

Hafsah Saajidh
University of Toronto

Numérisation et coopération intergouvernementale au Canada

Introduction

La transformation sociale stimulée par la numérisation a modifié notre façon de voir le rôle du gouvernement ainsi que nos attentes quant à la manière dont les institutions gouvernementales desservent les citoyens. La technologie numérique traverse les frontières nationales et internationales; essentiellement, elle bouleverse les traditions en matière de division des pouvoirs qui accompagnent le fédéralisme au Canada et ouvre la voie à une coopération intergouvernementale à un degré jamais vu auparavant. L'une des fonctions premières du gouvernement se rapporte à sa capacité de fournir des services essentiels à ses citoyens. Quand on réfléchit au rôle que joue la numérisation sur le plan de la prestation des services, il faut se poser la question suivante : La prestation de services numériques facilite-t-elle la coopération intergouvernementale au Canada? Dans le présent document, j'examinerai des approches théoriques de numérisation de la prestation des services, et je me pencherai sur des exemples de mise en œuvre de la numérisation partout au pays pour faire valoir que, alors que la numérisation offre en théorie de nombreuses possibilités de coopération intergouvernementale, dans la pratique, la coopération est freinée par des tensions préexistantes qui font partie intégrante de l'espace numérique. Le fait de comprendre à la fois le potentiel qui existe en matière de coopération intergouvernementale et les lacunes actuelles dans le monde numérique au Canada nous donne un aperçu de la façon dont sont élaborés et adaptés les modèles de gouvernement qui sont durables et qui seront pertinents dans l'avenir.

Transformation numérique sur le plan social

Le renforcement de l'intégration des technologies et des services numériques dans le secteur privé a surtout transformé les attentes et les priorités de la société en matière de prestation de services. Cette transformation qui est survenue dans le secteur privé se voit aussi dans la

sphère publique puisque l'on crée une certaine culture numérique que les activités de prestation de services gouvernementaux doivent respecter si elles veulent s'assurer de satisfaire les clients (Cargnello et Flumian, 2017). Les technologies numériques représentent beaucoup plus qu'un afflux d'ordinateurs et de téléphones cellulaires, car elles englobent les changements culturels et sociaux qui sont le fruit de l'amplification de la vitesse, de la portée et de l'accessibilité des communications et des interactions humaines (Cargnello et Flumian, 2017). Les révolutions numériques à l'intérieur du secteur des services bancaires et de la vente au détail ont mené à l'utilisation d'applications, de sites Web et des télécommunications afin d'offrir aux clients un produit qui est plus rapide et plus pratique et auquel l'utilisateur peut accéder en tout temps et de n'importe où, comme il le souhaite (Nielson et Jordanoski, 2020; Roy, 2017). Cela a eu un effet d'entraînement sur les attentes en matière de prestation des services dans le secteur public puisque la société s'est habituée à recevoir instantanément des services pratiques dans le secteur privé. Par le fait même, on observe une pression croissante sur les gouvernements qui doivent s'adapter à cette nouvelle culture numérique et en tenir compte.

En modifiant les attentes des utilisateurs, la numérisation a également changé la relation qui existe entre les individus et les institutions. Le rôle joué par les intermédiaires au sein des entreprises, des médias et d'autres organisations a diminué dans l'environnement numérique (Cargnello et Flumian, 2017). Quand ils font des achats en ligne, les individus n'ont pas besoin d'interagir avec des associés aux ventes. Les utilisateurs peuvent réserver des voyages et peuvent visiter virtuellement des maisons sans avoir recours à des agents de voyages ou à des agents immobiliers. Les sociétés de taxi qui jouaient auparavant un rôle d'intermédiaire entre les conducteurs et les usagers ont été remplacées par des applications comme Uber, qui permettent une interaction directe entre le conducteur et le client suivant un modèle plus facile et efficient

(Cargnello et Flumian, 2017). Ce changement dans l'organisation du travail et de l'industrie a profondément modifié les schémas de comportement des utilisateurs qui doivent consommer des services. Dans le contexte de la numérisation, les gens s'intéressent moins de savoir avec qui ou avec quoi ils interagissent et sont davantage concentrés sur le produit qu'ils recherchent. On peut observer ce phénomène également dans le domaine de la prestation des services publics; en effet, lorsqu'ils utilisent des services numériques, les citoyens ne se préoccupent pas de l'ordre de gouvernement avec lequel ils interagissent. Le ministère ou l'ordre de gouvernement qui offre le service n'a aucune conséquence pour l'utilisateur (Champagne et coll., 2023). Les services gouvernementaux très cloisonnés élaborés à l'époque pré-numérique doivent désormais restructurer leurs méthodes et approches pour tenir compte des nouvelles attentes des usagers.

