Les réponses à ces questions peuvent différer considérablement entre les personnes qui ont une grande expérience de l'innovation et celles qui n'ont pas vraiment abordé le sujet.

Il ne s'agit pas de critiquer de telles enquêtes; il s'agit plutôt d'une tentative de mettre en évidence les difficultés inhérentes à la comparaison des expériences, à moins qu'il y ait un langage commun et une compréhension commune du concept d'innovation. Comme le souligne chapitre 3 traitant de la complexité de l'innovation, il est peu probable d'observer ce terrain d'entente de nombreuses administrations (le cas échéant). Ainsi, la section suivante repose sur la notion selon laquelle, pour comprendre l'innovation dans un contexte particulier, il est nécessaire d'échanger avec les intervenants au sujet de leur expérience

dans ce contexte. Autrement, l'ambiguïté qui accompagne l'innovation peut amener les répondants à décrire des concepts différents et fausser les conclusions.

Encadré 4.1. Résultats de certains sondages annuels auprès des fonctionnaires fédéraux

Question 3. On m'encourage à innover ou à prendre des initiatives dans mon travail.

Année d'enquête	Fortement d'accord (%)	Plutôt d'accord (%)	Ni d'accord ni en désaccord (%)	Un peu en désaccord (%)	Tout à fait en désaccord (%)	Total des réponses
2017	31	35	14	11	8	129 123
2014	27	36	16	12	9	18 176

Question 4. Je crois que j'obtiendrais du soutien si je proposais une nouvelle idée, même s'il est possible que celle-ci ne fonctionne pas.

Année d'enquête	Fortement d'accord (%)	Plutôt d'accord (%)	Ni d'accord ni en désaccord (%)	Un peu en désaccord (%)	Tout à fait en désaccord (%)	Ne sait pas (%)	Total des réponses
2017	22	36	16	14	10	1	129 149

Source : SCT (2017)

Résumé de l'expérience vécue à l'égard de l'innovation

Il y a beaucoup d'activités en cours dans l'ensemble de la fonction publique du Canada, appuyées par de nombreuses personnes passionnées qui tentent d'obtenir de meilleurs résultats pour les Canadiens. Cependant, le portrait global du système d'innovation du secteur public montre qu'il est encore relativement fragmenté, en ce sens que la plupart des acteurs vivent le même système de différentes façons. Il y a un manque d'uniformité dans la façon dont l'innovation est comprise comme un concept, un processus et un résultat. Bien qu'il y ait eu une augmentation notable de la sophistication et de la coordination des activités, celles-ci n'ont pas encore pénétré largement les opérations de base du gouvernement. Il existe des exemples encourageants (voir l'encadré 4.2) qui démontrent les avantages que l'innovation peut apporter; toutefois, ils relèvent plutôt de l'exception que de la règle.

Encadré 4.2. Changement de comportement et l'application Carrot Rewards : une histoire d'innovation canadienne

Comment encourager un changement de comportement positif d'une manière qui soit démontrable et mesurable?

Il s'agissait d'un enjeu clé pour l'Agence de la santé publique du Canada (ASPC), un organisme gouvernemental qui s'efforce d'habiliter les Canadiens à améliorer leur santé. Un mode de vie sain (p. ex., réduire le tabagisme, accroître l'activité physique et une saine alimentation) est un sujet de préoccupation persistant pour le gouvernement du Canada, et il existe une forte volonté d'obtenir des résultats mesurables et d'exercer une influence positive au niveau de la population.

L'accent mis sur les résultats a contribué à susciter chez l'organisme le désir de mettre à l'essai des idées novatrices et des modèles de partenariats qui pourraient produire de meilleurs résultats. La santé a l'avantage d'être un domaine où les résultats sont très tangibles, car les impacts font une différence réelle et perceptible dans la vie des citoyens. L'innovation dans ce secteur peut donc être perçue comme une réelle différence.

Cependant, dans le cadre d'un système fédéral, l'ASPC n'a pas accès à tous les leviers nécessaires pour influencer le changement. Elle doit collaborer avec les autres ordres de gouvernement pour être efficace. Toute innovation exigera donc habituellement un certain degré de partenariat et de collaboration.

L'histoire de l'application Carrot Rewards a commencé par une simple question : le pouvoir des points de fidélité pourrait-il être exploité pour obtenir un résultat social positif ? S'appuyant sur les données probantes provenant des travaux entrepris dans le domaine de l'efficacité énergétique – AIR MILES Pour le progrès social, qui a tenté de faire évoluer les consommateurs vers un comportement plus respectueux de l'environnement en les récompensant par des points de fidélité, une approche semblable dans le secteur de la santé publique inciterait-elle les gens à faire plus d'exercice?

Le travail initial a commencé par un essai contrôlé randomisé dans quatre sites spécifiques (YMCA) pour voir si le fait de récompenser les gens avec des points de fidélité (neuf Canadiens sur dix font partie d'un programme de loyauté quelconque) entraînerait un changement (une augmentation) des comportements relatifs à l'activité physique. Ce projet pilote consistait à expérimenter différents scénarios et différentes structures incitatives pour déterminer ce qui produit des résultats. Comme de nombreuses entreprises novatrices, les résultats initiaux étaient très intéressants et ont fourni des données importantes, mais ils ont révélé certains problèmes éventuels avec le modèle et la prestation. L'idée était assurément prometteuse, mais il fallait y réfléchir sérieusement, surtout en ce qui concerne la façon de structurer le financement de façon appropriée. Cela a suscité une réflexion sur le financement axé sur les résultats.

En s'appuyant sur cette réflexion, l'ASPC a lancé un appel d'offres ouvert pour un modèle de rémunération au rendement, selon lequel l'organisme paierait en fonction des résultats obtenus (p. ex., sensibilisation accrue/changement de comportement). Cela s'écartait de l'approche standard consistant à utiliser la publicité pour les campagnes de santé publique. Dans le cadre de cet exercice, l'ASPC a collaboré avec la province de la Colombie-Britannique (C.-B.), dont l'organisme de santé souhaitait explorer de

nouvelles approches, y compris les applications mobiles, et évaluer comment elles pourraient être mieux utilisées pour mobiliser les citoyens.

Dans le cadre d'un processus en plusieurs étapes, l'ASPC et la C.-B. ont collaboré avec un promoteur de projet afin d'examiner les problèmes éventuels et de franchir les étapes bureaucratiques associées à l'adoption d'une approche de paiement différente. Certains des principaux enjeux concernaient des questions comme le partage de données, la structuration des paiements de façon appropriée et la possibilité de permettre l'apprentissage tout au long du processus, y compris la capacité d'interrompre le projet s'il ne fonctionne pas, et la capacité de l'élargir s'il fonctionne.

D'autres partenaires (organismes sans but lucratif) ont également été invités à participer à l'élaboration de la proposition. Un élément clé du processus consistait à assurer un haut niveau de confiance entre toutes les parties concernées, car cela créerait la confiance nécessaire pour discuter des enjeux possibles et surmonter les obstacles éventuels. Il était également important d'avoir une idée claire des objectifs communs et des ententes de gouvernance, afin de faciliter la mise en place d'autres partenariats.

Le fournisseur, Carrot Insights, a mis au point une plateforme qui permettait un modèle de rémunération au rendement, afin que les partenaires puissent fournir un montant fixe de financement. Il a été élaboré de façon itérative pour permettre aux partenaires d'apprendre ce qui a fonctionné et ce qui n'a peut-être pas fonctionné, et de mettre à l'essai les approches les plus rentables. La plateforme a été conçue pour fournir aux organismes du secteur public de riches renseignements sur les données démographiques des utilisateurs de l'application, ce qui leur permet de cibler ou d'évaluer les répercussions sur différents groupes de population.

Au fil du temps, d'autres provinces et d'autres organismes fédéraux du secteur public (p. ex., Agence de la consommation en matière financière, RNCan et Statistique Canada) ont également utilisé l'application. La portée initiale du partenariat, « vie saine », a été élargie à la santé et au bien-être, afin de permettre d'autres utilisations pertinentes du bien public. Les communications de l'ASPC ont été importantes pour diffuser les connaissances sur le projet novateur et encourager la participation. Comme chacun des partenaires s'efforçait de faire quelque chose de différent, il était utile pour eux de pouvoir résoudre les problèmes et surmonter les obstacles éventuels collectivement. Cela a aidé à comprendre les questions de procédure, de bureaucratie ou de gestion des risques.

Cette initiative novatrice a produit des résultats importants et offre un modèle différent aux organismes qui désirent obtenir de l'information en temps réel sur la sensibilisation, les connaissances et le comportement à l'égard de différents domaines stratégiques dans une variété de groupes démographiques.

Les éléments clés de la réussite du projet sont les suivants :

- Les partenaires originaux étaient conscients de l'évolution du contexte (p. ex. applications mobiles) et cherchaient des moyens d'y répondre.
- Le problème était bien circonscrit et, par conséquent, on comprenait clairement à quoi pourraient ressembler les progrès (p. ex., résultats et incidence sur les connaissances et le comportement).

- Les participants connaissaient bien l'écosystème pertinent des partenaires éventuels.
- La vision était à la fois précise (vie saine) et extensible (santé et bien-être). Cela a permis au projet d'évoluer, afin que d'autres puissent profiter de ce qui avait été réalisé sans compromettre les valeurs et les besoins.
- Le projet a créé un climat de grande confiance, qui s'est traduit par une volonté de partager les leçons apprises et d'aider les autres à surmonter les problèmes inévitables découlant de l'adoption d'une approche très différente.
- La capacité de réaliser de petits projets d'essai avant de s'engager plus pleinement a permis de réduire au minimum les coûts associés à l'apprentissage et à la découverte nécessaires.
- Une communication et une sensibilisation efficaces au sujet des travaux à accomplir ont aidé à diffuser les leçons apprises et ont incité les autres intervenants à se demander s'ils pourraient les utiliser dans leur travail et, le cas échéant, comment.

Source : Entrevues.

L'examen a permis de dégager **quatre grands points de concertation** concernant l'expérience vécue :

1. Bien qu'une attention accrue ait été accordée à l'innovation, la relation de la fonction publique avec l'innovation et demeure incertaine tout comme la nature de cette relation (p. ex., le rôle et le lieu de l'innovation).
2. On observe l'innovation dans l'ensemble de la fonction publique, mais c'est souvent un sous-produit d'autres processus ou de la détermination de certaines personnes, plutôt que la qualité ou le mérite d'une idée ou le besoin sous-jacent d'innovation.
3. Alors que le gouvernement change sa façon de fonctionner, il y a actuellement un décalage entre ce qui peut être fait à l'intérieur et à l'extérieur du gouvernement, ce qui risque de mettre en péril une fonction publique qui n'est plus adaptée à son contexte.
4. La pratique de l'innovation s'est considérablement développée, mais elle demeure souvent une activité marginale et n'est pas considérée comme faisant partie des activités de base ou des façons de faire.

Ainsi, bien que la fonction publique du Canada cherche à innover, il est peu probable que les pratiques actuelles en matière d'innovation soient suffisamment cohérentes et fiables pour répondre à ses propres ambitions. Il s'agit probablement en partie d'un sous-produit de l'accent coordonné relativement récent sur l'innovation. Avec le temps, certaines de ces questions pourraient se régler d'elles-mêmes, compte tenu des efforts déjà déployés. D'autres problèmes peuvent être résolus simplement en attirant l'attention sur eux et en permettant aux gens et aux équipes de trouver leurs propres solutions. Par ailleurs, certains aspects exigeront probablement une réflexion, un investissement et des mesures supplémentaires.

Le reste du présent chapitre examine en détail chacune des quatre interprétations et les répercussions sur l'appréciation de l'innovation d'un point de vue systémique. Ces quatre points de concertation s'appuient sur 28 constatations sous-jacentes qui ont été recueillies

et mises à l'essai au cours de la période d'examen. Chacune des constatations préliminaires est accompagnée de « sentiments représentatifs », qui représentent la façon dont n'importe qui au sein du système pourrait décrire le système.

Interprétation 1

Bien qu'une attention accrue ait été accordée à l'innovation, la relation de la fonction publique avec l'innovation demeure incertaine tout comme la nature de cette relation (p. ex., le rôle et le lieu de l'innovation).

Encadré 4.3. Principaux points

De façon générale, on a observé de l'incertitude quant à la place de l'innovation et quant à ce qu'elle signifie vraiment dans le contexte de la fonction publique du Canada. Il y avait une certaine confusion à différents égards :

- Mesure dans laquelle la fonction publique du Canada est innovatrice, ce qui reflète une grande diversité dans la façon dont l'innovation se manifeste actuellement dans l'ensemble de la fonction publique.
- Que signifie vraiment l'innovation pour la fonction publique (fait-elle référence à l'amélioration continue, à l'expérimentation, à une culture, à un devoir, à un mot à la mode, à une nouvelle idée, à un changement soutenu?) et comment cadre-t-elle avec les priorités et les programmes passés, présents et futurs.
- Quelles sont les innovations qui se produisent dans l'ensemble de la fonction publique et avec celle-ci?
- Qui est responsable, de quoi et quels rôles devraient être joués?

L'innovation est un concept intrinsèquement ambigu, de sorte qu'il faut s'attendre à une certaine confusion (et même l'accueillir favorablement). Toutefois, le manque de clarté actuel au sujet de l'innovation et de sa place pourrait freiner le rendement de l'innovation. Si l'innovation en tant que processus n'est pas vraiment comprise, il est peu probable qu'elle soit utilisée de façon efficace pour obtenir de meilleurs résultats ou créer des occasions d'apprentissage. Le manque de clarté peut également limiter l'engagement des acteurs du système (« pourquoi est-ce que je m'impliquerais si je ne la comprends pas »), ainsi que créer des frictions pour la collaboration, car les acteurs n'ont pas une compréhension suffisamment significative et partagée de ce qui est nécessaire ou pourquoi les choses doivent changer.

En l'absence de clarté quant au rôle de l'innovation et à sa place, il est peu probable que de nombreux acteurs se mobilisent dans le processus d'innovation de façon cohérente ou fiable; une attention plus grande risque d'être portée à des programmes bien compris, tangibles et mesurables. En retour, cela limitera la capacité de développer l'innovation en tant que capacité constante et fiable à laquelle on peut faire appel lorsque de nouvelles approches sont nécessaires pour produire des résultats différents.

Encadré 4.4. Compréhension 1 : citations représentatives et constatations préliminaires pertinentes

Citations représentatives tirées des entrevues

- « Je pense que la bureaucratie se prête au débat à partir de questions fondamentales sur les raisons pour lesquelles nous innovons, quel est le but? »
- « Comment décririons-nous ce que le gouvernement veut accomplir en matière d'innovation dans la fonction publique? »
- « C'est intéressant parce que je pense que nous avons davantage parlé d'innovation dans les 18 derniers mois, plus que nous ne l'avons fait, d'une certaine façon, dans les 10 dernières années. »
- « Nous avons une histoire en matière d'innovation. Je pense qu'il faut la rendre plus délibérée afin qu'elle ne reste pas aussi ponctuelle. »
- « Le parcours de l'innovation est très emballant et les gens veulent innover. Mais nous n'avons pas une idée claire de nos objectifs clés. Au niveau des politiques. »
- « Je ne suis pas certain que nous devrions faire preuve d'innovation, ni dans quelle mesure. »
- « Si l'innovation est un grand cadre qui comporte des paramètres complexes et une formulation complexe, je crois qu'il échouera. »
- « Nous en sommes aux tout débuts de l'histoire de l'innovation. »

Constatation préliminaire 1 : La question de savoir si la fonction publique du Canada est innovatrice dépend de la personne à qui vous posez la question. **Sentiment représentatif :** Il y a beaucoup de points de vue différents sur l'innovation dans la fonction publique canadienne.	**Constatation préliminaire 2 :** Il n'y a pas de conception largement partagée de l'« innovation ». **Sentiment représentatif :** Je ne pense pas que tout le monde parle de la même chose quand on parle d'innovation.
Constatation préliminaire 3 : L'accent mis sur l'innovation dans le secteur public est relativement récent et s'inscrit dans une riche histoire. **Sentiment représentatif :** Je ne crois pas que la fonction publique soit vraiment déterminée à innover.	**Constatation préliminaire 4 :** Il y a une « confusion narrative » au sujet du programme d'innovation et de son intersection avec d'autres programmes. **Sentiment représentatif :** Je ne pense pas qu'il soit clair que l'innovation s'harmonise avec d'autres programmes et priorités**.**
Constatation préliminaire 5 : Il n'y a pas de portrait global de l'innovation en cours. **Sentiment représentatif :** Il peut être difficile de savoir ce qui se passe dans d'autres secteurs ou organismes.	**Constatation préliminaire 6 :** Le rôle joué par le Carrefour central d'innovation n'est pas largement compris ni reconnu. **Sentiment représentatif :** Je n'ai pas une bonne idée de ce que fait le Carrefour central d'innovation.
Constatation préliminaire 7 : Les rôles joués par d'autres organisations en matière d'innovation ne sont pas largement compris ou reconnus. **Sentiment représentatif :** Les rôles respectifs des différents organismes pour ce qui est de soutenir ou de stimuler l'innovation ne sont pas clairs.	**Constatation préliminaire 8 :** Il n'y a pas de compréhension commune du rôle que les fonctionnaires peuvent ou devraient jouer dans le processus d'innovation. **Sentiment représentatif :** Je ne pense pas que tout le monde sait comment on s'attend à ce qu'ils contribuent à l'innovation.

Discussion de cette compréhension

L'encadré 4.4 donne un aperçu des principaux enjeux qui sous-tendent cette compréhension, en s'appuyant sur la recherche, les entrevues et l'enquête menées. La discussion qui suit présente un exposé supplémentaire des enjeux afin de fournir suffisamment de contexte et de renseignements de base. Les citations sont tirées d'entrevues menées sur l'innovation dans la fonction publique du Canada.

Le point de départ de la recherche entreprise pour l'examen consistait à demander aux participants si la fonction publique du Canada était innovatrice. Les réponses variées ont aidé à démontrer qu'il n'y avait pas de consensus à ce sujet, les opinions allant de définitivement non à décidément oui. Les réponses ont plus souvent mis en évidence la nature nuancée et l'expérience de l'innovation.

> *« J'aurais tendance à dire non, mais ils essaient. Je pense que les gens commencent lentement à abandonner les anciennes façons de faire. Quand on pense à l'innovation, le gouvernement du Canada n'est pas le premier mot qui me vient à l'esprit, mais je pense que nous nous dirigeons dans la bonne direction pour que l'innovation trouve sa place. »*

> *« Je dirais qu'il y a certainement des secteurs d'innovation et que nous devrions en être fiers, mais dans l'ensemble, la façon dont le gouvernement fonctionne est plutôt médiocre. Ce qui m'attriste. »*

> *« Je pense que dans l'ensemble, je pense que oui. Je pense, comme je l'ai dit, qu'il y a ce potentiel. Il y a beaucoup de choses qui sont gérées sur la base du statu quo, et il n'y a pas toujours la motivation de chercher des façons de s'améliorer. »*

Un tel éventail de points de vue sur la question de savoir si la fonction publique est innovatrice ou non indique :

- qu'il n'y a pas d'entente sur ce que c'est que d'être innovateur;
- qu'il y a une grande diversité dans l'expérience de l'innovation dans les différents secteurs de la fonction publique.

Cependant, une enquête plus poussée tout au long du processus d'examen a révélé que ces deux facteurs sont en jeu.

Par exemple, il y avait aussi un large éventail de points de vue sur la signification réelle de l'innovation. Ce n'est pas surprenant, étant donné que l'innovation est un concept intrinsèquement ambigu et que sa signification dépend de son contexte. Par exemple, ce qui est innovateur dans un organisme peut avoir été mis en œuvre il y a longtemps dans un autre; ce qui est vraiment innovateur dans la fonction publique peut être considéré comme une pratique établie dans certains secteurs de l'industrie, ou inversement.

> *« Pour moi, la beauté et l'horreur du mot, c'est qu'il peut, et qu'en fait il devrait probablement, avoir une signification différente pour chacun, selon la façon dont chacun entend l'utiliser. »*

Cependant, cette divergence dans la façon dont l'innovation est comprise ou discutée indique, du moins en partie, qu'elle n'est pas une pratique courante bien établie. Si c'était le cas, on pourrait s'attendre à plus de points communs et d'uniformité dans les descriptions de l'innovation, comme ce serait le cas pour toute autre activité bien comprise ou couramment pratiquée. Cela sous-entend également qu'il n'y a pas de sens bien établi de la façon dont l'innovation « s'intègre » – la place qu'elle devrait occuper par rapport à d'autres concepts et préoccupations.

L'histoire, les traditions et les récits que se raconte la fonction publique ne sont pas encore des domaines où l'innovation trouve sa place aisément. Bien que l'innovation existe depuis longtemps au sein de la fonction publique du Canada, le contexte historique de la participation du service à l'innovation est multidimensionnel. Par exemple, à certaines époques l'innovation n'était pas valorisée ou était considérée comme ne justifiant pas le risque.

> *« Donc, dans ce contexte, la fonction publique est devenue très réfractaire au risque, incroyablement consciente de l'ampleur de l'examen auquel elle faisait face, et très craintive par rapport au genre d'embarras public qui pourrait s'ensuivre si elle essayait quelque chose de nouveau ou continuait dans la même direction et en commettait une sorte d'erreur en étant exposée au grand public. »*

Ce n'est pas surprenant. Tout pays connaîtra changements de priorités, descontextes et d'exigences, et sera exposé à des points de vue changeants sur ce qui est considéré comme important ou approprié ou nécessaire. Cela signifie cependant que l'innovation – une pratique qui implique de sortir de la norme et de se rendre ainsi vulnérable – est une idée à laquelle beaucoup risquent de ne pas souscrire pleinement, à moins qu'ils ne se sentent rassurés qu'elle est vraiment délibérée, et que ce désir est sincère. Même lorsque cette sincérité est au rendez-vous, il peut falloir du temps pour que les gens soient convaincus qu'elle est authentique, pour désapprendre les leçons du passé et pour accepter que cette fois-ci soit différente.

> *« …vous avez maintenant au Canada, au niveau fédéral, au moins quatre greffiers du Conseil privé qui ont successivement maintenu l'accent sur le renouvellement ou la transformation de la fonction publique sous une forme ou une autre. Cela a en quelque sorte servi de plateforme à l'émergence de l'innovation dans le secteur public… »*

Une autre raison pour laquelle l'innovation ne s'intègre pas facilement dans le contexte de la fonction publique du Canada est qu'on ne sait pas toujours clairement quelle est sa place, parmi toutes les autres priorités, préoccupations et besoins pressants. Comment le programme d'innovation se rapporte-t-il aux autres priorités, les complète-t-il ou les contredit-il?

> *« Et nous avons probablement besoin de plus de cohérence dans les différents programmes d'innovation. Il y a eu Objectif 2020, il y a ces initiatives sur les renseignements commerciaux, nous avons une conversation en cours sur une stratégie de maturité numérique, la gestion des connaissances… »*

Cette incertitude peut être troublante, étant donné que l'innovation est en soi un concept ambigu, puisqu'il s'agit de ce qui n'a pas été fait auparavant, alors que d'autres programmes et priorités sont susceptibles d'être plus clairement ou mieux définis. L'intersection et l'interaction entre les différents programmes peuvent devenir compliquées, et il est peu probable que l'accent mis sur l'innovation (un concept flou) fasse concurrence à d'autres priorités stratégiques s'il y a une quelconque confusion quant à ce qui est souhaité. L'innovation (imprécise) viendra probablement après d'autres priorités (plus précises).

Cette tension peut être exacerbée à mesure que d'autres concepts connexes sont introduits, avant que l'innovation ait été pleinement comprise. Pour ceux qui n'ont pas encore acquis « les rudiments de l'innovation », ayant peut-être eu peu d'occasions de la comprendre dans leur contexte, l'ajout d'autres termes pourrait exacerber la confusion, l'ambiguïté et l'incertitude.

> *« Je pense que l'ajout de cette couche expérimentale à la lentille de l'innovation nous permet de poursuivre les bonnes méthodologies, de vraiment savoir ce qui fonctionne. C'est en quelque sorte la distinction et je pense qu'il y a beaucoup de confusion dans le système en ce moment parce que nous avons introduit ce langage expérimental, ce langage de l'expérimentation, et les gens ont l'impression que nous avons changé les balises auxquelles ils commençaient à peine à s'habituer, c'est-à-dire le langage de l'innovation. »*

Il s'agit probablement d'une tension inévitable et d'une conséquence naturelle du fait que certains acteurs deviennent plus sophistiqués et, par conséquent, utilisent un langage plus nuancé et une plus grande variété de méthodes. Néanmoins, cela peut ajouter au défi de parvenir à une compréhension commune cohérente de l'innovation.

Une approche qui peut aider les gens à comprendre l'innovation et ce que cela signifie pour eux consiste à leur donner une idée des différentes façons dont l'innovation se pratique déjà, ce qui leur permet d'avoir une idée de ce à quoi elle ressemble, de ce qu'elle fait et de ce qu'elle accomplit. L'ambiguïté entourant l'innovation peut parfois être atténuée en « montrant la chose », en la rendant tangible et réelle. Cependant, de nombreuses personnes ne semblaient pas avoir une idée claire des processus d'innovation qui étaient déjà en cours ni connaître bon nombre des innovations qui avaient été introduites (avec succès ou non). Les difficultés à obtenir une image globale de l'innovation actuelle peuvent rendre plus difficile sa mise en contexte, ou l'obtention d'une idée claire de sa place au sein d'une organisation, et la compréhension de sa relation avec d'autres programmes, priorités et préoccupations.

> *« Vous avez donc encore 250 000 personnes. Je pense qu'il y a en fait plus de 300 organisations au gouvernement du Canada. Il y a donc beaucoup de « Eh bien, vous avez cette merveilleuse idée. Attendez. Quelqu'un d'autre, "Oh, nous avons déjà eu cette merveilleuse idée" et vous vous retrouvez avec des gens qui essaient de faire des choses, mais qui ne savent pas que cela a déjà été essayé et n'a pas fonctionné ou que cela a fonctionné, mais il faut ajouter ceci ou cela, ou qui n'ont pas idée de tout le contexte entourant la question. »*

Il peut également être difficile de déterminer la place de l'innovation si les rôles et responsabilités pertinents ne sont pas clairs. S'il y a des fonctions claires, des flux de travail clairs et des points de contact clairs au sujet de l'innovation, il sera généralement plus facile pour les gens de se faire une idée du système d'innovation et de comprendre comment ils s'y rattachent et ce que cela signifie pour eux (le cas échéant). À l'heure actuelle, cependant, il semble y avoir un manque de clarté quant au rôle de chaque organisme en matière d'innovation et à la façon dont ils s'intègrent les uns aux autres. C'était le cas de l'Unité de l'impact et de l'innovation, une équipe perçue comme le centre du système, et des fonctions ou rôles joués par de nombreuses autres organisations ou équipes d'innovation.

> *« J'ai l'impression qu'ils [l'Unité de l'impact et de l'innovation] ont travaillé avec différents ministères sur certains de leurs programmes, mais ils paraissent encore très déconnectés. Je n'en suis pas certain, je ne suis pas tout à fait sûr des objectifs. Encore une fois, il est tout à fait possible que ce soit en raison de mon poste. »*

> *« Je pense qu'ils sont [l'Unité de l'impact et de l'innovation] bons en ce sens qu'ils existent et qu'ils sont passionnés, qu'ils ont des idées et qu'ils les ont adoptées. J'apprécie donc ce genre de plateforme de défi, et je pense que c'était une bonne*

chose et que ce ne serait pas venu d'ailleurs. Et je vous félicite de l'avoir fait et de l'avoir fait adopter. »

Cette incertitude reflète une incertitude plus vaste quant aux rôles que les fonctionnaires devraient ou doivent jouer en matière d'innovation dans le secteur public. Il s'agit probablement d'une conséquence naturelle de la combinaison des facteurs mentionnés ci-dessus – l'incertitude quant à l'état actuel de l'innovation dans la fonction publique, la signification du concept, la façon dont il s'inscrit dans le contexte plus large de la fonction publique et les responsabilités formelles précises des différents organismes – ce qui fait qu'il est difficile pour les individus d'avoir une idée claire de leur rôle dans le système d'innovation.

« Je pense que nous devons accepter que ce ne soit pas tout le monde qui innove. »

« Alors, je dirais que dans le cas d'une organisation hautement fonctionnelle, il est irréaliste de leur demander de trop se concentrer sur l'innovation parce que, vous savez quoi? Ils combattent des incendies toute la journée. »

« Il s'agit d'amener tout le monde à comprendre son rôle dans cet écosystème. Il s'agit donc de faire de l'innovation l'affaire de tous. »

En résumé, il y a encore beaucoup d'ambiguïté au sujet de l'innovation à l'heure actuelle dans la fonction publique du Canada et un manque de clarté quant à ce que devrait être la relation de nombreux fonctionnaires avec l'innovation.

« Honnêtement, je pense que si je pouvais avoir une baguette magique, je dirais s'il vous plaît, faites-en sorte que les gens se voient comme faisant partie d'un système. Parce que je pense que nous ne pouvons que maîtriser nos actions et pourtant, nous sommes dépassés par le système qui doit changer et par quelque chose hors de ma maîtrise qui doit changer, et nous ne pensons pas vraiment, retourner le miroir vers nous pour dire, eh bien, que puis-je faire pour influencer la situation dans laquelle je me trouve en ce moment? »

Incidences de cette compréhension

Observation principale

Tout secteur public aura une série de priorités concernant ce qui doit être fait ou ce qui doit changer en même temps. Si, ou où, il y a concurrence ou conflit entre ces priorités, il est probable que celles qui sont les mieux comprises, promettent des résultats clairs et qui correspondent aux récits et aux attentes dominants seront priorisées, au détriment de celles qui ne sont pas en mesure de répondre à ces conditions. L'innovation – par définition, un processus consistant à faire ce qui n'a pas été fait auparavant et à remettre en question le statu quo – est ambiguë, offre des avantages intrinsèquement incertains et va souvent à l'encontre d'aspects du discours dominant. Toutes choses étant égales par ailleurs, cette tension signifie que l'innovation est souvent considérée comme une priorité secondaire.

Effet principal

L'innovation ne peut être cohérente ou fiable en l'absence d'une compréhension claire des raisons pour lesquelles elle doit se produire, ou d'un signal clair sur les raisons pour lesquelles elle est importante. Les individus et les organisations ont peut-être leurs propres raisons d'innover, mais il est peu probable que ces raisons convergent en l'absence d'une histoire plus large sur le pourquoi, le quoi et le qui de l'innovation. Sans cette information,

l'innovation sera probablement une activité fragmentée, en conflit avec d'autres priorités et donc subordonnée à d'autres priorités.

S'il n'y a pas de compréhension claire, la confusion qui en résulte quant à ce qui devrait être fait donnera lieu à l'une des conséquences suivantes :

- **Inaction –** pourquoi devrait-on faire quoi que ce soit si on ne comprend pas clairement pourquoi il faut le faire?
- **Action inappropriée –** la confusion mène à un malentendu sur ce qui est réellement nécessaire ou approprié.
- **Action appropriée pour les mauvaises raisons –** les mesures prises sont fortuites ou accidentelles et ne sont donc pas fiables ou évolutives**.**

Raisonnement

Dans les systèmes formels, ce qui n'est pas compris ou clair vient généralement après ce qui l'est. Par exemple :

- Si l'innovation n'est pas comprise, il est probable qu'elle ne sera pas priorisée.
- Si l'innovation est comprise, mais qu'elle n'est pas considérée comme pertinente (p. ex., le statu quo est considéré comme acceptable ou il n'y a pas d'appréciation des risques associés à l'inaction), elle sera mise de côté.
- Si l'innovation est comprise, mais qu'elle ne correspond pas au contexte ou à l'expérience vécue, elle ne sera pas perçue comme importante ou on y résistera, sera perçue comme confuse ou comme une rhétorique insidieuse;
- Si l'innovation ne cadre pas avec d'autres programmes plus clairement définis ou compris, elle viendra après ceux-ci.
- Si l'innovation n'est pas perçue comme faisant partie du rôle d'une personne, elle ne sera généralement pas poursuivie.
- Si l'innovation n'est pas observée ou vue dans la pratique, on la considérera comme un concept abstrait ou immatériel plutôt que comme quelque chose de pertinent ou de nécessaire.

Comme il a été mentionné précédemment, l'innovation est une activité intrinsèquement difficile. Les difficultés en cause peuvent être exacerbées si les organisations et les individus n'ont pas des responsabilités, des rôles ou des capacités clairement établis en matière d'innovation. S'il n'y a pas de responsabilités établies, il peut être difficile de savoir avec qui communiquer pour obtenir de l'aide, des conseils ou du soutien. Si les personnes qui ont les responsabilités n'ont pas les capacités requises, elles peuvent devenir un goulot d'étranglement ou pire. Les réseaux informels deviennent donc plus importants. Toutefois, de tels réseaux peuvent ajouter à la confusion plutôt que de l'atténuer, car chacun nourrira probablement des récits différents au lieu de communiquer un message plus cohérent.

Cela ne veut pas dire que l'innovation ne se produira jamais dans ces circonstances; en fait, elle est plus susceptible de demeurer ponctuelle ou sporadique et mue par des préoccupations et de besoins individuels et organisationnels plutôt que des objectifs collectifs ou globaux.

Compréhension 2

Il y a de l'innovation dans l'ensemble de la fonction publique, mais c'est souvent un sous-produit d'autres processus ou de la détermination de personnes en particulier, plutôt que la qualité ou le mérite d'une idée ou le besoin sous-jacent d'innovation.

Encadré 4.5. Principaux points

Bien qu'il soit clair que l'innovation a lieu dans la fonction publique du Canada, les facteurs suivants servent de filtres au processus d'innovation :

- La mise en œuvre, l'interprétation ou la perception des règlements, des règles ou des pratiques (qu'une idée soit prise en considération ou qu'on lui accorde une crédibilité);
- Établir des hiérarchies et transmettre des idées aux décideurs pertinents pour qu'ils les examinent (si une idée est réellement prise en considération);
- Aversion au risque (la lentille à travers laquelle une idée est examinée);
- Le besoin pour les gens d'aller « au-delà » afin de veiller à ce que les nouvelles idées soient prises en considération (la gamme d'idées possibles).

Bien que ces facteurs ne soient pas nécessairement inhabituels ou inattendus et qu'ils persisteront probablement dans une certaine mesure, ils semblent réduire inutilement les possibilités d'innovation. La plupart du temps, le processus d'innovation semble régi efficacement par des facteurs qui n'ont rien à voir avec l'innovation (le mérite, la valeur ou le potentiel d'une idée ou d'une proposition) et davantage avec la capacité de ceux qui appuient l'idée ou la proposition de surmonter les obstacles, les filtres ou les circonstances pertinents.

Si l'innovation est principalement un sous-produit d'autres processus, il est peu probable qu'elle soit générée de façon constante ou fiable, et ne constitue donc pas une réponse fiable à des problèmes nouveaux ou de longue date.

Encadré 4.6. Compréhension 2 : citations représentatives et constatations préliminaires pertinentes

Citations représentatives des entrevues

- « Il y a beaucoup plus de freins et de contrepoids pour faire quoi que ce soit, ce qui ralentit les progrès et pourrait retarder le potentiel d'innovation. »
- « Pour la majorité des gens, ce n'est pas encore une mentalité instinctive. En fait, ils se félicitent de faire ce qu'ils font de mieux actuellement. Ils sont récompensés pour la conformité et pour les gains d'efficience. Leur sens de soi et de leur valeur s'inspire de la connaissance des processus et des pratiques. »
- « La seule raison pour laquelle nous y sommes arrivés, c'est parce que nous avons une protection de haut niveau. Autrement, le système nous aurait écrasés. C'était une protection de haut niveau. Et même là, parfois, c'est presque impossible. »
- « S'il n'y a pas d'incitatif et qu'il y a peut-être un inconvénient à essayer d'innover, vous ne le ferez pas. Les gens sont prêts à changer le statu quo s'ils n'ont pas besoin de changer. »
- « Mis à part la convention sur notre façon de travailler… quelles parties de ce quelles organisations, qui fait quoi, nous pouvons parfois devenir submergés par ces questions, et parfois je pense qu'il y a très peu d'avantages ou de valeur nets pour le contribuable sur une base quotidienne. Je pense que nous devons abandonner notre compréhension actuelle des limites et des règles. »

Constatation préliminaire 9 : Le processus d'innovation se heurte à de nombreux obstacles. **Sentiment représentatif :** Je pense qu'il y a beaucoup plus d'obstacles à l'innovation qu'il ne devrait y en avoir.	**Constatation préliminaire 10 :** La hiérarchie est l'un des principaux obstacles, en particulier la « couche d'argile » et la gestion intermédiaire. **Sentiment représentatif :** La gestion intermédiaire (la couche d'argile) est souvent un problème d'innovation.
Constatation préliminaire 11 : Les obstacles à l'innovation ne sont pas absolus. **Sentiment représentatif :** Il peut être difficile d'innover, mais l'innovation se produit malgré les obstacles.	**Constatation préliminaire 12 :** L'innovation peut paraître un combat, et un combat où gagner ne procure pas la sensation d'avoir gagné. **Sentiment représentatif :** Je vois des gens qui essaient d'accomplir de nouvelles choses, mais doivent déployer de grands efforts.
Constatation préliminaire 13 : L'aversion au risque est un problème endémique. **Sentiment représentatif :** L'aversion au risque est une caractéristique fondamentale de la fonction publique canadienne**.**	**Constatation préliminaire 14 :** La notion de risque commence à être reformulée et réinterprétée, mais ce n'est pas encore le cas. **Sentiment représentatif :** Je pense que l'attitude à l'égard du risque commence à changer, mais il y a encore beaucoup de chemin à parcourir.

Discussion sur cette compréhension

L'encadré 4.6 donne un aperçu des principaux enjeux qui sous-tendent cette compréhension, en s'appuyant sur la recherche, les entrevues et l'enquête menées. La discussion qui suit présente un exposé supplémentaire des enjeux afin de fournir suffisamment de contexte et renseignements de base. Les citations sont tirées d'entrevues menées sur l'innovation dans la fonction publique du Canada.

La recherche entreprise dans le cadre de cet examen révèle que, bien que l'innovation se fasse assurément au sein de la fonction publique du Canada, de nombreuses personnes étaient d'avis qu'elle était habituellement difficile ou exigeante.

Contribuer à cet état de choses est un obstacle très réel auquel se heurtent ceux qui essaient de faire de nouvelles choses. Ces obstacles comprennent des règles et des exigences officielles.

> *« Ce qui a nui à l'innovation ou l'a rendue plus difficile, ce sont les règles et les règlements qui s'appliquent à tous les services gouvernementaux, notamment en ce qui concerne l'approvisionnement. »*

Ces règles et règlements peuvent agir, délibérément ou non, comme facteur limitatif à l'éventail d'options qui sont à l'étude.

> *« Nous nous limitons par les lois que nous avons créées. Nous nous limitons aux politiques que nous avons adoptées et nous croyons que les politiques que nous avons créées ont été mises en place pour des raisons valables. Mais nous ne poussons pas la réflexion plus loin en nous demandant : « Eh bien, attendez un instant. Il y a peut-être une autre façon de faire. »*

Dans bien des cas, cependant, les limites ou les obstacles ne sont pas nécessairement explicites ou codifiés. Ce pourrait plutôt être l'interprétation des règles, plutôt que les règles elles-mêmes, qui constitue un obstacle à l'innovation – une question partagée par d'autres pays (voir OCDE, 2017a, p. 32). Dans certains cas, les règles ou les problèmes qui sous-tendent les obstacles perçus n'existent peut-être même pas, mais ils sont tout de même considérés comme des faits. Ou encore, il peut s'agir simplement de la sagesse conventionnelle qui limite l'éventail des possibilités.

> *« Mais il y a un certain décalage entre ce qui est possible et ce que les gens pensent possible. Parfois, la sagesse du système erre. »*

Une autre préoccupation souvent soulevée au cours de l'étude était que les cadres intermédiaires servaient de filtre ou d'amortisseur pour l'innovation.

> *« Il y a une poussée du haut, il y a une poussée du bas, mais cette couche au milieu, qu'on appelle parfois négativement la couche d'argile ou autre sont autant de facteurs qui font en sorte qu'il est très difficile d'obtenir quoi que ce soit parce que ce sont les gestionnaires et ce sont eux contrôlent en quelque sorte les employés; il y a un peu de stagnation, je pense. »*

Quoi qu'il en soit, il pourrait s'agir d'un cas de corrélation plutôt que de causalité. Dans toute organisation, les cadres intermédiaires agiront comme un filtre, en essayant de traduire l'intention stratégique des niveaux supérieurs en action pratique aux niveaux inférieurs, et en essayant de synthétiser et de trier l'information destinée au personnel en renseignements significatifs qui peuvent être communiqués aux cadres fonctionnels. Cela pourrait refléter un problème structurel naturel plutôt qu'un attribut particulier de la qualité ou du type de personnes qui occupent les postes de cadres intermédiaires. Cela semble être

corroboré par le fait que cette même question (y compris le libellé semblable sur l'« argile de gestion ») se pose dans d'autres pays (voir gouvernement australien, 2010, p. 42).

> *« Je pense que les gens blâment souvent les cadres intermédiaires pour l'absence de changement, mais j'ai l'impression que ce n'est qu'un coup bas, je ne suis pas certain que ce soit vraiment la cause. »*

L'aversion au risque présente un autre ensemble de problèmes. En plus de la question de savoir si une innovation peut être envisagée (est-elle légale et pourrait-elle cadrer avec les cadres et les règles existants?) et si elle sera prise en considération (recevra-t-elle l'attention des décideurs appropriés?), la prochaine préoccupation potentielle est la façon dont elle sera perçue et le moment où elle sera prise en considération. Les résultats de la recherche ont mis l'accent sur l'aversion au risque comme enjeu majeur dans la fonction publique du Canada, endémique dans l'environnement opérationnel.

> *« J'ai l'impression qu'il y a beaucoup de risques perçus; je suis sûr qu'il y a aussi des risques réels, mais il y a beaucoup de risques perçus qui ne sont pas nécessairement aussi graves que les gens les pensent. Il y a des occasions qui sont ratées parce que les gens ont peur de les saisir. »*

Bien que la conversation sur le risque ait été perçue comme une amorce de changement, elle a quand même été identifiée comme un problème qui pourrait être très difficile à régler ou à gérer.

> *« Cette aversion au risque est effrayante. C'est effrayant parce que vous pouvez avoir les meilleures idées et les meilleurs plans et vous pouvez dire : "Vous savez, ça va fonctionner", mais si les gens ne veulent pas prendre ce risque, même s'il s'agit d'un risque calculé, vous savez, ce n'est pas sauter n'importe comment d'un avion sans parachute. Ils ne le feront tout simplement pas, ils vont complètement étouffer un projet, une idée, quoi que ce soit. Je ne sais pas comment on peut surmonter cela. »*

Ces différents aspects pris ensemble, il peut être très difficile de s'assurer qu'une idée est réellement prise en considération. Étant donné qu'un facteur fondamental affectant l'impact potentiel de l'innovation est l'ampleur et l'éventail des possibilités qui alimentent le processus (OCDE, 2017b), ces filtres peuvent être préoccupants. Si les possibilités sont inutilement filtrées pour des raisons autres que le mérite ou la valeur de l'idée, alors le potentiel d'innovation sera d'autant réduit.

Une autre préoccupation est la mesure dans laquelle les gens se sentent enclins à présenter leurs idées ou sont prêts à les défendre. Même si l'expérience de l'innovation n'était pas uniforme, on a souvent soulevé un élément de lutte, à savoir que les gens devaient investir des efforts considérables pour cheminer dans ce processus.

> *« C'est une lutte quotidienne en amont et, d'après mon expérience, les meilleurs innovateurs ne sont pas seulement de grands innovateurs, ce sont des gens très forts qui savent nager à contre-courant jour après jour. Ce n'est pas facile. »*

Si le processus d'innovation exige un investissement personnel et émotionnel important, il peut aussi agir comme un filtre non intentionnel. Si l'innovation est perçue comme quelque chose de difficile et d'exigeant, elle limitera ceux qui sont prêts à participer, ou elle filtrera ceux qui ont participé au processus au fur et à mesure qu'ils s'épuisent.

