



Chaire de recherche en exploitation des ressources informationnelles

 École nationale
d'administration publique

**L'administration publique fédérale et la crise du COVID-19 :
leçons à tirer pour la transformation numérique à venir.**

Daniel J. Caron¹
Pierre R. Desrochers²

¹ Daniel J. Caron est professeur à l'ÉNAP, Fellow du Cirano et Adjunct Professor at the School of Public Policy at Carleton University. Il est le Titulaire de la Chaire de recherche en exploitation des ressources informationnelles.

² Pierre R. Desrochers est Directeur, Direction de la gestion de l'information ministérielle, Services aux Autochtones Canada (SAC), Professeur auxiliaire, École des sciences de l'information, Université d'Ottawa Chargé d'enseignement à l'ÉNAP. Il est Digital Fellow in Artificial Intelligence and Data at CSPS Digital Academy.

La *Chaire de recherche en exploitation des ressources informationnelles* de l'ENAP a pour mission l'étude, le questionnement et le développement des instruments de gouvernance nécessaires pour maximiser l'exploitation des ressources informationnelles dans l'univers numérique. Ces instruments sont principalement représentés par les politiques publiques, les politiques et pratiques administratives, la culture des organisations et les solutions technologiques. Les activités de recherche seront concentrées autour de l'étude de solutions pour permettre l'intégration des nouveaux comportements et des nouvelles technologies numériques afin d'assurer l'exploitation optimale des ressources informationnelles dans les organisations et la société de façon générale.

ISBN : 978-2-89734-045-2 (PDF)

Dépôt légal

Bibliothèque et Archives Canada, 2019

Bibliothèque et Archives nationales du Québec, 2019

© 2020 Daniel J. Caron et Pierre R. Desrochers. Tous droits réservés. *All rights reserved.* Reproduction partielle permise avec citation du document source, incluant la notice ©. *Short sections may be quoted without explicit permission, if full credit, including © notice, is given to the source*

Table des matières

1. Introduction	4
2. Contexte	5
3. Quelques constatations	6
4. Conclusion	11
Références	12

1. Introduction

Comme toutes les administrations publiques, l'administration publique fédérale s'est vite mobilisée pour appuyer le gouvernement dans la crise qui secoue le monde entier depuis quelques semaines (Fillion, 2020; *La Presse canadienne*, 2020). Au-delà des décisions de l'exécutif qui ont été prises chaque jour depuis le début de la crise et continueront de l'être dans l'avenir qu'il y ait ou non pandémie, deux éléments ont retenu notre attention du point de vue de la gouvernance et de la gestion de l'information soit la connectivité et la calculabilité. Ces éléments qu'on analysera plus en détail dans les divers post-mortem sont certes moins pressants et moins apparents dans le contexte actuel vu l'urgence d'agir. Ils demeurent toutefois centraux à la capacité de nos administrations publiques de répondre aux attentes citoyennes aujourd'hui et dans l'avenir.

La crise actuelle nous permet-elle de tirer quelques leçons pour cet avenir quant au fonctionnement de l'administration publique?

Premièrement, l'importance d'une telle analyse tient au fait que c'est à travers les manières de faire circuler (connectivité) et d'analyser (calculabilité) l'information et les données que les dirigeants peuvent prendre les meilleures décisions pour les citoyens et aussi organiser le travail pour qu'il soit efficient et efficace.

Deuxièmement, l'analyse que nous avons faite est basée sur les observations et la documentation disponibles pendant la crise du COVID-19 en ce qui a trait à la capacité de l'administration publique fédérale de travailler en mode numérique c'est-à-dire avec les technologies numériques existantes, les communications et les analyses qu'elles permettent ainsi que les modes de travail collaboratif et à distance qu'elles rendent possibles.

