

DOCUMENT DE DISCUSSION DE LA CCAF-FCVI

SAVOIR OSER

TROUVER DES MOYENS D'ENVISAGER
L'INNOVATION, LE RISQUE ET LE CONTRÔLE
DANS LES ORGANISATIONS DU SECTEUR PUBLIC

CINQ PRINCIPES DE GESTION ET
NOTES D'ORIENTATION CONNEXES
DESTINÉS AUX GESTIONNAIRES,
AUX VÉRIFICATEURS ET
AUX LÉGISLATEURS

DOCUMENT DE DISCUSSION DE LA CCAF-FCVI

SAVOIR OSER

TROUVER DES MOYENS D'ENVISAGER L'INNOVATION, LE RISQUE ET LE CONTRÔLE DANS LES ORGANISATIONS DU SECTEUR PUBLIC

Le présent ouvrage est un projet de document de discussion qui s'inscrit dans le cadre d'un programme de recherche triennal de la CCAF-FCVI. Nous préparons ce document en étroite collaboration avec des gestionnaires et des vérificateurs du secteur public, ainsi que des législateurs de tout le Canada.

Nous anticipons avec plaisir l'occasion de discuter davantage des cinq principes et notes d'orientation connexes et de les peaufiner au cours d'une série de réunions et de groupes d'entretien en profondeur qui seront organisés d'un bout à l'autre du Canada en 2009. Nous visons ainsi à mettre à l'essai ces principes et notes d'orientation et de les améliorer grâce à l'expérience acquise par une vaste gamme de représentants du secteur public.

La version définitive du présent document sera publiée par la CCAF-FCVI en 2009, à la suite d'un processus de consultation exhaustif. De plus, la CCAF-FCVI a l'intention de mettre au point et de publier des outils de soutien destinés aux gestionnaires, aux vérificateurs et aux législateurs, en commençant par un ensemble d'études de cas sur l'application de tels principes au Canada et à l'étranger.

Vos conseils sont les bienvenus, et nous vous prions de les acheminer à Lee McCormack, directeur de la recherche à la CCAF-FCVI, à lmccormack@ccaf-fcvi.com ou au 613 241 6713, poste 227.

**CINQ PRINCIPES DE GESTION ET
NOTES D'ORIENTATION CONNEXES
DESTINÉS AUX GESTIONNAIRES,
AUX VÉRIFICATEURS ET
AUX LÉGISLATEURS**

RÉSUMÉ

Les changements dans les technologies, dans la complexité du travail et dans les attentes des citoyens à l'égard de l'amélioration des services – voilà autant de facteurs qui contribuent à la plus-value accordée à l'innovation comme moyen d'améliorer l'efficacité et l'efficacités des opérations. Cela dit toutefois, l'innovation (qui dépend de stimulants, d'un bon contrôle et d'un climat de confiance) peut s'avérer difficile à promouvoir dans un environnement où l'on a tendance à fuir le risque, plutôt qu'à l'accepter et à le gérer.

Une entité publique qui craint le risque aura tendance à créer de nouvelles règles administratives « juste pour s'assurer d'être en sécurité ». Toutefois, avec le temps, il se peut que les règles administratives axées sur la prévention, la détection et la correction de problèmes possibles se chevauchent sans qu'on prenne le temps de vérifier si les causes fondamentales du problème sont bien comprises, si les risques qu'on avait cernés existent toujours, ou si les règles nous obligent à travailler à contresens.

À un certain stade – soit au fur et à mesure que la conformité aux autorisations exige de plus en plus d'attention – un bon contrôle de gestion peut être compromis et on peut bloquer tout pouvoir discrétionnaire raisonnable ainsi que l'innovation.

Le contrôle, un élément fondamental de gestion, peut être perçu comme une action, une procédure ou un processus visant soit à faire en sorte qu'un risque demeure à un niveau acceptable, soit à accroître la probabilité d'obtenir un résultat souhaité. Cependant, contrôler ne signifie pas imposer des processus pour remplacer le gros bon sens – le contrôle se résume plutôt par une saine gestion des ressources, par l'application de règles restrictives uniquement là où elles sont justifiées, et par la promotion de l'innovation afin que l'efficacité et l'efficacité des opérations puissent être améliorées. Dans le secteur public, le contrôle sert à restreindre le pouvoir discrétionnaire dans la mesure où il permet d'assurer une protection contre des événements non voulus comme le gaspillage, la non-conformité aux autorisations, ou la fraude. Lorsque le contrôle est bien conçu et appliqué de façon raisonnée, il sert à définir le contexte dans lequel les employés peuvent mettre à l'essai des idées innovatrices et atteindre leurs objectifs.

Dans ce document, nous énonçons cinq principes visant à soutenir les gestionnaires, les vérificateurs et les législateurs afin qu'ils puissent atteindre un but commun : l'application de saines pratiques de gestion dans les domaines connexes que sont l'innovation, la gestion du risque et le contrôle. À la CCAF-FCVI, nous croyons qu'une compréhension et des attentes communes favorisent des relations de travail des plus constructives et fondées sur la confiance dans toutes les organisations du secteur public. Lorsque les gestionnaires, les vérificateurs et les législateurs partagent les mêmes attentes et que celles-ci sont raisonnables à l'égard de la gestion des domaines difficiles, on constate qu'il y a une diminution des frictions, que les pratiques et les contrôles de gestion sont améliorés, et que les entités du gouvernement obtiennent de meilleurs résultats pour les citoyens.

PRINCIPE N° 1 : LES CADRES DEVRAIENT VEILLER À CE QUE L'INNOVATION SOIT DIRIGÉE ET FAVORISÉE, ET À CE QUE LES OBSTACLES SOIENT ÉLIMINÉS.

Les organisations devraient soutenir un environnement où les employés sont encouragés à prendre l'initiative; où les compétences de base en matière de pratiques d'innovation sont enseignées et soutenues; où des erreurs légitimes ne sont pas sanctionnées mais servent à tirer des leçons; où le succès est récompensé; et où le blâme est réservé aux cas d'incompétence, d'imprudence et de délit d'action ou de commission.

Innover signifie faire preuve de créativité dans la génération et l'application de nouvelles idées afin d'atteindre une amélioration significative au chapitre d'un produit, d'un programme, d'un processus, d'une structure ou d'une politique. Innover se résume par l'adoption d'idées créatives tout en faisant preuve d'initiative et de débrouillardise dans leur mise en œuvre¹.

Une combinaison de manque de connaissances, de stimulants et de compétences peut gravement entraver l'innovation. Dans le secteur public, il est rarement suffisant de simplement permettre l'innovation – on doit plutôt activement favoriser l'innovation, veiller à ce que les ressources nécessaires soient en place et faire preuve de persistance en ce qui concerne la promotion de l'innovation.

La créativité peut seulement être traduite en innovation lorsqu'il existe un climat de confiance entre le gestionnaire de projet et les employés – et entre le gestionnaire et les hauts dirigeants de l'entité. Ce type de confiance repose sur l'application de saines pratiques de gestion et sur une obligation de reddition de

comptes à l'égard de tout projet d'innovation. Cependant, cela ne suffit pas. Les gestionnaires, les employés et les comités exécutifs doivent aussi reconnaître que même lorsque les projets d'innovation sont bien gérés et qu'on respecte les notions modernes de reddition de comptes, certains de ces projets ne permettront pas d'atteindre les résultats souhaités. Pour établir un climat propice à l'innovation, il faut donc trouver le bon équilibre ou définir le seuil de tolérance par rapport à l'aversion au risque et à la prise de risque, et veiller à ce qu'on s'entende sur où se situe cette « zone de sécurité ».

Dans le secteur public, les obstacles en matière d'innovation peuvent inclure ce qui suit :

- les pressions quant à la prestation des services, et les fardeaux administratifs;
- les ressources humaines, budgets et horizons de planification à court terme;
- de faibles récompenses et stimulants;
- une culture d'aversion au risque;
- de faibles compétences en gestion de projets d'innovation;
- une réticence à abandonner des programmes ou à cesser les activités qui ne fonctionnent pas.

Ces obstacles peuvent toutefois être surmontés lorsque les valeurs, les stimulants, le leadership et les autres instruments d'habilitation ou « fers de lance » sont alignés de sorte à ce qu'ils appuient la gestion de l'innovation. Certains gestionnaires sont plus adeptes que d'autres pour introduire et soutenir l'innovation. Les personnes qui se font les champions de l'innovation possèdent une vision globale de leur rôle et une bonne connaissance des enjeux qui influent sur leur organisation. Ces champions savent communiquer leur conviction et leur enthousiasme à l'égard des idées innovatrices proposées, possèdent des connaissances stratégiques, et réussissent à obtenir le soutien ainsi que la participation des parties intéressées. Les gestionnaires qui font preuve d'innovation utilisent les ressources humaines internes et externes pour aller chercher des idées, et ils adoptent des mécanismes formels et informels pour les faire accepter. Enfin, ils ont tendance à envisager les nouvelles idées comme des occasions favorables et non comme des menaces.

Chacun des stades du cycle d'innovation exige des compétences différentes. Au fur et à mesure que les idées sont proposées, les gestionnaires doivent s'assurer de bien comprendre les demandes des citoyens, et pour ce faire, ils utilisent les sciences appliquées, la modélisation et la simulation de scénarios du genre « Et si... ». Les gestionnaires devraient pouvoir comprendre en écoutant leurs clients et leurs partenaires. Aux stades de la conception et de la mise en application, les compétences requises doivent inclure le leadership et la vision, la capacité de créer des réseaux d'innovation, et l'habileté d'élargir la connaissance qu'a tout un chacun de la culture, de la structure et de la dynamique de l'organisation. Les compétences aux chapitres de la planification de projet et de la gestion du risque s'avèrent elles aussi primordiales. Lorsqu'on procède à la diffusion de l'innovation, des compétences additionnelles entrent en ligne de compte – diplomatie et persuasion, communication et marketing (y compris le marketing social), création de conditions favorisant l'adoption, et l'évaluation de projet afin de déterminer le succès et de le mesurer.

Il est inévitable que des erreurs ou des effets non voulus découlent des projets d'innovation. Dans de tels cas, les organisations devraient pouvoir tolérer – au chapitre de la reddition de comptes – les erreurs ou les résultats préjudiciables, pourvu qu'on ait démontré que le risque pris a été raisonnable et que sa gestion a été saine. Les gestionnaires, les vérificateurs et les représentants élus devraient être prêts à accepter que certains des projets bien contrôlés vont échouer – et lorsque cela se produit, l'objet ne consiste pas à sanctionner le gestionnaire du projet, mais plutôt à s'assurer qu'on tire une leçon de cet échec et que cette leçon est diffusée.

PRINCIPE N° 2 : LES PROJETS D'INNOVATION DOIVENT ÊTRE BIEN CONTRÔLÉS ET GÉRÉS.

Les idées créatives peuvent venir de n'importe où dans l'organisation, mais le passage d'une « idée brute » à une « idée mise en œuvre » n'est pas le fruit du hasard. On doit accorder aux gestionnaires la marge de manœuvre nécessaire pour qu'ils puissent mettre à l'essai des nouvelles idées, pourvu qu'ils aient pris en compte les risques auxquels l'entité s'expose et qu'ils gèrent leurs projets avec discipline et de façon responsable.

Les idées créatives peuvent seulement être traduites en innovation lorsqu'il existe un climat de confiance entre le gestionnaire de projet et les employés, et entre le gestionnaire et les hauts dirigeants de l'entité. La confiance repose sur de saines pratiques de gestion et une obligation de rendre des comptes.

Réussir à passer d'une idée créative à un résultat pratique exige une bonne gestion de projet, quelque chose qu'on n'obtient pas par accident. Un projet d'innovation bien contrôlé comporte plusieurs attributs. Les cadres supérieurs doivent être mis au courant de l'initiative dès le début et ils doivent appuyer un plan de projet adéquatement soutenu par les ressources nécessaires. On doit procéder à une évaluation des risques et on doit bien comprendre la probabilité d'échec et les conséquences possibles d'un tel échec. Des mesures correctives dans le cas d'un échec doivent être prises en compte et acceptées par les cadres dès le départ. Les cadres doivent suivre l'avancement des travaux. Et les cadres supérieurs doivent accorder une souplesse suffisante pour permettre la prise de risques responsable – cela peut signifier devoir alléger les règles afin de permettre l'expérimentation pendant la durée du projet.

Il importe aussi que les participants adhèrent à ce projet tout en sachant que l'échec ou le succès n'est jamais absolu – l'objectif visé consiste à apprendre comment accroître l'efficacité et l'efficace afin d'obtenir de meilleurs résultats pour les citoyens. Des résultats non attendus sont inévitables et devraient être traités comme une source d'apprentissage. De même, tant les réussites que les échecs devraient être expliqués et défendus par les cadres dirigeants lorsque ceux-ci rencontrent l'instance devant qui ils doivent rendre des comptes².

En fin de compte, les gestionnaires et employés qui font preuve d'innovation devraient être récompensés – que le projet soit un « succès » ou non – pourvu qu'ils aient respecté les règles, contrôlé le projet d'une manière responsable, et communiqué dans toute l'organisation les leçons tirées de l'expérience acquise.

PRINCIPE N° 3 : LES CADRES DEVRAIENT INVESTIR DANS UNE CULTURE QUI FAVORISE LE SOUCI DU RISQUE ET QUI PERMET DE RÉAGIR AUX OCCASIONS QUI SE PRÉSENTENT.

Les organisations devraient développer la capacité nécessaire non seulement pour évaluer les risques et les occasions favorables qui se présentent, mais aussi pour y réagir afin de mieux concevoir leurs règles administratives, de soutenir l'innovation dans le milieu de travail, et d'atteindre leurs objectifs.

Dans le secteur public, une organisation bien gérée devrait être capable de cerner les incertitudes – tant la probabilité qu'un événement se produise que l'incidence de celui-ci – et d'utiliser cette information pour soutenir un comportement qui favorise l'innovation ainsi que pour limiter les règles administratives à celles qui s'avèrent clairement nécessaires.

La gestion du risque peut permettre à une entité de veiller à ce que les menaces se situent à des niveaux acceptables, à ce que les règles administratives se limitent à celles qui s'avèrent nécessaires, et à ce que des décisions éclairées soient prises à l'égard de toute occasion favorisant l'innovation.

La culture dans le secteur public (les valeurs, l'éthique, les normes et la formation qui soutiennent l'action) se définit par l'aversion au risque. Il n'existe que peu de stimulants évidents pour favoriser la prise de risques, et les gestionnaires ont tendance à associer la prise de risques avec la possibilité que quelque chose ne fonctionne pas, qu'un projet échoue ou encore qu'une perte financière en découle. Un changement de culture commence avec les gens, et aucune entité ne peut passer d'une culture d'aversion au risque à une culture favorisant le souci du risque sans d'abord manifester un soutien pour ses employés. Idéalement, l'entité manifeste ce soutien en veillant à ce que les employés aient accès à la formation, aux outils, à l'information et à l'encouragement dont ils ont besoin.

Dans une organisation éclairée en matière de risque, les « auteurs de règles » peuvent assurer le passage depuis des contrôles imposés à des contrôles informels parce que les employés possèdent les compétences nécessaires – on obtient des plans d'apprentissage et on les met en œuvre; on détermine les postes clés et les principales activités; on comprend les risques et on a établi un lien entre ceux-ci et les règles; et on peut compter sur un soutien suffisant. Autrement dit, l'organisation possède une solide capacité et une bonne faculté de récupération, ainsi qu'un environnement de contrôle rationnel en matière de risque.

PRINCIPE N° 4: LES CADRES DEVRAIENT SUPPRIMER LES RÈGLES ADMINISTRATIVES NON NÉCESSAIRES ET PROCÉDER À UN EXAMEN CRITIQUE DE TOUTE NOUVELLE RÈGLE.

Les règles administratives devraient être intégrées, claires en ce qui concerne leur finalité et liées au risque visé. Pour soutenir l'innovation et améliorer l'efficacité, les fonctionnaires devraient passer en revue les règles en vigueur afin de modifier celles dont la finalité n'est plus justifiable, ou dont le fardeau s'avère disproportionné par rapport au risque visé. Pour limiter encore davantage les lourdeurs administratives, les nouvelles règles proposées devraient faire l'objet d'un examen critique avant d'être adoptées – ces règles devraient correspondre au risque visé, et les avantages promis devraient clairement excéder les coûts prévus.

Que la règle provienne d'un organisme central ou d'un ministère, les cadres devraient communiquer ce qu'on entend accomplir par cette règle ou mécanisme de contrôle, les raisons pour lesquelles on a adopté cette règle ou mécanisme de contrôle, les personnes ou entités visées et ce qu'on attend des employés à cet égard. Les règles devraient être présentées d'une façon intégrée, c.-à-d. on doit montrer l'interrelation entre les différents contrôles de l'organisation.

Lorsqu'il existe des règles administratives, celles-ci devraient être significatives – c.-à-d. leur finalité devrait être comprise et indéniable. Des règles significatives sont celles qui soutiennent les valeurs démocratiques, professionnelles, éthiques et humaines, ainsi que les objectifs sous-jacents relatifs à l'équité, à la justesse et à la saine gestion des deniers publics.