> *« On ne peut se battre que pendant un certain temps avant de devenir très fatigué. »*

Bien que certaines personnes soient prêtes à assumer ces coûts (ou ne les reconnaissent peut-être même pas comme des coûts), il semble y avoir un degré important de choix arbitraire par rapport aux idées qui sont prises en considération.

> *« Je trouve qu'il y a beaucoup d'enthousiasme au niveau supérieur et au niveau inférieur. Le niveau supérieur a le pouvoir, mais il n'a pas le temps et le niveau inférieur a le temps, mais il n'a pas le pouvoir d'investir dans un projet. C'est vraiment à ce segment du milieu qu'il appartient de décider d'aller de l'avant avec un projet ou de décider de l'abandonner. Tout est une question hasard à savoir de quel genre de gestionnaire ou de directeur on relève; ils peuvent transmettre l'information de haut en bas ou de bas en haut, mais s'ils ne sont pas prêts à le faire, les choses ne se feront pas. »*

Bien que l'innovation soit toujours un processus incertain, cette incertitude peut être exacerbée si l'éventail des possibilités qui sont prises en considération est également filtré par des facteurs autres que le mérite de l'idée, le potentiel de la proposition et l'effort que les participants désirent y mettre.

En résumé, le processus d'innovation dans le contexte de la fonction publique du Canada semble actuellement régi par un éventail de facteurs autres que ceux qui sont les plus pertinents pour l'innovation.

> *« Vous pouvez essayer des projets novateurs qui finissent par vous enliser et vous embourber dans des critiques ou des problèmes simplement parce que vous avez essayé de faire les choses différemment, que cela soit justifié ou non. On entend parfois les gens demander : « Pourquoi ne faisons-nous pas les choses différemment? C'est pourquoi nous ne faisons pas les choses différemment. »*

Incidences de cette compréhension

Observation principale

Il existe en l'essence une tension inhérente entre les processus et les façons de travailler existants et l'innovation. La première vise à répéter (et peut-être à améliorer) les pratiques établies et, par conséquent, à attirer l'attention sur une gamme réduite de possibilités. Dans ce dernier cas, il s'agit de faire les choses d'une manière nouvelle et différente et, par conséquent, d'envisager une gamme d'options plus large ou différente. Toutes choses étant égales par ailleurs, cette tension complique l'innovation.

Effet principal

L'innovation ne se produira pas de façon constante ou fiable si les circonstances suivantes sont présentes :

- Le processus dépend de personnes ou d'organisations qui essaient de remettre en question et de surmonter les paramètres par défaut et l'aversion au risque.
- Le succès ou l'échec (perçu et réel) est arbitraire et déterminé davantage par les circonstances des participants (p. ex., qui est leur gestionnaire, qui ils connaissent et ce qui se passe en même temps), que par l'effort qu'ils déploient, le mérite de l'idée ou l'intention qu'ils essaient de réaliser.

Raisonnement

L'innovation implique la nouveauté et la tentative d'accomplir quelque chose de nouveau et peut-être inattendu. Pour ce faire, il faut remettre en cause le statu quo et les paramètres par défaut. En essayant de réaliser quelque chose de différent, on essaie de changer ce qui existe déjà.

Les organisations et systèmes du secteur public sont composés d'ensembles structurés d'interactions. Il y a des processus, des précédents, des protocoles, des traditions et des façons de faire attendues. Par exemple, si une personne veut avoir accès à une expertise ou à des capacités externes, elle peut choisir parmi diverses options, comme l'embauche, l'achat ou le partenariat. Si quelqu'un veut essayer quelque chose de nouveau, la première étape consistera souvent à se demander si cela a déjà été fait avant d'entreprendre son parcours d'innovation.

Bien sûr, des innovations peuvent trouver leur place et trouvent effectivement leur place, et aucune organisation ni aucun système n'est statique et immuable. Toutefois, ces changements sont souvent une réponse à l'une des questions suivantes :

- Facteurs ou chocs externes
  - Une crise – un événement ou un développement qui rend le statu quo intenable et exige donc une réponse nouvelle ou modifiée.
  - Un engagement politique – semblable à une crise, un engagement politique peut rendre le statu quo intenable pour le secteur public et, par conséquent, susciter de nouvelles réponses ou activités.
  - Pression externe – cela prend la forme d'un consensus ou d'une détresse importante de la part des intervenants externes selon lesquels les choses doivent changer; la pression est unilatérale ou très médiatisée ou haute en intensité.
- Pressions internes
  - Changement motivé par l'efficacité – ceci résulte de l'amélioration ou de l'optimisation des activités existantes, comme l'amélioration des processus opérationnels.
  - Leadership précis ou priorités stratégiques/opérationnelles qui exigent un changement de façon de faire les choses.
  - Personnes qui poursuivent des objectifs particuliers.

Pour que l'innovation trouve sa place dans des circonstances autres que celles-ci (c.-à-d. qu'elle se déroule de façon adaptée ou proactive, plutôt que réactive), il faut qu'un autre mécanisme intervienne pour permettre l'examen de différentes approches en analysant leur mérite en tant que propositions novatrices.

Compréhension 3

Alors que le gouvernement change sa façon de fonctionner, il y a actuellement un décalage entre ce qui peut être fait à l'intérieur et à l'extérieur du gouvernement, ce qui risque de mettre en péril une fonction publique qui n'est plus adaptée à son contexte.

Encadré 4.7. Principaux points

L'innovation semble souvent trouver sa place malgré les capacités sous-jacentes et les systèmes habilitants au sein de la fonction publique, plutôt que d'être aidée ou accélérée par ceux-ci. Bien que l'innovation trouve sa place et que l'on s'efforce de mieux calibrer l'innovation, il y a un écart important entre ce qu'il est possible de réaliser actuellement à l'intérieur du gouvernement et qu'il est possible de réaliser actuellement à l'extérieur du gouvernement. À mesure que les changements technologiques se poursuivront, cet écart pourrait s'accroître.

La cause exacte de ce décalage n'est pas claire; cependant, elle pourrait être attribuée à diverses causes :

- La capacité insuffisante de se préparer aux nouveaux enjeux et aux nouvelles technologies.
- Les répercussions des nouveaux enjeux et des nouvelles technologies qui ne cadrent pas avec les secteurs d'activité ou d'attention existants ou les mentalités et les modèles opérationnels connexes;
- La rétroaction de l'environnement opérationnel n'est pas suffisamment pertinente pour modifier ou altérer les investissements et les engagements existants.
- Les capacités existantes et les systèmes habilitants sont suffisants dans la plupart des cas et peuvent être mis à contribution dans une mesure additionnelle au besoin, ce qui masque le besoin de développer de nouvelles capacités.

Il y a donc un risque que la fonction publique ne soit pas en mesure d'appliquer l'innovation à mesure qu'émergent les besoins et devrait d'abord investir des ressources, de l'apprentissage et des efforts supplémentaires avant de pouvoir obtenir les réponses novatrices dont elle a besoin.

Encadré 4.8. Compréhension 3 : citations représentatives et constatations préliminaires pertinentes

Citations représentatives des entrevues

- « Notre plus grande faiblesse, ce sont les systèmes. C'est notre infrastructure, essentiellement. Les vieilles infrastructures. Qu'il s'agisse de la TI ou de notre modèle de gestion des ressources humaines. Ce sont de vieux modèles et de vieux systèmes. »
- « Le système s'adapte et change, mais il faut du temps. »
- « La technologie sur le marché n'est pas nécessairement celle que nous utilisons. »
- « Je pense que la fonction publique canadienne sait qu'elle doit faire preuve d'innovation. Je ne suis pas sûr qu'elle sache encore comment le faire. Je pense seulement à mes employés, vous savez, je leur ai donné le droit de faire les choses différemment et en effet, je vois beaucoup d'hésitation. »
- « Il y a donc un décalage, je crois, entre ce que nous attendons des gens et les capacités et l'expérience qu'ils ont. »
- « Et je ne sais pas comment le gouvernement survivra compte tenu du fait que nous évoluons beaucoup plus rapidement à l'extérieur du gouvernement. »

Constatation préliminaire 15 : Les systèmes sous-jacents du gouvernement ne sont pas calibrés pour l'innovation. **Sentiment représentatif :** J'ai l'impression qu'une grande partie de l'appareil gouvernemental est tendu par l'innovation.	**Constatation préliminaire 16 :** Les systèmes gouvernementaux ont la capacité de changer, mais pas rapidement. **Sentiment représentatif :** La fonction publique du Canada est comme un grand navire — il faut du temps pour changer de cap.
Constatation préliminaire 17 : Le gouvernement est confronté à des taux importants de changement technologique. **Sentiment représentatif :** Je ne pense pas que nous comprenions vraiment la technologie qui est maintenant à notre disposition.	**Constatation préliminaire 18 :** On met l'accent sur l'impact, mais pas nécessairement sur un lien solide avec les personnes touchées. **Sentiment représentatif :** Je pense que l'impact nous tient beaucoup à cœur, mais nous n'avons pas souvent l'occasion de le constater.
Constatation préliminaire 19 : Un certain nombre de « facteurs limitatifs » influent sur la capacité d'innover. **Sentiment représentatif :** Je ne pense pas que nous ayons la masse critique nécessaire pour une innovation généralisée.	**Constatation préliminaire 20 :** L'engagement nécessaire pour répondre aux attentes en matière d'innovation n'est peut-être pas encore au rendez-vous. **Sentiment représentatif :** Je ne sais pas si nous faisons vraiment ce qu'il faut pour rendre la fonction publique du Canada vraiment novatrice.

Discussion sur cette compréhension

L'encadré 4.8 donne un aperçu des principaux enjeux qui sous-tendent cette compréhension, en s'appuyant sur la recherche, les entrevues et l'enquête menées. La discussion qui suit présente un exposé supplémentaire des enjeux afin de fournir suffisamment de contexte et de renseignements de base. Les citations sont tirées d'entrevues menées sur l'innovation dans la fonction publique du Canada.

La recherche a révélé un sentiment selon lequel, bien que l'innovation puisse se produire et se produise effectivement au gouvernement, l'institution n'a pas été conçue ou calibrée pour l'innovation.

> *« Nos systèmes sont très, je ne sais pas quel est le bon mot, mais nos systèmes ne semblent pas être bien conçus, nos structures ne semblent pas être bien conçues pour appuyer le changement, semble-t-il. »*

> *« Pour ce qui est de la composition actuelle du gouvernement, il n'est pas conçu pour l'innovation. »*

Cette dissonance des systèmes sous-jacents est peut-être davantage liée à la mise en œuvre de l'innovation, plutôt qu'aux efforts visant à déterminer si l'innovation est nécessaire ou à proposer des idées novatrices. L'identification d'un problème ne garantit pas la mise en œuvre d'une solution.

> *« La fonction publique du Canada compte beaucoup de gens très intelligents […] Et ils cernent très souvent ce qui ne va pas et suggèrent même exactement ce qu'il faut faire pour corriger la situation. Les problèmes semblent être liés à la mise en œuvre de la solution. »*

Si tel est le cas, cela suggère qu'un facteur limitatif important à l'innovation est la capacité d'entreprendre l'innovation, plutôt que la capacité de concevoir des possibilités innovatrices. Il pourrait y avoir des idées et des arguments en faveur de l'innovation, mais la capacité de les réaliser n'est peut-être pas disponible. Par exemple, la réglementation ne semble pas se prêter à une approche plus novatrice et souple.

> *« Nous comprenons parfaitement qu'avec la rapidité avec laquelle nous réglementons, il faut de deux à cinq ans pour mettre en place un règlement, et il y a de bonnes raisons pour lesquelles nous voulons agit lentement. Cela a un impact énorme sur les gens et sur l'économie. Mais l'économie et les secteurs prennent aussi tellement d'avance. »*

L'écart entre ce qui est connu comme étant nécessaire et la capacité de le faire peut parfois être trop grand pour être surmonté.

Une autre cause possible de cette dissonance sous-jacente est que le gouvernement ne se prépare pas suffisamment pour faire face à des problèmes éventuels et qu'il n'est donc pas prêt à agir. L'innovation pourrait mieux cadrer avec les systèmes gouvernementaux si le travail préparatoire était accompli.

> *« Si je devais caractériser le processus d'élaboration des politiques au Canada, comme l'ont décrit les fonctionnaires et les universitaires, c'est qu'il s'agit d'un processus à court terme, axé sur les urgences du jour, fortement influencé par les médias et la gestion des réactions des médias aux échecs possibles du gouvernement. Par conséquent, nous ne faisons pas de planification à long terme, nous ne nous préparons pas suffisamment aux nouveaux enjeux et il y a souvent un*

manque de données et de données probantes pour prendre des décisions éclairées. »

Tout cela indique qu'il existe des tensions sous-jacentes entre le fonctionnement du gouvernement et sa capacité de réaliser, de mettre en œuvre et de diriger l'innovation.

Cela ne veut pas dire que les systèmes gouvernementaux ne s'ajustent pas ou ne réagissent pas à ce déséquilibre. De nombreux développements en cours visent ou aident à relever ce défi. Des mesures sont prises au niveau du système, de l'organisation et de la personne. Les systèmes sous-jacents ont la capacité de changer, et cette capacité est mise à profit.

« mais il y a encore beaucoup de changements au sein des ministères et entre les ministères, de sorte que le système est en constant état d'ajustement. »

Cependant, on se demande si cet ajustement est suffisant pour répondre à l'ampleur des changements qui pourraient être requis de la part du gouvernement. Il y a une préoccupation sous-jacente selon laquelle le gouvernement ne parvient pas à s'adapter aux changements technologiques dans la société et aux changements connexes dans la façon dont les choses peuvent et devraient fonctionner.

« Nous pensons à demain avec la technologie que nous avons aujourd'hui. Nous ne pensons pas à demain avec la technologie de demain. Nous semblons donc toujours faire du rattrapage parce que tout coûte trop cher, simplement parce qu'on est le gouvernement. »

« Le rythme du changement au sein du gouvernement ne correspond pas au rythme du changement à l'extérieur et donc, même quand je parle de ces choses et que je pense aux nouvelles choses que nous essayons, le monde évolue vraiment, vraiment rapidement, d'une manière que les gens ne peuvent pas prévoir, qu'il s'agisse de l'intelligence artificielle, de la robotique ou des mégadonnées et des algorithmes. Ce dont il est question ici, même la façon dont nous abordons la perturbation et la transformation, même en étant à la fine pointe et en agissant de la façon la plus rapide, je pense qu'il y a une préoccupation générale selon laquelle même nos penseurs les plus ambitieux n'arrivent pas à suivre la cadence du changement qui s'opère à l'extérieur du gouvernement. »

« Les choses qui changent rapidement et celles qui sont apparues au cours des 10 ou 20 dernières années, nous n'avons pas été en mesure de réagir. Nous n'avons pas été en mesure de réagir de façon progressive. Et nous n'avons pas été en mesure de réagir de façon transformationnelle. »

Pourquoi y a-t-il cette disparité potentielle entre ce qui se passe à l'extérieur du gouvernement et ce qui peut se faire au sein du gouvernement? Une explication possible réside dans le fait de savoir si ou comment cette disparité est effectivement reconnue, et si cette reconnaissance éclaire les investissements, l'infrastructure et les capacités du gouvernement.

« Je pense que le plus grand défi, à mon avis, en ce qui concerne une approche globale et plus innovatrice au sein du gouvernement du Canada, c'est de disposer des outils et de la capacité nécessaires pour mesurer l'efficacité ou l'efficience de nos programmes ou politiques. »

L'accent est mis de plus en plus sur les résultats et les répercussions. Cela peut donner une meilleure idée de ce qui fonctionne (et de ce qui ne fonctionne pas) et aider ainsi à cerner les lacunes pertinentes en matière de capacité et tout autre impératif important.

> *« On met beaucoup plus l'accent sur les résultats que sur la conformité au processus. Pour la fonction publique, ce changement de perspective est vraiment très important. Cela vous libère alors de l'obligation de penser : « Eh bien, il y a d'autres façons de faire. C'est ce que nous essayons de faire. »*

Cependant, il semble y avoir encore des faiblesses dans les boucles de rétroaction pour ce qui est de savoir si l'innovation fait une différence dans la fonction publique et, par conséquent, si les systèmes et les capacités sous-jacents sont suffisants pour relever les défis en cause. Sans une bonne connaissance de l'environnement extérieur et un lien étroit avec celui-ci, la capacité de la fonction publique de savoir si ses processus fonctionnent vraiment et si des changements sont nécessaires sera limitée.

> *« Je pense que c'est le début de cette relation avec les Canadiens et les citoyens, où nous ne savons pas par où commencer parce que nous ne l'avons pas fait. »*
>
> *« Mais je pense que la plupart des gens sont prêts à contribuer à ces processus. Ils ont parfois l'impression d'avoir été trop consultés, et je pense que c'est parce qu'ils constatent un manque d'action à la suite des consultations antérieures. »*

Ces faiblesses pourraient empêcher le système de s'aligner efficacement sur les rythmes de changement externes et de renforcer les capacités nécessaires pour innover efficacement et combler suffisamment cet écart.

D'autres préoccupations concernant la capacité d'innovation de la fonction publique ont trait à la disponibilité (ou non) des compétences, des capacités et des habiletés nécessaires pour entreprendre l'innovation à grande échelle.

> *« Il y a beaucoup de fonctionnaires enthousiastes qui ont appris à connaître ces nouveaux outils. Ils y ont peut-être été exposés par la formation ou par Twitter. Fortuitement, peut-être, par leur travail à l'extérieur du gouvernement. Mais l'alignement est court. Nous n'avons pas beaucoup de gens qui ont fait l'expérience de l'utilisation de ces nouveaux outils. Ou de la mise en œuvre ou de la conception de ceux-ci. »*

Même lorsque les gens veulent essayer de nouvelles choses, obtenir l'approbation et avoir la possibilité d'innover, ils n'ont pas nécessairement les éléments dont ils ont besoin pour réussir. C'est une chose de vouloir innover; c'en est une autre de pouvoir développer et appliquer de nouvelles idées dans des domaines en dehors des domaines d'activité actuels. Tout écart de ce genre présente un risque touchant la probabilité de soutien à l'innovation. Si des projets novateurs sont proposés et acceptés, mais qu'ils ne sont pas couronnés de succès ou qu'ils semblent échouer, cela pourrait nuire au soutien futur des initiatives novatrices (« peut-être que l'innovation n'est pas la voie à suivre »). Pire encore, cela pourrait envoyer le message que l'innovation ne devrait pas être tentée (« elle pourrait échouer! »), plutôt que le message que l'innovation pourrait devenir encore plus impérative (« le gouvernement ne suit pas le rythme! »).

> *« Il y a des problèmes de capacité au sein du système pour ce qui est de l'utilisation de nouveaux outils, processus et approches, de la façon dont nous effectuons l'analyse des données ou les essais de contrôle aléatoires ou l'analyse des données ou l'intégration d'une évaluation de programme vraiment rigoureuse dans la prise de décisions, de sorte qu'il y a d'énormes problèmes de capacité. Il y a beaucoup de risques politiques si certains de ces processus déraillent ou ne fonctionnent pas et doivent être interrompus; nous avons besoin de succès manifestes tôt avant que les erreurs inévitables ne se produisent. »*

Il y a aussi un risque de décalage entre les signaux envoyés et les engagements pris. Même s'il y a un signal de plus en plus fort que l'innovation est nécessaire et souhaitée, cela ne se reflète pas encore pleinement dans la façon dont le gouvernement travaille et investit, et donc dans sa capacité réelle d'innover.

> *« Je me demande donc où la fonction publique du Canada a été encouragée à faire preuve d'innovation; clairement par le premier ministre et clairement par le greffier. Les outils dont nous disposons actuellement ne nous permettent pas nécessairement d'innover, en raison des rapports, des processus internes, des contraintes imposées par le Conseil du Trésor, en particulier. Aujourd'hui, nous travaillons avec ces intervenants par rapport à cette question, mais je ne dirais pas que nous avons trouvé un terrain d'entente tout à fait confortable. »*
>
> *« Donc, non. Nous n'équipons pas non plus notre personnel des nouveaux outils et des nouvelles technologies dont il a besoin, et nous ne le faisons pas encore entièrement, en tant que fonction publique. Je pense que nous avons une idée de ce qui s'en vient, mais je ne sais pas si nous avons pleinement anticipé toutes les façons dont la fonction publique devra concevoir des politiques pour ses citoyens, qui permettront au Canada de se préparer à la quatrième révolution industrielle.*
>
> *« Mais nous ne sommes pas ignorants non plus. Et je pense probablement, comparativement à d'autres pays, que nous ne sommes pas dans une situation désastreuse sur le plan de la connaissance et de la sensibilisation. Quant à l'exécution, c'est une autre histoire. »*

En résumé, il y a un décalage entre les capacités sous-jacentes et les systèmes habilitants au sein du gouvernement, et ceux à l'extérieur. La capacité actuelle de réaliser des innovations ne correspond pas aux capacités qui pourraient être nécessaires pour réaliser l'ampleur des opportunités disponibles en matière d'innovation. Par conséquent, il y a un risque que le gouvernement ne soit pas adapté à l'environnement dans lequel il évolue ou qu'il ne soit pas en mesure de tirer parti des options novatrices qui pourraient lui être offertes. Il est concevable que ce décalage augmente à mesure que la technologie et les capacités disponibles à l'extérieur du gouvernement continuent de se développer à un rythme accéléré.

Incidences de cette compréhension

Observation principale

L'innovation consiste souvent à faire ce qui n'a jamais été accompli auparavant, qu'il s'agisse d'une nouveauté pour le monde ou d'une nouveauté pour le contexte. Les capacités requises pour toute innovation individuelle seront donc quelque peu spéculatives.

L'innovation consiste souvent à accomplir ce qui n'a pas été accompli auparavant, que cette action soit entièrement nouvelle ou simplement nouvelle dans le contexte en question. Les capacités requises pour toute innovation individuelle seront donc quelque peu spéculatives.

Cependant, les capacités valorisées dans n'importe quel système seront celles qui sont connues ou priorisées. La technologie, l'infrastructure et les modèles d'exploitation auront tous tendance à refléter les opérations courantes, ou le statu quo, qui produisent des résultats connus. Les activités de tout système seront axées sur le but pour lequel il a été conçu. Sans la rétroaction de son environnement opérationnel selon laquelle les capacités existantes sont insuffisantes ou sous-performantes, les forces actuelles du système demeureront probablement ancrées, ce qui empêchera l'investissement ou l'engagement dans des

options plus novatrices (et incertaines). Toutes choses étant égales par ailleurs, un système sera adapté à ce qu'il fait, plutôt qu'à ce qu'il pourrait faire, rendant l'innovation plus difficile.

Effet principal

L'innovation ne se produira pas de façon constante ou fiable si les circonstances suivantes sont présentes :

- Les capacités, les technologies, l'infrastructure et les modèles d'exploitation sous-jacents ne sont pas adaptés à ce qui est requis ou à ce qui pourrait être nécessaire dans l'avenir prévisible.
- L'investissement et l'engagement sont principalement axés sur les activités et les modèles d'exploitation existants, et l'élaboration de nouvelles options est insuffisante.

Raisonnement

Tout système comme le secteur public, ou toute série de parties liées qui travaillent à un objectif commun, développera et investira dans des capacités pour entreprendre ce qui est encouragé, ce qui est renforcé par ses interactions avec son environnement (p. ex., un système d'éducation investira dans les écoles, les normes d'enseignement, les programmes et les examens). Si la rétroaction confirme invariablement que le système fonctionne, il est peu probable qu'il change. Si les commentaires soulignent que le système ne fonctionne pas, alors il est plus susceptible d'être ouvert à de nouvelles façons de travailler, d'encourager l'investissement dans des capacités nouvelles ou différentes et d'être ouvert à de nouveaux partenariats ou à une collaboration qui pourraient fournir l'accès nécessaire à des capacités pertinentes.

Plus longtemps un système ne cadre pas avec son contexte, plus grande est la probabilité qu'il y ait une divergence importante entre ce qui est disponible et ce qui est nécessaire sur le plan des capacités pour entreprendre l'innovation pertinente de façon efficace. Les initiatives d'innovation individuelles peuvent encore être possibles, mais la capacité de tirer parti d'une vague plus vaste d'innovations ou de technologies perturbatrices sera entravée. Par exemple, le simple fait qu'un projet utilise l'intelligence artificielle ou l'apprentissage automatique n'implique pas nécessairement une capacité plus large d'examiner et d'explorer le potentiel de l'intelligence artificielle de façon plus générale, qui pourrait ensuite être utilisée pour éclairer des projets dans différents domaines.

Bref, il y aura toujours de l'innovation au sein d'un système même si le système n'est pas calibré à cette fin ou s'il manque certaines des capacités nécessaires. Toutefois, dans ces circonstances, l'innovation existera probablement dans des grappes autour de personnes et d'organisations ayant le dynamisme nécessaire pour accéder aux capacités existantes ou les exploiter. Dans ces cas, l'innovation dépendra de capacités probablement absentes d'autres parties du système. Il est également peu probable que ces autres parties du système partagent la même motivation ou le même besoin d'innover, ce qui réduira l'empreinte de l'innovation.

Compréhension 4

La pratique de l'innovation s'est considérablement développée, mais elle demeure souvent une activité marginale et n'est pas considérée comme faisant partie des activités de base ou des façons de faire.

Encadré 4.9. Principaux points

Bien que l'innovation ait trouvé sa place dans la fonction publique, elle n'est pas encore largement intégrée comme pratique ou comme partie attendue du mode de fonctionnement ou d'accomplissement. Elle s'observe généralement dans des grappes qui, bien que bénéfiques, n'ont pas encore entraîné de changements ou de transformations généralisés. Cela entraîne et est attribuable à une situation où :

- les paramètres par défaut favorisent les activités courantes;
- être un « innovateur » est perçu comme une identité distincte plutôt que comme un attribut que n'importe qui peut manifester;
- les dirigeants ne savent peut-être pas comment favoriser l'innovation et ne sont peut-être pas suffisamment outillés ou informés pour contribuer de façon constructive;
- on renforce des comportements susceptibles de concurrencer ceux qui sont mieux adaptés à l'innovation;
- les gens peuvent avoir de la difficulté à articuler et à négocier l'équilibre entre « l'innovation est bien accueillie et recherchée » et « l'innovation n'est pas toujours égale ».

Comme l'innovation se produit surtout dans des grappes, cela limite l'impact potentiel de toute innovation individuelle. L'innovation en tant que pratique est considérée comme limitée dans son impact et est donc naturellement considérée comme quelque chose de marginal. Cette marginalisation signifie que l'innovation se produit surtout dans les grappes et que le cycle se répète. Dans un tel contexte, l'innovation en tant que processus et en tant que pratique continuera de trouver sa place par exception, plutôt que comme activité régulière, digne de confiance et mise en pratique qui peut être utilisée pour obtenir de meilleurs résultats.

Encadré 4.10. Compréhension 4 : citations représentatives et constatations préliminaires pertinentes

Citations représentatives des entrevues

- « Je pense qu'il y a des grappes d'innovation »
- « Je pense que c'est apprécié, mais encore une fois, quand il faut prendre des décisions, c'est à dire : "Est-ce que nous continuons à travailler là-dessus? Ou est-ce que nous faisons notre travail de base?" Nous devons faire notre travail de base. »
- « Il est facile de trouver de nouvelles façons de travailler. Il est difficile de les mettre en œuvre et de les faire utiliser par les employés. »
- « C'est comme, non, les choses ont un contexte, un lieu et des relations de pouvoir. Ce n'est pas aussi simple que de dire qu'on parachute l'innovateur et qu'il va tout régler. »
- « Je pense toujours que la discussion et le discours sur l'innovation sont dans une bulle, alors je ne pense pas que ce soit aussi généralisé qu'il le faudrait. Je ne pense pas que ce concept soit aussi bien compris qu'il le devrait. »
- « Je pense donc que l'innovation par l'exemple est une bonne approche. Arrêtez d'en parler et montrez-nous simplement comment vous la mettez en pratique. Encore une fois, je pense que nous pouvons faire un meilleur travail ou simplement démontrer que l'innovation n'est qu'une façon d'être, que ce n'est pas quelque chose que les scientifiques font dans un coin, et que n'importe qui peut innover. Comme, montrez-le-nous. »
- « Je pense que nous y arrivons, mais il faut du temps… pour renforcer cette culture, car c'est une partie normale, qui a toujours été, de notre culture, mais maintenant, nous avons de nouvelles façons de faire que nous n'avions pas auparavant. Comment pouvons-nous aider les gens à cet égard? »

Constatation préliminaire 21 : Il y a beaucoup de grappes d'innovation. **Sentiment représentatif :** On dirait que l'innovation ne se fait que dans de petites grappes.	**Constatation préliminaire 22 :** L'innovation est souvent quelque chose qui se fait « en parallèle ». **Sentiment représentatif :** L'innovation n'est pas très bien intégrée à notre travail quotidien.
Constatation préliminaire 23 : Le milieu de l'innovation n'est pas bien intégré à l'ensemble de la fonction publique du Canada. **Sentiment représentatif :** Je pense qu'il y a une sorte de « bulle » de l'innovation, qui peut compliquer la tâche.	**Constatation préliminaire 24 :** La relation de la haute direction avec l'innovation est inégale. **Sentiment représentatif :** Je pense que le leadership est incohérent en matière d'innovation.
Constatation préliminaire 25 : Les comportements appropriés et nécessaires à l'innovation sont encore en cours d'élaboration. **Sentiment représentatif :** Je ne pense pas que nous, en tant qu'individus, sachions toujours comment agir de façon à soutenir l'innovation.	**Constatation préliminaire 26 :** L'équilibre entre l'innovation et les autres besoins n'est pas clair. **Sentiment représentatif :** Je ne pense pas qu'il y ait une idée claire de la mesure dans laquelle l'innovation serait trop faible ou trop importante.

Constatation préliminaire 27 : Il y a du dynamisme et de l'optimisme au sujet du chemin à parcourir. **Sentiment représentatif :** Je pense que nous allons dans la bonne direction, même si nous n'avons pas toutes les réponses.	**Constatation préliminaire 28 :** Il y a une grande diversité de points de vue sur la suite des choses. **Sentiment représentatif :** Il n'y a pas de consensus sur ce qui devrait être fait pour améliorer l'innovation dans la fonction publique du Canada.

Discussion sur cette compréhension

L'encadré 4.10 donne un aperçu des principaux enjeux qui sous-tendent cette compréhension, en s'appuyant sur la recherche, les entrevues et l'enquête menées. La discussion qui suit présente un exposé supplémentaire des enjeux afin de fournir suffisamment de contexte et de renseignements de base. Les citations sont tirées d'entrevues menées sur l'innovation dans la fonction publique du Canada.

La recherche entreprise dans le cadre de cet examen a démontré qu'une grande partie de l'innovation observée dans la fonction publique du Canada se produit dans des « grappes », ou de petits secteurs d'activité distincts et non reliés.

> *« Je peux penser à toutes sortes d'exemples d'innovations qui se produisent dans des grappes. »*

Ces grappes individuelles – ces domaines d'activité et ces projets spécifiques – peuvent être importantes en soi et peuvent bien faire une différence par rapport à leur contexte spécifique et aux enjeux spécifiques auxquels ils font face. Toutefois, ces grappes demeurent généralement des grappes.

> *« Nous avons de bons exemples d'essais de nouvelles choses, mais nous n'avons pas de bons exemples de ces nouvelles choses qui produisent un effet progressif ou transformationnel. »*

> *« Je pense qu'il y a des secteurs d'innovation dans la fonction publique canadienne qui travaillent très fort depuis plusieurs années pour essayer de pousser l'innovation plus loin. Je pense qu'il y a des changements structurels, en partie parce que ces grappes, ces grappes sont toujours en fin de compte des personnes. Ce n'est pas l'organisation qui innove. Ce sont les gens qui agissent. »*

La question de l'innovation qui reste confinée dans des grappes au lieu de se répandre ou d'avoir une influence supplémentaire est probablement associée à son manque d'intégration dans le travail quotidien. L'innovation peut être demandée ou exigée, mais cela ne veut pas dire qu'elle est considérée comme faisant partie de la tâche. On considère plutôt que c'est un élément additionnel au travail.

> *« Ce que je peux dire, c'est que souvent, être innovateur signifie faire quelque chose qui ne fait pas partie de votre travail quotidien, qui ne fait pas partie de vos tâches de base, et on nous demande constamment d'en faire plus avec moins, mais quand vient le temps d'agir, parce qu'il y a une aversion au risque, s'il y a un choix entre faire votre travail comme si de rien n'était et faire quelque chose de nouveau et de risqué, on a tendance à revenir à ce qu'on est censé faire. »*

Même dans les cas où l'innovation est présentée comme un objectif exprès de l'emploi, les paramètres et les attentes par défaut peuvent être plus forts et peuvent en fait exiger que l'accent soit mis sur le maintien du statu quo.

> *« Je dirais que bien souvent, même s'il y a peut-être un intérêt à trouver des façons de faire les choses différemment, il y a aussi beaucoup de pression pour continuer à faire les choses comme nous les avons toujours faites ou pour que le changement ne se produise qu'en marge des activités régulières. »*

Pour certains, l'innovation demeure quelque chose de déconnecté de leur travail quotidien, de leur sentiment de normalité. Elle n'est pas intégrée à ce qu'ils font ou à ce qu'ils sont.

> *« Mais l'innovation est marginale parce que ce n'est pas une fonction essentielle, et il y a beaucoup de confusion, et la confusion est même un mot fort, c'est comme si... quel est ce mot, ce n'est pas... personne ne sait même qu'elle existe. Vous savez, c'est comme si c'était complètement en marge de l'activité principale de n'importe qui. »*

De même, ceux qui innovent sont souvent perçus comme n'étant pas vraiment intégrés à l'ensemble de la fonction publique du Canada. Un certain nombre de facteurs contribuent à cette distinction ou séparation, y compris des facteurs structurels. Parfois, l'innovation est perçue comme un processus entrepris uniquement par certaines personnes.

> *« Je pense qu'il faut intégrer l'innovation au quotidien. Je pense que souvent, parce que nous voulons lui donner une orientation ou une importance, nous lui attribuons un rôle distinct, mais si vous ne mobilisez pas qui fournit le service ou qui fait le travail, vous ne pouvez pas soutenir le changement ou vous ne pouvez pas bâtir cette culture du changement. »*

Parfois, ceux qui « font » l'innovation peuvent, par inadvertance, renforcer cet écart entre ceux qui sont perçus comme impliqués dans l'innovation et ceux qui ne le sont pas. L'innovation – le fait de faire les choses différemment – peut parfois agir pour accentuer et exacerber la différence plutôt que de contribuer à la cohésion et à une mission commune.

> *« Je pense qu'il y a une bulle d'innovation en matière de politiques à Ottawa au niveau fédéral. Je pense que nous parlons beaucoup entre nous et qu'il y a de l'écho. Je ne sais pas. Je ne pense pas que ce soit l'intention. Je pense que les gens ont de très bonnes intentions, mais c'est peut-être un moyen de se renforcer et ce peut être limitatif et pas vraiment inclusif, particulièrement pour la grande majorité des fonctionnaires qui doivent participer au processus. »*

La mesure dans laquelle l'innovation est intégrée aux activités quotidiennes de la fonction publique est une question qui se répercute également sur le leadership. Les leaders peuvent eux-mêmes être la différence entre une innovation qui est considérée comme normale ou une innovation qui demeure marginale et qui doit être faite « en marge de la normalité ». En l'absence d'un signal clair de la part des dirigeants démontrant leur ouverture à l'innovation, les paramètres par défaut et l'hypothèse connexe selon laquelle l'innovation n'est pas vraiment souhaitée domineront probablement.

> *« Les DG [directeurs généraux] ont peut-être été très ouverts aux idées novatrices, mais s'ils ne le signalent pas, le personnel présume que la haute direction n'est pas disposée à accepter la prise de risques responsable ou à encourager l'innovation. »*

En raison de ces attentes par défaut, les hauts dirigeants des structures hiérarchiques actuelles jouent souvent un rôle très important dans le processus d'innovation, qu'ils le

veuillent ou non. Toutefois, le leadership, tel qu'il est actuellement pratiqué, ne le reconnaît pas toujours ou ne permet pas toujours aux dirigeants d'agir.

> *« Bien que j'aie entièrement confiance en ma haute direction, les retombées de l'information sont minimes, au mieux. Ils n'ont tout simplement pas le temps. Ils ne savent pas quoi me dire. Ils ont encore de la difficulté à comprendre, alors je suis aux prises avec ces énormes divergences et j'ai le sentiment que oui, je sais comment innover. J'aimerais adopter une pratique. Je veux encourager certaines choses qui devraient être faites, mais je me heurte à la nécessité d'obtenir cette approbation, et pour qu'elle soit approuvée, elle doit être comprise. »*

Dans un environnement opérationnel en évolution, de nouveaux comportements pourraient devoir être normalisés. L'innovation exige l'ouverture à faire les choses différemment – à penser différemment. Il s'agit d'être vulnérable (p. ex., « Que se passe-t-il si mon idée est rejetée? Que se passe-t-il si j'avoue ne pas savoir quelque chose? »). Il faut aussi respecter les autres lorsqu'ils se rendent vulnérables en participant au processus d'innovation. L'innovation exige des comportements différents de ceux de nombreuses organisations bureaucratiques professionnelles.

Toutefois, un tel ajustement des comportements peut prendre du temps, et pas seulement pour les personnes qui occupent des postes de direction. Il est évident que les comportements appropriés qui favorisent l'innovation dans la fonction publique sont encore en cours d'élaboration.

> *« Puis nous nous sommes rendu compte que dans le domaine de l'innovation, les gens adoptaient vraiment le langage de l'innovation, mais peut-être pas autant, ce qui était très intéressant. Dans certains cas, ils connaissaient les mots à la mode. »*

Ce développement de comportements appropriés peut être entravé dans les cas où des comportements antérieurement valorisés ou soulignés sont effectivement en conflit ou en concurrence avec ceux qui soutiennent l'innovation. Souvent, l'environnement et la culture continuent de renforcer les paradigmes et les modes de travail dominants, l'innovation étant perçue comme étant à la limite ou étrangère.

> *« Je veux dire, nous sommes tous formés au secret, pour être honnête. C'est ce qu'on nous apprend beaucoup en grandissant dans le système. Et donc, sortir ça, et amener les gens à être plus ouverts sur les choses sur lesquelles ils peuvent travailler, ou co-développer des idées et des propositions... Cela va prendre du temps. Nous les avons dans des grappes, mais nous ne sommes pas à un niveau général. Je pense que ça va prendre du temps. »*

Ces comportements peuvent nuire autant au processus d'innovation que n'importe quoi d'autre. Peu importe que l'innovation soit mise en valeur, autorisée ou encouragée, ou que les ressources et les engagements pertinents soient disponibles, c'est souvent le comportement qui déterminera si l'innovation est réussie ou bien accueillie.

> *« Tout ce genre de choses, les habitudes qui se forment ont été tout aussi dommageables pour l'innovation, représentant autant un obstacle que tout ce qui est écrit sur papier, et parce qu'elles étaient plus amorphes, il est en fait plus difficile de composer avec, comme au moins la règle, la règle que j'ai vraiment un processus tortueux pour la changer, Dieu vous aide si c'est législatif, peu importe, mais habituellement il y a au moins une façon de le faire, n'est-ce pas? C'est plus difficile parce qu'il est plus difficile de mettre le doigt dessus. »*

Cette tension peut être attribuable en partie à l'absence d'une compréhension solide ou sophistiquée du moment où l'innovation devient nécessaire ou de la façon d'établir un équilibre entre l'innovation et d'autres attentes. Même si l'innovation devient la norme, il y aura encore des moments où l'innovation ne sera pas appropriée ou nécessaire ou recherchée. Ce n'est pas parce qu'on recherche l'innovation que toutes les innovations sont les bienvenues ou que toutes les innovations sont égales. Il doit y avoir un certain équilibre.

> *« Pourquoi le gouvernement du Canada n'est-il pas plus innovateur? C'est certainement un énorme navire. On ne peut changer de cap si rapidement et on pense que c'est pour une bonne raison. Il y a certains domaines où je ne suis pas sûr qu'il soit dans notre intérêt ou dans celui des Canadiens d'essayer d'être très innovateur. »*

> *« ...si vous voulez définir l'innovation comme une façon d'être, vous devez apprécier certaines des forces qui travaillent contre elle qui essaieront de la marginaliser, parce que c'est un peu abstrait, c'est confus, eh oui, les gens aiment faire ce qu'ils font, alors ne changez pas ce que nous faisons, n'est-ce pas? »*

Il sera probablement difficile de trouver et de maintenir l'équilibre approprié. Le besoin global d'innovation est manifestement élevé, mais un contexte en constante évolution rend plus difficile de savoir quand l'innovation est vraiment appropriée. Le risque est que les paramètres par défaut, les comportements, les attentes et la culture feront en sorte que l'innovation demeure une activité marginale.

> *« Je pense que l'on est maintenant beaucoup plus conscient de l'importance de l'innovation. Je pense que le risque, c'est qu'il y a juste assez d'innovation en cours pour que les sous-ministres puissent rédiger un rapport au greffier chaque année sur la façon dont ils font preuve d'innovation et peut-être se dire qu'ils ont un écosystème novateur. »*

D'autre part, à mesure que plus de gens sont exposés à l'innovation et à ses résultats, et qu'ils se familiarisent avec la pratique de l'innovation et sa raison d'être, l'innovation est susceptible de commencer à informer et à faire partie de la culture globale de la fonction publique. À mesure qu'elle sera généralisée, elle fera partie de la nouvelle norme.

> *« Bon nombre de ces éléments, je crois, nous font progresser dans cette courbe de maturité, je pense, pour les gens qui ont travaillé fort dans leur petite grappe et qui se sont battus un peu contre les conventions. Je pense que nous commençons maintenant à voir, j'en conviens, il y a une volonté et une compréhension collectives que c'est important dans l'ensemble du régime gouvernemental. »*

Pour le moment, cependant, l'innovation demeure une activité marginale, la plupart du temps, qui ne recoupe que de façon limitée le travail de base. Il n'est pas encore intégré aux comportements habituels ou aux attentes quotidiennes.

> *« Nous aurons donc toujours un besoin criant de convertir les gens en personnes qui croient en l'innovation et ainsi de suite. Mais je pense que je voulais transmettre davantage le message que si les gens peuvent embrasser l'innovation, il devient moins impératif de compter sur un appareil en arrière-plan pour la pousser. »*

Incidences de cette compréhension

Observation principale

L'innovation, c'est la différence, c'est s'éloigner du statu quo. Cependant, les normes, les processus, les systèmes et la culture visent généralement à reproduire certaines façons de faire, certaines façons d'agir et certaines façons d'interagir. À moins que l'innovation ne soit en quelque sorte considérée comme normale et légitime, et que les systèmes et les gens aient la possibilité de se familiariser avec elle, elle risque de demeurer en conflit avec les attentes des gens ou de les contredire. Cela empêchera l'innovation d'être considérée comme normale et, par conséquent, empêchera les gens et les systèmes de la connaître. Toutes choses étant égales par ailleurs, cette tension signifie que l'innovation restera généralement marginale plutôt qu'intégrale.

Effet principal

L'innovation ne se produira pas de façon constante ou fiable si elle est perçue comme une aberration ou comme quelque chose d'inhabituel qui n'est nécessaire qu'à l'occasion.

Raisonnement

Comme c'est le cas pour toute capacité, l'innovation exige de la pratique avant que les participants ne la maîtrisent suffisamment. Comme pour tout comportement, l'innovation ne sera pas renforcée si elle n'est pas reconnue, encouragée ou attendue. Comme pour tout processus, l'innovation ne deviendra pas efficace si elle n'est entreprise qu'à l'occasion.

Références

Australian Government (2010), *Empowering Change: Fostering Innovation in the Australian Public Service*, Canberra, www.apsc.gov.au/sites/g/files/net4441/f/empoweringchange.pdf.