Troisièmement, l'objectif de l'analyse n'est pas de faire une évaluation ex post en bonne et due forme de la manière dont les technologies numériques ont été mises à contribution pour appuyer la gestion de la crise. Il s'agit plutôt de faire ressortir quelques éléments faibles identifiables et qui pourraient servir de leviers pour favoriser la transformation numérique de l'administration fédérale dans l'avenir. S'il y a des explications et des raisons derrière les faiblesses repérées, il vaut la peine de faire ressortir ces éléments pour en tirer les leçons pour l'avenir. Notées

2. Contexte

Sans surprise et après la raison biologique et sanitaire qui est propre à la crise, l'enjeu central demeure celui de l'information. Les questions posées depuis le début de la crise le montrent bien. Par exemple, ces questions cherchent à connaître le moment où les autorités ont été informées que le pays faisait face à un problème; aux raisons qui ont justifié de garder les frontières ouvertes jusqu'à la décision de les fermer; ou encore, les prévisions quant à la mortalité ou les dates de reprise des activités économiques et les critères utilisés pour prendre ces décisions. Autre exemple, l'administration publique fédérale a été appelée à s'organiser rapidement pour concevoir et rendre accessible l'aide fédérale aux travailleurs et aux entreprises ou encore pour organiser les rapatriements des ressortissants canadiens à l'étranger (Buzetti et Vastel, 2020; *La Presse canadienne*, 2020). De même, les employés fédéraux ont dû se coordonner pour se redéployer en utilisant le travail à distance (Nardi, 2020; Venturelli, 2020; Paquette, 2020). Enfin, une dernière illustration est la possibilité de suivre les personnes affectées par le virus à l'aide d'applications. En somme, prévisions, analyses des données, organisation du travail, prestation de services, contrôle et repérage de populations, et autres usages informationnels pour une prise de décisions rapide et éclairée ont marqué la crise depuis ses tout débuts (Rocha, 2020; Blouin, 2020; Thommeret, 2020). À tort ou à raison, quelques blâmes ont déjà été portés pour la gestion de la crise et d'autres le seront dans l'après-crise pour une multitude de raisons qui ont une cause commune : l'information disponible (Finlay, 2020). De là, il est possible d'analyser ce que les gouvernements ont été capables d'en faire et par la suite les actions qui auront découlé de ces analyses. Les décisions prises dépendent toujours et d'abord de l'information disponible. Ensuite vient l'utilisation que l'on est en mesure d'en faire et que l'on en fait.

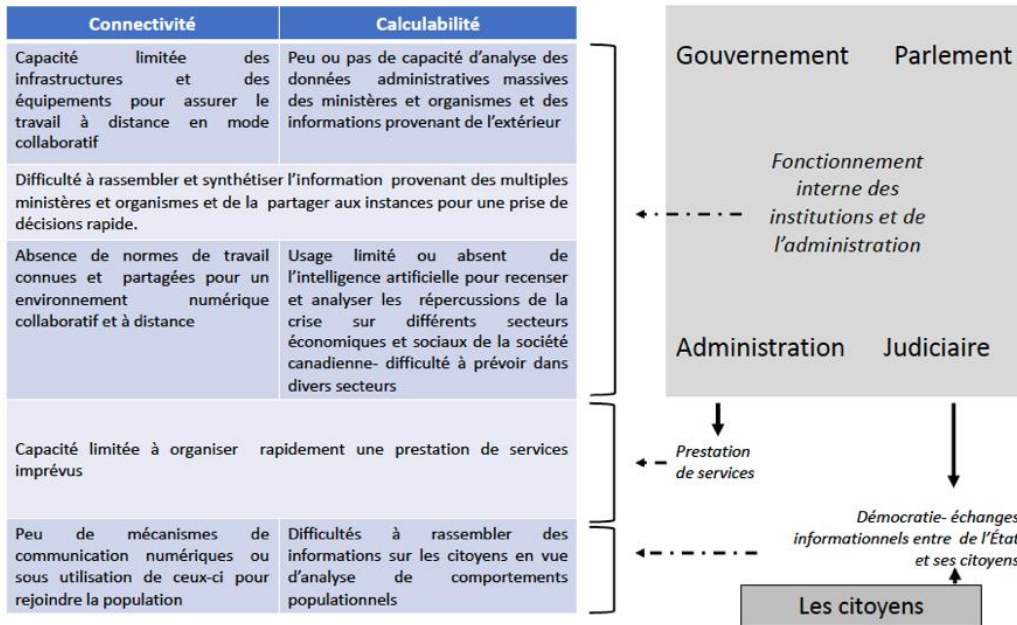
Aujourd'hui, l'univers numérique dans lequel évolue la société de manière générale et plus précisément les organisations crée de nouvelles attentes par rapport à la capacité des gouvernements de répondre aux problèmes publics. Les citoyens utilisent les technologies numériques pour eux-mêmes et voient les possibilités qu'elles recèlent. Même si de multiples débats ont encore cours sur certains aspects de ces utilisations comme la protection des renseignements personnels, les situations d'urgence semblent prendre le pas sur ces considérations. En tout état de cause, la question à poser ici est davantage d'essayer de connaître le degré d'usage des technologies numériques dans le travail quotidien de l'administration fédérale et son niveau de préparation pour en utiliser tout le potentiel. Évaluer une telle situation serait particulièrement complexe en temps normal. Or, la situation vécue depuis quelques semaines devient une sorte de laboratoire en temps réel où tous doivent déployer rapidement cette capacité.