Tout mécanisme de contrôle crée une foule d'activités de contrôle connexes, sans que les gestionnaires qui les imposent répertorient la plupart d'entre elles, ou en établissent le coût. Les activités de contrôle relatives à l'un ou l'autre des mécanismes de contrôle peuvent inclure des tâches telles que l'observation, la comparaison, l'approbation, l'établissement de rapport, la coordination, la vérification, l'analyse, l'autorisation, le rapprochement, la supervision, la révision, la ségrégation et le suivi.

Lorsqu'il y a prolifération des mécanismes de contrôle, le rapport entre les activités et les mécanismes (plusieurs activités pour un seul mécanisme) peut donner lieu à une augmentation fulgurante de la charge de travail administrative et des coûts. Le simple volume d'activités de contrôle peut devenir un important obstacle à toute pratique innovatrice.

Une réduction des contrôles imposés ne devrait jamais constituer un objectif absolu. Avant de déterminer ce sur quoi il convient de se pencher, les gestionnaires du secteur public devraient bien prendre en compte le comportement général en matière d'éthique et la capacité de gestion dans l'organisation. Lorsque la capacité de gestion est élevée et que le code d'éthique est mis en application, le risque opérationnel s'avère généralement faible – et les cadres peuvent réduire les activités de contrôle sans exposer l'entité à des risques. Lorsque la capacité est faible par contre, les occasions de réduire les contrôles en toute sécurité se trouvent diminuées.

Les règles dites taillées sur mesure permettent d'accorder des pouvoirs discrétionnaires en matière d'opérations à des entités bien gérées, mais ces pouvoirs doivent être mérités. Par « règles taillées sur mesure » ou « règles adaptées », on entend des politiques administratives fondées sur des principes qui permettent des variances dans les niveaux de pouvoirs discrétionnaires accordés, lesquelles variances sont basées sur la capacité des cadres et sur le risque auquel l'entité est exposée.

Les organisations qui souhaitent « faire le tri » et « tailler sur mesure » leurs règles devraient se concentrer sur les domaines où le rendement s'avère le plus élevé. Il faut veiller à ce que les coûts liés à tout processus d'examen soient raisonnables et limités, à ce que les personnes affectées à cette tâche n'aient pas cette responsabilité ajoutée à leur charge de travail actuelle, et à ce que les premiers succès dans la réduction du fardeau administratif soient bien communiqués à tout le personnel.

Les meilleures occasions se trouvent vraisemblablement dans les règles qui ont une incidence sur beaucoup d'unités, voire sur toutes les unités de l'organisation. Les cadres intermédiaires et les employés possèdent un sens intuitif de l'endroit où se trouvent ces occasions, et ils sont souvent prêts à communiquer leur point de vue. Les cadres supérieurs devraient chercher à obtenir ces commentaires.

De nouvelles règles administratives ne devraient être introduites qu'après avoir été étudiées par une instance capable d'en évaluer les incidences globales potentielles. De nouvelles règles administratives ne sont justifiées que lorsqu'elles correspondent à un risque répertorié et actuel. Si un lien clair entre un risque et une mesure de contrôle proposée ne peut être établi, il est probable que la règle ne devrait pas être adoptée.

Il s'avère improductif de mettre en œuvre de nouvelles règles sans d'abord en évaluer les coûts. Les coûts d'observation d'une règle comprennent les exigences administratives et celles liées aux écritures, de même que d'autres questions comme l'achat d'équipement, la formation, ainsi que l'élaboration et la mise en œuvre de nouvelles technologies d'information et de nouveaux systèmes de compte rendu. Pour obtenir l'heure juste quant aux coûts et avantages potentiels d'une règle proposée, les gestionnaires devraient consulter les parties intéressées, surtout celles les plus susceptibles d'être affectées par le nouveau contrôle.

PRINCIPE N° 5: LES CADRES ET LE PERSONNEL DOIVENT RESPECTER LES RÈGLES EN VIGUEUR.

Les gestionnaires et les employés devraient respecter le cadre de contrôle de l'organisation et observer les règles en vigueur – et les conséquences de tout non-respect devraient être bien comprises par tous.

La solution en cas de non-respect des règles ne consiste pas à introduire de nouvelles règles – il s'agit de faire en sorte que les règles en vigueur soient bien conçues, bien comprises et respectées par tous.

Dans une organisation bien gérée, les conséquences de tout non-respect des règles sont claires et correspondent au risque et au contexte. Les gestionnaires veillent à ce que les cas de violation des politiques, des procédures et des codes de conduite soient documentés et fassent l'objet d'une enquête, et à ce qu'on prenne des mesures correctives rapidement.

Le respect du cadre de contrôle constitue le seul moyen de veiller à la saine gestion des ressources – le seul et unique déterminant de la confiance du public.

Au cours de l'année 2009, la CCAF-FCVI procédera à la mise à l'essai de ces principes et notes d'orientation connexes dans les Administrations canadiennes, et elle planifie publier divers outils visant à aider les gestionnaires et les vérificateurs à appliquer ces principes, de façon pratique, dans leur travail quotidien.

INTRODUCTION

Les institutions publiques sont essentielles au bien-être du Canada et doivent être gérées judicieusement et avec professionnalisme.

Les citoyens s'attendent à ce que les entités publiques répondent habilement aux problèmes sociaux et économiques. Cependant, des réponses efficaces en matière de politiques et de programmes s'avèrent difficiles lorsque les autorités verticales des organisations publiques (chaque entité possède son propre domaine) entrent en conflit avec la nécessité de travailler sans discontinuité à travers les différentes composantes d'une Administration. Bien que certaines entités puissent assurer la prestation de services ayant un bon rapport coût-efficacité par des comptoirs de services, des kiosques libre-service et l'Internet – et qu'elles exercent couramment leurs activités au-delà des frontières – bon nombre d'entre elles ne le peuvent pas. Et pour aggraver la situation, la portée des nouvelles technologies et les lois d'accès à l'information signifient que certains citoyens s'attendent maintenant à participer davantage à la conception et à l'amélioration des politiques, ainsi qu'à la conception, à la prestation et à l'amélioration des programmes, qui affectent leur vie. Voilà qui constitue un nouveau domaine à explorer.

Ces facteurs font en sorte que l'on doit refocaliser la gestion publique traditionnelle et accorder une plus-value à l'innovation comme moyen d'améliorer l'efficacité et l'efficacé. Dans le secteur public toutefois, l'innovation (qui dépend de stimulants, d'un bon contrôle et d'un climat de confiance) peut s'avérer difficile à promouvoir car on a tendance à fuir le risque, plutôt qu'à l'accepter et à le gérer. Peu de gestionnaires sont prêts à prendre des risques lorsque le défaut d'atteindre de façon continue les résultats escomptés se traduit par un mauvais point sur leur fiche de rendement, et lorsque les récompenses pour les projets d'innovation réussis ne sont pas souvent apparentes.

Par le présent document, la CCAF-FCVI espère favoriser l'établissement d'un consensus chez les gestionnaires, les vérificateurs et les législateurs sur les moyens d'améliorer la gestion publique dans trois domaines connexes :

- Favoriser l'**innovation** afin que l'on puisse améliorer l'efficacité et l'efficacé des opérations;
- Améliorer la capacité en matière de gestion du **risque** – bâtir la confiance nécessaire pour que l'on puisse, avec assurance, réduire les lourdeurs administratives et soutenir le lancement de projets innovateurs; et
- Assurer un **contrôle** judicieux – limiter les règles administratives à celles qui s'avèrent logiques tout en incitant les employés à se concentrer moins sur les processus et plus sur l'atteinte des résultats.

Dans ce document, nous énonçons cinq principes visant à aider les gestionnaires, les vérificateurs et les législateurs à s'entendre sur des attentes raisonnables à l'égard de l'innovation, de la gestion du risque et du contrôle. **À la CCAF-FCVI, nous croyons qu'une compréhension commune de ces domaines peut favoriser des relations de travail des plus constructives et fondées sur la confiance.** Lorsque les gestionnaires, les vérificateurs et les législateurs s'entendent sur des attentes raisonnables à l'égard de domaines difficiles, les frictions sont réduites, les pratiques et contrôles de gestion sont améliorés, et les entités du gouvernement peuvent obtenir de meilleurs résultats pour les citoyens.

IDÉE SOUS-JACENTE N° 1 – LES GESTIONNAIRES ONT DES CHOIX QUANT AU CONTRÔLE

La décision à savoir si l'on doit favoriser l'innovation et composer avec les lourdeurs administratives internes dépend de la façon dont les cadres souhaitent exercer le contrôle.

Le contrôle porte essentiellement sur les mesures que prennent les cadres pour soutenir les gens dans l'atteinte des objectifs – des mesures associées à l'efficacité et à l'efficacé des opérations, à la gérance des ressources, à la fiabilité de l'information utilisée pour la gestion interne et la reddition de comptes externe, et à la conformité aux lois et aux règlements en vigueur³.

Élément essentiel de la gestion, le contrôle offre une assurance raisonnable que six conditions fondamentales existent :

- L'exécution des programmes et des services est **efficace et efficace**;
- Une **information fiable sur la performance financière et celle non financière** est utilisée pour soutenir les opérations et s'acquitter de son obligation de rendre compte – une bonne évaluation de la performance et une saine présentation de l'information⁴;

- Les **lois, règlements et autorités déléguées au sein du ministère** sont respectés;
- Le comportement organisationnel renforce les **valeurs et l'éthique dans la fonction publique**;
- Les **éléments d'actif sont protégés** contre l'acquisition, l'utilisation ou l'élimination non autorisées – une prévention ou détection adéquate à l'égard de fraudes, de vols ou d'autres délits d'action ou de commission;
- Les **ressources essentielles (humaines, physiques, informationnelles et intellectuelles) sont soutenues** – elles sont maintenues, renouvelées ou remplacées au besoin⁵.

Le contrôle devrait toujours être lié au risque et peut être perçu comme une action, une procédure ou un processus visant soit à faire en sorte qu'un risque demeure à un niveau acceptable, soit à accroître la probabilité d'obtenir un résultat souhaité⁶. Lorsqu'une organisation du secteur public explore les risques auxquels elle est exposée, elle devrait prendre en considération l'approche qui offre le meilleur rapport coût-efficacité face au contrôle. **Une des responsabilités principales de la direction consiste veiller à ce que les instruments de contrôle correspondent à des évaluations réalistes du risque.**

Le contrôle dépend de la capacité – c'est-à-dire du savoir, des ressources financières, des immobilisations et de la motivation des employés. Les organisations bien contrôlées affichent certaines caractéristiques :

- les gens se concentrent sur les objectifs;
- les gens font preuve de bon jugement et démontrent une saine gestion – et gèrent le risque que des faits et gestes inappropriés aient lieu;
- les gens ont la capacité d'innover à la lumière des risques connus;
- les gens ont accès à une information fiable en matière de performance financière et non financière pour guider leurs décisions et rendre compte de la performance; et
- l'organisation travaille pour mériter la confiance des législateurs et du grand public⁷.

Dans le secteur public, le contrôle se veut à la fois restreignant et habilitant. Il restreint le pouvoir discrétionnaire dans la mesure où il protège contre des événements non désirés comme le gaspillage, les entorses à la probité ou la non-conformité aux autorisations. Toutefois, **le contrôle est habilitant dans le sens où il soutient l'atteinte des objectifs et où il précise les limites à l'intérieur desquelles les employés peuvent prendre des décisions éclairées⁸.** Lorsqu'il est bien conçu et appliqué de façon raisonnée, **le contrôle permet d'établir le contexte dans lequel les employés peuvent mettre à l'essai des idées innovatrices et améliorer les opérations au profit des citoyens.**

En fin de compte, le contrôle n'est guère une option pour les organisations du secteur public. La question consiste plutôt à savoir comment on doit procéder pour instaurer le contrôle le plus efficacement possible.

IDÉE SOUS-JACENTE N° 2 – AVOIR PLUS DE RÈGLES NE SIGNIFIE PAS AVOIR UN MEILLEUR CONTRÔLE

Dans le secteur public, il arrive que des normes fondamentales en matière d'équité, de justesse et d'intendance soient violées. Lorsque cela se produit, les enjeux qui en découlent peuvent faire l'objet d'une discussion dans les salles de conférence du ministère, à l'assemblée législative, dans les médias, dans les tribunaux – voire à tous ces endroits. Lorsqu'on ne réussit pas à gérer adéquatement les ressources publiques – en raison d'incompétence ou de fraude –, cette situation peut avoir des incidences sur les gestionnaires, les comités exécutifs, les vérificateurs et les représentants élus. Et de telles situations ébranlent la confiance du public.

Cependant, nous constatons que la tendance générale dans ces cas, une fois les choses tassées, consiste pour les cadres supérieurs à renforcer leurs règles administratives afin de démontrer que le problème a été réglé et ne se reproduira plus⁹.

Avec le temps, il se peut que les règles administratives axées sur la prévention, la détection et la correction de problèmes potentiels se chevauchent sans qu'on prenne le temps de vérifier si les causes fondamentales du problème sont bel et bien comprises, si les risques qu'on avait répertoriés existent toujours, ou si les règles nous obligent à travailler à contresens. Tout comme un jardin laissé à l'abandon, les règles administratives peuvent s'accroître à un point tel que les gestionnaires et le personnel se sentent dépassés.

À un certain stade – soit au fur et à mesure que la conformité aux autorisations exige de plus en plus d'attention – un bon contrôle de gestion (axé sur l'intendance, l'efficacité dans les opérations et l'atteinte d'objectifs) peut être compromis.

Simplement dit, une organisation se trouve face à un labyrinthe de règles quand les motifs d'une contrainte administrative ne sont pas clairs, quand des contraintes se chevauchent et perdent leur lien avec le risque visé, quand le volume de règles s'avère déconcertant, quand les règles détournent l'attention de l'atteinte des objectifs et obligent les gens à se concentrer sur la gestion du processus, ou encore quand les règles sont perçues comme des mesures qui bloquent le pouvoir discrétionnaire rationnel et les pratiques innovatrices.

Les organisations frappées par ce « malaise » ont tendance à avoir une aversion au risque, à ne pas accepter de nouvelles idées, et à être incapables d'améliorer leurs opérations aux chapitres de l'efficacité, de l'efficacité et de l'économie. Lorsque l'innovation est bloquée par un nombre trop élevé de règles, les citoyens y perdent en recevant moins de valeur pour les dollars qu'ils versent en impôts – moins que ce qu'ils méritent.

IDÉE SOUS-JACENTE N° 3 – DES CONSEILS PRATIQUES, PAS DES NORMES

Après avoir procédé à une autoévaluation de leur capacité en gestion, certaines organisations du secteur public peuvent constater que cette capacité n'est pas suffisante pour mettre en œuvre les pratiques que préconise la CCAF-FCVI par les cinq principes énoncés dans le présent document. Cette situation est tout à fait naturelle et compréhensible. Voici les trois points à retenir dans ce contexte :

- **Premièrement, ces principes représentent la pratique recommandée, mais ne constituent pas des normes de gestion ni des critères de vérification.** Les gestionnaires supérieurs et les vérificateurs devront discuter de ces principes et arriver à un consensus sur ce qui est raisonnable et acceptable pour leur organisation. Bien que les principes doivent aider les gestionnaires et les vérificateurs à atteindre ce consensus, ils ne sont pas un substitut pour les discussions qui devront avoir lieu.
- **Deuxièmement, les principes décrivent la performance à un niveau élevé – soit celle des organisations publiques les mieux gérées.** Rien ne sert d'établir des pratiques recommandées pour atteindre un niveau de performance moyen ou médiocre. De plus, les gestionnaires du secteur public et leurs vérificateurs doivent être conscients que toute mesure prise pour se diriger vers l'adoption de ces principes nécessite un changement dans la culture organisationnelle. Tout changement culturel s'effectue graduellement et exige une communication soutenue, de la formation et d'autres appuis. La décision d'aller de l'avant vers l'adoption de ces principes signifie que l'on reconnaît qu'il y a des coûts liés à cette démarche et qu'il n'existe pas de solution rapide.
- **Troisièmement, la capacité de gestion actuelle et l'environnement global quant au risque auquel l'organisation est exposée détermineront jusqu'où, et à quelle vitesse, les gestionnaires voudront aller pour adopter ces principes.** Pour établir la mise en œuvre des principes, on doit se fonder sur ce qui est pratique, compte tenu des investissements qui entrent en jeu. Les gestionnaires voudront savoir si l'investissement s'avère logique étant donné la capacité existante et les risques liés à l'état actuel. Il est important que les propositions visant la mise en œuvre des principes de la CCAF-FCVI réussissent les tests suivants : (1) la valeur concrète qui découle de l'adoption des principes, et (2) l'avantage net clairement associé au projet d'aller de l'avant.