Ces transformations numériques orientent la façon dont la prestation des services numériques devrait être menée à bien par le gouvernement. La nature de ces pressions et de ces attentes donne à penser que la numérisation permettrait de faciliter la coopération intergouvernementale. La coordination logistique requise pour offrir plus rapidement des produits plus efficaces ainsi que le désintérêt de plus en plus marqué à l'endroit du principe de cloisonnement renvoient dans tous les cas vers l'effondrement possible de la départementalisation bureaucratique qui définit depuis toujours le fédéralisme canadien.

Attentes théoriques

En examinant le potentiel de la technologie dans le domaine de la prestation des services, on fait ressortir la capacité théorique de la numérisation pour ce qui est de faciliter une meilleure coopération intergouvernementale. La technologie peut faciliter la coopération entre des représentants de différents ordres de gouvernement, tandis que les lourdeurs administratives sont parfois allégées lorsque l'on procède à la numérisation du processus habituel. Par ailleurs, pour

pouvoir tenir compte de la transformation numérique dans la société qui est générée par le secteur privé, au moment de concevoir des modes de prestation des services, les gouvernements doivent modifier la perception qu'ils ont de leur relation avec les citoyens afin de reproduire plus fidèlement ce qui se fait dans le secteur privé. Les citoyens doivent être perçus comme des « clients », tandis que les gouvernements doivent élaborer un modèle axé sur le client qui accorde la priorité à l'expérience utilisateur (Nielsen et Jordanoski, 2020; Policy Options Politiques, 2021; Roy, 2017). La technologie offre la possibilité de mettre en place des modèles transformés de prestation des services au Canada qui favorisent la coopération intergouvernementale et les structures du pouvoir horizontales.

Coopération accrue

Pour bien comprendre de quelle façon la numérisation peut faciliter la coopération, il faut tenir compte de deux facteurs principaux. Mentionnons premièrement la venue du « modèle de guichet unique », puis la création de nouvelles méthodes de stockage et de partage de données. Un guichet unique est un point d'accès centralisé multi-voies regroupant plusieurs administrations qui permet d'offrir par voie électronique des services et des renseignements du gouvernement. Alors que les modèles traditionnels de prestation de services cherchaient à fournir des services en passant par chaque ministère ou service (Flumian et coll., 2007), les plateformes numériques offrent la possibilité de regrouper plusieurs points d'accès gouvernementaux au même endroit pour que les citoyens puissent accéder à de nombreux services en interagissant avec une seule interface (Cargnello et Flumian, 2017; Scholta et coll., 2019). Par ailleurs, l'élimination d'obstacles géographiques et physiques signifie que la technologie numérique facilite la communication entre différents organismes même s'ils sont situés aux quatre coins du pays, ce qui vient renforcer la collaboration et la communication (Scholta et coll., 2019). Le modèle du guichet unique est un

exemple nous démontrant que la prestation des services gouvernementaux n'est plus restreinte par des structures traditionnelles puisque la numérisation crée de nouveaux réseaux et processus (Smith, 2008). Il s'agit d'un modèle axé sur le client étant donné que l'on réduit les délais de traitement, on élimine le chevauchement des efforts déployés et on réduit la confusion pour l'utilisateur (Scholta et coll., 2019). Le guichet unique n'est que l'un des modèles démontrant à quel point la numérisation encourage les fonctionnaires à travailler ensemble et à élaborer une offre intégrée et fait ressortir par le fait même qu'il est possible de changer profondément la façon dont le secteur public fonctionne (West, 2004).

La numérisation facilite aussi la coopération entre les gouvernements en raison de la capacité qu'elle offre en matière de stockage et de partage des données. Les systèmes consistant à remplir des documents et des formulaires, puis à les classer manuellement ne constituent pas seulement une perte de temps pour toutes les parties en cause; en effet, ils entraînent également bon nombre d'obstacles logistiques. Le classement et l'organisation de documents nécessitent beaucoup d'espace physique. Par ailleurs, il n'est pas facile de partager de tels formulaires et documents physiques entre différents organismes et ordres de gouvernement à l'échelle nationale. La numérisation offre de nouvelles méthodes de collecte et de stockage de données. Cela permet de créer des bases de données intergouvernementales qui hébergent de l'information pouvant être consultée et partagée par différents organismes (Scholta et coll., 2019). Voilà qui est particulièrement pertinent dans le domaine de la prestation des services puisque les citoyens doivent souvent remplir de nombreux formulaires et fournir différents documents pour accéder à des services. La numérisation profite à l'approche axée sur le client, car, si l'on s'assure d'intégrer dans la base de données l'information contenue dans un formulaire qu'un citoyen vient de remplir, il n'est plus nécessaire de fournir à maintes reprises la même information. Les bases de données

et les échanges intergouvernementaux rendent ces aspects déjà fastidieux de la prestation des services plus efficaces pour les utilisateurs (Scholta et coll., 2019).