OCDE (2017a), *Fostering Innovation in the Public Sector*, OECD Publishing, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/9789264270879-en.

OCDE (2017b), What's possible? Finding and filtering innovative ideas, OECD Observatory of Public Sector Innovation, www.oecd.org/media/oecdorg/satellitesites/opsi/contents/files/OECD_OPSI_GeneratingIdeasStudy_Alpha.pdf.

SCT (2017), *Résultats du Sondage annuel auprès des fonctionnaires fédéraux de 2017 pour la fonction publique*, Secrétariat du Conseil du Trésor, Ottawa (http://www.tbs-sct.gc.ca/pses-saff/2017/results-resultats/bq-pq/00/org-fra.aspx (consulté le 29 mars 2018).

Wernick, M. (2018), Allocution du greffier au forum des dirigeants sur la technologie et le gouvernement, Ottawa, https://www.canada.ca/fr/conseil-prive/nouvelles/2018/02/allocution_du_greffierauforumdesdirigeantssurlatechnologieetlego.html (consulté le 29 mars 2018).

Chapitre 5. Un nouveau modèle pour l'innovation dans le secteur public

Ce chapitre propose un modèle émergent pour comprendre les déterminants qui influent sur le rendement de l'innovation aux niveaux individuel, organisationnel et systémique. Il explore chacun des déterminants au niveau du système et les illustre à l'aide d'exemples provenant de différents gouvernements nationaux.

Un modèle pour les systèmes d'innovation du secteur public

Ce chapitre fournit un modèle émergent pour comprendre les systèmes d'innovation du secteur public. Ce modèle a été élaboré à partir (et pour lui) du contexte canadien, mais il se veut pertinent et applicable à d'autres pays et à leurs propres contextes.

Comme indiqué au chapitre 3, la plupart des modèles de systèmes d'innovation ont été élaborés pour comprendre les contextes du secteur privé. Cependant, les systèmes d'innovation du secteur public ont des moteurs différents, des risques et des appétits pour le risque différents, et des contraintes différentes, et il ne faut pas présumer qu'ils fonctionnent de la même manière.

Cet examen a permis d'examiner les facteurs sous-jacents qui influent sur le rendement en innovation de la fonction publique du Canada (p. ex., produit-il de l'innovation à un taux suffisamment uniforme et fiable pour répondre au contexte).

S'appuyant sur la recherche entreprise, le chapitre 4 a mis en évidence quatre principales interprétations de la pratique de l'innovation dans la fonction publique. Ces connaissances mettent en évidence la dynamique fondamentale de la nature même de l'innovation. Le présent chapitre propose un modèle pour l'examen du système d'innovation de la fonction publique du Canada (et de celui d'autres pays), en s'appuyant sur ces compréhensions et en les combinant aux points de vue d'autres éléments du travail de l'OCDE avec les pays membres.

Que suggèrent ces compréhensions sur la nature des systèmes d'innovation?

Les quatre interprétations et les 28 conclusions sur lesquelles elles reposent aident à articuler certains enjeux fondamentaux qui ont une incidence sur le système d'innovation. Chacune de ces ententes aide également à illustrer les tensions fondamentales entre l'innovation en tant que pratique et le maintien du statu quo. Ces tensions peuvent ensuite être utilisées pour examiner les facteurs sous-jacents respectifs. Le tableau 5.1 décrit ces facteurs

Tableau 5.1. Moteurs sous-jacents de l'innovation au niveau des systèmes.

Compréhension de l'innovation	Réalisations/répercussions	Qu'est-ce qui détermine le rendement du système d'innovation?
Bien qu'une attention accrue ait été accordée à l'innovation, la relation de la fonction publique avec l'innovation demeure incertaine et la nature de cette relation est incertaine (p. ex., le rôle et le lieu de l'innovation).	En raison de l'ambiguïté inhérente à l'innovation en tant que concept, toute confusion supplémentaire (concernant l'innovation en tant que chose, en tant que pratique, en tant que processus ou en tant que système) fera en sorte qu'elle deviendra une priorité secondaire derrière d'autres priorités mieux comprises.	Le degré de **clarté** quant au rôle, à l'importance et au but de l'innovation et à la façon dont l'innovation s'inscrit dans tout le reste.
Il y a de l'innovation dans l'ensemble de la fonction publique, mais c'est souvent un sous-produit d'autres processus ou de la détermination de certaines personnes, plutôt que la qualité ou le mérite d'une idée ou le besoin sous-jacent d'innovation.	Étant donné que les processus existants sont biaisés en faveur du statu quo par défaut, l'innovation ne sera pas priorisée dans la prise de décisions, à moins qu'il y ait des facteurs externes, ou que les personnes impliquées aillent au-delà des processus standards.	S'il y a **parité** entre l'innovation et le statu quo dans le processus décisionnel, et si l'innovation existe sur un pied d'égalité avec les paramètres par défaut.
Alors que le gouvernement change sa façon de fonctionner, il y a actuellement un décalage entre ce qui peut être fait à l'intérieur et à l'extérieur du gouvernement, ce qui risque de mettre en péril une fonction publique qui n'est plus adaptée à son contexte.	Étant donné que les systèmes et les capacités existants sont biaisés en faveur des façons actuelles de faire les choses, ils ne seront pas adaptés à l'innovation sans l'apport d'un apprentissage, d'un investissement et d'un temps supplémentaires.	La mesure dans laquelle le système convient à l'innovation et s'il est **suffisant** pour entreprendre de nouvelles façons de faire.
La pratique de l'innovation s'est considérablement développée, mais elle demeure souvent une activité marginale et n'est pas considérée comme faisant partie des activités ou des façons de faire de base.	Étant donné que la culture et les comportements actuels se rapportent aux façons de faire actuelles, l'innovation existera sous tension avec cette conception de « normal » et, par conséquent, se heurtera à des obstacles à l'intégration avec les activités de base.	L'innovation fait-elle partie de la **normalité** du système et dans quelle mesure dans laquelle l'innovation fait partie de la façon habituelle de faire les choses?

Il y a donc quatre facteurs à prendre en considération au sujet d'un système :

- Clarté – envoie-t-on un signal clair aux acteurs du système au sujet de l'innovation et de sa compatibilité avec d'autres priorités?
- Parité – L'innovation a-t-elle la même importance que d'autres considérations en ce qui concerne les plans d'action proposés?
- Pertinence – les capacités, les systèmes et l'infrastructure sont-ils appropriés/suffisants pour les options disponibles?
- La normalité – l'innovation est-elle considérée comme une partie intégrante plutôt que comme un écart occasionnel à la norme?

Chacun de ces facteurs sera pertinent pour différents aspects de l'innovation (p. ex., réaliser aujourd'hui, livrer pour demain et assurer la préparation à l'innovation).

Le niveau du système comme l'un des trois niveaux d'activité d'innovation

Avant de discuter davantage de ces éléments, il est utile d'examiner comment l'innovation peut se traduire différemment selon le niveau d'analyse utilisé. S'appuyant sur l'analyse du chapitre 3, cette section propose que l'innovation soit examinée sous trois angles :

- **La personne –** toute personne peut entreprendre ou lancer quelque chose d'innovateur. Il se peut que cela n'ait qu'une incidence sur elle-même ou qu'il y ait

des ramifications plus vastes. Cette lentille individuelle aide à donner un aperçu de l'innovation à un niveau pratique – p. ex., ce que les gens doivent faire ou traverser lorsqu'ils entreprennent des innovations.

- **L'organisation –** une organisation peut avoir de multiples initiatives innovantes en cours en réponse aux multiples besoins cernés de se doter d'approches novatrices. Cette optique organisationnelle aide à donner un aperçu de l'innovation au niveau des processus – p. ex., ce qui est en jeu lorsque l'innovation est orchestrée par plusieurs intervenants.
- **Le système –** dans l'ensemble du secteur public, il y a des interactions entre de multiples initiatives, contributions et questions émanant d'individus et d'organisations, ainsi que des intersections entre d'autres structures, connaissances, processus et domaines d'activité (p. ex., le système de budgétisation). L'optique du système donne un aperçu de plus que des initiatives ou des activités particulières. Il offre l'occasion de voir les choses dans leur ensemble et d'examiner le rendement global (c.-à-d. simplement parce qu'il pourrait y avoir une innovation utile au niveau individuel et organisationnel, cela ne signifie pas que l'innovation se produira comme il se doit au niveau de l'ensemble du système).

Bien que l'objectif de cet examen soit de comprendre le système, en réalité, cela ne peut être réalisé sans une certaine compréhension de l'innovation au niveau individuel et organisationnel. De plus, si les facteurs cernés au niveau du système reflètent vraiment la nature sous-jacente de l'innovation dans le secteur public, ils devraient également refléter l'innovation à ces autres niveaux.

Que sait-on alors de l'innovation aux niveaux individuel et organisationnel?

Au niveau individuel, en s'appuyant sur les travaux de Boxall et Purcell (2011), l'OCDE (2017a) a défini un cadre pour l'innovation dans le secteur public consistant en :

- la capacité d'innover;
- la motivation à innover;
- la possibilité d'innover.

Au niveau organisationnel, l'OCDE (2017b) a dégagé un cycle de vie en six étapes pour comprendre le processus d'innovation (s'appuyant sur les contributions antérieures du gouvernement australien 2010; Eggers et Singh 2009 ; Murray et al., 2010) :

- cerner les problèmes
- générer des idées
- élaborer des projets
- mettre en œuvre des projets
- évaluer les projets
- diffuser les leçons.

En s'inspirant de ce qui a été appris dans le contexte canadien et en adaptant ce travail et d'autres (OCDE, 2017a, 2017b), cet examen propose un modèle pour comprendre les déterminants fondamentaux de l'innovation, y compris ce à quoi ils ressemblent à différents niveaux (individuel, organisationnel et système).

Le cadre détermine quatre déterminants de l'innovation – quatre conditions préalables à l'innovation (faire quelque chose de très différent de la pratique établie).

- Raison – pourquoi l'innovation a-t-elle lieu?

  - Au niveau individuel, l'innovation est liée à la motivation personnelle – pourquoi quelqu'un veut ou doit innover.
  - Au niveau de l'organisation (ou de l'effort collectif), où il y a plus d'une personne, les motivations varient et ne sont donc généralement pas suffisantes pour s'assurer que chacun travaille dans le même but. L'innovation consiste habituellement à réagir à un problème.
  - Au niveau systémique, où il y a de multiples acteurs organisationnels et individuels ayant des perspectives différentes, il peut y avoir convergence d'intérêts autour de problèmes particuliers. Cependant, il y aura plus souvent des priorités différentes, des intérêts différents et des responsabilités différentes, ainsi qu'un risque élevé de confusion, de concurrence ou de conflit. Il faut donc clarifier l'innovation et son lien avec les activités, les processus et les objectifs actuels de la fonction publique.
- Possibilité – L'innovation est-elle une option et quelle est la gamme d'options envisagées?
  - Au niveau individuel, il s'agit de possibilités. La personne a-t-elle la possibilité d'essayer quelque chose de différent?
  - Au niveau organisationnel, la présence d'intervenants multiples augmente considérablement l'éventail des options. Il faut donc concentrer les efforts. Les organisations peuvent envisager un éventail d'options, mais doivent ensuite élaborer et convenir de propositions et de lignes d'action précises.
  - Au niveau systémique, les paramètres par défaut favorisent généralement le statu quo. L'innovation a-t-elle la parité avec le statu quo dans l'examen des options? Le risque de ne pas innover est-il intégré dans l'action collective?
- Capacité – les capacités actuelles sont-elles suffisantes pour entreprendre l'innovation?
  - Au niveau individuel, il s'agit de la capacité d'innover : les compétences, les outils et les ressources nécessaires sont-ils disponibles?
  - Au niveau organisationnel, la capacité ne suffit pas; il faut des systèmes pour coordonner les différentes ressources et les capacités de tous ceux qui participent à l'innovation. Il s'agit d'une question de gestion de projet, de renouvellement du personnel et de maintien d'un portefeuille de projets différents.
  - Au niveau systémique, avec de multiples organisations et acteurs, les capacités ne se limitent pas à la gestion de projet ou même à un portefeuille de projets. Les capacités du système refléteront généralement ce qui est fait, plutôt que ce qui pourrait être fait. Des efforts doivent être déployés pour assurer la pertinence des capacités, des systèmes et de l'infrastructure pour entreprendre de nouvelles orientations d'activités.
- Expérience – L'expérience de l'innovation mènera-t-elle à une nouvelle tentative d'innovation?
  - Au niveau individuel, l'expérience est une question d'apprentissage – qu'est-ce que quelqu'un apprend en entreprenant une innovation, et est-ce que cela l'encourage ou l'aide à innover davantage?
  - Au niveau organisationnel, les leçons tirées de multiples personnes et perspectives doivent être explicites et intégrées ou regroupées sous une forme ou une autre, en particulier si elles doivent éclairer les efforts d'innovation futurs. L'expérience dans ce contexte porte sur l'évaluation et la diffusion des leçons, y compris par l'expansion d'initiatives novatrices choisies.

- Au niveau systémique, avec de multiples organisations et acteurs, l'apprentissage se révèle sous la forme de la normalité – dans ce qui est intégré dans les opérations quotidiennes et perçu comme attendu, et dans ce qui est intégré et soutenu.

Le tableau 5.2 décrit ce modèle proposé.

Tableau 5.2. Innovation du secteur public – déterminants de l'innovation aux niveaux individuel, organisationnel et du système

Quel est le degré d'analyse en question? Déterminants de base de l'innovation	Individuel (effort individuel)	Organisationnel (effort collectif ou commun)	Système (croisement et combinaison de multiples efforts)
Raisons de l'innovation : Qu'est-ce qui motive l'intention d'innover?	Motivation à innover (p. ex., je dois ou je veux résoudre un problème / tenter de nouvelles choses; me démarquer de la foule / ou me distinguer des autres; le faire dans le cadre de mon emploi / mon rôle / mon identité)	Détermination du problème / idées générées (p. ex., nous devons ou voulons régler des défis liés à la prestation des politiques ou des services; réagir à des crises ou à des priorités politiques; répondre aux attentes des intervenants; accomplir une mission ou nous employer à l'accomplir)	Clarté quant à l'innovation (p. ex., il est clair que les choses doivent changer; l'innovation a du sens et est une priorité; l'innovation est une responsabilité)
Possibilité d'innovation : Qu'est-ce qui touche la probabilité de l'innovation qui est tentée?	Possibilité d'innover (p. ex., je peux travailler à un projet où l'innovation est appropriée ou voulue; appliquer une nouvelle technique ou approche à mon travail; tenter quelque chose de différent ou y être exposé)	Idées générées / propositions formulées (p. ex., nous avons cerné des options pour régler un problème de façon novatrice; les processus permettent de faire les choses différemment; on a donné l'approbation de tenter quelque chose différemment, s'il y a lieu)	Parité de l'innovation (p. ex., les paramètres par défaut peuvent être contestés ou sont ouverts à des façons de faire différentes; les règles ou les processus à l'échelle du système ne sont pas injustement défavorables aux propositions novatrices)
Capacité d'innovation : Que faut-il pour entreprendre une tentative d'innovation?	Capacité d'innovation (p. ex. j'ai les outils, les compétences et les ressources permettant d'entreprendre l'innovation)	Mise en œuvre de projets (p. ex., nous avons ce qu'il faut pour entreprendre les projets, y compris les compétences, les systèmes, les technologies et les ressources pertinents)	Pertinence de l'innovation (p. ex., il existe une infrastructure, un investissement et un engagement permettant de garantir que les systèmes généraux conviennent aux projets d'innovation, même lorsque ceux-ci peuvent ne pas avoir été prévus)
Expérience de l'innovation : Qu'est-ce qui détermine si l'innovation se poursuit?	Apprendre de l'innovation (p. ex., j'apprends sur les réactions des personnes et des choses, sur les réalisations et les incidences possibles et sur la question de savoir si ce changement est préconisé)	Évaluation et leçons diffusées (p. ex., nous connaissons les effets qui ont eu lieu en raison de l'innovation et nous nous sommes servis de cette connaissance pour éclairer d'autres projets; cela contribue à façonner la culture et l'attitude de l'organisation face à l'innovation)	Normalité de l'innovation (p. ex., l'innovation n'est pas considérée comme une aberration, une bizarrerie ou un jeu, mais comme quelque chose d'intégré sur lequel on construit)

Où se situent la responsabilité et le centre de l'innovation

Ce modèle indique que lorsque le centre de l'innovation n'est pas au niveau du système (c.-à-d. qu'il n'est pas au niveau d'activités et de processus entrecroisés entre plusieurs organisations, acteurs et structures), il incombera aux organisations. Autrement dit, si le système d'innovation n'est pas suffisamment étoffé et que l'innovation n'est pas orientée à un niveau systémique, le centre de l'activité d'innovation appartiendra aux organisations, qui sont peu susceptibles d'avoir la perspective à l'échelle du système qui est nécessaire pour veiller au niveau, à la nature et à l'incidence d'ensemble de l'innovation qui conviennent. Lorsque les organisations ne disposent pas de processus d'innovation suffisamment étoffés, la responsabilité (ou plutôt, le fardeau) de l'innovation incombe aux personnes. Lorsque cela se produit, l'innovation sera effectivement influencée par les besoins, les convictions, les possibilités, les capacités et les leçons des personnes, dont elle dépendra. Cela revient à se fier à la chance ou au hasard – à faire en sorte que l'innovation soit une activité sporadique et spontanée influencée par des événements externes, plutôt que d'être une activité systémique et systématique influencée par les besoins et les buts collectifs.

De même, si le système en général ne permet pas à l'innovation d'avoir lieu au niveau individuel, il est peu probable que les pistes nécessaires émergent de façon à éclairer de nouvelles approches, de nouveaux efforts organisationnels ou de nouvelles interprétations du système. Les trois niveaux – individuel, organisationnel et systémique – devraient être considérés comme importants, et tout système qui dépend trop d'un niveau est susceptible de connaître des problèmes à plus ou moins brève échéance.

Il faut souligner que ce modèle est actuellement agnostique en ce qui concerne l'autre considération de la responsabilité de l'innovation : entre le centre et la marge. Dans une certaine mesure, l'innovation se produira et fera son apparition en marge – où les façons de travailler actuelles ne répondent pas aux besoins. Toutefois, le centre joue un rôle important pour établir les paramètres par lesquels les autres participants au système peuvent innover, et la mesure dans laquelle ceux-ci se sentent habilités et reliés à une mission collective plus large. Le mélange exact – le centre par opposition à la marge – s'inscrira probablement dans une dynamique constante. Des acteurs différents auront tous des rôles différents à jour, et la combinaison de l'aspect que cela pourrait ou devrait prendre variera entre les contextes. Chacun des déterminants aura en outre des considérations et des possibilités différentes pour permettre au centre et aux autres acteurs d'apporter une contribution.

Examen approfondi des quatre déterminants

Dans cette section, nous examinons plus en détail chacun des quatre déterminants qui touchent le rendement de l'innovation au niveau du système. On y trouve aussi des exemples de contextes différents.

Déterminant 1 : Clarté

« Qualité de ce qui est clair, sans ambiguïté, facile à comprendre[2]*. »*

L'innovation est peu susceptible de se produire au rythme voulu sans qu'il y ait suffisamment de clarté quant aux besoins et à la place qu'occupe l'innovation par rapport

[2] Voir http://www.cnrtl.fr/definition/clart%C3%A9.

aux autres priorités. En l'absence de cette clarté, l'innovation sera souvent influencée par des motifs personnels, les besoins d'organisations individuelles et des événements externes. Même si, dans ces circonstances, l'innovation peut souvent être bénéfique dans un contexte précis (p. ex., en introduisant une façon de travailler différente ou en fournissant un nouveau service), dans un système complexe avec des besoins interconnectés et collectifs, une telle innovation à elle seule est peu susceptible de fournir ce dont on a besoin (p. ex. une vision globale et connectée du problème et une réaction tout autant globale et connectée).

La clarté ne devrait pas être interprétée comme signifiant que tout le monde est conscient de tout ce qui se passe, ou que tout le monde possède une certitude absolue quant à l'innovation. Elle signifie plutôt que les acteurs en question en savent assez sur le lien que l'innovation a avec eux (et saisissent les objectifs d'ensemble) pour se sentir habilités à prendre part à ses processus – tout comme ils le pourraient avec les ressources humaines, l'approvisionnement ou d'autres fonctions organisationnelles de base. La clarté n'est pas non plus synonyme d'unanimité : il peut toujours y avoir un désaccord et des points de vue incompatibles à propos de l'innovation.

Une trop grande clarté est probablement aussi nuisible qu'une clarté insuffisante. Tout système devra assurer un équilibre entre la clarté et la confusion. Le tableau 5.3 montre l'aspect que pourrait prendre cet équilibre.

Tableau 5.3. Trouver un équilibre entre une clarté insuffisante et une clarté excessive

Insuffisante	Équilibre	Excessive
Les acteurs du système se demandent pourquoi ils devraient participer à des façons de faire différentes ou s'engager dans ce processus (« ce n'est pas mon travail »).	Les acteurs ont une idée générale de la signification de l'innovation dans le contexte du système, de la place qu'elle occupe et de la raison pour laquelle elle est nécessaire, de leur rôle et de celui des autres, et ils savent à quoi ressemblera l'innovation en pratique.	Une certitude normative quant à l'innovation élimine une bonne partie de l'ambiguïté, de la tension, de la négociation et de l'effet pousser-tirer de l'innovation, et elle entrave en fait l'innovation (se poser la question « et si…? »).

Il peut être difficile d'atteindre un tel équilibre, surtout parce qu'au niveau de tout le système, il n'existe aucun levier unique qu'on peut abaisser pour obtenir de la clarté. Toute clarté, si clarté il y a, découlera du croisement de plusieurs initiatives, événements et expériences de produisant aux niveaux individuel, organisationnel et du système. Bon nombre d'acteurs pertinents du système (par exemple, des partenaires et des fournisseurs de services) ne feront même pas partie de la fonction publique. La clarté générale du message qui est envoyé aux acteurs du système à propos de leur rôle, du contexte de l'innovation et de la place qu'occupe l'innovation devra continuellement être évaluée et recalibrée.

Pour compliquer davantage les choses, il existe aussi un certain nombre de risques ou de sources d'inquiétude possibles associés au fait de chercher à atteindre un certain niveau de clarté quant à l'innovation. Ces risques et sources d'inquiétude comprennent les suivants :

- Le fait d'apporter de la clarté peut rendre explicites des tensions inexprimées en rendant claires des choses qui ne l'étaient pas auparavant (p. ex., en rendant visibles un conflit potentiel entre les intérêts en place et les nouvelles façons de faire les choses – « pourquoi croyez-vous que les choses doivent changer alors que nous estimons qu'elles vont bien? »).
- Dans un système formel, la clarté peut être considérée à tort comme étant définitive (« ceci, et seulement ceci, est de l'innovation ») au lieu de faire place à une

conception de l'innovation comme quelque chose de contextuel et de nuancé par rapport au contexte donné (« je sais à quoi ressemble l'innovation quand j'en suis témoin »).

- Exprimer l'importance de l'innovation et exprimer l'attente selon laquelle les gens doivent être innovants n'est pas aussi simple que d'ouvrir et de fermer le robinet. En demandant aux gens d'innover, on leur demande de penser différemment. Toutefois, une fois que les personnes et les organisations commencent à considérer l'innovation comme faisant partie de leur rôle, le pouvoir se détourne de la prise décision centralisée. Cela représente un changement important dans la culture d'un système bureaucratique.
- La clarté, quelle qu'elle soit, découlera d'une conversation multidirectionnelle. L'innovation se produira souvent en « marge », où des besoins différents révèlent des limites quant aux façons de faire actuelles. La clarté quant au fonctionnement réel de l'innovation constituera donc souvent une prise de conscience ascendante. La clarté comportera des éléments descendants et des messages du centre qui prépareront le terrain et les paramètres pour l'innovation, mais qui seront combinés à la rétroaction de la marge à propos de ce qui se passe vraiment.

À quoi pourrait ressembler la « clarté »?

Vu ces nuances, que signifie réellement la clarté en pratique? Les éléments proposés relatifs à la clarté comprennent la question de savoir :

- si les acteurs comprennent ce que signifie l'innovation, que ce soit après en avoir parlé, en avoir été témoin ou en avoir fait l'expérience directe;
- si les acteurs savent pourquoi, quand et comment l'innovation est une priorité et peuvent la situer par rapport aux autres priorités;
- si les acteurs savent comment (si) ils peuvent contribuer à l'innovation et le rôle que jouent les autres;
- si les acteurs entrevoient la place qu'occupe l'innovation dans l'histoire commune et dans leur propre contexte.

Les acteurs comprennent ce que signifie l'innovation

Il existe diverses situations où les acteurs d'un système peuvent en venir à comprendre ce qui signifie l'innovation pour eux, leur contexte et la place qu'elle y occupe. Certaines de ces situations peuvent se produire parce que l'on dispose des outils nécessaires pour se livrer à une conversation ou à un dialogue continu à propos de l'innovation et de sa signification dans le secteur public (voir l'encadré 5.1).

Encadré 5.1. La clarté quant à l'innovation au Danemark

Au Danemark, l'innovation est interprétée de façon élargie, comme le mesure le baromètre de l'innovation, un sondage national sur l'innovation dans le secteur public.

Cette interprétation commune de l'innovation est aidée par ce qui suit :

- les définitions sont largement disponibles et ont été communiquées par l'entremise de groupes comme le Centre for Public Sector Innovation, MindLab et le Danish Design Centre.
- les conceptions de l'innovation représentent des versions locales différentes, adaptées aux besoins et aux tâches à des niveaux différents et dans des « sous-secteurs » différents;
- les deux tiers des municipalités, des régions ou des ministères danois disposent d'une stratégie d'innovation ou sont en train d'en élaborer une.

Le sondage du baromètre de l'innovation sert aussi d'outil pour connecter l'information. En offrant des mesures du rendement de l'innovation à l'échelle des organismes, l'outil sert aussi, pour les organisations, d'invitation à discuter de leur propre relation avec l'innovation et de l'étudier.

L'environnement élargi facilite aussi cette interprétation élargie de l'innovation dans le secteur public en intégrant l'apprentissage sur l'innovation dans le secteur public au système d'éducation aux niveaux d'éducation secondaire et tertiaire.

Source : Renseignements fournis par le National Centre for Public Sector Innovation (COI) du Danemark

Un autre moyen par lequel les acteurs pourraient approfondir leur compréhension consiste à être témoin de l'innovation – à avoir accès à des exemples du monde réel qui aident à communiquer vraiment ce à quoi l'innovation pourrait ressembler dans leur contexte. Cela pourrait se produit au moyen de plateformes comme la bibliothèque d'études de cas de l'Observatoire de l'OCDE sur l'innovation dans le secteur public. D'autres approches comprennent la mise en évidence d'histoires d'innovation et la mise en contexte de ces histoires – non seulement ce qui a été fait, mais aussi la raison et les personnes en coulisse. L'Australie a adopté cette approche dans son instantané de l'innovation dans la fonction publique australienne. Autrement, une compréhension approfondie pourrait découler de l'observation d'exemples et de cas dans d'autres secteurs ou domaines.

L'innovation n'est pas qu'une question conceptuelle. L'innovation est aussi très expérientielle. Au niveau individuel, elle consiste à comprendre la propre relation qu'on a avec l'incertitude – avec le fait d'agir lorsque les résultats seront inconnus. Ainsi, pour les acteurs, l'approche qui est possiblement la plus utile pour bien saisir l'innovation et ce qu'elle signifie pour eux consiste à participer au processus, à acquérir de l'expérience et à voir ce qui peut être accompli. Cela peut être soutenu par une formation formelle, mais la participation à de vrais projets d'innovation peut être d'une grande utilité. Par exemple, les laboratoires d'innovation du secteur public peuvent parfois servir de point d'entrée important pour les personnes qui ne connaissent pas bien l'innovation dans le secteur public. Ils peuvent aussi offrir un moyen sûr d'introduire de nouvelles façons de penser et de travailler et de s'y engager.

Les acteurs considèrent l'innovation comme un élément parmi de nombreuses priorités et de nombreux programmes

Même lorsque l'innovation est une priorité ou fait partie du programme, son importance ou les moments où elle est appropriée ou recherchée peuvent changer (c.-à-d. que certaines choses seront probablement interdites pour l'innovation, ou que l'appétit ou la tolérance de l'innovation dans un domaine peut changer soudainement).

Pour les acteurs en cause, un programme ou un appel à l'action explicite, comme un manifeste pour l'innovation dans le secteur public, peut contribuer à favoriser la clarté quant à l'innovation (voir l'encadré 5.2).

Encadré 5.2. Manifeste français pour l'innovation du secteur public

« Cette dynamique d'innovation du secteur public doit être au service de l'amélioration de la vie des citoyens. On parle d'innovations « centrées sur l'humain », ou sur l'usager des services publics. Il faut partir d'une compréhension fine des besoins et attentes de l'utilisateur, qu'il s'agisse du client d'un commerce ou de l'usager d'un service public. C'est un défi contemporain : redéfinir la primauté de l'humain, à l'ère du numérique. »

Le manifeste français décrit une série de valeurs concernant l'innovation du secteur public. Il soutient en outre un haut niveau d'ambition pour l'innovation.

Le gouvernement français doit relever cinq défis pour faire passer la diffusion de l'innovation au prochain suivant :

- réaliser et diffuser des innovations utiles au plus grand nombre.
- encourager la capacité d'innovation de 5 millions d'agents publics;
- ouvrir les administrations à la participation citoyenne;
- associer l'humain et le numérique;
- transformer les cadres de travail du service public.

Source : Secrétariat général pour la modernisation de l'action publique (2017)

Il peut être difficile d'aider les acteurs à comprendre les nuances de l'innovation et pourquoi, quand et comment celle-ci est voulue. Vu la nature contextuelle de l'innovation, ce qui est approprié, et les situations où il l'est, changeront selon les circonstances, et le jugement individuel et organisationnel jouera un rôle essentiel. Un tel jugement sera éclairé par l'apprentissage, l'expérience directe et la prise de conscience stratégique et de la situation. Ensuite, cet apprentissage et cette prise de conscience n'auront lieu que si les acteurs se livreront directement à l'innovation et acquerront une compréhension plus approfondie de sa mise en application, ou pendant qu'ils le feront.

Les acteurs comprennent les rôles qui sont joués dans le système de l'innovation

Quels sont les divers rôles qui sont joués dans le système? Quels sont les organismes, et de quoi sont-ils responsables? En quoi l'innovation se rapporte-t-elle au travail d'organisations différentes, et quel est le rôle que les personnes sont censées jouer?

De nombreux rôles différents peuvent être joués. Vu le stade précoce de la plupart des systèmes d'innovation du secteur public, il peut être difficile de préciser des rôles formels (p. ex. dirigeants principaux de l'innovation, chefs de la conception ou experts en

introspection comportementale). Il pourrait plutôt être utile de parler de façon plus générale des différentes façons dont les gens peuvent s'identifier à l'innovation (voir l'encadré 5.3).

Encadré 5.3. Les huit archétypes de l'innovation du Danemark

- Accélérateur : L'accélérateur peut être un intermédiaire de l'innovation, ou un directeur de programme, qui a une responsabilité opérationnelle. Il amorce des projets et des initiatives dans son ministère et il veut inspirer et aider les employés à prendre l'initiative afin de trouver de nouvelles solutions. Il estime souvent difficile de trouver du temps et des ressources.
- Porte-étendard : Le travailleur de première ligne passionné qui connaît intimement son domaine et qui souhaite vivement l'améliorer pour les citoyens avec qui il est en contact au quotidien. Il lutte pour mettre ses idées à exécution et il se cherche des alliés pour les concrétiser; toutefois, il n'a ni le temps ni l'appui de la gestion, puisqu'il y a des priorités opérationnelles à respecter.
- Expert-conseil : Personne qui travaille uniquement à l'innovation en tant que directeur de projet ou d'expert-conseil en développement ou en innovation. Il aide ses collègues, gère lui-même les projets et aime beaucoup faire sortir les autres des sentiers battus. Souvent, il a un vaste réseau et son travail recoupe tous les paliers hiérarchiques. Il peut se sentir un peu seul avec ses compétences en innovation, dans un environnement où peu d'autres personnes en possèdent.
- Personne possédant l'esprit d'équipe : Il arrive souvent à cette personne de travailler directement avec les citoyens, pouvant contribuer à apporter des changements concrets dans l'intérêt des citoyens et des entreprises. Elle joue davantage un rôle de soutien par rapport à l'innovation, et elle y participe surtout si son directeur lui demande. Elle ne considère pas son rôle comme de l'innovation. Cette personne peut trouver difficile d'entrevoir l'importance de travailler avec des organisations qui sont très différentes de la sienne.
- Missionnaire : Le missionnaire cherche dans tout le pays des exemples dont il pourrait se servir pour promouvoir l'innovation à plus grande échelle. Le missionnaire parle beaucoup d'innovation et cherche à inspirer les autres par ses initiatives. Il ne possède pas beaucoup d'expérience pratique de l'innovation, mais il est très renseigné et est doué pour se tenir à jour et partager ses connaissances.
- Stratège : Ce pourrait être un directeur qui établit l'orientation stratégique pour son organisation et qui décède des projets d'innovation qui devraient être lancés. Il considère l'innovation comme une partie nécessaire et captivante du travail à accomplir pour développer l'organisation.
- Touriste : Le touriste ne participe pas directement au travail d'innovation, mais ce travail semble l'enthousiasmer. Il assistera aux réunions et aux événements de réseau et se tiendra à jour sur LinkedIn. Il est curieux à propos de ce qui se passe dans le domaine de l'innovation, et il aimerait se joindre être de la partie lorsqu'il arrive quelque chose de nouveau et de captivant. Il aura de la difficulté à transposer l'innovation dans son organisation d'attache.

Source : Renseignements fournis par le National Centre for Public Sector Innovation (COI) du Danemark, http://coi.dk/fakta-og-cases/kender-du-innovationstypen

Les rôles ne devraient pas se limiter à ceux de la fonction publique elle-même. On pourrait prendre en considération d'autres acteurs du système, ce qu'ils peuvent faire et en quoi ils pourraient contribuer ou participer au processus. Par exemple, l'OCDE a aussi discuté des différents rôles que les politiciens peuvent jouer à l'égard de l'innovation du secteur public (OCDE, 2017c). Les citoyens, les entreprises et les organismes sans but lucratif ont tous des contributions importantes à apporter, mais ils n'ont souvent pas d'idée nette de la façon dont ils peuvent apporter ces contributions (ou s'ils peuvent le faire). Comment peut-on apporter de la clarté à ces partenaires, défenseurs et enquêteurs potentiels quant au rôle qu'ils pourraient jouer?

Les acteurs peuvent observer la place qu'occupe l'innovation dans l'histoire et le contexte communs

L'innovation n'aura pas de sens pour les personnes et les acteurs si elle ne cadre pas dans l'histoire ou le contexte. S'il s'opère un changement où, d'une position où l'innovation n'est pas explicitement la bienvenue, on passe à une position où l'innovation est activement recherchée et privilégiée, il faudra alors du temps aux acteurs pour le croire et pour ajuster leurs interactions en conséquence.

Une façon de faciliter une telle transition consiste à songer à l'exposé narratif sur l'innovation et en quoi il aide les gens à comprendre la réorientation qui a lieu au fil du temps (voir l'encadré 5.4).

Encadré 5.4. Évolution de l'exposé narratif sur le secteur public au Danemark

En 2009-2010, le laboratoire d'innovation danois MindLab a entrepris un projet appelé « MindBorger » (EspritCitoyen), où l'on explorait la relation entre les citoyens et le secteur public. L'exposé narratif qu'a créé le laboratoire présentait un virage du secteur public en tant que père (la société de bien-être paternaliste), que père (la société de bien-être omniprésente et réconfortante) et que commerçant (l'État providence orienté vers les résultats et les contrats) vers le secteur public (la société de bien-être) en tant que collaborateur.

Cet exposé narratif est maintenant repris à l'échelle municipale, alors qu'il s'effectue une réorientation des nouveaux modèles de gestion publique vers une nouvelle gouvernance publique et le secteur public en tant que collaborateur. Par exemple, la municipalité de taille moyenne de Skanderborg se définit comme une « municipalité 3.0 ». En règle générale, le changement de paradigme de la nouvelle gestion publique vers la nouvelle gouvernance publique comporte des formes hybrides des deux et est représentatif de l'élaboration d'un exposé narratif principal pour le secteur public; les réseaux, la collaboration et la coproduction concordent bien avec le programme d'innovation.

Source : Renseignements fournis par le National Centre for Public Sector Innovation (COI) du Danemark, http://coi.dk/fakta-og-cases/kender-du-innovationstypen

Questions directrices pour réfléchir à la clarté

Une façon d'évaluer le niveau de clarté quant à l'innovation est d'établir s'il y a des réponses claires, pratiques et communes aux questions suivantes :

- Quel est le message qui est envoyé à propos de l'innovation?
- Quel est le récit qui est raconté à propos de l'innovation?
- Y a-t-il une clarté suffisante quant à l'innovation, à son importance aux attentes pour s'assurer qu'elle est un centre d'intérêt?

Notons que la clarté n'est pas synonyme de consensus. Les tensions entre les interprétations et les raisonnements concurrents constituent un élément de base de l'innovation. Il devrait toutefois y avoir à tout le moins une interprétation commune de l'exposé narratif dominant, de sorte que des parties différentes du système puissent interagir sans avoir à rétablir continuellement les terrains d'entente.

Encadré 5.5. Question incitative pour se demander s'il y a suffisamment de clarté quant `à l'innovation dans le système

Les acteurs du système qui viennent de l'extérieur du gouvernement (et qui connaissent donc moins bien les rouages internes, en plus d'être plus susceptibles de n'entendre qu'un exposé narratif dominant) ont-ils une bonne idée de ce qu'on entend par « innovation » dans la fonction publique, des aspects que l'on cherche à innover et des façons dont ils peuvent apporter une contribution?

Déterminant 2 : Parité

> *« Rapport d'égalité, de similitude entre deux choses ou deux êtres (le plus souvent comptables)*[3] *»*

À moins que l'innovation ne profite d'une parité suffisante lorsque le statu quo est maintenu, de sorte qu'elle soit placée sur un pied d'égalité, il est peu probable qu'elle se produise au rythme voulu. En l'absence de la parité, l'innovation surviendra surtout à la suite d'efforts exceptionnels de la part de personnes (dépassant le cadre de leurs fonctions) s'employant à surmonter les obstacles qui se présentent et par des organisations réagissant à des facteurs externes de changement ou adoptant des programmes précis. Même si cela conduira à l'innovation, il ne s'agit pas d'un moyen de résoudre les besoins complexes du système.

La parité ne devrait pas être interprétée comme signifiant que toutes les idées méritent un traitement égal. Elle signifie plutôt que le statu quo ou les hypothèses par défaut ne sont jamais à l'abri de la contestation, et que dans un monde qui change rapidement, il est essentiel de réévaluer continuellement ce qui est possible.

Il peut être difficile de trouver le juste équilibre pour la parité. Cet équilibre peut se situer entre le fait de maintenir le statu quo, de pouvoir poser des questions et de tout remettre en question tout le temps. Le tableau 5.4montre l'aspect que pourrait prendre cet équilibre.

[3] Voir http://www.cnrtl.fr/definition/parit%C3%A9.

Tableau 5.4. Trouver un équilibre entre une parité insuffisante et une parité excessive

Insuffisante	Équilibre	Excessive
Les acteurs du système se demandent pourquoi ils devraient prêter attention à de nouvelles idées (« ce n'est pas ainsi que nous procédons »).	On ne s'en remet pas toujours aux options où le statu quo est maintenu, mais toutes les idées ne sont pas non plus considérées comme aussi méritoires les unes que les autres.	Chaque idée est considérée comme ayant un mérite égal, même lorsque la pratique établie affiche de bons résultats. La prise de décision et l'établissement des priorités sont donc paralysés par les processus et les débats.

Il sera complexe d'obtenir la parité pour l'innovation au niveau du système, étant donné qu'il n'y a pas de moyen simple de s'assurer que l'innovation est mise sur un pied d'égalité avec les options du maintien du statu quo. Le fait de tenter d'obtenir la parité pour l'innovation viendra remettre en question les pratiques et les processus, si ce n'est parce qu'il laisse entendre que la pratique existante n'est pas suffisamment bonne. De plus, il y aura souvent des domaines où l'innovation pourrait légitimement être considérée comme à risque élevé ou inquiétante; ainsi, on pourra toujours des arguments pour soutenir que l'innovation ne devrait pas s'appliquer.

Tenter de veiller à la parité s'accompagne aussi d'un certain nombre de risques ou de préoccupations possibles. Cela comprendra les risques et les préoccupations ci-après :

- S'aliéner ceux qui tentent de faire du bon travail ou de protéger ce qu'ils estiment être important. Il y aura des personnes qui peuvent s'être investies dans le statu quo et estimer que les efforts visant à contester le statu quo sont difficiles, voire offensants – « êtes-vous en train de dire que nous ne faisions pas la bonne chose? »
- Ou ouvre ainsi la voie aux personnes qui, pour une raison ou une autre, peuvent chercher à affaiblir les normes, à miner les processus ou à réduire la rigueur, et qui pourraient se servir de l'« innovation » comme excuse pour le faire. De plus, ce n'est pas tout le monde qui abordera un tel effort avec bonne foi.
- Prévenir le « système immunitaire » des menaces possibles (« ces gens veulent une exception au processus; ils font donc quelque chose de discutable et il faut les surveiller, leur compliquer la tâche ou les arrêter »).

À quoi la « parité » pourrait-elle ressembler?

Que signifie la parité en pratique? Les éléments proposés relatifs à la parité comprennent la question de savoir :

- si les processus se prêtent à la contestation;
- si les goulots d'étranglement de l'information et de la prise de décision peuvent être contournés;
- s'il est facile de trouver et de constituer une coalition de partenaires intéressés par des questions communes;
- si l'on peut faire la distinction entre des types de risque différents, et si l'on saisit la différence entre le risque et l'incertitude.

Les processus se prêtent à la contestation

Une façon de permettre l'innovation afin d'obtenir une plus grande parité par rapport au statu quo est de s'assurer que l'option par défaut n'est pas seulement acceptée en fait. Cela peut être réalisé à l'aide de processus ou de mécanismes qui permettent de soulever des options de rechange (voir l'encadré 5.6).

Encadré 5.6. Le programme SIMPLEX du Portugal

Le programme SIMPLEX a d'abord été lancé en 2006 dans le contexte d'une stratégie visant à moderniser l'administration publique et à faire participer tous les services aux échelles centrale et locale. Dix ans plus tard, l'initiative est revenue sous l'appellation SIMPLEX+. Ce programme de simplification collaboratif et national a été lancé par le gouvernement portugais dans le but de créer conjointement de nouveaux services publics en ligne, d'optimiser les services existants et de débureaucratiser la relation entre les institutions publiques et la société civile. Le programme comportait un examen des processus et des pratiques, englobant tous les domaines où l'État est activement présent.

Puisque les citoyens et les entrepreneurs ont été consultés sur la conception des mesures, qu'ils y ont contribué et qu'ils ont continué de le faire pendant la mise en œuvre du programme, SIMPLEX+ représente une initiative participative, produite conjointement et transparente. En plus d'organiser des audiences nationales avec les intervenants, dans les sphères publique comme privée, le site Web de SIMPLEX fait office de voie ouverte de communication et de présentation d'idées, où les données concernant l'exécution du programme sont régulièrement divulguées.

Dans certaines organisations, ce peut être relativement informel (processus de partage d'idées) ou plus structuré (p. ex. événements du genre *Dans l'œil du dragon* où de nouvelles idées sont lancées en mode concurrentiel et des juges choisissent entre elles). De tels processus peuvent prendre de nombreuses formes différentes. Au niveau du système, l'aspect le plus pertinent est celui de savoir si des perspectives nouvelles ou différentes peuvent être sérieusement prises en considération.