Il n'existe aucune approche parfaite permettant de favoriser l'innovation, de réduire les règles administratives, et de maintenir le contrôle dans les organisations du secteur public. **Le meilleur scénario de réussite est que les gestionnaires du secteur public et leurs vérificateurs discuteront des principes de la CCAF-FCVI, établiront un consensus, et adapteront les principes afin que ceux-ci répondent aux besoins propres à l'organisation en question.** Un dialogue, visant une mise en œuvre graduelle de l'amélioration de la gestion, peut s'avérer le plus grand avantage découlant des principes eux-mêmes. Bien que l'établissement d'un consensus chez les gestionnaires et les vérificateurs nécessite du temps, le dialogue entamé pour y arriver se révélera beaucoup plus utile à long terme que toute tentative qu'on pourrait entreprendre pour mettre en œuvre les principes rapidement sans d'abord prendre le temps nécessaire pour discuter des coûts et de la valeur concrète de leur adoption.

APPLICATION DES PRINCIPES

Les cinq principes interdépendants s'appliquent à toute organisation du secteur public – un grand ministère, une petite organisation ou un organisme central. Bien que rédigés en fonction des besoins des gouvernements fédéral et provinciaux au Canada, ces principes peuvent aussi être appliqués dans des Administrations municipales ou des entités parapubliques (ou encore des Administrations à l'étranger) – quoique certaines des structures organisationnelles abordées (p.ex. organismes centraux) seront différentes.

Les membres élus des corps législatifs fédéral et provinciaux s'intéressent, eux aussi, aux principes. Les législateurs jouent un rôle important en promulguant les lois dans lesquelles est défini le mandat des organisations du secteur public, en approuvant leur budget, et en obligeant l'organe exécutif à rendre compte de sa performance – soit des comptes rendus sur les résultats obtenus et sur la façon dont ceux-ci ont été accomplis. Ces principes peuvent aider les législateurs à poser des questions judicieuses afin de déterminer si une organisation du secteur public est bien gérée du point de vue de l'innovation, de la gestion du risque et du contrôle.

LES CINQ PRINCIPES DE GESTION PERMETTANT DE TROUVER LE BON ÉQUILIBRE ENTRE L'INNOVATION, LE RISQUE ET LE CONTRÔLE... EN BREF¹⁰

PRINCIPE N° 1 : LES CADRES DEVRAIENT VEILLER À CE QUE L'INNOVATION SOIT DIRIGÉE ET FAVORISÉE, ET À CE QUE LES OBSTACLES SOIENT ÉLIMINÉS.

1

Les organisations devraient soutenir un environnement où les employés sont encouragés à prendre l'initiative; où les compétences de base en matière de pratiques d'innovation sont enseignées et soutenues; où des erreurs légitimes ne sont pas sanctionnées mais servent à tirer des leçons; où le succès est récompensé; et où le blâme est réservé aux cas d'incompétence, d'imprudence et de délit d'action ou de commission.

PRINCIPE N° 2 : LES PROJETS D'INNOVATION DOIVENT ÊTRE BIEN CONTRÔLÉS ET GÉRÉS.

2

Les idées créatives peuvent venir de n'importe où dans l'organisation, mais le passage d'une « idée brute » à une « idée mise en œuvre » n'est pas le fruit du hasard. On doit accorder aux gestionnaires la marge de manœuvre nécessaire pour qu'ils puissent mettre à l'essai des nouvelles idées, pourvu qu'ils aient pris en compte les risques auxquels l'entité s'expose et qu'ils gèrent leurs projets avec discipline et de façon responsable.

PRINCIPE N° 3 : LES CADRES DEVRAIENT INVESTIR DANS UNE CULTURE QUI FAVORISE LE SOUCI DU RISQUE ET QUI PERMET DE RÉAGIR AUX OCCASIONS QUI SE PRÉSENTENT.

3

Les organisations devraient développer la capacité nécessaire non seulement pour évaluer les risques et les occasions favorables qui se présentent, mais aussi pour y réagir afin de mieux concevoir leurs règles administratives, de soutenir l'innovation dans le milieu de travail, et d'atteindre leurs objectifs.

PRINCIPE N° 4 : LES CADRES DEVRAIENT SUPPRIMER LES RÈGLES ADMINISTRATIVES NON NÉCESSAIRES ET PROCÉDER À UN EXAMEN CRITIQUE DE TOUTE NOUVELLE RÈGLE.

4

Les règles administratives devraient être intégrées, claires en ce qui concerne leur finalité et liées au risque visé. Pour soutenir l'innovation et améliorer l'efficacité, les fonctionnaires devraient passer en revue les règles en vigueur afin de modifier celles dont la finalité n'est plus justifiable, ou dont le fardeau s'avère disproportionné par rapport au risque visé. Pour limiter encore davantage les lourdeurs administratives, les nouvelles règles proposées devraient faire l'objet d'un examen critique avant d'être adoptées – ces règles devraient correspondre au risque visé, et les avantages promis devraient clairement excéder les coûts prévus.

PRINCIPE N° 5 : LES CADRES ET LE PERSONNEL DOIVENT RESPECTER LES RÈGLES EN VIGUEUR.

5

Les gestionnaires et les employés devraient respecter le cadre de contrôle de l'organisation et observer les règles en vigueur – et les conséquences de tout non-respect devraient être bien comprises par tous.

LES CINQ PRINCIPES EN DÉTAIL

PRINCIPE N° 1 : LES CADRES DEVRAIENT VEILLER À CE QUE L'INNOVATION SOIT DIRIGÉE ET FAVORISÉE, ET À CE QUE LES OBSTACLES SOIENT ÉLIMINÉS.

Les organisations devraient soutenir un environnement où les employés sont encouragés à prendre l'initiative; où les compétences de base en matière de pratiques d'innovation sont enseignées et soutenues; où des erreurs légitimes ne sont pas sanctionnées mais servent à tirer des leçons; où le succès est récompensé; et où le blâme est réservé aux cas d'incompétence, d'imprudence et de délit d'action ou de commission.

DISCUSSION, ANALYSE ET NOTE D'ORIENTATION

APERÇU

Que les idées créatives découlent d'une réflexion structurée ou d'un heureux hasard, elles s'avèrent des atouts pour une organisation. Mais l'innovation va au-delà de la « créativité » (qui est communément définie comme la génération d'une nouvelle idée prometteuse) et elle inclut la conception du projet ainsi que le travail qu'effectuent les cadres pour mener ce projet à terme et capter les avantages découlant de l'idée, et pour instaurer une nouvelle façon de faire. La créativité concerne l'idée, tandis que l'innovation concerne l'idée et sa mise en œuvre¹¹.

Dans le secteur privé, une organisation peut lancer dix initiatives pour atteindre un même objectif, tout en reconnaissant que plusieurs de ces initiatives peuvent échouer. Si l'objectif est atteint, il importe peu combien des dix initiatives étaient adéquates – si trois d'entre elles ont bien fonctionné, deux offriraient certaines promesses, et cinq ont dû être abandonnées.

Le point de vue du secteur privé à l'effet que même des initiatives bien gérées peuvent échouer constitue un point de vue qui est étranger au secteur public, où les vérificateurs et les gestionnaires ont tendance à accorder une attention égale à chaque initiative ainsi qu'à l'objectif global visé. Un environnement dans lequel le système de récompenses est basé sur tout ce qui évite des résultats inattendus s'avère un environnement peu propice à l'innovation et dans lequel on favorise l'établissement d'objectifs faciles à atteindre¹². L'innovation dans le secteur public est souvent perçue comme un « extra » facultatif, voire un fardeau, plutôt que comme une activité de base – et les coûts perçus par rapport à un échec semblent l'emporter sur les récompenses qu'offrirait un projet réussi¹³.

Favoriser l'innovation dépend d'un changement culturel, soutenu par le leadership des cadres supérieurs. Ce changement nécessite la transmission d'un message cohérent, des stimulants de renforcement, de la persistance, et ultimement la création d'un climat de confiance. Les cadres supérieurs devraient renforcer le message que les gestionnaires de projets seront tenus comptables du contrôle judicieux de leurs projets – mais qu'ils seront toujours soutenus si leurs projets bien gérés ne permettent pas l'atteinte des résultats escomptés.

Le leadership et la confiance devraient être renforcés de tous bords, tous côtés. L'idée de traiter l'« innovation » comme un élément essentiel pour assurer l'accroissement de l'efficacité et de l'efficacé dans la prestation des services n'est pas toujours communiquée dans les valeurs et les codes d'éthique, et la gestion de l'innovation est rarement enseignée dans les écoles d'administration publique. Une combinaison de manque de connaissances, de stimulants et de compétences peut gravement entraver l'innovation¹⁴. En effet, pour innover, on doit surmonter plusieurs obstacles considérables, et il s'avère rarement suffisant pour les gestionnaires de simplement permettre l'innovation – les hauts dirigeants doivent plutôt activement favoriser l'innovation, veiller à ce que les ressources nécessaires soient en place et faire preuve de persistance en ce qui concerne la promotion de l'innovation.

INNOVER SIGNIFIE APPORTER UN CHANGEMENT CONSIDÉRABLE, ET PAS « PEAUFINER »

Innover signifie faire preuve de créativité pour qu'on génère et applique de nouvelles idées afin d'améliorer significativement un produit, un programme, un processus, une structure ou une politique. Innover se résume par l'adoption d'idées créatives tout en faisant preuve d'initiative et de débrouillardise dans leur mise en œuvre¹⁵.

L'innovation dans le secteur public peut se traduire par la conception et la mise en œuvre d'idées révolutionnaires en matière de stratégie/politique, de conception de service/produit ou programme, de prestation de programme, de processus administratif, et d'interaction systémique (p. ex. nouvelles façons d'interagir avec d'autres entités et bases de connaissances)¹⁶.

Bien que certains puissent prétendre que de petits changements progressifs peuvent être considérés comme de l'innovation – d'autres sont d'avis que ces changements appartiennent plutôt à la catégorie de l'amélioration ou de la réingénierie des processus et découlent ainsi d'un processus de peaufinage, et non d'une pratique innovatrice¹⁷. Les principes énoncés dans le présent document portent sur la façon d'encourager et de gérer un changement qui se veut plus radical et transformationnel, lequel est nécessaire pour améliorer significativement la productivité. Autrement dit, dans le contexte des principes proposés par la CCAF-FCVI, **l'innovation concerne la mise en œuvre d'idées substantiellement nouvelles, soit des idées qui se veulent révolutionnaires, qui permettent de saisir des occasions uniques en leur genre et qui mènent à des améliorations fondamentales**¹⁸.

LES OBSTACLES EN MATIÈRE D'INNOVATION SONT NOMBREUX

Dans le secteur public, les obstacles en matière d'innovation peuvent se situer dans l'organisation, au sein de l'environnement gouvernemental plus vaste ou dans l'environnement de l'ensemble de la société¹⁹. **Les recherches actuelles laissent entendre que le nombre le plus élevé d'obstacles se trouve au sein même des organisations du secteur public.** Cette situation reflète le fait que les projets d'innovation modifient les procédures opérationnelles, les structures d'autorité, les dynamiques du travail et les modèles professionnels²⁰ actuellement en vigueur. Le changement s'avère parfois « désagréable ».

Il existe plusieurs obstacles spécifiques en matière d'innovation dans le secteur public :

- **Pressions quant à la prestation des services, et fardeaux administratifs :** Rares sont les gestionnaires et les professionnels qui allouent suffisamment de temps pour réfléchir à propos de l'innovation. Plutôt, la majeure partie du temps est consacrée à répondre aux pressions quotidiennes, à assurer la prestation des services et à rendre des comptes aux cadres supérieurs, aux organismes centraux et autres.
- **Ressources humaines, budgets et horizons de planification à court terme :** L'incapacité à réfléchir au-delà des pressions quotidiennes peut résulter du fait que les budgets et horizons de planification mettent l'accent davantage sur les gains annuels en matière d'efficacité que sur les gains à plus long terme et sur ceux qui sont d'une nature durable. Les gains annuels peuvent être obtenus grâce à des réductions ponctuelles, mais toutes économies durables exigent qu'on fasse preuve d'innovation. Et lorsqu'il y a un roulement régulier au niveau des gestionnaires supérieurs, il s'avère difficile d'assurer une attention soutenue de la part des cadres.
- **Faibles récompenses et stimulants :** Le phénomène consistant à imposer, pour des projets d'innovation qui ont échoué, des pénalités proportionnellement plus sévères que le niveau de récompense accordé pour les projets d'innovation qui ont réussi existe partout dans le secteur public. Les systèmes d'évaluation du rendement ne permettent pas d'accorder suffisamment de reconnaissance ou de valeur à l'innovation. Et l'innovation en tant que pratique de gestion est rarement enseignée dans les écoles d'administration publique.
- **Culture d'aversion au risque :** Bon nombre de gestionnaires ne voient pas l'avantage à prendre des risques. Bien que de nombreux programmes ne fonctionnent qu'à un niveau « acceptable » (par rapport à ce que l'on estime être une efficacité élevée), ils reçoivent normalement moins d'attention critique de la part des médias, du Parlement, des vérificateurs et des comités des comptes publics qu'en reçoivent les programmes ou projets qui sont perçus comme des échecs. Du point de vue de leur cheminement de carrière, les fonctionnaires reconnaissent que la perception par rapport aux échecs comporte un côté très négatif.
- **Faibles compétences en gestion de projets d'innovation :** Les gestionnaires doivent savoir comment structurer et gérer des projets d'innovation, ainsi que comment gérer les risques. Voilà des connaissances et des compétences que l'on peut enseigner, mais sur lesquelles les organisations du secteur public n'insistent pas toujours.

- **Réticence à abandonner des programmes ou à cesser les activités qui ne fonctionnent pas** : Bien que dans le secteur privé les entreprises doivent innover pour survivre, il est rare que dans le secteur public les organisations cessent d'exister parce qu'elles n'ont pas fait preuve d'innovation. Les impératifs de l'entreprise privée diffèrent de ceux du secteur public²¹.

LES STIMULANTS ET OUTILS CLÉS POUVANT FAIRE CONTREPOIDS AUX OBSTACLES

Selon les recherches, les obstacles peuvent être surmontés lorsque les valeurs, les stimulants, le leadership et les autres instruments d'habilitation ou « fers de lance » sont alignés de sorte à ce qu'ils appuient l'innovation que l'on gère²² :

UNE CULTURE AXÉE SUR L'INNOVATION EXIGE UN LEADERSHIP ET DU SOUTIEN VENANT DU HAUT DE LA PYRAMIDE : il importe donc d'aligner les priorités de l'organisation de sorte qu'elles guident l'innovation, de reconnaître les innovateurs, d'accorder la souplesse nécessaire pour permettre l'expérimentation, de réduire le fardeau administratif non nécessaire, et de fournir une protection contre le blâme lorsque des projets bien gérés ne permettent pas l'atteinte des résultats escomptés. **Cela signifie aussi que les gestionnaires qui commencent des projets d'innovation doivent les mener jusqu'au stade où ces projets sont stables et viables.**

AUGMENTER LES RÉCOMPENSES POUR LES INDIVIDUS ET LES ÉQUIPES QUI FONT PREUVE D'INNOVATION : les récompenses peuvent être de nature financière, ou elles peuvent être liées à la reconnaissance, à l'autorité ou au cheminement de carrière. La reconnaissance est hautement estimée dans le secteur public, et les équipes peuvent considérer la délégation d'une autorité additionnelle comme un vote de confiance et un élément de motivation. Il est important que les efforts soient appréciés et communiqués de façon positive.

RESSOURCES : Étant donné que des ressources inadéquates constituent un problème fréquent, les gestionnaires devraient veiller à ce que les cadres soient informés des projets d'innovation avant leur lancement et à ce qu'ils aient appuyé l'octroi des ressources nécessaires pour la mise en œuvre des projets. Afin de composer avec le problème des ressources, les organismes centraux et les ministères pourraient considérer la création d'une réserve pour les projets d'innovation, de sorte qu'on puisse appuyer les idées prometteuses qui sont étayées par un bon plan de mise en œuvre.

ASSURER LA DIVERSITÉ : L'innovation exige l'habileté à voir les choses différemment. Pour une organisation, le fait d'avoir des employés dont la formation et les points de vue diffèrent peut contribuer à favoriser l'innovation.

L'APPRENTISSAGE : Les organisations qui font preuve d'innovation savent tirer des leçons de l'expérience acquise par d'autres, au moyen de l'étalonnage et des réseaux de professionnels. De plus, ces organisations abordent l'innovation comme un ensemble de compétences et de pratiques qui peuvent être enseignées, et elles incluent ces compétences et pratiques dans les plans de perfectionnement et de formation qu'elles établissent pour leurs gestionnaires.

L'INNOVATION EST LA RESPONSABILITÉ DE TOUS : On devrait chercher à obtenir et à développer des idées à tous les échelons d'une organisation. En général, l'isolement de la pratique d'innovation dans des « unités indépendantes » ne fonctionne pas dans le secteur public. L'innovation doit être prise et perçue comme une responsabilité qui incombe à tout un chacun.

L'ÉTENDUE DE L'EXPÉRIMENTATION : Créer des façons sécuritaires pour que l'on teste des idées, comme la mise sur pied de **projets pilotes** et de **groupes de travail**, constitue un moyen efficace d'expérimenter. L'élément clé ici est la confiance. L'échec des projets bien gérés devrait être défendu, pourvu qu'on tire une leçon de l'expérience vécue, et que l'organisation continue d'aller de l'avant.