Les interfaces utilisateurs intégrées ainsi que les capacités parallèles en matière de partage de données démontrent que la numérisation permet de passer facilement à des structures horizontales en matière de prestation des services. Les technologies numériques offrent de nouvelles perspectives horizontales qui n'étaient pas disponibles auparavant, ce qui permet d'atteindre des niveaux inédits de communication et de coopération entre les parties. La technologie permet de réaliser des interactions de gouvernement à gouvernement plus rapidement, plus facilement et à plus grande échelle (Milakovich, 2022).

Pour aller au-delà de la catégorisation bureaucratique

La numérisation présente un autre avantage puisqu'elle permet de surmonter plus facilement l'habituelle répartition des tâches au moyen de la catégorisation au sein du fédéralisme canadien. Dans le contexte numérique, grâce aux capacités qu'offre la technologie, les modèles de gouvernance peuvent dépasser la rigidité imposée par les différentes administrations et accorder une certaine souplesse aux institutions. Par ailleurs, étant donné que l'on voit les citoyens comme des clients, on cherche davantage à fournir un produit uniforme au lieu de se concentrer sur la départementalisation bureaucratique (Nielson et Jordanoski, 2020). Les plateformes numériques peuvent non seulement stimuler une transformation dans le mode de fonctionnement de nos modèles de gouvernance traditionnels, mais elles ont également besoin d'une telle transformation. La souplesse et la capacité en constante évolution des espaces numériques signifient que les institutions et les pratiques de gouvernance traditionnelles peuvent devenir inefficaces et contreproductives dans le monde numérique. À cet égard, le fédéralisme, tout comme la gouvernance telle que nous la connaissons au Canada, ne peut tout simplement pas

être transposé dans un espace en ligne, mais plutôt être reconstitué en vue de l'adapter au processus de transformation numérique (Gomez et coll., 2022).

La numérisation représente une transition dans les modèles de gouvernance, alors que, pour améliorer les résultats obtenus, la souplesse dont profitent les institutions permet d'outrepasser la rigidité des structures traditionnelles (Cargnello et Flumian, 2017). Cette approche permet d'utiliser les enjeux politiques pour étayer les structures de gouvernance, et non le contraire. Les approches de résolution d'enjeux politiques se servant de technologies numériques viennent alléger certaines contraintes découlant des procédures administratives qui sont lentes. À l'époque pré-numérique, les institutions pouvaient se permettre de procéder plus lentement à des changements en raison du rythme plus lent des communications et de la capacité de traitement de l'information qui était acceptée en général dans la société. Toutefois, il s'avère de plus en plus nécessaire de pouvoir compter sur un modèle de gouvernance qui permet une prise de risque responsable et qui possède la capacité requise pour s'adapter aux nouvelles priorités, aux intervenants et aux attentes de la population (Cargnello et Flumian, 2017). La numérisation encourage une plus grande répartition des pouvoirs, alors que les technologies numériques outrepassent les frontières géographiques. Il devient ainsi plus facile pour le grand public d'accéder à l'information, de la transmettre et de communiquer avec des représentants et des organismes gouvernementaux. Devant ces pouvoirs qui sont de plus en plus répartis, notre système britannique actuel, qui met l'accent sur la centralisation des pouvoirs et sur une organisation très compartimentée et hautement hiérarchique, est remis en question (Institute on Governance, 2017). La confrontation entre la numérisation et le système britannique risque de forcer les modèles traditionnels à se tourner vers des modes de coopération. Les modèles de gouvernance ne doivent plus se contenter d'offrir des services en ligne; il faut plutôt apporter un

changement fondamental dans les structures, les processus et les cultures (Flumian et coll., 2007). Cette transformation nécessaire offre de nombreuses possibilités de coopération.

Approche axée sur le client

Afin de pouvoir composer avec les pressions liées au processus de transformation, les gouvernements doivent adopter une perspective « axée sur le client », comme le secteur privé l'a fait par le passé (Institute on Governance, 2017). L'adoption d'une telle approche peut faciliter la coopération intergouvernementale en permettant la mise en œuvre d'autres transformations culturelles présentes dans le secteur privé dans la sphère de la prestation des services gouvernementaux. Le mode traditionnel de prestation des services publics se fonde sur la hiérarchie et sur une démarcation nette entre les pouvoirs des élus, des fonctionnaires et des citoyens. La population joue un rôle passif et participe peu à la gouvernance, alors que les décisions d'intérêt public sont prises en respectant les limites imposées aux pouvoirs exécutif et législatif. Les règles et les normes en matière de prestation de services sont définies en fonction de la capacité et des structures des ministères et des organismes (Roy, 2017). L'adoption d'un tel cadre axé sur le client permet de supprimer ces démarcations traditionnelles et d'accorder plutôt une plus grande importance à l'offre d'un produit uniforme et d'une expérience (Institute on Governance, 2017). Le fait de placer les clients au cœur même de la structure de prestation des services publics favorise davantage la mise en place d'une culture d'entreprise au sein de la fonction publique et permet de revoir les priorités et les valeurs (Aberbach et Christensen, 2005; Roy, 2017). L'attention accordée aux citoyens renforce l'idée que le gouvernement existe dans le but de servir les citoyens; le débat se déplace, et la question n'est plus maintenant de savoir qui doit diriger quels services et produits, mais plutôt comment le produit devrait être offert dans l'intérêt des citoyens (Policy Options Politiques, 2004). La mise en œuvre des principes de

