



INNOVATION RISQUE ET CONTRÔLE

Guide du secteur public pour encourager l'innovation,
comprendre le contrôle, gérer le risque, réduire les lourdeurs
administratives... et optimiser les résultats pour les citoyens

À PROPOS DE LA CCAF-FCVI

La CCAF-FCVI Inc. est une fondation canadienne à but non lucratif axée sur la recherche et l'éducation. Créée en 1980, elle a pour mission d'exercer un leadership éclairé, de bâtir le savoir et de développer les capacités afin d'assurer une gouvernance efficace ainsi qu'une reddition de comptes, une gestion et une vérification cohérentes. Son travail porte essentiellement sur le secteur public et c'est celui-ci qui en bénéficie.

La CCAF-FCVI travaille en étroite collaboration avec les vérificateurs canadiens, les représentants élus et les cadres du gouvernement. Elle reçoit son financement de base des bureaux de vérificateurs législatifs au Canada, des organismes centraux, de l'Institut Canadien des Comptables Agréés, et de certains grands cabinets d'experts-comptables au pays.

INNOVATION, RISQUE ET CONTRÔLE

Guide du secteur public pour encourager l'innovation, comprendre le contrôle, gérer le risque, réduire les lourdeurs administratives... et optimiser les résultats pour les citoyens

© 2010 CCAF-FCVI Inc.

Publié par :

CCAF-FCVI Inc.

291, rue Olmstead
Secteur Vanier
Ottawa (Ontario) CANADA
K1L 7J9
Tél. 613-241-6713
Téléc. 613-241-6900
www.ccaf-fcvi.com

Conception : Paul Edwards Design.com

Traduction : Nicole Plamondon, trad. a.

Impression : Printbridge Inc.

TABLE DES MATIÈRES

2	.....	Résumé
5	.....	Introduction aux quatre principes de gestion
7	.....	Les quatre principes – Discussion et analyse
8	.....	Principe 1 : Encourager l’innovation
14	.....	Principe 2 : Être en contrôle
22	.....	Principe 3 : Agir sur les occasions
25	.....	Principe 4 : Réduire les lourdeurs administratives
30	.....	Mot de la fin
31	.....	Ouvrages consultés
33	.....	Notes
42	.....	Remerciements



RÉSUMÉ

« JE NE ME FAIS
ABSOLUMENT AUCUN
SOUCI AU SUJET DE LA
CAPACITÉ D'INNOVA-
TION DE LA FONCTION
PUBLIQUE. »

– un sous-ministre de
niveau supérieur

« NOS CONSEILS SE
FONDENT SUR UNE
IDÉE SIMPLE ET
FONDAMENTALE...
LES CADRES
DEVRAIENT
ENCOURAGER
L'INNOVATION. »

Les institutions publiques sont essentielles au bien-être du Canada, et elles doivent donc être gérées avec grand professionnalisme. **Le présent document renseigne les cadres supérieurs du secteur public sur la façon d'appuyer l'innovation, leur donnant ainsi la possibilité de résoudre des problèmes difficiles et de procurer une meilleure valeur aux citoyens.**

Pour le meilleur ou pour le pire, les nouvelles technologies et l'expérience personnelle avec les fournisseurs de services influent continuellement sur l'attitude qu'ont les citoyens envers le gouvernement. Les citoyens s'attendent à ce que les gouvernements règlent harmonieusement des problèmes complexes, même lorsque ces problèmes traversent des frontières économiques et géopolitiques. Ils peuvent maintenant s'exprimer sur la conception et la mise en œuvre des politiques et des programmes du secteur public, quelle que soit l'heure ou peu importe le lieu où ils se trouvent, souvent à partir d'un appareil portatif¹.

Il s'agit là de nouvelles frontières, et les gestionnaires du secteur public doivent innover s'ils veulent continuer d'être en mesure de répondre aux besoins des citoyens qu'ils servent.

À la fin de 2008, la CCAF-FCVI a invité 100 gestionnaires, vérificateurs, législateurs et universitaires à se réunir à Ottawa pour discuter des façons d'améliorer l'innovation, la gestion du risque et le contrôle. Elle a ensuite publié un document de discussion (« Savoir oser ») sur son site Web et a débattu son contenu avec des fonctionnaires d'un bout à l'autre du Canada. Dans le cadre de ces réunions, elle a interrogé les participants sur le risque et la gestion du risque, sur les obstacles ainsi que sur les stimulants à l'innovation, sur les sources des lourdeurs administratives et sur d'autres questions. Certaines personnes ont eu l'amabilité de lui fournir des points de vue additionnels en remplissant un questionnaire de sondage².

De ces consultations, a résulté une riche gamme de conseils et d'opinions, que nous résumons maintenant dans quatre principes de gestion visant à guider les cadres, les législateurs et les vérificateurs partout au Canada et à les inciter à réfléchir.

QUATRE PRINCIPES DE GESTION

Le secteur public ne devrait jamais être un endroit où les bonnes idées meurent. La CCAF-FCVI estime que les entités publiques peuvent mieux servir les citoyens lorsque les **cadres supérieurs donnent le ton** – lorsqu'ils éliminent les obstacles à l'innovation et encouragent la prise de risques de manière intelligente dans un environnement sécuritaire.

Nos conseils se fondent sur une idée simple et fondamentale abordée dans le **principe 1 : les cadres devraient encourager l'innovation**. Innover se résume essentiellement à trouver des idées créatives, à les tester et à les exploiter afin de résoudre des problèmes et d'obtenir une meilleure valeur pour les citoyens. L'innovation se produit quand les gestionnaires instaurent des mesures incitatives, suppriment les barrières et bâtissent un climat de confiance avec les employés. Innover signifie combiner une bonne idée avec l'encouragement et la discipline de gestion de projet nécessaires pour tester cette idée et lui donner vie. L'innovation est une tâche qui incombe à la direction.

Toutefois, même si l'encouragement est nécessaire, les fonctionnaires d'un bout à l'autre du Canada nous ont dit que ce n'est pas suffisant. À leur avis, trois autres facteurs devraient entrer en ligne de compte, énoncés dans les **principes 2, 3 et 4** :

- ◆ Comme fondements pour l'innovation, les gestionnaires devraient d'abord établir un **rigoureux environnement de contrôle**. Un environnement de contrôle est défini par les actions et les procédures nécessaires pour soutenir les gens dans trois domaines – l'intendance (la gérance judicieuse des ressources), l'obtention des résultats escomptés et la pratique de la reddition de comptes. Les gestionnaires qui lancent des projets d'innovation, mais qui ne réussissent pas à protéger les ressources publiques, se retrouveront inévitablement en situation de crise. Ceux qui protègent les ressources, mais qui ne produisent rien de valable, aboutiront à la même impasse. Et ceux qui résistent à la reddition de comptes mineront la confiance du public. Rien ne saurait remplacer un environnement de contrôle sain.



- ◆ Les gouvernements devraient aussi améliorer leur capacité à **accepter le risque et à saisir les occasions** qui se présentent. Les fonctionnaires consultés d'un bout à l'autre du Canada nous ont dit que leurs organisations ont une aversion pour les risques. Quand les gestionnaires évaluent les incertitudes dans leur environnement, ils peuvent atténuer le risque et adopter des mesures éclairées. Les entités qui connaissent bien les risques auxquels elles sont exposées seront plus susceptibles d'innover, car elles comprennent à la fois les menaces et les occasions qui se présentent, et elles n'ont pas peur d'aller de l'avant. Les entités qui évitent le risque ont tendance à se préoccuper du processus au détriment des résultats³.
- ◆ Enfin, les entités du secteur public devraient **réduire les lourdeurs administratives**. Lorsqu'ils développent les capacités et renforcent les valeurs de la fonction publique, les gestionnaires créent rarement un labyrinthe de règles. Et quand celles-ci correspondent bien au risque – et qu'on réduit les règles là où le risque est faible – les fonctionnaires deviennent libres de concentrer une plus grande partie de leur énergie à la recherche de moyens visant à optimiser la valeur pour les citoyens. Au cours de nos consultations, un haut fonctionnaire a déclaré que « personne n'entre travailler dans la fonction publique juste pour suivre une panoplie de règles ».

En nous inspirant des conseils obtenus auprès des fonctionnaires de toutes les régions du Canada, nous énonçons quatre principes qui décrivent ce que les gestionnaires peuvent faire pour stimuler l'innovation dans les principaux ministères. En bref, ces principes s'expriment en quatre grandes idées :

ENCOURAGER L'INNOVATION

**LES CADRES DEVRAIENT TESTER ET APPLIQUER DES IDÉES CRÉATIVES POUR
RÉSOUTRE DES PROBLÈMES ET AMÉLIORER LA PERFORMANCE.**

ÊTRE EN CONTRÔLE

**LES CADRES DEVRAIENT CRÉER UN ENVIRONNEMENT DE CONTRÔLE QUI PERMETTE
DE PROTÉGER LES RESSOURCES ET D'OBTENIR DES RÉSULTATS.**

AGIR SUR LES OCCASIONS

LES CADRES DEVRAIENT INVESTIR DANS UNE CULTURE QUI FAVORISE LE SOUCI DU RISQUE.

RÉDUIRE LES LOURDEURS ADMINISTRATIVES

**LES CADRES DEVRAIENT SUPPRIMER LES RÈGLES INUTILES ET REMETTRE
EN QUESTION LA CRÉATION DE TOUTE NOUVELLE RÈGLE.**

Ces quatre principes devraient être considérés comme intégrés. Un gouvernement qui veut encourager l'innovation et offrir davantage à ses citoyens n'adoptera pas le principe 1 sans s'intéresser d'une façon ou d'une autre aux trois autres principes. Autrement dit, il ne sert pas à grand-chose d'encourager l'innovation si l'on n'est pas prêt à créer les conditions nécessaires à sa réalisation – un rigoureux environnement de contrôle, une capacité à gérer le risque et une volonté à réduire les lourdeurs administratives.

SUIVRE CES CONSEILS NE SERA PAS UNE MINCE AFFAIRE, MAIS LE JEU EN VAUDRA LA CHANDELLE

Dans la plupart des comparaisons, les institutions publiques au Canada obtiennent une note élevée⁴. Cela dit toutefois, on peut toujours faire mieux et les gestionnaires ont des choix à faire quant à leur façon de diriger. Ils peuvent être paralysés par l'incertitude et ainsi éviter l'innovation, ou ils peuvent décider d'atténuer les risques, de saisir les occasions qui se présentent et de se concentrer sur les résultats à obtenir pour les citoyens. La CCAF-FCVI croit que les quatre principes de gestion énoncés

**« LES ORGANISATIONS
QUI OBTIENNENT LES
RÉSULTATS ESCOMPTÉS,
MAIS QUI NE
PROTÈGENT PAS LES
RESSOURCES
PUBLIQUES...
SE RETROUVERONT
INÉVITABLEMENT EN
SITUATION DE CRISE. »**

– un ancien fonctionnaire

dans le présent document peuvent contribuer à édifier des organisations sûres d'elles-mêmes et en qui les citoyens pourront avoir confiance, sachant que leurs intérêts sont pris en compte.

Personne ne devrait croire que ces quatre principes seront faciles à mettre en œuvre de façon exhaustive. Dans nos voyages à travers le Canada, nous avons été témoins de plusieurs cas où l'un ou l'autre de ces principes était mis en œuvre de façon exemplaire. Pourtant, aucun fonctionnaire ne prétend que son organisation fait constamment preuve d'une excellence dans chacun des quatre domaines. Après avoir procédé à une autoévaluation de leur capacité de gestion, la plupart des organisations du secteur public constateront qu'elles ne possèdent pas la capacité suffisante pour mettre en œuvre les pratiques que préconise la CCAF-FCVI par ses quatre principes. Pour cette raison, nous croyons qu'il est utile d'avancer les points suivants :

- ◆ **Premièrement, les principes décrivent délibérément la performance à un niveau élevé.** Rien ne sert d'établir des pratiques recommandées pour atteindre un niveau de performance moyen ou médiocre. Toutefois, étant donné que l'adoption de ces principes exigera de la plupart des entités publiques qu'elles déploient des efforts pour accroître et renforcer leurs capacités, il faut être conscient que le passage à ces principes nécessitera du temps. Il n'existe pas de solution rapide.
- ◆ **Deuxièmement, ces principes traduisent une pratique recommandée, il ne s'agit aucunement de normes.** Chaque fois que les gestionnaires et les vérificateurs se rencontreront, ils devront discuter de ces principes et s'entendre sur ce qui est raisonnable dans chaque cas. Bien que les principes puissent servir de base à un échange général sur les bonnes pratiques de gestion relatives à l'innovation, au risque et au contrôle, ils ne sauraient remplacer les débats plus approfondis qui doivent toujours avoir lieu.
- ◆ **Troisièmement, chaque administration ou entité a son propre ensemble de défis à relever.** À titre d'exemple, au cours de nos discussions à travers le Canada certains fonctionnaires soutenaient que la question des lourdeurs administratives était un facteur important, tandis que d'autres ne partageaient pas cet avis. Nous avons aussi constaté que les attitudes à l'égard des lourdeurs administratives variaient selon les périodes. En ce qui concerne les principes, les gestionnaires devraient donc en retirer les aspects les plus pertinents pour améliorer leur performance et ce, selon la période et l'endroit où ils se situent.
- ◆ **Quatrièmement, il existe une tension naturelle enchâssée dans les principes, et la mise en œuvre de ceux-ci devra s'effectuer d'une façon équilibrée.** À titre d'exemple, le principe 2 exige des gestionnaires qu'ils entretiennent un environnement de contrôle sain, tandis que le principe 4 fait appel à une réduction des lourdeurs administratives. Dans l'analyse finale, les cadres doivent choisir jusqu'où ils peuvent pousser l'adoption du principe 4 (assouplissement des règles) sans compromettre l'adoption du principe 2. On ne doit aucunement pousser l'adoption d'un principe au détriment des autres – les principes ne sont pas absolus, et ne doivent pas se substituer au bon sens et à l'exercice du jugement.
- ◆ **Cinquièmement, les coûts détermineront jusqu'où et à quelle vitesse les gestionnaires pourront aller dans l'adoption des principes.** Le renforcement de la capacité s'avère rarement gratuit. Les gestionnaires doivent assujettir à deux tests les propositions concernant la mise en œuvre des principes de la CCAF-FCVI : 1) l'aspect pratique et 2) l'avantage net clairement associé à la décision d'aller de l'avant avec l'adoption des principes.

Ces quatre principes de gestion s'appliquent à toute entité clé du secteur public, qu'il s'agisse d'un grand ministère, d'une petite unité ou d'un organisme central. **L'objectif visé consiste à promouvoir le dialogue chez les chefs aux paliers fédéral et provinciaux de gouvernement au Canada, ainsi qu'à l'étranger. À la CCAF-FCVI, nous estimons que quand les gestionnaires, les vérificateurs et les législateurs discutent des enjeux soulevés par les principes et échangent sur leurs différents points de vue, la friction est réduite, la performance s'améliore et les citoyens en bénéficient.**

La CCAF-FCVI remercie de nouveau les nombreux fonctionnaires et citoyens d'un bout à l'autre du Canada qui ont contribué grandement à cet ouvrage.



INTRODUCTION AUX QUATRE PRINCIPES DE GESTION

LES GOUVERNEMENTS FONT FACE À DES PROBLÈMES DIFFICILES – L'INNOVATION FAIT PARTIE DE LA SOLUTION

L'innovation et la gestion judicieuse du risque devraient être des pratiques courantes dans tout le secteur public. Comme il n'en est pas ainsi, les entités publiques ont plus de mal à régler les problèmes auxquels elles font face que ce ne devrait être le cas⁵.

Aujourd'hui, les sources d'information sont interreliées, les décisions sont prises rapidement, la population exige d'être consultée, et les rouages internes des gouvernements sont transparents. Au Canada, les corps législatifs et les fonctions publiques s'apparentant aux institutions de Westminster ont été créés à la fin du XIX^e et au début du XX^e siècle, soit avant les vols internationaux et Internet. Un paradigme de gestion fondé sur la prudence et sur l'aversion pour le risque peut difficilement aider les gestionnaires qui doivent anticiper les problèmes ardues avant qu'ils ne se manifestent, tout en contrôlant les ressources et les résultats.

Les enjeux liés à la gestion publique s'avèrent de plus en plus complexes.

Alors que le Canada entre dans la deuxième décennie du nouveau siècle, des **défis économiques et environnementaux** ramènent les gouvernements dans des domaines que beaucoup avaient quittés. Quand les gouvernements interviennent dans l'économie en revenant à la réglementation, en mettant sur pied des programmes de relance, ou en acquérant des actions dans des entreprises défaillantes, ces actes grèvent leurs budgets et entraînent des enjeux dits en aval. Et quand ils investissent pour faire échec aux changements climatiques ou à d'autres problèmes mondiaux, ce sont la confiance du public et le bien-être fondamental des citoyens qui sont mis en jeu.

Sur un plan plus général, les **changements qui s'opèrent dans la société** (technologie, compétences, complexité du travail et roulement de la main-d'œuvre) accroissent le risque et font appel à l'innovation en tant que moyen d'améliorer l'efficacité et l'efficacité des opérations. Cependant, ces défis économiques et sociaux poussent les **structures du secteur public à leurs limites** quand le mandat de chaque entité (étant confiné à son domaine) va à l'encontre du besoin de travailler harmonieusement en dépit des obstacles. En recourant à des vitrines, à des kiosques libre-service et à Internet – et en transcendant ainsi régulièrement les frontières – certaines entités peuvent produire des politiques et des programmes efficaces par rapport aux coûts engagés, mais la plupart ne le peuvent pas.

Certains gouvernements pratiquent une **gestion axée sur les résultats**, mais d'autres ne possèdent aucun inventaire de base de leurs programmes des niveaux les plus bas, ne savent pas comment ces programmes s'organisent pour favoriser l'obtention de résultats afin de faire avancer la société, et ne comprennent pas vraiment ce que l'on cherche à accomplir (et ce que l'on accomplit effectivement) avec ces programmes.

Enfin, bon nombre de fonctionnaires travaillent dans un monde caractérisé par une **complexité administrative**⁶. Premièrement, ils doivent protéger et optimiser l'utilisation des ressources, souvent en naviguant dans un labyrinthe de règles. Deuxièmement, il leur incombe de concevoir et de gérer leurs programmes en vue de produire des résultats pour la population. Et troisièmement, ils doivent rendre des comptes sur ce qui a été accompli (et sur les moyens utilisés) dans un milieu public qui redoute le risque et qui tolère peu d'erreurs. Les gestionnaires doivent trouver une façon de respecter ces trois exigences, même quand ils n'ont pas de ressources supplémentaires à leur disposition et qu'ils ne reçoivent que très peu de conseils pratiques.

L'innovation ne réglera pas tous les problèmes de gestion dans le secteur public, mais elle y contribuera.

Après avoir sillonné le pays pour rencontrer les fonctionnaires, la CCAF-FCVI estime que les gestionnaires à tous les échelons peuvent mieux servir les intérêts des citoyens lorsqu'ils cherchent à...

ENCOURAGER L'INNOVATION

LES CADRES DEVRAIENT TESTER ET APPLIQUER DES IDÉES CRÉATIVES POUR RÉSOUDRE DES PROBLÈMES ET AMÉLIORER LA PERFORMANCE.

Les cadres devraient encourager la création d'un contexte culturel axé sur la confiance où les employés pourraient tester des moyens créatifs d'améliorer la performance. La mise à l'essai fructueuse d'idées nouvelles devrait être récompensée, et les essais bien gérés qui ne produisent pas les résultats souhaités devraient être acceptés et devenir des sources d'apprentissage.

Toutefois, les fonctionnaires canadiens nous ont aussi dit que les barrières à l'innovation sont nombreuses et que l'encouragement à lui seul ne suffit pas pour apporter le changement nécessaire. Pour cette raison, **la CCAF-FCVI croit que les gestionnaires doivent considérer la mise en œuvre de trois principes additionnels – soit, la création d'un ensemble de conditions sous-jacentes qui favorisent l'innovation dans le secteur public...**

ÊTRE EN CONTRÔLE

LES CADRES DEVRAIENT CRÉER UN ENVIRONNEMENT DE CONTRÔLE QUI PERMETTE DE PROTÉGER LES RESSOURCES ET D'OBTENIR DES RÉSULTATS.

En donnant le ton à partir du haut de la pyramide, les cadres devraient créer un environnement de contrôle qui renforce les valeurs et la capacité du secteur public – et qui facilite l'intendance, la reddition de comptes et l'obtention de résultats.

AGIR SUR LES OCCASIONS

LES CADRES DEVRAIENT INVESTIR DANS UNE CULTURE QUI FAVORISE LE SOUCI DU RISQUE.

Les organisations devraient acquérir la capacité nécessaire pour évaluer les risques et agir avec confiance sur les occasions qui se présentent afin d'innover, de simplifier les règles administratives et d'améliorer la performance.

RÉDUIRE LES LOURDEURS ADMINISTRATIVES

LES CADRES DEVRAIENT SUPPRIMER LES RÈGLES INUTILES ET REMETTRE EN QUESTION LA CRÉATION DE TOUTE NOUVELLE RÈGLE.

Les règles administratives devraient être claires, liées aux objectifs et proportionnelles au risque. Afin de réduire les lourdeurs administratives, les gestionnaires devraient examiner les règles existantes et modifier celles qui n'ont pas de but clair ou qui représentent un fardeau plus considérable que le risque que l'entité cherche à éviter. Les nouvelles règles proposées devraient être remises en question, et les avantages promis devraient être supérieurs aux coûts prévus.

Dans la section suivante, nous offrons certains conseils sur la mise en œuvre de ces principes.



LES
QUATRE
PRINCIPES
– DISCUSSION
ET ANALYSE

ENCOURAGER
L'INNOVATION

ÊTRE EN
CONTRÔLE

OPTIMISER
LES
RÉSULTATS
POUR LES
CITOYENS

AGIR
SUR LES
OCCASIONS

RÉDUIRE LES
LOURDEURS
ADMINIS-
TRATIVES



PRINCIPE 1

ENCOURAGER
L'INNOVATION**LES CADRES DEVRAIENT TESTER ET APPLIQUER DES IDÉES CRÉATIVES POUR
RÉSOUTRE DES PROBLÈMES ET AMÉLIORER LA PERFORMANCE.**

Les cadres devraient encourager la création d'un contexte culturel axé sur la confiance où les employés pourraient tester des moyens créatifs d'améliorer la performance. La mise à l'essai fructueuse d'idées nouvelles devrait être récompensée, et les essais bien gérés qui ne produisent pas les résultats souhaités devraient être acceptés et devenir des sources d'apprentissage.

« IMPOSSIBLE
D'INNOVER SANS
PRENDRE DES
RISQUES. »

– un haut fonctionnaire

DISCUSSION, ANALYSE ET NOTE D'ORIENTATION**Aperçu**

Quelle soit l'issue d'une réflexion structurée ou d'un heureux hasard, une idée créative constitue un atout. L'innovation se produit quand les personnes mettent à l'essai et appliquent des idées créatives pour **régler un problème ou améliorer** une politique, un programme, un produit ou un processus. L'innovation ouvre des voies nouvelles et comprend aussi le suivi nécessaire pour mettre à l'essai et utiliser une meilleure façon de faire les choses. La créativité s'exprime dans l'idée, tandis que l'innovation se rapporte à la mise en application de cette idée⁷.

L'innovation est rarement le fruit du hasard et dépend de quatre facteurs sur lesquels influent facilement les cadres supérieurs : **le soutien** (communication, atténuation des contraintes de temps, acceptation du risque et fourniture des ressources voulues), **la motivation** (habilitation, mobilisation des utilisateurs finaux, constitution des équipes diversifiées et remise de récompenses), **le perfectionnement professionnel** (résolution créative de problèmes et gestion de projets) et **la confiance**⁸.

La confiance est difficile à gagner, mais elle est facile à perdre. Qui dit innovation, dit risque ou possibilité d'échec, et une entreprise privée sachant cela peut lancer dix projets pilotes tout en acceptant que plusieurs d'entre eux n'aboutiront pas à grand-chose. Cependant, si on arrive à régler le problème, il ne sera sans doute pas important que deux des projets lancés aient réussi, que trois se montrent prometteurs dans une certaine mesure et que cinq aient été abandonnés. Dans le secteur public, on ne tolère pas bien l'idée que des projets pilotes bien gérés ne réussissent pas à produire les résultats escomptés. Les vérificateurs et les gestionnaires tendent à accorder autant d'importance à chacune des initiatives lancées. **Les employés doivent savoir qu'ils seront défendus si jamais des projets d'innovation bien gérés échouent. Toute autre attitude ébranlera leur confiance.** Lorsque les coûts d'un échec l'emportent de beaucoup sur les récompenses de la réussite, l'innovation est perçue comme un supplément facultatif ou un fardeau, plutôt que comme une activité clé. Cette situation ne doit pas perdurer⁹.

Les universitaires ne s'entendent pas toujours sur la définition de l'innovation. Certains font valoir que de petites améliorations peuvent aboutir à un changement considérable au fil du temps, tandis que d'autres ne voient là que du peaufinage. Malheureusement, ces débats n'aident pas beaucoup les gestionnaires à savoir comment agir. En réalité, toute innovation comporte des risques – et le goût du risque (ou la tolérance à l'égard de l'échec) varie aussi bien d'une entité à une autre que d'une période à une autre. Une solution perçue comme hautement innovatrice par une entité peut être considérée comme tout à fait ordinaire par une autre, si les gestionnaires de cette dernière ont une plus grande tolérance pour le risque. **Chaque entité possède sa propre définition de l'innovation, et l'écart entre ce qui est considéré comme du « peaufinage » et ce qui est perçu comme une « véritable innovation » réside dans le degré de tolérance que démontrent les cadres supérieurs face au risque¹⁰.**

À tous les échelons, il faudrait que **les gestionnaires adoptent une approche pratique et inclusive**. Ils doivent encourager les gens à apporter de petits changements persistants qui peuvent permettre de régler des problèmes immédiats et qui s'additionnent pour finalement accroître l'efficacité. De plus, les gestionnaires devraient être ouverts aux percées, c'est-à-dire aux innovations plus radicales visant l'adoption de processus ou de méthodes de prestation de services qui soient fondamentalement nouveaux. En outre, dans les rares cas où la possibilité d'apporter des changements profonds se présente, les gestionnaires devraient en évaluer les risques et les avantages éventuels et, en toute connaissance de cause, oser se lancer¹¹.