Une autre approche consiste à basculer les paramètres par défaut en introduisant des mécanismes de contestation plus actifs et plus délibérés, selon lesquels l'option existante doit se justifier au lieu d'attribuer aux nouvelles options toute la responsabilité de faire leurs preuves. Un mécanisme de contestation pourrait signifier qu'il faut défendre ou justifier l'option existante comme étant la plus appropriée, plutôt que de présupposer qu'elle l'est (voir l'encadré 3.7).

Encadré 5.7. Exemple de mécanisme pour accorder la parité à l'innovation – « ne jamais dire non »

Rapport du comité de Singapour sur l'économie de l'avenir, recommandation SC1.6 : [Traduction] « Innovations en matière de réglementation (comme la "lettre de non-intervention" et les bacs à sable) visant à rendre possibles de nouveaux modèles opérationnels novateurs :

Les organismes de réglementation devraient adopter une approche « ne jamais dire non » au moment de composer avec un nouveau modèle d'Affaires, ainsi qu'être prêts à permettre que ces modèles soient mis à l'essai avec des conditions, même si celles-ci sont strictes. Cela pourrait vouloir dire de mettre sur pied des bacs de sable réglementaires, de sorte que, dans certaines limites, de nouveaux modèles d'affaires pourraient faire une percée sur le marché singapourien. Cela peut être complété par des "lettres de non intervention" émises par les organismes de réglementation afin d'assurer les acteurs perturbateurs qu'ils respectent les limites de la loi tant qu'ils ne dépassent pas les limites visées. Afin de veiller à des conditions de jeu équitables, de telles mesures devaient être limitées dans le temps, après quoi une réglementation tenant compte de ces nouveaux modèles d'affaires serait formulée en conséquence. »

Source : CFE (2017).

Les goulots d'étranglement peuvent être contournés

Toute organisation hiérarchique aura inévitablement des goulots d'étranglement où les décisions ou le flux de l'information ralentiront. Cela peut avoir des conséquences négatives pour la capacité de contester efficacement le statu quo, puisqu'une offre limitée (de décisions ou d'information) fera probablement en sorte que la priorité soit accordée du domaine où la demande est la plus grande (p. ex. les façons de faire établies). Une telle situation pourrait être abordée en ayant recours à des forums ouverts (en ligne) (voir l'encadré 5.8) où l'information est ouverte par défaut, facilitant ainsi le contournement ou l'élimination des blocages ou des goulots d'étranglement. Une délégation et des efforts clairs visant à garantir que les acteurs du système ont les moyens de prendre des décisions jusqu'à ce qu'une perspective plus large soit absolument nécessaire peut également contribuer à contourner ces problèmes.

Encadré 5.8. États-Unis : Project Open Data (projet des données ouvertes)

La Maison-Blanche tire parti du référentiel de codes et de la plateforme de médias sociaux GitHub pour coordonner et collaborer avec les représentants du gouvernement et le public de façon à innover continuellement en ce qui concerne la mise en œuvre de la politique sur les données ouvertes des États-Unis (É.-U.), l'Open Data Policy, à l'aide du Project Open Data.

Le Project Open Data est un recueil de documents d'orientation sur les politiques, de codes, d'outils et d'études de cas vivants qui visent à aider les organisations gouvernementales à mettre en œuvre l'Open Data Policy et le site Data.gov des É.-U. en vue de libérer le potentiel des données du gouvernement. La plateforme a évolué au fil avec le temps sous forme de ressource communautaire destinée à faciliter l'adoption plus large des pratiques liées aux données ouvertes au gouvernement. Par l'intermédiaire de GitHub, quiconque – fonctionnaires, entrepreneurs, promoteurs ou membres du public – peut visionner les fils de discussion, y contribuer et y communiquer. Des ressources et des membres du personnel sont dédiés à la collaboration et à la communication avec les utilisateurs, examinant la rétroaction et révisant les politiques en fonction de la rétroaction, au besoin, et ils ont les moyens de prendre les décisions nécessaires pour exécuter ce rôle.

De plus, des réunions sont tenues aux deux semaines à l'intention des fonctionnaires intéressés, en personne et par voie électronique. Ces réunions portent sur des sujets relatifs aux données ouvertes et à la gouvernance et cherchent à discuter de mises à jour formelles des politiques, en plus d'offrir une occasion informelle d'interaction et d'échange de connaissances.

Il peut y avoir certaines tensions entre le contournement des goulots d'étranglement et le fait d'appliquer une approche plus systématique, étant donné que le premier conduit à la décentralisation et à l'habilitation et que l'autre laisse présager un point de vue plus coordonné.

Il existe des alliés

Parfois, les options par défaut seront bien ancrées et les façons de faire existantes seront profondément intégrées, même s'il se présente des possibilités qui sont plus prometteuses, quoiqu'elles ne soient pas encore tangibles ou ne se sont pas encore pleinement réalisées. Au début, les innovations ne seront jamais aussi bonnes que le processus en place, étant donné qu'elles aux premiers stades de développement, tandis qu'il est probable que l'on ait investi dans le processus établi et qu'on l'ait peaufiné au fil du temps.

Une façon de surmonter cet obstacle consiste, pour les personnes qui entrevoient le potentiel d'une nouvelle façon de faire ou pour celles qui sont souffrent le plus du problème, de trouver des alliés qui peuvent les aider à faire valoir pourquoi le statu quo n'est pas suffisant, et pourquoi il faut envisager l'innovation.

Au niveau du système, cela se produira probablement par des voies informelles, qu'il s'agisse de communautés de pratique, de réseaux ou, simplement, de la capacité d'interagir avec des personnes aux vues similaires dans d'autres parties du système (voir l'encadré 5.9).

Encadré 5.9. Le Change Makers Network de la Finlande

Le Change Makers Network (réseau des réalisateurs de changements) est une équipe vaguement organisée et autodirigée composée d'experts de ministères différents possédant des antécédents, une éducation et une expertise différentes. Les participants ont en commun le besoin et la volonté de bâtir une culture de travail fondée sur une mentalité pangouvernementale et sur des façons de travailler qui nécessitent de « traverser les frontières ».

Le réseau est en outre prêt à mettre à l'essai et à adopter des façons de travailler modernes, préliminaires et numériques. Les participants sont tous des volontaires. Ils ne sont pas nommés pour représenter un point de vue ou un ministère en particulier dans le réseau. Le modèle de réseau est radicalement différent de l'approche où un groupe de travail ou un comité est mis sur pied et des participants sont nommés pour atteindre une cible particulière établie.

Le Change Makers Network est une communauté ou un « mouvement » allant de la base qui traverse les frontières de tous genres : administrative, professionnelle, des attitudes, et ainsi de suite. De plus, le réseau conteste fortement les pratiques de gestion traditionnelles et hiérarchiques, ainsi que les vieilles pratiques de gestion des ressources humaines. Les pratiques de gestion de même que les services administratifs devraient tous être considérés comme des facteurs qui habilitent ce renouvellement plutôt que de créer des obstacles contre le changement.

Les risques et l'incertitude peuvent être gérés

Faire les choses différemment comporte des risques. Bien entendu, la routine présente aussi des risques, mais ceux-ci sont déjà connus et acceptés dans une certaine mesure, et ils peuvent être plus facilement gérés (ou écartés). Ainsi, les risques possibles associés à de nouvelles approches peuvent être surdimensionnés, tandis que les risques associés aux activités existantes peuvent s'estomper en arrière-plan.

En aidant les acteurs du système à mettre en perspective ces divers types de risques, on peut favoriser un changement des hypothèses par défaut quant au niveau de risque réel. On peut y contribuer en aidant les acteurs à faire la distinction entre les risques (les conséquences possibles connues) et l'incertitude (ce qui pourrait arriver n'est pas connu). Il pourrait aussi être nécessaire de s'assurer que les personnes sont conscientes des risques et qu'elles sont qualifiées pour les gérer, mais qu'elles n'assument pas inutilement de risques personnels en tentant d'entreprendre des efforts qui en valent la peine.

Questions directrices pour réfléchir à la parité

Les questions clés pour orienter la réflexion sur la parité comprennent les suivantes :

- Les pratiques et les processus en place sont-ils antagoniques ou ouverts aux façons de faire différentes?
- Les personnes qui présentent de nouvelles idées sentent-elles qu'elles sont mises au défi d'améliorer et d'étoffer leurs propositions novatrices en interagissant avec les pratiques et les processus pertinents, ou se sentent-elles exaspérées, exténuées et épuisées par ceux-ci?

- Les titulaires de postes de gestion intermédiaires sentent-ils qu'ils sont capables de lancer de nouvelles idées et des possibilités novatrices, qu'ils en sont outillés et qu'ils en ont les moyens?
- Les pratiques et les processus pertinents encouragent-ils un sain engagement vis-à-vis les risques? Encouragent-ils généralement la prise en compte des risques associés au fait de *ne pas* innover?

Encadré 5.10. Question incitative pour se demander s'il y a parité entre l'innovation et le statu quo

On peut aisément considérer les nombreuses innovations importantes qui se sont produites comme étant le fruit de leur potentiel plutôt que (i) du fait que les personnes responsables ont dépassé le cadre de leurs fonctions et ont déployé des efforts exceptionnels; (ii) du fait que l'innovation se voulait une intervention à la suite d'une crise ou d'une urgence où les règles habituelles ont été fléchies ou ne s'appliquaient pas; (iii) du fait que l'innovation s'est produite sous l'effet d'une priorité politique; ou (iv) du fait que l'innovation s'est produite discrètement, évitant ainsi la surveillance habituelle.

Déterminant 3 : Pertinence

« Qualité de ce qui est adapté exactement à l'objet dont il s'agit[4] *»*

Si le système ne possède pas la pertinence requise pour entreprendre de nouvelles façons de travailler, le gouvernement sera incapable d'innover effectivement au niveau du système. En l'absence de la pertinence (des technologies, des infrastructures, des systèmes et de la capacité jumelée au contexte opérationnel), les personnes et les organisations feront face à une série de coûts accrus au moment d'innover. Ces coûts pourraient comprendre les coûts à engager pour réaliser des investissements afin de mettre en place les capacités pertinentes ou d'y avoir recours, pour s'assurer que la capacité nécessaire est disponible, pour perfectionner les compétences, pour apprendre ce qui fonctionne et pour développer les infrastructures. De tels coûts initiaux feront probablement en sorte que l'innovation se produise dans le cadre de projets isolés ou par poches, avec une capacité limitée de mise à l'échelle ou d'orientation des opérations d'autres parties du système.

La pertinence ne devrait pas s'entendre comme le fait d'être prêt pour toutes les possibilités imaginées. Elle signifie plutôt qu'il y a prise de conscience des horizons futurs qui éclairent les investissements et les engagements.

Quels qu'ils soient, les systèmes devront trouver un équilibre de niveau de pertinence qui est suffisant dans le contexte. Le tableau 5.5montre l'aspect que pourrait prendre cet équilibre.

[4] Voir http://www.cnrtl.fr/definition/pertinence.

Tableau 5.5. Trouver un équilibre entre une pertinence insuffisante et une pertinence excessive

Insuffisante	Équilibre	Excessive
La capacité du gouvernement de composer avec de nouveaux enjeux et de nouvelles technologies sera probablement limitée, puisque le gouvernement ne possède pas la compréhension ou l'expérience requise, ce qui nuira à la pertinence, au caractère approprié et à l'efficacité.	Les besoins naissants sont relevés, pris en compte et surveillés afin de suivre leurs conséquences, et les acteurs du système ont une idée nette d'où et de quand réaliser des investissements et des engagements de sorte qu'ils correspondent à leur contexte.	Les acteurs du système investissent trop tôt dans des initiatives qui nécessiteront toujours un développement considérable ou qui sont spéculatives, ou encore où de nombreux systèmes sont toujours à être développés ou peaufinés malgré les attentes, par les citoyens, de stabilité et d'uniformité des services et de l'expérience (p. ex. à l'avant-garde).

Les risques ou les enjeux possibles associés au fait de tenter d'assurer la pertinence du système comprennent les suivants :

- le gouvernement peut aisément être critiqué pour avoir fait preuve de « gaspillage » ou de non-efficience en investissant dans des choses qui sont émergentes ou qui « ne sont pas prêtes »;
- la recherche de nouveautés peut parfois conduire à l'abandon prématuré de choses qui fonctionnent bien avant que ces nouveautés soient en fait prêtes, éprouvées et suffisamment fiables;
- il est possible d'investir dans des choses qui finissent par ne pas offrir ce qui a été promis.

À quoi pourrait ressembler la « pertinence »?

Que signifie la pertinence en pratique? Les éléments proposés par rapport à la pertinence comprennent les suivants :

- la capacité d'apprendre de domaines où le taux de changement correspond au taux externe;
- les technologies et leurs conséquences sont assimilées au gouvernement;
- de nouveaux modèles opérationnels sont entrepris, mis à l'essai et éprouvés au gouvernement;
- la compréhension des attentes changeantes et des tendances et indications selon lesquelles les capacités existantes sont insuffisantes.

Apprendre de ceux qui suivent le rythme

Y a-t-il des secteurs du gouvernement qui suivent efficacement le rythme des changements se produisant à l'extérieur du gouvernement? Y a-t-il des secteurs du gouvernement qui parviennent à entreprendre efficacement les changements, et qui contribuent même à y donner forme? Ou y a-t-il des secteurs qui ont une saine relation avec des partenaires externes (potentiels ou actuels) pour entreprendre de nouveaux raisonnements et acquérir de nouvelles capacités (voir l'encadré 5.11)? Ces secteurs du gouvernement pourraient avoir de précieuses leçons à offrir à d'autres parties du gouvernement. Autrement, ces secteurs pourraient être le fruit d'efforts antérieurs d'investissement, d'établissement de relations et d'enrichissement de leur contexte. Quoi qu'il en soit, il y aura probablement des leçons dont le système en général devra tirer quant aux éléments qui pourraient être nécessaires ou appropriés.

Encadré 5.11. L'Open Innovation Team

L'Open Innovation Team (OIT) (équipe de l'innovation ouverte) au Bureau du Cabinet du Royaume-Uni (R.-U.) a été mise sur pied en août 2016 afin d'aider les ministères de Whitehall à générer des analyses et des idées en approfondissant la collaboration avec les universitaires. L'équipe est soutenue par l'organisme Research Councils UK et est parrainée par quatre universités principales : Bath, Lancaster, Southampton et Warwick.

L'équipe procure aux collègues chargés des politiques à l'échelle du gouvernement divers moyens de mobiliser les universitaires pour obtenir des conseils légers, par la négociation d'ententes de collaboration, pour le soutien intensif dirigé par l'OIT. L'OIT a aussi mis au point une nouvelle forme de placement de doctorat, permettant aux étudiants en doctorat de passer entre trois et six mois dans un ministère où ils travaillent à des défis relatifs à la politique publique qui s'appliquent à leur intérêt de recherche.

Les représentants du gouvernement profitent d'un accès amélioré et simplifié à la recherche universitaire et aux réflexions les plus récentes, tandis que les universités et les universitaires ont intérêt à pouvoir illustrer les effets directs que leur travail a sur la politique publique.

Assimilation des technologies

De quelle façon les technologies et leurs conséquences sont-elles assimilées dans le système? Autrement dit, comment les décideurs et les autres intervenants prennent-ils conscience des nouvelles capacités ou possibilités qui accompagnent les évolutions technologiques? Comment connaissent-ils les conséquences possibles de ces technologies, ou en quoi les opérations actuelles pourraient être touchées?

Vu le rythme rapide des changements, et la réalité où une grande partie des changements technologiques se produiront à l'extérieur du gouvernement (d'un gouvernement en particulier), bon nombre de décideurs peuvent consacrer suffisamment de leur temps ou de leurs pensées, dans le cadre de leurs responsabilités et de leurs rôles existants, à se tenir au courant des nouvelles technologies. Souvent, une grande partie de l'assimilation des nouvelles technologies (p. ex. les médias sociaux) aura lieu à l'extérieur du milieu de travail (p. ex. par l'expérience personnelle). Cela peut fonctionner pour certaines nouvelles technologies, mais ce ne sera probablement pas suffisant ou fiable pour toutes les technologies. On peut avoir besoin de mécanismes explicites et délibérés pour assimiler les technologies. Ces mécanismes pourraient prendre un éventail de formes, allant de l'accroissement de la prise de conscience (p. ex. voir l'encadré 5.12) à une activité plus directe.

Encadré 5.12. Emerging Citizen Technology Office (ECTO) et Atlas

La General Service Administration des É.-U. a lancé l'Emerging Citizen Technology Office (ECTO) (bureau des technologies citoyennes émergentes) dans le but de travailler avec un réseau de partenaires de 300 entités des gouvernements fédéral, étatiques et locaux – y compris tous les départements au niveau du Cabinet, toutes les agences des services armés et plus d'une douzaine d'États – en vue de contribuer à évaluer, à mettre à l'essai et à mettre en œuvre des initiatives de modernisation de la TI au moyen de technologies émergentes. Même si les orientations technologiques individuelles changent de temps à autre, les efforts actuels englobent ce qui suit :

- l'intelligence artificielle et l'automatisation du processus de robotique;
- la chaîne de blocs et les technologies de grand livre distribué;
- les technologies sociales et collaboratives;
- la réalité virtuelle et la réalité amplifiée.

L'ECTO est l'hôte de l'Emerging Citizen Technology Atlas (atlas des technologies citoyennes émergentes) des É.-U., un référentiel de source ouverte et sociofinancé conçu pour consigner les efforts en cours liés aux technologies émergentes, pour fournir des ressources aux intervenants et pour encourager une meilleure collaboration entre les services publics et les entreprises des É.-U.

Source : GSA (sans date)

Examiner de nouveaux modèles opérationnels

Les changements de technologies et de raisonnements créent une capacité de nouveaux modèles opérationnels et de nouvelles façons de fonctionner. Le gouvernement possède-t-il la capacité de mettre à l'essai de nouveaux modèles sans perturber les modèles opérationnels existants? Ou existe-t-il une capacité de créer des espaces ou des structures qui permettent de mettre à l'essai de nouveaux modèles adjacents à la fonction publique ou à l'extérieur de celle-ci (voir l'encadré 5.13)?

Encadré 5.13. Le Future Policy Network

Le Future Policy Network (FPN) (réseau des politiques futures) du R.-U. est un groupe d'équipes d'innovation au gouvernement qui se penchent sur des enjeux prioritaires transversaux nécessitant une réflexion novatrice et des solutions orientées vers l'avenir. Les projets sont principalement mis en service tous les trimestres par un conseil de mise en service des projets, où l'on trouve des représentants du numéro 10 (le Cabinet de la première ministre), le secrétaire du Cabinet et le ministre du Bureau du Cabinet.

L'équipe des projets de l'EDS (au Economic and Domestic Affairs Secretariat du Bureau du Cabinet) fait office de secrétariat pour le conseil de mise en service et de carrefour centralisé qui rassemble les équipes au sein du réseau afin d'offrir une fonction coordonnée pour :

- les courts projets de conception de politiques ou de services – en générant de nouvelles pistes de réflexion et idées;
- les analyses stratégiques transversales à long terme – en exerçant un leadership et en renforçant la capacité face aux tendances futures;
- les plus récentes réflexions et connaissances à propos de l'élaboration de politiques novatrices – dont la défense de nouvelles approches méthodologiques à l'échelle du gouvernement.

Le Future Policy Network possède une vaste expérience de l'exécution d'approches nouvelles et novatrices. Le réseau collabore avec les ministères à l'application de divers outils de politiques et de conception, dont les suivants : l'introspection comportementale et les essais à grande échelle; la conception et la création conjointes avec les personnes touchées; la collaboration avec des experts externes et le milieu universitaire; les approches de financement novatrices; les nouveaux modèles de partenariat; les essais rigoureux visant à fournir des preuves de « ce qui fonctionne »; des statistiques indépendantes et les plus récentes techniques de sciences des données et approches relatives à la mesure de l'incidence; et l'analyse de l'horizontal et les scénarios d'avenir stratégiques.

Les projets ont compris les suivants : l'exécution d'essais comportementaux destinés à réduire l'abandon des services de santé mentale, l'utilisation de l'introspection commerciale pour augmenter l'efficience du marché de la garde d'enfants, l'exploitation des données sur les plaintes du gouvernement pour cerner les questions et les tendances actuelles, la collaboration avec l'industrie pour mettre à l'essai de nouvelles applications pour drones et l'élaboration d'analyses de l'automatisation future des emplois.

De plus, le réseau collabore avec les ministères et les organisations du secteur public afin d'échanger des connaissances à propos des techniques novatrices liées aux politiques, s'inspirant des plus récentes pratiques nationales et internationales.

Suivre les attentes en évolution

Quels sont les mécanismes existants, s'il y a lieu, qui assurent une prise de conscience, dans tout le système, de la façon dont les attentes évoluent et du signal que cela envoie à propos des capacités existantes?

Questions directrices pour réfléchir à la pertinence

Les questions clés pour orienter la réflexion sur la pertinence comprennent les suivantes :

- Les systèmes de gouvernement sous-jacents sont-ils considérés comme étant adaptés à l'innovation?
- De quelle façon les nouvelles technologies sont-elles assimilées et introduites au gouvernement?
- Comprend-on bien les attentes des citoyens envers le gouvernement dans un climat de taux élevé de changement et d'innovation externes?
- L'engagement à l'égard de l'innovation et l'investissement dans celle-ci sont-ils compatibles avec le discours sur la nécessité d'innover?

Encadré 5.14. Question incitative pour se demander si l'on veille à la pertinence de l'innovation dans le système

Si la fonction publique annonce qu'elle entreprendra un grand projet technologique de transformation, la réaction immédiate est-elle le scepticisme, le questionnement ou des roulements des yeux, ou encore est-elle la prise en compte, l'enthousiasme ou l'anticipation?

Déterminant 4 : Normalité

« Caractère de ce qui est normal[5] *»*

S'il n'y a pas de sentiment de normalité par rapport à l'innovation, celle-ci demeurera une activité marginale qui a lieu en réaction à une pression plutôt qu'en raison de son potentiel. Si l'innovation n'est pas considérée comme faisait partie des activités quotidiennes, elle sera perçue comme une aberration utile à l'occasion plutôt qu'une chose que tout le monde devrait reproduire en vue d'obtenir de meilleurs résultats.

La normalité ne devrait pas produire l'interprétation selon laquelle l'innovation est la seule façon d'aborder les enjeux ou l'innovation devrait être la seule réaction aux problèmes. Elle sous-entend plutôt que les gens ne devraient pas considéré l'innovation comme quelque chose d'inhabituel ou d'exceptionnel.

Il faudra obtenir un équilibre qui consiste à établir une saine tension où l'innovation est considérée comme normale, mais ne conduit pas à un état de réinvention ou de révolution continues. Le tableau 5.6 examine cette tension.

[5] Voir http://www.cnrtl.fr/definition/normalit%C3%A9.

Tableau 5.6. Trouver un équilibre entre une normalité insuffisante et une normalité excessive

Insuffisante	Équilibre	Excessive
L'innovation est considérée comme un jeu, comme quelque chose qui n'est pas sérieux ou qui n'est pas *vraiment* soutenu, et elle sera marginalisée au lieu d'être intégrée.	L'innovation est considérée comme essentielle à l'obtention des meilleurs résultats, et les comportements par défaut la soutiennent.	L'optimisation et l'efficience peuvent être affectées en raison de la tension entre ce qui est nouveau et ce qui existe. Les intervenants peuvent se désengager ou être aliénés, et il peut se produire une lassitude face au changement.

L'établissement de la normalité de l'innovation peut aussi être risqué. Un tel mouvement peut conduire à un affrontement de cultures alors que des éléments fondamentaux qui sont actuellement préconisés et valorisés sont remis en question et que de nouvelles attentes sont mises en place et peuvent mal coexister avec les anciennes.

À quoi pourrait ressembler la « normalité »?

Que signifie la normalité en pratique? Les éléments proposés par rapport à la normalité comprennent les suivants :

- les comportements cernés à l'appui de l'innovation;
- le renforcement des liens entre l'innovation et les activités normales;
- l'assimilation de l'innovation;
- le maintien de l'innovation.

Comportements à l'appui de l'innovation

Pour que l'innovation soit considérée comme normale, les comportements qui l'entourent doivent en témoigner. La détermination et la démonstration de comportements qui appuient l'innovation voir l'encadré 5.15) peut apporter une contribution clé à la mise en place d'une culture où l'innovation est acceptée et attendue.

Encadré 5.15. Comportements d'innovation pour la fonction publique australienne

L'innovation concerne les gens – que ce soit obtenir des appuis pour une idée, inciter les gens à utiliser réellement l'idée ou à y donner réellement suite, ou encore réfléchir à ce qu'accomplit l'idée pour d'autres personnes. Puisqu'elle concerne les gens, l'innovation est largement rattachée aux interactions avec autrui et aux comportements qui en sont modelés. Si les leaders veulent encourager l'innovation, ils doivent afficher des comportements qui conduiront à une réflexion et à des gestes novateurs de la part de leurs employés. Les comportements suivants ont été relevés par la fonction publique australienne comme étant pertinents pour soutenir l'innovation – par les leaders ou par d'autres.

Pour les leaders – les personnes qui veulent que d'autres exercent des actions novatrices :

- donnez les moyens d'agir aux autres – précisez là où l'on a le plus besoin de l'innovation;
- invitez les personnes représentant des cas isolés – démontrez que la diversité est préconisée;
- dites « oui », et non « non, parce que »;
- ne réagissez pas excessivement – comprenez l'erreur expérimentale;

- appuyez les novateurs et partagez les histoires de succès.

Pour les innovateurs – les personnes qui cherchent à exercer des actions novatrices :

- posez des questions – aux autres et à vous-même;
- essayez des choses – faites un peu (ou beaucoup) d'expériences;
- racontez un récit (ou aidez à le raconter) – à qui cela est-il important, et pourquoi?
- concentrez-vous sur le problème à résoudre – ne vous attachez pas à « votre » idée;
- ne lâchez pas – croyez en le pouvoir de la persistance.

Source : Roberts (le 15 février 2016)

Bien entendu, c'est la démonstration de ces comportements – les voir à l'œuvre et renforcés, voire récompensés – qui comptera vraiment. Une vive attention sera portée au traitement des personnes qui démontrent les comportements – ce qui arrive à ces dernières aidera les autres acteurs du système à décider s'ils imiteront ces comportements.

Relier l'innovation aux activités normales

Si l'innovation n'est jamais reliée à des projets ou des initiatives prioritaires, elle ne sera jamais perçue comme une chose vraiment importante ou qui doit être réellement intégrée.

En revanche, si l'innovation n'est toujours associée qu'à des projets prioritaires descendants, elle ne sera jamais considérée comme était véritablement de routine. L'innovation sera considérée comme un processus utilisé uniquement pour certains projets plutôt que comme une approche ou un processus allant du bas que d'autres intervenants (dont les acteurs et partenaires externes) peuvent influencer.

Les mécanismes servant à relier l'innovation aux activités normales peuvent jouer un rôle important pour démontrer que l'innovation fait partie du nouvel état normal. Cela peut être complété en prévoyant des espaces pour les petites innovations et en facilitant le partage et l'assimilation des petites innovations, ce qui contribue aussi à démontrer la régularité de l'innovation, en plus de montrer qu'il s'agit d'une chose entièrement normale.

Assimilation de l'innovation

L'innovation peut sembler à l'écart du travail quotidien. Même si elle est comprise et qu'il en existe des exemples tangibles (« clarté »), ce processus peut tout de même être considéré comme n'étant entrepris que par d'autres personnes ou dans d'autres domaines. Comment l'innovation peut-elle être assimilée au niveau du système, de sorte que les acteurs du système puissent observer en quoi elle contribue à leur travail plutôt que d'y ajouter?

Une façon de le faire est d'avoir recours à des événements et à des activités pour aider les fonctionnaires, leur organisation et d'autres acteurs du système à se familiariser avec l'innovation afin de la considérer comme une partie de leur routine normale (même si elle ne se produit pas tous les jours) (voir l'encadré 5.16).

Encadré 5.16. Le mois de l'innovation en Australie

Le mois de l'innovation est une série annuelle d'événements et d'activités qu'organise la fonction publique australienne, mais qui sont ouverts à d'autres ordres de gouvernement et aux partenaires. Ce mois se veut pour les agences participantes une occasion d'avoir divers types de conversations et, fait important, d'être des témoins de l'innovation et d'y participer. Pendant ce mois, l'Institute of Public Administration Australia annonce aussi les gagnants des prix de l'innovation du secteur public.

Source : Public Sector Innovation Toolkit, https://innovation.govspace.gov.au

Maintenir l'innovation

L'innovation dans le secteur public peut entraîner des critiques, et le degré de tolérance envers les expériences des gouvernements –et donc, parfois, les échecs de ceux-ci – peut être très faible. Cela peut créer une culture où la fonction publique ne souhaite pas tenter de nouvelles choses par crainte d'être ciblée si quelque chose se passe mal (ou est représenté comme se passant mal). La situation inverse, où l'innovation se passe bien, peut bien passer inaperçue, mais le coût d'un échec peut être élevé.

Toutefois, l'innovation, et l'expérimentation, consistent à faire des choses qui n'ont jamais été faites (dans ce contexte), et elles présentent donc un niveau élevé d'incertitude quant ce qui se produira. Les « échecs » occupent une place importante dans le processus d'innovation en contribuant à rétrécir le champ d'incertitude et, donc, à se rapprocher vers la connaissance de ce qui pourrait fonctionner.

L'innovation dans le secteur public ne sera jamais acceptée comme étant normale si cette caractéristique n'est pas comprise, voire défendue au besoin. L'innovation doit être maintenue comme étant quelque chose de nécessaire, même si elle ne fonctionne pas toujours. Par conséquent, un critère clé pour tout secteur public intéressé par l'innovation est ce qui se produit lorsque des processus novateurs sont repoussés et critiqués, même s'ils ont été tentés avec rigueur, qu'ils tenaient compte du caractère approprié et qu'ils ont été suivis avec soin.

Questions directrices pour réfléchir à la normalité

Les questions clés pour orienter la réflexion sur la normalité comprennent les suivantes :

- Existe-t-il un ensemble de comportements relevés et démontrés pour appuyer l'innovation?
- L'innovation (et le non-respect associé de la convention ou la remise en question associée des pratiques actuelles) est-elle préconisée au chapitre de l'avancement de carrière?
- Que se passe-t-il en cas de critique publique d'une chose considérée (à tort ou autrement) comme étant novatrice? La réaction par défaut est-elle défensive ou ouverte?

Encadré 5.17. Question incitative pour se demander s'il y a normalité quant à l'innovation

Arrive-t-il couramment, pendant les entrevues d'emploi, qu'on interroge des candidats, ou qu'on étudie leur candidature, en se rapportant à leur expérience de projets novateurs, leurs compétences en innovation ou leur gestion de projet dans des situations de nouveauté et d'incertitude.

Un cycle de renforcement

Chaque déterminant influencera les autres; toutefois, la relation la plus forte sera la clarté>parité>pertinence>normalité>clarté.

- Clarté – Un manque de compréhension de l'innovation, de son importance et des secteurs où elle importante empêchera les processus novateurs de profiter de la parité par rapport au statu quo. Autrement, si l'on comprend clairement pourquoi l'innovation importe, il est beaucoup plus probable qu'on lui accorde une attention égale pendant la prise de décision.
- Parité – Si l'innovation n'est pas mise sur un pied d'égalité avec les opérations par défaut, et qu'elle ne se produit qu'en raison d'efforts individuels exceptionnels ou de facteurs externes occasionnels, il est peu probable que le besoin de changement à la base des capacités, des systèmes et des infrastructures soit compris, et l'innovation continuera d'être une activité occasionnelle. À l'inverse, si l'innovation est toujours prise en compte pendant la prise de décision, les investissements sont plus susceptibles de mieux représenter les nouvelles possibilités.
- Pertinence – Si les systèmes sous-jacents ne sont pas pertinents par rapport à l'innovation, et qu'il faut donc plus de temps, d'efforts et d'apprentissages pour accomplir les processus d'innovation, l'innovation sera peu susceptible d'être intégrée aux activités de base et d'être perçue comme une pratique normale. En revanche, si les systèmes sous-jacents sont pertinents par rapport à l'innovation, on trouvera plus normal d'entreprendre des innovations, étant donné que le coût d'apprentissage sera moins élevé.
- Normalité – Si l'innovation n'est pas intégrée à la pratique fondamentale, elle demeurera une activité marginale; la place qu'occupe l'innovation ne sera pas très claire, y compris en quoi consiste l'innovation, pourquoi elle est importante ou à qui elle importe. Cependant, si l'innovation est intégrée aux pratiques de base, il est probable que l'on comprenne beaucoup mieux l'innovation, sa signification et la raison de son importance.

Cette interdépendance entre les divers déterminants signifie que le rendement général du système sera restreint par le facteur le plus faible. Les problèmes relatifs au système convergeront probablement sur le facteur qui recevra le moins d'appuis.

Un système d'innovation ne se résume pas à la production d'innovations

Le modèle proposé ci-dessus s'intéresse au rendement de base d'un système d'innovation – produit-il des innovations d'une façon fiable et uniforme qui correspond au besoin ou à l'appétit de l'innovation? On pourrait considérer cela comme le « niveau 1 », ou la base de référence de ce qui pourrait être attendu ou nécessaire pour un système d'innovation du secteur public.

Pourtant, dans un système démocratique, cela ne suffit pas. Il faut aussi se demander si les bons types d'innovation ont lieu – pas seulement l'innovation qui a lieu pour résoudre les problèmes immédiats, mais celle qui aborde ou reflète aussi des préoccupations d'un ordre plus élevé.

Le tableau 5.7 propose un modèle de maturité quelque peu spéculatif. Il s'agit d'un examen des différents niveaux de sophistication que pourrait présenter un système d'innovation. L'objectif est d'illustrer qu'on ne s'intéresse pas seulement à la question de savoir si une innovation (même une bonne) se produit. Si le niveau 1 est la base de référence, le niveau 2 pourrait être considéré comme un système où l'innovation est intégrée, où on réfléchit délibérément à ce pour quoi on veut une innovation, et si celle-ci est appropriée, durable et acceptée. Le niveau 3 pourrait être considéré comme une représentation d'un système où l'innovation est profondément intégrée et est éclairée par les valeurs sociales, et où les chocs perturbateurs viennent en fait renforcer le système plutôt que l'affaiblir.

Ce modèle de maturité n'est pas suffisamment étoffé ou éprouvé aux fins de l'étude du rendement de l'innovation dans la fonction publique du Canada. Il est plutôt inclus ici dans l'unique but de susciter une réflexion à mesure que la pratique de l'innovation se développe, afin de contribuer à l'étude de préoccupations plus larges. Il devrait être considéré comme un point de départ d'une discussion plutôt que comme un modèle normatif, étant donné qu'il y a encore beaucoup à apprendre.

Sans une telle réflexion, il y a un risque qu'un système d'innovation fasse fiasco ou soit défait. Un système pourrait, par exemple, permettra la promulgation d'innovations hautement efficaces qui contreviennent à certaines aspirations et valeurs sociales, et qui portent donc atteinte à la licence sociale de l'innovation du gouvernement.

En parallèle, l'innovation façonnera et changera les valeurs et les ambitions, et donc les attentes envers le gouvernement. Il n'y aura pas de réponse unique à la question de l'aspect que devrait prendre un système évolué.

Le modèle de maturité sera peaufiné et développé davantage à mesure que les systèmes d'innovation du secteur public seront mieux compris et qu'on en apprendra davantage à propos de la façon dont la pratique de l'innovation dans le secteur public peut (et, possiblement, devrait) évoluer.

Tableau 5.7. Innovation du secteur public – Déterminants de l'innovation à divers niveaux de maturité du système

Niveau d'analyse Déterminants de base de l'innovation	Système d'innovation, niveau 1 : a) Le système est-il fonctionnel? b) L'innovation survient-elle? c) Régit-on au contexte de l'innovation dans son ensemble? d) L'innovation est-elle tolérée?	Système d'innovation, niveau 2 : a) Y a-t-il une réflexion ou un apprentissage sur le système? b) L'innovation qui survient est-elle l'innovation voulue? c) Est-on engagé de façon proactive face au contexte de l'innovation dans son ensemble? d) L'innovation est-elle acceptée?	Système d'innovation, niveau 3 : a) Y a-t-il une prise de conscience ou une introspection quant à la nature du système? b) L'innovation qui survient est-elle celle qui devrait idéalement survenir? c) Est-ce qu'on façonne activement le contexte de l'innovation dans son ensemble? d) L'innovation est-elle adoptée?
Motifs : Qu'est-ce qui motive l'intention d'innover?	Clarté quant à l'innovation A-t-on une idée nette de la raison pour laquelle l'innovation est nécessaire, du but de celle-ci et des personnes qui en sont responsables ou qui peuvent y jouer un rôle?	Aspiration à innover L'innovation est-elle non seulement nécessaire, mais voulue pour atteindre des buts et des objectifs au-delà des priorités actuelles?	Vision de l'innovation L'innovation est-elle non seulement voulue, mais considérée comme fondamentale pour réaliser une vision d'un état possible des choses?
Possibilité : Qu'est-ce qui touche la probabilité de l'innovation qui est tentée?	Parité de l'innovation Les processus et les paramètres par défaut sont-ils ouverts aux propositions et aux possibilités novatrices imprévues?	Légitimité de l'innovation Est-ce que non seulement les processus et les paramètres par défaut sont ouverts à l'innovation, mais qu'on y accorde la priorité à ceux qui ont une licence sociale et qui contribuent à la légitimité de l'innovation et du gouvernement?	Valeurs éclairant l'innovation Est-ce que non seulement les processus et les paramètres par défaut sont réglés en fonction de la légitimité de l'innovation, mais reflètent les valeurs sociales de base et une prise de conscience de la façon dont l'innovation les croise, interagit avec eux et les éclaire?
Capacité : Que faut-il pour entreprendre une tentative d'innovation?	Pertinence de l'innovation Les technologies, les infrastructures, les modèles de fonctionnement et les investissements sous-jacentes s'harmonisent-ils avec l'étendue globale des possibilités et sont-ils pertinents par rapport à tout ce qui pourrait être tenté?	Pertinence de l'innovation Est-ce que les technologies, les infrastructures, les modèles de fonctionnement et les investissements sous-jacents non seulement s'harmonisent avec l'étendue des possibilités, mais contribuent réellement à maintenir la capacité continue d'innover?	Anti-fragilité de l'innovation[1] Est-ce que les technologies, les infrastructures, les modèles de fonctionnement et les investissements non seulement contribuent à la durabilité du système d'innovation, mais contribuent aussi à un système qui sera amélioré par d'autres perturbations futures lorsque celles-ci surviendront?
Expérience : Qu'est-ce qui a une incidence sur la question de savoir si l'innovation est maintenue?	Normalité de l'innovation L'innovation est-elle considérée comme faisant partie du quotidien de la façon de faire, et y réagit-on en conséquence?	Assimilation de l'innovation L'innovation est-elle non seulement considérée comme normale, mais acceptée et assimilée comme faisant partie intégrante du mode de fonctionnement?	Modalité de l'innovation Est-ce que non seulement l'innovation est intégrée, mais que des modes différents d'innovation et de raisonnement sont préconisés, encouragés et utilisés, de sorte que l'apprentissage et la formation puissent avoir lieu de façons différentes et que les nouveaux paradigmes dominants soient ouverts à la contestation?

Références

Gouvernement australien (2010), *Empowering Change: Fostering Innovation in the Australian Public Service*, Canberra, www.apsc.gov.au/sites/g/files/net4441/f/empoweringchange.pdf.

Boxall, P. et J. Purcell (2011), *Strategy and Human Resource Management*, troisième édition, Palgrave McMillan, Londres.

CFE (2017), *Report of the Committee on the Future Economy: Pioneers of the Next Generation*, Committee on the Future Economy, Singapore, www.gov.sg/~/media/cfe/downloads/mtis_full%20report.pdf.

Eggers, W.D. et S.K. Singh (2009), *The Public Innovator's Playbook: Nurturing Bold Ideas in Government*, Deloitte Research, Toronto, www2.deloitte.com/content/dam/Deloitte/global/Documents/Public-Sector/dttl-ps-public-innovators-playbook-08082013.pdf.

GSA (sans date), « Welcome to the U.S. Emerging Citizen Technology Atlas », General Services Administration, Washington D.C., https://emerging.digital.gov.

Murray, R., J. Caulier-Grace et G. Mulgan (2010), *The Open Book of Social Innovation*, Nesta, Londres.

OCDE (2017a), *Innovation Skills in the Public Sector: Building Capabilities in Chile*, Éditions OCDE, Paris, https://www.oecd-ilibrary.org/governance/revue-de-l-ocde-sur-la-gouvernance-publique_22265961.

OCDE (2017b), *Fostering Innovation in the Public Sector*, Éditions OCDE, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/9789264270879-en.

OCDE (2017c), « Public Sector Innovation and Politicians », Observatoire pour l'innovation dans le secteur public, https://oecd-opsi.org/public-sector-innovation-and-politicians/.

Roberts, A. (le 15 février 2016), « Innovation Behaviours for the Public Service – beta version », Gouvernement australien, Public Sector Innovation, https://innovation.govspace.gov.au/innovation-behaviours-public-service-beta-version.

SGMAP (2017), *Manifeste pour l'innovation publique français : Concevoir autrement les politiques publiques*, Secrétariat général pour la modernisation de l'action publique, Paris, https://www.modernisation.gouv.fr/sites/default/files/manifeste_innovation_publique_-_mars_2017_0.pdf.

Taleb, N. (2012), *Antifragile: How to Live in a World We Don't Understand*, Penguin.

Chapitre 6. Évaluation des efforts en cours

Le présent chapitre examine le système d'innovation de la fonction publique du Canada à l'aide de quatre perspectives du modèle en vue d'obtenir une compréhension de l'incidence des initiatives, des facteurs et des évolutions en cours.

Aperçu

Le chapitre précédent a présenté un modèle pour étudier les divers déterminants de l'innovation dans un système d'innovation du secteur public. Chacun de ces déterminants peut ensuite servir de lentille par laquelle on peut visionner un système d'innovation – en utilisant chacun d'eux comme objectif premier, que constate-t-on parmi les diverses activités en cours? Ce chapitre étudie les efforts d'innovation de la fonction publique du Canada à travers les quatre lentilles de ce cadre afin de donner un sens à l'incidence cumulative des initiatives, des activités et des programmes variés en place.

L'éventail d'activités encourageantes qui ont déjà lieu indique l'investissement et les mesures considérables qui ont déjà eu lieu pour veiller à ce que la fonction publique puisse puiser dans l'innovation afin d'obtenir de meilleurs résultats pour les citoyens canadiens. Certaines de ces initiatives risquent de changer sensiblement la façon dont l'innovation est comprise, entreprise et pratiquée.

Toutefois, il faut en faire davantage pour que la fonction publique du Canada puisse réaliser sa propre ambition de devenir une fonction publique véritablement innovante. Le système d'innovation du secteur public a déjà fortement évolué, mais on peut aller plus loin encore. Dans l'étude des efforts d'innovation actuels de la fonction publique réalisée à travers les lentilles du modèle, ce chapitre tente d'examiner et de cerner des secteurs possibles où des efforts supplémentaires pourraient être utiles.

Le modèle, tel qu'il est présenté dans le chapitre précédent, ne se veut pas normatif. Il introduit plutôt un cadre destiné à faciliter la compréhension de l'incidence totale des diverses initiatives et des divers facteurs en jeu dans tout le système. Le modèle est aussi censé offrir aux acteurs individuels du système un moyen d'évaluer la robustesse de celui-ci pour leur permettre d'évaluer leurs propres contributions ainsi que les autres éléments qui pourraient être nécessaires.

La nécessité d'une évaluation continue sera particulièrement importante alors que le « niveau » voulu de rendement de l'innovation sera continuellement ajusté et changé au fil du temps. Par conséquent, les « bons » paramètres et les « bonnes » activités ne resteront pas corrigés. Le modèle devrait donc servir de moyen de réévaluation à mesure que les circonstances et que le goût de l'innovation changent, et ce, afin d'orienter l'ajustement des activités dans l'avenir.