l'économie de marché permet aux gestionnaires et aux superviseurs du secteur public de se concentrer sur les résultats obtenus en fonction du rendement et non sur le processus utilisé (Roy, 2017). À cet égard, la numérisation atténue une partie de la rigidité bureaucratique et de la départementalisation traditionnelle.

Dans le cas du Canada

En examinant les travaux universitaires traitant de la question de la numérisation et de la prestation des services, il ressort clairement que bien des gens sont d'accord avec l'idée que la numérisation est un moteur de la coopération intergouvernementale. Parce qu'elles offrent une facilité d'accès sans précédent aux modes de communication et de coordination, les plateformes numériques font tomber les obstacles à la coopération et inventent de nouvelles méthodes de coopération. En outre, la nature dynamique et générale des technologies numériques oblige en fait les gouvernements à devenir plus flexibles et à s'adapter davantage. Bien que ces suggestions de lectures jettent un regard positif, il est important de se rappeler que l'on parle ici de théorie. La majeure partie des travaux universitaires se fondent sur des modèles hypothétiques et des prévisions bien documentées, mais peu de données du monde réel viennent soutenir les propositions. La prochaine partie du présent document analyse certains exemples concrets de prestation de services numériques dans le contexte canadien. Quand on examine ces exemples, on comprend que, alors que les théories sur la gouvernance numérique encouragent la gestion horizontale et les approches axées sur le client qui vont au-delà des structures fédéralistes traditionnelles, la mise en œuvre de la numérisation dans le monde réel au Canada ne dégage pas cette même idée. La numérisation devient plutôt une autre plateforme sur laquelle on transfère les tensions fédéralistes existantes.

Applications de recherche des contacts liés à la COVID-19

Le premier exemple fait référence à l'élaboration et à la mise en place d'applications de recherche des contacts liés à la COVID-19 partout au pays. Les avantages que présente la technologie numérique sont inestimables en périodes de gestion de crise alors qu'il faut mettre en place des stratégies et des outils rapides, accessibles et adaptables. Cela est particulièrement vrai lors de crises liées à la santé publique alors qu'il est primordial d'intervenir rapidement pour maîtriser une éclosion et réduire les risques au minimum (Hansen et Cyr, 2020). La réaction du Canada dans le dossier des applications de recherche des contacts liés à la COVID-19 est la preuve que les tensions gouvernementales existantes sont venues contrecarrer les avantages que présentent les technologies numériques et n'ont fait qu'aggraver les conflits intergouvernementaux. Le dossier des soins de santé est un sujet particulièrement délicat lorsqu'il question de coopération, car, selon la constitution, ce sont les provinces qui contrôlent la prestation des services et des mesures de soins de santé; par le passé, elles ont cherché à conserver ce pouvoir et à faire valoir leur souveraineté dans ce domaine (Braën, 2004). L'insatisfaction des provinces et la compétition qui existe entre les régions font en sorte que la première option envisagée n'est pas celle de la coopération et de la collaboration, même lorsque survient une crise à l'échelle nationale. Dans les premières phases de la pandémie, l'Alberta a été la première province à lancer sa propre application de recherche de contacts; on a signalé que plusieurs provinces, dont le Manitoba, la Saskatchewan et le Nouveau-Brunswick, avaient mis à l'essai leurs propres versions (Scassa, 2020). On a rapporté que même Ottawa, une municipalité, avait élaboré des plans pour créer sa propre application de recherche de contacts à la grandeur de la ville. Dans la plupart des cas, on créait ces applications sans consulter les autres administrations qui faisaient de même, ce qui a fait en sorte que ces applications étaient incompatibles ou non reliées entre elles. Cela a entraîné

des problèmes pour les citoyens qui vivaient et travaillaient dans des provinces différentes ou qui se déplaçaient régulièrement d'une province à l'autre pour les études ou le travail, car ces personnes devaient alors télécharger plusieurs applications incompatibles (Scassa, 2020). Par ailleurs, si les applications n'étaient pas en mesure d'échanger des données entre elles et que les gens continuaient de se déplacer d'une province à l'autre, on amoindrissait les capacités de traçage de ces applications et on nuisait par le fait même à l'atteinte des objectifs en matière de santé publique. Ce n'est qu'après une demande formulée par le premier ministre ontarien Doug Ford à l'endroit du gouvernement que l'on a commencé à élaborer une stratégie nationale (Herhalt, 2020; Scassa, 2020). Toutefois, même après la création d'une application nationale, seulement huit provinces et un territoire ont accepté de l'utiliser; l'Alberta a continué d'utiliser sa propre application (Gouvernement du Canada, 2023).