L'INNOVATION QUE L'ON GÈRE EXIGE UNE SURVEILLANCE ET UNE ÉVALUATION : L'objectif consiste à promouvoir l'apprentissage en temps réel de sorte que les grandes leçons tirées d'une innovation particulière sont utilisées rapidement pour éclairer la politique et la pratique de gestion.

L’HABILITATION DU PERSONNEL DE PREMIÈRE LIGNE : On constate, preuves à l’appui, que ce sont le personnel de première ligne et les gestionnaires intermédiaires qui, le plus souvent, sont les innovateurs dans le secteur public. Pourtant, on constate également, preuves à l’appui, que ce sont ces mêmes employés qui peuvent offrir la plus grande résistance au changement, et ainsi faire obstacle à l’innovation. Il importe donc d’obtenir l’engagement des gestionnaires intermédiaires et du personnel de première ligne – les porteurs de la culture dans l’organisation – et d’éviter de présumer que l’innovation peut seulement venir de l’administration centrale.

OBTENIR LA PARTICIPATION DES PERSONNES SUSCEPTIBLES D’ÊTRE AFFECTÉES PAR L’INNOVATION : Il est important de veiller à ce que les **points de vue des utilisateurs finaux** soient pris en compte lorsqu’on procède à l’élaboration et à la mise en œuvre d’un projet d’innovation. En se souciant des besoins des utilisateurs aux premières étapes d’un projet d’innovation, on peut réussir à cerner et à corriger des problèmes évidents, et faciliter l’acceptation et la diffusion de la nouvelle approche.

ENCOURAGER LES CHAMPIONS, TOUT EN DÉVELOPPANT LES COMPÉTENCES ET EN BÂTISSANT LA CONFIANCE

Certains gestionnaires sont plus adeptes que d’autres pour favoriser et soutenir l’innovation²³. Les personnes qui se font les champions de l’innovation possèdent une vision globale de leur rôle et une bonne connaissance des enjeux qui influent sur leur organisation. Les champions communiquent leur conviction et leur enthousiasme à l’égard des idées innovatrices proposées, possèdent des connaissances stratégiques, et réussissent à obtenir le soutien ainsi que la participation des parties intéressées. Ils utilisent les ressources humaines internes et externes pour aller chercher des idées, et ils adoptent des mécanismes formels et informels pour les faire accepter. Enfin, ils ont tendance à envisager les nouvelles idées comme des occasions favorables et non comme des menaces.

Il est important de faire la distinction entre les champions de l’innovation et les unités d’innovation. On constate, preuves à l’appui, que la mise sur pied d’unités ou d’équipes indépendantes ne contribue pas à accroître la pratique d’innovation ni la diffusion de l’innovation. Les unités indépendantes peuvent signaler que l’innovation est une activité réservée à des experts, distincte des tâches et responsabilités des employés²⁴. **Lorsque l’innovation est perçue comme une fonction réservée aux experts, il est peu probable qu’elle devienne une pratique de gestion globale.** Les organisations qui souhaitent promouvoir l’innovation devraient s’attarder à déterminer qui sont les champions de l’innovation et à encourager ces personnes.

Qui plus est, les gestionnaires devraient reconnaître que **chacun des stades du cycle d’innovation exige des compétences différentes**²⁵. **Au fur et à mesure que les idées sont proposées**, les gestionnaires doivent s’assurer de bien comprendre les demandes des citoyens, et pour ce faire, ils utilisent les sciences appliquées, la modélisation et la simulation de scénarios du genre « Et si... »²⁶. Ils devraient pouvoir comprendre ces demandes en écoutant leurs clients et leurs partenaires. Aux **étapes de la conception et de la mise en application**, les compétences requises doivent inclure le leadership et la vision, la capacité de créer des réseaux d’innovation, et l’habileté à comprendre la culture, la structure et la dynamique de l’organisation. Les compétences aux chapitres de la planification de projet et de la gestion du risque s’avèrent elles aussi primordiales à ce stade-ci. Lorsqu’on procède à la **diffusion de l’innovation**, des compétences additionnelles entrent en ligne de compte – diplomatie et persuasion, communication et marketing social, création des conditions favorisant l’adoption, et l’évaluation de projet afin d’en déterminer le succès et de le mesurer.

La toute dernière condition essentielle est la confiance – une valeur culturelle qui est difficile à instaurer mais facile à perdre. L’innovation a lieu seulement lorsqu’une « entente » implicite existe. Cette entente comporte trois éléments :

- Que les innovateurs **géreront leurs projets de façon judicieuse, professionnelle et prudente;**
- Que les cadres supérieurs, de qui les innovateurs relèvent, veilleront à ce que les innovateurs soient **libérés, dans une mesure raisonnable, de leurs contraintes administratives courantes**, pourvu qu’une évaluation crédible des risques ait été effectuée; et
- Que toutes les parties (gestionnaires, instances gouvernementales, vérificateurs et représentants élus) adhèrent à une forme éclairée de **reddition de comptes publique.**

Il est inévitable que des erreurs ou des effets non voulus découleront des projets d'innovation. Dans de tels cas, les organisations devraient pouvoir tolérer – au chapitre de la reddition de comptes – les erreurs ou les résultats préjudiciables, pourvu qu'on ait démontré que le risque pris était raisonnable et que sa gestion a été judicieuse²⁷.

Cette entente constitue un fardeau pour tous les participants. **Les gestionnaires, les vérificateurs et les représentants élus devraient être prêts à accepter que certains des projets bien contrôlés vont inévitablement échouer – et lorsque cela se produit, l'objet ne consiste pas à sanctionner le gestionnaire du projet, mais plutôt à s'assurer qu'on tire une leçon de cet échec et que cette leçon est diffusée.**

Lorsque les médias s'activent – ou lorsque les comités législatifs exigent que l'on impose rapidement une pénalité –, les vérificateurs, les contrôleurs, les gestionnaires et les représentants élus devraient être prêts à rendre des comptes sur ce qui a été effectué, sur ce qui a fonctionné (et ce qui a échoué), sur les leçons apprises, et sur les mesures qui seront prises. Mais on ne devrait pas avoir de remords pour un projet d'innovation bien géré qui a permis d'atteindre peu des résultats escomptés, ou encore, qui a donné lieu à des résultats inattendus. Au contraire, les hauts gestionnaires, les vérificateurs et les représentants élus concernés devraient être prêts à expliquer et à défendre, au besoin, le travail qui a été accompli.

PRINCIPE N° 2 : LES PROJETS D'INNOVATION DOIVENT ÊTRE BIEN CONTRÔLÉS ET GÉRÉS.

Les idées créatives peuvent venir de n'importe où dans l'organisation, mais le passage d'une « idée brute » à une « idée mise en œuvre » n'est pas le fruit du hasard. On doit accorder aux gestionnaires la marge de manœuvre nécessaire pour qu'ils puissent mettre à l'essai des nouvelles idées, pourvu qu'ils aient pris en compte les risques auxquels l'entité s'expose et qu'ils gèrent leurs projets avec discipline et de façon responsable.

DISCUSSION, ANALYSE ET NOTE D'ORIENTATION

APERÇU

Certains peuvent penser que l'innovation a lieu surtout lorsqu'il n'existe que peu de structure – là où les employés peuvent mettre à l'essai des idées sans devoir à composer avec la contrainte imposée par des règles ou une discipline de gestion. Dans les entités du secteur public, l'innovation ne peut se produire de cette façon pour deux raisons. Premièrement, l'énergie non focalisée donne rarement des résultats pratiques, et deuxièmement, les dollars des contribuables sont en jeu. Une utilisation non comptable des ressources publiques peut donner lieu à une mauvaise utilisation des fonds ou pire encore.

Pour que les pratiques d'innovation prospèrent dans le secteur public, au moins quatre conditions doivent exister – occasion favorable, motivation, compétences en matière de gestion et confiance. Souvent, bien qu'une occasion favorable puisse se présenter, on constate un manque de motivation (et de connaissances et compétences de base) dans la façon de gérer le risque et de structurer les projets d'innovation.

SIX ATTRIBUTS D'UN PROJET D'INNOVATION BIEN GÉRÉ

Passer d'une idée créative à un résultat pratique exige de solides compétences en matière de gestion de projet. La créativité ne peut être traduite en innovation sans qu'il existe une structure de gestion qui soutienne un climat de confiance entre le gestionnaire de projet et les employés, et entre le gestionnaire et les hauts dirigeants de l'entité. Les gestionnaires de projet doivent réussir à gagner cette confiance. En retour pour une délégation d'autorité administrative raisonnable, les gestionnaires de projet ont l'obligation de veiller à utiliser de bonnes pratiques en matière de gestion de projet et de reddition de comptes²⁸. **Un projet d'innovation bien contrôlé comporte six attributs ou conditions essentielles :**

Connaissances préalables : Les cadres supérieurs doivent être mis au courant de l'initiative dès le début et ils doivent appuyer un plan de projet adéquatement soutenu par les ressources nécessaires.

Évaluation des risques : On doit procéder à une évaluation des risques et on doit bien comprendre la probabilité d'échec et les conséquences possibles d'un tel échec.

Diminution du risque et acceptation : Des mesures correctives dans le cas d'un échec doivent être prises en compte et acceptées par les cadres dès le départ.

Surveillance : Les cadres doivent suivre l'avancement des travaux.

Autorité méritée : Les cadres supérieurs doivent être prêts à offrir une autorité suffisante aux gestionnaires qui font preuve d'innovation – cela peut signifier devoir alléger les règles afin de permettre l'expérimentation pendant la durée du projet.

Attentes matures : Tous les participants doivent adhérer à ce projet en étant conscients :

- qu'il n'existe pas d'échec ou de succès absolu;
- que l'objectif visé consiste à apprendre comment accroître l'efficacité et l'efficacités afin d'obtenir de meilleurs résultats pour les citoyens;
- que des résultats non attendus sont inévitables et devraient être traités comme une source d'apprentissage;
- que tant les réussites que les échecs seront expliqués et défendus par les cadres dirigeants auprès des instances devant qui ils doivent rendre des comptes²⁹.

En fin de compte, les gestionnaires et employés qui font preuve d'innovation devraient être récompensés, et ce, que le projet soit un « succès » ou non, pourvu qu'ils aient respecté les règles, contrôlé le projet d'une manière responsable, et communiqué dans toute l'organisation les leçons tirées de l'expérience acquise.

L'OBLIGATION DE RENDRE COMPTE ET SON LIEN À L'INNOVATION

L'obligation de rendre compte est un lien hiérarchique fondé sur l'obligation de démontrer, d'examiner et d'accepter la responsabilité pour la performance, tant les résultats obtenus à la lumière des attentes convenues que les moyens utilisés³⁰.

Les projets d'innovation réussis exigent que l'on s'acquitte de son obligation de rendre compte et que l'on se concentre sur trois domaines : commencer le projet sur le bon pied, procéder à faire les ajustements nécessaires pour maintenir le cap, et rendre fidèlement compte de ce qui a été atteint (et de la façon dont cela a été accompli). Aucune de ces conditions de soutien n'exige un processus bureaucratique exhaustif, mais les gestionnaires devraient porter une attention à ces conditions tout au long de la durée de vie du projet d'innovation.

Commencer sur le bon pied signifie qu'on a **établi clairement les rôles et les responsabilités** de chacun dès le début. Lorsque les responsabilités ne sont pas claires, les enjeux devraient être discutés et réglés avant que l'on commence le travail. De plus, les attentes quant à la performance et les contraintes en ce qui concerne les opérations devraient, elles aussi, être comprises et convenues dès le départ.

Les règles ou autres contraintes opérationnelles devraient refléter les risques attendus et la capacité de l'équipe du projet à gérer l'initiative d'une manière responsable. **Le postulat devrait être que la capacité démontrée à l'égard du contrôle du projet devrait permettre une réduction dans les contraintes liées aux opérations.** Les contrôles imposés peuvent et devraient varier pour les projets d'innovation, et toute approche dite à l'« emporte-pièces » devrait faire l'objet d'un examen critique. **Les contraintes opérationnelles pour les équipes chargées des projets d'innovation devraient se limiter à celles qui sont raisonnablement requises pour assurer un contrôle judicieux du projet.**

Les cadres devraient comprendre le profil de risque, et la stratégie d'atténuation des risques, pour le projet et devraient être satisfaits que les deux se situent à l'intérieur du seuil de tolérance acceptable. Les attentes quant à la performance devraient refléter la capacité (autorités, compétences et ressources) et le profil du risque pour le projet. Enfin, les cadres devraient reconnaître dès le départ que les résultats des projets d'innovation sont incertains, et que plusieurs projets ne permettront pas d'obtenir les résultats attendus, même lorsqu'ils sont bien contrôlés. Cette situation est tout à fait normal et ne devrait pas être vue comme un échec.

Garder le cap est important, et on y voit en assurant la surveillance du projet, l'exécution d'ajustements en cours de route, et l'apprentissage. Cela dit, il faut fournir une rétroaction sur les progrès réalisés, tirer des leçons de l'expérience acquise et apporter des corrections, le cas échéant. Plus fondamentalement, **garder le cap dépend de la stabilité du leadership**, des équipes et de la philosophie. L'innovation réussie ne peut avoir lieu lorsqu'on procède régulièrement à la réaffectation des dirigeants en cours de route, ou lorsque les dirigeants hésitent à éliminer les obstacles qui nuisent à l'avancement du projet.

Boucler la boucle avec les cadres supérieurs est important. Une information simple, équilibrée et actuelle devrait être disponible afin de démontrer ce qui a été accompli, les méthodes utilisées, et les leçons tirées de l'expérience acquise. Cette présentation de l'information ne devrait jamais devenir bureaucratique ou accablante – il faut privilégier la simplicité. **Le succès devrait être récompensé. Et lorsque des projets bien contrôlés mais risqués ne permettent pas d'atteindre les résultats escomptés, les cadres devraient prendre soin de tirer des leçons de l'expérience acquise et éviter de jeter le blâme. Plutôt, les cadres devraient défendre ouvertement le projet.**

L'innovation que l'on gère constitue le seul moyen par lequel une organisation peut tester des moyens de mieux effectuer ses opérations, d'apprendre et de bâtir la confiance, lesquels moyens porteront leurs fruits avec le temps. Dans une entité bien contrôlée du secteur public, l'innovation est favorisée et entreprise non pas comme une activité qui s'ajoute à la saine gestion, mais comme un élément fondamental à la saine gestion.

PRINCIPE N° 3 : LES CADRES DEVRAIENT INVESTIR DANS UNE CULTURE QUI FAVORISE LE SOUCI DU RISQUE ET QUI PERMET DE RÉAGIR AUX OCCASIONS QUI SE PRÉSENTENT.

Les organisations devraient développer la capacité nécessaire non seulement pour évaluer les risques et les occasions favorables qui se présentent, mais aussi pour y réagir afin de mieux concevoir leurs règles administratives, de soutenir l'innovation dans le milieu de travail, et d'atteindre leurs objectifs.

DISCUSSION, ANALYSE ET NOTE D'ORIENTATION

APERÇU³¹

Chaque organisation a sa raison d'être. Dans le secteur privé, les entreprises qui réussissent visent à faire des profits et à générer de la valeur pour leurs actionnaires. Dans le secteur public, les organisations visent à élaborer des politiques, à fournir des services aux citoyens et à soutenir l'atteinte d'avantages pour l'ensemble de la société. Quels que soient leurs objectifs, les entités du secteur public comme celles de l'entreprise privée, doivent composer avec l'incertitude. Dans le secteur public, une organisation bien gérée devrait être capable de cerner les incertitudes – tant la probabilité qu'un événement se produise que l'incidence de celui-ci – et d'utiliser cette information pour soutenir des projets d'innovation, pour améliorer les résultats pour les citoyens, et pour éliminer les règles administratives non nécessaires³².

Le risque est synonyme d'incertitude à l'égard du résultat. Bien que le **risque suscite souvent des images négatives où l'existence de l'organisation ou d'un projet est menacée, il fait référence à l'incertitude en général – l'aspect positif et l'aspect négatif**. Les événements ou activités qui ont des conséquences potentiellement négatives menacent l'atteinte des objectifs. En même temps, lorsqu'une organisation évite régulièrement le risque raisonnable, elle devient rigide dans sa vision et compromet des occasions favorisant l'amélioration de l'efficacité et de l'efficacité de ses opérations. Prendre des risques a donc un côté positif.

Optimiser les ressources exige que les entités du secteur public envisagent ce côté « positif » du risque (soit les occasions favorables). Bien qu'on ne puisse jamais éliminer l'incertitude, il existe des moyens de comprendre les dimensions du risque et de profiter des occasions d'innovation qui se présentent. Mais pour ce faire, les gestionnaires doivent cesser d'associer le risque à des conséquences négatives et commencer à comprendre le côté « positif » du risque.