Notons qu'un des aspects les plus problématiques d'un système d'innovation émergent, et donc fragmenté, est qu'il peut être difficile de déterminer ce qui fait assurément partie du système, et ce qui n'en fait pas partie. Des facteurs qui, a priori, peuvent ne pas sembler être liés à l'innovation (p. ex. tout ce qui change l'appétit ou la culture de risque, comme une crise, un scandale ou un problème de mise en œuvre majeur) peuvent avoir une incidence sur le système. De plus, les innovations, étant nouvelles, ne seront pas toujours immédiatement reconnues. Il est donc hautement difficile de déterminer toutes les composantes qui sont pertinentes (ou qui pourraient l'être) dans un système fragmenté où l'innovation n'est que vaguement comprise.

Cet examen tente donc de cerner les éléments susceptibles d'être les plus pertinents pour la pratique et l'infrastructure de l'innovation. Cet exercice n'est pas exhaustif et ne peut l'être, étant donné que tout système comporte une myriade de processus qui ont souvent lieu en même temps. On a plutôt l'intention de présenter un portrait d'ensemble au lieu de préciser chaque nuance. Une conséquence naturelle est que des activités et des éléments existants ont été omis, sont manquants ou pourraient être interprétés différemment.

Cependant, l'objectif général est de fournir un point de départ à l'étude des forces et des faiblesses générales du système.

Compte tenu des activités actuelles, les évaluations générales suivantes peuvent être faites :

- **Clarté :** Des étapes importantes ont été franchies et contribuent à renforcer le sentiment de clarté quant à l'innovation et à son importance. Toutefois, les preuves sont moins claires pour montrer que ces étapes seront suffisantes pour contribuer à intégrer pleinement l'innovation au « récit » général de la fonction publique du Canada et à l'interprétation que les gens en ont.
- **Parité :** D'importants efforts ont déjà été déployés en ce qui concerne la parité, et on devrait les reconnaître (et en tirer des leçons). On pourrait en faire davantage pour augmenter la prise de conscience de ce qui est maintenant possible afin de lutter contre les perceptions et les options par défaut héritées qui présument qu'une chose est impossible. À d'autres égards, il est toujours possible d'en faire davantage pour contribuer à contester la dominance du statu quo quant à ce qui est considéré comme possible et approprié.
- **Pertinence :** De bien des manières, la question de la pertinence est le secteur où l'on en sait le moins sur ce qui fonctionne, et donc sur ce qui doit avoir lieu. Les activités déjà en cours peuvent être suffisantes, mais il s'agit d'un secteur qu'il faudra observer et suivre au fil du temps afin de vérifier si des étapes suffisantes sont franchies.
- **Normalité :** Il s'agit d'un domaine où des initiatives centrales peuvent fixer les paramètres ou accorder la licence, mais une grande part de la responsabilité devra être renforcée dans tout le système, dans des agences différentes et par des acteurs différents. Divers éléments sont en place, mais leur efficacité devra être observée au fil du temps.

La section qui suit examine en détail chacune des lentilles, y compris les forces actuelles et les lacunes possibles.

Lentille 1 : Clarté

Est-ce qu'un message clair est envoyé aux acteurs du système à propos de l'innovation et de la place qu'elle occupe parmi les autres priorités?

Des faits récents ont contribué à renforcer et à clarifier grandement le message sur l'innovation, son importance et son rôle :

- La mention explicite de l'expérimentation dans les lettres de mandat du premier ministre aux ministres précisait les attentes et les exigences d'une plus grande innovation dans la quête des priorités gouvernementales.
- La Déclaration fédérale, provinciale et territoriale sur l'innovation dans le secteur public (voir l'encadré 6.1) décrivait un consensus du secteur public national quant à l'importance de l'innovation, à l'utilité de celle-ci et aux possibilités de collaboration et d'apprentissage commun.
- La mise sur pied du Groupe de travail des sous-ministres sur l'innovation dans le secteur public (GT-ISP) (voir l'encadré 6.12) et de son groupe connexe, les Entrepreneurs du GC (voir l'encadré 6.15), met en évidence l'importance de

l'innovation pour la haute direction et contribue à démontrer la volonté de celle-ci de tenter de nouvelles choses et d'engager des ressources dédiées.

- L'Unité de l'impact et de l'innovation (Bureau du Conseil privé) et l'Équipe de l'innovation et de l'expérimentation (Secrétariat du Conseil du Trésor) envoient toutes deux un message structural important des organismes centraux : l'innovation est considérée comme faisant partie intégrante du travail de la fonction publique.
- L'établissement de l'Initiative Impact Canada (voir l'encadré 6.5) illustre que l'innovation n'est pas accessoire aux activités de base du gouvernement, mais qu'elle est au cœur de la façon dont on les réalisera.

Ces changements, conjointement avec un éventail d'initiatives et d'activités à plus petite échelle, illustrent un virage incontestable de l'environnement opérationnel et le passage à un état où l'on trouve dans le système un message plus fort et plus clair à propos de l'innovation. Par conséquent, les employés de la fonction publique du Canada auront de plus en plus de difficulté à rester inconscients de l'accent accru qui est mis sur l'innovation.

Ce message n'a toutefois pas encore été intégré à des aspects plus opérationnels. On pourrait n'avoir besoin que de temps et d'efforts pour veiller à ce que le message demeure cohérent et fort. Sinon, d'autres mesures, un accent supplémentaire ou d'autres précisions peuvent être nécessaires.

Encadré 6.1. Déclaration fédérale, provinciale et territoriale sur l'innovation dans le secteur public

Le 14 novembre 2017, les commis fédéral, provinciaux et territoriaux et les secrétaires du Cabinet ont signé la déclaration suivante, décrivant les mesures qu'ils prendraient pour soutenir l'innovation dans le secteur public à l'échelle du Canada.

« Afin d'obtenir des résultats concrets et durables pour les populations qu'ils servent, les gouvernements doivent trouver des façons nouvelles et créatrices de travailler, en portant une attention à ce qui fonctionne et à ce qui ne fonctionne pas. L'innovation n'est pas un simple moteur de croissance économique, elle a le potentiel de résoudre les grands défis auxquels nous sommes confrontés en tant que Canadiens.

Il importe de déployer des efforts constants en matière d'innovation, d'expérimentation et d'ouverture, et ce même si cela comporte des risques. Nous devons faire preuve d'ambition et de souplesse et travailler en collaboration, afin d'obtenir des résultats concrets et durables. Nous devons nous appuyer sur la diversité, l'ingéniosité et la créativité des Canadiens pour résoudre les problèmes réels. En cette période de changements et d'incertitude considérables, le plus grand risque est en fait celui d'avoir peur d'oser et d'essayer de nouvelles façons de faire.

À la suite de cette troisième Conférence annuelle des greffiers et des secrétaires de Cabinet sur l'innovation en matière de politiques, nous, les greffiers et les secrétaires de Cabinet fédéral, provinciaux et territoriaux, nous engageons à prendre les mesures suivantes en vue d'appuyer l'innovation dans le secteur public :

- Rechercher et appliquer des points de vue, des idées, des outils et des technologies nouveaux pour résoudre des problèmes complexes au sein des

gouvernements et entre ceux-ci dans le but de continuellement améliorer les politiques, les programmes et les services;

- Expérimenter et mesurer les résultats en cernant ce qui fonctionne et ce qui ne fonctionne pas, de sorte à investir dans ce qui produira le meilleur impact;
- Transmettre les connaissances et les données aux citoyens, de façon ouverte et transparente, tout en apprenant de ces derniers et en intégrant leurs expertises et leurs points de vue à notre travail;
- Donner la priorité aux citoyens en collaborant avec tous les secteurs de la société, y compris les peuples autochtones, les organismes des secteurs caritatif et privé, et la société civile pour concevoir et mettre en œuvre conjointement de meilleurs politiques, programmes et services;
- Saisir les occasions de collaborer sur des projets de défis et de prix, et d'autres mécanismes de financement axés sur les résultats;
- Poursuivre le dialogue en matière d'innovation et d'expérimentation dans l'ensemble du Canada en échangeant nos expériences et connaissances, en tissant des liens et en établissant des partenariats dans le cadre de projets.

Le Canada est un pays résilient, inclusif, diversifié et visionnaire. Ce sont nos forces, et nous devons nous appuyer sur celles-ci pour devenir encore plus créatifs si nous voulons réussir dans un contexte de changements rapides sur le plan social, économique, environnemental et technologique. L'innovation rapide est désormais la norme dans les secteurs scientifiques, commerciaux et sociaux. L'adhésion à cette culture d'innovation n'en est pas moins importante pour le secteur public et elle est essentielle pour bâtir des collectivités inclusives et durables. »

Source : Gouvernement du Canada (2017).

Les acteurs comprennent ce que signifie l'innovation

L'innovation est de toute évidence importante; toutefois, il n'est pas encore manifeste qu'il y ait une interprétation commune de la véritable signification de l'innovation. Une partie de cette incertitude quant à la définition ou au concept sera résolue par une communication continue du centre du gouvernement et des dirigeants principaux à propos de ce que l'innovation signifie pour eux. D'autres points d'incertitude seront résolus alors que de plus en plus de gens s'impliqueront dans le processus d'innovation. Il y a toutefois des secteurs possibles où ces approches peuvent ne pas être suffisantes.

Ainsi, des acteurs de l'extérieur du secteur public peuvent ne pas avoir une idée nette de ce que la fonction publique entend par « innovation ». En outre, en l'absence d'une interprétation claire et commune de l'innovation dans la fonction publique, il est peu probable que les personnes de l'extérieur du secteur (l'industrie, les organismes sans but lucratif, les autres partenaires possibles et les intervenants) estiment pouvoir aisément collaborer aux questions liées à l'innovation (possibilités, secteurs problématiques, etc.) Cela peut conduire à des attentes inégales qui pourraient nuire aux efforts d'innovation.

De plus, alors que la pratique de l'innovation se fait plus sophistiquée dans certains secteurs, il est probable que certaines personnes posséderont une compréhension très nuancée et étoffée des nuances de l'innovation et du vocabulaire associé, tandis que la

population générale aura une compréhension plus rudimentaire du terme et de son importance. Il y a donc une possibilité de confusion alors que le langage disponible servant à parler de l'innovation se développera plus rapidement que la compréhension et la pratique collectives de l'innovation.

Par exemple, en tant que conséquence naturelle de l'accent mis sur l'expérimentation, un nouveau langage a été introduit (voir l'encadré 6.2) sous le chapiteau général de l'innovation. Cela a toutefois contribué à une certaine confusion, puisque les deux concepts, liés mais distincts, sont devenus confondus ou embrouillés pour certains.

Encadré 6.2. Directives relatives à l'expérimentation à l'intention des administrateurs généraux – décembre 2016

En décembre 2016, le Secrétariat du Conseil du Trésor (SCT) et le Bureau du Conseil privé (BCP) ont publié des directives renforçant l'engagement du gouvernement de consacrer un pourcentage fixe des fonds de programme à l'expérimentation, en plus de présenter un contexte et des directives à l'intention des administrateurs généraux sur la façon de concrétiser cet engagement.

Les directives définissent l'essai de nouvelles approches dans le but de déterminer ce qui fonctionne et ne fonctionne pas en s'appuyant sur une méthode rigoureuse qui peut inclure :

- une conception expérimentale délibérée, réfléchie et éthique;
- des comparaisons entre les interventions et les cas de base pour saisir les éléments probants (p. ex., essais contrôlés randomisés, tests A/B, expériences contrefactuelles, données de base sur le rendement, tests avant/après);
- l'affectation randomisée à des groupes de test et de contrôle, dans la mesure du possible;
- la mesure rigoureuse des répercussions et l'évaluation rigoureuse de la causalité;
- la publication transparente des résultats, qu'ils soient positifs, négatifs ou neutres.

Source : Gouvernement du Canada (2016).

Cette tension particulière se réglera probablement d'elle-même au fil du temps, alors que l'expérimentation deviendra plus intégrée et avec l'aide d'acteurs clés de la fonction publique, surtout dans les organismes centraux (p. ex. le SCT, le BCP). Toutefois, à mesure qu'augmente le langage sous le chapiteau de l'innovation (p. ex. l'introspection comportementale, l'investissement axé sur l'incidence/les finances novatrices, l'expérimentation, la réflexion conceptuelle, la prospective, l'entrepreneuriat), une confusion accrue est possible.

L'inclusion d'exemples d'innovation dans les rapports de haut niveau peut favoriser la compréhension, même s'il ne semble pas y avoir de moyen facile, pour les personnes de la fonction publique, ou pour celles de l'extérieur, d'acquérir une vue d'ensemble des activités novatrices qui ont lieu dans l'ensemble du système.

L'expérience directe de l'innovation et la participation directe à celle-ci demeureront probablement un moyen efficace de réduire le manque de clarté quant à la signification de

l'innovation. Malgré le nombre croissant de projets ou d'initiatives liés à l'innovation où de nouvelles approches sont utilisées ou appropriées, il faudra toujours probablement un certain temps à la plupart des fonctionnaires pour acquérir une expérience directe de l'innovation. En se fiant à des directives descendantes pour veiller à une telle participation, on peut ne pas produire, dans le système, de « masse critique » de compréhension de l'innovation, de sa signification, de son aspect et de la raison de son importance.

Une clarté accrue peut être obtenue en habilitant les acteurs de connaissances et de compétences permettant de mieux évaluer les possibilités d'innovation dans leur propre contexte. Des équipes d'innovation et des laboratoires, par exemple, peuvent constituer un moyen plus systématique d'y parvenir (voir l'encadré 6.3).

Encadré 6.3. Le Laboratoire d'innovation sociale de l'Office de l'efficacité énergétique

« Relations, possibilités puis action »

Le Laboratoire d'innovation sociale de l'Office de l'efficacité énergétique (OEE) à Ressources naturelles Canada cherche à créer conjointement une transformation des services en appliquant de nouvelles méthodes et approches liées aux politiques. Le laboratoire évide d'inscrire une méthodologie au cœur de ses travaux. Il accorde plutôt une grande importance à l'élément « humain » et à la compréhension du contexte, aux relations et à la façon optimale dont le laboratoire peut ajouter de la valeur. Ce n'est qu'en comprenant les personnes concernées et le contexte que l'équipe du laboratoire peut commencer à comprendre les besoins, puis les possibilités de changement.

Parmi ses projets, le laboratoire a contribué à des initiatives dans un éventail de domaines :

- Le laboratoire s'emploie à mobiliser les Canadiens au moyen de leur téléphone intelligent à propos de la prise de conscience de l'efficacité énergétique et des mesures à prendre. Pour ce faire, on a collaboré avec Carrot Insights afin de récompenser les Canadiens pour prendre davantage conscience du symbole Energy Star qui identifie les produits à haute efficacité.
- Le laboratoire a adopté une approche chevauchant plusieurs administrations afin d'améliorer l'adoption de l'étiquetage et des rapports ÉnerGuide dans le secteur du logement.
- Le laboratoire cherche à augmenter la prise de conscience et l'adoption des véhicules à haut rendement énergétique

Non seulement ces projets ont offert à l'OEE un moyen d'examiner de nouvelles approches, mais ils ont aussi offert au laboratoire une occasion de mettre à l'essai et de développer son offre, en plus de comprendre comment il peut contribuer le mieux à intégrer des améliorations et des innovations continues à la prestation de services de base.

Le laboratoire constitue aussi une source de conseils sur l'expérimentation et la facilitation pour les autres membres du personnel de l'OEE. Par conséquent, tout le personnel du laboratoire a été formé sur l'apprentissage des pratiques organisationnelles par l'entremise de la communauté de pratique de l'apprentissage de l'organisation.

Le laboratoire adopte une approche d'évaluation ministérielle pour s'assurer qu'il apprend et auto-évalue continuellement au fil de ses activités. Établi au début de 2016, le laboratoire a pris du temps et des investissements pour développer son expertise, la compréhension de l'environnement opérationnel et du modèle opérationnel du laboratoire. Un défi pour le laboratoire a été de contribuer à approfondir la compréhension de ce que sont les « résultats » – le fait qu'ils comprennent l'apprentissage, l'introspection, le renforcement des capacités et les connaissances, tout cela servant ensuite à éclairer les projets futurs. Bref, les résultats ne sont pas seulement une question de réalisations : ils consistent aussi préparer l'organisation pour l'avenir.

En dernier lieu, le Laboratoire d'innovation sociale démontre en quoi les laboratoires d'innovation peuvent contribuer à partir d'un concept parfois ambigu et abstrait (l'innovation) et à en faire quelque chose de très réel et tangible dont le personnel et les intervenants trouvent une importance et un écho dans le monde réel.

Source : Entrevues

On pourrait croire qu'il faut plus d'efforts pour outiller, habiliter, exposer et mobiliser les fonctionnaires et les acteurs externes avant que l'innovation du secteur public devienne significative à l'échelle du système, plutôt qu'au niveau individuel ou organisationnel. Il sera aussi important que l'apprentissage de l'innovation effectué sur le terrain alimente l'interprétation commune de l'innovation.

Les acteurs interprètent l'innovation par rapport à d'autres priorités et programmes

L'accent qui est mis actuellement sur l'innovation au niveau politique, par la haute direction et dans les organismes clés du gouvernement central, permet d'établir que l'innovation constitue un programme important. Il n'est toutefois pas encore manifeste que les initiatives en place seront suffisantes pour contextualiser l'innovation dans la série d'autres programmes.

Par exemple, le travail lié aux résultats et à la livraison (voir l'encadré 6.4) consiste à s'assurer que les priorités du gouvernement sont respectées. Toutefois, par sa nature même, une approche des résultats et de la livraison sera implicitement défavorable aux interprétations et aux façons de voir le monde actuelles, et elle peut donc causer une tension avec l'innovation. Elle peut aussi apporter une grande contribution à l'innovation en contribuant à cerner des secteurs où les approches actuelles ne répondent pas aux attentes et aux priorités; or cela ne sera en aucun cas automatique.

En présence d'un accent continu et constant sur l'innovation, la raison d'être de l'innovation, le moment où elle a lieu et la façon dont elle survient, par rapport aux autres programmes, peuvent devenir moins évidents pour les acteurs en cause. On ne devrait toutefois pas le présumer, et il peut s'agir d'un secteur où d'autres éléments doivent être pris en considération.

Encadré 6.4. Approche des résultats et de la livraison

Le gouvernement tient résolument à produire des résultats concrets et significatifs pour les Canadiens. Le respect des engagements énoncés dans les lettres de mandat est essentiel, mais pas suffisant. L'objectif du gouvernement est d'améliorer les résultats pour les Canadiens, ce qui passe par la présentation de rapports sur les résultats à court, à moyen et à long terme. Le gouvernement met en œuvre l'approche axée sur les résultats et la livraison, qui s'appuie sur les pratiques exemplaires en place au Canada et partout dans le monde. Elle se caractérise par trois activités :

- définir clairement les objectifs des programmes et des politiques (que tentons-nous d'accomplir?);
- allouer davantage de ressources à la planification et à la mise en œuvre (comment atteindrons-nous nos objectifs?);
- mesurer systématiquement les progrès par rapport aux résultats souhaités (est-ce que nous atteignons nos objectifs? Comment corrigerons-nous le tir si nous ne l'atteignons pas?).

Aux termes de cette approche, il faut non seulement des indicateurs et des rapports sur nos activités, mais également sur les répercussions des actions du gouvernement sur les choses qui importent aux Canadiens. Cette approche axée sur les résultats et la livraison contribuera à faire en sorte que le gouvernement a un impact positif sur les Canadiens et qu'il est sur la bonne voie concernant le respect de ses engagements.

L'approche des résultats et de la livraison est fondée sur une planification minutieuse, la mesure du rendement, des faits empiriques solides et une collaboration plus ouverte avec nos partenaires et avec les Canadiens.

Source : Gouvernement du Canada (2018a).

La place privilégiée qu'occupe l'innovation dans les divers programmes du gouvernement peut aussi devoir être mieux communiquée aux acteurs qui sont à l'extérieur de la fonction publique, mais qui font tout de même partie du système d'innovation (industrie, organismes sans but lucratif, etc.) Des activités comme l'Initiative Impact Canada peuvent être utiles à cet égard en soulignant les secteurs préoccupants et les secteurs où des activités novatrices sont recherchées. Il pourrait toutefois y avoir d'autres approches dont le gouvernement ou la fonction publique peut se servir pour indiquer où et comment l'innovation est voulue.

Encadré 6.5. Initiative Impact Canada

L'Initiative Impact Canada (IIC) est un effort pangouvernemental qui aide les ministères à accélérer l'adoption d'approches fondées sur les résultats afin de générer des retombées concrètes pour les Canadiens. Elle donne un exemple marquant d'efforts visant à souligner la nécessité et l'utilité de l'innovation pour réaliser les priorités du gouvernement.

L'IIC promeut une série d'approches novatrices, dont les suivantes :

- **Défis** : L'IIC prévoit des prix décernés à ceux qui peuvent trouver la première solution, ou la solution la plus efficace, à un problème défini. On y emploie aussi des concours structurés et ouverts pour solliciter des propositions visant à financer les meilleures idées présentant un potentiel de résolution de problèmes thématiques.
- **Paiement en fonction des résultats** : L'IIC utilise des instruments personnalisés pour rediriger l'attention vers le versement de paiements en fonction des bénéficiaires de financement qui obtiennent des résultats sociaux positifs et mesurables (p. ex. obligations à impact social, mécanismes de paiement au succès).

Les premiers domaines d'intervention comprenaient les suivants :

- **Défi des villes intelligentes** (avec Infrastructure Canada) : Cette initiative permet aux collectivités d'améliorer la vie de leurs résidents grâce à l'utilisation des données et des technologies connectée.
- **Impact Tech Propre** (avec Ressources naturelles Canada) : Cette initiative cherche des solutions technologiques révolutionnaires pour favoriser une croissance propre et la transition vers une économie à faibles émissions de carbone.
- **Faire face à la crise des opioïdes au Canada** (avec Santé Canada et d'autres partenaires fédéraux) : Cette initiative accélère l'adoption d'approches novatrices face à la réduction des méfaits et aux traitements.
- **Améliorer les résultats pour les peuples autochtones** (avec Services aux Autochtones Canada) : Cette initiative vise à améliorer la prestation de services grâce à la cocréation de nouveaux modèles de partenariats fructueux avec les communautés autochtones et la société civile.

Source: Gouvernement du Canada (2018b).

Les acteurs comprennent les rôles qui sont joués dans le système de l'innovation

Alors que le système évolue au fil du temps et devient plus sophistiqué, on risque d'acquérir une compréhension plus nette des rôles respectifs et des démarcations entre responsabilités. Ces rôles évolueront probablement alors que l'on saisira mieux ce qu'il faut et les divers acteurs qui sont le mieux placés pour l'offrir. Au fil de l'apparition de nouvelles capacités ou de nouvelles poches d'expertise, de spécialisation ou de soutien, des arrangements de gouvernance plus formels relatifs à l'innovation peuvent devenir appropriés.

Toutefois, même s'il peut y avoir des responsabilités qui sont claires pour certaines initiatives, une bonne partie de l'innovation se produira dans l'« espace blanc », l'espace entre ces responsabilités. L'innovation se produit souvent en marge, où les sphères d'influence sont floues et on peut ne pas savoir clairement qui au juste est responsable. Une orientation formelle sur les rôles s'avérera insuffisante dans de tels espaces, étant donné que la volonté de contribuer et de collaborer sera déterminée par les relations (leur vigueur et leur qualité) plutôt que par le mandat. Cet aspect de relation dépendra probablement d'aspects plus informels des activités, comme les réseaux, la collaboration et l'exploration conjointe.

Un élément à prendre en considération ici pourrait être la schématisation des différents rôles possibles qui sont joués (ou qui peuvent l'être), de façon analogue à ce qui a été fait au Danemark avec les huit archétypes de l'innovation (voir l'encadré 5.3 au chapitre 5). Il pourrait aussi être approprié d'établir plus formellement la façon dont les différents acteurs remplissent des rôles fonctionnels différents et/ou les capacités qu'ils sont le mieux placés pour offrir, ainsi que la façon dont on leur affectera des ressources et on les soutiendra. Une réflexion plus délibérée sur ce qui pourrait être prévu, et sur ce que les acteurs du secteur privé et du tiers secteur peuvent offrir, peut également être appropriée.

Les acteurs observent la place qu'occupe l'innovation dans l'histoire et le contexte communs

L'interprétation de la place qu'occupe l'innovation dans l'histoire et le contexte communs est aussi une chose qui évoluera probablement avec le temps alors que le système d'innovation se développera et que plus d'activités auront lieu. Tel qu'il en a été question aux chapitres 2 et 4, on peut affirmer à juste titre que l'innovation ne superpose pas encore parfaitement l'histoire de la fonction publique du Canada, malgré une histoire marquée par l'innovation et la quête d'innovation. Des engagements formels comme la Déclaration faciliteront ce processus, mais ils sont peu susceptibles de changer rapidement l'interprétation. Malgré une inclusion répétée, l'intégration de l'innovation à l'exposé narratif dominant sur la fonction publique n'a pas encore eu lieu. Il est peu probable, alors, que les activités en cours contribuent sensiblement à la modification de cette perception. Il peut être approprié d'envisager une approche semblable à celle employée au Danemark (voir l'encadré 5.4 au chapitre 5), où l'innovation a été plus explicitement intégrée à l'identité auto-perçue du secteur public. Cela pourrait aussi être facilité par une plus grande reconnaissance du rôle que l'innovation a déjà joué dans l'histoire de la fonction publique du Canada.

Résumé

Un certain nombre d'étapes importantes ont contribué à renforcer la clarté quant à l'innovation et son importance. Toutefois, les preuves sont moins claires pour montrer que ces étapes seront suffisantes pour intégrer pleinement l'innovation au « récit » général de la fonction publique du Canada et à l'interprétation que les gens en ont.

Lentille 2 : Parité

Au moment de songer aux mesures à prendre, les acteurs accordent-ils aux options novatrices le même poids que les lignes de conduite existantes ou traditionnelles?

Des faits récents importants ont contribué à une plus grande parité entre l'innovation et les opérations où le statu quo est maintenu :

- L'équipe spéciale mise sur pied pour réduire les formalités administratives à l'interne, dans le cadre d'Objectif 2020, son processus d'examen de la paperasse interne et ses recommandations en vue de réduire les obstacles inutiles au bon fonctionnement de la fonction publique.
- L'introduction de l'engagement de l'expérimentation dans les lettres de mandat du gouvernement, et les directives relatives à l'expérimentation associées, ont offert une structure pour remettre en question les façons de faire existantes.
- Le Groupe de travail des sous-ministres sur l'innovation dans le secteur public, et l'accent qu'il met sur la transformation des systèmes de base et les solutions perturbatrices liées aux politiques, offre un catalyseur de haut niveau pour les nouveaux raisonnements.
- Le programme de renouvellement de la fonction publique cherche à veiller à l'excellence continue des services publics, et il contribue donc à se demander si la pratique existante représente la meilleure option.
- La Politique sur les paiements de transfert (voir l'encadré 6.6) et l'Initiative Impact Canada permettent toutes deux d'employer des options non traditionnelles pour utiliser les fonds gouvernements afin de résoudre les problèmes.
- La politique de la nouvelle orientation en dotation est conçue pour simplifier et rationaliser la dotation, mettre en place des processus d'embauche plus diversifiés et introduire des approches agiles en matière de dotation et de politiques.

Toutes ces initiatives prouvent que les acteurs peuvent et devraient remettre en question le statu quo en quête d'autres approches. Il se peut toutefois que bon nombre de ces initiatives ou approches soient toujours considérées comme des cas spéciaux ou ne s'appliquent qu'à des questions précises plutôt que d'être une philosophie qui s'appliquera de façon plus générale. En parallèle, bon nombre des personnes occupant un poste de direction peuvent ne pas estimer que la parité est appropriée, étant donné qu'il faut respecter les engagements existants cernés plutôt que consacrer du temps à l'exploration – possiblement infructueuse – d'idées non éprouvées.

Un risque possible dans le domaine de la parité – qui ne s'est pas encore concrétisé, mais qui pourrait manifestement se présenter – est que le centre demandera de plus en plus que l'on change les obstacles perçus et que l'on facilite les mesures à prendre. La pression exercée pour éliminer les blocages ou les obstacles désignés peut conduire à des réactions par les secteurs pertinents de la fonction publique et au retrait des blocages perçus. Toutefois, si les blocages désignés ne sont pas la vraie source du problème, leur retrait ne changera pas la dynamique sous-jacente de l'innovation, et le problème restera inchangé. Il peut en découler une pression continue pour que l'on intervienne, conduisant à d'autres changements ou au retrait d'autres blocages perçus. Ce cycle crée un risque que le changement se produise plus rapidement que la capacité du système de connaître les répercussions possibles. On pourrait ainsi viser trop haut dans certains secteurs, avec la possibilité d'un refoulement une fois que les résultats seraient visibles (p. ex. si une expérience était entreprise sans l'expertise à l'appui requise). Une telle dynamique peut avoir fait partie du déséquilibre en cours entre le contrôle excessif et la liberté excessive qui a été observé pendant le parcours historique de l'innovation (voir le chapitre 2).

Des quatre lentilles, la parité peut être le domaine présentant le plus grand risque que la fonction publique canadienne intervienne trop dans certains secteurs tout en ne changeant pas suffisamment les choses dans bien d'autres.

Les processus se prêtent à la contestation

L'ouverture de la fonction publique face aux nouvelles façons de faire a été démontrée dans un certain nombre d'initiatives importantes. Parmi ces initiatives, l'une des plus importantes, du point de vue de la procédure, est peut-être la nouvelle politique sur les paiements de transfert, qui permet aux organismes d'avoir recours au financement incitatif au cours d'une période pilote de cinq ans (voir l'encadré 6.6).

Encadré 6.6. Politique sur les paiements de transfert (modalités génériques pour les paiements de transfert novateurs)

Le Secrétariat du Conseil du Trésor donne de nouvelles options aux ministères pour distribuer les subventions gouvernementales et établir des programmes de contribution qui visent à résoudre les problèmes existants. Le nouveau modèle du SCT, intitulé « modalités génériques », s'applique à tous les ministères et organismes visés par la Politique du Conseil du Trésor sur les paiements de transfert. Ce nouveau modèle permet aux organismes d'avoir recours au financement fondé sur des mesures incitatives, à des prix et défis et au microfinancement au cours d'un projet pilote de cinq ans. Ces outils aideront le gouvernement du Canada à passer graduellement du financement fondé sur les tâches et les activités au financement fondé sur l'atteinte d'objectifs concrets.

Source : Gouvernement du Canada (2018c).

Un autre exemple est le travail qui est accompli afin de réduire la paperasse par l'entremise de l'équipe spéciale mise sur pied pour réduire les formalités administratives à l'interne Team (voir l'encadré 6.7). Cet exercice important ne se limitait pas à l'innovation; il a aussi contribué à la réflexion sur des façons dont on pourrait atténuer les obstacles administratifs et de la bureaucratie interne.

Encadré 6.7. « Réduire les formalités administratives à l'interne – Créer une culture de service »

D'après le rapport de septembre 2016 de l'équipe spéciale mise sur pied pour réduire les formalités administratives à l'interne :

Principales constatations

[Traduction] « D'après l'étendue et l'intensité des commentaires reçus, la paperasse interne est un enjeu important pour les fonctionnaires de tous les ministères et de toutes les régions. Les fonctionnaires reconnaissent de façon générale que dans une grande organisation complexe comme le gouvernement fédéral, les règles contribuent à exercer une bonne gérance, gouvernance et reddition de comptes. Toutefois, même s'ils reconnaissent la nécessité des règles, les fonctionnaires ont fait observer que les règles, les politiques et les lignes directrices sont difficiles à trouver, et, une fois qu'elles sont trouvées, elles sont difficiles à comprendre. Ce jugement s'applique à la fois aux politiques du Conseil du Trésor et au grand nombre de règles complémentaires créées par les ministères.

Lorsqu'on leur a demandé de décrire leurs expériences de la paperasse interne, les fonctionnaires ont relevé un large éventail de facteurs qui entravent leur capacité d'accomplir leur travail. La paperasse interne va bien au-delà des règles; elle englobe le comportement face aux règles. Elle se manifeste par la difficulté d'obtenir des directives claires, avec des renseignements cloisonnés, un piètre service à la clientèle et, finalement, une surcharge de processus. Il convient de souligner que des solutions technologiques récentes qui avaient été introduites – comme MaClé, la gestion du rendement et le portail de voyages – ont été citées comme sources de frustration.

Une analyse approfondie des causes sous-jacentes de la paperasse interne a révélé de grands thèmes récurrents. Les procédures et les processus ministériels sont souvent plus étoffés que ne l'exige la politique du Conseil du Trésor. Les transactions suivent généralement des processus fastidieux semblables, peu importe au niveau de risque, et on a rarement recours aux marges de manœuvre existantes. De plus, la crainte d'une vérification est souvent citée comme un catalyseur des procédures et des demandes de documentation. Cela a créé un climat où le service à la clientèle est relégué au second plan après les processus. Et en dernier lieu, les spécialistes fonctionnels autant que les clients ont affirmer se sentir impuissants à changer le système.

Principales recommandations

1. Améliorer les règles – Se servir de l'exercice de renouvellement de l'ensemble des politiques en cours au Conseil du Trésor pour rationaliser les règles et clarifier les responsabilités. Les ministères devraient ensuite examiner leurs politiques ministérielles internes pour s'assurer qu'elles ne sont pas double emploi ou qu'elles ne créent pas de fardeau inutile.
2. Mettre l'accent sur l'utilisateur – Faciliter, pour les fonctionnaires, le fait de suivre les règles en fournissant des renseignements, une orientation, une formation et des outils qui répondent aux besoins des utilisateurs, y compris les spécialistes fonctionnels et leurs clients. S'assurer que toute solution technologique est conçue en fonction de l'utilisateur, a été testée par l'utilisateur et est assortie d'une boucle de rétroaction en vue de s'améliorer.

3. Améliorer le rendement des services – Formuler des mesures du rendement robustes qui accordent la priorité aux normes en matière de service à la clientèle afin de contrebalancer l'accent mis sur le respect des règles et la conformité. Une stratégie de service pour les services internes est cruciale pour réduire la paperasse interne.
4. Changer la culture – Résister aux comportements et aux incitatifs qui favorisent la paperasse, comme la tendance à réagir aux événements en superposant des contrôles et des processus. Prévoir des marges de manœuvre et des pratiques adaptables qui réagissent au niveau de risque pour une transaction. Récompenser les comportements voulus. »

Source : SCT (2016).

De telles étapes procédurales contribuent à garantir que la légitimité des processus existants n'est pas tenue pour acquise – que l'innovation est, et devrait, être prise en considération.

Pour ce qui est de créer une demande de contestation des processus, l'engagement de l'expérimentation offre un moyen structural de s'assurer que les organismes réfléchissent à la façon dont une partie de leurs fonds sont actuellement dépensés et se demandent s'il pourrait y avoir d'autres options. Avec le temps, on pourrait ainsi offre un des moyens les plus importants de s'assurer que les processus se prêtent à la contestation alors que l'offre continue d'initiatives novatrices serait confrontée à des processus conçus pour des approches plus conventionnelles.

Un autre élément à prendre en considération en ce qui concerne la contestation des processus est qu'à mesure que de nouvelles approches novatrices sont tentées, de nouvelles entraves ou de nouveaux obstacles ou blocages verront le jour ou seront relevés. Ces obstacles peuvent ne pas toujours être faciles à exprimer (p. ex. les tentatives d'exploiter des notions de l'économie de partage pourraient être confrontées à des hypothèses ou à des processus de travail non énoncés). Il n'est en outre pas toujours facile de présenter des arguments favorables au changement, vu que les avantages ne seront pas prouvés, contrairement aux coûts et aux risques, qui sont plus susceptibles d'être bien définis et exprimés. Cela peut valoir particulièrement pour les acteurs qui se trouvent à l'extérieur de la fonction publique elle-même, mais qui pourraient tout de même avoir des idées et des propositions présentant un bienfait public important. De tels acteurs sont peu susceptibles de s'être familiarisés avec le langage des processus dans la fonction publique ou de maîtriser ce langage.

Vu ces questions, des processus plus ouverts et délibérés, comme des mécanismes explicites de contestation qui permettent de relever les imprévus et d'en tenir compte, pourraient être appropriés.

Les goulots d'étranglement peuvent être contournés

Les propositions novatrices peuvent parfois être restreintes par inadvertance ou délibérément en raison des processus d'approbation et de la surveillance par la direction. Tel qu'il a été précisé au chapitre 4, la direction intermédiaire a été désignée comme une source de préoccupation en raison de sa tendance à éviter à l'occasion de se livrer suffisamment à l'innovation. Même si ce comportement peut constituer un goulot d'étranglement, il est souvent involontaire. Nombreuses sont les propositions novatrices qui sont peu susceptibles de s'agencer parfaitement aux projets existants ou aux champs de

responsabilité définis, et un gestionnaire peut avoir de la difficulté à trouver le temps ou l'énergie nécessaire pour déterminer quoi faire avec une idée.

Des instruments comme une approche du genre *Dans l'œil du dragon* (concours de propositions d'idées) et une approche de gestion des idées (voir l'encadré 6.8) dans les ministères peuvent contribuer à pallier à ces goulots d'étranglement. De telles voies peuvent toutefois favoriser des styles de présentation particuliers et limiter la série de personnes impliquées.

Encadré 6.8. Fonds IdéAction d'Environnement et Changement climatique Canada

Le Fonds IdéAction d'Environnement et Changement climatique Canada est un fonds d'innovation ministériel conçu pour offrir aux employés des ressources comme des conseils d'experts, le soutien de la haute direction et un financement en vue de démarrer des projets novateurs qui viendront améliorer le Ministère ou les services aux Canadiens.

Source : Entrevues

Des événements plus informels comme Politique s'enflamme, qui offrent une tribune où les gens peuvent signaler et proposer des idées, peuvent aussi être utiles comme moyens d'exposer davantage les questions et les idées et de contourner possiblement les goulots d'étranglement.

Même s'ils sont souvent utiles, ces mécanismes sont soit moins utiles au niveau de tout le système, où des questions peuvent se présenter entre les organismes, où les questions devraient être examinées d'un point de vue formel au lieu de se fier à des voies informelles. Le Groupe de travail des sous-ministres sur l'innovation dans le secteur public et les Entrepreneurs du GC peuvent être mieux placés pour servir de moyen de faire jaillir des idées et des questions qu'il pourrait autrement être difficile d'acheminer au bon décideur.

Même si elles ne sont pas explicitement conçues ainsi, les plateformes du GC (encadré 6.9) pourraient être considérées comme un mécanisme permettant d'offrir des forums ouverts, et donc comme un mécanisme possible pour contourner les goulots d'étranglement.

Encadré 6.9. Plateformes du GC

La fonction publique du Canada a établi un certain nombre de plateformes pour l'échange de renseignements et la collaboration internes. Ces plateformes comprennent GCconnex et GCcollab.

GCconnex est une plateforme gouvernementale interne de réseautage, d'échange de renseignements, de collaboration et d'un éventail de questions fonctionnelles. GCcollab est une version de la plateforme orientée vers l'extérieur. Elle offre un forum pour échanger, interagir et collaborer avec les intervenants externes. Les plateformes utilisent des logiciels à source ouverte, et d'autres services publics peuvent donc bâtir à partir d'elles, si on le souhaite.

Au cours de cet examen, les plateformes GCconnex et GCcollab ont été utilisées dans le cadre du processus de collecte et d'échange de renseignements afin de faciliter les interactions avec les fonctionnaires et de recueillir les points de vue d'un plus large éventail de participants sur l'innovation dans le secteur public.

Les plateformes démontrent une transformation lente, mais certaine où de petites étapes régulières représentent un virage graduel vers un changement important.

Il peut être souhaitable de tirer davantage parti des communautés de pratique ou des réseaux d'organismes existants pour jouer un rôle formel en vue de faire jaillir des idées et des questions qui seraient autrement susceptibles d'être exposées à des goulots d'étranglement.

Il existe des alliés

Les plateformes du GC sont en outre susceptibles d'aider ceux qui ont cerné une occasion d'innover à se trouver des alliés. En étant ouvertes, de telles voies peuvent aider des éléments du système général à s'organiser et à créer une pression ou à formuler des arguments en faveur d'un changement. De même, les réseaux, les communautés de pratique et les événements qui encouragent l'interaction, l'échange de renseignements et le mélange de points de vue différents (dont ceux venant de l'extérieur du secteur public) peuvent aussi être utiles. Cependant, à l'heure actuelle, de tels mécanismes sont principalement des voies informelles ou fondés sur des événements (p. ex. voir l'encadré 6.10).

Encadré 6.10. Conférence de la communauté des politiques

La Conférence de la communauté des politiques est un endroit où les décideurs e l'ensemble de la fonction publique fédérale et d'ailleurs peuvent se réunir, apprendre, se rencontrer et explorer des sujets liés à l'élaboration de politiques modernes. La Conférence de 2018 était un événement de deux jours comportant des sujets comme « L'expérimentation en action ». On s'y est penché sur la politique à long terme, sur l'élaboration des politiques dans un monde numérique et sur la façon d'entendre les voix non entendues. La Communauté des politiques offre un forum pour l'échange de renseignements, entre autres en ce qui concerne les activités novatrices qui ont lieu dans tout le secteur public.

Source : Gouvernement du Canada (2018), « Conférence de la communauté des politiques », https://policomm-commpoli.gccollab.ca/fr/home.html

On pourrait en outre se demander comment on peut faciliter l'établissement de coalitions par rapport aux questions émergentes, surtout entre les organismes. Il peut être approprié de disposer de réseaux ou de forums d'innovation explicitement désignés où les personnes s'intéressant à de telles questions sont plus susceptibles de trouver des collaborateurs aux vues similaires.

Les risques et l'incertitude peuvent être gérés

Tel qu'il a été indiqué au chapitre 4, l'aversion au risque est une caractéristique endémique de la fonction publique du Canada (et de bien d'autres, probablement). L'aversion au risque est donc probablement le plus puissant facteur qui limite l'étude des options novatrices, entraînant donc une préférence pour le statu quo.

Des efforts sont déployés continuellement dans l'ensemble du système pour contribuer à recadrer la discussion sur les risques. Ces efforts ont compris des messages de cadres supérieurs ainsi que des mécanismes plus formels. Vu la nature intégrée de l'aversion au risque et la solidité des systèmes de rétroaction (p. ex. mécanismes formels de surveillance et d'examen, médias, débats politiques) qui mettent l'accent sur l'aversion au risque, il est probable que d'autres mesures soient nécessaires dans ce cas. L'aversion au risque comporte un certain nombre de facteurs de contribution structuraux; par conséquent, les réactions structurales (p. ex. l'engagement de l'expérimentation) sont peu susceptibles d'être suffisantes à elles seules, sauf dans des secteurs limités ou des poches particulières.

Résumé

D'importants efforts ont déjà été déployés en ce qui concerne la parité, comme la politique de la nouvelle orientation en matière de dotation. Il faudrait reconnaître ces efforts et en tirer des leçons. Il est probable que certaines des options d'innovation qui ont déjà été entamées ou activées n'aient pas encore été pleinement comprises ou exploitées. La fonction publique pourrait donc avoir à en faire davantage pour augmenter la prise de conscience de ce qui est maintenant possible afin de lutter contre les perceptions et les options par défaut héritées qui présument qu'une chose est impossible. Il pourrait aussi être possible que des réseaux (comme les Entrepreneurs du GC) servent de voie d'échange et de diffusion des correctifs existants. À d'autres égards, il faut toujours en faire davantage

pour contribuer à contester la domination que le statu quo exerce sur la prise en compte de ce qui pourrait être possible ou approprié.

Lentille 3 : Pertinence

Les capacités, les systèmes et les infrastructures en place sont-ils pertinents par rapport aux options?