Par comparaison avec d'autres pays, comme la Corée du Sud, qui avaient adopté des approches technologiques centralisées et coordonnées misant sur la technologie intelligente, le Canada a opté pour un mode d'intervention lent, décentralisé et non coordonné (Hansen et Cyr, 2020). Nous constatons une animosité très profonde entre les provinces; par ailleurs, la crainte continue du gouvernement fédéral d'empiéter sur la souveraineté provinciale a nui à la collaboration dans le domaine de la prestation des services numériques. La fragmentation des mesures d'intervention démontre à quel point il est difficile de se mobiliser en faveur de la numérisation au Canada et prouve que cela peut contrecarrer les avantages que procure la technologie puisque l'on privilégie les processus fédéralistes traditionnels au détriment de l'expérience utilisateur.

Prestation de services touchant à l'identité

Le deuxième exemple concerne le domaine de la prestation de services liés à l'identité ainsi que la gestion de l'identité. La réalité du fédéralisme est tout à fait évidente quand on prend la fragmentation de la gestion de l'identité entre les gouvernements provinciaux et le gouvernement fédéral. Les passeports et les numéros d'assurance sociale sont produits par le gouvernement fédéral. Ces documents sont produits séparément des permis de conduire et des cartes santé qui relèvent des provinces. Les citoyens sont confrontés à des difficultés lorsqu'ils tentent, entre autres, de se lancer dans le renouvellement ou le remplacement de ces pièces d'identité. Chaque gouvernement a tenté séparément de mettre à niveau son système d'identité. Par contre, malgré de nombreuses études et demandes démontrant la nécessité de créer un système national, aucun effort significatif n'a été déployé pour favoriser l'intégration des systèmes (Roy, 2017). Pour chaque pièce d'identité, les citoyens doivent avoir des interactions et effectuer des transactions en ligne distinctes avec l'organisme concerné. La situation devient plus problématique quand on sait que le secteur privé a misé sur des solutions utilisant plusieurs plateformes et prises en charge par différents appareils, surtout dans le secteur des services bancaires; les citoyens ont alors pris l'habitude d'utiliser des outils de gestion de l'identité intégrés. Le défaut de fournir des services numériques intégrés est le reflet de la nature toujours fastidieuse du dossier de la gestion de l'identité qui a constamment fait l'objet de plaintes de la part de bon nombre de citoyens (Roy, 2017). Dans les villes canadiennes moyennes comme Halifax, on observe rarement le regroupement de différentes entités gouvernementales à une même adresse. La ville compte plusieurs bureaux de Service Canada ainsi que des locaux distincts pour Access Nova Scotia et pour les services municipaux d'Halifax, ce qui signifie qu'une même personne peut avoir à se rendre dans plusieurs édifices pour obtenir ou renouveler différents permis (Roy, 2017). On

pourrait assumer qu'il serait possible de régler ce problème en optant pour la numérisation de ces services en raison de la capacité des outils en ligne et de la facilité avec laquelle on peut procéder à l'intégration des outils. Toutefois, on constate que les problèmes qui existaient déjà se sont tout simplement déplacés dans l'espace numérique. Les technologies numériques sont l'occasion parfaite de remédier à ces préoccupations en créant une interface intégrée accessible. La gestion de l'identité serait le secteur d'activités parfait pour mettre en place un modèle de guichet unique; cependant, au lieu d'uniformiser l'expérience client, les initiatives de numérisation ont plutôt mis en évidence la fragmentation des systèmes physiques existants. La numérisation offre la possibilité d'amener la coopération intergouvernementale à un autre niveau. Cependant, il est évident que les gouvernements fédéral et provinciaux ne sont pas prêts à mettre en place les fonctions interconnectées qui sont disponibles grâce à la technologie numérique et qui donneront une expérience réellement axée sur le client.

Explications derrière l'absence de coopération

La réalité est la suivante : la numérisation de la prestation des services au Canada ne répond pas aux attentes théoriques en ce qui a trait à la coopération intergouvernementale. Quand on tente d'expliquer cette situation, on comprend que le manque d'intérêt à l'égard du traitement en priorité de la coopération intergouvernementale ainsi que les tensions gouvernementales profondément enracinées empêchent les gouvernements de déployer leur véritable potentiel en matière de collaboration. En cherchant à comprendre ce désintérêt et ces normes bien enracinées, on constate que le rôle des citoyens constitue un facteur important et que, dans le contexte canadien, il est possible que la littérature surestime à quel point les citoyens tiennent à l'intégration et à la coopération.