RISQUES TYPIQUES DANS LES ORGANISATIONS DU SECTEUR PUBLIC

Dans le secteur public, aucune organisation ne peut en toute sécurité passer d'un environnement de contrôle « axé sur des mesures imposées » à un environnement de contrôle « basé sur la confiance » sans d'abord avoir instauré de saines pratiques de gestion du risque. La gestion du risque peut permettre à une entité de veiller à ce que les menaces se situent à des niveaux acceptables, à ce que les règles administratives se limitent à celles qui s'avèrent nécessaires, et à ce que des décisions éclairées soient prises à l'égard de toute occasion favorisant l'innovation³³. Lorsqu'une organisation comprend le risque, elle peut graduellement s'orienter vers un environnement de contrôle qui est moins axé sur des mesures formelles. Dans une entité du secteur public, les risques typiques incluent :

- Une mauvaise **gérance** ou le défaut de se protéger contre la faute professionnelle ou le gaspillage;
- Tout élément qui nuit à la **réputation** de l'entité, ou qui mine la confiance du public;
- La **non-conformité** aux règlements – compromettant ainsi la santé, la sécurité ou l'environnement;
- Tout élément qui constitue une **menace pour la prestation des services**;
- **Coûts élevés des occasions favorables** – défaut de saisir les occasions propices à l'**innovation**; et
- Le défaut d'établir un lien entre les règles et le risque, à un point tel qu'on se trouve face à un **labyrinthe de règles** et qu'on compromet l'atteinte efficace des objectifs³⁴.

Les entités du secteur public devraient mettre en œuvre des approches présentant un bon rapport coût-efficacité pour évaluer et aborder l'incidence de l'incertitude. Les employés engagés dans ce travail devraient être soutenus par des occasions de perfectionnement, et recevoir les encouragements nécessaires pour appliquer les leçons apprises dans leur travail quotidien³⁵.

Il n'existe pas une seule et bonne manière de gérer le risque dans une entité du secteur public. Les gestionnaires devraient être prêts à s'informer sur ce qui fonctionne dans des organisations similaires et à adapter les leçons ainsi apprises dans leur propre organisation. **Les organismes centraux ou organismes de coordination ont eux aussi un rôle important à jouer au chapitre d'établir des cadres référentiels en matière de gestion du risque, ainsi qu'au chapitre d'assurer la formation du personnel des ministères et d'offrir des occasions leur permettant d'échanger sur l'expérience acquise.**

Au niveau conceptuel, la gestion du risque comprend la détermination des risques, leur évaluation et la façon de composer avec ces risques – ainsi que l'examen, l'établissement de rapports, l'apprentissage et la prise de mesures éclairées fondées sur cette analyse. Les organismes centraux et les comités de gestion dans les ministères devraient veiller à ce que leurs approches face à la gestion du risque couvrent ces principaux éléments, et à ce que la gestion du risque soit intégrée dans les pratiques de gestion quotidiennes de l'organisation³⁶.

TRAVAILLER ENSEMBLE POUR PROMOUVOIR UNE CULTURE QUI FAVORISE LE SOUCI DU RISQUE

La culture dans le secteur public (les valeurs, l'éthique, les normes et la formation qui soutiennent l'action) se définit par l'aversion au risque. Avec peu de stimulants pour favoriser la prise de risques, les gestionnaires associent souvent la prise de risques avec la possibilité que quelque chose ne fonctionne pas ou qu'un projet échoue. Réciproquement, dans les entités du secteur privé qui réussissent, la prise de risques est considérée essentielle à l'amélioration du service ou de la fourniture d'un produit – bref, il s'agit de l'avantage compétitif d'une entreprise³⁷. **Les entités du secteur privé sont souvent prêtes à prendre des risques éclairés.**

Réussir à apporter un changement culturel exige une **attention soutenue** :

- Les cadres supérieurs doivent donner le ton en matière de gestion du risque – les avantages devraient être clairement communiqués au personnel;
- La gestion du risque devrait être enchâssée dans le cycle de gestion – la planification, l'exécution, l'ajustement, la vérification, l'apprentissage et l'établissement des rapports; et
- Les règles administratives devraient être liées (et proportionnelles) au risque visé³⁸.

Dans leur évaluation de la culture organisationnelle, les ministères et les organismes centraux devraient se pencher sur plusieurs questions :

- La gestion du risque est-elle perçue comme l'affaire de tout un chacun ou s'agit-il d'une fonction réservée à des experts ?
- Les plans d'apprentissage incluent-ils l'acquisition de compétences en gestion du risque ?
- La gestion du risque est-elle enchâssée dans les processus de gestion du ministère ?
- La gestion du risque est-elle liée à l'atteinte des objectifs et à la gestion des projets innovateurs ?
- Les gestionnaires établissent-ils un lien entre les règles dont ils sont responsables et les risques que ces règles visent à réduire, et est-ce qu'il y a un équilibre raisonnable entre ces règles et risques ?³⁹

Un changement de culture commence avec les gens, et aucune entité ne peut passer d'une culture d'aversion au risque à une culture favorisant le souci du risque sans d'abord manifester un soutien pour ses employés. Idéalement, les employés devraient avoir accès à la formation, aux outils et à l'information dont ils ont besoin et ils devraient 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 – voilà une réalité qui exige que l'organisation adopte un plan de formation et de perfectionnement dans lequel elle définit la gestion du risque comme un investissement utile – entre autres – qui correspond aux besoins de l'organisation.

Les organisations éclairées en matière de risque surveillent régulièrement leur environnement externe pour déceler tout changement qui laisserait entrevoir une menace ou une occasion favorable.

Les organisations devraient s'engager dans un processus de gestion du risque (lié à la planification des projets d'innovation à l'échelle de toute l'organisation) afin de permettre une réponse adéquate à toute exposition à un risque résiduel⁴⁰.

Les organisations du secteur public devraient veiller à ce que tout risque important, une fois répertorié, soit attribué à une personne chargée de le gérer et de le suivre.

De même, une organisation bien gérée devrait connaître les responsables de ses principales règles administratives – chaque responsable devrait savoir si les coûts de la règle sont proportionnels au risque visé. Bien que la personne chargée de surveiller le risque et le responsable (ou l'auteur) de la règle n'ont pas à être la même personne, ils devraient tenir des entretiens réguliers.

Dans une organisation éclairée en matière de risque, les « auteurs de règles » peuvent assurer le passage depuis des contrôles imposés à des contrôles informels parce que les employés possèdent les compétences nécessaires – on adopte et met en œuvre des plans d'apprentissage; on détermine les postes clés et les principales activités; on comprend les risques et on a établi un lien entre ceux-ci et les règles; et l'organisation connaît une stabilité relative. Autrement dit, l'organisation possède une solide capacité et une bonne faculté de récupération (résilience), ainsi qu'un environnement de contrôle rationnel en matière de risque⁴¹.

PRINCIPE N° 4: LES CADRES DEVRAIENT SUPPRIMER LES RÈGLES ADMINISTRATIVES NON NÉCESSAIRES ET PROCÉDER À UN EXAMEN CRITIQUE DE TOUTE NOUVELLE RÈGLE.

Les règles administratives devraient être intégrées, claires en ce qui concerne leur finalité et liées au risque visé. Pour soutenir l'innovation et améliorer l'efficacité, les fonctionnaires devraient passer en revue les règles en vigueur afin de modifier celles dont la finalité n'est plus justifiable, ou dont le fardeau s'avère disproportionné par rapport au risque visé. Pour limiter encore davantage les lourdeurs administratives, les nouvelles règles proposées devraient faire l'objet d'un examen critique avant d'être adoptées – ces règles devraient correspondre au risque visé, et les avantages promis devraient clairement excéder les coûts prévus.

DISCUSSION, ANALYSE ET NOTE D'ORIENTATION

APERÇU

Le contrôle s'exerce par les actions que prennent des gens. Les employés devraient connaître les règles qui limitent leurs actions, et les gestionnaires devraient clairement communiquer leurs attentes au chapitre du comportement éthique. Le personnel devrait avoir accès à de l'information suffisante et recevoir la formation nécessaire pour prendre des décisions qui reflètent leurs autorisations légales et autres exigences administratives⁴².

Dans les organisations du secteur public, il y a une tendance à établir quasi aléatoirement des couches d'exigences administratives, à un point tel que la somme de ces couches devient une préoccupation.

On peut dire qu'au moins certaines de ces exigences sont motivées par des impératifs à court terme et que ces exigences ont donc cessé d'être appropriées en raison du passage du temps, des changements dans les technologies, ou des améliorations apportées à la capacité organisationnelle.

La création aléatoire de couches de règles reflète une aversion générale au risque, et ces règles détournent l'attention de l'atteinte des résultats pour obliger les gens à se concentrer sur des questions liées au processus. Les couches de règles peuvent susciter la confusion en ce qui concerne le lien entre le processus et les objectifs, occasionner une baisse de productivité, et souvent, elles constituent un irritant pour les employés⁴³.

On ne devrait jamais laisser les règles administratives proliférer à un point tel qu'elles deviennent accablantes ou qu'elles aient une incidence négative sur l'efficacité des opérations ou l'atteinte des objectifs⁴⁴. Par conséquent, les organismes centraux et les ministères devraient passer en revue les éléments les plus accablants de la base de règles en vigueur – et ils devraient effectuer un examen critique des propositions à l'égard de toute nouvelle règle⁴⁵.

Les règles qui réussissent le test sont **claires, faciles à comprendre et accessibles** à tous les employés; elles abordent des domaines de préoccupation d'une manière **efficace** sur le plan administratif, et sont **proportionnelles au risque visé** (pas d'excès de contrôle); elles **ne sont pas contradictoires**; elles sont **taillées sur mesure** (accordant ainsi du mérite aux organisations bien gérées); elles donnent lieu à des **avantages qui excèdent leurs coûts**; et elles sont **respectées**⁴⁶.

Le prérequis pour une réduction efficace des règles consiste à développer la capacité de gestion nécessaire. Quand on possède une solide capacité, le risque que les contrôles ne fonctionnent pas est faible, et la nécessité d'avoir des règles se trouve diminuée. De même, plus les gestionnaires et le personnel renforcent les valeurs et l'éthique dans le secteur public, moins leur organisation aura besoin d'instaurer des mécanismes de contrôle formels⁴⁷. Lorsque ces deux éléments (capacité de gestion et valeurs) sont solides, l'entité devient plus résiliente. Bâtir cette résilience exige un leadership soutenu, mais cette résilience constitue la base pour un examen critique efficace des règles accablantes.

LES RÈGLES DEVRAIENT ÊTRE LIÉES AUX VALEURS, ET RENFORCÉES PAR LES CADRES

Il est difficile de suivre des règles quand leur finalité n'est pas claire, quand elles sont mal présentées ou quand il n'y a aucune interrelation entre elles. Peu importe si une règle provient d'un organisme central ou de son propre ministère, les cadres de celui-ci devraient communiquer ce qu'on vise à atteindre par cette règle, les raisons pour lesquelles elle a été adoptée, à qui elle s'applique et ce que l'on attend des employés

à cet égard. **Lorsqu'il s'avère utile pour leur compréhension, les règles devraient être présentées d'une façon intégrée, montrant comment les contrôles de l'entité sont interreliés.**

Les règles les plus significatives sont celles qui soutiennent les valeurs démocratiques, professionnelles, éthiques et humaines, ainsi que les objectifs sous-jacents relatifs à l'équité, à la justesse et à la saine gestion des deniers publics⁴⁸. **Il incombe aux cadres de communiquer les valeurs qui soutiennent un comportement éthique au sein de l'entité, et de les démontrer de sorte qu'elles soient comprises par les employés.** Renforcées grâce à une communication continue, à de la formation et à un cadre référentiel en matière de politiques, les saines valeurs de la fonction publique sont essentielles pour qu'on puisse prévenir les conflits d'intérêt, offrir une orientation favorisant un comportement approprié, cerner rapidement un comportement non approprié, éliminer la tentation d'adopter un comportement contraire à l'éthique, et fournir la discipline, le cas échéant⁴⁹.

Les gestionnaires devraient démontrer que les valeurs de l'organisation ne seront pas compromises. Deuxièmement, ils devraient renforcer ces valeurs au moyen de communications avec le personnel, soit dans les réunions, les entretiens en tête-à-tête ou l'exécution des activités quotidiennes. Troisièmement, les cadres devraient envisager d'élaborer un **code de valeurs ou d'éthique**, ou un document équivalent, tout en s'assurant que les employés confirment périodiquement leur respect de ce code. Un tel code devrait être simple, intuitif et défendable – et il devrait comporter des exemples de comportements jugés acceptables et de ceux jugés inacceptables⁵⁰.

BON NOMBRE DES COÛTS ADMINISTRATIFS SONT CACHÉS

Les règles administratives servent nombre de finalités valides, dont la prévention de fraudes, la gestion générale des ressources, ou la récupération à la suite d'événements non souhaitables⁵¹. Cependant, la mise en œuvre de toute règle significative crée une foule d'activités de contrôle connexes – sans qu'on répertorie la plupart d'entre elles ou qu'on en établisse les coûts. Les activités de contrôle relatives à l'une ou l'autre des règles peuvent inclure des tâches telles que l'observation, la comparaison, l'approbation, l'établissement de rapports, la coordination, la vérification, l'analyse, l'autorisation, le rapprochement, la supervision, la révision, la ségrégation et le suivi⁵². Chaque activité impose un coût répétitif, lequel est presque toujours **caché**.

Les entités du secteur public doivent aussi assurer le contrôle des renseignements personnels sur les 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, bon nombre des activités de contrôle additionnelles s'appliquent aux systèmes d'information, dont des limitations d'accès physique ou logique, les sauvegardes et la récupération de fichiers, l'ordonnance des tâches et la vérification d'achèvement des travaux, la validation informatique, et la sélection et la mise à l'essai de logiciels⁵³.

Compte tenu de ces nombreuses activités, il est peu surprenant que les gestionnaires du secteur public – dont les pouvoirs individuels sont limités par les lois et des instruments de délégation détaillés – peuvent se sentir dépassés. **Le simple volume d'activités de contrôle peut devenir un important obstacle à toute pratique innovatrice.** Cette situation se produit surtout lorsque de nouveaux mécanismes de contrôle sont mis en œuvre sans que l'on se soucie du fardeau imposé par les mécanismes qui existent déjà.

TROUVER LE BON ÉQUILIBRE ENTRE LES CONTRÔLES IMPOSÉS ET CEUX INFORMELS

La préoccupation à l'égard du « labyrinthe de règles » porte essentiellement sur la question de trouver le bon équilibre entre les mécanismes de contrôle imposés et les contrôles informels – ce que certains nomment l'équilibre entre la vérification et la confiance⁵⁴. D'un côté, il y a les contrôles « imposés », soit les règles fermes, l'uniformité des processus, la centralisation, la surveillance et les systèmes visant à veiller à ce que les employés soient responsables de leurs actions et comptables de ce qu'ils font, de la façon dont ils le font et de ce qu'ils accomplissent. De l'autre côté, on a les contrôles informels, soit la délégation d'autorité, le développement de la capacité du personnel et de l'organisation, les actions facultatives basées sur les valeurs du secteur public, et une réduction des règles et processus obligatoires.

Dans la plupart des administrations publiques, l'équilibre entre les contrôles imposés et les contrôles informels a constamment oscillé au cours des dernières années entre la vérification et la confiance⁵⁵. Un équilibre idéal est ce qu'on appelle parfois le modèle dit « serrer-relâcher ». **Selon ce modèle, quelques règles critiques « imposées » sont établies et étroitement surveillées. Cependant, selon ce modèle, les**

employés ont une liberté d'action et d'innovation considérable – pourvu qu'ils comprennent l'environnement de risque auquel l'entité est exposée, qu'ils appliquent de saines pratiques de gestion et qu'ils respectent les valeurs du secteur public dans leur travail.

EXAMEN DES RÈGLES EN VIGUEUR : FAIRE LE TRI ET ADAPTER LES RÈGLES À LA CAPACITÉ ACTUELLE

Passer d'un environnement de contrôle axé sur la « vérification » à un environnement qui se fonde davantage sur la confiance exige que les organismes centraux et les ministères veillent à ce que la base existante de règles administratives corresponde à l'environnement de risque actuel. Les auteurs de règles devraient donc être prêts à :

- Premièrement, **éliminer** les règles (ou « faire le tri » des règles) qui ne sont plus pertinentes ou qui représentent un fardeau excessif compte tenu des risques visés; et
- Deuxièmement, « adapter » **les règles restantes aux cas spécifiques**, en tenant compte de la capacité de gestion de l'entité et du risque perçu.

Une réduction des règles ne devrait jamais constituer un objectif absolu. Avant de déterminer ce sur quoi il convient de se pencher, les gestionnaires du secteur public devraient bien prendre en compte la capacité de gestion dans l'organisation. Lorsque la capacité de gestion est élevée, le risque opérationnel s'avère généralement faible – et les cadres peuvent réduire les contraintes administratives sans exposer l'entité à des risques. Lorsque la capacité est faible par contre, les occasions de réduire les règles en toute sécurité se trouvent diminuées.

LES RÈGLES TAILLÉES SUR MESURE OU RÈGLES ADAPTÉES ACCORDENT UN PLUS GRAND POUVOIR DISCRÉTIONNAIRE AU NIVEAU DES OPÉRATIONS, MAIS CE POUVOIR DOIT ÊTRE MÉRITÉ.