Un certain nombre d'initiatives importantes se rapportent à la question de la pertinence :

- Le Service numérique canadien a été établi précisément dans le but de concevoir de meilleurs services numériques et d'aider à reproduire dans tout le gouvernement des solutions numériques fructueuses.
- Le Groupe de travail des sous-ministres sur l'innovation dans le secteur public a pour mandat d'examiner la transformation des systèmes de base et les solutions perturbatrices liées aux politiques.
- Les Entrepreneurs du GC est un groupe créé dans le but d'offrir un terrain d'essai pour les nouveaux rôles et les nouvelles compétences.
- Les opérations de divers laboratoires d'innovation du secteur public donnent un point d'entrée, dans toute la fonction publique, à l'essai, l'application et l'intégration de nouvelles méthodes, techniques et façons d'établir des liens avec les intervenants.
- Le nuage des talents est une initiative expérimentale qui est mise à l'essai afin de faire passer la planification des ressources humaines à une approche numérique plus contemporaine.
- Les initiatives de partenariat entre secteurs comme l'appli Carotte points santé procurent des mécanismes possibles permettant d'obtenir un éclairage approfondi sur les points de vue des citoyens à propos d'un large éventail de questions liées aux politiques et aux services, et donc de leurs attentes à l'égard du gouvernement.

Il y a aussi un certain nombre d'initiatives de changement, d'activités liées aux technologies ou d'explorations des questions émergentes, sous l'angle des politiques, qui auront un effet sur la question de savoir si ou comment la fonction publique du Canada renforcera sa pertinence par rapport à un climat opérationnel qui change radicalement.

Toutes ces étapes seront importantes. Vu l'ampleur du défi, il est probablement trop tôt pour affirmer si ces étapes seront suffisantes. Le Groupe de travail des sous-ministres peut être le mieux placé, du point de vue d'un acteur de système, pour prendre en considération le suivi du portefeuille actuel d'initiatives et l'incidence de celles-ci.

Apprendre de ceux qui suivent le rythme des changements externes

Le Service numérique canadien (voir l'encadré 6.11) est un exemple d'un organisme qui cherche explicitement à entreprendre les changements externes ou à en égaler le rythme. Même si le Service numérique canadien est relativement nouveau, il pourrait offrir un modèle de façon dont la fonction publique peut s'employer à suivre le rythme du monde extérieur (d'une façon qui convient au gouvernement) dans d'autres domaines.

Encadré 6.11 : Service numérique canadien

Le Service numérique canadien collabore avec les organisations fédérales dans le but de concevoir, de prototyper et de bâtir de meilleurs services numériques. Il cherche à résoudre les problèmes par la conception, des méthodes agiles et des technologies éprouvées qui inscrivent l'utilisateur au centre de son travail. Il part de solutions technologiques fructueuses et contribue à les reproduire dans l'ensemble du gouvernement.

Puisque les changements touchent tous les aspects de la fonction publique, il sera conseillé aux organismes et aux organisations de déterminer des pairs desquels et avec lesquels ils peuvent apprendre, et ce, pour les aider à suivre le rythme. Il pourrait aussi être possible d'appliquer une intervention à l'échelle du système plus centralisée à cet égard dans le but d'encourager une telle activité.

Assimilation des technologies (et de leurs conséquences)

Le Groupe de travail des sous-ministres sur l'innovation dans le secteur public (voir l'encadré 6.12) et le groupe relié des Entrepreneurs du GC constituent des moyens importants de contribuer à assimiler les nouvelles technologies. Tout comme le premier Comité des sous-ministres chargé des médias sociaux et de l'élaboration des politiques a contribué à offrir aux cadres supérieurs un forum où exprimer et étudier les ramifications des médias sociaux, le Groupe de travail pourrait contribuer à offrir un moyen de cerner les nouvelles technologies et d'en discuter, et donc provoquer une étude des ramifications de ces technologies. Cela aura probablement des retombées dans tout le système alors que l'intérêt pour ces technologies commencera à être considéré comme validé ou légitime, et il en découlera donc d'autres enquêtes, explorations ou expérimentations.

Encadré 6.12. Groupe de travail des sous-ministres sur l'innovation dans le secteur public (GT-ISP)

En novembre 2017, le Comité des sous-ministres sur l'innovation en matière de politiques (CSMIP) est devenu le Groupe de travail des sous-ministres sur l'innovation dans le secteur public (GT-ISP). Le Groupe de travail met l'accent sur la réalisation des priorités du gouvernement quant à l'expérimentation et l'innovation en matière de politiques et de programmes. Son mandat rafraîchi s'appuie sur deux thèmes principaux :

- **Transformation des systèmes de base :** Comprendre la nature des obstacles auxquels font face les fonctionnaires en raison des systèmes et des processus désuets qui empêchent les solutions novatrices. Mener des expériences avec des solutions visant à éliminer ces obstacles dans toute la fonction publique fédérale, en mettant l'accent sur les domaines des subventions et contributions, de l'approvisionnement et des ressources humaines.
- **Solutions perturbatrices liées aux politiques :** Acquérir une compréhension des technologies perturbatrices qui sont nouvelles au gouvernement et encourager leur adoption (p. ex. l'intelligence artificielle, la chaîne de blocs); externaliser à grande échelle et concevoir conjointement des solutions avec les Canadiens à l'aide d'instruments de mobilisation du public comme l'Initiative Impact Canada et formuler des solutions interministérielles aux priorités en matière de politiques découlant de l'analyse approfondie de l'Unité des résultats et de l'exécution.

Il faut de nouvelles compétences et des capacités accrues pour accélérer l'avancement de la transformation des systèmes de base et des solutions perturbatrices liées aux politiques. Le Groupe de travail est donc jumelé aux Entrepreneurs en politiques et en programmes (GC), qui sont recrutés afin de combler les lacunes et d'aider le GT-ISP à s'acquitter de ses priorités.

L'initiative des entrepreneurs vise à offrir aux employés de niveau intermédiaire une occasion de rehausser leur capacité de leadership et d'être exposés à des projets transversaux liés aux politiques. Les projets porteront sur des initiatives qui offrent des effets mesurables sur les défis liés aux politiques et aux programmes dans l'ensemble des mandats ministériels. Ces projets peuvent être reliés aux subventions et contributions, à l'approvisionnement, aux ressources humaines, aux technologies perturbatrices, à la mobilisation publique et/ou aux analyses approfondies. Les projets prioritaires seront déterminés par le GT-ISP.

Source : Gouvernement du Canada (2018d).

Une autre initiative qui vise l'assimilation des nouvelles technologies est Horizons de politiques Canada (encadré 6.13), qui contribue à cerner les questions émergentes et à les rendre concrètes à l'aide de leurs projets de recherche. Les initiatives réalisées dans le cadre d'Horizons de politiques – comme « Canada au-delà de 150 », qui a initié environ 80 nouveaux fonctionnaires à de nouvelles méthodes, dont la prospective – jouent un rôle utile pour veiller à une orientation future plus large. De telles initiatives devraient assurer une plus grande compréhension des changements que les technologies (et de leurs changements de paradigme associés) peuvent apporter, et de la raison pour laquelle cela est important pour le secteur public.

Encadré 6.13. Horizons de politiques Canada

Horizons de politiques Canada mène des activités de prospectives stratégiques sur des enjeux transectoriels qui informent les fonctionnaires sur les conséquences des politiques publiques possibles au cours des 10 à 15 prochaines années. Le mandat d'Horizons est de cerner les nouvelles questions de politique et d'explorer les défis et les possibilités en matière de politiques pour le Canada ainsi que de contribuer à construire la connaissance et la capacité de prospective au sein du gouvernement du Canada. Les futuristes chevronnés d'Horizons fournissent des conseils d'experts sur les nouveaux enjeux, la prospective et la veille dans le cadre de discussions, de réunions interministérielles et d'ateliers.

Source : Horizons de politiques Canada (2018), www.horizons.gc.ca.

Il s'agit d'un domaine où une mobilisation plus étroite des institutions de recherche et des entreprises du secteur privé (dont les grands acteurs technologiques ainsi que les entreprises en démarrage) est probablement essentielle. L'examen ne portait pas sur l'étendue de la mobilisation à cet égard, mais les discussions indiquent qu'il s'agit d'un domaine où l'on pourrait poursuivre le travail.

De plus, même si les activités cernées sont importantes et encourageantes, vu l'ampleur des changements, la vitesse à laquelle les technologies évoluent et la myriade de conséquences que de tels changements pourraient avoir pour le travail de la fonction publique, on peut se demander si ces activités seront suffisantes. Même si des signes positifs ont été observés dans certains domaines (p. ex. par rapport à l'exploration des conséquences de l'intelligence artificielle ou à l'adoption de la technologie de la chaîne de blocs), on pourrait en faire davantage, surtout d'après la taille et l'étendue de la fonction publique.

Examiner de nouveaux modèles opérationnels

De nombreux efforts sont en cours afin d'examiner de nouvelles façons dont la fonction publique pourrait fonctionner. Ces façons peuvent être petites, grandes ou à mi-chemin entre les deux (encadré 6.3). La plus importante, le nuage des talents du GC, est encore naissance, mais elle est d'une portée audacieuse, en ce sens qu'elle offre une vision de l'aspect possible d'un système véritablement contemporain (encadré 6.14).

Encadré 6.14. Étude de cas sur le nuage des talents du GC

Au début de 2012, Deloitte a publié son concept de nuage gouvernemental (GovCloud), qui proposait la restructuration des effectifs gouvernementaux en vue de répondre aux besoins changeants des citoyens dans les environnements complexes. S'inspirant de ce concept, Ressources naturelles Canada (RNCan), avec son Carrefour d'innovation IN-spire, a entrepris de mettre à l'essai une nouvelle forme de planification des effectifs : le nuage des talents du GC. L'idée était que le nuage des talents du GC devienne une nouvelle plateforme numérique pour les talents préqualifiés à l'aide d'un processus de validation des compétences et un système facile à interroger.

Ainsi, une vision d'un référentiel numérique des talents préqualifiés a vu le jour, où la tenue à jour et la distribution des talents est optimisée pour l'affectation rapide aux tâches fondées sur des projets. La proposition du projet du nuage des talents du GC envisageait que les talents futurs puiseraient dans le référentiel au moyen d'un mécanisme d'embauche pour une période déterminée, en veillant à protéger les droits des travailleurs. Les titres de compétences des personnes dont le nom figure dans le nuage des talents du GC seraient validés et préservés d'une façon qui réduit la duplication, augmente l'intégrité des titres de compétence et augmente considérablement l'étendue des talents à la disposition des gestionnaires responsables de l'embauche. À mesure que les talents sont disponibles de façon moins rigide dans l'ensemble du secteur public, le système d'innovation dans son ensemble en serait amélioré.

Pour mettre cette approche à l'essai, un projet pilote de recherche a été conçu afin de vérifier les paramètres du concept du nuage des talents du GC. Le Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada a pris l'initiative dans ce projet, vu son incidence possible dans l'ensemble de la fonction publique fédérale. À l'heure actuelle, on travaille à développer la plateforme du nuage des talents du GC tout en abordant les principales questions, comme les droits des travailleurs, les relations de travail et les droits et avantages, entre autres). On est aussi à créer des projets pilotes avec les ministères afin d'utiliser le nuage des talents du GC.

Comme s'est souvent le cas, les partenaires externes qui sont plus à l'écart des essais d'innovation sont plus favorables. Dans le cas du nuage des talents du GC, Deloitte souhaite voir avancer un cas de validation de principe du secteur public. Dans la fonction publique, le gouvernement de l'Ontario a manifesté son appui au modèle et son souhait qu'il soit développé davantage.

Source : Entrevues

Il est probable que l'engagement de l'expérimentation suscite d'autres questions sur les modèles opérationnels et de fonctionnement existants au gouvernement. Le mandat de transformation des systèmes de base confié au Groupe de travail des sous-ministres sur l'innovation dans le secteur public devrait aussi être utile à égard en offrant un forum où une perspective de tout le système peut être adoptée. Cependant, une grande partie de cette innovation sera fondamentalement difficile et se heurtera aux structures et aux processus bien établis et aux engagements d'investissement et de financement associés. L'examen de nouveaux modèles opérationnels est un processus qui sera rarement confortable et qui

nécessitera soit un parrainage ou une protection de haut niveau, soit un certain degré d'autonomie pour offrir un écran initial au fil de l'apprentissage.

Suivre les attentes en évolution

Le suivi des attentes en évolution était un aspect pour lequel l'examen n'a pas relevé beaucoup d'activités et qui se présente donc comme un domaine auquel il faudrait accorder plus d'attention. Le partenariat de la Carotte points santé (voir l'encadré 4.1 au chapitre 4) est probablement le plus proche en termes d'indication d'une voie à suivre possible. En donnant accès à une population vaste et diversifiée, il donne un exemple de façons dont les plateformes numériques peuvent rapidement donner des pistes de réflexion sur les attentes (ou les interprétations actuelles) des citoyens pour un éventail de sujets. Une enquête approfondie sur la façon dont on peut interpréter les attentes des citoyens et des intervenants à l'égard du gouvernement est justifiée. En l'absence d'une telle enquête, la pertinence des interventions de la fonction publique du Canada pour s'occuper des nouvelles demandes nécessitant des réactions novatrices sera probablement restreinte, étant donné que la nécessité de changement ne sera pas comprise ou suffisamment ressentie.

Résumé

De bien des manières, la question de la pertinence est le secteur où l'on en sait le plus sur ce qui fonctionne, et donc sur ce qui doit avoir lieu. Les activités déjà en cours peuvent être suffisantes, mais il s'agit d'un secteur qu'il faudra observer et suivre au fil du temps afin de vérifier si des étapes suffisantes sont franchies.

Lentille 4 : Normalité

L'innovation est-elle considérée comme faisant partie de la norme ou comme un écart de la norme qui est accepté à l'occasion?

Tel qu'il est indiqué au chapitre 4, l'innovation n'est pas actuellement perçue comme étant la norme. Cependant, la série d'activités suivantes peuvent contribuer à changer cette perception :

- La Déclaration et le Groupe de travail des sous-ministres sur l'innovation dans le secteur public donnent un signal de la direction selon lequel l'innovation est escomptée.
- Le programme Agents libres et les Entrepreneurs du GC démontrent que l'innovation est un ensemble de compétences préconisé.
- Le Rapport annuel au Premier ministre du greffier reconnaît et souligne souvent des cas d'innovation.
- Le travail en cours de renouvellement de la fonction publique contribue à souligner que le renouvellement (changement et innovation) est une partie continue du récit de la fonction publique, et le Salon de l'innovation annuel se veut un forum permettant de reconnaître et de partager les innovations.
- L'établissement de réseaux contribue à partager et à promouvoir les innovations dans l'ensemble des domaines de pratique.
- Le Prix pour gestion innovatrice de l'Institut d'administration publique du Canada reconnaît et promeut les activités novatrices qui ont lieu dans la fonction publique.

Une série de mesures isolées peuvent aussi favoriser la normalité de l'innovation, surtout les initiatives concernant les compétences et l'embauche.

En pratique, il peut être difficile d'obtenir le juste équilibre dans le domaine de la normalité. Certains aspects qui agissent comme des leviers naturels pour souligner l'utilité et l'importance de l'innovation (p. ex. des formes de reconnaissance ou des rôles dédiés) peuvent aussi créer un sentiment de caractère spécial quant à l'innovation. Pour normaliser l'innovation, celle-ci doit être reconnue; or en reconnaissant l'innovation, celle-ci risque de se démarquer comme n'étant pas normale. Il peut s'agir d'une tension inévitable qui s'apaisera d'elle-même avec le temps, ou il se peut que des efforts supplémentaires soient nécessaires pour veiller à ce que l'innovation soit considérée comme faisant partie du rôle de tout un chacun.

Comportements à l'appui de l'innovation

Les laboratoires d'innovation aideront probablement à inculquer une série de comportements à l'appui de l'innovation. Les laboratoires seront souvent à l'avant-scène de l'examen de nouvelles méthodes et techniques et de nouvelles formes d'engagement, et ils sont donc plus susceptibles de trouver des façons de travailler qui y sont adaptées. Les laboratoires peuvent donc remplir la fonction de banc d'essai et de source d'inspiration de nouveaux ensembles de comportements qui conviennent mieux à l'adoption d'innovations.

Une autre intervention importante qui pourrait contribuer à cerner les comportements qui conviennent le mieux pour soutenir une fonction publique plus innovante, et y réfléchir, est l'établissement des Entrepreneurs du GC (encadré 6.15). Les Entrepreneurs se trouvent

dans une situation unique : ils ont consacré du temps à réfléchir à l'innovation, ils sont exposés à de nouveaux raisonnements et enjeux où l'innovation est requise (p. ex. les technologies perturbatrices) et ils reçoivent une formation en innovation. Ce groupe, donc, représente un cas d'essai extrêmement à certains égards, allant au-delà du travail des groupes des agents libres ou de l'Unité de l'impact et de l'innovation. Il est donc bien placé pour réfléchir aux comportements d'innovation qui peuvent convenir à la fonction publique du Canada.

En parallèle, les Entrepreneurs, en tant que « ressources » d'innovation désignées, se trouvent dans une situation où ils peuvent être considérés comme « particuliers », et doc comme l'antithèse de la normalité. Il est probable que le succès des entrepreneurs en ce qui concerne la normalité dépende fortement de la capacité de ces derniers de servir d'intermédiaires de l'apprentissage et de remplir la fonction de nœuds au sein de réseaux plus larges – d'être considérés comme des ressources plutôt que comme de nouveaux membres d'une catégorie d'innovateurs.

Il peut être utile qu'il y ait une réflexion explicite sur les comportements existants qui sont privilégiés au travail dans la fonction publique du Canada et sur la question de savoir si ou comment ils pourraient parfois s'opposer aux comportements plus favorables à l'innovation ou entrer en concurrence avec eux.

Encadré 6.15. Entrepreneurs du GC

Les Entrepreneurs du GC (EGC) est un groupe d'employés de l'ensemble du gouvernement du Canada qui ont l'occasion de siéger au Groupe de travail des sous-ministres sur l'innovation dans la fonction publique pendant une période de jusqu'à 18 mois. Ce comité interministériel a pour mandat de jouer un rôle orienté vers l'action en expérimentant avec de nouveaux outils et de nouvelles approches et en contribuant à transmettre aux fonctionnaires les compétences et les connaissances nécessaires à l'obtention de meilleurs résultats pour les Canadiens.

Avec l'appui des sous-ministres et de l'Unité de l'impact et de l'innovation du Bureau du Conseil privé, les EGC s'emploient à examiner les tendances générales et les nouvelles technologies, visant à faire avancer des initiatives concrètes dans deux domaines de mandat clés :

- l'avancement de la transformation des systèmes de base, dont les ressources humaines et l'approvisionnement;
- le soutien à l'expérimentation à l'aide de technologies perturbatrices comme l'intelligence artificielle et la chaîne de blocs.

La première cohorte d'EGC travaille par-delà les secteurs ministériels afin de faire avancer un portefeuille de projets d'innovation orientés vers l'action. L'objectif ultime est d'améliorer la vie des Canadiens. Les Entrepreneurs jouent aussi le rôle d'ambassadeurs de l'innovation et du changement en cherchant à libérer les talents et l'esprit d'entrepreneuriat à l'échelle de la fonction publique.

Au cours du processus de perfectionnement des EGC, les 18 membres participent à la formation de Nesta sur les états du changement. Le programme vise globalement à aider les fonctionnaires à adopter des mentalités et des habitudes axées sur l'innovation qui leur permettent de devenir des agents de changement plus efficaces et de maintenir une culture de l'innovation au gouvernement.

Relier l'innovation aux activités normales

Pour un système, une mesure courante pour encourager des comportements, des pratiques et des activités en particulier consiste à mesurer ceux-ci. Or l'innovation est une chose intrinsèquement difficile à mesurer en raison de sa dépendance vis-à-vis le contexte et du fait que la pratique de l'innovation évolue au fil du temps à mesure que de nouvelles choses deviennent possibles. Ainsi, des mesures plus générales peuvent être appropriées. Le fait d'encourager l'expérimentation où l'évaluation du rendement de l'innovation est possible peut conduire à un bienfait collectif (p. ex. voir l'encadré 6.16).

Encadré 6.16. Auto-évaluation de l'Agence du revenu du Canada en matière d' innovation

L'Agence du revenu du Canada (ARC) réalise une auto-évaluation qui vise à déterminer la mesure dans laquelle elle est une administration fiscale et des prestations de calibre mondial. L'une des priorités stratégiques de l'ARC est l'innovation; ainsi, il s'agit d'un des domaines sur lesquels l'ARC enquête pendant son auto-évaluation. Vu le manque d'outils existants à cette fin, l'ARC a élaboré son propre outil pour évaluer :

- si l'innovation est intégrée à la planification stratégique et à la prise de décision;
- si l'innovation est opérationnalisée dans la conception et les pratiques organisationnelles;
- si l'innovation est célébrée et les résultats de l'innovation sont mesurés et partagés.

L'exercice d'auto-évaluation pourrait offrir des leçons importantes qui pourraient s'appliquer de façon plus générale dans toute la fonction publique, en plus de contribuer au lancement d'une discussion collective sur la façon de jauger les forces et les faiblesses de l'innovation chez les acteurs clés dans l'ensemble du système.

Source : Entrevues

Un autre exemple de travaux importants entrepris afin de présenter l'innovation comme une façon normale de faire les choses est l'introduction du programme Agents libres (encadré 6.17). Même si, par sa nature même, le programme est une exception, au fur à mesure qu'il est mis à l'échelle et que plus d'acteurs sont impliqués, il contribuera à démontrer que l'innovation fait partie de la façon normale de faire les choses. Il y a un risque qu'il contribue toujours à l'idée d'une « catégorie d'innovateurs » plutôt qu'à l'idée que l'innovation fait partie du travail de tout un chacun. Il peut donc être nécessaire de porter une attention continue pour s'assurer que l'innovation est comprise comme un domaine où tout le monde a un rôle à jouer, mais, comme d'autres pratiques de base (approvisionnement, ressources humaines, gestion financière), c'est un domaine où des personnes auront des ensembles de compétences et une expertise particuliers à offrir.

Encadré 6.17. Étude de cas sur le programme Agents libres

Le programme Agents libres était un des premiers projets pilotes de Ressources naturelles Canada (RNCan) visant à évaluer la faisabilité d'un nouveau type d'effectif. Il était censé évaluer la viabilité sur le marché, les gains d'efficience et le stress psychologique des travailleurs dans l'économie à la demande, en plus de commencer à élaborer de nouveaux modèles de compétences et à présélectionner des conceptions.

Les agents libres sont des personnes novatrices et débrouillardes qui connaissent du succès et qui souhaitent travailler dans le cadre de projets. Ces personnes peuvent choisir leur travail et entreprendre les possibilités fondées sur des projets dans l'ensemble de la fonction publique. Ils sont libres de sélectionner du travail qui correspond à leurs compétences et à leurs intérêts de manière à apporter une contribution qu'ils jugent valorisante.

Le premier programme Agents libres a été lancé en 2016 à RNCan sous forme de projet pilote de deux ans. Puisque bon nombre de types de travail différents pouvaient bénéficier du modèle, le Carrefour d'innovation de RNCan a choisi de renoncer au choix d'antécédents ou d'ensemble de compétences en particulier pour les agents libres. Le Carrefour d'innovation a plutôt formulé un ensemble d'attributs et de comportements que la communauté de l'innovation de la fonction publique estimait utile à l'innovation et à la résolution de problème dans leur organisation. Ces attributs étaient à la base du processus de présélection du projet pilote. Les candidats qui affichent avec succès ces attributs de base se voient offrir des déploiements latéraux à des postes d'une unité spéciale du Carrefour d'innovation de RNCan. Ce modèle de déploiement latéral offre une certaine souplesse au cours du processus de sélection et dans la méthode d'évaluation. Les déploiements n'ont pas besoin de priorités claires et ne sont pas soumis à un processus concurrentiel traditionnel pour les nominations. En outre, avec les agents libres, RNCan a éliminé les entraves habituelles des ministères effectuant l'embauche : les agents libres sont embauchés et travaillent pour RNCan, mais ils sont déployés ailleurs. Les ministères effectuant l'embauche peuvent donner un préavis de deux semaines si les agents ne sont pas compatibles avec le but ou l'équipe, tandis que les agents eux-mêmes jouissent d'une sécurité d'emploi à RNCan.

Il y a eu une certaine résistance des structures organisationnelles, puisque le modèle ne s'appliquait pas aisément aux mécanismes établis, et aussi parce que le Carrefour d'innovation n'était pas bien conscient des règles propres à la TI (p. ex. l'utilisation de portables d'un ministère dans un autre ministère), aux ressources humaines, aux finances et à la sécurité (p. ex. les vérifications des antécédents). L'une des plus grandes entraves était les frais de 15 % que RNCan percevait auprès des organisations participantes en plus des salaires recouvrés – il n'y avait pas de précédents pour ces frais, et RNCan n'avait pas le pouvoir de les percevoir. Cependant, on a finalement rendu un avis juridique qui le permet. L'avis est en attente d'approbation. Un autre obstacle était le système de classification des postes : les agents libres peuvent avoir à entreprendre à l'occasion des tâches à un niveau supérieur à leur propre niveau initial. Même si bon nombre de ces questions administratives n'ont pas encore été entièrement réglées, le système fonctionne actuellement sans entrave majeure. « Le modèle des agents libres infiltra les systèmes organisationnels, mais ne les remet pas complètement en question. »

Sur le fond, la principale préoccupation au début du programme était simple : y aurait-il une demande d'agents libres? Le fait que les organisations du secteur public changent en raison de la numérisation est un fait, mais le Carrefour d'innovation ne savait pas si le rythme des changements était assez rapide pour que la nécessité de travail fondé sur des projets soit visible et puisse être ciblée dans le système. Cependant, le bouche-à-oreille s'est avéré efficace, et les connaissances sur le programme et ses possibilités se sont rapidement propagées. Toutefois, le déploiement d'agents aux projets ne s'est pas fait sans heurt, surtout si les tâches reliées n'étaient pas bien définies.

Les gestionnaires des talents des agents libres estimaient que les gestionnaires en général ne déterminaient pas leurs besoins au début des projets et ne déployaient pas beaucoup d'efforts au début afin de sélectionner des personnes pour des tâches précises. « Les équipes manquent de personnel en général et les gestionnaires ne désirent que pourvoir les postes. » Cela ne correspond pas au modèle des agents libres, et RNCan a donc dû s'efforcer davantage, de son côté, de définir le rôle des agents libres et d'améliorer les descriptions de projet du côté de la direction. Même si, au début, c'était surtout les compétences de résolution de problème plus générales qui étaient en demande, les besoins sont devenus plus normatifs alors que des compétences plus précises sont recherchées (p. ex. en ce qui concerne l'expérimentation). La taille du programme a augmenté de sorte que celui-ci ne soit plus limité à RNCan, et une mise à l'échelle du programme est en cours; un ministère partenaire a été désigné pour embaucher les 30 prochains agents libres.

Dans le cadre du projet pilote, on entreprend actuellement une évaluation formative; or les sondages de rétroaction initiaux montrent que les agents libres et les gestionnaires responsables de l'embauche ont grandement profité des activités du programme. Au cours de la première année du projet pilote, les ressources du programme ont été affectées à 42 projets dans 20 ministères. Les projets englobaient un large éventail de secteurs d'activité, dont l'élaboration des politiques, les communications, les sciences et la recherche et la programmation informatique. Les projets allaient d'une durée de 2 à 12 mois; toutefois, la majeure partie (76 %) duraient de 6 à 12 mois.

Lorsque les candidats accèdent au programme, ils sont nombreux à occuper souvent par intérim des postes temporaires dont le niveau d'attache est supérieur au leur, et ce, pendant de longues périodes. On les encourage souvent à être innovants; toutefois, pendant le processus concurrentiel, ils estiment souvent ne pas pouvoir démontrer leur capacité d'innover, et ils croient que ce faisant, leurs chances d'avancement professionnel sont en fait réduites. Une fois que les agents libres font partie du programme, leur satisfaction et leur jouissance au travail sont considérablement plus élevées que dans le reste de la fonction publique. En outre, la grande majorité des agents libres font état de nouvelles possibilités d'appliquer les compétences existantes et d'acquérir de nouvelles possibilités, d'un plus grand accès à la communauté de l'innovation et d'une plus grande probabilité de demeurer dans la fonction publique.

Les agents libres ont déclaré un degré d'accord avec les questions relatives à la diversité, à la conciliation travail-vie personnelle et à la santé mentale qui, tout en étant supérieur à celui de la fonction publique en général, demeure relativement faible. Les données du sondage mensuel et les journaux ont montré que les agents libres estimaient qu'une certaine pression était exercée pour qu'ils travaillent à un niveau constamment élevé et qu'ils s'assurent qu'il n'y a pas de période d'inactivité entre leurs affectations. Au cours du projet pilote, on se servira des discussions et des pistes de réflexion tirées de ces

ateliers pour éclairer l'approche du programme vis-à-vis la diversité, l'inclusion ainsi que le bien-être au travail et la santé mentale. De plus, les responsables du projet pilote enquêteront sur la meilleure façon d'aborder les caractéristiques et les facteurs stressants uniques de l'état d'agent libre et de mettre des mesures de protection en place pour réduire le plus possible la possibilité de surcharger les agents libres.

D'après les résultats d'un sondage auprès des gestionnaires responsables de l'embauche, la rapidité et la commodité de l'embauche d'un agent libre représentent les aspects les plus utiles du programme. Le taux de satisfaction général des gestionnaires à l'égard du projet pilote était très élevé (90 %), et la grande majorité de ces derniers embaucheraient de nouveau un agent libre (84 %).

Dans l'ensemble, le modèle de l'agent libre est une très bonne façon de renforcer les capacités du système existant dans les limites du système en place. Toutefois, comme l'a décrit l'une des personnes interrogées : « Quel est la bonne échelle pour les agents libres? Je n'en connais pas la réponse. Le programme est en croissance à cause de la demande, mais est-il suffisant ou n'est-ce simplement qu'une réponse qui n'est pas assez bonne? »

Source : Entrevues

D'autres initiatives, comme l'Initiative Impact Canada, seront très importantes pour démontrer que l'innovation fait partie intégrante du travail qu'est le respect et l'exécution des priorités gouvernementales. Toutefois, à l'instar des agents libres, de telles initiatives feront face à une tension : démontrer que l'innovation est reliée aux projets à haute visibilité, mais qu'elle est également pertinente et attendue dans les rouages quotidiens de la fonction publique.

Il peut être utile, pour les efforts de reconnaissance, de veiller à ce que l'innovation soit représentée dans tout le spectre du travail de la fonction publique et que les récits de l'innovation « quotidienne » soient accessibles et partagés, avec des exemples où l'innovation a été essentielle à des activités de premier plan.

Assimilation de l'innovation

Comment l'innovation est-elle mis en valeur et présentée aux fonctionnaires ainsi qu'aux intervenants et aux partenaires (et même aux citoyens en général)? Deux des principaux moyens par lesquels l'innovation semble être assimilée est le Rapport annuel au Premier ministre du greffier et le Salon de l'innovation annuel (encadré 6.18). Ces deux exercices visent à mettre en valeur des exemples d'innovation et à contribuer à une prise de conscience plus vaste de la façon dont l'innovation se produit dans l'ensemble de la fonction publique.

Encadré 6.18. Salon de l'innovation

En 2018, le quatrième Salon de l'innovation annuel d'Objectif 2020 a eu lieu. Le Salon se déroule dans des villes de partout au pays; les participants y prennent par voie de webdiffusion. Le Salon se veut une occasion et un forum de réseautage, d'apprentissage auprès des autres et de partage d'innovations en action dans l'ensemble de la fonction publique du Canada.

Le thème pour 2018 était l'« expérience utilisateur ». On s'y est penché sur des façons de mieux comprendre ce qui motive un utilisateur final à adopter un service ou un produit.

Source : Gouvernement du Canada (2018e).

Des mesures aussi visibles sont importantes. Elles peuvent contribuer à couper à travers le brut quotidien du système et à donner la sensation que l'innovation est quelque chose de prévu et, possiblement, de routine.

Il sera toutefois important d'assimiler l'innovation en empruntant diverses voies. Un exemple de la façon dont les nouvelles méthodes et leur usage ont été assimilés à un niveau plus fonctionnel est le travail lié à l'introspection comportementale accompli par l'Unité de l'impact et de l'innovation (encadré 6.19).

Encadré 6.19. L'introspection comportementale dans la fonction publique du Canada

Le travail de l'Unité de l'impact et de l'innovation comprend une pratique de l'introspection comportementale. Ce travail aide les organismes gouvernementaux à se servir des techniques et méthodes d'introspection comportementale pour obtenir de meilleurs résultats. Dans le cadre de cette pratique, l'équipe soutient deux réseaux : une communauté de pratique de l'introspection comportementale et un réseau de l'introspection comportementale. La communauté a été établie dans le but de faire avancer le domaine de la recherche sur l'économie comportementale dans tout le secteur public canadien. Cette communauté horizontale invite les spécialistes à échanger des renseignements, des méthodes de recherche et des résultats d'expérimentation. Le réseau rassemble des administrations fédérales, provinciales et locales, qui font pression pour faire innover l'utilisation de l'économie comportementale.

En plus de ces deux voies, un nouveau sous-groupe de l'Unité de l'impact et de l'innovation a été mis sur pied pour se concentrer sur l'introspection comportementale. Par l'entremise de ce sous-groupe, l'Unité de l'impact et de l'innovation embauchera d'autres experts en introspection comportementale chargés de faciliter l'exécution de projets en collaboration avec divers ministères. Le modèle du sous-groupe rendra possible un apprentissage distribué alors que les membres du sous-groupe entreprendront le travail auprès des organismes, mais il permettra aussi que cet apprentissage soit relié au centre en raison du lien avec l'Unité de l'impact et de l'innovation. Cela devrait permettre un apprentissage beaucoup rapide, en plus d'aider à assimiler plus rapidement la pratique de l'innovation dans une gamme d'organismes.

Source : Entrevues

Un autre exemple est le travail qu'accomplit l'équipe de l'innovation et de l'expérimentation au Secrétariat du Conseil du Trésor. L'équipe mène des activités de sensibilisation régulières dans le but de contribuer à cerner les questions et les aspects qui pourraient porter à confusion, en plus de profiter des leçons sur l'expérimentation en cours dans toute la fonction publique. Une telle mobilisation régulière peut procurer un moyen important de contribuer à l'assimilation de processus qui peuvent d'aborder sembler très techniques et différents, ainsi que contribuer à ce qu'ils deviennent la norme.

Une question ouverte est de savoir si l'on en fait assez pour aider à assimiler, auprès des partenaires externes et des citoyens, l'innovation qui se produit dans la fonction publique. L'innovation du secteur public peut souvent devenir visible ou invisible pour les citoyens. (Si l'innovation fonctionne et obtient les résultats auxquels les gens s'attendent, elle peut s'estomper rapidement en arrière-plan; à l'inverse, si un service est considéré comme âgé ou insuffisamment novateur, il sera probablement remarqué.) Cela peut ne pas être un désavantage. Il peut toutefois être nécessaire de mener une sensibilisation proactive à propos des activités novatrices afin de renforcer la reconnaissance des efforts déployés dans la fonction publique du Canada, et afin de s'assurer que la fonction publique est considérée comme un employeur compétitif et intéressant lorsqu'on cherche à attirer des compétences et des capacités.

Maintenir l'innovation

Le maintien de l'innovation est réactif à bien des égards, puisqu'il est impossible de savoir si l'innovation est vraiment maintenue, sauf dans les situations de contrainte. Dans la phase actuelle du système d'innovation, celle-ci est manifestement ascendante. Cependant, comme le démontre l'histoire de la fonction publique (voir le chapitre 2), des défis se posent effectivement. Pour la fonction publique, cela prendra probablement la forme d'une erreur ou d'un gaspillage (perçus ou réels) reliés à l'innovation ou à l'expérimentation, d'un refoulement contre une innovation qui (contre toutes attentes) est considérée comme contradictoire avec les valeurs de base, ou encore de critiques politiques. Étant donné que ces défis peuvent être prévus, même si rien n'est certain quant à savoir quand ils se présenteront et sous quelle forme, il pourrait être utile de mettre en œuvre une forme de jeu de guerre proactif entre les acteurs centraux pour déterminer comment cela pourrait se dérouler. Ce processus devrait tenir compte du fait que, parfois, les critiques seront tout à fait légitimes – des erreurs seront commises, et, parfois, elles n'auraient pas dû l'être. À d'autres occasions, les critiques pourront sembler injustes, mais il faudra tout de même y faire face.

Résumé

La question de la normalité est un domaine où des initiatives centrales peuvent fixer les paramètres ou accorder la licence, mais une grande part de la responsabilité devra être renforcée dans tout le système, dans des agences différentes et par des acteurs différents. Les divers éléments sont en place, mais leur efficacité devra être observée au fil du temps.

Un système doit être observé au fil du temps

Beaucoup d'activités différentes ont lieu dans tout le système. Ce chapitre examinant ces activités à un moment donné dans le temps et présentait des évaluations concernant l'état des choses actuel, ou ce qui pourrait arriver dans l'avenir immédiat. Toutefois, bon nombre des évolutions ont eu lieu assez récemment, le système évolue assez rapidement et l'incertitude est grande, étant donné qu'il faut encore beaucoup à apprendre à propos du

système et de ce qui fonctionne. Compte tenu de ce qui précède, il y a donc des limites à ce qu'un aperçu du système peut nous appendre sur ce qui doit arriver ensuite.

Le prochain chapitre présente des scénarios différents qui examinent comment le système pourrait fonctionner au fil du temps. Ces exemples examinent comment se déroule la dynamique de système dans des situations différentes, et ils contribuent à donner des pistes de réflexion sur ce qui pourrait être nécessaire pour aider le système d'innovation à parvenir au niveau de rendement voulu.

Références

Gouvernement du Canada (2018a), « Suivi des lettres de mandat et l'approche des résultats et de la livraison », Ottawa, https://www.canada.ca/fr/conseil-prive/services/unite-resultats-livraison.html#toc2.

Gouvernement du Canada (2018b), « À propos de l'Initiative Impact Canada », Ottawa, https://www.canada.ca/fr/centre-innovation/services/initiative-impact-canada/a-propos.html.

Gouvernement du Canada (2018c), « Faciliter l'utilisation novatrice des paiements de transfert », Ottawa, https://www.canada.ca/fr/secretariat-conseil-tresor/services/innovation/faciliter-utilisation-novatrice-paiements-transfert.html.

Gouvernement du Canada (2018d), « Lettre de mandat du Groupe de Travail des sous-ministres sur l'innovation dans le secteur public », Ottawa, https://www.canada.ca/fr/centre-innovation/services/lettre-mandat.html.

Gouvernement du Canada (2018e), « Salon de l'innovation 2018 pour Objectif 2020 », https://www.canada.ca/fr/conseil-prive/campagnes/salon-innovation-2018-objectif-2020.html.

Gouvernement du Canada (2017), « Déclaration fédérale, provinciale et territoriale sur l'innovation dans le secteur public », Ottawa, https://www.canada.ca/fr/centre-innovation/services/Declaration-federale-provinciale-territoriale-innovation-secteur-public.html.

Gouvernement du Canada (2016), « Directives relatives à l'expérimentation à l'intention des administrateurs généraux - décembre 2016 », Ottawa, https://www.canada.ca/fr/centre-innovation/services/rapports-ressources/directives-relatives-experimentation-intention-administrateurs-generaux.html.

SCT (2016), « Réduire les formalités administratives à l'interne – Créer une culture de service : Rapport final de l'équipe spéciale mise sur pied pour réduire les formalités administratives à l'interne », document de travail interne, Secrétariat du Conseil du Trésor, Ottawa.

Chapitre 7. Trois scénarios pour examiner ce qui pourrait arriver ensuite

Ce chapitre utilise trois scénarios différents pour examiner des parcours différents que le système d'innovation du secteur public pourrait emprunter. Chaque scénario est conçu pour faciliter un examen du déroulement possible du système au fil du temps.

Les systèmes sont difficiles à saisir et les systèmes d'innovation du secteur public le sont encore plus, surtout vu l'absence d'une lentille d'analyse avant cet examen. L'une des principales critiques des analyses des systèmes d'innovation dans le secteur privé ont été l'incapacité de les rendre celles-ci opérationnelles et traitables. Si tout est relié à tout, où devraient commencer les décideurs? Pour contribuer à rendre plus traitables le modèle et les interprétations présentés aux chapitres précédents dans le contexte de la fonction publique canadienne, les auteurs de l'examen ont sélectionné une nouvelle approche visant à faciliter la présentation d'interventions systémiques pour les pays : la construction de scénarios.

La construction de scénarios est un exercice d'analyse où l'on construit des exposés narratifs de tendances et d'événements actuels et historiques dans un certain contexte afin de décrire de façon plus uniforme les trajectoires futures possibles. L'objectif est de déterminer des voies possibles conduisant à une vision de l'avenir. Dans un exercice d'analyse des systèmes, les scénarios servent à éviter les solutions linéaires et réductives, examinant plutôt le système dans son ensemble. La construction de scénarios pose une question clé : « Quels sont les ensembles de solutions possibles qui peuvent être combinées et formulées pour changer le fonctionnement du système?"

Fondamentalement, les scénarios présentent, d'abord et avant tout, une perspective critique de l'avenir. Ce cadre futur clarifie les principales questions fondamentales et décisions stratégiques auxquelles diverses organisations font face dans le système, et il établit des liens entre les décisions critiques et leurs horizons temporels. À ce titre, les scénarios servent à éclaircir les catalyseurs de changement (voir le modèle exploratoire au chapitre 4), ce qui peut faire en sorte que même l'incertitude soit plus traitable. Par conséquent, les scénarios sont particulièrement utiles dans le contexte de l'innovation, où l'incertitude – même dans le présent – est extrêmement élevée.

Face à une telle incertitude, il y a une menace continue d'échec (ce qui est normal pendant le processus de changement). Cela peut faire dérailler continuellement diverses activités et diminuer dans le système le goût pour les stratégies et les activités d'innovation futures. Par conséquent, la robustesse du système dans son ensemble doit être prise en compte plutôt que de se concentrer sur des activités et des interventions discrètes. En réalité, la construction de scénarios devrait être un processus continu et en évolution – se préparer pour l'avenir et non le prédire – qui mobilise divers acteurs. On espère que cet exercice soit la première étape du long parcours destiné à bâtir des systèmes plus robustes.

D'après l'analyse du système d'innovation du secteur public canadien, l'OCDE a formulé trois scénarios hypothétiques. Le **scénario « zéro »** décrit le fonctionnement actuel du système à travers les lentilles de quatre types différents d'avenirs traditionnels :

- ce qui est probable (qui risque d'arriver);
- ce qui est possible (qui pourrait arriver);
- ce qui est la plausible (qui arrivera peut-être);
- ce qui est préférable (que l'on veut qui arrive).

Le scénario zéro examine la capacité actuelle du système de se corriger de lui-même dans la réalité existante, si rien d'autre n'arrive.

Le **scénario 1** enquête sur des changements clés aux politiques dans des secteurs fonctionnels établis du gouvernement. Il examine la mesure dans laquelle ces changements peuvent corriger et améliorer le système d'innovation du secteur public.

Le **scénario 2** formule un exposé narratif concernant une transformation totale du système avec un processus de changement radical et une vision de l'avenir radicale, en plus d'une possible mise à niveau du système dans son ensemble en termes d'innovation du secteur public.

Cet exercice vise à fournir des indices à propos des catalyseurs de changement importants, des indicateurs d'alerte rapide et des stratégies qui peuvent être assez robustes pour produire des résultats malgré les défis futurs. Aucun des scénarios n'est censé être prédictif ou normatif. Il s'agit plutôt d'invitations à réfléchir à l'orientation future du système, en cherchant à remettre en question les hypothèses existantes, souvent inexprimées, sur la façon dont les événements se dérouleront.