**L'INNOVATION
DÉPEND DE
QUATRE FACTEURS :****1 LE SOUTIEN****2 LA MOTIVATION****3 LE PERFECTIONNEMENT
PROFESSIONNEL****4 LA CONFIANCE****ET LE FONDEMENT,
C'EST LA CONFIANCE.**

LES EMPLOYÉS DOIVENT SAVOIR QU'ILS SERONT DÉFENDUS
SI JAMAIS DES PROJETS D'INNOVATION BIEN GÉRÉS ÉCHOUE.
TOUTE AUTRE ATTITUDE ÉBRANLERAIT LEUR CONFIANCE.

LES SIX ÉLÉMENTS D'UN PROJET BIEN GÉRÉ

L'innovation a lieu quand des personnes appliquent des idées créatives pour résoudre des problèmes ou améliorer des politiques, des programmes, des produits ou des processus. Dans les entités du secteur public, **l'innovation se produit le plus souvent à la faveur du travail d'équipes à l'œuvre dans le contexte d'un projet géré.**

Certains peuvent penser que l'innovation se développe surtout lorsque les structures sont rares – là où l'on met les idées à l'essai sans devoir composer avec des règles ou une discipline de gestion normale. Dans le secteur public, deux raisons expliquent pourquoi cette formule ne peut être adoptée. D'abord, l'énergie non ciblée permet rarement de régler les problèmes, et deuxièmement, des deniers publics sont en jeu. Une piètre intendance aboutit à une mauvaise utilisation des fonds, ou à pire encore, et elle renforce la crainte du risque qui tue l'innovation.

Passer d'une idée nouvelle à un résultat pratique exige certes une structure et de solides compétences en gestion de projet, mais cela favorise la confiance entre le gestionnaire de projet et les employés, et entre le gestionnaire et les hauts dirigeants de l'entité. Un projet d'innovation bien contrôlé repose sur six facteurs ou six conditions sous-jacentes :

Connaissances préalables : *Les cadres supérieurs doivent être mis au courant de l'initiative dès le début et ils doivent appuyer un plan de projet pour lequel on a prévu les ressources suffisantes et dans lequel on précise les résultats escomptés.*

Évaluation des risques : *Il y aurait avantage à évaluer les risques et à bien comprendre la probabilité d'un échec et les conséquences possibles d'un tel échec.*

Acceptation du risque : *Dès le départ, on ferait bien de définir des stratégies d'atténuation du risque et d'accepter les risques résiduels.*

Surveillance : *Les gestionnaires de projet et leurs supérieurs devraient suivre l'avancement des travaux.*

Autorité suffisante : *Les cadres supérieurs devraient être prêts à conférer une autorité suffisante aux gestionnaires de projet – cela nécessitera peut-être un assouplissement des règles qui permettra l'expérimentation pendant toute la durée du projet.*

Attentes réalistes : Tous les participants auraient avantage à amorcer le projet en sachant :

- ◆ qu'il n'existe pas d'échec ou de succès absolu;
- ◆ que l'objectif consiste à apprendre comment accroître la performance et obtenir de meilleurs résultats pour les citoyens;
- ◆ que des résultats non attendus sont inévitables et qu'il faut s'en servir pour apprendre;
- ◆ que les projets bien gérés qui aboutiront à des résultats décevants seront défendus par l'entité devant les instances auxquelles elle doit rendre des comptes¹².

La marque d'une organisation en santé réside dans la façon dont elle gère l'échec. Il y a deux genres d'échec : un bon échec et un mauvais. Quand les ressources sont bien gérées, mais que l'on n'obtient pas les résultats souhaités, on peut dire que c'est un « **échec productif** », dans la mesure où l'on tire une leçon de cette expérience. Un échec productif renforce la saine gestion. Par contre, l'échec est considéré comme improductif quand les ressources ont été mal réparties, mal gérées ou laissées sans protection, quel que soit le résultat obtenu.

L'OBLIGATION DE RENDRE COMPTE

À la fin, tant les cadres que le ministre doivent rendre des comptes à l'égard des projets d'innovation – des comptes sur le contrôle exercé sur les initiatives, ainsi qu'une explication de ce qui a fonctionné ou non. L'obligation de rendre compte est un lien de responsabilité fondé sur l'obligation de démontrer et d'examiner la performance et d'en accepter la responsabilité – par performance, on entend les résultats obtenus par rapport aux attentes convenues et les moyens utilisés¹³. Les gestionnaires responsables **font partir le projet du bon pied, apportent les modifications nécessaires pour ne pas dévier du cap, et relatent fidèlement ce qui a été accompli.** Aucun de ces éléments n'exige un processus bureaucratique exhaustif, mais les gestionnaires devraient leur accorder toute l'attention voulue.

« SI VOUS NE
RENCONTREZ JAMAIS
UN ÉCHEC, VOUS
N'INNOVEZ PAS. »

– un haut fonctionnaire
à la retraite

« ACCORDEZ-NOUS LE TEMPS NÉCESSAIRE POUR RÉFLÉCHIR ET FAIRE DES PROPOSITIONS. »

– un cadre intermédiaire

Pour partir du bon pied, il est nécessaire que les **rôles et les responsabilités soient clairement énoncés** quant au projet. On doit aussi comprendre dès le départ les attentes à propos de la performance ainsi que les contraintes de fonctionnement, et s'entendre sur elles. Quand les attentes et les contraintes sont ambiguës, il faut clarifier les choses.

Les cadres supérieurs devraient bien comprendre les **risques** liés au projet, ainsi que la stratégie d'atténuation de ces derniers, et être convaincus que le risque résiduel est acceptable. Les gestionnaires devraient poser une question clé – « **Êtes-vous prêts à accepter un échec ?** » Selon le risque résiduel, les gestionnaires pourraient décider soit de poser cette question à un échelon plus haut dans la hiérarchie – parfois au sous-ministre, au ministre ou au Cabinet – soit d'abandonner le projet.

Les attentes globales quant à la performance devraient correspondre à la capacité (pouvoirs, compétences et ressources). **L'hypothèse devrait être que la capacité démontrée à l'égard du contrôle du projet permettra de réduire raisonnablement les contraintes.**

Il est important de garder le cap. Il faut fournir une rétroaction sur les progrès réalisés et savoir apporter des corrections. Fondamentalement, la capacité de garder le cap dépend du leadership et **de la volonté d'éliminer les obstacles** qui nuisent à l'avancement du projet. Finalement, pour boucler la boucle, il faut disposer à point nommé des informations simples et équilibrées pour démontrer ce qui a été accompli, comment on l'a accompli et les leçons apprises. Les projets pilotes bien contrôlés permettent de mettre à l'essai des façons de résoudre les problèmes, d'apprendre et de bâtir le climat de confiance qui favorisera l'obtention de meilleurs résultats pour la population. Dans de tels cas, l'innovation est entreprise non pas comme une activité qui s'ajoute à la saine gestion, mais comme un élément fondamental et renforçant de gestion.

UN SAIN GESTION DE PROJET IMPLIQUE :

DES CONNAISSANCES PRÉALABLES

UNE ÉVALUATION DES RISQUES

UNE ACCEPTATION DU RISQUE

UNE SURVEILLANCE

UNE AUTORITÉ SUFFISANTE

DES ATTENTES RÉALISTES

CRÉATION D'ÉQUIPES

Certaines personnes sont douées pour diriger des équipes et transformer les idées en réalisations concrètes, tandis que d'autres ne le sont pas. Pour cette raison, les organisations devraient toujours s'efforcer de repérer les adeptes de l'innovation¹⁴. Ceux-ci ont une vision globale de leur rôle. Ils communiquent leur conviction, possèdent des connaissances stratégiques et réussissent à obtenir le soutien d'autrui. Ils cherchent des idées partout et ils adoptent des mécanismes formels et informels pour les faire accepter. Enfin, ils tendent à voir dans les nouvelles idées des occasions de progresser, et non des menaces.

Quelle que soit l'équipe, la diversité est importante, et les gestionnaires de projet devraient savoir que chaque stade du cycle d'innovation exige des compétences et des schèmes de pensée différents¹⁵. Au fur et à mesure que **les idées sont proposées**, les gestionnaires devraient les valider par rapport aux besoins de l'entité et de ses clients¹⁶. Quand les idées passent plus concrètement aux **stades de la conception et des essais**, les principales compétences nécessaires comprennent le leadership et la capacité d'atténuer les risques, de planifier des projets et d'exercer un contrôle. Puis, quand les solutions mises à l'essai sont **diffusées** largement, d'autres compétences générales entrent en ligne de compte – dont le sens de la diplomatie et du marketing social, et l'art de créer des réseaux et d'acquiescer des ressources.

Certains peuvent croire qu'une seule équipe et son gestionnaire de projet devraient exécuter le travail novateur, depuis le stade de l'idée originale jusqu'à celui du produit final. Cette idée rassurante est sans doute erronée. Parce que tout le monde ne pense pas et ne règle pas les problèmes de la même façon, certains sont plus doués pour formuler des idées, tandis que d'autres sont passés maîtres dans l'art d'assurer le suivi nécessaire pour achever la tâche. Les personnes qui ont l'esprit novateur tendent à tout remettre en question, souhaitent ardemment changer les choses et excellent à susciter des idées. Cependant, une fois que l'idée prend la forme d'un projet et que l'on parvient au stade de la mise à l'essai, il convient que les penseurs novateurs cèdent la place aux personnes qui règlent les problèmes avec un meilleur sens de l'adaptation¹⁷. En fait, **les gestionnaires de projet doivent conjuguer les modes de pensée novateur et adaptatif – mais à divers degrés aux différents stades du cycle d'innovation. Si l'harmonisation n'est pas la bonne, les chances de réussite du projet seront compromises.**

LES OBSTACLES À L'INNOVATION SONT NOMBREUX

Toute combinaison de lacunes dans les connaissances, les stimulants et les compétences peut nuire à l'innovation¹⁸. Les obstacles à l'innovation peuvent se manifester dans une entité, dans le contexte global du gouvernement ou encore dans l'ensemble de la société¹⁹. Parce que le changement bouscule des habitudes de travail rassurantes et qu'il nécessite l'acceptation du risque, de nombreux

CERTAINS PEUVENT CROIRE QU'UNE SEULE ÉQUIPE ET SON GESTIONNAIRE DE PROJET
DEVRAIENT EXÉCUTER LE TRAVAIL NOVATEUR, DEPUIS LE STADE DE L'IDÉE ORIGINALE
JUSQU'À CELUI DU PRODUIT FINAL. CETTE IDÉE RASSURANTE EST SANS DOUTE ERRONÉE.

obstacles de taille se dressent contre lui à l'intérieur des entités et s'enracinent dans la culture.

Quelle que soit leur origine, les plus grands obstacles, par ordre d'importance, sont les suivants²⁰ :

Pressions liées à la prestation des services et fardeaux administratifs :

À tous les échelons, les gestionnaires prennent rarement le temps de réfléchir à l'innovation. Pour un gestionnaire typique, le fait de faire face aux pressions quotidiennes, d'assurer les services et de rendre des comptes aux supérieurs importe davantage que l'innovation – qu'il perçoit généralement comme une activité périphérique.

Manque de ressources : Il faut des ressources financières, techniques et humaines pour réaliser les projets pilotes. Là où ces ressources sont insuffisantes, ces projets risquent d'échouer. Cet obstacle, et le précédent, mettent en lumière l'idée qu'il est fondamental de créer un terrain propice à l'innovation (temps et ressources), mais que celui-ci est souvent absent.

Faible tolérance à l'égard du risque : Les gestionnaires ne voient pas beaucoup d'avantages à prendre des risques et constatent qu'il y a une faible tolérance à l'égard du risque²¹. Un programme qui donne des résultats moyens fait l'objet de critiques moins fortes qu'une tentative qui vise à améliorer les choses et qui échoue. Les gestionnaires estiment que l'échec nuit à leur carrière, même si l'intention de départ était bonne.

Règles restrictives, dont certaines sont des « règles fantômes » :

Les lourdeurs administratives gênent l'innovation; cette préoccupation est tellement importante qu'elle fait l'objet de notre 4^e principe. Pire encore, les règles fantômes (celles dont on pense à tort qu'elles existent) ont le même effet. Quand les employés travaillent sous la contrainte de règles plus imaginaires que réelles, les cadres doivent attirer leur attention sur les véritables pouvoirs qu'ils détiennent²².

Piètres compétences en gestion de projets : Les gestionnaires de projet sont censés maîtriser la résolution créative de problèmes, la gestion du risque et les méthodes de contrôle, mais ces techniques ne sont pas suffisamment enseignées. Comme les compétences doivent être peaufinées grâce à l'expérience, une forme d'apprentissage dans ces domaines pourrait être utile aux nouveaux gestionnaires ou aux employés qui aspirent à le devenir.

Récompenses et encouragement insuffisants : Le phénomène consistant à imposer, pour des projets d'innovation qui ont échoué, des pénalités plus considérables que les récompenses accordées pour les projets d'innovation qui ont réussi est monnaie courante dans le secteur public. Les systèmes d'évaluation du rendement n'accordent pas suffisamment de valeur à l'innovation, et celle-ci fait rarement l'objet de cours dans les écoles d'administration publique.

CEPENDANT, LES BONS STIMULANTS PEUVENT NEUTRALISER CES OBSTACLES

On peut surmonter les obstacles quand les mesures incitatives les plus importantes sont définies et renforcées pour créer un climat de confiance²³. Dans ce contexte, **trois mesures incitatives sont si fondamentales que l'on ne peut presque pas s'en passer :**

- ◆ Premièrement, une culture axée sur l'innovation nécessite **l'appui de la haute direction**, laquelle détient le pouvoir, l'influence et la force de levier. Les cadres supérieurs devraient se montrer persévérants – en déclarant que l'innovation est importante, en encourageant les

LES OBSTACLES À L'INNOVATION

LES DEUX PRINCIPAUX...

**PRESSIONS LIÉES À LA PRESTATION DES SERVICES 1
ET FARDEAUX ADMINISTRATIFS**

MANQUE DE RESSOURCES 2

LES AUTRES...

FAIBLE TOLÉRANCE À L'ÉGARD DU RISQUE

**RÈGLES RESTRICTIVES, DONT CERTAINES SONT
DES « RÈGLES FANTÔMES »**

PIÈTRES COMPÉTENCES EN GESTION DE PROJETS

RÉCOMPENSES ET ENCOURAGEMENT INSUFFISANTS

LES MESURES INCITATIVES

LES TROIS PRINCIPALES...

APPUI DE LA HAUTE DIRECTION 1

**HABILITATION DES CADRES INTERMÉDIAIRES 2
ET LE PERSONNEL DE PREMIÈRE LIGNE**

CONFIANCE 3

LES AUTRES...

PARTICIPATION DES INTERVENANTS

RESSOURCES

SURVEILLANCE ET APPRENTISSAGE

DIVERSITÉ

SENTIMENT D'APPARTENANCE

CONTEXTES SÛRS FAVORISANT L'EXPÉRIMENTATION

RÉCOMPENSES ET RECONNAISSANCE

« LE SECTEUR PUBLIC
NE PEUT SE
PERMETTRE D'ÊTRE
L'ENDROIT OÙ
MEURENT LES
BONNES IDÉES. »

– un haut fonctionnaire
à la retraite

innovateurs et en leur rendant hommage, en réduisant les lourdeurs administratives et en favorisant les expériences. Ils devraient soutenir les activités de réseautage, la gestion du risque ainsi que la formation sur la résolution créative des problèmes, l'installation de boîtes à suggestions et l'adoption d'autres outils. Enfin, les cadres occupant les postes les plus élevés dans la hiérarchie de l'entité devraient communiquer leur goût du risque (ou leur tolérance à l'égard du risque) et adopter une façon positive de diffuser les leçons tirées des projets d'innovation, peu importe si ceux-ci ont été ou non couronnés de succès.

- ◆ Deuxièmement, les organisations devraient chercher des moyens d'**habiliter les cadres intermédiaires**. Lorsque les cadres supérieurs encouragent les cadres intermédiaires et le personnel de première ligne – ceux qui, dans la plupart des ministères, font valoir la culture –, ils font disparaître la notion improductive que l'innovation est l'apanage de l'administration centrale. Et lorsque les cadres intermédiaires croient que l'innovation appartient à tous (et qu'ils savent qu'on tolérera les erreurs honnêtes), ils multiplient les occasions de mieux fournir les services²⁴.
- ◆ Troisièmement, les cadres supérieurs doivent mériter **la confiance** des employés. Il est tout à fait normal de commettre des erreurs en toute bonne foi ou d'essayer des échecs dans les projets que l'on lance. Les employés doivent croire qu'ils seront à l'abri de sanctions déraisonnables en cas d'échec honnête. Tous les gestionnaires devraient accepter la notion d'« échec productif » et adopter un comportement qui va dans ce sens. Le fait qu'un employé prenne un risque honnête et qu'il subisse un échec ne devrait jamais entraver ses possibilités d'avancement.

Parmi les autres importants facteurs habilitants figurent :

- ◆ **Participation des intervenants** : Les gestionnaires devraient chercher à obtenir les opinions des utilisateurs finaux et respecter celles-ci. En se souciant tôt des besoins des utilisateurs, on peut repérer et régler des problèmes évidents ainsi que préparer l'acceptation et la diffusion de la nouvelle démarche.
- ◆ **Ressources** : Les organismes centraux et les ministères pourraient envisager de créer des réserves financières pour appuyer les idées prometteuses formulées dans le cadre d'un plan de projet.
- ◆ **Surveillance et apprentissage** : La réaction des employés est positive lorsque les leçons tirées des projets influent rapidement sur la formulation des politiques et des méthodes de gestion. Quand cela se produit, les organisations franchissent une étape. Les entités qui apprennent grâce à la mise à l'essai, à l'étalonnage, aux réseaux professionnels et à la formation continue des employés considèrent la créativité et l'innovation comme un art que l'on peut enseigner. Elles établissent aussi un lien entre les plans de formation et de perfectionnement et ces compétences et pratiques.
- ◆ **Diversité** : L'innovation nécessite une capacité de voir les choses différemment. Les différentes personnalités et façons de penser sont mises en valeur pendant que les projets d'innovation franchissent les divers stades de leur évolution : idée originale, mise à l'essai de l'idée, diffusion de l'innovation (et règlement du problème).
- ◆ **Sentiment d'appartenance** : La concentration de l'innovation dans des unités indépendantes peut donner des résultats quand il faut une expérience poussée et de solides compétences techniques. Toutefois, pareille concentration risque de limiter l'effet multiplicateur obtenu quand l'innovation est perçue comme étant la responsabilité de chaque employé. Les gestionnaires doivent renforcer la valeur de la participation globale des employés et mettre autant que possible la réussite à l'honneur.
- ◆ **Contextes sûrs favorisant l'expérimentation** : La création de contextes sûrs où l'on peut mettre les idées à l'essai (p. ex., des projets pilotes) constitue une bonne façon de faire des expériences, à condition que l'on défende les auteurs des projets bien gérés qui ont échoué, que l'on tire des leçons des échecs et que le concept d'« échec positif » soit mis en valeur.
- ◆ **Récompenses et reconnaissance** : Bien qu'elles puissent contribuer à l'innovation, les récompenses et la reconnaissance constituent des stimulants moins puissants que ce que certains peuvent croire. Cela dit, les récompenses les plus efficaces sont celles qui ont une incidence sur le statut, la progression de carrière ou l'attribution de pouvoirs supplémentaires (ce qui est souvent perçu comme un vote de confiance). Ensuite, le simple geste consistant à remercier les employés des efforts spéciaux qu'ils déploient peut avoir une incidence positive sur la performance, surtout si ce geste est posé rapidement, au moment de l'événement ou peu après. Quant aux prix, ils doivent mettre en exergue les réussites, ainsi que les échecs honnêtes qui ont donné lieu à un apprentissage précieux. **Enfin, les récompenses financières (bonus) ne sont pas perçues comme quelque chose qui encourage l'innovation, et elles risquent de connaître un succès minime dans le secteur public²⁵.**

LA CONFIANCE ET L'INNOVATION NÉGOCIÉE

Les cadres supérieurs souhaitant encourager l'innovation devraient se concentrer sur les domaines les plus susceptibles d'avoir un **effet positif maximal** – **le soutien au niveau supérieur** (communication, atténuation des contraintes de temps, acceptation du risque et fourniture des ressources), **la motivation** (habilitation, formation, mobilisation des utilisateurs finaux, constitution des équipes diversifiées et remise de récompenses), **le perfectionnement professionnel** (résolution créative de problèmes et gestion de projet). Ensuite, vient le facteur primordial – **la confiance** – un atout difficile à cultiver, mais facile à tuer²⁶.

Il y a environ 2400 ans, Aristote faisait valoir que les soldats recherchent un chef digne de confiance qui, par ses actes, fait preuve de compétence professionnelle et d'intégrité (aretè), d'une sagesse pratique (phronèsis), de bonne volonté et de respect (eúnoia)²⁷. Peu de choses ont changé depuis. Les gens se jugent en fonction de leurs propres intentions, mais ils jugent les autres d'après leur comportement. Quand le comportement des gestionnaires est constant, prévisible et encourageant, on leur fait de plus en plus confiance et ces gestionnaires sont en mesure d'innover et de prendre des risques de manière réfléchie. Les gestionnaires qui ne réussissent pas à inspirer cette confiance érigent des obstacles à la communication, étouffent les nouvelles idées, réduisent la productivité et engendrent du stress.

Pour favoriser une culture axée sur la confiance, il faut que les gestionnaires écoutent le personnel, repèrent les penseurs novateurs, respectent les idées de ceux-ci et acceptent d'affecter des ressources à des projets réfléchis qui peuvent ou non donner les résultats escomptés²⁸. Les gestionnaires qui adoptent ces comportements renforcent l'idée que l'innovation est normale et essentielle.

Dans les lieux de travail du secteur public, la confiance existe le plus naturellement quand l'innovation a été implicitement négociée :

- ◆ les cadres supérieurs croient à la nécessité d'apporter un changement et d'innover – ils sont au courant du projet, en acceptent les risques inhérents et sont prêts à assouplir les contraintes administratives;
- ◆ les gestionnaires de projet démontrent qu'ils possèdent les mesures de contrôle, les valeurs et les compétences nécessaires;
- ◆ tous les intervenants pratiquent une forme éclairée de reddition de comptes, c'est-à-dire quand tout un chacun est conscient de la forte probabilité que certains projets d'innovation ne seront pas couronnés de succès.

Les gestionnaires, les vérificateurs et les législateurs devraient collectivement accepter que certains projets bien contrôlés ne permettront pas de produire les résultats espérés – et que, quand cela arrivera, il s'agira, non pas de punir le gestionnaire de projet, mais bien de faire en sorte que les **leçons tirées de l'échec** soient largement diffusées²⁹. Les gestionnaires se doivent d'être prêts à rendre des comptes sur ce qui a été fait, ce qui a fonctionné ou non, et ce que l'on a appris. Cependant, ils ne devraient jamais blâmer les responsables d'un projet d'innovation qui a été bien géré mais qui a abouti à des résultats minimes ou inattendus. Au contraire, les cadres supérieurs, les vérificateurs et les représentants élus devraient expliquer et défendre, s'il le faut, le travail qui a été accompli. **Bref, il importe d'appuyer les personnes qui prennent des risques intelligemment, peu importe le résultat. C'est là le seul moyen de bâtir un climat de confiance.**

« POUR PRENDRE DES RISQUES, IL FAUT SAVOIR QUE LA HAUTE DIRECTION PROTÉGERA NOS ARRIÈRES. »

– un cadre intermédiaire

L'INNOVATION NÉGOCIÉE...

LES CADRES SUPÉRIEURS ACCEPTENT LES RISQUES, FOURNISSENT LES RESSOURCES ET ASSOUPLENT LES CONTRAINTES ADMINISTRATIVES

LES GESTIONNAIRES DE PROJET SONT COMPÉTENTS ET RESPONSABLES

TOUT UN CHACUN PRATIQUE UNE FORME ÉCLAIRÉE DE REDDITION DE COMPTES

PRINCIPE 2

ÊTRE EN CONTRÔLE

LES CADRES DEVRAIENT CRÉER UN ENVIRONNEMENT DE CONTRÔLE QUI PERMETTE DE PROTÉGER LES RESSOURCES ET D'OBTENIR DES RÉSULTATS.

En donnant le ton à partir du haut de la pyramide, les cadres devraient créer un environnement de contrôle qui renforce les valeurs et la capacité du secteur public – et qui facilite l'intendance, la reddition de comptes et l'obtention de résultats.

« LE RÔLE DU SOUS-MINISTRE NE SE RÉSUME PAS À SIMPLEMENT FOURNIR DES CONSEILS EN MATIÈRE DE POLITIQUES. SON RÔLE A ÉVOLUÉ. AUJOURD'HUI, LA GESTION OCCUPE UNE PLUS GRANDE PLACE. »

– un sous-ministre

DISCUSSION, ANALYSE ET NOTE D'ORIENTATION

Aperçu

Aucune organisation ne peut innover sans avoir instauré au préalable un environnement de contrôle sain – c'est-à-dire sans posséder les ressources, les systèmes, les processus, la culture, la structure et les tâches qui collectivement soutiennent les employés dans la réalisation des objectifs³⁰. **Un environnement de contrôle rigoureux repose sur les processus, les procédures et les capacités nécessaires pour ramener le risque à un niveau acceptable, soutenir l'intendance (la gérance des ressources), encourager la surveillance et l'établissement de rapports sur la performance, et accroître la probabilité que les résultats escomptés se produisent.**

Certains estiment que le « contrôle » équivaut à des activités de supervision étroite – vérifier, examiner, autoriser, et ainsi de suite – et lancent donc l'avertissement que le contrôle se transforme, ou pourrait se transformer, en micro-gestion ou en un « labyrinthe de règles ». Ironiquement, quand les employés font l'objet de micro-gestion – ou encore lorsqu'ils consacrent trop d'énergie aux processus et pas suffisamment d'efforts à l'obtention de résultats – l'entité fait face à des lacunes dans son environnement de contrôle. L'adoption de règles et de processus plus nombreux n'améliore pas forcément le contrôle.

Le contrôle n'a pas pour objet d'imposer des processus remplaçant le bon sens : il se résume plutôt à atténuer les risques et à soutenir à la fois la gérance des ressources, l'efficacité et la reddition de comptes – c'est-à-dire que le contrôle permet à une entité de s'assurer que ses ressources humaines sont compétentes, qu'on applique des règles restrictives uniquement là où elles sont justifiées et qu'on favorise l'innovation afin d'obtenir de meilleurs résultats pour la population³¹.