Manque d'intérêt

Le manque d'intérêt à l'égard du traitement en priorité de la coopération intergouvernementale était évident dans le dossier des applications de recherche de contacts liés à la COVID-19. Même en situation de crise nationale, le premier réflexe des différents gouvernements a été de travailler chacun à l'intérieur de son propre territoire de compétence au lieu de chercher à mettre en place des mesures coopératives dès le départ. Les gouvernements ne cherchent pas activement à renforcer la coopération. Dans le monde numérique, cela se traduit par des objectifs mal définis et par l'absence d'engagement à l'endroit des grandes initiatives de nature transformatrice. On peut observer cette réalité dès le début de l'élaboration des stratégies du gouvernement numérique au Canada. L'initiative Gouvernement en direct (GED) a été le premier projet de gouvernement électronique d'envergure entrepris à la fin des années 1990. On promettait d'offrir des services intégrés en ligne à la population canadienne à l'intérieur d'un délai de cinq ans. Cet objectif n'a pas été atteint. L'examen de GED réalisé par la suite par la vérificatrice générale a relevé l'absence d'efforts significatifs pour que les provinces se joignent à l'initiative du gouvernement fédéral ainsi que l'absence d'un mécanisme de reddition de comptes exhaustif pouvant assurer un suivi et garantir une progression. Par ailleurs, le projet était condamné dès le départ en raison d'un ensemble d'attentes irréalistes qui n'étaient pas assorties d'objectif ou de cadre de rendement clair (Vérificatrice générale du Canada, 2003; Anttiroiko, 2008; Roy, 2017). Cette initiative a fait ressortir le manque d'engagement à l'endroit de la mise en œuvre des structures requises pour réaliser une transformation utile ainsi que le choix d'une approche nonchalante pour mener à bien les réformes numériques.

Tensions bien ancrées

Il existe un autre problème courant, soit celui des tensions gouvernementales bien ancrées au sein du système canadien qui viennent compliquer la coopération sur le plan numérique. Au Canada, le système parlementaire britannique privilégie des ministères travaillant individuellement et encourage des formes verticales de gouvernement faisant appel à des ministres. Cela favorise une culture bureaucratique de départementalisation et de cloisonnement (Anttiroiko, 2008; Flumian et coll., 2007) qui va fondamentalement à l'encontre de la structure horizontale qu'encourage le processus de numérisation. En raison de la structure hiérarchique du système britannique, les ministres obtiennent des pouvoirs au sujet desquels ils doivent rendre des comptes en suivant des procédures et des processus. Leur sphère d'autorité est régie par leur champ de compétence (Institute on Governance, 2017). Par conséquent, il se peut que les ministres hésitent à appuyer des initiatives intergouvernementales numériques puisqu'ils exerceront moins de contrôle en ce qui a trait aux mécanismes de prise de décisions et de reddition de comptes (Flumian et coll., 2007). Alors que, conformément à ce qui a déjà été abordé, la confrontation entre le processus de numérisation et le système britannique peut, en théorie, favoriser une transition vers un nouveau modèle de gouvernance qui privilégie la coopération, en fin de compte, les modèles verticaux de gouvernement sont tellement ancrés dans le système canadien qu'ils viennent anéantir tout potentiel de transformation.

Rôle des citoyens

Afin de comprendre d'où proviennent ce désintérêt et ces tensions profondément enracinées, on peut se tourner vers une autre explication qui cherche à s'éloigner de l'importance accordée à l'adoption d'une approche axée sur le client pour faire valoir que les représentants du gouvernement et même les citoyens sont peut-être prêts à sacrifier un certain gain d'efficacité