3. Quelques constatations

Plusieurs constats peuvent être faits quant à la réaction de l'administration publique fédérale face à la crise. Dans une perspective informationnelle et numérique, nous retiendrons deux éléments pour notre analyse. Le premier élément est la connectivité. Cette dernière réfère à la capacité d'échanger de l'information. Entre autres, elle permet le travail collaboratif à distance. Le second élément est la calculabilité soit la capacité d'analyser l'information et les données massives de manière automatisée. Dans le modèle étatique, ces éléments se retrouvent sur trois plans. Premièrement, ils affectent le quotidien du fonctionnement institutionnel et organisationnel. Deuxièmement, ils sont déterminants dans la capacité des organisations publiques à offrir leur prestation de services. Enfin, ils permettent le dialogue entre l'État et ses citoyens. Ce dialogue peut prendre la route descendante soit le partage d'informations des gouvernements vers les citoyens, mais aussi la route ascendante pour suivre les populations selon divers paramètres d'intérêt.

Très tôt dans la crise, certaines hésitations et imprécisions dans les messages envoyés à la population ont témoigné d'une difficulté à obtenir les informations clés pour appuyer la conception de ces messages. Comme ces derniers se voulaient le plus juste et le plus utile possible, l'information et les données pour les concevoir ne pouvaient être que décisives dans l'exercice. La question de l'importance et de la gravité de la crise, de la fermeture des frontières, des suivis pour ceux qui revenaient de voyage, des rapatriements et finalement des besoins des travailleurs et des entreprises touchées par la crise ont montré que l'information n'a possiblement pas circulé au rythme et de la façon souhaitée ou à tout le moins souhaitable. D'ailleurs, ce n'est qu'après quelques jours qu'un renforcement des messages a pu être perçu, entre autres dans la précision des contenus, et ce raffermissement venait vraisemblablement de la possibilité de les fonder sur de meilleures informations, des données probantes, des informations plus solides venant de sources plus cohérentes. Les informations semblent avoir pu circuler « outre-frontières » ministérielles et venir nourrir la cellule de crise. Ce qui a été ressenti de l'extérieur est le résultat probable de la mise en place d'un travail nettement plus horizontal où un centre décisionnel, au-delà des ministères et agences, était maintenant le lieu de convergence. L'« égoïsme informationnel » usuel et propre aux bureaucraties traditionnelles a graduellement fait place à une fluidité de l'information au service des enjeux à résoudre et de ceux qui en avaient la responsabilité. Si ce changement a pris un certain temps à se faire, c'est certainement dû en partie au fait que l'appareil bureaucratique fédéral est énorme, sa synchronisation exigeante et le coordonner rapidement de manière inhabituelle représente un immense défi. Mais, et deuxièmement, il faut peut-être aussi questionner les normes de fonctionnement établies de ces institutions qui ont été établies avant les avancées technologiques des dernières décennies. De ce point de vue, n'est-ce pas l'enjeu organisationnel le plus fondamental à considérer pour penser le futur? Dans cette crise et à ce niveau, ce qui est intéressant du point de vue informationnel est la leçon