Le contrôle se veut à la fois **restreignant et habilitant**. Il restreint le pouvoir discrétionnaire lorsqu'il consiste à protéger contre des faits non souhaités tels que le gaspillage, les entorses à la probité ou la non-conformité aux autorisations. Toutefois, il est habilitant dans la mesure où il permet aux gestionnaires d'aligner les activités et la production sur les résultats escomptés et où il définit le cadre dans lequel les employés peuvent innover et prendre des décisions éclairées³².

Une administration libre d'erreur n'est pas un objectif réalisable. Certains programmes publics sont par nature risqués, et des défaillances dans les contrôles se produisent inévitablement. Dans de tels cas, les cadres supérieurs doivent évaluer le problème dans un but précis, communiquer clairement avec les législateurs et les citoyens, puis prendre les mesures qui s'imposent pour maintenir la confiance du public.

Toutes les entités publiques existent pour servir la population, réaliser des objectifs de société et favoriser l'intérêt public. Pour accomplir ce mandat, ces entités doivent posséder la capacité de mesurer la performance et d'en faire rapport – renforçant ainsi le contrôle et préparant la voie pour l'innovation. Les entités bien gérées surveillent leur performance, utilisent l'information sur celle-ci pendant tout le cycle de gestion et consultent régulièrement les citoyens afin de savoir comment elles pourraient améliorer la qualité du service offert.

Lorsqu'il est bien conçu et appliqué, le contrôle fournit le contexte dans lequel les employés peuvent mettre à l'essai des idées novatrices et améliorer les opérations au profit de la population.

CINQ ATTRIBUTS D'UN ENVIRONNEMENT DE CONTRÔLE EFFICACE

- 1 VALEURS ET ÉTHIQUE
- 2 COMPÉTENCES
- 3 LIEN ENTRE LES RESSOURCES ET LES RÉSULTATS
- 4 GESTION DES RISQUES
- 5 PROTECTION DES RESSOURCES

CINQ ATTRIBUTS D'UN ENVIRONNEMENT DE CONTRÔLE EFFICACE

Un environnement de contrôle efficace existe quand cinq conditions fondamentales sont remplies³³ :

- ◆ les employés démontrent qu'ils appliquent de solides **valeurs et principes d'éthique** afin que les lois, les règlements et les autorités soient respectés;
- ◆ les personnes-ressources possèdent les **compétences** nécessaires pour s'acquitter de leurs fonctions de sorte que l'exécution des programmes et la prestation des services sont efficaces et efficaces;
- ◆ les activités des programmes et les ressources qui leur sont affectées tendent logiquement à l'obtention des **résultats**, et on utilise des informations fiables sur la performance financière et non financière pour ajuster les opérations et **faire rapport** sur la performance³⁴;
- ◆ les **risques** sont gérés de sorte qu'on encourage la prise de risques de manière intelligente et qu'on assure une protection contre la fraude, le vol ou d'autres méfaits qui compromettent l'obtention des résultats;
- ◆ les **ressources essentielles** (humaines, matérielles, informationnelles et intellectuelles) sont protégées – elles sont maintenues, renouvelées ou remplacées au besoin.

En fin de compte, l'instauration d'un environnement de contrôle rigoureux est fonction des actes posés par des personnes – il faut une combinaison de savoir, de capacité, de motivation, de ressources, de soutien et de leadership. Le contrôle est le plus rigoureux là où les **valeurs** de la fonction publique sont intégrées (les personnes visent à faire ce qui leur incombe), là où la **capacité** est solide (les personnes savent comment effectuer leur travail) et là où la **gestion du risque** est pratiquée (l'entité regarde vers l'avenir et effectue les préparatifs nécessaires). Lorsque ces éléments existent :

- ◆ les personnes se concentrent sur les objectifs et font preuve d'un jugement sûr tout en appliquant de saines valeurs;
- ◆ elles innovent à la lumière des risques connus et du niveau de tolérance accepté;
- ◆ elles utilisent une information fiable sur la performance financière et non financière pour prendre leurs décisions et rendre des comptes sur la performance;
- ◆ l'entité gagne la confiance des législateurs et de la population³⁵.

« LES SECTEURS
POLITIQUE ET PUBLIC
ONT TENDANCE À
ÉMETTRE DES SIGNAUX
AMBIGUS : SOYEZ
CRÉATIFS, MAIS NE
FAITES PAS D'ERREUR. »

– un haut fonctionnaire

CONTRÔLES « IMPOSÉS »	CONTRÔLES « INFORMELS »
RÈGLES	CULTURE
PROCESSUS	CAPACITÉ
ACTIVITÉS DE SURVEILLANCE	TON PERMISSIF À PARTIR DU HAUT DE LA PYRAMIDE

TROUVER L'ÉQUILIBRE ENTRE LES CONTRÔLES INFORMELS ET CEUX IMPOSÉS... LE MODÈLE « SERRER-RELÂCHER »

Dans toute entité publique, le contrôle n'est pas facultatif – la question consiste à savoir quelle est la meilleure façon de l'exercer. Les gestionnaires devraient essayer de trouver l'équilibre entre les mécanismes de contrôle informels et ceux imposés – ou ce que certains appellent le juste milieu entre la vérification et la confiance. D'un côté, il y a les contrôles « imposés », soit les règles fermes, l'uniformité des processus, la centralisation et la surveillance dont l'objet est de faire en sorte que les employés soient responsables de leurs actions et comptables de ce qu'ils ont fait, de la façon dont ils l'ont fait et des résultats obtenus³⁶. De l'autre côté, il y a les contrôles « informels », soit la culture et la capacité, un ton permissif à partir du haut de la pyramide afin qu'on encourage de solides valeurs et la prise de risque de manière intelligente – et, par conséquent, une réduction des règles et des processus.

Toutes choses étant pareilles, quand la capacité de gestion est renforcée, le risque que les contrôles flanchent est faible, et la nécessité d'imposer des contrôles est moindre. De même, plus les gestionnaires du secteur public renforcent les valeurs et les principes d'éthique, moins leur entité a

« LA HAUTE DIRECTION
DOIT CROIRE EN
LA NÉCESSITÉ
D'INNOVER, SINON
IL NE PEUT Y AVOIR
D'INNOVATION. »

– un haut fonctionnaire
provincial

besoin d'imposer des mécanismes de contrôle³⁷. **Lorsque ces deux facteurs (capacité de gestion et valeurs) sont renforcés, l'entité devient plus résiliente** – cela nécessite un leadership soutenu, mais c'est là le fondement de tout contrôle.

Dans la plupart des entités publiques, le point d'équilibre entre les mécanismes de contrôle imposés et les mécanismes de contrôle informels oscille constamment et il tend à glisser vers la vérification quand un nouveau gouvernement prend le pouvoir, lorsque des défaillances dans les contrôles sont encore fraîches à la mémoire, ou lorsqu'on estime que la capacité est faible dans des domaines clés (p. ex., la gestion financière)³⁸. Quand ces conditions existent, le goût du risque diminue, et l'adoption de règles administratives est susceptible de l'emporter sur la volonté d'innover.

Un équilibre idéal entre les contrôles imposés et les contrôles informels peut être décrit comme étant le modèle « serrer-relâcher ». **Dans ce modèle, quelques règles critiques « imposées » sont établies et étroitement surveillées. Cependant, les employés bénéficient alors d'une liberté d'action et d'innovation – à condition qu'ils effectuent leurs activités en respectant le niveau de tolérance de l'entité, qu'ils appliquent de saines pratiques de gestion et qu'ils respectent les valeurs du secteur public dans leur travail.**

CONTRÔLER LES PROGRAMMES À RISQUES ÉLEVÉS

Des instruments de contrôle imposés sont essentiels dans le cas des initiatives qui comportent des risques élevés, y compris les programmes d'investissement dont la mise à exécution s'effectue par des tiers. Il faut respecter des normes sévères dans les situations où au moins deux ordres de gouvernement s'associent au secteur privé (ou au secteur à but non lucratif) pour exécuter un projet. Les programmes de cette nature doivent être gérés soigneusement.

Les contrôles imposés peuvent aider à faire en sorte que les programmes (tant les programmes actuels que ceux en voie d'élaboration) soient **bien conçus et qu'ils fassent l'objet d'une obligation de rendre compte**, que le processus décisionnel soit **transparent et équitable**, et que les **lois applicables soient respectées**. Pour cela, les gestionnaires devraient s'assurer :

- ◆ que les fondements sont solides – la logique et la structure du programme respectent les autorisations, et on vise des résultats mesurables;
- ◆ que les décisions sont annoncées ouvertement, et que les promoteurs du projet en comprennent les fondements;
- ◆ que les lois et les autorisations sont respectées – les parties prenantes font preuve de diligence raisonnable, et il existe des mesures suffisantes pour prévenir ou détecter la fraude, le vol, le gaspillage ou les abus;
- ◆ que les gestionnaires disposent des informations nécessaires pour contrôler les investissements et la performance;
- ◆ que le parlement et les corps législatifs reçoivent des informations suffisantes sur la performance financière et non financière du programme;
- ◆ que les autorités de surveillance ont accès aux informations nécessaires pour vérifier ou évaluer le programme et ses investissements³⁹.

LE VOLET « RÉSULTATS » DU CONTRÔLE – INNOVER AU CHAPITRE DE LA MESURE DE LA PERFORMANCE

Les ministères constituent le cœur de l'organe exécutif du gouvernement et servent la population en exécutant des programmes qui sont autorisés et financés par le corps législatif⁴⁰. Comme les corps législatifs attribuent les deniers publics, les ministères devraient leur rendre des comptes sur le contrôle des programmes – sur la façon dont les ressources ont été gérées et sur ce qui a été accompli. Or, puisque les corps législatifs représentent les contribuables, les gestionnaires devraient produire des rapports publics de performance qui sont clairs, concis et qui répondent aux besoins de la population.

Bien que les entités du secteur public existent pour servir les citoyens, certains fonctionnaires peuvent résister à l'exigence normale qui consiste à surveiller la performance et à faire rapport sur les résultats. **Les gestionnaires qui ont l'intention de mesurer la performance des programmes gouvernementaux devraient être idéalistes, sans toutefois se faire d'illusions – cette activité ne sera pas bien accueillie au départ, ni facile à défendre⁴¹.**

La mesure de la performance est essentielle aux fins de la reddition de comptes dans le secteur public, mais elle est difficile à réaliser. Premièrement, les gestionnaires et les représentants élus ont naturellement tendance à vouloir faire bonne impression, même lorsque la performance du programme comporte des lacunes. Deuxièmement, la mise en œuvre de la mesure de la performance constitue un geste innovateur en soit, et pour y arriver, il faudra surmonter les obstacles mentionnés précédemment. Et troisièmement, il faudra travailler fort. La gestion axée sur les résultats exige d'une entité qu'elle définisse les extrants souhaitables, qu'elle les mesure, qu'elle s'en tienne aux critères de mesure adoptés et qu'elle se serve des informations fournies sur la performance dans un but précis. Dans un tel cas, les informations sur la performance sont employées pendant tout le cycle de gestion – depuis la planification et l'exécution, jusqu'à la vérification, l'apprentissage, l'ajustement et la rédaction des rapports. L'évolution vers cet état idéal comporte des avantages réels, même si la période requise pour acquérir la capacité nécessaire et modifier la culture de gestion sous-jacente se mesure en années et non en mois.

L'expérience montre qu'il existe un certain nombre de facteurs clés :

Leadership central : Il est difficile pour un seul gestionnaire, voire un seul ministère, de concevoir les protocoles nécessaires pour assurer la mesure des résultats et la gestion axée sur ceux-ci, et si un gestionnaire ou un ministère réussissait, on se retrouverait avec une multitude de démarches incompatibles. Il faudra toujours une autorité centrale – probablement une agence centrale de gestion des ressources – pour fixer les normes, voir au développement de la capacité, surveiller les progrès et offrir les mesures d'incitation appropriées.

Harmonisation : La mesure de la performance nécessite logique, structure et harmonisation. D'abord, les activités et les produits de chaque programme doivent s'harmoniser logiquement avec un ensemble réalisable de résultats escomptés. Deuxièmement, les divers programmes d'un ministère, quel qu'il soit, doivent être alignés logiquement sur un petit nombre de résultats stratégiques d'un niveau supérieur – des objectifs à long terme faisant partie intégrante du mandat de l'entité. En troisième lieu, les résultats doivent être mesurables, et les stimulants doivent viser à donner aux personnes le courage d'accomplir la tâche.

Perfectionnement des compétences : Il faut des compétences dans deux domaines : la mesure continue de la performance et l'évaluation périodique. La mesure continue fait légitimement partie du rôle des gestionnaires de programme. L'évaluation par contre (qui correspond à la mesure périodique de la pertinence et de l'efficacité d'un programme) est une tâche qui devrait être confiée à des spécialistes n'ayant aucun lien avec le programme en question. Les entités qui veulent renforcer ces compétences devront investir et faire appel au leadership central dans des domaines tels que la fixation des normes, le recrutement et la formation.

Compétences sur place : Les gestionnaires doivent éviter de déléguer à des « experts » leurs responsabilités en matière de mesure de la performance sous prétexte que ce travail est trop fastidieux ou technique. En réalité, les principes fondamentaux de la conception de programme et de la mesure de la performance sont intuitifs et peuvent être appris. Comme les connaissances à cet égard se situent au cœur du contrôle, il importe que les cours obligatoires donnés aux cadres supérieurs comprennent un aperçu des éléments fondamentaux de la gestion fondée sur les résultats.

Démarrage : Idéalement, les informations sur la performance seront utilisées pendant tout le cycle de gestion – aux stades de la planification, de la mise à exécution des programmes, de la surveillance, de l'apprentissage et de la rédaction des rapports. En réalité, aucune entité ne peut commencer d'une façon aussi globale; chacune doit choisir à quel stade elle va entrer dans le jeu.

Bon nombre d'administrations publiques commencent par la planification de la performance et les rapports en la matière⁴². Quand les ministères doivent déposer devant l'assemblée législative ce qui équivaut à des plans stratégiques et à des rapports de performance en fin d'exercice, il existe une incitation tangible à développer les capacités.

Ralentissement : La plupart des entités qui s'engagent dans une initiative visant la gestion fondée sur les résultats commettent la même erreur – elles veulent en faire trop, trop rapidement. Et lorsqu'elles se rendent compte du coût de cette initiative, elles mettent habituellement un frein sur la quantité de données à collecter et à utiliser dans leurs rapports. Les entités feraient bien de commencer leur travail de surveillance de la performance en n'utilisant que quelques mesures pour chaque programme, tout en limitant les informations dans les rapports publics à quelques aspects essentiels de la performance – soit en utilisant un nombre encore plus restreint de mesures de performance. Les meilleurs rapports publics de performance et systèmes de surveillance interne ne portent essentiellement que sur quelques enjeux critiques et quelques mesures de performance – et on ajoute des mesures seulement lorsque la valeur de celles-ci excède leur coût.

FACTEURS CLÉS FAVORISANT L'EFFICACITÉ DE LA MESURE DE LA PERFORMANCE

LEADERSHIP CENTRAL 1

HARMONISATION 2

**PERFECTIONNEMENT DES 3
COMPÉTENCES**

COMPÉTENCES SUR PLACE 4

DÉMARRAGE 5

RALENTISSEMENT 6

REPRÉSENTANTS ÉLUS 7

**LIENS AVEC LES 8
RESSOURCES**

REGARDER À L'EXTÉRIEUR 9

« N'ATTENDEZ PAS L'ARRIVÉE D'UNE CRISE POUR COMMENCER À EXPLIQUER VOS RISQUES. FAITES-LE AU DÉPART; CELA POURRAIT MÊME FAIRE PARTIE INTÉGRANTE DE LA STRATÉGIE. »

– un vérificateur législatif principal

Représentants élus : Les représentants élus devraient exiger des informations sur la performance et utiliser celles-ci pour appuyer le travail qu'ils font aux chapitres de l'affectation des ressources et de la reddition de comptes. Dans les Administrations où le corps législatif consacre peu de temps à l'examen des crédits et des plans de dépenses de l'État, il est peu probable que les fonctionnaires s'efforcent sérieusement d'améliorer la mesure de la performance et les rapports en la matière.

Liens avec les ressources : Les entités sont beaucoup plus susceptibles d'investir dans leur capacité de gestion quand les informations sur la performance font partie intégrante du processus décisionnel. Dans les Administrations où les législateurs ne se servent pas de ces informations, les entités publiques doivent chercher à créer de l'intérieur une demande pour cette information. Cela peut commencer quand les organismes centraux et les comités du cabinet qu'ils desservent exigent des informations sur la performance pour justifier le renouvellement de programmes existants. Les gouvernements qui sont disposés à aller au-delà de cette étape et à instituer des examens périodiques de l'ensemble des dépenses sont sur la bonne voie pour conserver une capacité viable de gestion fondée sur les résultats

Regarder à l'extérieur : Au cours des années, nombre des pays de l'OCDE ont lancé des initiatives de gestion fondée sur les résultats, de sorte qu'il existe un important fonds de connaissances sur ce qui fonctionne ou ne fonctionne pas et sur ce qui contribue à changer quelque chose dans ce contexte. Les entités du secteur public qui visent à améliorer la mesure de la performance ont tout avantage à se baser sur ces connaissances⁴³.

LE CONTRÔLE CONSISTE ESSENTIELLEMENT À PROCURER UNE VALEUR À LA POPULATION

Les services gouvernementaux (bureaux des passeports, des certificats de naissance, des services médicaux ou des permis de conduire) sont accessibles de multiples façons : kiosques, visites à un bureau, courrier et téléphone⁴⁴. Mais cela représente l'ancien monde parce qu'un petit appareil portatif – qui permet désormais de téléphoner, de consulter Internet, de prendre des photos, d'écouter de la musique ou des vidéos, de magasiner, de faire des recherches, de se situer sur la planète, d'envoyer des messages textes et d'accomplir bien d'autres choses encore – a fait en sorte que **la prestation des services est en constante transformation** dans le secteur privé. Bien que peu de personnes puissent prédire les changements qui s'opéreront dans le gouvernement, les gestionnaires peuvent être relativement sûrs de deux points : premièrement, ils devront **trouver des façons d'innover** pour rester informés des attentes grandissantes de la population; et deuxièmement, ils devront **axer la conception et la mise à exécution de leurs programmes sur les besoins de cette population**.

Afin d'assurer des services qui répondent aux attentes des citoyens, les gestionnaires doivent prendre en compte les principaux facteurs de la satisfaction des clients : rapidité du service, résultats, surpassement des attentes, traitement équitable et connaissance affichée par le prestataire de service⁴⁵. En outre, les gestionnaires devraient périodiquement demander que les citoyens indiquent leur degré de satisfaction à l'égard des services qu'ils emploient. Dans la plupart des cas, on constate que ce sont les facteurs *rapidité du service, résultats et surpassement des attentes* qui nécessitent le plus d'améliorations⁴⁶.

Le Canada possède une vaste expérience au chapitre de la mesure de la performance des programmes et du degré de satisfaction à l'égard des services, et certaines entités ont fixé des objectifs mesurables pour les améliorations à apporter. Les gestionnaires doivent savoir profiter de cette expérience quand ils planifient, organisent, dirigent et contrôlent leurs programmes de prestation de services. En possédant un leadership suffisant, toute fonction publique peut développer la capacité nécessaire pour assurer une gestion fondée sur les résultats. Quand les gestionnaires combinent cette formule de gestion avec une saine intendance, ils ont le contrôle des choses. Les organisations bien contrôlées éprouvent peu de difficultés à faire rapport sur le travail accompli, les leçons apprises et les résultats obtenus. De telles organisations sont susceptibles de gagner la confiance du public.

LES GESTIONNAIRES, MINISTRES, LÉGISLATEURS ET VÉRIFICATEURS DEVRAIENT DISCUTER DU CONTRÔLE

Les gestionnaires doivent songer à consulter des vérificateurs internes et d'autres spécialistes lorsqu'ils conçoivent leur environnement de contrôle pour les programmes nouveaux, innovateurs ou risqués. En répondant à une telle demande, les vérificateurs internes chercheront toujours à protéger leur indépendance et à éviter d'être entraînés dans le processus d'approbation

CINQ FACTEURS DE LA SATISFACTION DES CLIENTS

1 **RAPIDITÉ**

2 **RÉSULTATS**

3 **SURPASSEMENT**

4 **ÉQUITÉ**

5 **CONNAISSANCE**

officiel du programme. Quoi qu'il en soit, les vérificateurs internes doivent, en se fondant sur leur expérience avec des programmes similaires, être disposés à fournir des conseils sur l'adéquation de l'environnement de contrôle proposé par les gestionnaires (adéquation du point de vue de la conception). Quant aux comités de vérification, ils devraient eux aussi être prêts à fournir des conseils, le cas échéant. Dans les grands ministères, les gestionnaires ont accès à des **spécialistes de la gestion financière, de la gestion du risque et de la mesure de la performance**, et ces spécialistes devraient être consultés au moment de la conception des nouveaux programmes. En particulier, l'agent financier supérieur devrait être tenu au courant de tout.

En fin de compte, tout programme peut faire l'objet d'une vérification – par les vérificateurs internes ou encore par les vérificateurs externes (c.-à-d. les vérificateurs législatifs qui relèvent du parlement ou de l'assemblée législative). Tant les vérificateurs internes que les vérificateurs législatifs devraient être prêts à partager avec les entités à vérifier les critères généraux qui pourraient s'appliquer à un examen ultérieur des programmes à risque élevé.

À cet égard, les gestionnaires doivent savoir poser au bon moment les bonnes questions aux vérificateurs internes. C'est en effet à eux qu'incombe cette tâche de poser les questions. Toutefois, quand on fait appel aux vérificateurs internes, ceux-ci devraient être en mesure d'aller au-delà de leur rôle de vérificateurs et devenir plus proactifs en matière de consultation, d'éducation et d'habilitation au sein du ministère.

Des communications constantes, entamées tôt dans le processus, entre les cadres supérieurs, les ministres et les comités législatifs sont aussi fortement recommandées. L'administrateur général et les hauts fonctionnaires doivent tenir leur ministre (et son personnel) informé de tout enjeu significatif à l'égard du contrôle dans le ministère et ses programmes. Les ministres doivent être bien informés des risques clés auxquels est exposée l'efficacité des opérations, et ces risques devraient être abordés dans les rapports ministériels portant sur les plans, les priorités et la performance. Les représentants élus et non élus devraient discuter du contrôle et être certains que les risques résiduels font l'objet de surveillance – et que ces risques se situent en deçà du seuil de tolérance du gouvernement. Lorsque des préoccupations perdurent, les vérificateurs internes devraient vraisemblablement être mandatés pour examiner proactivement la situation et recommander des mesures correctives.

Lorsque les ministres, les administrateurs généraux ou d'autres personnes sont convoqués devant un comité législatif pour discuter des plans, des crédits, des rapports de performance ou autres questions, ils devraient signaler les risques clés auxquels leur entité est exposée ainsi que les mesures prises pour composer avec ces risques. **Les témoins devraient renforcer l'idée que, même si personne n'est à l'abri d'une défaillance dans les contrôles, des mesures ont été prises pour gérer les risques clés d'une manière responsable.**

Des communications entamées tôt dans le processus entre les cadres supérieurs, les ministres, les hauts fonctionnaires, les vérificateurs et les législateurs peuvent procurer une certaine assurance que des dispositions de contrôle raisonnables ont été envisagées et adoptées. Cela aide à bâtir un climat de confiance et à réduire le risque que les choses tournent mal ultérieurement.

SE PRÉPARER EN CAS DE DÉFAILLANCE DES CONTRÔLES

Aucune entité publique n'est à l'abri des crises – situations nécessitant une intervention rapide pour limiter les dégâts causés aux personnes, aux biens, à l'environnement ou à la réputation du gouvernement. Une crise peut être déclenchée par une menace extérieure (par exemple, un événement sanitaire ou météorologique) ou à l'interne par une défaillance des contrôles de gestion. Que l'élément déclencheur soit interne ou externe, les cadres dirigeants doivent agir rapidement et efficacement pour éviter que la confiance du public soit minée⁴⁷.

Au fil des années, nombre de fonctionnaires canadiens ont dû composer avec de graves défaillances dans les contrôles de gestion et ils ont partagé les leçons qu'ils ont ainsi apprises. Dans les paragraphes suivants, nous abordons et résumons certaines de ces principales leçons.

Dans les cas où de graves défaillances ont lieu dans les contrôles de gestion, les enjeux sont élevés, le temps presse, les options sont restreintes, et les perceptions du public risquent de devenir rapidement négatives. Si l'assemblée législative est en session, il est vraisemblable que c'est là que le problème sera discuté, en temps réel. Dans la plupart des Administrations, de graves défaillances dans les contrôles deviennent rapidement des dossiers politisés. C'est alors le ministre responsable qui devient le principal porte-parole, appuyé pour ce qui est des faits par un porte-parole désigné par le ministère mis en question. **Pareille situation oblige les ministres, le personnel et les cadres supérieurs à s'organiser promptement et à se mettre au courant des faits, pour ensuite clairement se les communiquer entre eux avant d'informer les législateurs, les citoyens et les médias de la situation⁴⁸.**

Une intervention efficace ne peut pas être produite sur le champ. Pour optimiser l'efficacité de toute intervention et pour pouvoir cerner toute lacune le cas échéant, il faut prévoir un plan d'intervention en cas de défaillance et en effectuer un essai pilote auprès de personnes de confiance qui possèdent aussi l'expérience nécessaire. Les entités exposées à un risque élevé de défaillance des contrôles devraient réfléchir à quatre principaux aspects bien avant qu'un événement fâcheux ne se produise :

Atténuation – Il s'agit d'un travail continu qui consiste à cerner et à évaluer les risques importants, à étudier le pire des scénarios, à comprendre les cas antérieurs, à obtenir les services d'experts et à surveiller l'environnement au jour le jour.

Préparation – On entend ici (a) l'élaboration d'un plan d'action et de communication en cas de défaillance et (b) la désignation provisoire des membres d'**une équipe d'intervention**. Tout comme les entités font des exercices d'évacuation en cas d'incendie, il convient sans doute de mettre de temps à autre le plan d'intervention à l'essai, dans le cadre d'une simulation. Une entité qui a testé son plan auparavant peut avoir besoin de trois heures de préparation une fois la crise déclenchée. Toutefois, une entité qui ne possède aucun plan pourrait vivre une période de confusion allant jusqu'à soixante-douze heures, alors que c'est précisément pendant la période initiale que le ministre, les médias et le public se feront une opinion sur la compétence de l'entité.