Scénario « zéro » : Le système continue « tel quel »

Encadré 7.1. Récapitulatif critique de la situation actuelle

Il y a eu plusieurs tentatives d'introduire de nouveaux raisonnements dans le système d'innovation du secteur public canadien depuis le début des années 1990 (la « mémoire vivante » actuelle du système). Le secteur public a connu des périodes plus ou moins propices à l'innovation en raison de changements relatifs à l'économie politique et au style de leadership et de la méfiance accrue envers la fonction publique en général, ce qui ont été des éléments de base des réformes liées à la nouvelle gestion publique partout dans le monde. Ainsi, il n'y a jamais eu d'exposé narratif qui ait pénétré dans la fonction publique pour expliquer pourquoi un changement s'impose dans le secteur, même si des tentatives valides de mettre en place ce dernier élément ont été entreprises (p. ex. la *Loi sur la modernisation de la fonction publique*, *canada@150*, Objectif 2020 et la Déclaration fédérale, provinciale et territoriale sur l'innovation dans le secteur public).

Par conséquent, les évolutions et les innovations dans le secteur public canadien peuvent être décrites le mieux comme des « poches d'innovation » – des initiatives appuyées sur de bonnes intentions, habituellement reliées à leur point de départ (initiatives ou activités liées à un ministère qui dépendent fortement de personnes en particulier), qui sont demeurées discrètes, décousues et cloisonnées. Certaines innovations sont motivées par des mouvements partant du haut (p. ex. des directives expérimentales, les subventions et contributions en tant que principal facteur du côté de l'offre), tandis que d'autres viennent du bas en raison de la frustration croissante au sein de la fonction publique. Cette frustration vient généralement d'une prise de conscience de changements survenant à l'extérieur du secteur qui n'ont aucun équivalent dans le lieu de travail. Les mesures partant du bas ne sont toutefois accessibles qu'à de rares privilégiés en raison de conditions de leadership ou de qualités personnelles favorables, ce qui introduit dans le système un degré de coïncidence et, sans doute, d'élitisme. Les autres personnes dont les circonstances sont moins privilégiées sont confrontées à un système de gestion du rendement traditionnel qui n'associe pas l'innovation à de bons résultats, ce qui vient donc endurcir la « couche argileuse » du gouvernement canadien. Ainsi, les idées novatrices ne sont pas évaluées par leur mérite, mais par les qualités personnelles et le capital social en cause.

Qui plus est, les initiatives novatrices peuvent difficilement l'emporter sur les domaines fonctionnels du gouvernement (« parité »). Par conséquent, les ministères du secteur public conservent les stratégies traditionnelles et entreprennent des projets de

démonstration de faible niveau (p. ex. des micromissions) qui ne perturbent pas le statu quo des structures établies. Le système a donc tendance à traiter les symptômes plutôt que la maladie.

En l'absence d'un exposé narratif d'ensemble (la « clarté » au sein du système), différentes logiques concurrentes ont émergé en parallèle aux secteurs fonctionnels du gouvernement. Parmi les divers exposés narratifs qui ont été introduits dans le système, on trouve, entre autres : l'innovation en tant que gain d'efficience (p. ex. la réduction de la paperasse); l'innovation à l'aide d'outils et de méthodes (p. ex. GCpédia, GCconnex, directives sur l'expérimentation, introspection comportementale); les solutions organisationnelles pour l'innovation (p. ex. la prolifération des laboratoires d'innovation); les solutions de ressources humaines pour l'innovation (p. ex. micromissions, équipes spéciales, agents libres, nouvelle orientation en matière de dotation); l'innovation par le financement (prix de l'innovation, défis, Initiative Impact Canada); et le travail d'impact dans diverses itérations (p. ex. Des résultats pour les Canadiens et les Canadiennes en 2000, résultats et livraison). Il semble que tous les divers aspects du système soient abordés; pourtant, ces interventions différentes et les logistiques opérationnelles sont assorties de buts divergents et, parfois, contradictoires (p. ex. l'efficience par opposition à l'impact; les gains rapides par opposition à l'expérimentation).

La présence d'interventions et de logiques différentes sont source d'incongruité et de mauvaise harmonisation dans le système. Les ressources peuvent être mal affectées, et les succès de ces diverses activités ne sont pas transposés à d'autres activités; en fait, ils peuvent y nuire.

En l'absence d'un message cohérent expliquant pourquoi l'innovation est nécessaire, le centre a tenté d'aborder le sujet en fournissant des solutions techniques. Toutefois, les efforts visant à introduire des initiatives n'ont pas tenu compte des capacités et des obstacles culturels et institutionnels à leur assimilation, en grande partie parce que la perspective du système étant absente. Il en découle des situations où il est difficile de prédire les initiatives qui « sortiront gagnantes », puisque leur survie et leur réussite dépendent davantage de leur livraison rapide et de leur démonstration positive (et sans doute d'autres facteurs arbitraires) que de leur potentiel de transformer le secteur public. Bon nombre d'initiatives – si ce n'est la totalité – ne sont pas parvenues à une échelle suffisante pour faire remettre en question les opérations du secteur public. L'intention est bonne, mais leurs effets sont graduels. En réalité, ces signaux « techniques » deviennent un mécanisme de sélection des innovations au gouvernement, empêchant probablement le portefeuille optimal d'innovations de voir le jour dans le secteur public canadien. Bon nombre d'innovations sont mises à l'essai, mais peu sont mises à l'échelle. Le système n'est donc pas « adéquat » pour soutenir un portefeuille d'innovations diversifiées – que ce soit pour permettre des innovations radicales orientées vers la mission ou l'expérimentation ascendante. Il est dépourvu des mécanismes de rétroaction qui permettent aux différentes activités de fonctionner au degré de portée et d'échelle nécessaire (« normalité » de l'innovation).

Ainsi, tout nouveau changement perturbateur auquel le secteur fait face est invariablement abordé dans de petites « poches ». Le secteur ne peut passer outre les défis auxquels il est directement confronté (que ce soit sous forme de l'économie de partage ou de la transformation numérique); toutefois, dans de nombreux cas, le raisonnement transformatif est délégué à de petites équipes avec des clauses de

temporisation et peu de suivi, étant donné qu'il manque une participation de haut niveau continue. Dans les faits, ce processus creuse le potentiel de changement à long terme. En raison de l'abondance de personnes hautement qualifiées dans le secteur, le système est en mesure de réagir aux crises discrètes lorsque celles-ci se présentent, et il se réorganise en conséquence; or cela perturbe fortement les structures et le fonctionnement établis du gouvernement. Les leçons tirées de la gestion des pressions externes ne se diffusent pas bien dans le système. Cette situation est aggravée par le manque de liens avec l'environnement externe – que ce soit les liens avec les citoyens (perspective de l'utilisateur) ou d'autres sources de changement transformatif potentiel (technologues, chercheurs, etc.)

Compte tenu de cette analyse critique, l'hypothèse du scénario zéro est que le système sera maintenu « tel quel » en l'absence d'un élan interne visant à modifier considérablement les éléments et les fonctions de base du gouvernement.

Les risques du scénario 0

D'après ce qui précède, il y a une forte probabilité que se poursuive l'élan ascendant existant en faveur de l'innovation. Cet élan trouvera un débouché dans des initiatives où les intérêts des innovateurs sur le terrain coïncident avec la pression de l'offre technique ou méthodologique au niveau supérieur. Les innovations « proches du marché » où le peut se servir de l'expérimentation comme forme de légitimité, avec des résultats directement démontrables, survivront, tandis que d'autres périront ou devront attendre qu'une occasion exceptionnelle se présente (crises d'origine extérieure ou champions de l'innovation de haut niveau). L'innovation continuera d'être associée aux efforts de personnes (la ténacité et la confiance de ces dernières) plutôt qu'aux mérites sous-jacents des idées. Ce sera aussi le plus grand prédicteur de survie des laboratoires d'innovation du secteur public – ceux sans incidence immédiatement et directement « démontrable » seront fermés. Davantage orientés vers un horizon à long terme, les laboratoires et les groupes de travail des « grandes idées » seront les premiers à disparaître. D'autres apparaîtront avec les nouvelles vagues. Des éclats d'innovation se présenteront, technologiques ou d'une autre nature, mais le cycle se répétera. Une minorité seulement d'innovations s'infiltreront dans le système, en raison surtout de facteurs de coïncidence (appuis politiques pratiques, événements externes, etc.) plutôt que par dessein délibéré. Étant donné que les mécanismes de sélection sont hautement volatils, les organisations ne pourront adopter les idées au potentiel le plus grand; elles n'auront plutôt accès qu'à la pointe de l'iceberg.

Encadré 7.2. Scénario de rechange (événement à faible probabilité et à incidence très élevée)

Une des expériences phares échouera

Dans ce scénario, un des projets pilotes clés qui sont validés selon la directive sur l'expérimentation ne parviendra pas à produire de résultats et l'éthique de l'expérience sera publiquement remise en question. Des débats politiques de haut niveau s'en suivront et s'intensifieront rapidement, et l'ensemble du programme et de l'intervention gouvernementale se rapportant à l'expérimentation seront remis en question. Étant donné que l'on n'a pas déployé d'efforts systématiques pour évaluer le rôle de l'expérimentation dans le secteur public, les promoteurs de la directive ont peu de contre-arguments à présenter. Le centre peut toujours s'efforcer de justifier la directive sur l'expérimentation, mais puisqu'aucune expérience stratégique produisant des réussites (prouvables) n'a été mise en œuvre, les preuves positives sont représentées comme étant anecdotiques. L'initiative étant considérée comme descendante, peu de ministères sont prêts à se joindre au débat. L'initiative est entachée et le programme est réorienté : on permet qu'un petit nombre d'expériences existantes soient achevées, mais ces expériences ne sont pas très médiatisées ou sont reformulées comme des essais ou des projets pilotes de politique traditionnels.

Certaines pressions de l'offre techniques ou méthodologiques qui viennent du haut – sous forme d'obligations à impact social (OIS) ou d'interventions d'introspection comportementale – s'infiltreront dans le système, habituellement dans les ministères et organismes à haut rendement où les idées plus radicales font l'objet d'expérimentation. Cette aura toutefois de favoriser davantage l'enfermement, où les activités existantes au sein des fonctions ministérielles sont amplifiées. Les secteurs fonctionnels dont la capacité est plus grande deviendront plus forts dans leur domaine, et les secteurs plus faibles s'affaibliront. Après que les fruits des branches les plus basses auront été cueillis, le domaine d'intervention se rétrécira et la recherche de la prochaine nouvelle aide « technique » commencera. Il y aura une certaine croissance de clarté et de consensus au fil du temps, mais les efforts visant à créer une intention stratégique dans le système seront supplantés par les éclats d'intérêt dans de nouveaux sujets émergents.

De façon analogue au secteur privé – et sous les effets de la numérisation –, des hiérarchies organisationnelles aplanies verront le jour au gouvernement. Cela s'accompagnera de changements aux tâches de la plupart des fonctionnaires, avec une plus grande responsabilité de prendre des décisions, mais moins de temps et de capacité pour le faire. Le résultat sera une dépendance continue vis-à-vis des solutions « techniques » pour innover. La direction intermédiaire du secteur public sentira qu'une pression croissante est exercée sur elle. L'innovation sera ajoutée aux examens de rendement, mais elle s'accompagnera de confusion plutôt que de clarté. Les incitatifs à parler ouvertement des échecs diminueront, puisque le système punit la livraison insuffisante. Par conséquent, la frustration des innovateurs potentiels augmentera, certains d'eux deviendront désabusés et d'autres quitteront le secteur public.

Les signaux externes de crises imminentes seront ignorés ou ratés, puisque les mécanismes de rétroaction internes visant à mieux relever et amplifier les signaux faibles sont ignorés.

Encadré 7.3. Scénario de rechange

Le secteur public fera face à une crise ayant des effets systémiques

Les centres de données de Services partagés sont piratés, des rançongiciels sont insérées dans le système et un délai de cinq jours est donné au gouvernement pour payer afin de récupérer les données. La confusion et le chaos règnent. Le gouvernement met sur pied une équipe de crise; il ferme le système, mais il n'est pas en mesure de trouver les rançongiciels à temps. Toutes les données sont détruites. Les services qui dépendent du numérique sont fermés. L'équipe de crise tente de trouver une sauvegarde et de redémarrer des centres de données antérieurs, mais elle en est incapable parce que la technologie est trop ancienne. Après des mois de confusion, l'analyse sur papier des demandes sociales et d'autres fonctions de service commence. Les services sont extrêmement lents et l'insatisfaction du public est incroyablement haute. Le gouvernement lance une proposition pour trouver d'autres solutions. Des fournisseurs du secteur privé imposent un arrangement de services infonuagiques au gouvernement.

Conséquences du scénario zéro

Le scénario zéro contribue à illustrer certaines des limites du contexte actuel. Vu les efforts existants et compte tenu du temps qu'ils pourraient prendre, le scénario pose la question suivante : « Les voies existantes sont-elles suffisantes pour un monde en rapide évolution où la demande de résultats novateurs est continue? »

Le scénario contribue aussi à démontrer que bien que les risques associés à l'encouragement à l'innovation en tant que ressource plus fiable sont réels, des risques potentiels considérables sont associés au fait de s'en tenir aux arrangements existants. De plus, le scénario contribue à examiner quelles pourraient être certaines des options nécessaires si les arrangements actuels étaient maintenus.

Des stratégies destinées à fonctionner dans la structure actuelle du système devraient être élaborées dans trois domaines différents :

- Stratégies de base
  - Formuler un exposé narratif commun pour l'innovation et un mode mental commun au sein de la communauté de l'innovation. Se servir de l'examen pour le faire.
  - S'assurer que l'innovation est une composante explicite des plans stratégiques des organismes.
  - Rendre l'innovation explicite dans la gestion du rendement – avec une composante d'échec positive – et assurer une intendance et une évaluation rigoureuses de la pratique.
- Stratégies de protection (opérations d'équilibre ou de compensation)
  - Diversifier les mécanismes de sélection, y compris des mécanismes de contestation assortis de fonds réaffectés au centre pour contrer la dépendance vis-à-vis la hiérarchie.
  - Imposer au moins trois ou quatre expériences stratégiques interministérielles à tout moment.

  - Établir une mesure d'évaluation du coût de renonciation afin de renforcer, dans le système, la compréhension des coûts à long terme associés au fait de ne pas entreprendre des innovations transformatrices dans le secteur public.
- Stratégies d'urgence (résilience contre des événements futurs ou des circonstances futures que l'on ne peut prédire avec certitude)
  - Créer un mécanisme pour équilibrer la rétroaction négative sur l'innovation : publier couramment des cas de réussite et des expériences personnes de gestion du système.
  - « Achetez un parapluie pour la tempête qui s'en vient » : prévoir une marge de manœuvre suffisante et des ressources souples (équipes de correction) dans le système pour composer avec les crises inévitables.
  - Surveillance et détection des crises : évaluer périodiquement la résilience du système, puisqu'il s'agit du mieux qu'on puisse espérer dans le système en place.

Scénario 1 : Amélioration graduelle des activités d'innovation dans les secteurs fonctionnels

Encadré 7.4. Les événements critiques dans le système

Un nouvel organisme (« PSI Canada ») est constitué en tant que principal forum d'intendance et de garde du système d'innovation du secteur public, faisant participer certains cadres supérieurs de l'ensemble de la fonction publique. Chaque membre de PSI Canada est chargé d'élaborer une stratégie pour des secteurs fonctionnels différents du système (p. ex. le perfectionnement des ressources humaines et des talents, la sécurité publique, l'infrastructure et le développement économique). On demande aux membres de préciser les rôles propres à chaque secteur fonctionnel ainsi que les outils et les méthodes utilisés (p. ex. les défis et l'introspection comportementale). Cela comprendra l'évaluation de la mesure dans laquelle ces différentes fonctions toucheront le système, la portée et l'échelle de leurs effets prévus et la détermination des principaux acteurs (ministères, organismes et intervenants externes) de l'écosystème et leurs fonctions particulières.

PSI Canada examine et comble collectivement les lacunes et les logiques contradictoires entre les divers secteurs fonctionnels (p. ex. le perfectionnement des ressources humaines, les initiatives de financement). Une stratégie globale unifiée est créée pour aider les membres de PSI Canada à aborder collectivement les divers secteurs et à combler les lacunes et les contradictions. Des outils, des méthodes et des ressources (p. ex. la directive sur l'expérimentation, l'Initiative Impact Canada et la nouvelle orientation en matière de dotation) deviendront entremêlés aux objectifs d'innovation cernés dans les secteurs fonctionnels. Après qu'une compréhension des synergies et des rôles est acquise, les membres de PSI Canada établissent des stratégies dans leurs secteurs fonctionnels respectifs afin de concevoir des programmes et des communautés de pratique – des écosystèmes – pour l'innovation. Inévitablement, les mandats existants sont examinés et les ressources sont réaffectés de secteurs qui sont considérés comme dupliquant les efforts d'innovation du secteur public ou qui ne sont pas conformes aux stratégies fonctionnelles. Certaines initiatives élaborées en périphérie du système (p. ex. les agents libres) seront regroupées de façon organisationnelle en secteurs fonctionnels

de base. Des mesures sont mises en place pour les périodes de transition afin de veiller à ce que les nouvelles innovations liées à la structure organisationnelle puissent survivre. Cela réduira la fragmentation dans le système, mais viendra aussi réduire au minimum l'émergence possible (ce qui est un compromis considérable). Toutefois, de nouvelles organisations (communautés, équipes, etc.) seront aussi créées au fil du temps alors que les tâches et les missions au sein des secteurs fonctionnels deviendront plus claires. Les ministères, les organismes et les équipes – vieilles et nouvelles – d'écosystèmes fonctionnels en particulier devront rendre des comptes aux chefs de PSI Canada dans leur domaine de responsabilité.

Les chefs sont libres de concevoir des processus pour stimuler l'innovation dans leurs domaines respectifs, mais ils doivent rendre compte des pratiques au forum. PSI Canada se concentrera sur une mise à niveau graduelle des secteurs fonctionnels; toutefois, les membres introduiront aussi des projets phares clés dans leur domaine, en plus de rendre régulièrement des comptes sur le succès des initiatives. Les membres de PSI Canada ont une responsabilité double : présenter au comité et partager avec lui les leçons clés tirées de leurs champs de responsabilité; et diffuser les leçons tirées d'autres secteurs dont ils sont responsables par l'entremise de communautés de pratique et par d'autres mesures. La reddition de compte est intégrée au système afin de veiller à ce que l'échange de connaissances fonctionne et soit contrôlé de façon routinière.

Les membres de PSI Canada sont également responsables de présenter au groupe les questions transversales. Les conflits inévitables entre les programmes des secteurs fonctionnels (p. ex. la gestion des ressources humaines par opposition au développement numérique) seront présentés à l'organisme et traités par celui-ci. L'organisme se sera vu accorder tout le pouvoir décisionnel par les dirigeants politiques. S'il demeure des questions, on fera appel à un comité global d'arbitres pour conflits, composé de cadres de haut niveau et de champions de l'innovation indépendants de PSI.

Les risques du scénario 1

Ce scénario repose sur l'idée que des synergies peuvent être créées en regroupant les responsabilités au centre et en créant des structures de reddition de comptes claires pour le développement du système. La souplesse et l'autonomie du système sont garanties en ne présupposant pas de solution commune pour la gestion de l'innovation dans des écosystèmes différents au sein des secteurs fonctionnels. L'intendance du système est centralisée et assujettie à la logique des fonctions gouvernementales. Ainsi, le scénario ne conteste pas radicalement le défi de la structure de fonctionnement actuelle du gouvernement canadien, tandis que les changements organisationnels ou les changements dans des domaines fonctionnels précis demeurent possibles pour améliorer l'innovation du secteur public. Néanmoins, dans certains secteurs globaux du gouvernement (p. ex. les ressources humaines), les incitatifs, la structure hiérarchique et, donc, l'intervention présentent un potentiel de transformation.

Il est fort probable que même avec un engagement de haut niveau envers PSI Canada et des mesures de reddition de comptes en place pour veiller au rendement dans les secteurs fonctionnels, les vitesses et la portée variables des activités d'innovation du secteur public se limiteront toujours à des missions. Le rôle et la capacité des chefs de certains secteurs fonctionnels détermineront l'incidence des interventions de ces derniers. Cependant, ce ne sont pas tous les membres de PSI Canada qui auront la même volonté et les mêmes appuis pour faire avancer l'innovation du secteur public dans leurs domaines respectifs. La

concurrence entre les secteurs fonctionnels du gouvernement sera maintenue, puisque la collaboration descendante ne pourra pas être diffusée dans le système à des taux suffisamment élevés. À moyen et à long terme, la frustration au sein du système augmentera à mesure que les innovateurs au sein de leurs écosystèmes particuliers seront confrontés à des secteurs différents où les progrès seront plus rapides ou plus lents.

Dans une certaine mesure, il y aura une réaction contre le regroupement des programmes au niveau des organismes et des ministères, étant donné que ceux-ci le percevront comme une menace pour leur capacité de faire avancer librement l'innovation dans leurs domaines organisationnels. PSI Canada devra lutter contre des sentiments incohérents de propriété des innovations afin de veiller à l'émergence de synergies possibles – touchant l'échelle et la portée des initiatives – dans ses secteurs fonctionnels. L'une des principales tâches sera de bâtir des communautés d'innovation dans des écosystèmes en particulier. Cette tâche sera fructueuse dans certains domaines, mais infructueuse dans d'autres. Les obstacles organisationnels traditionnels (culture, compétition, etc.) seront maintenus n en grande partie. Les membres du groupe de travail devront contrer de manière proactive le syndrome « cela n'a pas été inventé ici » en établissant des plateformes d'échange de connaissances et des groupes de discussion entre pairs entre les écosystèmes; or le problème sera toujours présent.

Encadré 7.5. Scénario de rechange

Automatisation des emplois

Les technologies relatives aux données massives et à l'apprentissage machine connaîtront une poussée de croissance exponentielle. Elles deviendront accessibles au gouvernement par l'entremise d'entreprises développant des systèmes facilement interopérables à l'intention du secteur public. Cela conduira à un élan à grande échelle en faveur de l'automatisation des emplois dans l'ensemble des fonctions gouvernementales, plus rapidement qu'on ne l'ait jamais prévu. La plupart des emplois de gestion intermédiaire et d'analyste deviendront redondants alors que le gouvernement s'efforcera de réformer le système. PSI Canada ne peut relever le défi, puisqu'elle n'a pas élaboré de stratégies intergouvernementales. L'organisation est démantelée et une nouvelle équipe de « correction » est mise sur pied.

Invariablement, le système sera mis à l'épreuve à un moment donné par une crise qui traversera divers secteurs fonctionnels. Cela se produira possiblement en raison d'échecs de la prestation de services attribuables à la croissance imprévue de la demande de services dans deux secteurs fonctionnels ou plus à la fois (p. ex. une crise des réfugiés à une échelle bien plus grande). Étant donné que le système est encore fragmenté en sous-systèmes, on ne peut faire appel à l'innovation pour résoudre le problème en temps opportun ou pour obtenir davantage qu'une mosaïque de réactions. Le système est fragile en raison de la spécialisation excessive, ce qui nuit à sa capacité globale (même avec une coordination solide des paliers supérieurs). À long terme, le fonctionnement des secteurs de spécialisation devra changer.

Encadré 7.6. Scénario de rechange

Opposant radical au système

Discrètement, une petite organisation de type 18F (organisme numérique gouvernemental) verra le jour dans un secteur fonctionnel et contestera radicalement les pratiques opérationnelles de l'ensemble du gouvernement. Un ou plusieurs des membres du cadre de haute direction couvrira les activités de l'organisme; or en raison de la nature radicale de l'organisme et des conséquences de celui-ci pour d'autres secteurs fonctionnels, des conflits s'en suivront rapidement. La bataille parviendra rapidement à la haute direction, où les liens de confiance renforcés précédemment seront endommagés. Pendant le débat, la spécialisation de l'organisation sera maintenue, le consensus sera obtenu et le nouvel opposant radical sera brûlé par l'échange. Les améliorations possibles proposées pour le secteur public seront perdues dans le conflit.

Conséquences du scénario 1

Ce scénario montre que la création d'un forum centralisé pour assurer l'intendance du système conduira à des attentes élevées quant à l'innovation du secteur public – possiblement trop élevées. L'utilité d'un groupe de haut niveau est que celui-ci a du poids et de l'influence. Au fil du temps, si PSI Canada connaît du succès, il est probable qu'une plus grande responsabilité lui soit imposée, et la tendance naturelle des bureaucraties du secteur public à regarder au centre sera maintenue. Cependant, dans un contexte où l'on met de plus en plus l'accent sur l'innovation du secteur public, les efforts devront être distribués, et il faudra un profond engagement dans tout le système, et non seulement dans des nœuds particuliers. Il faudra aussi une collaboration de même qu'une coordination. Pour que le système puisse répondre à la nécessité d'innover dans toute la fonction publique, il faut une diversité de structures et de réseaux qui le permettront. La tendance structurale sera d'attribuer la responsabilité à des structures particulières ou à quelques acteurs, alors qu'il est probable que la responsabilité de l'innovation englobe tout le système.

Si une telle approche était déployée, il faudrait élaborer des stratégies dans trois domaines différents :

- Stratégies de base
    - Attribuer des responsabilités de base aux membres de la haute direction de PSI Canada et clarifier en quoi d'autres parties du système sont censées soutenir le programme d'innovation dans son ensemble ou y être reliées.
    - Constituer des mécanismes redditionnels pour évaluer l'avancement dans divers secteurs fonctionnels.
    - Effectuer une harmonisation négociée entre les énoncés de mission transversaux et la partie du mandat de base qui concerne l'évaluation des résultats, et accorder aux membres un droit de renégociation selon des conditions appropriées.
    - Aborder les questions liées à la capacité dans toutes les fonctions gouvernementales afin d'aborder l'innovation, l'expérimentation et ainsi de suite dans les plans de secteurs fonctionnels en particulier.

  - Intégrer une structure de direction par rotation et renouveler continuellement les membres afin de contester les structures de pouvoir informelles et le raisonnement de groupe.
- Stratégies de protection (opérations d'équilibre ou de compensation)
  - Imposer une discussion sur les échecs dans les secteurs fonctionnels de base par PSI Canada.
  - Intégrer des stratégies visant à contrer les biais « cela n'a pas été invité ici » (plateformes entre homologues recoupant les fonctions, évaluations comparatives entre fonctions, etc.)
- Stratégies d'urgence (résilience contre des événements futurs ou des circonstances futures que l'on ne peut prédire avec certitude)
  - Chaque chef fonctionnel doit faire avancer au moins une expérience interministérielle radicale qui change les paradigmes.
  - Envisager des mécanismes visant à faire en sorte que les idées plus radicales ne seront pas perdues dans le système.

Scénario 2 : Transformation radicale du système

Encadré 7.7. Les événements critiques dans le système

Au niveau des cadres, une interprétation commune voit le jour : il faut un degré d'engagement substantiellement nouveau vis-à-vis l'innovation dans le secteur public. Cela fait en sorte que le commis s'engage à adopter une vision axée sur un but quant à l'innovation dans le secteur public. Par exemple, pour devenir la fonction publique la plus réceptive et la plus compétitive dans le monde, la fonction publique du Canada doit devenir la chef de file de l'innovation dans le secteur public.

Un groupe de travail est mis sur pied afin d'établir une vision commune de l'innovation du secteur public dans toute la fonction publique. La vision relie les visées de l'innovation dans le secteur public à la réforme de celui-ci. Un examen de tout le système d'innovation du secteur public, orienté vers des buts, est mené dans le but de clarifier l'ensemble des rôles et des mesures conformément à cet objectif final. Des secteurs fonctionnels et thématiques (en plus des données ouvertes, de la transformation numérique, etc.) sont réorganisés sous la vision globale.

Des efforts de mobilisation substantiels (ateliers, groupes d'experts, groupes de discussion, etc.) sont mis en œuvre dans le but d'obtenir des appuis pour la vision. Les organisations assument leurs rôles et leur expertise dans cette vision ou sont restructurées pour s'adapter à la vision et à ses buts d'ensemble. À la fin, tout le monde a un lien personnel avec l'innovation et sa raison d'être, et tout le monde comprend ses rôles et ses responsabilités face à l'innovation. Pour toute nouvelle mesure, il faut en justifier le rôle dans la vision actuelle du secteur public.

Une nouvelle structure d'intendance de l'innovation du secteur public est mise en place. Cela sera fondé sur un système à deux voies : le centre indique les activités d'innovation nécessaires, avec les missions tirées de la vision; et le service crée pour les innovations plus radicales une structure autonome qui est financée, gérée et évaluée selon une structure différente (cela pourrait prendre diverses formes possibles). On garantit ainsi que les mesures immédiates orientées vers le but n'évincent pas les innovations radicales

émergentes qui peuvent être mises à l'essai et examinées simultanément. L'ambidextrie du système est garantie. Les deux activités en soi servent la vision globale de l'innovation dans le secteur public. Le financement est réorganisé en conséquence. Différentes méthodes d'évaluation sont formulées pour des voies différentes. L'affaiblissement délibéré du statu quo en faveur d'un meilleur rendement et d'une plus grande robustesse à long terme est garanti.

Une perspective de portefeuille pour l'innovation dans le secteur public est formulée dans tout le système, équilibrant le rendement immédiat, les objectifs à moyen terme et les conceptions plus expérimentales. Les activités d'analyse des horizons sont assimilées et l'introspection devient une partie intégrante des tâches de portefeuille. Le portefeuille de l'innovation dans le secteur public ne suit pas les fonctions administratives, mais les buts d'ensemble de la vision. Les idées peuvent venir de n'importe où et seront envisagées sur un pied d'égalité. Des équipes multidisciplinaires peuvent se former facilement et sans heurt. Cela comprend non seulement le secteur public, mais aussi le secteur privé et le tiers secteur, à la fois en tant que sources d'idées et que collaborateurs en innovation. Le gouvernement a recours à la réglementation anticipatoire (règlements en bac à sable) pour diriger les innovations critiques. De plus, on fait avancer une expérimentation radicale par l'intermédiaire de certains partenariats (avec des développeurs de technologies clés) afin d'aborder l'innovation perturbatrice potentielle. Le Canada conclut des partenariats internationaux afin de mener des expériences avec des technologies transformatrices majeures pour le gouvernement (p. ex. la chaîne de blocs, l'intelligence artificielle).

Il s'opère un virage de la conformité vers un état où l'innovation collaborative est permise. L'expérimentation dans l'ensemble des secteurs gouvernementaux est permise et de nouveaux modèles opérationnels sont adoptés à l'échelle (p. ex. le nuage des talents, GCcollab).

Un mécanisme de rétroaction en temps réel sur la mise en œuvre de l'innovation dans le secteur public est mis au point, et un tableau de bord en temps réel de l'innovation dans le secteur public est mis en place, étant défini par des résultats finaux, et non des secteurs fonctionnels. Le tableau de bord englobe le nouveau portefeuille de l'innovation, qui est ouvert à l'apprentissage accéléré, à la collaboration et à l'échange de connaissances. La boucle de rétroaction sur la mise en œuvre de l'innovation est maintenant fonctionnelle.

Les risques du scénario 2

Le scénario 2 représente une transformation de tout le système et est donc le scénario le plus vaste comportant le plus haut degré d'incertitude. Il est difficile de prédire à quoi ressembleraient les structures après une transformation complète du système, étant donné que cela dépendra invariablement de la vision concrète qui est choisie. Cela met aussi en évidence la première difficulté de ce scénario de transformation : le secteur public peut s'imposer une voie de transformation qui s'avérera inefficace à long terme. Cela pourrait se produire parce que l'opposition est trop vaste, que les institutions sont trop inflexibles ou que la capacité n'est tout simplement pas suffisante dans le système pour exécuter le processus. Lorsque les signaux de la pratique émergente (et les lacunes qu'ils présentent) arriveraient, la stabilité de la pratique précédente pourrait être irréparablement endommagée. Ainsi, cette voie vers la transformation du secteur public nécessitera le plus de souplesse et de réflexivité, y compris des mécanismes de rétroaction continus et

ponctuels et des arrangements institutionnels fonctionnels qui pourront mettre rapidement au jour les échecs.

Ce scénario créera aussi la plus grande opposition et réaction négative de la part du système existant. Sans une coalition de haut niveau, une harmonisation des intérêts et des champions au sein de la direction, ce scénario sera voué à l'échec dès le départ. De telles coalitions peuvent être crées, en pratique, s'il y a une prise de conscience (voir le scénario zéro) de la compréhension et de l'urgence, et si le besoin de changement a été assimilé par des personnes clés. Néanmoins, ces coalitions peuvent dépendre fortement de l'existence d'alliances clés et d'intérêts individuels, surtout aux stades précoces du processus. Dans l'environnement du secteur public marqué par les cycles politiques, ces personnes clés peuvent disparaître ou changer de poste à des moments cruciaux. Ainsi, le scénario devient dépendant du facteur temps – il est essentiel de trouver la bonne occasion de lancer le processus et d'intégrer les innovations au système, de sorte que celles-ci ne dépendent pas des dirigeants en place.

La compréhension (l'appui) et le fonctionnement dans une nouvelle réalité sont deux choses différentes : une grande partie de l'effectif reconnaîtra la nécessité de changement, mais pourra se sentir aliéné par la nouvelle réalité, étant donné que les tâches de base (et la demande d'innovation) auront changé. Le roulement de personnel dans le secteur public augmentera substantiellement pendant une certaine période, tandis que des capacités de base seront perdues.

Même si l'approche de portefeuille vis-à-vis l'innovation dans le secteur public contribue à diminuer l'enfermement potentiel, elle est difficile à maintenir en pratique et à court terme. Elle coûtera en outre plus que toute autre option de rechange. L'exploration parallèle (expérimentation émergente et radicale) et l'exploitation des capacités dans le système nécessiteront des types très différents de modèles de financement, de reddition de comptes et de gouvernance des risques. La tendance traditionnelle sera que les préoccupations et les intérêts immédiats de la base d'utilisateurs actuelle l'emporteront sur les préoccupations des utilisateurs futurs potentiels. Ainsi, le maintien des portefeuilles d'innovation du secteur public dépendra fortement de la capacité de l'intendant visionnaire de séparer et de protéger les deux processus différents – du moins pendant que la nouvelle pratique est établie.

Encadré 7.8. Scénario de rechange

Mouvement contre l'intelligence artificielle (IA)

Le gouvernement du Canada met au point la première intelligence artificielle générale de bas niveau fonctionnelle dans le monde et l'adopte au gouvernement. Le processus décisionnel dans le secteur public s'accélère fortement, et les services hyper-personnalisés deviennent une possibilité du jour au lendemain. Par la suite, beaucoup des tâches d'analyse existantes disparaissent, et la pression exercée pour repenser les services et offrir des services personnalisés devient la norme. La fonction publique ne peut s'adapter aussi vite, et une campagne anti-IA émanant du secteur public est déclenchée et se propage rapidement dans d'autres secteurs où l'on craint la perte d'emplois imminente et les exigences techniques accrues. En raison de la pression publique croissante, le gouvernement doit fermer son application d'IA. Toutefois, d'autres fournisseurs émergent du secteur privé, où l'adoption se poursuivra. Les gens s'adaptent à la nouvelle réalité au fil du temps, et après cinq ans, le gouvernement tente de relancer son programme d'IA, mais celui-ci a perdu une partie de sa capacité au fil du temps et les algorithmes soutenant l'ancienne technologie ont vieilli. Par conséquent, le gouvernement doit réaliser des investissements considérables pour rebâtir les capacités, ou encore externaliser celles-ci.

Une expérimentation radicale avec des technologies émergentes dans tout le gouvernement nécessitera aussi une tolérance substantielle des échecs. Invariablement, certaines de ces initiatives échoueront – on s'y attend –, mais les capacités qu'on y développera dans le système auront des effets d'entraînement dans tout le secteur public et, possiblement, dans le secteur privé. Cependant, en l'absence de stratégies de communication pour faire participer le public à un exposé narratif cohérent à propos de la nécessité des échecs (la « gloire des échecs »), la participation du gouvernement aux activités exploratoires ne continuera pas longtemps.

Conséquences du scénario 2

La conséquence du troisième scénario est qu'il n'y a pas d'utopie de l'innovation. Plus la pression pour l'innovation est forte, plus sera forte la réaction probable contre elle par les structures, les pouvoirs et les processus existants. L'innovation a beau être nécessaire, elle doit être gérée dans une certaine mesure, et une transformation qui est trop grande trop rapidement deviendra probablement impossible à gérer, en plus de conduire à d'importants risques pour le gouvernement. Une approche de portefeuille vis-à-vis l'innovation est requise du point de vue du système, mais cette approche présente de vraies difficultés.

Encore une fois, on peut préciser, dans trois domaines différents, des stratégies qui favoriseraient la robustesse du système dans un tel scénario :

- Stratégies de base
    - Regrouper des programmes différents reliés à l'innovation (p. ex. innovation, expérimentation, impact et numérisation) dans une vision dynamique commune orientée vers des buts.
    - Obtenir des appuis parmi le personnel pour la nouvelle vision dans l'ensemble du système.

  - Élaborer dans le système un modèle d'exploration et d'exploitation de l'innovation à deux voies qui traverse toutes les frontières administratives.
  - Formuler une perspective du portefeuille face à l'innovation dans le secteur public et veiller à l'intendance du centre.
  - Établir un tableau de bord en temps réel de l'innovation dans le secteur public d'après la nouvelle vision.
- Stratégies de protection (opérations d'équilibre ou de compensation)
  - Reconnaître différents types d'incertitude et renforcer la capacité en conséquence.
  - Établir des partenariats entre secteurs (p. ex. des communes technologiques) avec des développeurs de technologies clés.
- Stratégies d'urgence (résilience contre des événements futurs ou des circonstances futures que l'on ne peut prédire avec certitude)
  - Reconnaître différents types d'incertitude et recueillir des renseignements en conséquence.

Avenirs possibles

Il y a un certain nombre d'avenirs possibles pour le système d'innovation du secteur public, qui dépendent en partie des décisions et des mesures prises par des acteurs de l'ensemble de la fonction publique du Canada et au-delà. Ce chapitre a tenté de souligner certaines des voies différentes – continuer tel quel, bâtir et élargir, ou entreprendre une transformation radicale – et de réfléchir à des éléments à prendre en considération qui pourraient accompagner chaque option.

Tel qu'il est noté dans tout le rapport, il n'y a pas qu'une seule bonne voie pour la fonction publique du Canada alors que celle-ci suit son parcours d'innovation. Ce dont on a besoin dépendra d'où la fonction publique voudra aller. Ce chapitre cherche à contribuer à une réflexion sur cette destination, à susciter une réflexion sur la façon dont les événements pourraient se dérouler, et pourquoi, et à contribuer à entraîner une description plus explicite de ce que la fonction publique du Canada veut tirer de son parcours d'innovation.

Chapitre 8. Conclusion : Faire passer l'innovation du sporadique au systémique

Ce chapitre s'appuie sur les déterminants sous-jacents précisés du rendement du système d'innovation du secteur public, l'évaluation du système canadien, en utilisant ces déterminants comme lentilles, et les trois scénarios de voies futures, pour étudier des options qui pourraient faciliter la mise en place d'un système d'innovation plus cohérent, plus fiable et plus systémique pour ce qui est de produire des résultats novateurs qui en donnent pour leur argent aux citoyens canadiens.

La pratique de l'innovation encourage souvent un « penchant pour l'action », une reconnaissance du fait que dans les situations de grande incertitude, la meilleure chose à faire est simplement de faire quelque chose. De plus, même s'ils sont souvent perçus comme des maîtres de l'inaction, les bureaucrates du secteur public peuvent en fait être très réactifs en pratique, réagissant rapidement aux problèmes (importants sur le plan politique) d'une certaine manière (bien que cela ne garantisse pas la suffisance ou l'efficacité des réactions). Le secteur public peut aussi être un environnement où les « horaires de travail chargés » se prolifèrent – où il est validé de faire quelque chose, puisque l'action y est égale à l'efficacité (cela explique peut-être en partie pourtant de nombreux gouvernements ont encouragé un virage où, plutôt que d'examiner les extrants, on examine les résultats).

Bref, il peut y avoir dans le domaine de l'innovation du secteur public un certain nombre de biais qui encouragent l'action lorsque des problèmes sont cernés.

Toutefois, ce penchant pour l'action peut parfois favoriser une approche réactive. Un problème est relevé et le problème tel qu'il se présente indique une ou plusieurs solutions possibles. On peut ensuite choisir l'une de ces solutions et l'adopter. On passe alors au problème suivant.

Nous espérons que cet examen a contribué à illustrer les limites d'une telle approche. Dans un système d'innovation dynamique, il y aura toujours de nouveaux « problèmes » ou facteurs touchant la capacité d'utiliser l'innovation comme une ressource de manière cohérente et fiable. Dès qu'un problème est abordé, une autre faiblesse du système d'innovation se révélera ou des effets secondaires imprévus apparaîtront, étant donné que le rendement du système sera toujours limité par les maillons les plus faibles du système. Par conséquent, une approche centralisée traditionnelle de commandement et de contrôle visant à cerner chaque problème et à y réagir est à la fois insoutenable et infaisable.

Les catalyseurs et les facteurs d'innovation doivent plutôt être compris, et cet acte de compréhension doit englober un large éventail d'acteurs dans le système, de sorte qu'au fur et à mesure que des difficultés se problèmes, on peut y réagir en collaboration d'une manière plus décentralisée, mais toujours collective. On n'a pas à tout faire approuver du « haut » – un véritable penchant pour l'action ne peut être rendu possible qu'en présence d'une idée collective de ce qu'il faut.

La capacité de rendre le tout possible sera toutefois limitée par la mesure dans laquelle il y aura pour le système une vision et un but collectifs appuyés de façon générale. En l'absence d'une telle vision, le système sera continuellement fragmenté alors que des sous-parties du système, des organisations ou des personnes répondront à ses besoins plus immédiats. Les priorités individuelles et organisationnelles, qui, par définition, seront divergentes, domineront toujours les priorités à l'échelle du système.

Vu cette dynamique, cet examen ne vise pas à formuler des recommandations discrètes et statiques qui peuvent (ou non) être adoptées et qui seraient vite dépassées par les événements et ne seraient donc plus représentatives du contexte, ou convenables. Il n'existe pas un seul état prescrit pour le système d'innovation de la fonction publique du Canada; ainsi, il n'existe pas une seule série de réponses concernant les mesures à prendre. On ne peut offrir qu'une orientation.

Pour être efficace, cette orientation doit être fondée sur une réalité : l'innovation dans la fonction publique se caractérise par un degré élevé d'incertitude. Cette incertitude reflète en partie le contexte canadien et la volonté d'innovation. Même s'il a été établi que la capacité de la fonction publique du Canada d'innover de manière constante et fiable comprend des ambitions non satisfaites, on n'est pas certain de l'aspect que pourrait en fait

prendre une telle innovation et de ce qu'elle pourrait signifier quant à la façon dont la fonction publique se voit. Il y a aussi une incertitude élevée quant à ce qui constitue un système d'innovation du secteur public.

En tant que premier en son genre, cet examen constitue pour l'OCDE une première tentative d'évaluer le système d'innovation du secteur public d'un pays. Il s'agit donc une sorte d'expérience, ce qui fait augmenter encore une fois l'incertitude associée. Ainsi, toute orientation doit être modérée par un degré d'humilité et de reconnaissance du fait qu'il y a encore beaucoup à apprendre.

Ces mises en garde étant faites, cet examen a offert une étude approfondie du contexte de la fonction publique du Canada. On y a étudié ce qui peut être appris de la théorie et de la pratique partout dans le monde, en plus de présenter un nouveau modèle et cadre afin que les acteurs aient les outils et les moyens nécessaires pour s'orienter dans les parcours d'innovation et d'adapter à mesure que le contexte change et que le système évolue.

Le reste du chapitre cherche à récapituler les points principaux de chacun des chapitres précédents et à combiner les conséquences collectives. Il ne devrait pas s'agit de recommandations formelles, mais plutôt de suggestions que les acteurs de tout le système devraient pouvoir appliquer.

Le récit jusqu'à maintenant

Comment la fonction publique du Canada peut-elle réaliser son ambition de pouvoir tirer parti de l'innovation de manière cohérente et fiable pour exécuter les priorités du gouvernement et répondre aux attentes des citoyens? Chacun des chapitres de cet examen a examiné un aspect différent de cette question.