Figure 1. Leçons à tirer de la crise COVID-19 pour une transformation numérique de l'appareil fédéral



que l'on peut tirer sur l'efficacité d'un modèle informationnel fragmenté propre à une multitude d'entités « propriétaires » d'une mission et œuvrant de manière plutôt autonome et distribuant l'information verticalement, par rapport à un modèle horizontal et convergent favorisant la fluidité des échanges et du partage transversal de l'information en fonction d'extrants à produire et de résultats à atteindre quelles que soient les missions singulières. L'information se place ainsi au service de l'État et des problèmes qu'il a à résoudre plutôt que de se contraindre à respecter des flux qui répondent à des mécanismes institutionnels. L'imputabilité pourrait se faire différemment et les modèles institutionnels revus et corrigés en fonction de ces manières de travailler. La conception actuelle du travail des institutions et de leur fonctionnement a donc possiblement montré ses limites et sa difficulté à tirer tous les avantages liés à la connectivité propre à un fonctionnement basé sur les technologies numériques.

Un deuxième aspect lié à la connectivité qui ressort de la crise est le fait que l'administration publique fédérale ne semblait pas outillée ou à tout le moins suffisamment outillée pour travailler à distance. L'enjeu tel que rapporté par les médias est apparu à la fois comme un enjeu de nature

technique, mais aussi de nature humaine et organisationnelle. Rapidement, le problème de la disponibilité des équipements et des infrastructures –p. ex. nombre de connexion et connexion sécurisée –est venu gêner le redéploiement des ressources pour un travail à distance rendu incontournable. Ici, la maturité technonumérique des ministères et organismes est apparue faible. Il faut rappeler que cette question a fait l’objet de nombreux travaux sérieux et d’investissements majeurs depuis au moins la fin des années ‘90 entre autres à la suite de l’initiative très articulée du « gouvernement en direct » (Gouvernement du Canada et TPSGC, 2004). De plus, l’administration publique fédérale ne semble pas encore avoir mis au point les normes de travail et de fonctionnement propres au travail collaboratif et à distance en mode numérique (Gouvernement du Canada, 2020). Ces normes devraient être généralisées à l’ensemble de l’administration publique. Dans le cas de la crise actuelle, les travailleurs ont été envoyés chez eux, mais les équipements et les infrastructures n’étaient pas à la hauteur des besoins et le mode de fonctionnement – réunions, etc. – restait à définir. Normes, cadre éthique, équipements et gestion des effectifs pour un mode d’organisation du travail à distance sont donc apparus déficients pour transformer l’organisation vers un environnement numérique permettant des échanges informationnels optimaux.

Troisièmement et au niveau de la relation avec les citoyens, la connectivité numérique a surtout été faite en mode 1.0, c’est-à-dire à travers les sites web du gouvernement et de l’administration publique. Les prestations quotidiennes avec les journalistes sont nécessaires et ne peuvent être complètement remplacées par l’usage du web 2.0 et ses réseaux sociaux, mais les médias numériques auraient pu être utilisés avec, par exemple, l’activation de messages d’alertes pour le confinement (Finlay, 2020). De plus, l’usage de la connectivité aurait pu servir lors de l’arrivée des voyageurs aux aéroports et éventuellement permettre de les enregistrer à des fins de suivis sanitaires. Cette connectivité existe à travers les données cellulaires et est utilisée à des fins de sécurité.

Cette leçon montre assez clairement que la connectivité ne se limite pas à mettre en place des infrastructures et des équipements, mais touche de plein fouet l’organisation du travail. Si l’administration publique fédérale souhaite réussir sa transformation numérique dans l’avenir,

une plus grande attention devra être portée sur les paramètres essentiels au support et à l'encadrement du travail collaboratif à distance. Ceci requerra aussi de reconsidérer les modes de travail non pas autour des hiérarchies institutionnelles ou organisationnelles, mais en fonction des flux informationnels.