Intervention – L'intervention a lieu dès la mise en œuvre du plan. L'équipe d'intervention devrait agir avec assurance – évaluer la situation, adopter des mesures correctives dans un but précis, faire appel à des spécialistes (enquêteurs, avocats ou autres professionnels), et communiquer clairement avec le ministre, les médias et les autres intervenants.

Rétablissement – Il est question ici de déployer des efforts pour remédier au problème en entretenant un dialogue avec les médias, en aidant les employés à cerner les « leçons retenues », et en rétablissant le contrôle de l'opération. Il pourrait être nécessaire de faire appel aux vérificateurs internes afin de cerner les causes réelles du problème et de déterminer quelles mesures de contrôles conviennent à la situation. Ici, l'entité devrait éviter la tentation d'ajouter de nouvelles règles administratives dites « juste au cas où »⁴⁹.

INTERVENTION EN CAS DE DÉFAILLANCE DANS LES CONTRÔLES – LES CADRES DIRIGEANTS DEVRAIENT :

- 1 **CONFIRMER L'EXISTENCE DU PROBLÈME, COMPOSER AVEC LUI DANS UN BUT PRÉCIS ET PARLER D'UNE SEULE ET MÊME VOIX**
- 2 **INFORMER LE MINISTRE ET LE PERSONNEL SUPÉRIEUR EN DÉTAIL DÈS LE DÉBUT, AINSI QUE TOUT AU LONG DU PROCESSUS**
- 3 **ÊTRE OUVERTS ET AGIR AVEC FERMETÉ**
- 4 **SOUTENIR LE MINISTRE ET COLLABORER DIRECTEMENT AVEC LES MÉDIAS**
- 5 **RECONNAÎTRE QU'INTERNET EST LA SOURCE DE NOUVELLES PRIVILÉGIÉE POUR DE NOMBREUX CITOYENS**
- 6 **CHERCHER À RÉTABLIR LE COURS NORMAL DES ACTIVITÉS UNE FOIS LES CHOSSES CALMÉES**

LES MINISTRES ET LEURS SOUS-MINISTRES NE DEVRAIENT JAMAIS SE PRÉSENTER DEVANT UN COMITÉ LÉGISLATIF SANS UN PLAN D'ACTION CRÉDIBLE EN MAIN.

LA SUBSTANCE PLUTÔT QUE L'AGITATION

Quand une défaillance majeure se produit, **l'administrateur général devrait immédiatement passer en revue le plan d'intervention, l'adapter aux circonstances de l'heure, en discuter avec le ministre et passer à l'action**. Il faut alors clarifier les rôles et responsabilités s'il y a modification du plan et mobiliser une équipe à temps plein pour gérer le dossier. À ce stade-ci, les administrateurs généraux voudront peut-être s'entretenir avec des collègues de confiance afin de passer en revue l'adéquation du plan d'intervention ou bien d'obtenir des conseils de façon continue et informelle à mesure qu'évolue la situation. Dans bon nombre de cas, il faudra tenir les organismes centraux informés du plan d'intervention.

Les cadres dirigeants devraient confirmer l'existence du problème, composer avec lui dans un but précis, et tous devraient parler d'une seule et même voix. En cas de participation de partenaires, ceux-ci devraient avoir un représentant dans l'équipe chargée du plan d'intervention, dès le début et tout au long du processus, afin de pouvoir partager des renseignements et des connaissances spécialisées et d'encourager une intervention coordonnée face à la situation.

Le ministre et le personnel politique supérieur doivent être informés en détail dès le début, ainsi que tout au long du processus. En fin de compte, c'est le ministre qui doit consulter le cabinet, transmettre à l'interne l'orientation donnée par le gouvernement, prendre rapidement les décisions qui s'imposent et défendre ces décisions sur la place publique. Les administrateurs généraux devraient fournir aux ministres des analyses et des conseils faciles à comprendre afin de les aider à faire leur travail au cours des breffages à l'intention du cabinet et des médias, et à répondre aux questions des journalistes ainsi qu'en chambre et (par la suite) pendant les réunions des comités législatifs. **Le matériel de breffage devrait être clair, concis et factuel.** Il existe de nombreux exemples de cas ayant suscité plus d'attention qu'ils ne méritaient parce qu'un ministre était incapable de cerner et de communiquer rapidement les faits fondamentaux (qui, quoi, où, quand et combien)⁵⁰.

Les cadres dirigeants devraient être ouverts et agir avec fermeté. Cela suppose une compréhension solide des faits et un ensemble crédible de messages. Il convient de dresser une liste des questions les plus fréquemment posées (foire aux questions) pour expliquer ce qui s'est passé, comment la situation touchera les citoyens, comment l'entité fait face au problème et qui est la personne-ressource à contacter si l'on veut obtenir plus de renseignements.

Les cadres dirigeants devraient être prêts à la fois à soutenir le ministre et à collaborer directement avec les médias. Le ministre directeur devrait désigner ses principales personnes-ressources qui communiqueront avec les médias et les principaux auditoires visés. **Dans la plupart des cas, le travail initial d'un porte-parole influera fortement sur les attitudes positives ou négatives du public.** Au fur et à mesure que l'on franchira les diverses étapes du cycle normal de l'événement, les entités voudront peut-être recourir à d'autres porte-parole capables de présenter le problème sous des angles différents tout en s'en tenant aux faits établis. Les médias pourraient souhaiter élargir l'histoire initiale, et chercher à savoir qui savait quoi, où et quand. L'auteur des communications doit viser à prévenir les rumeurs, tout en fournissant des renseignements confirmés et en admettant les erreurs et les lacunes informationnelles si elles se produisent.

Les fonctionnaires devraient reconnaître qu'Internet est la source de nouvelles privilégiées pour de nombreux membres de la population. Les citoyens utilisent des cybercarnets et des pages Web, c'est pourquoi les cadres dirigeants devraient dépouiller ces sources et répondre rapidement aux courriels ou aux communications électroniques. **Dans le passé, ministres et fonctionnaires étaient à la merci de « l'horaire quotidien des médias » et de leurs échéances de production inéluctables. Ce n'est plus le cas.** Les porte-parole doivent respecter les échéances des médias – mais reconnaître que leurs propres pages Web peuvent diffuser à n'importe quelle heure des renseignements exacts à point nommé. Une entité qui sait se servir des technologies du Web peut dissiper les rumeurs ou rectifier les inexactitudes en plein milieu de la nuit si elle le veut, ce qui lui permet de donner sa version des faits et d'une manière proactive.

L'agitation ne doit jamais l'emporter sur la substance. Une fois les choses calmées, les cadres dirigeants doivent chercher à rétablir le cours normal des activités. L'administrateur général peut choisir d'engager des ressources de vérification interne afin de cerner les véritables causes du problème et de soutenir l'élaboration d'un plan d'action pour rétablir le contrôle. Dresser un plan d'action et le mettre ouvertement à exécution – aussi bien pendant les audiences législatives que pendant des relations continues avec les médias – contribue à rétablir la confiance.

Les ministres et leurs sous-ministres ne devraient jamais se présenter devant un comité législatif sans un plan d'action crédible en main. Et dans les cas où la source du problème est en rapport avec un comportement impropre ou irrespectueux de l'éthique, les cadres dirigeants se doivent de prendre des mesures équitables et de sévir fermement et visiblement contre les coupables. Il n'y a aucun passe-droit pour les comportements illégaux ou irrespectueux de l'éthique, et toute personne qui a violé les normes fondamentales de saine intendance sera blâmée.

Mieux vaut prévenir que guérir. La prévention d'actes répréhensibles – par les codes d'éthique ou les valeurs, la formation quant à conduite appropriée, le ton positif donné à partir du haut de la pyramide, ou tous ces éléments – est primordiale pour assurer l'intégrité. Et lorsque l'intégrité est mise en doute, les gestionnaires doivent agir en vue de la rétablir⁵¹.

**« CE QUI IMPORTE CE
NE SONT PAS
TELLEMENT LES
ERREURS COMMISES,
MAIS BIEN LA FAÇON
DONT VOUS
COMPOSEZ AVEC
CELLES-CI. »**

*– un membre de comité des
comptes publics*

PRINCIPE 3

AGIR SUR LES OCCASIONS

LES CADRES DOIVENT INVESTIR DANS UNE CULTURE QUI FAVORISE LE SOUCI DU RISQUE.

Les organisations doivent acquérir la capacité nécessaire pour évaluer les risques et agir avec confiance sur les occasions qui se présentent afin d'innover, de simplifier les règles administratives et d'améliorer la performance.

« LE RISQUE ET LA
PRISE DE RISQUES
FONT PARTIE DE
L'INNOVATION; ET LES
ERREURS VONT DE
PAIR AVEC LE RISQUE.
CELA APPARTIENT AU
PROCESSUS DE
CROISSANCE. »

– un législateur

DISCUSSION, ANALYSE ET NOTE D'ORIENTATION

Aperçu⁵²

Chaque organisation a sa raison d'être. Dans le secteur privé, les entreprises qui réussissent font des profits, procurent une certaine valeur à leurs actionnaires et agissent de façon responsable sur le plan social. Les entités du secteur public élaborent des politiques, fournissent des services et favorisent la réalisation d'objectifs de société. Quels que soient leurs objectifs, les entités des secteurs public et privé doivent composer avec l'incertitude.

Par risque, on entend généralement la possibilité qu'une action ou qu'un événement nuise à la réalisation d'objectifs ou au rendement⁵³. Il y a toutefois un autre volet au risque – bon nombre d'actions de la direction comportent des incidences incertaines, mais potentiellement positives, et représentent donc des occasions favorables. **Lorsqu'une entité publique évite d'agir sur les occasions qui se présentent parce que celles-ci comportent un faible risque ou une faible probabilité d'effets mineurs, elle devient rigide dans sa vision et se prive de moyens d'améliorer l'efficience et l'efficacité de ses opérations. La prise de risque de façon raisonnable comporte donc un côté positif.**

Une entité publique bien gérée doit pouvoir cerner les incertitudes (tant leur probabilité que leurs effets) et utiliser ces renseignements pour soutenir des projets d'innovation, améliorer les résultats pour la population et éliminer les contraintes administratives inutiles⁵⁴. **Afin de procurer une meilleure valeur à la population, les entités du secteur public doivent agir sur les occasions favorables qui se présentent.** Bien qu'il n'existe aucune façon de se soustraire à l'incertitude, on dispose de moyens pour la comprendre et entreprendre des actions positives. En dernière analyse, la gestion du risque se résume à faire preuve d'intelligence et de jugement face aux menaces – et à saisir les occasions d'améliorer la valeur qu'on procure à la population. Voilà une tâche de gestion qui nécessite de la discipline⁵⁵.

LA GESTION DU RISQUE, ÉLÉMENT ESSENTIEL DE L'INNOVATION ET DU CONTRÔLE

Aucune entité du secteur public ne peut passer en toute sécurité d'un environnement de contrôle « axé sur la vérification » à un environnement « basé sur la confiance » sans avoir adopté au préalable de saines pratiques en matière de gestion du risque. La gestion du risque permet à une entité d'évaluer les menaces (et de les réduire à des niveaux acceptables), de limiter les règles administratives à celles qui sont nécessaires, et de prendre des décisions éclairées sur les occasions qui se présentent pour innover⁵⁶. Une organisation qui comprend le risque peut graduellement adopter une culture de travail qui se veut moins axée sur des contrôles imposés et qui favorise davantage la concentration des énergies sur la production de résultats.

Dans le secteur public, les risques proviennent soit de l'extérieur (**risques environnementaux**), soit de l'intérieur (**risques propres à l'entité**). D'une façon ou d'une autre, dans l'esprit des gestionnaires et des employés, ils peuvent être perçus comme des **risques personnels** (par exemple, réduction des possibilités d'avancement) là où l'échec est possible. Chaque entité possède son propre goût du risque, et le risque personnel est inversement proportionnel à ce goût⁵⁷.

Les risques peuvent découler de changements qui ont lieu dans certaines conditions techniques, économiques ou politiques, ou encore, de décisions antérieures – par exemple, celles liées à la prestation de services par des tierces parties, dont des entreprises, des conseils, des commissions ou des fondations⁵⁸.

LORSQU'UNE ORGANISATION COMPREND LE RISQUE, ELLE PEUT GRADUELLEMENT ADOPTER
UNE CULTURE DE TRAVAIL QUI SE VEUT MOINS AXÉE SUR DES CONTRÔLES IMPOSÉS ET QUI
FAVORISE DAVANTAGE LA CONCENTRATION DES ÉNERGIES SUR LA PRODUCTION DE RÉSULTATS.

Quelle qu'en soit la source, les risques auxquels sont exposées les entités publiques résultent souvent de plusieurs conditions connexes :

- ◆ **l'absence d'entente** sur les résultats souhaités et sur les moyens raisonnables d'y parvenir;
- ◆ des **responsabilités et rôles ambigus**, ou des **lacunes dans les compétences**;
- ◆ des problèmes de **compétence** au niveau des dirigeants, ou **un roulement rapide dans les postes** des cadres supérieurs;
- ◆ une piètre **conformité aux règlements** portant sur la santé, la sécurité ou l'environnement;
- ◆ une mauvaise **intendance** ou le défaut de se protéger contre le vol ou le gaspillage;
- ◆ tout élément qui nuit à la **réputation** de l'entité ou mine la confiance du public;
- ◆ tout élément constituant une **menace pour la prestation des services**;
- ◆ des **coûts de renonciation** élevés – le défaut de saisir des occasions d'**innover**;
- ◆ le défaut d'établir un lien entre les règles et le risque, à un point tel qu'un **labyrinthe de règles** se crée et que l'on compromet la réalisation efficace des objectifs⁵⁹.

Un profil de risque n'est jamais permanent, et les gestionnaires doivent le mettre à jour quand des changements se produisent aux chapitres suivants : les rôles ou les responsabilités, la rationalisation ou la croissance des effectifs, les méthodes de fonctionnement, le roulement ou l'instabilité, le degré d'automatisation ou le budget (augmentations ou diminutions marquées)⁶⁰.

Il n'existe pas une seule et unique façon de gérer le risque dans une organisation du secteur public. Les gestionnaires doivent s'informer sur ce qui fonctionne dans des entités similaires et adapter les leçons ainsi apprises à leur propre contexte. Ils doivent **résister à la tentation de recourir à un langage compliqué pour expliquer des idées intuitives et simples**. Les organismes centraux ou les organismes de coordination ont eux aussi un rôle important à jouer lorsqu'il s'agit d'établir des cadres simples de gestion du risque pour une application généralisée, ainsi que de former le personnel des ministères et de lui offrir des occasions d'échanger sur l'expérience acquise.

Quelle que soit l'occasion qui se présente, la gestion du risque commence par la définition et l'évaluation des risques selon deux points de vue : la probabilité qu'un événement fâcheux se produise et les effets négatifs qui pourraient en découler. Ensuite, les gestionnaires doivent cerner des façons de réduire (ou d'atténuer) le risque et décider si le risque résiduel correspond au goût du risque (ou à la tolérance) de l'entité. Si les dirigeants décident d'aller de l'avant, il leur incombe moralement de surveiller la progression des choses et d'assujettir le projet à des contrôles. **Les organismes centraux et les comités de gestion dans les ministères doivent veiller à aborder la gestion du risque en tenant compte de ces principaux éléments et à intégrer la gestion du risque dans les pratiques de gestion quotidiennes de l'organisation⁶¹.**

PROMOUVOIR UNE CULTURE QUI FAVORISE LE SOUCI DU RISQUE

Le ton donné par la haute direction revêt une grande importance. La culture dans le secteur public (les valeurs, l'éthique, les comportements, les hypothèses et les convictions qui sous-tendent l'action) est telle qu'on a les **risques en aversion** et, si les gestionnaires ne se préoccupent pas de ce phénomène, il pourrait bien prendre de l'ampleur⁶². Peu encouragés à prendre des risques, les employés associent souvent l'incertitude à la probabilité que quelque chose aille mal ou qu'un projet échoue. En revanche, dans les entreprises privées qui réussissent, la prise de risques est considérée comme nécessaire pour améliorer le service ou la qualité du produit – le risque est au cœur de l'avantage compétitif⁶³. La culture du secteur privé accorde une plus grande valeur à la prise de risques éclairée.

Pour modifier la culture, la première étape à franchir consiste à introduire un changement et la deuxième, à soutenir ce changement. Les entités du secteur public peuvent commencer par observer régulièrement les conditions internes et l'environnement extérieur pour y repérer les éléments qui font entrevoir soit une menace soit une occasion favorable. Les gestionnaires devraient discuter des

risques et en venir à une compréhension générale du **degré de tolérance ou du goût du risque** de l'entité. La haute direction devrait ensuite adopter un processus de gestion du risque (qui soit lié aux projets d'innovation et à la planification à l'échelle de l'entité), expliquer au personnel la tolérance de l'entité face au risque, et promouvoir une attitude réfléchie quant à l'exposition au risque résiduel⁶⁴.

On devrait toujours éviter de confier la gestion des risques exclusivement à quelques spécialistes, et ce, pour deux raisons. D'abord, l'interaction entre les risques peut aggraver les conséquences et produire ce qui équivaldrait à « la tempête du siècle ». Il est possible que la présence simultanée de deux événements comportant des effets considérables, même s'ils sont peu probables, donne lieu à une cascade de conséquences. Pour éviter cela, les gestionnaires devraient encourager la communication⁶⁵. En deuxième lieu, les entités doivent être convaincues qu'une fois les risques importants cernés, il faut charger **un responsable** d'en surveiller l'évolution de près. C'est là le seul moyen de s'assurer que quelqu'un s'occupe du dossier⁶⁶.

Tout changement culturel nécessite du renforcement selon plusieurs angles. **Il convient d'expliquer à tout un chacun les avantages de la gestion du risque et d'intégrer celle-ci progressivement dans les divers stades du cycle de gestion de l'entité – la planification, l'exécution, la vérification, l'apprentissage, l'ajustement et l'établissement des rapports**. La gestion du risque se limitera toujours à l'application d'une simple liste de contrôle tant que les gestionnaires n'en feront pas une fonction régulière à remplir tout au long de l'année. En outre, si l'évaluation des risques n'est pas enchâssée dans les plans de l'entité et dans ses rapports publics, les législateurs, les gestionnaires, les vérificateurs et les citoyens risquent fort de contester la crédibilité de ces documents.

QUATRE QUESTIONS QUE LES GESTIONNAIRES DEVRAIENT SE POSER LORSQU'ILS ÉVALUENT LA CULTURE ORGANISATIONNELLE EN MATIÈRE DE RISQUE :

- 1 LA GESTION DU RISQUE EST-ELLE L'AFFAIRE DE TOUS, OU S'AGIT-IL D'UNE LISTE DE CONTRÔLE OU D'UNE FONCTION RÉSERVÉE À DES SPÉCIALISTES ?**
- 2 LES PLANS DE FORMATION INCLUENT-ILS L'ACQUISITION DE COMPÉTENCES EN GESTION DU RISQUE ?**
- 3 LA GESTION DU RISQUE EST-ELLE ENCHÂSSÉE DANS LE CYCLE DE GESTION DU MINISTÈRE ?**
- 4 LES AUTEURS DES RÈGLES ADMINISTRATIVES ÉTABLISSSENT-ILS UN LIEN ENTRE LES RÈGLES DONT ILS SONT RESPONSABLES ET LES RISQUES QUE CES RÈGLES VISENT À RÉDUIRE, ET EXISTE-T-IL UN ÉQUILIBRE RAISONNABLE ENTRE CES RÈGLES ET CES RISQUES⁶⁷ ?**

Le changement de culture passe d'abord par les ressources humaines : aucune entité ne peut aller d'une culture caractérisée par une aversion pour le risque vers une culture favorisant le souci du risque, sans d'abord préparer ses employés. Idéalement, les employés doivent avoir accès à la formation, aux outils et à l'information dont ils ont besoin et recevoir l'encouragement nécessaire pour soutenir le changement. Dans la pratique, il y a des limites aux investissements qu'une entité du secteur public peut faire – réalité qui exige que l'organisation adopte à point nommé un plan de perfectionnement qui prévoit des cours exclusifs sur la gestion du risque pour les gestionnaires et employés clés.

Dans une entité qui favorise le souci du risque, les « auteurs des règles » peuvent faire la transition depuis les contrôles imposés vers des contrôles informels parce que les employés possèdent les compétences nécessaires : il existe des plans de formation, la capacité de gestion du risque s'améliore, on a établi un lien entre les règles et les risques, et l'organisation connaît une stabilité relative. Autrement dit, l'entité est en train à la fois d'acquérir une capacité et d'élaborer un environnement de contrôle, deux éléments qui mettent en valeur l'aspect positif du risque⁶⁸.

P R I N C I P E 4

RÉDUIRE LES LOURDEURS
ADMINISTRATIVES**LES CADRES DEVRAIENT SUPPRIMER LES RÈGLES INUTILES ET
REMETTRE EN QUESTION LA CRÉATION DE TOUTE NOUVELLE RÈGLE.**

Les règles administratives devraient être claires, liées aux objectifs et proportionnelles au risque. Afin de réduire les lourdeurs administratives, les gestionnaires devraient examiner les règles existantes et modifier celles qui n'ont pas de but clair ou qui représentent un fardeau plus considérable que le risque que l'entité cherche à éviter. Les nouvelles règles proposées devraient être remises en question, et les avantages promis devraient être supérieurs aux coûts prévus.

DISCUSSION, ANALYSE ET NOTE D'ORIENTATION**Aperçu**

L'ajout de règles ne se traduit pas nécessairement par une amélioration du contrôle, et ces règles ne peuvent jamais remplacer le bon sens, la compétence et la détermination. Les gestionnaires qui souhaitent encourager l'innovation peuvent tirer des leçons du modèle « **serrer-relâcher** », selon lequel quelques règles critiques « imposées » sont établies et étroitement surveillées. Cependant, à l'intérieur de ce cadre référentiel de règles imposées, les employés doivent avoir la liberté nécessaire pour déceler les occasions favorables qui se présentent et faire preuve d'innovation – à condition non seulement qu'ils comprennent la tolérance qu'a l'entité face aux risques, mais aussi qu'ils appliquent de saines pratiques de gestion et qu'ils respectent les valeurs du secteur public dans leur travail⁶⁹.

Innover exige du temps et une certaine liberté afin que les gens puissent penser et agir. Les gestionnaires ont donc l'obligation de réduire les contraintes administratives là où celles-ci ne correspondent pas bien au risque ou ne sont pas clairement justifiées⁷⁰. Cela dit toutefois, lorsqu'il y a rupture avec des politiques, des procédures ou des codes de conduite principaux, les gestionnaires doivent rapidement prendre connaissance des causes du problème et veiller à restaurer la conformité. **Dans les organisations qui remettent en question leurs règles et qui se limitent à des règles claires, intégrées et significatives, il est essentiel, en contrepartie, que ces règles soient respectées et suivies.**

Dans le secteur public, les lourdeurs administratives possèdent leur propre pathologie et tout comme pour un banal rhume, il est difficile de s'en débarrasser. Il arrive que des normes fondamentales en matière d'intendance soient violées. Lorsque cela se produit, le problème peut être débattu à l'assemblée législative, dans les médias, devant les tribunaux – voire à tous ces endroits. L'échec des mécanismes de contrôle, qu'il soit dû à l'incompétence ou à la fraude, a des incidences sur les gestionnaires, les vérificateurs et les représentants élus. Pareille situation ébranle la confiance du public. **Dans ces cas, une fois les choses calmées, les gestionnaires ont généralement tendance à renforcer les règles administratives afin de montrer que le problème a été réglé et ne se reproduira plus⁷¹.**

Avec le temps, les règles administratives axées sur la prévention, la détection et la correction de problèmes éventuels risquent de se chevaucher sans qu'on prenne le temps de vérifier si les causes fondamentales du problème ont été bien comprises, si les risques originaux existent toujours, ou si les règles vont à l'encontre les unes des autres. Tout comme un jardin laissé à l'abandon, les règles peuvent se multiplier au point de submerger les gestionnaires et le personnel. À un certain moment – quand on accorde une attention grandissante au souci de la conformité – la qualité du contrôle de gestion (mettant l'accent sur l'intendance, l'efficacité et la réalisation des objectifs) risque d'être compromise.

L'organisation s'empêtre dans un labyrinthe de règles quand les motifs des règles administratives ne sont pas clairs, quand les contraintes se chevauchent ou n'ont plus de rapport avec le risque sous-jacent, quand le volume des règles devient embarrassant, quand, à cause des règles, l'entité se détourne des objectifs au profit des processus, ou encore quand les règles entravent le bon sens et l'innovation.

On ne devrait jamais laisser les règles administratives proliférer au point de devenir accablantes ou de nuire à la réalisation des objectifs⁷². Les organismes centraux et les ministères se doivent d'examiner les règles existantes les plus accablantes – et de remettre en question les propositions ayant pour objet l'adoption de nouvelles règles⁷³.

« LORSQUE DES
ÉVÉNEMENTS
FÂCHEUX SE
PRODUISENT, LA
RÉACTION NE DOIT
PAS ÊTRE EXAGÉRÉE...
IL FAUT ÉVITER DE
SURAJOUTER DES
RÈGLES. »

– un haut fonctionnaire

CRITÈRES QUANT À L'ADOPTION DE NOUVELLES RÈGLES / LES RÈGLES DEVRAIENT...

- 1 ÊTRE CLAIRES, COMPRÉHENSIBLES ET ACCESSIBLES
- 2 PORTER SUR LES SECTEURS DE PRÉOCCUPATION ET ASSURER UN TRAITEMENT EFFICACE SUR LE PLAN ADMINISTRATIF
- 3 ÊTRE PROPORTIONNELLES AU RISQUE VISÉ
- 4 NE PAS ENTRER EN CONFLIT AVEC D'AUTRES RÈGLES
- 5 ÊTRE ADAPTÉES AUX CIRCONSTANCES ORGANISATIONNELLES PRÉSENTES
- 6 OFFRIR DES AVANTAGES SUPÉRIEURS AUX COÛTS QU'ENGENDRE LEUR APPLICATION.

DANS DE TELS CAS, IL Y A DE FORTES CHANCES QUE LES RÈGLES SERONT RESPECTÉES⁷⁴.