En général, la capacité de gestion (y compris l'habileté à gérer le risque) devrait se traduire par un nombre moins élevé de règles et par des contrôles moins invasifs au niveau opérationnel. **Par « règles adaptées », on entend des politiques administratives fondées sur des principes qui permettent des variances dans les niveaux de pouvoir discrétionnaire accordé, lesquelles variances sont basées sur la capacité des cadres et sur le risque auquel l'entité est exposée⁵⁵.**

À titre d'exemple, il peut être justifié pour les organismes centraux d'établir à l'échelle du gouvernement des politiques en matière d'approvisionnement selon lesquelles l'approbation du Cabinet est nécessaire pour les achats de grande valeur. Cependant, il peut être tout aussi logique de concevoir une règle adaptée qui accorderait à certains ministères une marge de manœuvre additionnelle pour agir, pourvu que ces ministères aient démontré une bonne capacité de gestion. Cela pourrait signifier permettre à des entités bien gérées de faire des achats dont le plafond de la valeur est plus élevé sans nécessiter l'approbation de l'organisme central, ou encore signifier accorder à des entités des exemptions par rapport à d'autres restrictions d'une nature générale⁵⁶.

Dans un même ordre d'idées, lorsque les organismes centraux exigent des normes communes pour les ministères en ce qui concerne l'exécution des fonctions de surveillance (p. ex. règles pangouvernementales en matière d'évaluation ou de vérification interne), il est peu probable que les petits organismes auront développé – voire pourront développer – la capacité nécessaire pour répondre à ces normes. Dans de tels cas, **les organismes centraux peuvent devoir adapter les règles pour les petits organismes afin que ceux-ci aient un ensemble de règles différentes ou plus appropriées.** Sinon, les organismes centraux devraient accepter que des ressources additionnelles seront nécessaires lorsque les petits organismes ne peuvent pas rencontrer le niveau de performance exigé.

METTRE L'ACCENT SUR CE QUI PERMET D'OBTENIR LES AVANTAGES LES PLUS INTÉRESSANTS

Dans le secteur public, les réductions de règles visant à rendre les processus plus efficaces peuvent inclure la règle de Pareto, selon laquelle **20 % des règles sont responsables de 80 % de la charge de travail.** Les organisations qui souhaitent faire un tri et tailler leurs règles sur mesure devraient faire la distinction entre les domaines où les avantages sont faibles et ceux où les avantages sont élevés, et se concentrer sur les domaines où le retour sur l'investissement s'avère optimal.

Certaines des règles accablantes proviennent des instances centrales (corps législatifs ou organismes centraux), mais bon nombre d'entre elles proviennent d'ailleurs. **Parce que beaucoup de règles sont établies localement, tant les organismes centraux que les ministères devraient être prêts à éliminer une règle, une activité ou un processus** dans les cas où une analyse de la capacité de gestion de l'entité (et de l'environnement global de risque) a été effectuée et qu'on y conclut que les coûts de l'application de la règle, de l'activité ou du processus sont supérieurs aux avantages qui en découlent.

L'examen annuel méthodique de la capacité de gestion dans les ministères constitue une façon d'évaluer sur une ligne de temps les forces et les faiblesses à l'échelle du gouvernement. Bien que les coûts liés à un examen pangouvernemental soient considérables, il y a peu de doute qu'une connaissance crédible de la capacité opérationnelle – tant des forces que des faiblesses – constitue un prérequis pour faire un tri et adapter les règles accablantes⁵⁷.

NÉCESSITÉ D'UN EXAMEN STRUCTURÉ

La déstratification de la base de règles (l'élimination des couches de règles) représente un changement transformationnel – cette démarche exige du leadership et un processus de révision soutenu par l'organisme central et les comités exécutifs du ministère.

Même un processus bien conçu peut être accueilli avec ambivalence par le personnel, qui pourrait le percevoir comme une charge de travail additionnelle, affichant une chance de succès limitée. Un processus mal conçu pourrait ajouter un fardeau administratif aussi grand que celui qu'on élimine, surtout aux premières étapes. **Il faut veiller à ce que les coûts liés à tout processus d'examen soient raisonnables et limités**, à ce que les personnes affectées à cette tâche n'aient pas cette responsabilité ajoutée à leur charge de travail actuelle, et à ce que les premiers succès dans la réduction du fardeau administratif soient bien communiqués à tout le personnel.

Afin d'aborder les problèmes potentiels, il peut être approprié pour les entités du secteur public de soutenir un nombre de **groupes de travail ou de groupes d'étude** auxquels siégeront des dirigeants des organismes centraux et des ministères⁵⁸. Dans les cas où aucune expérience pratique n'existe, des projets pilotes visant la déstratification des règles dans des domaines désignés peuvent s'avérer un moyen efficace de découvrir quelles approches de gestion de projet fonctionneraient le mieux.

Les organisations du secteur public pourraient vouloir considérer **six tests possibles** :

- 1 La règle est-elle **bien fondée** – porte-t-elle sur un risque réel, ou est-elle imposée pour instaurer un processus ? La règle est-elle claire et logique ?
- 2 Peut-on démontrer l'**efficacité** de la règle – impose-t-elle un fardeau administratif raisonnable par rapport au risque qu'elle est supposée limiter, et les avantages qui découlent du respect de cette règle sont-ils supérieurs aux coûts de la mise en œuvre de celle-ci ? La règle chevauche-t-elle d'autres règles ou entre-t-elle en conflit avec une autre règle ?
- 3 La règle est-elle **justifiée** – a-t-elle fait l'objet de discussion avec les parties intéressées qui acceptent qu'il existe bel et bien un risque, ou une préoccupation devant être réglée au chapitre de la capacité ?
- 4 La règle peut-elle être **adaptée** afin d'éviter une approche universelle ? Certaines organisations peuvent-elles être exemptées de l'exigence si elles démontrent une saine capacité de gestion dans le domaine ?
- 5 Existe-t-il des **solutions de rechange** raisonnables, c.-à-d. d'autres mécanismes de contrôle (disons des mesures volontaires ou des stratégies d'information) qui seraient suffisants pour minimiser le risque et permettre de rencontrer les objectifs de contrôle ?
- 6 Pourrait-il y avoir des **effets non intentionnels** – la règle peut-elle cibler un problème sans créer des distorsions dans des domaines non visés ?⁵⁹

Les organisations devraient résister à la tentation de revoir la base de règles selon un calendrier trop serré. En reconnaissant la règle de Pareto, les organismes centraux et les ministères devraient consulter les parties intéressées afin de cerner les activités de contrôle et les règles qui constituent les plus grands irritants – et commencer leur examen en ce concentrant sur ces irritants. Les meilleures occasions se trouveront vraisemblablement dans les règles qui ont une forte incidence sur beaucoup d'unités, voire sur toutes les

unités de l'organisation, ou dans des règles détaillées portant sur des domaines à faible risque et où la capacité de gestion est solide. Les cadres intermédiaires et les employés possèdent un sens intuitif de l'endroit où se trouvent ces occasions, et les cadres supérieurs devraient chercher à obtenir leur contribution.

En fin de compte, une instance autoritaire doit prendre une décision. Pour y arriver, il faut que le travail des groupes d'étude ou groupes de travail affectés à la réduction des règles soit traité comme un projet prioritaire, et les employés faisant partie de ces groupes devraient être récompensés pour les efforts qu'ils déploient au nom de l'organisation. Toute réflexion faite, une organisation prête à faire un tri de ses règles et à adapter sa base de règles est une organisation mieux équipée pour aller de l'avant vers le modèle idéal dit « serrer-relâcher » – afin de se concentrer moins sur les processus et plus sur l'atteinte de ses objectifs.

EXAMEN CRITIQUE DES NOUVELLES RÈGLES PROPOSÉES : LES AVANTAGES DEVRAIENT EXCÉDER LES COÛTS

Tout comme on devrait procéder à un examen de la base de règles, les nouvelles règles proposées devraient faire l'objet d'un examen critique afin qu'on s'assure qu'elles satisfont à certaines conditions de base⁶⁰. Elles devraient :

- **aborder efficacement la préoccupation ou le risque visé,**
- constituer l'**option la plus efficiente,**
- offrir des **avantages qui excèdent leurs coûts,** et
- être **approuvées par une instance** qui possède l'autorité nécessaire pour évaluer les incidences et exiger l'intégration des nouvelles règles à celles qui existent déjà.

De nouvelles règles administratives ne sont justifiées que lorsqu'elles correspondent à un risque actuel. Si l'on ne peut pas démontrer un lien clair entre le risque visé et la nouvelle règle proposée, il est probable que cette règle ne devrait pas être adoptée. Pour limiter l'adoption de nouvelles règles à celles que l'on juge nécessaires, il faut un **processus d'évaluation comportant 5 étapes**, couramment compris par la plupart des étudiants en formulation de politiques.

- **Définir le risque** ou la préoccupation,
- **Déterminer les options viables** pour atteindre l'objectif visé en matière de contrôle,
- **Évaluer l'incidence** (coûts et avantages) de la règle proposée et consulter les intervenants susceptibles d'être touchés par cette règle,
- **Élaborer une stratégie de mise en œuvre** de la règle si celle-ci survit à l'examen critique, et
- Veiller à ce qu'une instance légitime et responsable, qui possède le savoir nécessaire, passe en revue l'analyse dont a fait l'objet la règle, et **approuve la nouvelle règle**⁶¹.

Les règles nouvellement proposées devraient faire l'objet de deux tests de base : 1) Les motifs sont-ils **bien fondés** – la règle est-elle logique ? et 2) les **coûts susceptibles d'être engagés** sont-ils modérés et acceptables ?⁶²

Il s'avère improductif de mettre en œuvre de nouvelles règles sans d'abord en évaluer les **coûts potentiels**. Les coûts d'observation comprennent les exigences administratives et les exigences liées aux écritures, de même que d'autres questions comme l'achat d'équipement, la formation, ainsi que l'élaboration et la mise en œuvre de nouvelles technologies d'information et de nouveaux systèmes de compte rendu. Étant donné que ces coûts peuvent être à la fois considérables et cachés, il est important qu'ils soient présentés de façon explicite dans l'analyse menant à l'adoption d'une nouvelle règle⁶³.

Une évaluation raisonnée des nouvelles règles proposées, quoique souhaitable, n'est pas toujours possible. Lorsqu'une règle doit être mise en œuvre rapidement, les entités devraient envisager d'étiqueter la règle avec une **clause de révision** – dans laquelle on stipule soit que l'analyse nécessaire sera effectuée à l'intérieur d'un délai raisonnable, soit que la règle est temporaire.

CONSEILS EXTERNES ET COÛTS

Que l'on procède à l'examen de la base de règles en vigueur ou à l'examen critique de la mise en œuvre d'une nouvelle règle, on devrait considérer obtenir des **conseils venant de parties indépendantes ou externes**⁶⁴. Lorsqu'on utilise leurs services judicieusement, les conseillers externes ou les vérificateurs internes peuvent prêter main-forte aux chapitres suivants : amener des connaissances venant d'autres Administrations (y compris de l'entreprise privée), proposer des solutions de rechange viables, et évaluer le caractère raisonnable des conclusions du groupe d'étude.

Si les auteurs de règles souhaitent obtenir l'heure juste quant aux coûts et avantages qui pourraient découler d'une règle proposée, ils devraient consulter les parties concernées – soit les intervenants susceptibles d'être touchés par le nouveau mécanisme de contrôle. Cette consultation peut les aider à cerner :

- les obstacles à surmonter pour assurer la mise en œuvre réussie de la règle;
- l'ampleur des modifications devant être apportées aux systèmes et processus administratifs;
- le fardeau et les coûts administratifs supplémentaires qui en découleront;
- les implications pour les autres aspects de l'administration de l'entité; et
- les solutions de rechange qui pourraient ne pas avoir été envisagées adéquatement au stade de conception et de l'analyse.

Les conseillers externes devraient avoir plein accès à l'analyse en cours. On devrait leur offrir l'occasion de commenter l'ébauche de la règle, et les informer de la façon dont leurs commentaires ont été reçus⁶⁵. De même, les gestionnaires devraient être conscients que les services de conseillers externes peuvent s'avérer coûteux et que cette consultation ajoutera du temps au processus de révision. Comme c'est le cas avec tout investissement, les gestionnaires devront trouver le bon équilibre entre les avantages et les coûts.

L'évaluation des règles proposées à l'aide d'un ensemble de critères coûtera de l'argent. Pour procéder à cette évaluation, les hauts dirigeants doivent d'abord s'entendre à savoir si les avantages qui découleront d'une revue structurée et d'un examen critique des règles valent bien les efficiences administratives visées. En ce sens, l'examen critique des règles proposées se veut analogue au cas d'une personne qui envisagerait de cesser de fumer. L'effort initial nécessaire pour arrêter de fumer exige beaucoup d'engagement, mais le retour sur cet investissement est considérable et permanent.

Lorsque les règles administratives correspondent aux valeurs, il est plus probable qu'elles seront comprises et respectées. De même, dans les cas où la capacité de gestion fonctionnelle est forte, le risque d'avoir des contrôles qui ne fonctionnent pas se trouve diminué et les organisations ont ainsi l'occasion de réduire leurs contrôles formels. **Développer la capacité de gestion et aligner les règles avec les valeurs et l'éthique nécessitent un soutien constant.** Voilà un des principaux défis à relever par les gestionnaires qui souhaitent réduire les lourdeurs administratives et favoriser l'innovation dans les organisations du secteur public.

PRINCIPE N° 5 : LES CADRES ET LE PERSONNEL DOIVENT RESPECTER LES RÈGLES EN VIGUEUR.

Les gestionnaires et les employés devraient respecter le cadre de contrôle de l'organisation et observer les règles en vigueur – et les conséquences de tout non-respect devraient être bien comprises par tous.

DISCUSSION, ANALYSE ET NOTE D'ORIENTATION

APERÇU

La solution en cas de non-respect des règles ne consiste pas à introduire de nouvelles règles – il s'agit de faire en sorte que les règles en vigueur soient bien conçues, bien comprises et respectées par tous⁶⁶.

Le fait de mettre l'accent sur les résultats et sur l'innovation ne permet ni de faire fi des principes fondamentaux, ni d'avoir un comportement illicite, contraire à l'éthique ou malhonnête, et n'excuse pas l'incompétence⁶⁷. Par conséquent, il y a un rôle à jouer au chapitre d'assigner le blâme et d'imposer de sanctions, lorsque des individus ont violé les normes fondamentales liées à l'équité, à la justesse et à la saine gestion.

L'IMPORTANCE DE LA CONFORMITÉ AUX AUTORISATIONS

Dans une organisation bien gérée, les conséquences de toute non-conformité aux autorisations sont claires et correspondent au risque et au contexte. Gérer la conformité aux autorisations constitue un domaine de responsabilité partagée où les organismes centraux et les ministères (les auteurs internes et externes des règles) ont l'obligation de veiller à ce que les règles soient claires et cohérentes – comme on le mentionne au principe n° 1 – et les fonctionnaires ont l'obligation de comprendre ces règles et de les respecter⁶⁸.

Dans un environnement où l'on se conforme aux règles, les gestionnaires veillent à ce que les cas de violation des politiques, des procédures et des codes de conduite soient documentés et fassent l'objet d'une enquête, et à ce qu'on prenne des mesures correctives rapidement. Pour faciliter ce travail, les gestionnaires devraient s'assurer que des voies de communication officielles existent afin que les gens puissent signaler les actes irréguliers ou répréhensibles soupçonnés. Dans une organisation bien contrôlée, l'anonymat est permis et on constate que les employés se servent bel et bien de la voie de communication offerte⁶⁹.

INCIDENCE, INTENTION ET CONSÉQUENCES DES CAS DE NON-CONFORMITÉ

Lorsque des règles importantes ne sont pas respectées ou lorsqu'il y a délit d'action ou de commission, **les conséquences devraient être équitables, équilibrées et imposées rapidement**. Les hauts dirigeants devraient veiller à ce que la gravité des conséquences soit raisonnable compte tenu du dommage causé par les cas de non-conformité.

Dans l'étude de la combinaison possible des conséquences, les dirigeants devraient trouver le bon équilibre entre différentes considérations :

Incidence. Il s'agit ici de prendre en considération la gravité du dommage réel ou potentiel. Les facteurs qui entrent en ligne de compte incluent l'incidence sur les ressources, sur la main-d'œuvre ou sur la réputation du gouvernement. D'autres facteurs peuvent inclure l'incidence sur les éléments d'actif (y compris la perte, le gaspillage ou la mauvaise affectation des fonds) ou encore les cas de gain personnel.

Historique. Les facteurs à prendre en considération incluent les antécédents et la gravité du cas de non-conformité, y compris si l'incident est un cas isolé se rapportant à un individu ou une unité organisationnelle, ou s'il reflète un problème systémique plus large.

Intention. Le comportement a-t-il été fautif ou non fautif ? On doit prendre en considération si la contravention à l'égard d'une exigence légale ou politique a été délibérée.

Autres circonstances. On doit prendre en considération si en fin de compte le bien public ou l'intérêt des contribuables a été servi ou endommagé.⁷⁰

Tout comme les règles et les attentes quant au comportement des employés et des gestionnaires devraient être claires, les conséquences de tout cas de non-conformité devraient, elles aussi, être bien comprises.