dans le but de conserver un niveau d'autonomie sur le plan des compétences régionales (Côté et coll., 2009). Conformément à ce qui a déjà été examiné dans le présent document, une prestation continue des services exige des niveaux élevés de coordination, ce qui suppose l'harmonisation des différentes normes, politiques et structures de gouvernance et de reddition de comptes. Plus la prestation de services devient intégrée, moins les gouvernements ont de marge de manœuvre sur le plan individuel pour se démarquer, expérimenter et innover; bien des gens pourraient voir cela comme une perte d'autonomie régionale. L'inconvénient avec l'approche axée sur le client est le suivant : les citoyens canadiens deviennent l'équivalent de ce que sont les clients dans le secteur privé; on fait alors abstraction des responsabilités, des obligations et des intérêts supplémentaires rattachés aux services aux citoyens qui rendent les rapports avec la fonction publique uniques (Aberbach et Christensen, 2005). Cette approche axée sur le client présume que le fédéralisme est un moyen d'arriver à une fin, la fin étant l'efficacité. Ainsi, il incombe aux structures fédéralistes de se réorganiser pour offrir des services qui sont le plus efficaces possible (Côté et coll., 2009). La prise en compte du rôle nuancé joué par les citoyens met en lumière un facteur clé qui pourrait freiner la concrétisation de la coopération intergouvernementale aux niveaux attendus au Canada. Cela précise que les citoyens ne s'intéressent pas uniquement à l'efficacité et au produit de la prestation des services, mais qu'ils se préoccupent aussi de la façon dont le gouvernement fournit ces produits en question. Les citoyens n'ont pas seulement des inquiétudes à l'égard des biens et des objectifs du secteur privé; ils s'intéressent aussi au bien collectif et ont des préoccupations à ce sujet (Aberbach et Christensen, 2005). Par conséquent, la priorité ne tourne plus uniquement autour de l'efficacité, mais concerne également l'intégration d'idées relatives au renforcement des institutions et des structures de fédéralisme (Côté et coll., 2009). Le Canada est l'une des nations les plus décentralisées. De nombreuses études ont démontré

que les Canadiens privilégient depuis très longtemps ce fédéralisme décentralisé qui laisse une grande autonomie aux provinces (Confederation of Tomorrow, 2021; Breton et Parkin, 2021). Cela ne veut pas dire que les citoyens canadiens sont d'accord avec le laisser-aller que l'on observe présentement dans le dossier de la transformation numérique ni avec l'absence de services numériques plus simples; il se peut toutefois que les niveaux de coopération auxquels on s'attend en théorie ne sont pas réalistes dans le contexte canadien en raison des caractéristiques propres aux services aux citoyens et aux structures de gouvernance.

Conclusion

En terminant, l'analyse documentaire fait clairement ressortir que la numérisation offre des possibilités immenses sur le plan de la coopération intergouvernementale; toutefois, une bonne partie de ce potentiel n'est pas exploitée en raison de la nature du fédéralisme canadien. Nous constatons que la numérisation fait tomber les obstacles existants et offre tout un éventail de modes de communication et de collaboration entre les organismes et les représentants du gouvernement. Par ailleurs, la vaste portée des technologies numériques permet d'outrepasser plus facilement la départementalisation traditionnelle qui est si courante dans le modèle de gouvernance canadien. Malgré ces avantages éventuels, des exemples tirés du monde réel mettent continuellement en évidence un manque d'engagement envers les projets numériques intergouvernementaux et démontrent que les tensions parlementaires existantes dans l'espace numérique se poursuivent. Le Canada n'a pas réussi à tirer profit de plusieurs occasions de coopération que la numérisation lui a offertes. Il est important de reconnaître et de comprendre ce point puisque nous entrons dans un monde où le numérique occupera une place de plus en plus importante; l'incapacité à s'adapter au monde numérique ne pourra que nuire à la capacité du Canada de gouverner et de garder le contact avec ses citoyens. Si nous comprenons comment

nous pouvons transformer nos modèles de gouvernance dans le monde numérique, conformément aux visions canadiennes du fédéralisme et de l'autonomie, nous serons en mesure de nous assurer que notre système demeure pertinent et efficace au cœur d'une société dynamique.

Ouvrages cités

- Aberbach, J.D. et T. Christensen. « Citizens and consumers », dans *Public Management Review*, vol. 7, no. 2, p. 225-246, 2005. <https://doi.org/10.1080/14719030500091319>
- Anttiroiko, A.-Veikko. « Electronic government concepts, methodologies, tools and applications », dans *IGI Global*, 2008. <https://doi.org/10.4018/978-1-59904-947-2>
- Vérificatrice générale du Canada. *Les technologies de l'information : le Gouvernement en direct*, Ottawa, 2003.
- Braën, A. « Health and the Distribution of Powers in Canada » dans *The Governance of Health Care in Canada*, 2004. <https://doi.org/10.3138/9781442681392-004>
- Breton, C. et A. Parkin. « Canadians are still committed to decentralized federalism », dans *Policy Options Politiques*, 10 novembre 2021. <https://policyoptions.irpp.org/magazines/septembre-2021/canadians-are-still-committed-to-decentralized-federalism/>
- Brideau, I., Brosseau, L. et A. Lowenger. *Le partage des compétences législatives : un aperçu*, publication no. 2019-35-F, 3 janvier 2022. https://bdp.parl.ca/sites/PublicWebsite/default/fr_CA/ResearchPublications/201935E?
- Bureau de l'audit et de l'évaluation Santé Canada et l'Agence de la santé publique du Canada. *Évaluation de l'application canadienne d'avis d'exposition à la COVID-19*, juin 2022. <https://www.canada.ca/fr/sante-canada/organisation/transparence/rapports-gestion/evaluation/alerte-covid-application-canadienne-avis-exposition-covid-19.html>
- Cargnello, D.P. et M. Flumian. « Canadian governance in transition: Multilevel Governance in the Digital Era » dans *Administration publique du Canada*, vol. 60, no.4, p. 605-626, 2017. <https://doi.org/10.1111/capa.12230>
- Champagne, E., Gintova, M. et M. Levene. *Série sur les enjeux contemporains du fédéralisme canadien : Le fédéralisme numérique et les politiques d'ouverture du gouvernement*, 2023.