LES ACTIVITÉS DE CONTRÔLE LIÉES À TOUTE RÈGLE PEUVENT INCLURE L'UN OU L'AUTRE DES ÉLÉMENTS SUIVANTS...

OBSERVER
COMPARER
APPROUVER
FAIRE RAPPORT
COORDONNER
VÉRIFIER
ANALYSER
AUTORISER
CONCILIER
SUPERVISER
PASSER EN REVUE
SÉPARER
EFFECTUER UN SUIVI

... À LUI SEUL, LE VOLUME DES ACTIVITÉS DE CONTRÔLE CONSTITUE UN PROBLÈME.

LES RÈGLES DEVRAIENT ÊTRE LIÉES AUX VALEURS ET À LA RÉALISATION DES OBJECTIFS

Peu de gens peuvent suivre des règles dont l'objet n'est pas clair ou qui sont mal présentées. Que la règle provienne d'un organisme central ou d'un ministère donné, les cadres concernés devraient expliquer le but visé en l'adoptant, les raisons pour lesquelles on l'a adoptée, à qui elle s'applique et ce qu'il faut faire en ce qui la concerne. **Il faut présenter les règles en montrant comment elles s'agencent entre elles.**

Les règles significatives sont celles qui soutiennent les valeurs démocratiques, professionnelles, éthiques et humaines, ainsi que les principes liés à l'équité, au bien-fondé et à la saine gestion des deniers publics. **Il incombe aux dirigeants d'expliquer les valeurs qui sous-tendent le comportement éthique et d'en démontrer l'application aux employés.** Lorsqu'elles sont renforcées par des communications continues, de la formation et les comportements des cadres, les valeurs aident les gestionnaires de maintes façons – à prévenir les conflits d'intérêt, à orienter les comportements, à repérer rapidement les comportements impropres, à éliminer la tentation d'adopter un comportement contraire à l'éthique, et à appliquer les règles disciplinaires si nécessaire⁷⁵.

Les gestionnaires doivent montrer que les valeurs fondamentales de l'organisation ne seront pas compromises. Ils devraient y faire référence dans le cadre des activités quotidiennes. Les dirigeants pourraient, en outre, envisager l'élaboration d'un **code de valeurs ou d'éthique**, tout en s'assurant que les employés y adhèrent. Un tel code pourrait être simple, intuitif et défendable – et il pourrait comporter des exemples de comportements acceptables et inacceptables⁷⁶.

BEAUCOUP DE COÛTS ADMINISTRATIFS SONT CACHÉS

Les règles fondamentales servent de nombreuses fins valables, dont la gestion des ressources ou le redressement après des événements indésirables. Cependant, toute règle importante s'accompagne normalement d'une foule d'**activités** connexes, sans qu'on répertorie la plupart d'entre elles ou qu'on en établisse les coûts. **Chaque activité impose un coût répétitif qui est presque toujours caché.**

Les entités du secteur public doivent aussi assurer le contrôle des renseignements personnels des citoyens, qu'il s'agisse de documents fiscaux, d'antécédents professionnels, d'index croisé relatif aux dossiers ministériels, ou d'autres documents personnels. Dans le secteur public, beaucoup d'autres activités de contrôle s'appliquent aux systèmes d'information; mentionnons les restrictions de l'accès physique ou logique, la sauvegarde et la récupération de fichiers, l'ordonnancement des tâches et la vérification de l'achèvement des travaux, la validation informatique, ainsi que le choix et la mise à l'essai de logiciels⁷⁷.

Étant donné ces nombreuses activités, il n'est pas surprenant que les gestionnaires du secteur public – dont les pouvoirs individuels sont limités par les lois et des instruments de délégation détaillés – puissent se sentir accablés. **À lui seul, le volume des activités de contrôle risque de gêner considérablement l'innovation.** Tel est le cas notamment lorsque de nouveaux mécanismes de contrôle sont mis en œuvre sans que l'on ne se soucie du fardeau imposé par ceux qui existent déjà.

EXAMINER LES RÈGLES EXISTANTES : FAIRE LE TRI, ET ADAPTER LES RÈGLES À LA CAPACITÉ ACTUELLE

Pour passer d'un environnement de contrôle axé sur la « vérification » à un environnement qui se fonde davantage sur la confiance, les gouvernements doivent s'assurer que les règles existantes correspondent aux risques actuels. Les auteurs de règles doivent donc être prêts à :

- ♦ **éliminer** (ou « émonder ») les règles qui ne sont plus pertinentes ou qui représentent un fardeau excessif, compte tenu des risques qu'elles visent à atténuer;
- ♦ « **adapter** » les règles restantes à des cas particuliers, en tenant compte de la capacité de gestion de l'entité.

La réduction des règles n'est pas un objectif absolu. S'ils veulent savoir où déployer leurs principaux efforts entre les deux extrêmes que sont la vérification et un régime de confiance, les gestionnaires doivent bien prendre en compte la capacité de l'entité. Lorsque la capacité de gestion est forte, le risque opérationnel est généralement faible – et les cadres peuvent réduire les contraintes administratives en toute sécurité. Lorsque la capacité est faible par contre, la possibilité de réduire les règles sans danger est moindre.

LES GESTIONNAIRES ONT DONC L'OBLIGATION DE RÉDUIRE LES CONTRAINTES ADMINISTRATIVES LÀ OÙ CELLES-CI NE CORRESPONDENT PAS BIEN AU RISQUE OU NE SONT PAS CLAIREMENT JUSTIFIÉES.

LES RÈGLES SUR MESURE PEUVENT CONFÉRER UN POUVOIR ACCRU, MAIS CE POUVOIR DOIT ÊTRE MÉRITÉ

Une capacité de gestion démontrée devrait donner lieu à un nombre moins élevé de règles et à des contrôles moins envahissants sur le plan opérationnel. **Par règles sur mesure, on entend l'adoption de politiques administratives qui permettent une variation des pouvoirs discrétionnaires locaux en rapport avec la capacité de gestion et du risque⁷⁸.**

À titre d'exemple, il est de pratique courante pour les organismes centraux d'établir des politiques exigeant l'approbation du Cabinet pour les achats de grande valeur. Cependant, il pourrait s'avérer logique d'adapter la règle de sorte qu'on accorde à certains ministères une marge de manœuvre supplémentaire, pourvu que ces ministères manifestent les capacités voulues. Ainsi, on pourrait augmenter la valeur maximale des achats que les entités bien gérées peuvent faire sans avoir à obtenir l'approbation d'un organisme central ou encore, on pourrait exempter ces entités d'autres restrictions de nature générale⁷⁹.

Dans un même ordre d'idées, lorsque les organismes centraux fixent des normes communes pour les ministères en ce qui concerne l'exécution de certaines fonctions (p. ex., règles pangouvernementales en matière d'évaluation ou de vérification interne), il est peu probable que les petits organismes aient – ou pourront acquérir – la capacité nécessaire pour répondre à ces normes. Dans ces cas, **les organismes centraux devront sans doute adapter les règles pour qu'elles conviennent aux petits organismes.** Autrement, ils devront accepter que des ressources supplémentaires soient peut-être nécessaires pour que les petits organismes acquièrent les capacités voulues et puissent satisfaire à la norme commune.

METTRE L'ACCENT SUR LES SECTEURS OÙ LES PROBLÈMES ET LES AVANTAGES SONT LES PLUS GRANDS

La réduction des lourdeurs administratives, par laquelle on vise à accroître l'efficacité des processus, peut s'inspirer de l'idée que 20 p. 100 des règles risquent d'être à l'origine de 80 p. 100 de l'irritation. Les organisations qui souhaitent éliminer les règles inutiles et adapter leurs règles à leurs besoins doivent faire la distinction entre les domaines où les avantages sont faibles et ceux où les avantages sont élevés, puis se concentrer sur ceux où l'investissement rapporte le plus.

Selon nos travaux de recherche menés auprès des fonctionnaires, le **fardeau** des lourdeurs administratives se fait sentir le plus dans le secteur de **la gestion des ressources humaines (la dotation, en particulier)**. Viennent ensuite les secteurs tels que l'adjudication des marchés et l'approvisionnement. Et plusieurs autres secteurs ont été cités, dont les relations syndicales-patronales, les processus d'approbation des projets ou des programmes, la gestion de l'information et les technologies de l'information, les politiques sur l'accueil et la gestion des subventions et contributions⁸⁰.

Toutefois, le poste qu'on occupe détermine ce qu'on voit. Au Canada, les lourdeurs administratives sont plus susceptibles d'être perçues comme un grave problème au niveau fédéral (et comme une préoccupation importante, mais moins gênante, dans certaines des grandes administrations provinciales)⁸¹. Dans tous les ordres de gouvernement, **ce sont les échelons les plus élevés de l'entité qui ont tendance à avoir le moins de problèmes avec les lourdeurs administratives⁸².** Cela signifie que les administrateurs généraux et les autres cadres supérieurs devraient consulter les gestionnaires et le personnel des niveaux inférieurs pour repérer les secteurs où une intervention serait la plus bénéfique.

Certaines règles proviennent des instances centrales, mais beaucoup viennent d'ailleurs⁸³. **Parce que beaucoup de règles accablantes sont établies localement, les organismes centraux tout comme les ministères doivent être prêts à modifier n'importe quelle activité ou n'importe quel processus de contrôle** si, compte tenu de la capacité de gestion raisonnable (et du risque), on peut croire que le coût de l'application d'une règle donnée est supérieur aux avantages qui en découlent. Un examen systématique de la capacité de gestion par fonctions constitue une façon d'en arriver à comprendre les points forts et les points faibles à l'échelle du gouvernement. Bien que les coûts liés à l'examen puissent être considérables, il y a peu de doute qu'en connaissant bien les forces et les faiblesses de la direction, on puisse favoriser l'élimination et l'adaptation des règles accablantes⁸⁴.

SECTEURS OÙ LES FORMALITÉS ADMINISTRATIVES SONT LES PLUS LOURDES

**DOTATION ET GESTION 1
DES RH**

**ADJUDICATION DES 2
MARCHÉS**

APPROVISIONNEMENT 3

**RELATIONS SYNDICALES- 4
PATRONALES**

**APPROBATION DES 5
PROGRAMMES**

**GESTION DE 6
L'INFORMATION/TI**

**POLITIQUES SUR 7
L'ACCUEIL**

**SUBVENTIONS ET 8
CONTRIBUTIONS**

« TROP DE PERSONNES ONT LE POUVOIR DE DIRE NON. »

– un cadre supérieur

TESTS À L'ÉGARD DES RÈGLES EXISTANTES – SONT-ELLES...

... JUSTIFIÉES ?

... EFFICIENTES ?

... ADAPTÉES ?

EXISTE-T-IL...

... DES SOLUTIONS DE
RECHANGE ?

POURRAIT-IL Y AVOIR...

... DES EFFETS NON
INTENTIONNELS ?

TESTS À L'ÉGARD DES RÈGLES PROPOSÉES :

SONT-ELLES FONDÉES
SUR UN RISQUE ?

ENTRAÎNENT-ELLES DES
COÛTS RAISONNABLES ?

LA NÉCESSITÉ D'UN EXAMEN STRUCTURÉ

L'élimination des lourdeurs administratives représente un changement transformationnel; or, même un effort bien intentionné risque de susciter de la résistance chez ceux qui y voient du travail supplémentaire. Parce qu'un processus d'examen mal implanté peut ajouter un fardeau aussi lourd que celui qu'il est censé éliminer, les gestionnaires devraient s'assurer que les coûts en seront raisonnables et limités. Il importe aussi de veiller à ce que tout le personnel soit mis au courant des cas où l'on aura réussi à réduire les lourdeurs administratives.

Les gestionnaires pourraient décider de soutenir un nombre limité de groupes d'étude dont feront partie des représentants des organismes centraux et des ministères⁸⁵. En l'absence d'expérience pratique, des projets pilotes visant à dé-stratifier les règles dans des domaines soigneusement délimités peuvent aider à cerner les méthodes de gestion de projet donnant les meilleurs résultats.

Les organisations du secteur public auront avantage à se poser les **cinq questions suivantes** :

- ◆ La règle est-elle **bien fondée ou est-elle justifiée** – y précise-t-on ce qui est exigé et qui est responsable de sa surveillance; porte-t-elle sur un risque réel; recoupe-t-elle d'autres règles ou est-elle en contradiction avec elles; ou, est-elle logique ?
- ◆ La règle est-elle **efficace** – impose-t-elle un fardeau raisonnable et les avantages qu'entraîne son application sont-ils supérieurs au coût de sa mise en œuvre ?
- ◆ Peut-on **adapter** la règle afin d'éviter une approche universelle ? Certaines entités peuvent-elles être exemptées de son application si elles démontrent une saine capacité de gestion dans le domaine visé ?
- ◆ Existe-t-il des **solutions de rechange** moins lourdes (des mesures volontaires ou des stratégies d'information) qui permettraient de réduire le risque et de satisfaire aux objectifs de contrôle ?
- ◆ Pourrait-il y avoir des **effets non intentionnels** – la règle déborde-t-elle dans d'autres domaines, sans qu'on le veuille, ou y crée-t-elle des distorsions⁸⁶ ?

Les gestionnaires devraient résister à la tentation d'examiner la gamme existante de règles en s'astreignant à un calendrier serré. Les entités devraient plutôt repérer les activités et les règles dont les coûts sont les plus élevés. Les possibilités de réduire les lourdeurs administratives se trouveront sans doute dans les domaines où le risque est faible, mais où la capacité est solide. Les cadres intermédiaires et les employés savent intuitivement dans quels secteurs ces possibilités existent, et les cadres supérieurs ont tout avantage à obtenir leur contribution.

En fin de compte, une instance ayant le pouvoir nécessaire doit prendre une décision. Il faut encourager visiblement les groupes d'étude qui travaillent sur la réduction des lourdeurs administratives, et récompenser les employés participant à ces travaux pour les efforts qu'ils déploient au nom de l'organisation. Une entité disposée à éliminer les règles inutiles et à adapter sa gamme de règles à ses besoins sera mieux équipée pour se rapprocher du modèle idéal dit « serrer-relâcher », en se concentrant moins sur les processus et davantage sur l'obtention d'une bonne valeur pour la population.

REMETTRE EN QUESTION LES NOUVELLES RÈGLES PROPOSÉES : LES AVANTAGES DOIVENT ÊTRE SUPÉRIEURS AU COÛT

Tout comme il faut passer en revue les règles existantes, il convient de remettre en question toute nouvelle règle que l'on propose⁸⁷. Chaque nouvelle règle doit s'attaquer efficacement au risque visé, être l'option la plus efficace, fournir des avantages qui dépassent le coût de sa mise en œuvre, et être bien intégrée. **Si l'on ne peut pas établir de lien clair entre le risque visé et la règle proposée, celle-ci ne devrait probablement pas être adoptée.**

Pour limiter l'adoption de règles à celles qui s'avèrent nécessaires, il faut garder une attention concentrée :

- ◆ définir le risque ou l'aspect faisant problème;
- ◆ déterminer les options viables pour atteindre l'objectif de contrôle souhaité;
- ◆ évaluer l'incidence (coût et avantages) de la règle proposée et consulter les intervenants;
- ◆ élaborer une stratégie pour mettre la règle en œuvre;
- ◆ veiller à ce qu'une autorité responsable examine et approuve la nouvelle règle⁸⁸.

Les règles proposées doivent satisfaire à deux critères fondamentaux : (1) la règle est-elle bien **justifiée** – s'attaque-t-elle à un risque réel et est-elle logique; et (2) les **coûts** estimatifs sont-ils acceptables, étant donné l'exposition au risque ? **Il est improductif de mettre en œuvre de nouvelles règles sans réfléchir aux coûts que cela pourrait engendrer.** Le coût lié à la conformité comprend celui du travail administratif et autre à faire pour appliquer la règle ainsi que d'autres éléments tels que

l'achat d'équipement, la formation de même que l'élaboration de nouveaux systèmes d'information et d'établissement de rapports. Comme ces coûts peuvent être considérables, il importe de les prendre en considération et, autant que possible, de les faire connaître⁸⁹.

OBTENIR DES CONSEILS DE L'EXTÉRIEUR

Que les gestionnaires examinent les règles existantes ou qu'ils remettent en question l'adoption de nouvelles règles, ils devraient solliciter les conseils de parties indépendantes ou externes⁹⁰. Les conseillers de l'extérieur, les vérificateurs internes ou les comités de vérification peuvent apporter des points de vue neufs ou exprimer une deuxième opinion sur l'analyse qui a été faite. Les intervenants peuvent cerner :

- ◆ ce qui risque d'entraver la bonne application de la règle;
- ◆ l'ampleur des modifications qu'il faudra apporter aux systèmes et processus administratifs;
- ◆ le fardeau que la règle entraîne et les coûts administratifs supplémentaires;
- ◆ les conséquences sur d'autres aspects de l'administration de l'entité;
- ◆ les solutions de rechange que l'on n'avait peut-être pas envisagées dans les analyses antérieures.

Les conseillers de l'extérieur devraient avoir un accès total à l'analyse et avoir l'occasion de donner une rétroaction sur la façon dont leurs commentaires ont été reçus⁹¹. Parallèlement, les gestionnaires devraient savoir que les services de tels conseillers peuvent coûter cher et prolonger le processus d'examen. Comme c'est le cas pour tout investissement, les gestionnaires devront trouver un bon équilibre entre les avantages et les coûts.

L'évaluation des règles administratives au moyen d'un ensemble de critères coûtera de l'argent. Les hauts dirigeants doivent d'abord convenir que le coût à court terme de la remise en question structurée des règles sera bien compensé par les économies continues que l'entité fera sur le plan administratif. En ce sens, la remise en question des règles proposées se compare au cas d'une personne qui envisage de cesser de fumer. L'effort initial nécessaire exige un engagement de taille, mais les fruits de l'effort peuvent être considérables et permanents.

Lorsque les règles sont alignées sur les valeurs et les risques, il est plus probable qu'elles seront comprises et respectées. Et toutes choses étant égales par ailleurs, quand la capacité de gestion s'améliore, le risque diminue et les entités sont plus aptes à évaluer leurs contrôles imposés (et à les réduire). Les principaux défis des gestionnaires souhaitant réduire les lourdeurs administratives et promouvoir l'innovation dans le secteur public consistent donc à développer la capacité nécessaire et à harmoniser les règles avec les risques.

RESPECTER LES RÈGLES EXISTANTES

Il est très peu fréquent, mais inévitable, que des règles de base au sein d'une entité publique bien gérée soient violées. La conformité constitue une responsabilité partagée – les organismes centraux et les ministères doivent s'assurer que les règles de base sont appropriées (liées au risque visé) et bien comprises, et les employés, eux, doivent connaître ces règles et les respecter⁹².

Dans un environnement de contrôle de type « serrer-relâcher », les gestionnaires veillent à ce que les infractions apparentes aux politiques, procédures ou codes de conduite principaux fassent l'objet d'une investigation et qu'on prenne promptement les mesures qui s'imposent, le cas échéant⁹³. Lorsque des règles importantes n'ont pas été respectées, les **conséquences devraient être équitables, rapides et équilibrées**, et il faudrait s'assurer que la gravité des conséquences est raisonnable, compte tenu du mal causé⁹⁴.

Enfin, **les organismes centraux et les ministères doivent remédier au problème au niveau local – en évitant d'assujettir à des règles restrictives les entités qui n'étaient pas impliquées**. Les représentants élus et hauts fonctionnaires devraient résister à la tentation de déclarer qu'un problème local a été réglé au moyen d'une restriction générale des pouvoirs. Quand on remédie aux défaillances des contrôles sur le plan local par des règles qui n'ont aucun lien au risque local, les contribuables paient les frais engendrés par des fonctionnaires trop nombreux qui mettent l'accent sur les processus au détriment de l'innovation et des résultats.

« LE LABYRINTHE
DES RÈGLES TUE
L'INITIATIVE CHEZ
LES GESTIONNAIRES.
IL EST PLUS FACILE
DE NE RIEN FAIRE
QUE D'ENCLANCHER
LE PROCESSUS
POUR OBTENIR
L'APPROBATION DE
FAIRE QUELQUE
CHOSE. »

– un cadre intermédiaire

MOT DE LA FIN

COMPARÉS À LA GÉNÉRATION PRÉCÉDENTE, LES CITOYENS D'AUJOURD'HUI S'ATTENDENT À PLUS, TOUT EN FAISANT MOINS CONFIANCE⁹⁵.

L'innovation a lieu lorsque la direction encourage les gens à faire preuve de créativité dans la résolution de problèmes et à trouver de meilleures façons d'obtenir des résultats pour les citoyens. Certains gestionnaires pourraient être tentés de faire appel à l'innovation, de nommer un seul « champion » de l'innovation, de lancer une campagne de marketing social, et de se croiser les doigts. Malheureusement, dans le secteur public, il est beaucoup plus facile de parler que d'agir lorsqu'il est question d'innovation.

Innover exige du leadership de la part de la haute direction, ce que certains appellent « donner le ton à partir du haut de la pyramide ». Dans le cadre de nos consultations, nous avons mené un sondage auprès des fonctionnaires d'un bout à l'autre du Canada. **Selon les répondants, les trois mesures incitatives suivantes sont les plus importantes pour assurer l'innovation dans le secteur public : l'appui de la haute direction, l'habilitation des cadres intermédiaires et du personnel de première ligne et la confiance (c.-à-d. croire qu'on sera soutenu en cas d'erreurs honnêtes).**

Les organisations publiques sûres d'elles-mêmes savent où elles vont, savent ce qui a fonctionné (ou non), connaissent les risques auxquels elles sont exposées, et savent quoi faire pour, en toute connaissance de cause, oser se lancer afin d'obtenir des résultats pour les citoyens. Toutefois, réussir à acquérir cette confiance et le courage d'innover peut s'avérer difficile si la culture de gestion sous-jacente tend à éviter le risque, au lieu de le saisir. **Une entité qui ne comprend pas le risque en a peur, et celle qui craint l'inconnu est encline à créer des règles administratives « par mesure de précaution ».** À un certain stade – quand on accorde une attention grandissante au souci de la conformité – on risque de bloquer l'innovation, de compromettre les valeurs publiques et de réduire la confiance du public. Aucune entité publique ne peut se permettre cela.

La CCAF-FCVI croit qu'une partie importante de la solution réside dans les notes d'orientation accompagnant ses quatre principes de gestion : **Encourager l'innovation, Être en contrôle, Agir sur les occasions, et Réduire les lourdeurs administratives.** Elle croit également que les gestionnaires, les vérificateurs et les législateurs devraient discuter de ces notes d'orientation, découvrir où résident les tensions et explorer les moyens pratiques d'aller de l'avant.

Alors qu'une main-d'œuvre instruite et mobile commence à remplacer la génération actuelle, les entités publiques font face à des défis aux chapitres du recrutement, de la rétention des effectifs et de la capacité. Les personnes qui ont le choix n'opteront sans doute pas pour un environnement où l'on a le risque en aversion, où l'on dresse des obstacles à l'innovation et où l'on ne réussit pas à susciter la confiance. Au contraire, elles iront chez un employeur qui valorise l'innovation et intègre celle-ci dans ses pratiques de gestion de base.

- ALBURY, D., et G. MULGAN. *Innovation in the Public Sector*, Royaume-Uni, Cabinet Strategy Unit, octobre 2003.
- AUSTRALIE. DEPARTMENT OF FINANCE AND DEREGULATION. *Business Cost Calculator – User Guide*, Office of Best Practice Regulation, octobre 2006.
- AUSTRALIE. PUBLIC SERVICE COMMISSION. *Reducing Red Tape in the Australian Public Service – Management Advisory Report*, n° 7, 2007.
- BANQUE MONDIALE. GROUPE DE RECHERCHE SUR LE DÉVELOPPEMENT. *Governance Matters VIII, policy research working paper 4978*, juin 2009.
- BERNACKI, Ed. *Wow! That's a Great Idea, Yearly Idea Leadership Navigation Guide*, The Idea Factory, 2008.
- BORINS, Sandford. *The Challenge of Innovating in Government*, PricewaterhouseCoopers Endowment for The Business of Government – Innovation, Abramson & Littman éd., 2002, p. 59-105.
- BOURGAULT, Jacques. *Le rôle et les défis contemporains des sous-ministres du gouvernement du Canada*, Centre canadien de gestion, 2003.
- CANADA. BUREAU DU CONTRÔLEUR GÉNÉRAL. *Core Management Controls*, novembre 2007.
- CANADA. BUREAU DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL. *Efficacy and Adaptability of Government: The Post-Gomery Reality – A Panel Discussion: Accountability or Suffocation?*, Notes d'un discours prononcé à la School of Policy Studies de l'Université Queen's, 28 avril 2006.
- CANADA. BUREAU DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL. Lettre de la Vérificatrice générale du Canada au Secrétaire du Conseil du Trésor du Canada portant sur la mise en œuvre du plan d'action économique du budget 2009, 5 mars 2009.
- CANADA. BUREAU DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL. *Rapport du vérificateur général du Canada -1992*, Chapitre 4 : Le changement et le contrôle au sein du gouvernement fédéral, 1992.
- CANADA. BUREAU DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL. *Rapport du vérificateur général du Canada -2002*, Chapitre 9 : La modernisation de la reddition de comptes dans le secteur public, décembre 2002.
- CANADA. CENTRE CANADIEN DE GESTION. *A Strong Foundation – Report of the Deputy Minister's Task force on Public Service Values and Ethics*, 1996, réimpression en 2000.
- CANADA. CENTRE CANADIEN DE GESTION. *Building Trust: A Foundation of Risk Management – A paper developed for CCMD's Action-Research Roundtable on Risk Management*, 2001.
- CANADA. CENTRE CANADIEN DE GESTION. *Crisis and Emergency Management: A Guide for Managers in the Public Service of Canada*, 2004.
- CANADA. CENTRE CANADIEN DE GESTION. *Organizing for Deliberate Innovation: A Toolkit for Teams*, Groupe d'experts du CCG sur l'innovation dans la Fonction publique, 2002.
- CANADA. COMMISSARIAT À L'INTÉGRITÉ DU SECTEUR PUBLIC. *Bâtir ensemble la confiance – Les expériences des secteurs public et privé*, Rapport du colloque, septembre 2008.
- CANADA. GROUPE D'EXPERTS INDÉPENDANT. *Des lourdeurs administratives à des résultats clairs*, Rapport du Groupe d'experts indépendant sur les subventions et les contributions, décembre 2006.
- CANADA. SECRÉTARIAT DU CONSEIL DU TRÉSOR. *Cadre de responsabilisation de gestion du CT*, Mise à jour permanente à partir de la page d'accueil du site Web du Conseil du Trésor du Canada.
- CANADA. SECRÉTARIAT DU CONSEIL DU TRÉSOR. *Des résultats pour les Canadiens et les Canadiennes*, 2000.
- CANADA. SECRÉTARIAT DU CONSEIL DU TRÉSOR. *Framework for Management Compliance*, 2009.
- CANADA. SECRÉTARIAT DU CONSEIL DU TRÉSOR. *Untangling the "Web of Rules": Towards a New Management Regime*, exposé de Wayne Wouters présenté devant le comité consultatif du Premier Ministre sur la Fonction publique, 2008.
- CCAF-FCVI INC. *Information sur la performance – Principes visant le passage à un nouveau stade*, 2002.
- CCAF-FCVI INC. *Symposium de la CCAF-FCVI sur l'innovation, le risque et le contrôle – Compte rendu*, novembre 2008.
- CCAF-FCVI Inc. *Vérification de la performance (Niveau II)*, manuel de cours, 2009.
- COLOMBIE-BRITANNIQUE. BUREAU DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL. *Public Sector Governance: A Guide to the Principles of Good Practice*, décembre 2008.
- COMMITTEE OF SPONSORING ORGANIZATIONS OF THE TREADWAY COMMISSION (COSO). *Internal Control – Integrated Framework: Executive Summary*.
- DANEMARK. FORUM FOR TOP EXECUTIVE MANAGEMENT. *Public Governance – Code for Chief Executive Excellence*, mai 2005.
- ÉTATS-UNIS. GENERAL ACCOUNTING OFFICE (GAO). *Internal Control, Standards for Internal Control in the Federal Government*, novembre 1999.
- ÉTATS-UNIS. OFFICE OF MANAGEMENT AND BUDGET (OMB). *Memorandum for the Heads of Departments and Agencies from the OMB Director - Initial Implementation Guidance for the American Recovery and Investment Act of 2009*, 18 février 2009.