Pour les manquements au **niveau organisationnel**, les conséquences peuvent varier de la persuasion (effort collaboratif visant l'amélioration des systèmes de contrôle) à la neutralisation dans les cas extrêmes (renvoi des hauts dirigeants ou restriction des autorisations organisationnelles), en passant par le consentement formel (un engagement à développer la capacité afin d'éviter des problèmes futurs), l'action réciproque (imposition de mesures correctives ou financement assorti de conditions).

Un ensemble similaire de conséquences graduées peut aussi s'appliquer aux **individus**. Les conséquences les moins graves, qui se situent au niveau de la persuasion, peuvent inclure une exigence en matière de formation, une réprimande verbale ou des observations inscrites dans le dossier de l'évaluation du rendement de la personne en question. Quant aux conséquences modérément graves, elles pourraient inclure une réaffectation ou des changements au niveau de l'autorité déléguée. Et enfin, les conséquences les plus graves pourraient varier de l'action réciproque (suspension, rétrogradation ou pénalité financière) à la neutralisation (cessation d'emploi ou action en justice)⁷¹.

Le *quid pro quo* pour les organisations qui remettent en question leurs règles et qui les limitent à celles qui sont claires, intégrées et significatives, est que ces règles doivent être respectées et suivies.

CONCLUSION

Toute organisation du secteur public vise essentiellement à améliorer le bien-être des citoyens. Les hauts dirigeants devraient favoriser l'innovation bien contrôlée comme moyen d'accroître l'efficacité et l'efficacé. Étant donné que les gestionnaires intermédiaires et les employés de première ligne sont d'importants porteurs de la culture, les encourager à déployer des efforts en matière d'innovation s'avère primordial. L'innovation n'est pas une fonction réservée à des spécialistes ni à l'administration centrale – elle est l'affaire de tous.

Les gestionnaires devraient veiller à ce que les instruments de contrôle correspondent au risque et à la capacité organisationnelle. Lorsque les risques sont faibles et la capacité est forte, on devrait privilégier des contrôles informels, plutôt que des règles imposées et des processus obligatoires. Les gestionnaires devraient évaluer les risques et les coûts de toute nouvelle règle qu'ils proposent. Les règles de base d'une entité publique devraient être faciles à comprendre, proportionnelles au risque visé, et acceptables du point de vue des coûts. Et ces règles doivent être respectées.

Lorsqu'on se trouve face à un labyrinthe de règles, les dirigeants dans les organismes centraux et les ministères devraient faire le tri dans les règles et modifier celles qui ne s'avèrent plus logiques. En cherchant des occasions favorables, les gestionnaires devraient consulter les parties concernées, se concentrer sur le 20 % des règles qui peuvent constituer le 80 % des irritants, et éviter d'effectuer trop rapidement un examen trop vaste.

Certains projets d'innovation vont échouer. Cela est normal. **Éviter de jeter gratuitement le blâme constitue la marque d'un bon leadership et permet de bâtir la confiance.** Une organisation bien dirigée récompense ouvertement l'apprentissage et réserve le blâme aux cas d'incompétence, d'imprudence ou de délit d'action ou de commission. L'acquiescement de l'obligation de rendre compte exige que les gens acceptent la responsabilité pour leurs erreurs. Mais insister excessivement sur la faute se révèle une démarche improductive⁷².

Les organisations du secteur public doivent relever des défis aux chapitres du recrutement, de la rétention des employés et du développement des capacités à une période où le Canada connaît une économie postindustrielle et possède une main-d'œuvre bien éduquée et mobile. De jeunes gens qui ont de multiples options en matière d'emploi ne choisiront vraisemblablement pas un milieu de travail qui étouffe la créativité et l'innovation, et qui n'inspire pas la confiance.

- ¹ G. Dinsdale, M. Moore et A. Gaudes, *Organizing for Deliberate Innovation: A Toolkit for Teams*, CCMD Roundtable on the Innovative Public Service, présidée par Ruth Dantzer, 2002, p. 13. La définition a été légèrement modifiée par la CCAF-FCVI afin d'insister sur l'idée d'« esprit d'initiative ».
- ² Ces propos sont adaptés de « 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 ». Par l'« instance devant qui ils doivent rendre des comptes », on entend un comité (p. ex. un comité des comptes publics) ou encore un individu, comme l'administrateur général d'un ministère.
- ³ Cette définition du contrôle a été adaptée de deux définitions s'appliquant au secteur privé – celle de COSO, p. 1, « *Executive Summary* » tel qu'affiché sur la page d'accueil de son site Web; et celle de CoCo, paragraphe 6. La mention explicite de la « gérance des ressources » a été ajoutée par la CCAF-FCVI. Certains prétendent que la définition du contrôle devrait aussi inclure la planification stratégique, puisque cette fonction de gestion est primordiale pour orienter une organisation sur la bonne voie avec une entente quant aux résultats à obtenir. Dans sa définition du contrôle, la CCAF-FCVI n'aborde pas la question de la planification, ni celle d'autres fonctions traditionnelles de gestion (organisation et direction, voir le travail de Peter Drucker) parce que le contrôle ne constitue qu'une des fonctions de gestion. L'idée ici est que le contrôle représente l'une des quatre fonctions de gestion – les trois autres étant la planification, l'organisation et la direction. Certains soutiennent qu'il existe une cinquième fonction (reddition de comptes/présentation de l'information), mais la CCAF-FCVI inclut cette fonction dans la définition du contrôle.
- ⁴ Il est intéressant de noter que l'information servant à la préparation des rapports de performance (ou rapports de rendement) devrait être 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 devraient porter essentiellement sur les « quelques aspects essentiels de la performance ». Dans les rapports publics de performance, il faut donc se limiter à une petite sélection des 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 le souci accordé aux principes d'efficacité, d'efficacités et d'économie. Et il ne doit y avoir qu'un seul ensemble de registres comptables – les mesures utilisées dans les rapports publics de performance doivent être totalement conformes à celles utilisées pour le contrôle interne.
- ⁵ Cette interprétation du « contrôle » est semblable à celle de COSO, sauf que la CCAF-FCVI y a ajouté plusieurs concepts importants : information sur la performance non financière; utilisation de l'information pour soutenir les opérations, l'établissement des rapports et l'acquittement de l'obligation de rendre compte; autorisations; valeurs et éthique; et renouvellement des ressources afin d'assurer la continuité.
- ⁶ UK National Audit Office (NAO), *Supporting Innovation: Managing Risk in Government Departments – Report by the Comptroller and Auditor General*, 2000. Cette définition se trouve dans le glossaire du document.
- ⁷ Institut Canadien des Comptables Agréés (ICCA), *Guidance on Control (CoCo)*, Collection : *Control and Governance*, n° 1, novembre 1995, Introduction, paragr. 2.
- ⁸ 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.
- ⁹ Dans une organisation du secteur public, il existe une hiérarchie de contraintes administratives déclenchées par une loi (promulguée par le parlement ou le corps législatif), et dont ensuite découle une série de mesures législatives (règlements), 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 – les organismes centraux et les ministères.

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 » et « règles administratives » comme synonymes afin de décrire les contraintes imposées par les organismes centraux et les ministères pour administrer les opérations de l'organe exécutif du gouvernement – autrement dit, les règlements, les politiques, les décrets-lois et autres instruments que le gouvernement utilise pour s'auto-gérer. De même, le présent document porte essentiellement sur ce qu'on pourrait appeler 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; dans cet ouvrage, on ne traite aucunement des règles externes, imposées à des tiers.

Il va sans dire que les gouvernements peuvent créer – et ils le font – des gardeaux au niveau de la réglementation à l'égard des citoyens et des entreprises, mais ces instruments ne sont pas abordés dans le présent document.

- ¹⁰ Les cinq principes proposés et ébauchés dans ce projet de document serviront de point de départ pour les discussions qui se tiendront d'un bout à l'autre du Canada. Nous avons consulté une variété de sources, mentionnées dans ces notes de fin d'ouvrage, et dans certains cas, nous avons reproduit les propos presque textuellement. Cette démarche est acceptable pour un projet de document qui sera distribué pour commentaires et qui subira des modifications considérables. Ces principes n'ont pas pour objet de couvrir toutes les questions liées à l'innovation, au risque et au contrôle. Ils se concentrent plutôt sur ces concepts dans la mesure où ceux-ci sont liés à la gestion administrative – surtout le maintien d'un bon contrôle combiné à une réduction des règles improductives.

Les principes s'adressent aux organisations du secteur public – c'est-à-dire aux entités gouvernementales (ainsi qu'aux gestionnaires, vérificateurs, législateurs et autres personnes intéressées) au niveau fédéral, ainsi qu'à celles dans les provinces et territoires du Canada. Ils devraient être perçus comme des principes intégrés. Un gouvernement souhaitant favoriser l'innovation devrait se pencher sur chacun des cinq principes, et non seulement sur quelques-uns d'entre eux.

- ¹¹ Il importe de noter que par « innover », on n'entend pas toujours atteindre le même mandat d'une façon plus efficace et plus efficace (accomplir la même chose, mais d'une façon plus efficace). 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'organisation gouvernementale se retire complètement de la prestation directe de programmes. Dans de tels cas, l'entité fait preuve d'innovation en changeant littéralement son mandat – et en assurant la prestation de services par l'entremise d'un ou des sous-traitants.

¹² Forum des politiques publiques, *Innovation and Risk-Taking: An Industry Canada Perspective*, document d'information pour une discussion en table ronde au nom du Bureau du vérificateur général, 6 octobre 1998.

¹³ Voir 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, op. cit.* ».

¹⁴ Mulgan et Albury (2003), cités dans « IDEA Knowledge, *Innovation in Public Services: Literature Review, op. cit.*, p. 24 », avec une analyse ajoutée par 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 les soutient);
Incubation et prototypage (les mécanismes utilisés pour développer les idées et gérer les risques qui y sont associés);
Reproduction et augmentation (la promotion de la diffusion efficace et rapide des innovations réussies);
Analyse et apprentissage (évaluation de ce qui fonctionne avec l'intention de promouvoir l'apprentissage et l'amélioration continus dans les services publics).

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

¹⁵ Dinsdale, *op. cit.*, p. 13. La définition a été légèrement modifiée par la CCAF-FCVI afin d'insister sur l'idée d'« esprit d'initiative ».

¹⁶ IDEA Knowledge, *Innovation in Public Services, Literature Review, op. cit.*, p. 6 et 9. Dans chacun de ces domaines, l'ampleur ou l'incidence des projets d'innovation peut varier grandement :

Les innovations **graduelles** représentent de changements mineurs à des services ou processus en vigueur. Ces innovations 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 globale des ressources.

Les innovations **radicales** sont moins fréquentes et se traduisent par l'élaboration de nouveaux services ou par l'introduction de nouvelles façons fondamentales de faire les choses en ce qui concerne les processus organisationnels ou la prestation de services. Elles peuvent donner lieu à une importante amélioration de la performance pour l'organisation qui innove et modifier les attentes des utilisateurs du service.

Les innovations **transformatrices / systémiques** donnent lieu à de nouvelles structures de main-d'œuvre et à de nouveaux types d'organisation. Elles transforment des secteurs complets et modifient radicalement les liens entre organisations. Les innovations transformatrices se font rares et prennent des décennies à réaliser leur plein effet, exigeant des changements fondamentaux dans les dispositions organisationnelles, sociales et culturelles.

(Voir Mulgan et Albury, 2003, *Innovation in the Public Sector, op. cit.*, et cités dans *Innovation in Public Services, Literature Review, op. cit.*, p. 6.)

¹⁷ Dinsdale, *op. cit.*, p. 14.

¹⁸ *Ibid.*, p. 16.

¹⁹ Les obstacles en matière d'innovation ont tendance 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; des batailles à l'égard 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** – contraintes en matière de ressources et celles découlant de la législation ou de la réglementation, ou l'opposition des représentants élus.

Les obstacles qui se situent dans l'environnement **externe** – à titre d'exemples, les doutes qu'a le 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 ou le scepticisme du grand public.

(Voir Sanford Borins, *The Challenge of Innovating in Government*, PricewaterhouseCoopers endowment for The Business of Government – Innovation, Abramson & Littman, éd. 2001, p. 59-105.

²⁰ *Ibid.*, cité dans *Innovating in Public Services, Literature Review, op. cit.*, p. 25-26.

²¹ Albury et Mulgan, *Innovation in the Public Sector, op. cit.*, et cités dans *Innovating in Public Services, Literature Review, op. cit.*, p. 24-25.

²² Ces facteurs sont fondés sur diverses sources citées dans *Innovating in Public Services, Literature Review, op. cit.*, p. 20-23, ainsi que sur 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 (2001). Les points de vue de la CCAF-FCVI sont également ajoutés.

²³ (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 *Innovating in Public Services, Literature Review, op. cit.*, p. 22.

²⁴ (*Ibid.*) cités dans *Innovating in Public Services, Literature Review, op. cit.*, p. 22.

²⁵ (Tom Ling, *Innovation: Lessons from the Private Sector*, un ouvrage à réflexion à l'appui de l'étude « Invest to Save », novembre 2002) cité dans *Innovating in Public Services, Literature Review, op. cit.*, p. 22.

- ²⁶ Il s'agit essentiellement d'une trousse d'outils servant à l'évaluation des besoins, qu'utilisent les évaluateurs de programmes.
- ²⁷ 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.
- ²⁸ Pour instaurer la confiance, il faut aussi reconnaître que même lorsque les projets d'innovation sont bien gérés, et qu'ils font l'objet des notions modernes de reddition de comptes, certains de ces projets ne permettront pas d'atteindre les résultats souhaités. La clé pour créer un environnement propice à l'innovation consiste à trouver le bon équilibre ou à définir le seuil de tolérance par rapport à l'aversion au risque et à la prise de risque, et à veiller à ce qu'on s'entende sur où se situe cette « zone de sécurité ». Voir aussi « Forum des politiques publiques, *Innovation and Risk-Taking*, op. cit. ». Cette idée est discutée plus en détail au principe n° 1.
- ²⁹ Ces propos sont adaptés du *Rapport du vérificateur général du Canada – 2002*, Chapitre 9, op. cit., p. 2. Par l'« instance devant qui ils doivent rendre des comptes », on entend un comité (p. ex. un comité des comptes publics) ou encore un individu, comme l'administrateur général d'un ministère.
- ³⁰ *Ibid.*, p. 1. Jusqu'à récemment, l'obligation de rendre compte était perçue comme un 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. 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. Les notions modernes de contrôle adoptent cette dernière définition de l'obligation de rendre compte.
- ³¹ Nous tenons à rappeler au lecteur que les propos suivants font référence à la discipline de la gestion du risque dans la mesure où celle-ci concerne la réduction des règles administratives et la promotion de l'innovation dans le but d'améliorer l'efficacité et l'efficacé. Ces propos se limitent donc à ces questions et n'abordent pas, par exemple, l'idée plus vaste du risque d'entreprise – lequel nécessite une foule d'activités de gestion du risque effectuées pour toutes sortes de finalités, dans toute l'organisation. **Bien que nous, à la CCAF-FCVI, ayons peut-être fait une distinction entre les différents types de risques qui entrent en ligne de compte pour établir un lien avec les règles administratives – à titre d'exemple, les risques stratégiques opposés aux risques opérationnels –, nous avons choisi d'utiliser des termes génériques, soit « risque » et « gestion du risque », dans le présent document. Cela dit, à cette étape du projet de document de discussion, nous invitons les lecteurs à commenter ce choix.**
- ³² Dans le secteur public, une entité bien gérée devrait être guidée par une bonne compréhension des risques qu'elle vise à atténuer et des coûts administratifs liés à toute nouvelle règle. Les règles administratives qui limitent une gestion efficiente et l'innovation ne devraient pas être adoptées à moins qu'elles correspondent à l'ampleur du risque. Les règles en vigueur – dont le fardeau s'avère disproportionné par rapport aux risques visés – devraient être examinées, modifiées ou éliminées (principe n° 4). Dans les deux cas, la conception et l'ajustement des règles nécessitent une capacité établie au chapitre de la mesure et de la gestion du risque.
- ³³ Her Majesty's Treasury (UK), *The Orange Book: Management of Risk – Principles and Concepts*, Her Majesty's Stationary Office, octobre 2004, p. 7.
- ³⁴ Les incertitudes dans l'environnement opérationnel sont une réalité quotidienne. Bon nombre des risques sont uniques à l'organisation et découlent des différences au niveau des objectifs; de la taille, de la complexité, de l'ampleur et de la visibilité de l'organisation; du montant d'argent dépensé; de la nature et des attentes des clients; de la valeur et de la nature délicate des données financières ou renseignements sur les citoyens; et des exigences quant à la fiabilité, disponibilité et performance des systèmes. Les risques mentionnés dans le texte principal sont adaptés de « UK NAO, *Supporting Innovation*, op. cit., p 1 ». Le lien entre les règles et le risque a été ajouté par la CCAF-FCVI.
- ³⁵ UK NAO, *Supporting Innovation*, op. cit., p. 2.
- ³⁶ Un modèle utile pour le secteur public pourrait être celui présenté dans « UK HM Treasury, *Orange Book*, op. cit. ». Ce modèle est résumé ci-dessous parce qu'il englobe la plupart des éléments communs que l'on trouve dans bon nombre de modèles de 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 appropriée 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 2^e étape, les gestionnaires établissent les catégories de risques et créent un profil de risques. Ensuite, ils évaluent les risques afin d'en déterminer les probabilités de réalisation et les incidences possibles. Au fur et à mesure que les organisations définissent leur seuil de tolérance et leur appétit global pour le risque, les gestionnaires devraient adopter les deux points de vue suivants : (1) lorsqu'ils étudient les menaces, ils devraient évaluer le niveau d'exposition qui est considéré acceptable si le risque se réalisait; et (2) lorsqu'ils étudient les occasions favorables à l'innovation et à l'amélioration du rendement (risques positifs), ils devraient évaluer combien ils sont prêts à risquer pour obtenir les avantages possibles.

