

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 artefacts 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, 2000). 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 trousse 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 entendent 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 créée 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'efficacité 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 artefacts, 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 efficaces, 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 servons 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 gérons les subventions et contributions, distribuons les fonds de commandite et gérons 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 essaient 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 mobiliser 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/oepubs/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/PITT3xt3.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), *Dixième 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 ministre 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-privé/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-privé/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.



Extrait de :

The Innovation System of the Public Service of Canada

Accéder à cette publication :

<https://doi.org/10.1787/9789264307735-en>

Merci de citer ce chapitre comme suit :

OCDE (2018), « Le parcours historique du Canada en matière d'innovation », dans *The Innovation System of the Public Service of Canada*, Éditions OCDE, Paris.

DOI: <https://doi.org/10.1787/9789264308497-4-fr>

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

Ce document et toute carte 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.

Vous êtes autorisés à copier, télécharger ou imprimer du contenu OCDE pour votre utilisation personnelle. Vous pouvez inclure des extraits des publications, des bases de données et produits multimédia de l'OCDE dans vos documents, présentations, blogs, sites Internet et matériel d'enseignement, sous réserve de faire mention de la source OCDE et du copyright. Les demandes pour usage public ou commercial ou de traduction devront être adressées à rights@oecd.org. Les demandes d'autorisation de photocopier une partie de ce contenu à des fins publiques ou commerciales peuvent être obtenues auprès du Copyright Clearance Center (CCC) info@copyright.com ou du Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC) contact@cfcopies.com.