Le **chapitre 2** a examiné les parcours d'innovation historiques de la fonction publique du Canada, et il a établi les points suivants :

- Il y a de longs antécédents d'innovation, mais ce n'a pas toujours été facile. Il n'a pas non plus été facile de trouver le juste équilibre entre l'innovation et la livraison, et entre le contrôle et l'autonomisation.
- L'innovation est difficile, sans quoi elle aurait probablement été déjà maîtrisée. La fonction publique du Canada se livre à l'innovation et au renouvellement depuis beaucoup de temps, ce qui indique qu'il faut déployer des efforts supplémentaires constants.
- Il ne suffit pas de faire ce qui est évident. La plupart des « fruits des branches les plus basses » des mesures possibles pour encourager, favoriser ou appuyer l'innovation ont été cueillis et jugés insuffisants. Il faut donc de nouvelles approches.
- Attention au théâtre de l'innovation. Chaque fois que les dirigeants mettent l'accent sur l'innovation, il y aura naturellement des activités qui chercheront à représenter ce souhait énoncé. Certaines de ces activités, par intention ou par manque de compréhension, seront superficielles au lieu d'entreprendre le travail difficile de la remise en question des hypothèses et des pratiques actuelles et de se demander réellement en quoi et pourquoi les choses pourraient devoir être différentes.
- Ce qui est informel est aussi important que ce qui est formel. Les réseaux informels peuvent être des moyens utiles de diffuser les apprentissages et de permettre aux groupes de converger (et de se disperser) à propos de questions ou de pratiques en particulier.

- Des modèles et des dépendances de parcours répétitifs mettent en évidence la nécessité de comprendre l'histoire. L'innovation offre un moyen de partager les leçons entre des domaines précis qui pourraient autrement n'être vus qu'à travers des lentilles fonctionnelles (p. ex. l'approvisionnement) ou des politiques (p. ex. la santé). Cependant, cela ne peut se produire que s'il existe une histoire collective de l'innovation; autrement, les mêmes difficultés risquent de se répéter au fil du temps.

Les conséquences du chapitre 2 comprennent les besoins suivants :

01. Codifier et garder vivante l'histoire de l'innovation. Les étapes passées franchies le long des parcours d'innovation devraient être reconnues et enregistrées. Ces étapes devraient toutefois être examinées non seulement comme faisant partie du passé, mais aussi comme des leçons à retenir et à apprendre, de sorte qu'on puisse bâtir sur l'histoire au lieu de la répéter.

02. Encourager un système d'initiatives informelles et formelles. Un système d'innovation robuste en sera un qui disposera d'initiatives informelles ainsi que formelles.

03. Relier les efforts d'innovation à des visées et des intérêts stratégiques particuliers. Cela contribuera à éviter, ou du moins à réduire au minimum, le théâtre de l'innovation. Même si les efforts d'innovation peuvent ne pas toujours être définitifs ou gravés dans le marbre, étant donné que l'innovation sera parfois très exploratoire, on devrait tout de même décrire le but qu'ils cherchent à atteindre. Dans certains domaines, ce but peut être de faire avancer les activités visant à assouvir la curiosité et l'adoption de nouvelles méthodes et de nouveaux outils, ou encore de nouvelles façons de faire les choses.

Le **Chapitre 3** a examiné les facteurs à l'origine de la nécessité d'une approche plus sophistiquée et systémique de l'innovation de la part des gouvernements. Il a permis de souligner certaines des nuances de l'innovation dans le secteur public et leurs répercussions sur l'adoption d'une approche systémique à l'égard de l'innovation dans le secteur public. Tout en reconnaissant que les connaissances existantes ne suffisent pas à orienter une approche systémique, le chapitre a également cerné trois préoccupations fondamentales auxquelles les gouvernements doivent prêter attention – utiliser l'innovation pour réaliser les priorités d'aujourd'hui, pour relever les défis de demain et pour assurer la préparation à l'innovation – s'ils veulent être efficaces.

Les répercussions du chapitre 3 comprennent la nécessité :

04. d'adopter une approche systémique à l'égard de l'innovation dans le secteur public, de sorte que l'innovation puisse passer d'une activité souvent sporadique et ponctuelle à une activité qui peut être utilisée de façon constante et fiable pour répondre aux demandes actuelles, émergentes et futures.

05. d'assurer la gérance du système. Un système d'innovation robuste et sophistiqué comportera des découvertes continues, de multiples volets d'activités et une contribution collective. Les divers éléments du système exigeront un certain degré de gérance – et non de contrôle ou d'orientation ferme – qui peut aider à relier les différentes tendances.

06. d'assurer un portefeuille diversifié d'initiatives pour permettre et encourager différentes formes d'innovation. Certaines activités (p. ex., l'engagement en matière d'expérimentation) favoriseront tous les types d'innovation, tandis que d'autres types devront être particulièrement ciblés (p. ex., fournir un certain degré

d'autonomie et de ressources aux secteurs qui entreprennent des activités exploratoires à plus long terme et qui risquent de perturber l'innovation, comme l'IA).

Étant donné l'absence de lignes directrices claires sur la compréhension des systèmes d'innovation du secteur public, le **chapitre 4** a ensuite permis d'examiner l'expérience vécue actuelle en matière d'innovation dans la fonction publique du Canada. Cette expérience a servi à donner un aperçu de la nature sous-jacente de l'innovation et des déterminants fondamentaux du rendement de l'innovation au niveau du système.

Les répercussions du chapitre 4 comprennent la nécessité :

07. d'assurer un sentiment continu de l'expérience vécue de l'innovation. Comme l'innovation repose souvent sur des personnes qui vont au-delà des attentes, ou sur des organisations qui répondent à des crises ou à des priorités, le rendement de l'innovation est particulièrement vulnérable aux changements dans la manière dont la pratique de l'innovation « se ressent ». Des événements apparemment sans rapport peuvent rapidement affecter l'appétit de la personne, et même de l'organisation, pour l'innovation; il sera donc important de comprendre l'expérience vécue de façon continue. Cela peut être facilité par des données quantitatives, mais il est probable que les données qualitatives provenant des approches axées sur la conception seront plus efficaces à cet égard.

08. d'appuyer les points forts du système, en tirer parti et en tirer des leçons. Il est clair qu'il y a, et qu'il y a eu, d'importants secteurs d'activité en matière d'innovation. Certains d'entre eux ont donné lieu à des avancées significatives (p. ex., le partenariat Carrot Rewards, le programme des agents libres/le travail en nuage de talents du gouvernement, les pratiques d'analyse comportementale et les plateformes du gouvernement), qui offrent un grand potentiel. Bien qu'il soit important de favoriser et d'orienter l'innovation vers un travail dirigé par la mission (p. ex., dans le cadre de l'Initiative Impact Canada), ces autres volets peuvent être la source de la pensée transformatrice.

En s'appuyant des expériences vécues, le **chapitre 5** présente un modèle d'innovation dans le secteur public fondé sur les quatre moteurs sous-jacents de l'innovation, soit la raison, la possibilité, la capacité et l'expérience de l'innovation. Il suggère trois perspectives analytiques différentes – individuelle, organisationnelle et systémique – et cible la façon dont les vecteurs sous-jacents se manifestent différemment à chaque niveau. Il examine les tensions associées à chacune des manifestations au niveau du système et la nécessité d'un équilibre dans chacune d'elles. Le modèle est ensuite utilisé pour introduire un cadre de champs d'action possibles qui pourraient aider à atteindre un bon équilibre. Le chapitre propose également un modèle de maturité possible pour les différents niveaux de sophistication d'un système d'innovation du secteur public.

Les répercussions du chapitre 5 comprennent la nécessité :

09. Adopter un point de vue systémique de l'innovation dans le secteur public, dans le cadre des multiples initiatives, activités, ambitions et intervenants, y compris ceux qui ne font pas partie de la fonction publique elle-même. Cela pourrait concorder avec le besoin établi plus tôt de gérance du système.

10. Participer aux travaux en cours de l'Observatoire sur l'innovation dans le secteur public de l'OCDE afin de surveiller l'évolution du modèle et du cadre connexe.

11. Développer davantage les réseaux internationaux pour tirer des leçons de l'expérience d'autres gouvernements nationaux. Les forces (et faiblesses) particulières des autres systèmes aideront à illustrer les différentes dynamiques des systèmes et à mettre en évidence les types d'interventions qui conviennent le mieux pour appuyer différents aspects d'un système d'innovation du secteur public.

Appliquant ce modèle et ce cadre au contexte de la fonction publique du Canada, le **chapitre 6** examine les répercussions globales des initiatives et des activités existantes et la façon dont elles répondent au besoin de clarté, de parité, de pertinence et de normalité. Il permet de remarquer que bon nombre des initiatives sont relativement récentes et que, par conséquent, leur incidence ne peut pas encore être évaluée, alors que bon nombre des problèmes cernés peuvent se régler au fil du temps.

Les répercussions du chapitre 6 comprennent la nécessité de :

12. veiller à ce que l'innovation soit claire. Les initiatives actuelles ont beaucoup contribué à établir cela, mais une attention plus grande est nécessaire dans les domaines suivants :
    a. offrir aux fonctionnaires de meilleures occasions de participer à la pratique de l'innovation
    b. réfléchir à la façon dont le programme d'innovation et son intersection avec d'autres programmes existants de la fonction publique du Canada peuvent être mieux communiqués, y compris aux intervenants externes
    c. cibler ou cartographier officiellement la façon dont différents intervenants remplissent différents rôles fonctionnels ou les capacités qu'ils sont les mieux placés pour offrir dans le système d'innovation. Cela devrait comprendre une indication de ce qui pourrait être attendu et de ce qui peut être offert par les intervenants du secteur privé et de secteur tiers.
    d. entreprendre un exercice pour élaborer un récit renouvelé de la façon dont la fonction publique du Canada se perçoit et de son parcours en matière d'innovation. Cela devrait aider à mettre l'accent sur les efforts précédents (et les défis) et les longs antécédents d'engagement envers l'innovation, et à expliquer comment l'innovation fait partie intégrante de l'identité de la fonction publique.
13. veiller à ce qu'il y ait parité entre l'innovation et le statu quo dans l'examen des options. Un certain nombre d'initiatives ont aidé, ou promettent d'aider à démontrer que le statu quo peut être remis en question, mais une plus grande attention est nécessaire dans les domaines suivants :
    a. étudier des processus plus ouverts et plus délibérés, comme des mécanismes explicites de contestation, qui permettent de cerner les problèmes imprévus et de les considérer comme appropriés
    b. tirer parti des communautés de pratique ou des réseaux interorganismes existants pour jouer un rôle formel dans la formulation d'idées et de problèmes qui pourraient autrement être confrontés à des goulots d'étranglement
    c. faciliter la recherche d'alliés ou construire des coalitions autour des questions émergentes, en particulier au niveau des interorganismes. Cela pourrait être facilité par la création ou l'identification explicite de réseaux

ou de forums propres à l'innovation (p. ex., dans l'ensemble des laboratoires et des centres d'innovation).

d. tenir compte d'autres facteurs structuraux, comme l'engagement d'expérimentation, pour agir comme médiateur ou atténuer les facteurs structurels qui existent pour éviter le risque.

14. veiller à ce que le système soit en mesure de répondre aux possibilités d'innovation à venir ou d'en tirer profit. Bien que les initiatives existantes puissent contribuer à régler ce problème, une attention plus poussée est nécessaire dans les domaines suivants :

    a. encourager les organismes à trouver des pairs de façon centralisée avec qui ils peuvent apprendre afin de les aider à suivre le rythme des changements externes

    b. examiner et envisager d'introduire d'autres façons de mieux socialiser les nouvelles technologies (et leurs répercussions) au sein de la fonction publique du Canada

    c. cibler formellement et rendre explicite les différents mécanismes par lesquels les nouveaux projets importants peuvent être entrepris (p. ex., avoir un pipeline pour les projets désignés qui pourraient avoir des effets perturbateurs)

    d. s'appuyer sur les initiatives et le travail existants, tenir compte de la façon dont les attentes changeantes des citoyens peuvent être mieux comprises et de la façon dont ces idées peuvent être réellement concrétisées afin d'être utilisées comme vecteurs de changement.

15. veiller à ce que l'innovation fasse partie de la normalité de la fonction publique du Canada. Certaines mesures sont déjà en cours à cet égard, mais une attention supplémentaire s'impose dans les domaines suivants :

    a. entreprendre un exercice pour réfléchir explicitement aux comportements existants qui sont préférés dans le travail de la fonction publique du Canada et déterminer s'ils peuvent parfois entrer en conflit ou concurrencer des comportements qui appuient davantage l'innovation

    b. veiller à ce que les efforts de reconnaissance rendent les histoires « quotidiennes » d'innovation accessibles et qu'elles soient échangées, ainsi que les cas d'innovation qui jouent un rôle important dans le travail de haut niveau

    c. entreprendre des communications proactives au sujet du travail innovateur de la fonction publique du Canada, afin de contribuer à la confiance des citoyens dans le secteur public et de veiller à ce que la fonction publique soit perçue comme un employeur concurrentiel et intéressant lorsqu'elle rivalise pour les compétences et les capacités

    d. introduire un exercice de guerre proactif par des intervenants centraux sur la façon dont un « échec » ou un scandale lié à l'innovation pourrait se produire.

Étant donné la nature récente de bon nombre des initiatives pertinentes, il faudra adopter une perspective à plus long terme pour évaluer leur efficacité et leur incidence sur le

rendement global du système d'innovation du secteur public. À titre d'aide à cet égard, le **chapitre 7** examine trois avenirs possibles sous forme de scénarios – ce qui pourrait se produire si les choses continuent ainsi, ce qui pourrait se produire si des efforts supplémentaires étaient déployés et ce qui pourrait se produire si une transformation radicale qui plaçait l'innovation au centre devait être poursuivie. Ces trois scénarios permettent d'explorer les différentes dynamiques du système en jeu et de réfléchir à la façon dont les événements pourraient se dérouler.

Les répercussions du chapitre 7 comprennent la nécessité :

16. d'élaborer un récit commun de l'innovation et un mode mental commun au sein de la communauté de l'innovation. L'examen pourrait servir de point de départ.
17. de veiller à ce que l'innovation soit explicite dans les plans stratégiques de l'organisme.
18. de rendre l'innovation explicite dans la gestion du rendement – avec une composante d'échec positif – et de gérer et d'évaluer rigoureusement la pratique.
19. d'attribuer des responsabilités fonctionnelles claires au Groupe de travail sur l'innovation dans le secteur public et préciser comment d'autres parties du système sont censées appuyer le programme d'innovation plus vaste ou y être liées.
20. d'établir une base de rotation pour la direction du Groupe de travail et rajeunir les membres afin de remettre en question les structures de pouvoir informelles et la pensée de groupe.
21. d'élaborer une vision collective axée sur un but pour le système d'innovation.

Principaux secteurs de possibilités

Ensemble, ces répercussions des chapitres précédents offrent à la fonction publique du Canada des moyens de mieux améliorer son système d'innovation en évolution dans le secteur public. La section suivante présente des suggestions de rôles que différentes parties du système pourraient jouer pour faciliter ce processus. Il ne s'agit pas de prescriptions, mais plutôt de points de départ pour des discussions sur la meilleure façon d'appuyer l'évolution du système pour aider à répondre aux attentes du gouvernement (et des citoyens) du Canada.

Organismes centraux responsables de la gérance

Comme il a été mentionné précédemment, un système d'innovation laissé à lui-même se fragmentera probablement. Un système robuste qui contribue à l'atteinte des objectifs collectifs suppose donc un certain degré de gérance. Beaucoup joueront un rôle, mais il sera facile pour n'importe quel intervenant de perdre de vue l'image d'ensemble. La gérance peut consister à avoir une idée de la façon dont les choses sont suivies, de l'orientation à prendre, de qui fait quoi et qui est bon dans quoi, et de ce qui fonctionne et ne fonctionne pas. Étant donné le niveau élevé d'incertitude, la gérance peut aussi consister à veiller à ce qu'il y ait une réflexion, un suivi et un apprentissage continu.

Une telle gérance nécessitera une influence qui devra venir du centre avec l'appui d'autres secteurs.

À cet égard, l'examen suggère différents rôles ou tâches précises de gérance.

5. Établir un historique vivant de l'innovation dans la fonction publique du Canada. Il s'agirait d'une ressource collective qui décrirait les faits nouveaux et les jalons importants du parcours d'innovation de la fonction publique et inclurait des exemples clés. Une telle histoire devrait aider à mieux comprendre comment l'innovation s'inscrit dans le cheminement, l'histoire et les traditions de la fonction publique du Canada.
6. Cibler formellement, cartographier ou rendre explicite les différents rôles que les intervenants jouent, peuvent jouer ou pourraient jouer dans le système d'innovation, et les différentes capacités pour lesquelles ils sont les mieux placés à offrir. Ces rôles ne devraient pas être normatifs, d'autant plus qu'on en apprend davantage sur les capacités des différents intervenants, mais ils ne devraient pas non plus être dépourvus de responsabilité.
7. Élaborer une vision collective axée sur un but pour le système d'innovation, en s'appuyant sur les travaux présentés dans le présent examen. Une telle vision devrait fournir une explication convaincante de l'importance de l'innovation pour la fonction publique du Canada.
8. Mettre au point des mécanismes (y compris des instruments de rapport possiblement au moyen d'une approche de tableau de bord) pour les principaux projets et initiatives d'innovation, afin d'assurer un portefeuille équilibré d'innovation. Bien que les organismes aient leurs propres intérêts et priorités, il faudra une compréhension collective de l'endroit où les efforts et les ressources sont déployés, et de la façon dont cela correspond aux besoins collectifs en matière d'expérimentation, d'exploration et d'innovation émergente.
9. En conjonction avec les événements et activités existants (p. ex., le Salon de l'innovation, la Conférence de la communauté des politiques, etc.), entreprendre de courts exercices pour acquérir une idée de l'expérience vécue en matière d'innovation afin d'aider à déterminer les questions ou tendances émergentes dans la pratique de l'innovation qui pourrait nécessiter une intervention ou un suivi. De tels exercices, qui peuvent être informels (p. ex., engagements occasionnels dirigés par une conception avec des fonctionnaires), devraient fournir un moyen continu d'évaluer le rendement du système d'innovation.
10. Encourager, soutenir et tirer des leçons des points forts et de la déviance positive au sein du système. Cela peut être facilité par un mélange de reconnaissance, de validation et de légitimation, d'indifférence étudiée ou de « ne pas remarquer », selon la nature et le stade des initiatives. Une telle promotion de la déviance positive devrait viser à aider les fonctionnaires à comprendre ce qui est déjà possible dans le système.
11. Reconnaître et rendre accessibles les histoires d'innovation « quotidiennes » afin d'assurer un équilibre entre les innovations contribuant aux priorités gouvernementales de haut niveau et la reconnaissance de la contribution des fonctionnaires de l'ensemble du spectre des opérations gouvernementales.
12. Participer aux travaux en cours de l'Observatoire sur l'innovation dans le secteur public de l'OCDE et du Groupe de travail sur les points de contact nationaux pour aider à l'apprentissage de la pratique internationale de l'innovation dans le secteur public.

13. S'appuyer sur des initiatives comme *Canada au-delà de 150*, continuer de trouver des façons d'offrir aux fonctionnaires de meilleures occasions de participer à la pratique de l'innovation. En particulier, on pourrait prendre en considération des initiatives qui peuvent être plus facilement mises à l'échelle ou gérées de façon autonome.

Organismes centraux à titre d'administrateurs

Les organismes centraux jouent également un rôle important en tant qu'organismes de réglementation, d'émetteurs de signaux et de responsables de la conformité. Ce rôle administratif comprend l'examen du signal envoyé aux organismes et au personnel par les politiques et les processus, en particulier, la recherche et le maintien d'un équilibre approprié entre la mise en place de contrôles appropriés et l'habilitation suffisante pour que de nouvelles approches soient mises à l'essai et testées. Il faut également s'attaquer aux perceptions erronées et éliminer les blocages lorsque c'est approprié, mais il faut faire attention de ne pas laisser les secteurs prendre trop d'avance sur les compétences émergentes. De plus, les organismes centraux jouent un rôle important en défendant ceux qui prennent de bons risques et en veillant à ce que les ressources soient affectées de façon appropriée (notamment en retirant des ressources des approches qui ne conviennent plus ou qui sont désuètes).

À ce titre, les organismes centraux peuvent :

14. encourager les organismes à intégrer l'innovation comme élément explicite dans leurs plans stratégiques. Cela devrait faire en sorte que l'innovation soit plus qu'une inclusion rhétorique et qu'elle aborde l'innovation comme une compétence de base pour les organismes.
15. étudier et introduire d'autres facteurs structuraux, semblables à l'engagement d'expérimentation, qui peuvent aider à atténuer les forces structurelles qui favorisent (inutilement) l'aversion au risque. Ce travail pourrait permettre de trouver des moyens de faire en sorte que le risque de ne pas innover ait autant de poids procédural que le risque d'innover.
16. encourager les organismes à cibler explicitement les organismes pairs auprès desquels ils peuvent apprendre et avec lesquels ils peuvent suivre le rythme des changements externes.
17. entreprendre un exercice de guerre pour explorer les réponses possibles à un échec ou à un scandale inéluctable lié à l'innovation (perçu ou non), afin d'aider à faire en sorte que les points et incidents d'apprentissage inévitables ne compromettent pas l'agenda plus large.
18. participer à la communication proactive du travail de la fonction publique du Canada afin de contribuer à la confiance des citoyens dans le secteur public et de veiller à ce que la fonction publique soit perçue comme un employeur concurrentiel et intéressant lorsqu'elle est en compétition pour les compétences et les capacités.

Leadership interorganisationnel

On suggère que le leadership interorganisationnel pourrait aider dans les domaines suivants :

19. cibler formellement et rendre explicite les différents mécanismes ou avenues par lesquels des projets considérablement nouveaux peuvent être entrepris au sein de

la fonction publique. Ce travail devrait cibler un flux de travail et un pipeline pour déterminer comment les projets potentiellement perturbateurs peuvent être lancés et appuyés. Cela aiderait à la fois à envoyer un signal et à révéler des limites potentielles dans les approches actuelles qui pourraient entraver davantage de projets exploratoires.

20. réfléchir à la façon dont les attentes changeantes des citoyens peuvent être mieux comprises, et comment ces perceptions peuvent être significativement tangibles afin d'être utilisées comme vecteur de changement. Cela pourrait s'appuyer sur des initiatives et des travaux existants et devrait avoir une attention particulière aux moyens de convertir des signaux relativement faibles (rétroaction ou changements remarqués dans la participation des citoyens au gouvernement) en quelque chose de suffisant pour s'inscrire comme vecteur de changement.
21. attribuer des responsabilités fonctionnelles claires au Groupe de travail des sous-ministres sur l'innovation dans le secteur public et déterminer comment d'autres parties du système sont censées appuyer le groupe ou établir des liens avec le programme d'innovation plus général.
22. établir une base de rotation pour la direction du Groupe de travail des sous-ministres sur l'innovation dans le secteur public et rajeunir les membres afin de remettre en question les structures de pouvoir informelles et la pensée de groupe.

Entrepreneurs du gouvernement

Les entrepreneurs du gouvernement sont un nouveau groupe, il est donc trop tôt pour être précis quant à leur rôle dans l'ensemble du système. Toutefois, il est suggéré qu'en plus de leur nouveau programme de travail, les entrepreneurs du gouvernement pourraient tenir deux rôles supplémentaires :

23. agir à titre d'ambassadeurs pour l'examen du système d'innovation afin d'aider à socialiser ses conclusions et utiliser cette expérience pour alimenter certaines responsabilités de gérance (p. ex., cartographie des acteurs et des responsabilités);
24. examiner d'autres façons possibles de mieux socialiser les nouvelles technologies (et leurs répercussions) au sein de la fonction publique du Canada.

Autres organismes

Étant donné que le système d'innovation du secteur public est un système collectif, les responsabilités devraient être communes. D'autres organismes peuvent jouer un certain nombre de rôles, individuellement ou collectivement, selon leur intérêt, leurs capacités et leurs possibilités. En particulier, d'autres organismes pourraient tenir les rôles suggérés suivants :

25. entreprendre un exercice conjoint pour élaborer un récit renouvelé de la façon dont la fonction publique du Canada se perçoit et de son cheminement en matière d'innovation. Un tel récit devrait reconnaître les efforts précédents (et les défis), et les longs antécédents d'engagement envers l'innovation puis expliquer comment l'innovation fait maintenant partie intégrante de l'identité de la fonction publique. La description devrait être explicite sur la façon dont l'innovation s'inscrit dans le rôle des fonctionnaires et de leurs organisations, et sur ce que cela signifie d'être un fonctionnaire novateur.

26. déterminer comment le programme d'innovation, et son intersection avec d'autres programmes existants de la fonction publique du Canada peut être mieux communiqué, y compris aux intervenants externes. Un tel examen devrait fournir des indications claires à tout intervenant sur la façon dont l'innovation s'inscrit dans d'autres priorités et sur la façon de concilier des situations de tension ou de concurrence.
27. étudier la possibilité de processus plus ouverts et plus délibérés, comme des mécanismes explicites de contestation, qui permettraient de cerner et de prendre en considération les problèmes imprévus. Ces mécanismes pourraient être utilisés à la fois pour les processus internes (lorsqu'il y a des obstacles à l'innovation prometteuse) et externes (lorsque des intervenants externes identifient, signalent ou proposent des obstacles potentiels).
28. encourager les communautés de pratique ou les réseaux interorganismes existants à déterminer leur rôle, s'il y a lieu, dans la formulation d'idées et de problèmes susceptibles de se heurter à des goulots d'étranglement. Un élément essentiel de cet encouragement serait de veiller à ce que le personnel pertinent se sente habilité à participer et à contribuer.
29. faciliter la recherche d'alliés ou construire des coalitions autour des questions émergentes, en particulier au niveau des interorganismes. Plus précisément, cela pourrait être facilité par la création ou la détermination explicite de réseaux ou de forums propres à l'innovation, comme celui des laboratoires et des centres d'innovation.

Organisations individuelles

Les organisations individuelles peuvent également contribuer au fonctionnement efficace du système d'innovation du secteur public en ce qui concerne leurs propres opérations. Pour ce faire, les organismes pourraient vouloir tenir compte de leurs forces et de leurs ressources en matière d'innovation, ainsi que de leurs propres investissements et portefeuilles en innovation. Elles pourraient notamment entreprendre les mesures suivantes :

30. établir un lien concret entre les efforts d'innovation et les objectifs et intérêts stratégiques explicites, en partie pour essayer d'éviter le théâtre d'innovation inutile, y compris par la planification et la priorisation des agences. Cela pourrait permettre de cerner les secteurs où l'innovation est nécessaire (peut-être en s'appuyant en partie sur le programme des résultats et de la prestation et les secteurs où il y a des lacunes).
31. déterminer la relation de l'organisation avec le système d'innovation en général et déterminer quels rôles sont recherchés dans le système (p. ex., agir comme source d'excellence dans une méthodologie particulière, s'engager avec des technologies perturbatrices particulières, explorer des méthodes de prestation particulières), puis réfléchir à la question de savoir si les décisions et les priorités existantes correspondent à ces dernières.
32. rendre l'innovation explicite dans la gestion du rendement, avec un élément d'échec positif, et assurer la gérance et l'évaluation de la pratique.
33. évaluer si les pratiques et les processus existants contribuent à la responsabilité de l'innovation au niveau individuel, ou si l'organisation contribue à un processus

d'innovation collectif éclairé par des priorités organisationnelles plus qu'immédiates.

Hauts dirigeants

Les hauts dirigeants tiennent différents rôles importants dans le système d'innovation, notamment en matière de clarté (quel signal est envoyé au personnel? Ont-ils l'opportunité de participer à l'innovation?), de parité (quelles idées sont considérées comme acceptables? Quelle est la place attribuée aux nouvelles réflexions?), la pertinence (en quoi investit-on? Suit-on une approche de portefeuille?) et de normalité (qu'est-ce qui est encouragé? qu'est-ce qui est renforcé?). Les hauts dirigeants peuvent considérer leur propre contribution au système et déterminer s'ils favorisent un environnement où les autres se sentent prêts à explorer et à mettre à l'essai de nouvelles façons de faire afin d'obtenir de meilleurs résultats. Les hauts dirigeants doivent répondre à plusieurs demandes, et leur capacité de « mettre la main à la pâte » en matière d'innovation est souvent limitée, mais il y a des possibilités suggérées pour un leader intéressé :

34. demandez d'être surpris – encouragez le personnel, par tous les moyens jugés les plus appropriés, à donner des séances d'information ou des conseils sur les nouvelles choses qui se font au sein de l'Agence ou qui ont été désignées comme pouvant avoir une incidence sur le travail de l'Agence, et dont vous ne seriez pas censé être au courant.
35. inviter des intervenants ou des experts de l'extérieur estimés à présenter les développements de pointe dans d'autres secteurs ou organisations semblables, puis demander au personnel des propositions précises sur la façon dont ces expériences pourraient être pertinentes pour l'Agence.

Cadres intermédiaires

Comme nous l'avons vu au chapitre 4, les cadres intermédiaires peuvent parfois être perçus comme un problème en matière d'innovation; toutefois, ils peuvent aussi être des catalyseurs clés. Les cadres intermédiaires qui cherchent à mieux mobiliser et favoriser l'innovation peuvent vouloir tenir compte des éléments suivants :

36. veiller à ce que votre appétit pour le risque soit clairement communiqué et préciser ce qui peut être fait sans avoir besoin de permission. La nouveauté de l'innovation suppose habituellement l'absence de précédents permettant d'évaluer ce qui est permis ou non, et le système privilégie habituellement cette dernière option par défaut. Par conséquent, les cadres intermédiaires peuvent aider en veillant à ce que leur personnel ait une bonne idée des cas où une permission n'est pas nécessaire.
37. demander au personnel de mettre à l'essai et d'organiser des ateliers sur des idées et des propositions novatrices avec leurs pairs, de sorte que le peu de temps dont dispose le personnel pour prendre des décisions se limite à des propositions concrètes et tangibles.
38. déterminer et communiquer les secteurs opérationnels prioritaires où des changements s'imposent et où de nouvelles approches sont recherchées.

Autres personnes intéressées

D'autres personnes intéressées, peu importe leur place dans le système, peuvent également contribuer de diverses façons. Parmi les possibilités proposées, mentionnons les suivantes :

39. réfléchissez à ce que l'innovation signifie pour vous et pour votre travail. Quel est votre lien avec le système d'innovation? S'il n'y en a pas, pourquoi? Si des changements doivent se produire, pensez à ce que cela pourrait signifier pour votre façon de voir votre rôle, et comment vous pouvez y contribuer le plus adéquatement.
40. Cherchez des occasions, petites ou autres, de vous engager dans de nouvelles pratiques, d'utiliser de nouvelles méthodes ou de nouveaux outils, ou d'essayer différentes choses dans votre rôle actuel.
41. Réfléchissez à la meilleure façon d'accéder à l'information sur l'innovation et de la communiquer.

Un parcours d'apprentissage continu

Comme il a été mentionné précédemment, il reste encore beaucoup à apprendre sur le fonctionnement des systèmes d'innovation du secteur public et sur les interventions qui pourraient être les plus efficaces pour faire en sorte qu'une fonction publique puisse tirer parti de l'innovation comme ressource cohérente et fiable pour réaliser les priorités gouvernementales. Cela est dû en partie au fait que les systèmes d'innovation du secteur public sont, en général, encore fragmentés et émergents; ce sont donc des systèmes où il est possible de manquer quelque chose, de mal comprendre ou d'observer des circonstances qui changent rapidement. Par conséquent, l'examen actuel n'est peut-être pas précis à tous les niveaux, ou peut l'être uniquement pour la situation actuelle.

L'examen a tenté d'atténuer ce risque en fournissant un modèle sous-jacent qui décrit les principales forces de la pertinence, plutôt que d'élaborer trop de détails sur des questions particulières de structure ou de processus qui peuvent facilement changer. L'examen a également permis de fournir des renseignements significatifs et approfondis sur la façon dont l'OCDE est parvenue au modèle et aux conclusions, afin de permettre une possible « ingénierie inverse » de la pensée sous-jacente au besoin. Si un élément quelconque du « diagnostic » devait plus tard être jugé insuffisant, le reste des « symptômes » ciblés sont toujours disponibles pour examen.

Il est également à espérer qu'en présentant ce niveau de détail, l'examen aidera d'autres personnes qui étudient l'innovation dans le secteur public, que ce soit d'autres pays, institutions ou organismes de recherche qui tentent de mieux comprendre ce qui rend un système d'innovation très performant.

Le chapitre suivant indique sommairement comment d'autres pays ou gouvernements (éventuellement des gouvernements infranationaux) pourraient utiliser ce rapport.

Chapitre 9. Au-delà du Canada

Ce chapitre décrit la pertinence du modèle pour les gouvernements d'autres pays.

Appliquer les connaissances au-delà du Canada

L'élaboration de cet examen est liée au parcours d'innovation passé, présent et futur de la fonction publique du Canada. Une approche fondée sur la théorie (inductive) a été utilisée pour cerner les caractéristiques et les préoccupations pertinentes à la réflexion sur un système d'innovation du secteur public, et cela est donc intrinsèquement fondé sur l'expérience du contexte canadien.

Cependant, comme on l'a souligné tout au long de l'examen, l'innovation dans le secteur public est un problème auquel tous les gouvernements sont confrontés dans une certaine mesure. Tous les pays sont confrontés à un environnement changeant avec des facteurs, des contraintes et des problèmes structurels et systémiques semblables. Même si le système d'innovation du secteur public de chaque pays sera différent à sa façon, il est probable que chaque pays trouvera un écho dans une certaine mesure avec les enjeux et le modèle d'innovation décrits dans le présent rapport.

Notant que chaque pays aura ses propres priorités, préoccupations, ambitions et antécédents, le modèle des systèmes d'innovation présenté dans ce rapport a été élaboré pour aider les gouvernements à s'y retrouver, plutôt que de leur dire une destination. Chaque parcours d'innovation sera, et doit être différent, reflétant un contexte précis, bien que changeant. Il ne peut pas y avoir une seule prescription quant à ce à quoi devrait ressembler un système d'innovation ou à la façon dont il devrait fonctionner. Ce modèle vise toutefois à fournir des considérations de base susceptibles d'être pertinentes, et ce dans tous les contextes.

Il est suggéré que les gouvernements qui cherchent à mieux comprendre leurs systèmes d'innovation et qui, par conséquent, ont de meilleures chances de tirer parti de l'innovation en tant que ressource constante et fiable, puissent utiliser le plus possible le modèle de systèmes s'ils réfléchissent aux éléments suivants :

- **Comprendre le passé** : quels ont été les principaux développements, les tendances dans la pratique de l'innovation et les réussites et échecs du parcours historique? Comment l'innovation s'inscrit-elle dans les programmes de réforme précédents? Comment l'histoire de la fonction publique a-t-elle inclus l'innovation? Sans une appréciation de l'histoire, il sera difficile de « pousser » l'innovation vers la réussite, car elle se heurtera aux traditions culturelles et à l'héritage qui ont façonné le système d'innovation actuel.
- **Explorer le présent** : quelle est l'expérience actuellement vécue en matière d'innovation dans le secteur public? Comment l'innovation se produit-elle actuellement? Où se produit l'innovation en dépit ou en raison des éléments du système actuel? Une connaissance approfondie du contexte actuel permettra de mieux comprendre le fonctionnement du système, ses forces et ses faiblesses.
- **Considérer les possibilités (futures)** : que pourrait-il se passer si les choses continuent sur la voie actuelle? Que se passerait-il si des efforts supplémentaires étaient déployés? Et si une transformation radicale était enclenchée pour réaliser un état réellement innovant? L'examen de chacune de ces voies possibles peut aider à susciter une réflexion approfondie sur ce qui est recherché et sur la question de savoir si les options proposées seront suffisantes pour atteindre l'objectif visé.

L'OCDE, à l'aide de son Observatoire sur l'innovation dans le secteur public (l'Observatoire), travaillera avec d'autres pays pour tester et élaborer davantage le modèle et le cadre connexe. Cela permettra de s'assurer qu'au fil du temps, ils tiennent compte adéquatement des nuances qui peuvent venir de différents contextes des pays et qu'ils sont en mesure d'offrir des orientations plus sophistiquées.

Annexe A. Cadre de référence de l'examen

Les objectifs du projet étaient les suivants :

- fournir une évaluation de l'état actuel du système d'innovation du secteur public dans la fonction publique du Canada, y compris (mais sans s'y limiter) un cadre permettant de comprendre le système d'innovation du secteur public en profondeur, le rôle des différentes composantes et des intervenants qui le composent, ses forces et ses faiblesses, et sa capacité d'apporter des changements;
- proposer un ensemble de domaines d'action prioritaires pour le gouvernement canadien afin de renforcer sa capacité d'innover et, par conséquent, d'obtenir de meilleurs résultats pour les citoyens et le gouvernement;
- démontrer le rôle que l'innovation peut jouer dans la gouvernance du secteur public et les mesures concrètes qui peuvent être prises pour y parvenir, contribuer à l'ensemble croissant de données sur la réforme du secteur public qui peuvent éclairer les approches de l'innovation dans le secteur public, tant au Canada que dans d'autres pays, à l'appui d'une gouvernance adéquate (y compris pour les pays donateurs et en développement qui cherchent à soutenir une gouvernance adéquate).

Annexe B. Participants à cet examen

Les personnes suivantes ont été interviewées pour cet examen, ou ont participé à des ateliers pendant le processus d'examen. Beaucoup d'autres personnes ont contribué par l'entremise des plateformes du gouvernement, des réunions, de groupes de discussion ouverts ou de discussions informelles.

22. Kent Aitken, Jennifer Ali, Chris Allison, Phillipe Andrecheck, Richard Arbeiter, Matthieu Audet, Christopher Baird, Brigitte Belanger, Chantal Bemeur, Amanda Bloom, Sean Boots, Sandford Borins, Jaimie Boyd, Francoise Brisebois, David Brook, Nadine Boudreau-Brown, Alan Bulley, Christine Burton, Glenn Campbell, Victoria Carlan, Christiana Cavazzoni, Denis Chabot, Sarah Chan, Erin Chapman, Amanda Clarke, Louise Côté, Michelle d'Auray, Allan-Paul Dane, Suesan Danesh, Helen Daniels, Mitch Davies, Dave Donovan, Jason Dorey, Salman Dostmohammad, Roger Scott Douglas, Sarah Doyle, Pascale Elvas, Mireille Éthier, Ioana Finichiu, Graham Flack, France Fortier, Natalie Frank, Cyndi Fuss, Nicola Gaye, Rodney Ghali, Jeam-Marc Gionet, John Giraldez, Elissa Golberg, Julie Greene, Abe Greenspoon, Daphne Guerrero, Katie Van Den Berg Gunn, Elizabeth Hardy, Hope Harris, Jennifer Harju, Chad Hartnell, Gord Hawkes, Blaise Hébert, Lauren Hunter, Dhurata Ikonomi, Paula Isaak, Mark Jarvis, Saskia Jarvis, Cedric Jean-Marie, Jack Jensen, Blenda Jong, Craig Joyce, John Kehoe, John Kenney, Haris Khan, Rosita Kwok, Natalie Lalonde, Myra Latendresse, Chris Laverdure, Andrew Lawrence, Pierre Lecours, Suzanne Léger, Kaili Levesque, Stephen Lucas, Wendy Luciani, Tammy Maker, Kathryn McDade, Samantha McDonald, Margaux McDonald, Marcie McLean-McKay, Sarah McMaster, Scott McNaughton, Frances McRae, Matthew Mendelsohn, Xenia Menzies, Sylvie Michaud, Mike Milito, Jennifer Miller, Dan Monafu, Hernán Moraga Müller, Cory Mulvihill, Courtney Mulvihill, Alan Neeff, Fiona Nelson, Heather Nimmo, Christina Norris, Allison O'Beirve, Gray O'Byrne, Michael O'Neil, Jeffrey Outram, Holly Palen, Anatole Papadopoulos, Denis Parent, Jason Pearman, Gerard Peets, Stephanie Percival, Christin Petelski, Tim Pettipas, Pierre-Luc Pilon, Francis Nolan-Poupart, Carsten Quell, Bruce Radburn, David Reid, Julia Riendeau, Thomas Owen Ripley, Isabelle Roy, Michelle Segger, Loree Semeluk, Amanda Simourd, Walter Sokyrko, Andreas Souvaliotis, Greg Spence, Jeremiah Stanghini, Klara Steele, Kathryn Stevenson, Supriya Syal, Amy Taylor, Steve Trites, Supriya Trivedi, Carl Trottier, Jean-Pierre Voyer, Laura Wesley, Greg White, Tushara Williams, Amanda Wilson, Richard Winder, Robin Wisener, Pamela Wolfe-Roberge.

ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES

L'OCDE est un forum unique en son genre où les gouvernements oeuvrent ensemble pour relever les défis économiques, sociaux et environnementaux que pose la mondialisation. L'OCDE est aussi à l'avant-garde des efforts entrepris pour comprendre les évolutions du monde actuel et les préoccupations qu'elles font naître. Elle aide les gouvernements à faire face à des situations nouvelles en examinant des thèmes tels que le gouvernement d'entreprise, l'économie de l'information et les défis posés par le vieillissement de la population. L'Organisation offre aux gouvernements un cadre leur permettant de comparer leurs expériences en matière de politiques, de chercher des réponses à des problèmes communs, d'identifier les bonnes pratiques et de travailler à la coordination des politiques nationales et internationales.

Les pays membres de l'OCDE sont : l'Allemagne, l'Australie, l'Autriche, la Belgique, le Canada, le Chili, la Corée, le Danemark, l'Espagne, l'Estonie, les États-Unis, la Finlande, la France, la Grèce, la Hongrie, l'Irlande, l'Islande, Israël, l'Italie, le Japon, la Lettonie, la Lituanie, le Luxembourg, le Mexique, la Norvège, la Nouvelle-Zélande, les Pays-Bas, la Pologne, le Portugal, la République slovaque, la République tchèque, le Royaume-Uni, la Slovénie, la Suède, la Suisse et la Turquie. La Commission européenne participe aux travaux de l'OCDE.

Les Éditions OCDE assurent une large diffusion aux travaux de l'Organisation. Ces derniers comprennent les résultats de l'activité de collecte de statistiques, les travaux de recherche menés sur des questions économiques, sociales et environnementales, ainsi que les conventions, les principes directeurs et les modèles développés par les pays membres.

ÉDITIONS OCDE, 2, rue André-Pascal, 75775 PARIS CEDEX 16
(42 2018 50 2 P) ISBN 978-92-64-30848-0 – 2018

Le Système d'innovation de la fonction publique du Canada

Les gouvernements d'aujourd'hui sont confrontés à un ensemble complexe de problèmes interdépendants, d'attentes croissantes des citoyens et de contraintes budgétaires. En outre, ils doivent opérer dans un contexte de changements rapides, géopolitiques, économiques, sociaux et environnementaux. Les politiques et programmes actuels risquent de ne pas être adaptés pour relever les défis d'aujourd'hui, encore moins ceux de demain. Les gouvernements ont donc besoin d'une approche systémique de l'innovation dans le secteur public pour développer et proposer des solutions innovantes qui répondent aux besoins actuels et futurs des citoyens. Ce rapport examine l'expérience et le contexte de la fonction publique du Canada (où l'accent a été mis sur l'innovation), et propose un nouveau système d'innovation du secteur public pour aider le Canada et d'autres pays.

Veuillez consulter cet ouvrage en ligne : ***https://doi.org/10.1787/9789264308497-fr***.

Cet ouvrage est publié sur OECD iLibrary, la bibliothèque en ligne de l'OCDE, qui regroupe tous les livres, périodiques et bases de données statistiques de l'Organisation.
Rendez-vous sur le site ***www.oecd-ilibrary.org*** pour plus d'informations.

éditionsOCDE
www.oecd.org/editions

ISBN 978-92-64-30848-0
42 2018 50 2 P

9 789264 308480