- FLAHERTY, J., et J. STEIN. « Solution-Focused Audit Reporting », dans *Internal Auditor*, octobre 1991, p. 58-61.
- GLOBAL AUDIT INFORMATION NETWORK. *A World in Economic Crisis: Key Themes for Refocusing Internal Audit Strategy*, Institute of Internal Auditors Publications, 2009.
- HOWELL, J.M., C.M. SHEA et C.A. HIGGINS. « Champions of Product Innovations: Defining, Developing and Validating a Measure of Champion Behavior » dans *Journal of Business Venturing*, vol. 20, n° 5, p. 641-661.
- IDEA KNOWLEDGE. *Innovation in Public Services: Literature Review*, septembre 2005.
- INSTITUT CANADIEN DES COMPTABLES AGRÉÉS (ICCA). *Énoncé de pratiques recommandées (PR 2) sur les rapports publics de performance*, Conseil sur la comptabilité dans le secteur public, septembre 2006.
- INSTITUT CANADIEN DES COMPTABLES AGRÉÉS (ICCA). *Guidance on Control (CoCo)*, Collection « Control and Governance », n° 1, novembre 1995.
- KIRTON, M. J. *Adaption-Innovation in the Context of Diversity and Change*, Routledge, New York, 2003.
- LARSON, Peter, et David ZUSSMAN. *Canadian Federal Public Service: The View from Recent Executive Recruits*, Optimum Online, Vol. 36, numéro 4, décembre 2006.
- LÉPINE, Geneviève. *The Web of Rules: A Study of the Relationship Between Regulation of Public Servants and Past Public Service Reform Initiatives*, Forum des politiques publiques, septembre 2007.
- LIGHT, P.C. *Sustaining Innovation: Creating Non-profit and Government Organizations that Innovate Naturally*, Sans Francisco, Josey-Bass, 1998.
- LING, Tom. *Innovation Lessons from the Private Sector*, un ouvrage à réflexion à l'appui de l'étude « Invest to Save », novembre 2002.
- MARSON, Brian, et Ralph HEINTZMAN. *From Research to Results: A Decade of Results-Based Service Improvement in Canada*, Institut d'administration publique du Canada, 2009.
- MCCORMACK, Lee. « Performance Budgeting in Canada », *La Revue de l'OCDE sur la gestion budgétaire*, vol. 7, n° 4, 2007.
- MEYBOOM, Peter. « Crisis Management in Government », document non publié de Pêches et Océans Canada, février 1988.
- MITCHELL, David J. « *Building Trust and Innovation in the Public Service* », discours prononcé dans le cadre du symposium annuel de 2009 de l'Association professionnelle des cadres supérieurs de la fonction publique du Canada, Forum des politiques publiques, juin 2009.
- NUTLEY, Sandra. « Public Manager 2010: A Recognizable Future? », *Public Money & Management*, janvier-mars 2000, p. 68.
- ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES (OCDE). *Cutting Red Tape – Comparing Administrative Burdens across Countries*, 2007.
- OSBOURNE, D., et P. PLASTRIK. *The Reinventors Fieldbook*, San Francisco, Josey-Bass, 2000.
- Rhétorique d'Aristote*, domaine public.
- ROYAUME-UNI. CABINET OFFICE – STRATEGY UNIT. *Risk: Improving Government's Capability to Handle Risk and Uncertainty – Summary Report*, novembre 2002.
- ROYAUME-UNI. HER MAJESTY'S TREASURY. *The Orange Book: Management of Risk – Principles and Concepts*, Her Majesty's Stationary Office, octobre 2004.
- ROYAUME-UNI. NATIONAL AUDIT OFFICE (NAO). *Supporting Innovation: Managing Risk in Government Departments – Report by the Comptroller and Auditor General*, 2000.
- ROYAUME-UNI. *Report by the Comptroller and Auditor General - Managing Risks to Improve Public Services*, HC 1078-1 Session 2003-2004, 22 octobre 2004.
- TERRE-NEUVE ET LABRADOR. *Community Accounts*. Mise à jour permanente à partir de la page d'accueil du site Web du gouvernement de Terre-Neuve et Labrador.
- UNIVERSITÉ DE VICTORIA – VÉRIFICATION INTERNE. *Internal Control*. (Ce document est affiché sur le site Web de l'université.)

¹ Certains gouvernements consultent la population par l'entremise de rapports de performance (ou rapports de rendement) diffusés dans Internet. Ces rapports permettent à la population d'exprimer immédiatement son opinion, ou encore de consulter des renseignements détaillés et des plus actuels. Au moins un gouvernement au Canada, soit celui de Terre-Neuve et Labrador, fournit des « comptes communautaires » (données détaillées sur la performance économique et sociale ventilées par collectivité), ce qui permet au lecteur de comparer les données socioéconomiques entre les collectivités. L'information comparative sur la performance que l'on peut consulter électroniquement deviendra sans doute une pratique courante dans un proche avenir.

² La Vérificatrice générale et le Secrétaire du Conseil du Trésor du gouvernement canadien ont co-présidé ce symposium, intitulé « Trouver des moyens d'envisager l'innovation, le risque et le contrôle dans les organisations du secteur public ». On peut consulter un compte rendu de cet événement sur le site Web de la CCAF-FCVI à <http://www.ccaf-fcvi.com/>.

Lors de discussions ultérieures avec des responsables des gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux, bon nombre d'entre eux ont accepté de remplir un questionnaire afin que la CCAF-FCVI puisse obtenir leur opinion sur des questions relatives à l'innovation, à la gestion du risque, aux lourdeurs administratives et au contrôle. Leurs réponses constituent une part importante de notre analyse. **Il faut signaler que les répondants ne forment pas un échantillon aléatoire, représentatif des fonctionnaires de tout le Canada.** Premièrement, nous ne nous sommes pas rendus dans toutes les provinces ou territoires. Deuxièmement, les répondants sont des personnes qui ont volontairement assisté aux présentations ou aux groupes de discussion proposés par la CCAF-FCVI. (En fait, il s'agit d'un échantillon constitué de gestionnaires et d'employés du secteur public qui connaissent les questions à étudier et qui s'y intéressent.) Troisièmement, compte tenu du sujet, l'échantillon est constitué principalement de gestionnaires du secteur public, et le pourcentage de membres du personnel s'avère trop faible pour être vraiment représentatif.

Le questionnaire de sondage a été rempli au cours de réunions parrainées par la CCAF-FCVI et la Communauté nationale des gestionnaires du gouvernement du Canada (une association de cadres intermédiaires). Ces réunions ont eu lieu partout au Canada entre mars et octobre 2009. La CCAF-FCVI remercie la Communauté nationale des gestionnaires d'avoir inclus notre sondage dans les consultations qu'elle a tenues en 2009 avec ses membres.

La CCAF-FCVI continue de recueillir des renseignements par l'entremise de ce sondage, et les statistiques citées dans les présentes notes sont celles dont elle disposait au moment de mettre sous presse (données obtenues auprès des 269 fonctionnaires qui ont répondu au sondage). Cet échantillon est constitué de 15 % de membres de la haute direction (sous-ministres et sous-ministres adjoints), 24 % de cadres supérieurs (directeurs généraux, directeurs, administrateurs), 47 % de cadres intermédiaires et 14 % de membres du personnel (analystes et analystes principaux). Aucun membre du personnel purement administratif ou de soutien n'a été inclus. Trente-huit pour cent des répondants sont des fonctionnaires provinciaux, tandis que 62 % sont des fonctionnaires fédéraux. À l'avenir, si la demande le justifie, la CCAF-FCVI pourrait bien décider de publier les résultats de son sondage dans un document distinct.

Le présent document porte essentiellement, mais pas exclusivement, sur les rôles et les responsabilités des cadres supérieurs dans les principaux ministères et organismes des gouvernements fédéral et provinciaux au Canada. Dans ce contexte, les mots « gestionnaires, cadres supérieurs, direction » et autres variantes désignent le même niveau hiérarchique et ces mots sont utilisés comme synonymes. Dans les Administrations au Canada, les cadres supérieurs forment une collectivité de fonctionnaires non syndiqués qui assurent la gestion des ministères et organismes aux échelons les plus élevés. Cela dit toutefois, une grande partie de l'activité de gestion a lieu à des niveaux hiérarchiques inférieurs. **Les cadres intermédiaires et les gestionnaires de projet aux différents échelons sont des porteurs de la culture, et leur travail est primordial à la réussite de toutes les entités publiques.** Afin de ne pas compliquer son texte, la CCAF-FCVI a choisi de ne pas préciser l'échelon hiérarchique chaque fois qu'elle utilise le mot « gestionnaire » ou « cadre »; elle fait ainsi confiance à la capacité du lecteur de bien interpréter l'échelon ou les échelons concernés.

³ L'idée d'une performance accrue ou rehaussée transparaît dans ces principes et ailleurs dans le texte. Certains fonctionnaires ont adopté une définition structurée de la performance qui englobe, par exemple, les concepts sous-jacents d'efficacité, d'efficacités et d'économie. Certains ajouteraient à cette liste l'idée de mesurer les résultats obtenus par rapport aux ressources dépensées (les concepts sous-jacents du rapport coût-efficacité et de l'obligation de rendre compte) et de produire un compte rendu. D'autres perçoivent la performance en fonction de la satisfaction du citoyen à l'égard des services publics (l'Outil de mesures communes) et d'autres encore utilisent l'expression « optimisation des ressources ». Toutes ces notions sont compatibles avec la notion de « performance » telle qu'abordée dans le présent document.

⁴ Dans l'étude de la Banque mondiale de 2008, intitulée « *Government Effectiveness* », le Canada s'est classé 6^e parmi les 30 pays de l'OCDE. Les personnes intéressées à connaître les notes brutes accordées à chaque pays sont invitées à consulter l'ouvrage *Governance Matters VIII, policy research working paper 4978*, juin 2009, du Groupe de recherche sur le développement, de la Banque mondiale. Le Canada s'est également bien classé selon d'autres indices qui permettent de mesurer la performance au niveau du gouvernement, de la société, ou des deux (voir *Bertelsmann Sustainable Governance Indicators 2009* et l'Indice du développement humain des Nations Unies).

⁵ Au cours de ses travaux de recherche, la CCAF-FCVI s'est entretenue avec des fonctionnaires de tous les échelons des appareils gouvernementaux fédéral et provinciaux au Canada. Elle a aussi mené un sondage auprès de ceux qui avaient fait partie de ses groupes de discussion, et le Réseau national de gestionnaires du gouvernement fédéral a utilisé ce questionnaire de sondage au cours de ses consultations tenues en 2009. Environ 39 % des répondants ont souscrit à l'énoncé disant que « les bons outils existent pour soutenir la prise de risques de façon intelligente ». Les répondants ont par ailleurs mentionné un certain nombre de mesures incitatives et d'obstacles, dans le contexte de l'innovation. Les deux obstacles les plus considérables à l'innovation sont « les délais d'exécution quotidiens/le manque de temps » et « le manque de ressources »; plus de 77 % et de 72 % des répondants ont cité ces réponses, respectivement.

⁶ Peter Larson et David Zussman décrivent bien la nature particulière de la culture du secteur public et la complexité administrative de l'appareil gouvernemental. Ces auteurs ont interviewé 20 fonctionnaires fédéraux supérieurs issus d'organismes extérieurs (secteur privé, secteur sans but lucratif ou gouvernements provinciaux) et qui sont entrés dans le secteur public en milieu de carrière. Au cours des entrevues, ces personnes ont évoqué avec force les lourdeurs administratives, notamment dans le domaine de la gestion des ressources humaines; cet aspect a aussi été abordé dans les groupes de consultation constitués par la CCAF-FCVI et dans les réponses au questionnaire de sondage. Voir Peter Larson et David Zussman, *Canadian Federal Public Service: The View from Recent Executive Recruits*, Optimum Online, vol. 36, numéro 4 (décembre 2006).

- ⁷ Certaines solutions innovatrices concernent la façon dont une entité est structurée ou exerce ses activités. À titre d'exemple, innover peut parfois signifier l'adoption d'un mode différent de prestation de services, ou encore la création d'un partenariat public-privé dans les cas où l'entité se retire complètement de la prestation directe de programmes. Dans de tels cas, l'entité fait preuve d'innovation en modifiant fondamentalement ses activités et en assurant la prestation de services par l'entremise d'un ou de plusieurs sous-traitants. Cela dit, les gestionnaires doivent veiller à ce que ce changement fondamental respecte les autorisations accordées par le Parlement ou l'assemblée législative.

Certains penseront peut-être que l'innovation se produit normalement dans le cadre d'un seul gros projet. En fait, l'innovation nécessite le plus souvent la gestion coordonnée d'un certain nombre de projets, chacun ne représentant qu'une pièce du puzzle. Il est rarement possible d'apporter un changement transformateur avec un seul et unique gros projet.

- ⁸ Ces facteurs se fondent sur les consultations que la CCAF-FCVI a tenues auprès des gestionnaires et vérificateurs au Canada. Dans des groupes de discussion, ainsi que dans un bref questionnaire, nous leur avons demandé d'indiquer les principaux incitatifs et les grands obstacles à l'innovation qu'ils rencontrent quotidiennement dans leur travail.
- ⁹ Voir à la fois Mulgan et Albury, cités dans « IDEA Knowledge, *Innovation in Public Services, Literature Review*, septembre 2005, p. 2 » et « Forum des politiques publiques, *Innovation and Risk-Taking : An Industry Canada Perspective* ». Ces idées ont été renforcées au cours des nombreuses consultations que la CCAF-FCVI a tenues afin de produire le présent document.
- ¹⁰ Même si ce n'est pas le cas, Einstein aurait pu déclarer que l'innovation est relative au temps, au lieu et à la tolérance à l'égard du risque.
- ¹¹ Parmi les exemples de percées réalisées au Canada, citons l'application des techniques Internet pour le traitement des déclarations de revenus, ou l'introduction des cartes à puce intelligente dans les programmes des soins de santé et dans l'administration de ces derniers. Dans l'ensemble, l'ampleur ou l'incidence des projets d'innovation peut varier grandement :

Innovations graduelles – Ces innovations représentent des changements mineurs à des services ou processus en vigueur. Elles ne font pas la une des journaux et modifient rarement la structure des organisations. Cependant, elles peuvent s'accumuler au fil des années pour constituer des améliorations continues à l'efficacité opérationnelle, à l'efficacité des programmes et à l'optimisation des résultats pour les citoyens.

Innovations radicales – Ces innovations sont moins fréquentes et se traduisent par l'élaboration de nouveaux services ou par l'introduction de nouvelles façons fondamentales de fonctionner. À titre d'exemple, lorsque le gouvernement entre dans des nouvelles formules de partenariats public-privé, ces innovations peuvent donner lieu à une importante amélioration de la performance pour la nouvelle entité et modifier les attentes des utilisateurs du service.

Innovations transformatrices / systémiques – Ces innovations engendrent de nouvelles structures quant à la main-d'œuvre ou à la gestion d'information, ainsi que de nouveaux types d'interactions entre les citoyens et l'État. Elles transforment des secteurs complets et modifient radicalement les relations. Les services de santé basés dans Internet et faisant intervenir les citoyens deviendront transformateurs lorsqu'ils se généraliseront. Les innovations transformatrices sont rares et prennent des décennies pour atteindre leur plein effet ; elles exigent des changements fondamentaux dans les dispositions organisationnelles, sociales et culturelles.

(Voir Mulgan et Albury, *Innovation in the Public Sector*, tels que cités dans *Innovation in Public Services, Literature Review*, op. cit., p. 6. Les catégories et exemples ont été adaptés en fonction des consultations menées par la CCAF-FCVI.)

- ¹² Propos adaptés du *Rapport du vérificateur général du Canada – 2002*, Chapitre 9, p. 2. Par « instance chargée de la gouvernance ou devant qui on doit rendre des comptes », on entend soit un comité (p. ex. un comité des comptes publics) soit un individu, comme l'administrateur général d'un ministère.
- ¹³ *Ibid.*, p. 1. Jusqu'à récemment, l'obligation de rendre compte était perçue comme un simple lien de responsabilité – on conférait aux gestionnaires la responsabilité et les ressources nécessaires pour effectuer un travail, et ils étaient ensuite tenus de rendre des comptes sur ce qu'ils avaient accompli. Aujourd'hui, les notions modernes liées à l'obligation de rendre compte exigent que les gestionnaires rendent des comptes non seulement sur ce qu'ils ont accompli, mais aussi sur les moyens utilisés pour l'accomplir. Dans les notions modernes de contrôle, on a adopté cette dernière définition de l'obligation de rendre compte.
- ¹⁴ (J.M. Howell, C.M. Shea et C.A. Higgins, « Champions of Product Innovations: Defining, Developing and Validating a Measure of Champion Behaviour », dans *Journal of Business Venturing*, vol. 20, n° 5, p. 641-661) cités dans *Innovation in Public Services, Literature Review*, op. cit., p. 22. La CCAF-FCVI estime qu'il est important de faire la distinction entre les « adeptes de l'innovation » et les unités spécialisées. Les unités indépendantes ou « faisant du travail spontané » peuvent décevoir car elles véhiculent le message que l'innovation est une activité de spécialistes, distincte des responsabilités des employés. Si l'on considère l'innovation comme une fonction de spécialistes, il est peu probable qu'elle devienne une pratique généralisée. Les entités qui veulent promouvoir l'innovation peuvent établir des opérations de « travail spontané », toutefois, elles ne doivent pas oublier de repérer de nombreux adeptes de l'innovation ni de les encourager.
- ¹⁵ (Tom Ling, *Innovation: Lessons from the Private Sector*, un ouvrage à réflexion à l'appui de l'étude « Invest to Save » [novembre 2002]), telle que citée dans *Innovation in Public Services: Literature Review*, op. cit., p. 22.
- ¹⁶ Il s'agit essentiellement d'une trousse d'évaluation des besoins qu'emploie l'évaluateur des programmes. Par exemple, dans une partie ultérieure du présent document, nous abordons les attentes des citoyens à l'égard de la prestation des services, attentes que l'on peut cerner au moyen d'une enquête qui, en l'occurrence, est l'« outil de mesures communes ».
- ¹⁷ Voir M.J. Kirton, *Adaption-Innovation: In the Context of Diversity and Change*, Routledge, New York, 2003. Selon la théorie de Kirton sur l'adaptation-innovation, les gens abordent la résolution de problèmes de deux façons : les adaptateurs s'épanouissent dans un environnement structuré, alors que les innovateurs sont plus à l'aise quand il y a moins de structure et de limites. (Cela correspond à la façon dont le cerveau de chacun traite l'information. Il est important de noter que personne ne correspond à un modèle ou à un autre, mais que l'on peut placer une personne sur un continuum entre les deux extrêmes.) Les gestionnaires doivent reconnaître que pour innover, il faut repérer et combiner les personnes qui sont douées, à divers degrés, dans les deux approches de résolution de problème. Les innovateurs sont souvent prêts à travailler dans un cadre peu structuré où il y a beaucoup d'ambiguïté. Quant aux adaptateurs, ils préfèrent la précision, la fiabilité, la discipline, la sécurité et la stabilité. Aucune idée ne peut progresser sans les capacités de résolution de problème que ces deux styles de pensée apportent. La CCAF-FCVI remercie Ed Bernacki d'avoir porté à son attention l'importance de ce facteur.
- ¹⁸ Mulgan et Albury (2003), cités dans « IDEA Knowledge, *Innovation in Public Services: Literature Review*, op. cit., p. 24 », avec analyse de la CCAF-FCVI. Il est à noter que dans toute organisation du secteur public, l'innovation comporte vraisemblablement quatre grandes étapes :

Créativité et les possibilités de générer de la créativité (comment on stimule la création d'idées et comment on soutient celles-ci);

Incubation et prototypage (les mécanismes utilisés pour tester et développer les idées, et en gérer les risques);

Reproduction et augmentation (la promotion de la diffusion efficace et rapide des innovations réussies);

Analyse et apprentissage (évaluation de ce qui a fonctionné ou non, avec l'intention de promouvoir l'apprentissage et l'amélioration continus).

(Voir D. Albury et G. Mulgan, *Innovation in the Public Sector*, UK Cabinet Strategy Unit, octobre 2003, p. 10. Quoique l'apprentissage s'avère primordial, il a tendance à être l'élément le plus souvent négligé du processus d'innovation.)

¹⁹ Les obstacles en matière d'innovation tendent à appartenir à trois grandes classes :

Les obstacles qui se situent au sein de l'**organisation** – Ces obstacles peuvent inclure des attitudes hostiles ou sceptiques; les affrontements à propos des secteurs de responsabilité; la difficulté à assurer la coordination entre organisations; les problèmes de logistique; la difficulté à maintenir l'enthousiasme du personnel; la difficulté à instaurer une nouvelle technologie; l'opposition du syndicat; la résistance des gestionnaires intermédiaires; et l'opposition générale à l'action associée à l'entrepreneuriat.

Les obstacles qui se situent dans l'**environnement gouvernemental** – on évoque ici les contraintes en matière de ressources et celles découlant de la législation ou de la réglementation, ou encore l'opposition de la part des représentants élus.

Les obstacles qui se situent dans l'**environnement externe** – à titre d'exemples, les doutes du public à l'égard de l'efficacité des programmes; la difficulté à atteindre le groupe ciblé par le programme; l'opposition de la part des personnes affectées dans le secteur privé (y compris les entités qui se trouveraient face à une concurrence accrue); et, l'opposition de la part du grand public ou le scepticisme de celui-ci.

(Voir Sanford Borins, *The Challenge of Innovating in Government*, PricewaterhouseCoopers Endowment for The Business of Government – Innovation, Abramson & Littman éd. 2002, p. 59-105. Citation tirée de *Innovating in Public Services, Literature Review*, p. 25-26. Devenir entrepreneurial représente un virage culturel, qui ne peut se produire que par une élimination persistante des obstacles et le réalignement des incitatifs. Le **virage culturel** est difficile à mettre en œuvre; toutefois, si les dirigeants envoient des messages persistants et si des récompenses, sanctions et incitatifs prévisibles sont donnés, ce virage devient possible.

²⁰ Ces obstacles ont été définis initialement dans Albury, *Innovation in the Public Sector*, op. cit., cité dans *Innovation in Public Services; Literature Review*, op. cit., p. 24-25. Lors de consultations avec des fonctionnaires au Canada, la CCAF-FCVI a demandé aux participants d'indiquer la gradation d'importance des obstacles en fonction de leur expérience personnelle. Les participants ont utilisé une échelle de cotation à 10 points allant de « pas un problème » à « un problème très important ». Ce sondage et les discussions qui ont suivi permettent à la CCAF-FCVI de classer les obstacles du moins important au plus important. Les participants ont trouvé que tous les obstacles étaient importants, bien que deux (« pressions liées à la prestation des services » et « manque de ressources ») se distinguent comme étant les plus importants.

²¹ Environ 56 % des participants aux consultations de la CCAF-FCVI ont estimé que la tolérance à l'égard du risque dans leur organisation était faible (note de 4 ou moins sur une échelle de cotation à 10 points).

²² L'idée de règles fantômes a été soulevée lors des consultations sur lesquelles ce document s'appuie. Au sujet d'une question connexe, les répondants au questionnaire de sondage ont indiqué que l'énoncé « l'innovation n'est pas encouragée » est l'obstacle le moins important des obstacles principaux. (Nous leur avons posé la question suivante : #6. Dans quelle mesure les éléments suivants constituent-ils un obstacle à votre capacité d'innover [nous soulignons votre]). Cette réponse semble contredire les réponses reçues à la question #7 où les répondants ont indiqué que l'énoncé « Des cadres qui manifestent leur appui » constitue la mesure incitative la plus importante en matière d'innovation. Pour concilier ces deux points de vue, il importe de mentionner qu'environ 80 % des répondants qualifient entre « modéré » et « élevé » le soutien qu'ils reçoivent de la part de leur gestionnaire immédiat au chapitre de l'adoption de pratiques innovatrices (question #5). Les répondants nous indiquent dans l'ensemble qu'ils estiment recevoir du soutien de leur gestionnaire immédiat, que cet appui est important, mais qu'il n'est pas suffisant pour les aider à surmonter les nombreux obstacles à l'innovation. Le soutien d'un gestionnaire immédiat ne suffit pas pour remédier aux échéances serrées, au manque de ressources, aux piètres compétences en gestion de projets et autres obstacles.

²³ Les facteurs abordés dans le texte ont d'abord été tirés de diverses sources citées dans *Innovating in Public Services, Literature Review*, op. cit., p. 20-23. Figurent parmi ces sources, le « *field book for government re-inventors* » (2000) de Osbourne et Plastrik, le « *work on innovative non-profit and small public sector organizations* » (1998) de Light, et Borins (2002).