Ressource consultée en 2023 à partir de l'adresse : <https://www.cspsefpc.gc.ca/video/living-tree-series/digital-federalism-fra.aspx>.

- Confederation of Tomorrow. *Respect, influence and fairness in the Canadian Federation*, 2021. https://www.environicsinstitute.org/docs/default-source/default-document-library/cot2021-report-6-final-sept-276b085be60abd4afabc80942b6d3e490d.pdf?sfvrsn=f5b51111_0
- Fafard, P., Rocher, F. et C. Côté. « Clients, citizens and federalism: a critical appraisal of integrated service delivery in Canada » dans *Administration publique du Canada*, vol. 52, no. 4, 2009. <https://link.gale.com/apps/doc/A216267446/AONE?u=googlescholar&sid=bookmarkAONE&xid=1b6078a4>
- Flumian, M., Coe, A. et K. Kernaghan. « Transforming Service to Canadians: The service Canada model » dans *International Review of Administrative Sciences*, vol. 73, no. 4, p. 557-568, 2007. <https://doi.org/10.1177/0020852307083458>
- Gomes, S., Champagne, E. et A. Lecours. « Digitalization of Public Administration in Federal Countries: Challenges, Opportunities, and a Look Ahead » dans *Forum of Federations*, 2022.
- Hansen, G. et A. Cyr. « Canada's decentralized "human-driven" approach during the early COVID-19 pandemic » dans *JMIR Public Health and Surveillance*, vol. 6, no. 4, 2020. <https://doi.org/10.2196/20343>
- Herhalt, C. « Ontario premier says Province would join in nationwide COVID-19 contact tracing app », *CTV News*, 22 mai 2020. <https://toronto.ctvnews.ca/ontario-premier-says-province-would-join-in-nationwide-covid-19-contact-tracing-app-1.4950588>
- Institute on Governance. *Westminster Meets Digital: Understanding Our Evolving Democracy*, 2017.
- Meyerhoff Nielsen, M. et Z. Jordanoski. « Digital Transformation, governance and coordination models: A comparative study of Australia, Denmark and the Republic of Korea » dans *The 21st Annual International Conference on Digital Government Research*, 2020. <https://doi.org/10.1145/3396956.3396987>
- Milakovich, M.E. *Digital Governance: Applying Advanced Technologies to Improve Public Service*, Routledge, 2022.
- Policy Options Politiques. (12 avril 2021). « Federalism in the information age: From the division of powers to citizen-centred government. » Article d'abord publié dans *Policy Options Politiques* le 1^{er} novembre 2004. <https://policyoptions.irpp.org/magazines/asymmetric-federalism/federalism-in-the-information-age-from-the-division-of-powers-to-citizen-centred-government/>

- Roth, T., Stohr, A., Amend, J., Fridgen, G. et A. Rieger. « Blockchain as a driving force for federalism: A theory of cross-organizational task-technology fit » dans *International Journal of Information Management*, vol. 68, 102476, 2023.
<https://doi.org/10.1016/j.ijinfomgt.2022.102476>
- Roy, J. « Digital Government and Service Delivery: An examination of performance and prospects » dans *Administration publique du Canada*, vol. 60, no. 4, p. 538-561, 2017.
<https://doi.org/10.1111/capa.12231>
- Scassa, T. *One app per province? How Canada's federalism complicates digital contact tracing* dans *Heinrich Böll stiftung. Washington, DC - USA, Canada, global dialogue*. Heinrich-Böll-Stiftung, 13 mai 2020.
<https://us.boell.org/en/2020/05/13/one-app-province-how-canadas-federalism-complicates-digital-contact-tracing>
- Scholta, H., Mertens, W., Kowalkiewicz, M. et J. Becker. « From one-stop shop to no-stop shop: An e-government stage model » dans *Government Information Quarterly*, vol. 36 no. 1, p. 11-26, 2019. <https://doi.org/10.1016/j.giq.2018.11.010>
- Smith, P. *E-Democracy and Local Government – Dashed Expectations* dans A.-V. Anttiroiko (éd.), *Electronic Government: Concepts, Methodologies, Tools, and Applications*, p. 1708-1717. Essai, Information Science Reference, 2008.
- West, D.M. « E-government and the transformation of service delivery and citizen attitudes » dans *Public Administration Review*, vol. 64, no. 1, p. 15-27, 2004.
<https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2004.00343.x>