Le second élément qui a retenu notre attention est la calculabilité. Les ratés connus dans les premières journées et les premières semaines ont montré que les données existantes n'ont pu être mises à profit rapidement pour nourrir la réflexion et les délibérations en vue de l'action. La difficulté à prévoir les répercussions sur les industries et les travailleurs ou encore sur les besoins de confinement vis-à-vis la possible propagation en vertu des arrivées de l'extérieur du pays ont mis du temps à se concrétiser et auront nécessité plusieurs ajustements à la programmation au fur et à mesure que les données et les analyses se sont raffinées. Cependant, les masses de données dont dispose le gouvernement fédéral sur tous les aspects du fonctionnement de la société auraient pu être mises à contribution beaucoup plus rapidement avec des outils d'analyse sophistiqués issus des technologies numériques comme l'apprentissage profond et l'intelligence artificielle (Andrew-Gee et Grant, 2020). À défaut d'utiliser de tels outils, l'administration doit se replier sur des analyses traditionnelles faites par les experts, mais sans l'appui de ces modes de travail sophistiqué qui raccourcissent le temps d'analyse, procurent des études plus détaillées, en plus de permettre et en fait libérer du temps pour les délibérations requises par les experts et les décideurs.

Du côté des relations avec les citoyens, la calculabilité aurait été intéressante pour assurer des analyses précieuses sur les déplacements des personnes et la propagation ou encore les prévisions en termes de besoin d'équipements de soins selon l'évolution et les différents scénarios. Pour ce faire, il aurait toutefois dû y avoir de très bonnes informations sur les stocks ainsi qu'une excellente connectivité avec les hôpitaux et les autorités médicales provinciales. L'interopérabilité des systèmes fait aussi partie de l'équation et est généralement déficiente (Samson et Associés, 2015).

4. Conclusion

En conclusion, cette brève analyse permet de montrer que ce n'est pas tant le degré de préparation à la crise en termes de plan ou de stratégies qui est ressorti comme la plus grande lacune d'un point de vue organisationnel. C'est plutôt la capacité de l'administration publique fédérale de fonctionner en mode numérique qui est au centre de l'enjeu. D'une part, la faible maturité technologique des ministères et organismes est une lacune facilement remédiable. D'autre part, l'organisation du travail et la culture numérique ne sont pas adaptées à l'univers numérique. Ici, le travail sera plus exigeant.

En mettant à contribution les technologies numériques et une organisation du travail bâtie autour des flux d'informations, l'administration publique fédérale pourrait mettre à profit la connectivité et la calculabilité qui viendraient créer des capacités d'anticipation, favoriser une plus grande cohérence des politiques et faciliter la transparence. Ces éléments sont attendus des citoyens numériques qui vivent leur quotidien entouré de ces technologies, les utilisent et en comprennent toujours plus les forces et les faiblesses ainsi que les risques de dérive. En même temps, ces mêmes citoyens sont aussi conscients que ces usages informationnels peuvent aider à mieux gérer la société et les choix de politiques publiques qu'elle a faits. S'il est nécessaire d'avoir des plans et des stratégies (Bronskill, 2020) qui permettront de faire face au genre de crise à laquelle nous sommes présentement confrontés, il est important de souligner que, par exemple, si nous pouvons prévoir et permettre le croisement, le partage et l'analyse des données dans une stratégie de sécurité nationale, la science des données ne fonctionne pas de la sorte. Il faut que les algorithmes se pratiquent et apprennent. Il faut les entraîner. Un tel choix doit donc être un choix de long terme, permanent et ancré dans les pratiques administratives quotidiennes. La gouvernance et la gestion nécessaire seront ainsi mieux préparées, adaptées et plus transparentes. La même logique vaut pour la préparation de la dimension plus humaine du travail qui permettra de développer une culture de travail numérique.