La CCAF-FCVI a ensuite organisé des réunions de discussion dans diverses villes canadiennes et a demandé aux fonctionnaires fédéraux et provinciaux de classer les facteurs qui encouragent l'innovation « dans votre service, organisme ou ministère ». Ces classements sont reproduits et analysés dans le texte. Les facteurs « apprentissage », « sentiment d'appartenance » et « expérimentation », tous abordés dans le présent document, n'ont pas été traités dans le questionnaire de sondage. Toutefois, ces facteurs ont été mentionnés dans la documentation de base et ont été discutés par les participants aux cours des réunions tenues par la CCAF-FCVI.

²⁴ Les répondants au sondage de la CCAF-FCVI ont clairement indiqué que les énoncés « Des cadres qui manifestent leur appui », « L'assurance que les erreurs commises en toute bonne foi ne seront pas sanctionnées » et « L'habilitation des cadres intermédiaires et du personnel du première ligne » constituent les trois facteurs les plus importants pour encourager l'innovation.

²⁵ Même si cela peut paraître surprenant pour certains, le facteur habitant « récompenses financières » a toujours été cité dans notre groupe de discussion et dans les résultats du sondage comme le facteur habitant le moins important. Selon nos consultations, les récompenses financières (bonus) pour des projets d'innovation réussis semblent être au mieux un facteur de motivation neutre.

²⁶ Ces domaines et facteurs sont fondés sur les opinions recueillies auprès des groupes de discussion et sur les réponses fournies dans le questionnaire de sondage préparé par la CCAF-FCVI.

²⁷ Voir la *Rhétorique* d'Aristote, domaine public. Cet ouvrage a été écrit en 350 avant notre ère. La traduction est approximative.

²⁸ Ed Bernacki, *Wow! That's a Great Idea, Yearly Idea Leadership Navigation Guide*, The Idea Factory, 2008, plat verso. La CCAF-FCVI a ajouté l'idée de s'intéresser au contrôle des projets visant l'application d'idées créatives.

²⁹ Comme la Vérificatrice générale du Canada l'a mentionné un jour, il est inévitable que des erreurs ou des effets inattendus se produisent dans le cadre de projets d'innovation. Dans ce cas, les organisations devraient pouvoir tolérer des erreurs ou des résultats négatifs, à condition de montrer que le risque qui a été pris était raisonnable et que la gestion du risque a été adéquate. Bureau du vérificateur général du Canada, *Rapport du vérificateur général du Canada – 2002*, « Chapitre 9 – La modernisation de la reddition de comptes dans le secteur public », décembre 2002, p. 2.

³⁰ Voilà essentiellement la définition établie par l'Institut Canadien des Comptables Agréés (ICCA) dans son ouvrage *Guidance on Control (CoCo)*, Collection : *Control and Governance*, n° 1, novembre 1995. Cet ouvrage est communément appelé « les critères de contrôle » ou encore, en anglais, simplement « CoCo ». En pratique, les mots *contrôle*, *contrôle interne* et *contrôle de gestion* constituent des synonymes.

³¹ *Ibid.*, paragr. 6 et 7. Dans les critères de contrôle, on stipule que le contrôle porte essentiellement sur trois grandes catégories d'objectifs organisationnels – l'efficacité et l'efficience des opérations; la fiabilité de l'information contenue dans les rapports internes et externes; et la conformité des politiques internes, lois et règlements applicables. On poursuit en précisant que le contrôle comprend le repérage et l'atténuation des risques qui englobent : (1) les risques liés à l'atteinte d'un objectif; (2) l'échec d'une entité à maintenir sa capacité de déceler et d'exploiter les occasions qui se présentent; et (3) l'insuccès à maintenir la résilience. La résilience est définie comme la capacité d'une entité à s'adapter et à répondre à des risques ou occasions inattendus et sa capacité à prendre des décisions en se fondant sur des indications, faute d'informations définitives.

³² Bureau du vérificateur général du Canada, *Rapport du vérificateur général du Canada - 1992*, Chapitre 4 : Le changement et le contrôle au sein du gouvernement fédéral, 1992, paragr. 4.13. L'analyse de la CCAF-FCVI, comme le texte ci-dessus l'indique, va plus loin que ce paragraphe du rapport du BVG.

³³ Cette interprétation du « contrôle » est semblable à celle de COSO, sauf que la CCAF-FCVI y a ajouté plusieurs concepts qui s'avèrent très importants dans le secteur public : harmonisation des contrôles avec les objectifs; information sur la performance non financière; utilisation de l'information pour soutenir les opérations, l'établissement des rapports et l'acquiescement de l'obligation de rendre compte; autorisations; valeurs et éthique; et renouvellement des ressources afin d'assurer la continuité.

Le Bureau du vérificateur général de la Colombie-Britannique a une perspective intéressante sur ces questions. Dans sa définition de « bonne gouvernance », le Bureau cite deux grands facteurs (1) prestation efficace des biens, des services ou des programmes – soit, la « bonne performance »; et (2) respect des exigences législatives, des règlements, des normes publiées et des attentes en matière de probité, de responsabilisation et d'ouverture – la « bonne conformité ». Voir Bureau du vérificateur général de Colombie-Britannique, *Public Sector Governance, A Guide to the Principles of Good Practice*, décembre 2008, p. 5.

Certains pourraient avancer que la définition de contrôle devrait comprendre également la planification stratégique, car cette fonction de gestion est essentielle à une organisation pour tracer la voie à suivre en définissant les résultats attendus. La définition de contrôle adoptée par la CCAF-FCVI ne comprend ni la planification ni d'autres fonctions de gestion traditionnelles (organisation et orientation) car le contrôle n'est qu'une fonction parmi d'autres. L'idée sous-jacente est que contrôle constitue en effet une des quatre fonctions de gestion – les autres étant la planification, l'organisation et l'orientation. D'aucuns ajoutent une cinquième (reddition de compte), mais la CCAF-FCVI inclut cette fonction dans la définition du contrôle.

³⁴ Il importe de mentionner que l'information servant à la préparation des rapports de performance (ou rapports de rendement) devrait constituer un petit sous-ensemble de la somme des informations sur la performance utilisées pour contrôler les opérations. Comme la CCAF-FCVI et le Conseil sur la comptabilité dans le secteur public l'indiquent dans leurs ouvrages précurseurs traitant de l'information sur la performance (*Principes visant le passage à un nouveau stade*, et *Énoncé de pratiques recommandées PR-2*, respectivement), les rapports de performance doivent porter essentiellement sur les « quelques aspects essentiels de la performance ». Dans les rapports publics de performance, il faut donc se limiter à une sélection restreinte de mesures. Même si dans ces rapports on devrait en général mettre l'accent sur les mesures qui permettent d'établir les « résultats » obtenus, le contrôle opérationnel doit porter principalement sur toute la gamme des mesures – y compris celles permettant d'évaluer l'attention portée aux principes d'efficacité, d'efficacité et d'économie. Et il ne doit y avoir qu'un seul ensemble de registres comptables – il faut que les mesures utilisées dans les rapports publics de performance soient en totale conformité avec celles utilisées pour le contrôle interne.

³⁵ Adapté de Institut Canadien des Comptables Agréés (ICCA), *Guidance on Control (CoCo)*, Collection : *Control and Governance*, n° 1, novembre 1995, Introduction, paragr. 2.

³⁶ Par les contrôles imposés, on vise essentiellement cinq principaux objectifs :

Orientation – fournir une orientation obligatoire de haut niveau de la part des corps législatifs, des instances gouvernantes, des organismes de normalisation, des organismes centraux et d'autres groupes qui détiennent l'autorité. Ces contrôles imposés peuvent aller des contrôles stratégiques (loi dans laquelle sont définis les mandats des organisations) à des contrôles opérationnels (politiques administratives pangouvernementales).

Prévention – les activités ou processus conçus pour prévenir ou réduire l'incidence d'erreurs ou de délits d'action ou de commission. À titre d'exemple, citons la ségrégation des tâches non compatibles (par laquelle on s'assure qu'une personne ne pourrait commettre seule une erreur ou un délit d'action ou de commission), ou encore un inventaire des éléments d'actif.

Détection – les activités ou processus conçus pour détecter les erreurs ou les délits d'action ou de commission, p. ex. la vérification interne ou un inventaire physique et périodique des stocks.

Correction – les activités ou processus qui permettent de corriger rapidement les erreurs ou les intentions de nuire.

Récupération – les activités ou processus conçus pour que l'on récupère des erreurs commises, des intentions de nuire ou d'autre événements non souhaités, p. ex. reprise des activités après un sinistre, ou plans de continuité des opérations.

(Voir le site Web de la vérification interne de l'Université de Victoria – « Activities Section ».)

³⁷ Bureau du vérificateur général du Canada, *Rapport de 2002*, Chapitre 9, *op. cit.*, p. 8.

³⁸ Geneviève Lépine, *The Web of Rules: A Study of the Relationship Between Regulation of Public Servants and Past Public Service Reform Initiatives*, Forum des politiques publiques, septembre 2007; et Sandra Nutley, « Public Manager 2010: A Recognizable Future? » dans *Public Money & Management*, janvier-mars 2000, p. 6-8.

³⁹ Ces critères s'appuient sur l'analyse de la CCAF-FCVI; on retrouve également cette analyse dans les deux documents suivants :

Une note de service aux chefs des ministères et organismes (Initial Implementation Guidance for the American Recovery and Investment Act of 2009) du directeur du Bureau de gestion et du budget, 18 février 2009;

Une lettre de la Vérificatrice générale du Canada au Secrétaire du Conseil du Trésor du Canada sur la mise en œuvre du Plan d'action du Budget 2009, 5 mars 2009.

⁴⁰ L'autorisation des programmes se fait habituellement par une loi de crédits, le budget ou une loi spéciale.

Les programmes comprennent un ensemble d'activités (mesures prises) et d'extrants (choses produites) pour atteindre un ensemble commun d'objectifs. Ce sont toujours des unités budgétaires dirigées par des gestionnaires responsables de l'intendance des ressources et de l'avancement de l'organisation vers ses résultats attendus. (Au gouvernement du Canada, l'unité budgétaire doit disposer d'au moins un million de dollars pour répondre à la définition de programme.) Les programmes comprennent normalement un certain nombre de projets qui durent pendant un temps déterminé et s'achèvent en ayant en principe atteint leurs objectifs. Selon la théorie des programmes, les projets sont traités comme des « activités » qui produisent certains « extrants » ou produits. Autrement dit, les projets sont généralement à court terme, de portée limitée, axés sur les extrants et contenus dans un programme.

Dans la version anglaise, on précise que les termes « results » et « outcomes » sont utilisés comme synonymes, tout comme le sont les expressions « résultats attendus » et « objectifs ».

Dans la théorie des programmes, les résultats attendus d'un programme sont divisés dans les catégories « immédiat, intermédiaire ou ultime ». Les résultats immédiats sont étroitement liés aux extrants du programme et sont souvent mesurés par les changements intervenus dans la connaissance que les destinataires ont du programme. Les résultats intermédiaires se concrétisent quelques années après le début du programme et sont mesurés par les changements intervenus (en principe positifs) dans le comportement des destinataires. Les résultats ultimes – appelés parfois résultats stratégiques au gouvernement du Canada – se manifestent à plus long terme et sont de nature sociétale. Les programmes devraient soutenir l'amélioration de ces résultats de haut niveau et des indicateurs sociétaux (et y contribuer). Cependant, aucun programme ni même aucune action d'un seul gouvernement ne peuvent à eux seuls améliorer sensiblement des résultats sociétaux.

La théorie des programmes est décrite dans de nombreux textes et articles sur l'évaluation des programmes ou la gestion axée sur les résultats. On en trouvera un bref aperçu dans Conseil sur la comptabilité dans le secteur public du Canada, *Énoncé des pratiques recommandées pour les rapports publics de performance*, septembre 2006.

Les ministères (ou programmes d'un ministère) établis en vertu d'une loi spéciale ont souvent une autorisation de dépenser pluriannuelle régie par la loi et ses règlements. Par exemple, au niveau fédéral au Canada, les services de santé nationaux et les assurances pour la perte d'emploi sont régis en grande partie par des lois spéciales. D'autres programmes non législatifs (ceux qui ne sont pas autorisés par une loi spéciale) ont généralement une autorisation de dépenser annuelle, renouvelable par le Parlement ou l'assemblée législative en vertu d'une loi de crédits plus générale.

- ⁴¹ La citation « Je suis un idéaliste sans illusions » est généralement attribuée au président John F. Kennedy, à qui on avait demandé de décrire sa philosophie politique.
- ⁴² Normalement, les premiers efforts déployés au chapitre de la présentation de l'information sur la performance portent sur les extrants et les activités jusqu'à ce que des capacités pour mesurer les résultats réels soient acquises. Même là, la qualité des rapports dépend d'une demande constante et persistante des législateurs et des comités permanents.
- ⁴³ On trouvera un autre point de vue sur ces leçons apprises dans Lee McCormack, « Performance Budgeting in Canada », *La Revue de l'OCDE sur la gestion budgétaire*, vol. 7, n° 4, 2007.
- ⁴⁴ Les gouvernements canadiens assurent la prestation de ces services, entre autres, par l'entremise de ministères, d'organismes, de sociétés d'État, de commissions, de tribunaux, de fondations et d'autorités locales.
- ⁴⁵ Brian Marson et Ralph Heintzman, *From Research to Results: A Decade of Results-Based Service Improvement in Canada*, Institut d'administration publique du Canada, 2009, p. 23. Ces facteurs sont tirés du périodique *Citizens First Survey*, lancé en 1998.
- ⁴⁶ *Ibid.*, p. 14 et 23. Il est relativement facile de mesurer et de comparer la performance des services au Canada. Un « outil de mesures communes » – essentiellement une banque de questions communes – est utilisé par de nombreuses organisations fédérales et provinciales depuis 1998. Comme il existe de nombreuses enquêtes échelonnées sur une longue période, ceux qui utilisent cet outil ont facilement accès aux points de référence pertinents, ce qui leur permet de comprendre leurs résultats en contexte.
- ⁴⁷ Adapté de Canada, Centre canadien de gestion, *Crisis and Emergency Management: A Guide for Managers in the Public Service of Canada (2004)*, Section 1.
- ⁴⁸ Adapté de Peter Meyboom, *Crisis Management in Government*, document non publié de Pêches et Océans Canada, février 1988, résumé et p. 1.
- ⁴⁹ Centre canadien de gestion, *Crisis and Emergency Management*, op. cit., Section 2.
- ⁵⁰ Parfois, répondre au « pourquoi » nécessite un peu plus de temps que répondre aux cinq premières questions. Une façon de réfléchir à ces questions est de tenir compte que la direction se doit de toujours fournir la « vérité aux détenteurs du pouvoir », même lorsque le message est difficile à transmettre. Les valeurs et l'éthique liées à cette idée de « vérité aux détenteurs du pouvoir » sont examinées en détail dans Centre canadien de gestion, *De solides assises : Rapport du Groupe de travail sur les valeurs et l'éthique dans la fonction publique*, 1996, réimprimé en 2000.
- ⁵¹ Bureau du vérificateur général du Canada, *Rapport du vérificateur général du Canada – 2002*, Chapitre 9, op. cit., paragr. 29.49. L'idée de la « primauté de la prévention » a été discutée lors d'un colloque organisé par le Commissaire à l'intégrité du secteur public du Canada. Voir *Bâtir ensemble la confiance : L'expérience des secteurs public et privé*, rapport du colloque du 22 septembre 2008. Ce document est disponible sur la page Web principale d'Intégrité du secteur public Canada.
- ⁵² Nous tenons à rappeler au lecteur que les propos suivants portent essentiellement sur la discipline de la gestion du risque dans la mesure où celle-ci concerne la réduction des lourdeurs administratives et la promotion de l'innovation afin d'améliorer la productivité. Le but visé par ces propos ne consiste pas à instruire le lecteur sur la mécanique de la gestion du risque qui serait applicable à toutes sortes de finalités. Même si la CCAF-FCVI aurait pu faire une distinction plus nette entre les différents types de risques – par exemple, les risques stratégiques, les risques opérationnels et les risques affectant l'ensemble de l'organisation – elle a choisi d'utiliser des termes génériques, soit « risque » et « gestion du risque », chaque fois que cela était possible dans le présent document.
- ⁵³ Normalement, les gestionnaires évaluent les risques en fonction de leur probabilité d'occurrence et de leur incidence possible.
- ⁵⁴ Dans le secteur public, une entité bien gérée devrait être guidée par une bonne compréhension du risque et des coûts administratifs liés à toute nouvelle règle. Les règles administratives ne doivent être adoptées que si elles correspondent au risque visé. Les règles en vigueur – dont le fardeau s'avère disproportionné par rapport aux risques visés – devraient être examinées, modifiées ou éliminées (principe 4). Dans les deux cas, la conception et l'ajustement des règles nécessitent d'abord et avant tout une capacité établie au chapitre de la mesure et de la gestion du risque.
- ⁵⁵ En connaissant les risques et les occasions qui se présentent, les gestionnaires sont plus aptes à assurer la prestation de bons services au public, à améliorer l'efficacité, à réduire les lourdeurs administratives, à prendre des décisions éclairées et à soutenir l'innovation. Le National Audit Office du R.-U. a réalisé une étude intéressante sur la façon dont la gestion du risque appuie ces objectifs au sein du gouvernement britannique. Voir le rapport du Contrôleur et Vérificateur général, *Managing Risks to Improve Public Services*, HC 1078-1 Session 2003-2004, 22 octobre 2004.
- ⁵⁶ Her Majesty's Treasury (UK), *The Orange Book: Management of Risk – Principles and Concepts*, Her Majesty's Stationary Office, octobre 2004, p. 7.
- ⁵⁷ Quand l'entité démontre un très faible goût du risque, les gestionnaires ont l'impression qu'ils s'exposent personnellement en innovant et ils sont donc peu enclins à courir des risques. Dans le cas contraire, ils ne se sentent pas personnellement en danger et sont davantage portés à prendre des risques éclairés. Les discussions entre gestionnaires sur le goût du risque revêtent donc une grande importance.
- ⁵⁸ Lorsque la prestation des services se complexifie et se désagrége, un certain nombre de modèles de gouvernance entrent en jeu et les gouvernements peuvent avoir de la difficulté à élaborer et à maintenir l'obligation de rendre compte en ce qui concerne les ministères, l'assemblée législative et ses agents.
- ⁵⁹ Les incertitudes dans l'environnement opérationnel sont une réalité quotidienne. Il importe de signaler que, si certains programmes ont des objectifs ambigus, c'est à la suite du marchandage qui a lieu dans une arène politique démocratique. Bon nombre de risques sont propres à l'organisation et sont en rapport avec la taille, la complexité, l'ampleur et la visibilité de l'organisation; l'importance du budget; la nature et les attentes des clients; la valeur et la nature délicate des données financières ou des renseignements sur les citoyens; et les exigences quant à la fiabilité, à la disponibilité et à la performance des systèmes. Les risques mentionnés dans le texte principal sont tirés à la fois de l'ouvrage UK NAO, *Supporting Innovation*, op. cit., et des manuels de formation de la CCAF-FCVI, dont le document « *Risk Assessment and Audit Selection* » qui fait partie du cours *Vérification de la performance - Niveau II*.
- ⁶⁰ CCAF-FCVI, document « *Risk Assessment and Audit Selection* », qui fait partie du cours *Vérification de la performance - Niveau II*.
- ⁶¹ Dans le présent document, la CCAF-FCVI ne précise pas comment réaliser une évaluation des risques car cette question est étudiée dans de nombreuses autres publications. Un modèle utile pour le secteur public est abordé dans l'ouvrage UK HM Treasury's *Orange Book*, op. cit.

Voici les principaux éléments de la gestion du risque :

Étape 1 : Cerner les risques

L'identification initiale du risque a lieu lorsqu'une organisation commence à instaurer la gestion du risque dans son travail, et l'identification continue du risque se produit lorsque l'entité s'est bien approprié cette démarche et a commencé à identifier les risques de façon régulière.

Étape 2 : Évaluer les menaces et les occasions favorables

Au cours de cette deuxième étape, les gestionnaires établissent les catégories de risques et créent un profil de risques. Ensuite, ils évaluent les probabilités qu'un risque survienne et ses incidences possibles. Au fur et à mesure que les organisations définissent leur seuil de tolérance et leur goût du risque, les gestionnaires devraient adopter les deux points de vue suivants : (1) en étudiant les menaces, évaluer le niveau d'exposition qui est considéré comme acceptable si le risque se concrétisait; et (2) en étudiant les occasions favorables à l'innovation et à l'amélioration du rendement (risques positifs), évaluer jusqu'où ils sont prêts à risquer pour bénéficier des avantages possibles.

Étape 3 : Aborder les risques

Les gestionnaires du secteur public peuvent décider d'aborder l'incertitude selon l'une ou l'autre des quatre façons suivantes :

Tolérer – Il peut s'agir de la seule option si l'activité proposée est nécessaire ou si les coûts les empêchent de prendre des mesures.

Traiter – Les gestionnaires peuvent traiter le risque ou l'atténuer, tout en poursuivant l'activité. Cela est logique lorsque les coûts administratifs liés au traitement sont raisonnables. Le « risque résiduel » une fois le traitement effectué doit être acceptable, être justifiable, et se situer dans les limites du goût du risque.

Transférer – Cette option s'applique souvent aux questions financières lorsqu'un risque peut être transféré à une autre partie ou à un autre partenaire. Dans le secteur privé, la police d'assurance constitue un moyen conventionnel souvent utilisé pour transférer un risque; toutefois, cette formule ne constitue pas toujours une option pour les gestionnaires du secteur public.

Éliminer – Lorsque les risques mettent en jeu la réputation, voire l'existence d'une entité, les gestionnaires peuvent arriver à la conclusion que les activités sous-jacentes sont inacceptables.

Étape 4 : Surveiller, faire rapport, communiquer et tirer des leçons

Les gestionnaires doivent surveiller régulièrement l'environnement afin de maintenir le profil de risque à jour, pertinent et applicable. Il leur faut être prêts à éliminer les règles administratives coûteuses et disproportionnées par rapport au risque qu'ils visent à atténuer, ou les règles qui ne s'avèrent plus logiques. Les gestionnaires doivent faire preuve de leadership et soutenir la communication afin que les pratiques exemplaires soient transmises d'une unité à une autre. Tout particulièrement, ils doivent communiquer le côté « occasion favorable » du risque et encourager les employés à prendre des risques raisonnables dans la mise en œuvre de projets qui pourraient apporter des améliorations à la productivité.

⁶² Dans les groupes de discussion et dans l'enquête faisant partie du travail de recherche mené par la CCAF-FCVI, nous avons demandé aux participants de réfléchir à la tolérance au risque de leur organisation et de classer cette tolérance selon une échelle de 1 à 10. Nous leur avons également demandé si le niveau de risque dans leur organisation a augmenté ou diminué au cours des cinq dernières années. Environ 56 % des répondants ont estimé que la tolérance au risque était faible; 21 % ont dit que la tolérance était moyenne, et 23 % ont indiqué une tolérance élevée. Nous avons également constaté que, parmi ceux qui avaient répondu à la question sur le risque inhérent, environ 67 % estimaient que le niveau de risque dans leur organisation avait augmenté dans les cinq dernières années. Il se pourrait donc que l'aversion au risque augmente dans les années qui viennent.

⁶³ UK NAO, *Supporting Innovation*, op. cit., p. 2.

⁶⁴ Bureau du contrôleur général du Canada, *Core Management Controls*, novembre 2007, section sur la gestion du risque. Dans le cas d'une surveillance externe, les organisations du secteur public pourraient inclure un balayage des facteurs économiques, réglementaires et commerciaux, ainsi que la mesure de la satisfaction de la clientèle. À l'interne, les gestionnaires devraient surveiller des facteurs tels que les données démographiques sur les employés, les relations de travail, ainsi que les résultats financiers et opérationnels.

Dans la plupart des entités du secteur public, il n'est pas facile de communiquer les degrés de tolérance au risque, et certains gestionnaires ne se sentent pas à l'aise d'exposer par écrit des points de vue généraux sur la question. Il faut que les comités de gouvernance de l'entité discutent régulièrement de la tolérance générale face au risque, et que les gestionnaires s'entretiennent avec le personnel au sujet des comportements généralement acceptés en la matière. Dans le cas des projets importants, il convient d'expliquer les décisions prises quant à l'atténuation des risques et à l'acceptation des risques résiduels.

⁶⁵ Voir Global Audit Information Network, *A World in Economic Crisis: Key Themes for Refocusing Internal Audit Strategy*, Institute of Internal Auditors Publications, 2009, p. 10.

⁶⁶ Dans le même ordre d'idées, il faut que les organisations désignent des personnes responsables de leurs principales règles administratives; chaque responsable doit savoir si le coût de l'administration de telle ou telle règle est proportionnel au risque que celle-ci vise à réduire. Il n'est pas nécessaire que le responsable d'un risque et le responsable d'une règle donnée soient la même personne, mais si ce n'est pas le cas, ces personnes doivent se parler régulièrement. La relation entre les règles et le risque est abordée dans le cadre de l'étude du quatrième principe (Réduire les lourdeurs administratives).

⁶⁷ Bureau du contrôleur général du Canada, *Core Management Controls*, op. cit., annexe 1, à laquelle on a ajouté des propos découlant d'un examen du *Government of Canada's Management Accountability Framework*, et une analyse par la CCAF-FCVI.

⁶⁸ *Ibid.*, section sur la gestion des personnes.

⁶⁹ Il importe de signaler que pour bon nombre, sinon la grande majorité, des organisations publiques certaines activités de contrôle imposé sont exigées par la loi – à titre d'exemple, l'exigence d'équité procédurale pour les citoyens. Le fait est que la compétence, le bon sens et la détermination occupent toujours une place déterminante.

⁷⁰ Pendant de nombreuses années, les nouveaux employés arrivant chez Nordstrom, une entreprise de ventes au détail basée à Seattle, ont reçu un exemplaire du fameux **Manuel de l'employé** – un document contenant très peu de mots :

« Bienvenue chez Nordstrom. Nous sommes heureux que vous soyez des nôtres. Notre premier objectif consiste à assurer un service hors pair à notre clientèle. Fixez-vous des objectifs personnels et professionnels élevés. Nous avons tout à fait confiance dans votre capacité à les atteindre.