Étape 3 : Aborder les risques

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

Tolérer – Il pourrait 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 devrait être acceptable, justifiable, et se situer à l'intérieur de l'appétit pour le 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 le moyen conventionnel pour transférer un risque et elle est souvent utilisée; toutefois, cette formule ne constitue pas toujours une option pour les gestionnaires du secteur public.

Éliminer – Lorsque les risques menacent 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 devraient surveiller régulièrement l'environnement afin de maintenir le profil de risque à jour, pertinent et applicable. Ils devraient être prêts à éliminer les règles administratives qui sont coûteuses et disproportionnées par rapport au risque, et qui ne s'avèrent plus logiques (voir principe n° 4).

Les gestionnaires devraient faire preuve de leadership et soutenir la communication afin que les pratiques exemplaires soient transmises d'une unité à une autre. Tout particulièrement, ils devraient communiquer le côté « occasion favorable » de l'incertitude et encourager les employés à prendre des risques raisonnables à l'appui de projets d'innovation qui pourraient apporter des améliorations à la productivité (voir principe n° 3).

³⁷ UK NAO, *Supporting Innovation, op. cit.*, p. 2.

³⁸ *Ibid.*, p. 69. Propos complétés par une analyse de la CCAF-FCVI.

³⁹ *Ibid.*, 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.

⁴⁰ Bureau du contrôleur général du Canada, *Core Management Controls (Draft)*, novembre 2007, section sur la gestion du risque. Lorsqu'il s'agit 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, et les résultats financiers et opérationnels.

⁴¹ *Ibid.*, section sur la gestion des personnes.

⁴² Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada, *Framework for Management Compliance (Draft)*, 5 février 2008, clause 7.1.3.

⁴³ Australian Public Service Commission, *Reducing Red Tape in the Australian Public Service – Management Advisory Report*, n° 7, 2007, p. 2.

⁴⁴ 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, l'obligation de rendre compte de règles et de procédures trop nombreuses et inutiles peut étouffer l'innovation et mener à l'inefficience, à l'inefficacité et à la frustration.

⁴⁵ 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* ».

⁴⁶ Lorsqu'une règle est respectée, elle comporte les facteurs déterminants suivants : les obligations de reddition de comptes sont clairement établies à l'égard de qui fait quoi, la surveillance de la règle est facile à effectuer, et il existe des conséquences pour tout non-respect de la règle. Pour obtenir des propos plus étoffés à cet égard, voir le principe n° 5.

⁴⁷ Bureau du vérificateur général du Canada, *Rapport de 2002*, Chapitre 9, *op. cit.*, p. 8.

⁴⁸ Quatre ensembles de valeurs de base entrent en ligne de compte ici :

Respect de la démocratie – on reconnaît que l'autorité appartient aux 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 aux ministres, aux législateurs et à la population du Canada une information actuelle et exacte sur les résultats de son travail.

Valeurs professionnelles – cela exige que les employés fournissent avec impartialité des conseils de qualité supérieure en matière de politique tout en s'engageant à concevoir des programmes et services, à en assurer la prestation et à les améliorer de façon continue. Les valeurs professionnelles mettent l'accent sur la gérance, 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 que cette amélioration soit bien gérée et 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 reconnaissent la nécessité de faire preuve d'ouverture, de transparence et de s'acquitter de son 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 bienséance, la responsabilité et l'humanité. Dans un milieu de travail sain, ces valeurs sont démontrées par 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 un respect pour la diversité.

Voir « Sheila Fraser, *Efficacy and Adaptability of Government: The Post-Gomery Reality – A Panel Discussion: Accountability or Suffocation?* », discours prononcé à la School of Policy Studies de l'Université Queen's, 28 avril 2006 ». Voir aussi *Results for Canadians* et le *John Tait Report on Values and Ethics*. 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.

⁴⁹ *Ibid.*

⁵⁰ Bureau du contrôleur général du Canada, *Core, op. cit.*, p. 15-16.

⁵¹ Par les contrôles imposés, on vise vraisemblablement cinq principaux objectifs :

Direction – 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 autoritaires. Ces contrôles imposés varient de 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, p. ex. l'éventail de mesures d'observation des règles discuté au principe n° 2.

Récupération – les activités ou processus conçus pour que l'on récupère des erreurs commises, des intentions de nuire ou d'autres 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* ».)

⁵² Lorsqu'on permet la prolifération des mécanismes de contrôle, le rapport entre les activités et les mécanismes (plusieurs activités pour un seul mécanisme) peut donner lieu à une augmentation fulgurante de la charge de travail administrative, des coûts et du fardeau.

⁵³ ICCA, *Guidance on Control*, op. cit., paragr. 98-99.

⁵⁴ Geneviève Lépine, *The Web of Rules: A Study of the Relationship Between Regulation of Public Servants and Past Public Service Reform Initiatives*, Public Policy Forum, septembre 2007; et Sandra Nutley, « Public Manager 2010: A Recognizable Future? », *Public Money & Management*, janvier-mars 2000, p. 68.

⁵⁵ Par « risque » dans ce cas-ci, on entend à la fois le risque opérationnel et celui associé aux changements possibles dans l'environnement externe.

⁵⁶ Même si l'idée des règles taillées sur mesure peut s'appliquer aussi bien aux questions administratives internes comme aux activités externes – p. ex. les règles qui s'appliquent aux organisations qui reçoivent des subventions et des contributions –, les principes de gestion que nous proposons dans le présent document visent le labyrinthe de règles « interne » seulement. Au palier fédéral, un excellent rapport sur les fardeaux administratifs externes liés aux programmes de subventions et de contributions a été produit par un groupe d'experts. (Voir *From Red Tape to Clear Results*, Gouvernement du Canada, 2007.)

⁵⁷ Lorsque les organismes centraux et les cadres supérieurs des ministères envisagent la création de règles taillées sur mesure, ils devraient d'abord vérifier si l'on démontre bel et bien un respect pour les saines valeurs de la fonction publique et si la capacité de gestion actuelle est suffisante pour atténuer les risques. Au palier le plus élevé, les organismes centraux et les comités exécutifs dans le secteur public devraient 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) ?

Possédons-nous les **bonnes personnes et le bon environnement de travail** pour assurer le succès ?

Notre **gérance des ressources** (relative aux éléments d'actif, aux ressources financières et aux ressources humaines) est-elle intégrée et efficace, et les principes sous-jacents sont-ils clairs pour tout le personnel ?

Avons-nous défini le contexte et les pratiques pour **gérer et intégrer le risque** dans les prises de décision ?

L'information sur les **résultats** découlant des programmes est-elle recueillie et utilisée dans les prises de décision, et l'information présentée en matière de performance est-elle équilibrée, défendable et facile à comprendre ?

Avons-nous acquis la **capacité nécessaire en matière d'élaboration de politiques** pour répondre efficacement aux besoins de notre ministre et soutenir efficacement les priorités pangouvernementales ?

Les **responsabilités et autorités déléguées clairement** en ce qui concerne l'obtention de résultats correspondent-elles aux ressources et aux capacités ?

Les partenariats sont-ils habilement gérés, les politiques et les programmes sont-ils élaborés à partir « de l'extérieur vers l'intérieur », et les **services** sont-ils centrés sur les citoyens ?

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

Ces questions découlent du travail effectué en janvier 2003 par le Bureau du contrôleur général du Canada en tant que travail précurseur à l'élaboration du cadre de responsabilisation de gestion.

⁵⁸ Si le groupe d'étude se trouve au sein d'un ministère, il peut s'avérer approprié qu'il soit composé de membres du personnel de l'administration centrale et de celui des bureaux en région, y compris des employés affectés aux opérations et des spécialistes fonctionnels.

⁵⁹ Ces tests ont été élaborés à partir du travail initial effectué par le Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada au début de l'année 2008. Le test 2 sur l'estimation des coûts exige l'utilisation d'un modèle d'estimation des coûts liés aux règles administratives. Des exemples existent au Canada et dans d'autres pays de l'OCDE, y compris les Pays-Bas et l'Australie. Les tests 3 et 4 ont été ajoutés en se basant sur l'analyse de la CCAF-FCVI, et on a fait certains renvois à *Reducing Red Tape in the APS* (p. 11). Les réponses à ces tests dépendent dans une large mesure des risques auxquels est exposée l'organisation ainsi que de sa capacité de gestion interne. Lorsque les risques sont atténués et la capacité de gestion est adéquate, le contrôle peut être exercé moins en fonction de règles et de processus formels (contrôles imposés) et plus en fonction d'une surveillance continue de la performance.

⁶⁰ Australian Public Service Commission, *Reduction Red Tape*, op. cit.

⁶¹ *Ibid.*, p. 5 et 9.

⁶² Dans l'évaluation du bien-fondé de la règle, les gestionnaires pourraient chercher à savoir :

Si la principale préoccupation – le risque – est bien définie dès le départ et si la règle proposée correspond à ce risque visé;

Si les motifs de la règle proposée sont clairs, et si la règle est claire quant à ce qui est attendu du personnel; et

Si des solutions de rechange – comme l'utilisation de la persuasion, l'éducation en matière de valeurs et d'éthique, ou le développement de la capacité de gestion – ont été considérées, puis jugées insuffisantes.

⁶³ Des exemples de modèles d'évaluation des coûts liés aux règles administratives et de processus de révision existent dans plusieurs administrations du secteur public et les gestionnaires devraient comparer leurs approches aux saines pratiques internationales en vigueur pour profiter des leçons tirées de l'expérience acquise.

Le *Australian Business Cost Calculator User Guide* (Department of Finance and Deregulation, octobre 2006, p. 6) expose une catégorisation détaillée des coûts, laquelle est résumée ci-dessous. Les coûts liés à l'observation des règles se classent dans plusieurs catégories et leur incidence sur les parties intéressées peut prendre diverses formes qui ne sont pas toujours prises en compte par les auteurs de règles. Voici des exemples :

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 au sujet des lois et règlements, et le coût lié à toute démarche pour se maintenir 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 – interne ou externe – 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 considérables peuvent être liés aux procédures et processus associés à l'obtention d'une permission.

Achats : Les coûts liés à tout le matériel et 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 à des tâches non administratives (travaux autres que des écritures), p. ex. embaucher des nouveaux employés pour mettre en œuvre ou à exécution la règle ou effectuer une surveillance régulière visant à s'assurer que la règle est respectée.

Cette calculatrice électronique est utilisée en Australie pour estimer les coûts d'observation des règles et règlements internes et externes. Il s'agit d'une adaptation du modèle de coûts standard mis au point dans les Pays-Bas et adopté plus tard par l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) à titre de pratique recommandée. Ce modèle de coûts standard pourrait être facilement adapté aux exigences d'autres Administrations du secteur public et pourrait être présenté en version électronique ou copie papier. (Voir OCDE, *Cutting Red Tape: Comparing Administrative Burdens Across Countries*, OCDE, 2007; et *Administrative Simplification in the Netherlands*, OCDE, 2007.)

Bien entendu, tout modèle de coûts standard peut seulement composer avec des facteurs qui sont quantifiables. Il serait utile de reconnaître que des coûts moins tangibles devraient aussi être pris en compte lorsque ceux-ci sont importants – à titre d'exemple, l'apparence d'une sanction implicite, menant à une incidence négative sur le morale du personnel (conseil reçu de Michael Joyce, Université Queen's, 18 juillet 2008).

⁶⁴ Australian Public Service Commission, *Reducing Red Tape*, *op. cit.*, p. 15.

⁶⁵ *Ibid.*, p. 13.

⁶⁶ Sheila Fraser, « *Efficacy and Adaptability of Government* », *op. cit.*

Pour ajouter aux idées sous-jacentes dans ce discours, par « conformité », on entend que les règles sont connues, comprises et respectées. Les gestionnaires devraient communiquer clairement aux employés non seulement la nécessité de maintenir un environnement rigoureux en matière de contrôles internes, mais aussi les conséquences de ne pas avoir un tel environnement. À cet égard, les organisations pourraient envisager créer une fonction de surveillance indépendante (p. ex. un ombudsman) pour gérer les cas liés aux questions éthiques.

⁶⁷ Bureau du vérificateur général du Canada, *Rapport de 2002*, Chapitre 9, *op. cit.*, paragr. 9.49.

⁶⁸ Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada, *Framework*, *op. cit.*, paragr. 3.2.

⁶⁹ Bureau du contrôleur général du Canada, *Core*, *op. cit.*

⁷⁰ Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada, *Framework*, *op. cit.*, paragr. 9.2.

⁷¹ *Ibid.*, annexes C et D.

⁷² *Ibid.*, paragr. 9.67.

OUVRAGES CONSULTÉS

- Albury, D. & Mulgan, G. *Innovation in the Public Sector*, UK Cabinet Strategy Unit, octobre 2003.
- Australie. Australian Public Service Commission. *Reducing Red Tape in the Australian Public Service – Management Advisory Report*, n° 7, 2007.
[<http://www.apsc.gov.au/mac/redtape.htm>] Dernière mise à jour le 1^{er} mars 2007.
- Australie. Department of Finance and Deregulation. *Business Cost Calculator – User Guide*, Office of Best Practice Regulation, octobre 2006.
[<http://www.finance.gov.au/obpr/bcc/index.html>]
- Borins, Sandford. *The Challenge of Innovating in Government*, PricewaterhouseCoopers Endowment for The Business of Government – Innovation, Abramson & Littman éd., 2001, p. 59-105.
- Canada. Bureau du contrôleur général. *Core Management Controls (Draft)*, novembre 2007.
- 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.
[http://www.oag-bvg.gc.ca/internet/Francais/parl_oag_199212_04_f_8057.html]
- 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.
[http://www.oag-bvg.gc.ca/internet/Francais/parl_oag_200212_09_f_12403.html]
- Canada. Independent Blue Ribbon Panel. « From Red Tape to Clear Results », *Report of the Independent Blue Ribbon Panel on Grant and Contribution Programs*, décembre 2006.
- Canada. Secrétariat du Conseil du Trésor. *Framework for Management Compliance (Draft)*, 5 février 2008.
- Canada. Secrétariat du Conseil du Trésor. *TB Management Accountability Framework*, Ronde IV, 2006-2007.
[http://www.tbs-sct.gc.ca/maf-crg/index_e.asp]
- Canada. Secrétariat du Conseil du Trésor. *Untangling the “Web of Rules”: Towards a New Management Regime*, exposé de Wayne G. Wouters présenté devant le comité consultatif sur la Fonction publique, sans date.
- Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission (COSO). *Internal Control – Integrated Framework: Executive Summary*.
[<http://www.coso.org/IC-IntegratedFramework-summary.htm>]
- Dinsdale, G., M. Moore et A. Gaudes. *Organizing for Deliberate Innovation: A Toolkit for Teams*, CCMD Roundtable on the Innovative Public Service, présidée par Ruth Dantzer, 2002.
- États-Unis. General Accounting Office (GAO). *Internal Control, Standards for Internal Control in the Federal Government*, novembre 1999.
- Forum des politiques publiques. *Innovation and Risk-Taking: An Industry Canada Perspective*, document d’information pour une discussion en table ronde au nom du Bureau du vérificateur général, 6 octobre 1998.
- Fraser, Sheila. *Efficacy and Adaptability of Government: The Post-Gomery Reality – A Panel Discussion: Accountability or Suffocation?*, discours prononcé à la School of Policy Studies de l’Université Queen’s, 28 avril 2006.
- 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. *Guidance on Control (CoCo)*, Collection « Control and Governance », n° 1, novembre 1995.
- 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.
[<http://www.ppforum.ca/en/publications/index.asp?theme=all&year=2007>]

OUVRAGES CONSULTÉS

- 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.
- 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.
[<http://www.oecd.org/publishing/corrigenda>]
- Osbourne, D. et P. Plastrik. *The Reinventors Fieldbook*, San Francisco, Josey-Bass, 2000.
- Royame-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.
- Royame-Uni. National Audit Office (NAO). *Supporting Innovation: Managing Risk in Government Departments – Report by the Comptroller and Auditor General*, 2000.
- Université de Victoria – Vérification interne. *Internal Control*. [Ce document est affiché sur le site Web de l'université à <http://web.uvic.ca/inta/activities/control.html>]