Références

- Andrew-Gee, E. et Grant, T. (2019, 26 janvier). *In the Dark. The cost of Canada's data deficit*. Globe and Mail. Repéré à <https://www.theglobeandmail.com/canada/article-in-the-dark-the-cost-of-canadas-data-deficit/>
- Blouin, L. (2020, 12 avril). *Le pays mal préparé pour affronter une pandémie, selon les médecins canadiens*. Radio-Canada. Repéré à <https://ici.radio-canada.ca/nouvelle/1693440/coronavirus-canada-pandemie-preparation>
- Brownskill, J. (2020, 12 avril). *COVID-19 a 'failure of early warning' for Canada, intelligence expert says*. National Post. Repéré à <https://nationalpost.com/news/world/covid-19-a-failure-of-early-warning-for-canada-intelligence-expert-says>
- Buzetti, H. et Vastel, M. (2020, 26 mars). *Ottawa ajoute 25 milliards pour aider les Canadiens*. Le Devoir. Repéré à <https://www.ledevoir.com/politique/canada/575703/coronavirus-point-de-presse-de-trudeau-du-25-mars>
- Fillion, G. (2020, 30 mars). *L'incroyable intervention du gouvernement fédéral face à la COVID-19*. Radio-Canada. Repéré à <https://ici.radio-canada.ca/nouvelle/1689536/coronavirus-intervention-economie-ottawa-quebec-analyse-fillion>
- Finlay, K. (2020, 13 avril). *Trudeau Government Needs to Address Alarming Mental-Health Impacts of Coronavirus*. The Hill Times, section Opinion. Repéré à <https://www.hilltimes.com/2020/04/13/trudeau-government-needs-to-address-alarming-mental-health-impacts-of-coronavirus/243771>
- Gouvernement du Canada (2020). *Maladie à coronavirus (COVID-19) : Travail à distance*. Repéré à <https://www.canada.ca/fr/gouvernement/fonctionpublique/covid-19/travail-distance.html>
- Gouvernement du Canada et Travaux publics et services gouvernementaux Canada (TPSGC) (2004). *Gouvernement en direct, 2004*. Repéré à <http://publications.gc.ca/collections/Collection/P4-1-2004F.pdf>
- La Presse canadienne (2020, 2 avril). *COVID-19 : mobilisation sans précédent à l'Agence du revenu du Canada*. La Presse. Repéré à <https://www.lapresse.ca/affaires/202004/02/01-5267588-covid-19-mobilisation-sans-precedent-a-lagence-du-revenu-du-canada.php>
- Nardi, C. (2020, 13 mars). *Ottawa to allow federal bureaucrats to work from home if possible to prevent coronavirus spread*. National Post, section News. Repéré à <https://nationalpost.com/news/canada/ottawa-orders-federal-bureaucrats-to-work-from-home>
- Paquette, J. (2020, 16 mars). *COVID-19 : limites au télétravail dans la fonction publique*. Journal Le Droit. Repéré à <https://www.ledroit.com/actualites/fonction-publique/covid-19-limites-au-teletravail-dans-la-fonction-publique-82580d0f2cc3604799bbc074b1222093>

Rocha, R. (2020, 17 mars). *The Data-Driven Pandemic: Information Sharing with COVID-19 Is “unprecedented”*. CBC News. Repéré à <https://www.cbc.ca/news/canada/coronavirus-date-information-sharing-1.5500709>

Samson et Associés (2015, 13 mars). *Health Infoway Funding Agreement Performance Evaluation*. Rapport d'évaluation. Ottawa. Repéré à <https://www.infoway-inforoute.ca/en/component/edocman/resources/i-infoway-i-corporate/performance-reports/2601-march-2015-independent-performance-evaluation>

Thommeret, E. (2020, 27 mars). *COVID-19 : Les données cellulaires utilisées pour vérifier les rassemblements?* Quartier Libre. Repéré à <http://www.findglocal.com/CA/Montreal/210667168949920/Quartier-Libre>

Venturelli, D. (2020, 16 mars). *Coronavirus et télétravail, le fédéral complètement dépassé*. Journal Le Droit. Repéré à <https://www.ledroit.com/opinions/coronavirus-et-teletravail-le-federal-completement-depasse-a09e8bc4255d45e1786cdb07a1356789>



Chaire de recherche en exploitation
des ressources informationnelles