Règles de Nordstrom : règle n° 1 – Faites preuve de jugement en toutes circonstances. Il n'y aura aucune autre règle. En tout temps, n'hésitez pas à poser vos questions à votre chef de département, à votre gérant de magasin ou à votre directeur général de division. »

On peut comprendre qu'aucune fonction publique ne se sentirait à l'aise avec un manuel aussi succinct. D'ailleurs, même Nordstrom fournit maintenant une documentation plus étoffée à ses nouveaux employés. Malgré tout, l'essentiel de la règle numéro 1 demeure : faites preuve de jugement en toutes circonstances. Et cela donne le ton juste à partir du haut de la pyramide.

⁷¹ Dans toute organisation du secteur public, il existe une hiérarchie de contraintes administratives qui commencent par une loi, promulguée par le parlement ou le corps législatif, et dont découle ensuite une série de mesures législatives (règlements), ainsi que de politiques, de décrets-lois, de lignes directrices et de processus. Le pouvoir de modifier les règlements et ces autres instruments non législatifs appartient largement à l'organe exécutif – le Cabinet tel qu'il est soutenu par les ministères et les organismes centraux.

L'organe exécutif du gouvernement ne peut pas de son propre chef modifier une loi, mais il possède un vaste pouvoir discrétionnaire à l'égard de la façon d'administrer les pouvoirs qui lui sont conférés en vertu de la loi et qui sont délégués (par l'entremise d'instruments formels de délégation) aux fonctionnaires dans toute l'Administration.

Dans le présent document, la CCAF-FCVI utilise les termes « règles » ou « règles administratives » pour désigner les contraintes imposées par les organismes centraux et les ministères afin qu'ils administrent les opérations de l'organe exécutif du gouvernement – les règlements, les politiques, les décrets-lois et autres instruments que le gouvernement utilise pour s'autogérer. Le présent document porte essentiellement sur les lourdeurs administratives internes – le labyrinthe de règles administratives qui peut prendre de l'ampleur avec le temps, au fur et à mesure que le gouvernement gère ses propres opérations – et ne traite aucunement des règles externes, imposées à des tiers. Les gouvernements peuvent créer – et ils le font – des fardeaux au niveau de la réglementation à l'égard des citoyens et des entreprises, mais ces instruments ne sont pas abordés dans le présent document.

⁷² Bureau du vérificateur général du Canada, *Rapport de 2002*, Chapitre 9, *op. cit.*, paragr. 9.68. Afin d'innover, de prendre des risques raisonnables et d'apprendre de leurs erreurs, les gestionnaires ont besoin d'un certain pouvoir discrétionnaire et d'une certaine latitude pour agir. Cependant, un nombre trop élevé de règles et de procédures peut étouffer l'innovation et mener à l'inefficacité, à l'inefficacité et à la frustration.

⁷³ Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada, *Untangling the « Web of Rules » : Towards a New Management Regime*, exposé de Wayne G. Wouters présenté devant le comité consultatif sur la Fonction publique, janvier 2008, annexe A « *The Smart Rules Charter* ».

⁷⁴ Lorsqu'une règle est respectée, c'est essentiellement parce qu'on a clairement établi l'obligation de rendre compte, c'est-à-dire qu'on a bien défini les tâches à accomplir et désigné les personnes responsables; que la règle est facile à surveiller; et qu'il y a des conséquences en cas de non-conformité.

⁷⁵ Quatre ensembles de valeurs entrent en ligne de compte ici :

Respect de la démocratie – on reconnaît que l'autorité est entre les mains des représentants élus, qui sont comptables devant l'assemblée législative et les citoyens. Dans le secteur public, une organisation qui performe bien met l'accent sur le respect de la démocratie. Elle gère l'autorité déléguée avec professionnalisme et fournit en temps opportun aux ministres, aux législateurs et à la population du Canada une information exacte sur les résultats de son travail.

Valeurs professionnelles – cela exige que les employés prodiguent avec impartialité des conseils de grande qualité en matière de politiques, tout en s'engageant à concevoir des programmes et services, à en assurer la prestation et à les améliorer continuellement. Les valeurs professionnelles mettent l'accent sur l'intendance, l'obligation de diligence et de prudence, et la protection des éléments d'actif. Elles insistent aussi sur l'innovation visant à améliorer le rapport coût-efficacité des processus, programmes et services, pourvu qu'on accorde toute l'importance voulue aux risques et à la nécessité d'assurer un bon contrôle de gestion.

Valeurs éthiques (intégrité, confiance et honnêteté) – il s'agit de la pierre angulaire d'un bon contrôle. Ces valeurs exigent que les fonctionnaires soutiennent l'intérêt commun en tout temps. Elles impliquent l'ouverture, la transparence et l'obligation de rendre compte à l'égard de ce qui est accompli et de la manière dont cela est accompli.

Valeurs humaines – ces valeurs incluent le courage, la bienveillance, la responsabilité et l'humanité. Dans un milieu de travail sain, ces valeurs se manifestent à travers le respect, la civilité, l'équité et la bienveillance. Les organisations à la recherche d'excellence soutiennent l'apprentissage et sont dirigées par la participation, l'ouverture, la communication et le respect de la diversité.

Voir Sheila Fraser, « *Efficacy and Adaptability of Government* ». Voir aussi Canada, Secrétariat du Conseil du Trésor, *Results for Canadians* (2000), et Canada, Centre canadien de gestion, *A Strong Foundation*, 1996, réimpression en 2000. Il convient de souligner que l'innovation (mentionnée ici sous la rubrique « valeurs professionnelles ») n'est pas toujours mentionnée dans les valeurs et codes d'éthique.

⁷⁶ Bureau du contrôleur général du Canada, *Core Management Controls*, *op. cit.*, p. 15-16.

⁷⁷ ICCA, *Guidance on Control*, *op. cit.*, paragr. 98-99.

⁷⁸ Le risque, dans ce cas-ci, correspond à la fois au risque opérationnel et au risque associé aux changements possibles dans l'environnement extérieur.

⁷⁹ Bien que l'idée de règles sur mesure puisse s'appliquer autant aux questions administratives internes et qu'aux activités externes – par exemple, aux règles qui s'appliquent aux organisations recevant des subventions et des contributions du gouvernement – les principes de gestion énoncés dans ce document ne concernent que l'ensemble du labyrinthe des règles « internes ». Au niveau fédéral, un excellent rapport sur les lourdeurs administratives externes associées aux programmes de subventions et de contributions du gouvernement a été produit par un groupe d'experts. (Voir *Des lourdeurs administratives à des résultats clairs*, Gouvernement du Canada, 2007.)

⁸⁰ Dans les groupes de discussion organisés par la CCAF-FCVI dans le cadre de ce travail de recherche, nous avons demandé aux participants de remplir un bref questionnaire. À la question « Dans quelle mesure les formalités ou lourdeurs administratives constituent-elles un problème pour vous au chapitre des activités suivantes ? » (nous avons dressé une liste de 12 domaines administratifs), les participants ont répondu que la dotation et la gestion des RH en général étaient les secteurs les plus problématiques. D'autres secteurs problématiques sont mentionnés dans le texte. Le niveau « d'irritation » était relativement bas dans plusieurs secteurs, dont la gestion financière et la gestion des politiques liées à l'accès à l'information et des politiques sur les voyages. **Les données varient beaucoup, ce qui montre que les lourdeurs administratives posent des défis de taille dans certains domaines, mais non dans d'autres.** Par exemple, plus des trois quarts des répondants ont précisé que la gestion des ressources humaines représentait un lourd fardeau. Environ 60 % d'entre eux ont exprimé de sérieuses préoccupations relativement à l'approvisionnement et à l'adjudication des marchés. En revanche, la gestion financière et la gestion des demandes d'accès à l'information représentent un fardeau beaucoup moins lourd, et seulement 36 % des répondants ont affirmé que les politiques sur les voyages entraînaient des lourdeurs administratives.

⁸¹ À titre d'exemple, d'après les résultats du sondage mené par la CCAF-FCVI, environ 42 % des répondants fédéraux sont en accord avec l'énoncé suivant : « Le nombre de règles administratives dans mon organisation est approprié, compte tenu des risques auxquels nous sommes confrontés. » En revanche, au niveau provincial, près de 62 % des répondants se disent d'accord.

Dans les 12 domaines administratifs examinés, la tendance est que les lourdeurs administratives posent un problème beaucoup plus grand au niveau fédéral que dans la plupart des administrations provinciales. Cela ne veut pas dire pourtant que ces lourdeurs ne préoccupent pas les fonctionnaires provinciaux – au cours de certaines consultations au niveau provincial, les participants ont clairement signalé leur préoccupation. De plus, dans certains domaines administratifs tels que « la dotation », une forte majorité de répondants au niveau provincial (environ 70 %) disent que les formalités ou lourdeurs administratives constituent un problème de taille. Cependant, si on regarde la question de la dotation seulement au palier fédéral, le pourcentage grimpe à près de 90 %.

Vu sous l'angle du niveau organisationnel, le sondage de la CCAF-FCVI a porté sur la haute direction (sous-ministres et sous-ministres adjoints), les cadres supérieurs, les cadres intermédiaires et le personnel. Plus de 66 % des membres de la haute direction ont estimé que le nombre de règles administratives dans leur organisation était « approprié compte tenu des risques auxquels nous sommes confrontés ». Dans le cas des cadres supérieurs, des cadres intermédiaires et du personnel, les pourcentages étaient d'environ 44 %, 50 % et 49 %, respectivement.

Les réponses des membres de la haute direction ont différé sensiblement de celles des niveaux inférieurs de l'organisation aux chapitres de l'« approbation des projets et des programmes » et de la « gestion financière ». En ce qui concerne le premier de ces deux secteurs, environ 40 % des hauts dirigeants ont déclaré que les formalités ou lourdeurs administratives constituaient un problème de taille, tandis que le pourcentage passait à 55 % chez les gestionnaires des niveaux inférieurs de l'organisation. Quant à la gestion financière, seulement 32 % des hauts dirigeants ont affirmé que les lourdeurs administratives y représentaient un problème sérieux; la proportion s'approchait de 50 % chez les cadres de direction.

⁸² Les secteurs faisant exception à cette tendance sont la gestion « des subventions et des contributions du gouvernement » et « autres paiements de transfert »; les cadres de la haute direction et les cadres supérieurs ont signalé des degrés plus élevés de lourdeurs administratives que les cadres des niveaux de gestion inférieurs dans la hiérarchie.

⁸³ Selon plus de 60 % des fonctionnaires provinciaux et fédéraux ayant répondu au questionnaire d'enquête de la CCAF-FCVI, une bonne partie des lourdeurs administratives est attribuable à des sources tant internes qu'externes. Au cours d'une réunion tenue en 2009 avec des cadres supérieurs au fédéral, le Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada leur a demandé de parler des sérieux obstacles à l'innovation. Des quelque 60 répondants, 22 % ont cité les exigences du Conseil du Trésor (organisme central) comme un obstacle majeur, tandis que 44 % (deux fois plus de répondants) ont cité les règles internes du ministère. (Notes inédites de la table ronde sur le labyrinthe de règles, 6 octobre 2009)

⁸⁴ Lorsque les organismes centraux et les cadres supérieurs des ministères envisagent la création de règles sur mesure, ils devraient se demander si le respect des valeurs de la fonction publique et une solide capacité de gestion sont suffisamment présents pour atténuer les risques. Au palier le plus élevé, les organismes centraux et les comités exécutifs dans les ministères pourraient commencer par obtenir des réponses aux dix grandes questions suivantes :

Avons-nous mis en place les conditions nécessaires pour assurer de façon efficace l'**orientation stratégique** et l'obtention des résultats voulus ?

Avons-nous pris des mesures non équivoques pour insister sur l'importance des **valeurs et de l'éthique** dans le secteur public (valeurs démocratiques, professionnelles, éthiques et humaines) ?

Disposons-nous des **bonnes personnes et du bon environnement de travail** pour assurer le succès ?

Nos pratiques en matière d'**intendance des ressources** (relative aux éléments d'actif, aux ressources financières et aux ressources humaines) sont-elles acceptables, et les principes sous-jacents sont-ils clairs pour tout le personnel ?

Avons-nous développé la capacité de **gérer et d'intégrer le risque** dans le processus décisionnel ?

L'information sur les résultats découlant des programmes est-elle recueillie et utilisée pour renforcer le processus décisionnel, et l'information présentée en matière de performance est-elle équilibrée, défendable et facile à comprendre ?

Avons-nous la **capacité nécessaire en matière d'élaboration de politiques** pour bien répondre aux besoins de notre ministre et soutenir efficacement la réalisation des priorités gouvernementales ?

Les **responsabilités et pouvoirs** relatifs aux résultats sont-ils clairement attribués et correspondent-ils aux ressources et aux capacités ?

Les partenariats sont-ils habilement gérés; les politiques et les programmes sont-ils élaborés « de l'extérieur vers l'intérieur »; et les **services** sont-ils fournis en étant axés sur les citoyens ?

Encourageons-nous l'**innovation**, faisons-nous la promotion de l'**apprentissage**, anticipons-nous le changement et nous y adaptons-nous ?

Ces questions sont tirées du travail préparatoire effectué en janvier 2003 par le Bureau du contrôleur général du Canada en vue de l'élaboration du cadre de responsabilisation de gestion (CRG). Le gouvernement du Canada se sert maintenant de ce cadre pour évaluer tous les ans la capacité de gestion de ses ministères et organismes.

⁸⁵ Si le groupe d'étude se trouve dans un ministère, il conviendra sans doute qu'il se compose de membres du personnel de l'administration centrale, y compris des cadres intermédiaires, des employés affectés aux opérations et des spécialistes fonctionnels.

⁸⁶ Ces tests ont été élaborés à partir du travail initial effectué par le Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada au début de 2008. Le deuxième test sur l'estimation des coûts exige l'utilisation d'un modèle d'estimation des coûts qui permettrait de calculer les coûts « internes » d'une règle donnée. Dans certains pays de l'OCDE, on emploie un modèle standard d'estimation des coûts, mais à notre connaissance, ce modèle n'a pas encore été appliqué pour calculer les coûts administratifs au sein d'une fonction publique. On a ajouté les troisième et quatrième tests en se fondant sur l'analyse de la CCAF-FCVI et l'on a fait certains renvois au document intitulé *Reducing Red Tape in the Australian Public Service*. Les réponses à ces tests seront sans doute fonction des risques existants et de la capacité de gestion interne de l'entité. Lorsque les risques sont atténués et que la capacité de gestion est suffisante, le contrôle peut être exercé moins par l'entremise de règles et de processus formels (contrôles imposés) et davantage au moyen d'une surveillance continue de la performance.

⁸⁷ Australia Public Service Commission, *Reducing Red Tape in the Australian Public Service – Management Advisory Report No. 7*. (2007), modifié par l'analyse de la CCAF-FCVI.

⁸⁸ *Ibid.*, p. 5 et 9.

⁸⁹ Seulement quelque 30 % des personnes ayant répondu au questionnaire de sondage de la CCAF-FCVI se disent d'accord avec l'énoncé suivant : « les coûts de l'application des règles administratives sont pris en compte avant que celles-ci ne soient instaurées ». (Précisons que, de ce nombre, environ 24 % des répondants fédéraux et 37 % de leurs homologues provinciaux ont approuvé l'énoncé.)

En évaluant le bien-fondé de la règle (le premier test), les gestionnaires pourraient chercher à savoir :

si le domaine de préoccupation – le risque – est bien défini au départ et si la règle proposée correspond proportionnellement à ce risque;

si les motifs de la règle proposée et les exigences administratives semblent raisonnables;

si d'autres options telles que l'utilisation de la persuasion, l'éducation ou le développement de la capacité de gestion ont été envisagées, puis jugées insuffisantes.

Étant donné que peu de ministères utilisent des modèles de calcul des coûts axés sur les activités, il est peu probable que le coût éventuel d'une règle proposée puisse être établi facilement ou avec précision. Il existe des exemples de modèles de calcul du coût des règles administratives (voir *Cutting Red Tape: Comparing Administrative Burdens Across Countries* – ODCE, 2007). Cependant, le

modèle le plus courant (le modèle des coûts standard) est employé pour évaluer les frais que supportent les parties extérieures (p. ex., les entreprises et les particuliers) touchées par les règlements gouvernementaux. **Comme la CCAF-FCVI n'a pas encore trouvé de modèle d'établissement des coûts parfaitement fonctionnel et couramment appliqué aux processus internes d'une fonction publique, elle estime que les entités auront avantage à estimer les coûts de la manière qui leur semblera raisonnable, puis à « tirer des leçons au fur et à mesure ».**

L'*Australian Business Cost Calculator User Guide* (Department of Finance and Deregulation, octobre 2006) soumet une catégorisation des coûts, résumée ci-dessous, qui pourrait être utile :

Notification : Signaler les transactions à un ministère ou organisme central avant ou après l'événement – pour des dépenses engagées ou des personnes embauchées, par exemple.

Éducation : Sensibilisation continue à la règle et à ce qu'il en coûte pour se tenir au courant des changements apportés. Les coûts se rapportant à l'éducation sont engagés même lorsqu'un domaine est déréglementé puisque les employés doivent s'habituer au nouvel environnement.

Permission : Chercher à obtenir une permission dans le ministère ou en dehors pour entreprendre une activité, p. ex. dépenser des fonds provenant d'un crédit budgétaire contrôlé, acheter un bien d'équipement, ou encore embaucher un nouvel employé. Des délais et des coûts vont de pair avec les procédures liées à l'obtention d'une permission.

Achats : Les coûts liés à tout le matériel et à l'équipement achetés afin de se conformer à une règle.

Registres : Veiller à la mise à jour de tous les documents sur les transactions et à leur accessibilité.

Mise à exécution : Inspections, audits et évaluations ainsi que les coûts liés à toute mesure corrective.

Publication : Les coûts liés aux comptes rendus en matière de conformité, p. ex. les rapports préparés par un ministère à l'intention du corps législatif au sujet d'une loi en particulier.

Procédures : Les coûts liés aux tâches autres que les formalités administratives, p. ex., embaucher de nouveaux employés pour mettre en œuvre la règle ou veiller à son application, ou encore effectuer une surveillance régulière afin de s'assurer que la règle est respectée.

⁹⁰ Australian Public Service Commission, *Reducing Red Tape*, op. cit., p. 15.

⁹¹ *Ibid.*, p. 13.

⁹² Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada, *Framework for Management Compliance*, 2009, paragr. 3.2.

⁹³ Les gestionnaires doivent se demander si des voies de communication officielles existent afin que les personnes puissent signaler les actes répréhensibles présumés. Dans bon nombre d'entités publiques, l'anonymat est permis. Voir Bureau du contrôleur général du Canada, *Core*, op. cit.

Toutefois, certains observateurs ont noté la réticence des employés à dénoncer les actes répréhensibles présumés. Cela s'explique peut-être par le fait que les employés ont tout simplement peur des risques, que l'anonymat n'est pas garanti, que la dénonciation peut être interprétée comme un manque de loyauté envers l'employeur ou les collègues, ou encore que les employés ne croient pas que leurs gestionnaires prendront les mesures qui s'imposent. Pour en savoir plus à ce sujet, voir Commissaire à l'intégrité du secteur public du Canada, *Bâtir ensemble*, op. cit., p. 5-6.

⁹⁴ En s'interrogeant sur la combinaison possible des conséquences/sanctions, les gestionnaires devraient prendre en considération les aspects suivants :

Incidence. Il s'agit ici de prendre en considération la gravité du dommage réel ou éventuel. Les facteurs qui entrent en ligne de compte comprennent l'incidence sur les ressources, sur la main-d'œuvre ou sur la réputation du gouvernement. Au nombre des autres facteurs, peuvent figurer l'incidence sur les éléments d'actif (y compris la perte, le gaspillage ou la mauvaise affectation de fonds) ou la question de savoir s'il y a eu ou non gain personnel.

Historique. Les facteurs à prendre en considération comprennent les antécédents et la gravité du cas de non-conformité, y compris la question de savoir si l'incident est le fait d'une personne ou d'une unité organisationnelle, ou s'il révèle l'existence d'un problème systémique plus large.

Intention. Le comportement a-t-il été prémédité ou non? Il faut essayer de savoir si la violation d'une loi ou d'une politique s'est faite de manière délibérée.

Autres circonstances. Il faut essayer d'établir si, en fin de compte, le bien public ou l'intérêt des contribuables a été bien servi ou si des dommages ont été occasionnés.

Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada, *Framework*, op. cit., paragr. 9.2.

Pour les manquements au **niveau organisationnel**, les conséquences peuvent aller de la persuasion (effort collaboratif visant à améliorer les systèmes de contrôle) au renvoi, dans les cas extrêmes, des hauts dirigeants ou à une sévère restriction de leurs pouvoirs, en passant par le consentement formel (un engagement à développer la capacité afin d'éviter les problèmes dans l'avenir) et par la riposte (imposition de mesures de réparation ou assujettissement du financement à des conditions).

Un ensemble similaire de sanctions progressives peut aussi s'appliquer aux **personnes**. Les sanctions les moins graves, au niveau de la persuasion, peuvent comprendre ce qui suit : l'obligation faite à la personne de suivre un cours; une réprimande verbale ou des observations inscrites dans l'évaluation du rendement. Les sanctions modérées peuvent inclure une réaffectation ou la modification des pouvoirs délégués à la personne. Enfin, les sanctions les plus graves pourraient englober la suspension, la rétrogradation ou la pénalité financière et aller jusqu'au congédiement ou à une action en justice.

Ibid., Annexes C et D.

⁹⁵ Moins de 60 % des électeurs inscrits ont voté aux élections fédérales au Canada en 2008, soit le plus faible taux de participation jamais enregistré.

Lorsqu'on leur a demandé en 1968 « À quel point faites-vous confiance au gouvernement (Ottawa/Washington) pour prendre les décisions qui s'imposent ? », environ 60 % des citoyens au Canada et aux É.-U. ont dit faire confiance au gouvernement « presque toujours ou la plupart du temps ». En 2006, le chiffre avait chuté à 28 % ou moins. Exposé présenté par EKOS Research Associates au *Leadership Summit 2008 – Connecting with Canadians*, des Réseaux canadiens de recherche en politiques publiques (RCRPP), février 2008.

REMERCIEMENTS



Début des consultations – une table ronde au symposium de novembre 2008

La CCAF-FCVI tient à exprimer sa gratitude aux nombreux groupes, personnes et organismes dont l'apport a rendu possible la réalisation de ce document. En particulier, elle remercie le comité consultatif du projet ainsi que le conseil d'administration de la CCAF-FCVI de leur soutien et de leurs précieux conseils. Elle adresse aussi ses remerciements aux membres du Conseil canadien des vérificateurs législatifs ainsi qu'aux nombreux contrôleurs, vérificateurs internes et gestionnaires qui ont assisté aux réunions de consultation dans tout le Canada, et aussi à ceux qui ont accueilli les participants, afin de favoriser la réalisation du projet. Le Bureau du vérificateur général du Canada et le Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada n'ont épargné ni leurs encouragements ni leurs conseils dans le cadre de ce travail. La CCAF-FCVI leur est profondément reconnaissante de leur contribution, essentielle à tous les niveaux.

Bon nombre d'associations et de groupes professionnels ont exposé leurs points de vue ou permis à la CCAF-FCVI de consulter leurs documents préliminaires lors de congrès et de symposiums. La CCAF-FCVI remercie le Conseil canadien des vérificateurs internes du secteur public, l'Association professionnelle des cadres supérieurs, l'École de la fonction publique du Canada, l'Institute of Internal Auditors et le Forum sur le rendement et la planification qui lui ont donné la possibilité de tenir des réunions avec leurs membres et clients. La Communauté nationale des gestionnaires du gouvernement du Canada (une association de cadres intermédiaires) a eu l'amabilité de tenir des discussions sur des enjeux pertinents au cours de ses consultations nationales de 2009, et plusieurs de ses membres ont aussi répondu au sondage de la CCAF-FCVI.

Enfin, quelques sages conseillers ont généreusement lu des versions antérieures du présent document et fourni des points de vue francs et utiles. La CCAF-FCVI remercie vivement tous ces intervenants de leur appui. Tout en reconnaissant la valeur de ces nombreuses contributions, la CCAF-FCVI assume néanmoins l'entière responsabilité du contenu du présent document et des points de vue qui y sont exprimés. Elle accueillera avec plaisir tous les conseils et les commentaires sur les principes abordés et demande de les transmettre à Lee McCormack, directeur de la recherche à la CCAF-FCVI, par courriel à lmccormack@ccaf-fcvi.com.

CONSEIL D'ADMINISTRATION DE LA CCAF-FCVI

Roxanne L. Anderson, CA, MBA, CIRP

PricewaterhouseCoopers s.r.l.

Gilles Bédard, FCGA

Bureau du vérificateur général du Québec

Carol Bellringer, FCA, MBA

Bureau du vérificateur général du Manitoba

Kevin Dancey, FCA

Institut Canadien des Comptables Agréés

Ruth Dantzer, Ph. D.

École de la fonction publique du Canada

Philip Howell, BA, MSc

Commission des services financiers de l'Ontario

Jacques R. Lapointe, CA, CIA

Bureau du vérificateur général de la Nouvelle-Écosse

Douglas Lynkowski, CA

Conseil du Trésor de l'Alberta

James Ralston, CA

Bureau du contrôleur général du Canada

Charles-Antoine St-Jean, FCA

Ernst & Young s.r.l.

Joy Thomas, MBA, FCMA, C.Dir.

Comptables en management accrédités (CMA) – Canada

Ronald C. Thompson, FCA

Président du conseil, CCAF-FCVI Inc.

Robert Wener, MBA, CA, CIRP

KPMG s.r.l.

John Wiersema, FCA

Bureau du vérificateur général du Canada

COMITÉ CONSULTATIF SUR L'INNOVATION, LE RISQUE ET LE CONTRÔLE

Adalsteinn (Steini) Brown

Ministère de la santé et des soins de longue durée, Gouvernement de l'Ontario

Frank Des Rosiers

Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada

Yves Gauthier, FCA

Valeurs mobilières Desjardins

Michael McLaughlin, FCMA

McLaughlin Performance Management Consultants Inc.

Errol S. Price, FCA, CMC

ESPer Management Consulting Inc.

Charles-Antoine St-Jean, FCA

Ernst & Young s.r.l.

Lee McCormack

Directeur de la recherche, CCAF-FCVI Inc.

James Oulton

Adjoint à la recherche, CCAF-FCVI Inc.

