

**Innovation et prise de risque dans
l'administration fédérale: Le rôle et la
perspective du Bureau du vérificateur
général du Canada**

**Document de travail pour une table ronde
le 6 octobre 1998**

**Bureau du vérificateur général du Canada
18 septembre 1998**

1. Mandat, rôle et responsabilités

Le présent document porte principalement sur la vérification de l'optimisation des ressources qui est faite dans les ministères et les organismes fédéraux conformément à la *Loi sur le vérificateur général* (voir l'annexe).

La *Loi* énonce fondamentalement un mandat qui porte surtout sur des sujets négatifs. Elle exige en effet que le vérificateur général porte à l'attention de la Chambre des communes les cas où il a constaté que, par exemple, des sommes d'argent ont été dépensées à d'autres fins que celles auxquelles le Parlement les avait affectées, ou que des sommes d'argent ont été dépensées *sans égard* à l'économie ou à l'efficacité.

À titre de serviteurs du Parlement, nous sommes tenus de suivre ses directives. Dans les limites de celles-ci toutefois, nous avons la liberté de choisir nos sujets de vérification et de déterminer comment et quand nous en faisons rapport. Le Bureau s'est donné un cadre stratégique qui énonce sa vision et sa mission et qui le guide dans toutes les dimensions de son travail.

Vision. Nous sommes engagés à promouvoir, dans l'exécution du mandat que nous a confié le Parlement, une administration gouvernementale responsable, honnête et productive et, de ce fait, à produire des résultats positifs pour tous les Canadiens.

Mission. Le Bureau du vérificateur général du Canada effectue, en toute indépendance, des missions de vérification et des examens qui fournissent information, assurance et avis objectifs au Parlement. Le vérificateur général vise ainsi à améliorer le contrôle parlementaire sur les deniers publics et à encourager l'emploi des meilleures méthodes de gestion dans l'administration publique.

Quand il y est question d'économie, d'efficacité, d'efficacité, des meilleures pratiques de gestion et de productivité dans l'administration fédérale, notre mandat législatif ainsi que nos énoncés de vision et de mission appuient également, dans la fonction publique, un milieu et une culture qui valorisent l'innovation et la prise de risque raisonnable.

Il doit y avoir à notre avis des innovations, et des risques raisonnables doivent être pris, mais de telle façon que soient respectées les exigences du contrôle parlementaire et la nécessité de protéger les fonds publics. À cet égard, nous avons l'obligation d'attirer l'attention sur des écarts importants par rapport aux vœux du Parlement.

Dans nos vérifications, nous mettons l'accent tout particulièrement sur la nécessité de la transparence et de la reddition de comptes au Parlement. Les sondages d'opinion publique montrent que la population canadienne souhaite également que le

gouvernement agisse avec transparence et avec intégrité, et que l'utilisation des fonds publics soit pleinement justifié. Il est bon de signaler toutefois que les fonctionnaires sont très ambivalents au sujet d'une transparence complète en raison des conséquences négatives perçues pour leurs ministres et, en fin de compte, pour eux-mêmes.

Le système politique du Canada est de nature telle que le gouvernement évolue à toutes fins utiles au vu et au su de tout le monde. Au sein du Parlement, les partis d'opposition interpellent le

gouvernement et essaient de l'embarrasser en signalant un rendement insuffisant ou médiocre. Certains des renseignements servant à alimenter le débat peuvent être tirés de nos rapports de vérification et le sont effectivement.

Même si nous devons tenir pour acquis l'existence et la forme du débat, nous nous efforçons quand même dans nos rapports :

- d'éviter la simple « histoire d'horreur »
- de signaler les domaines où il y a des problèmes systémiques
- de mettre de plus en plus l'accent sur les résultats
- d'assurer un certain équilibre
- de donner aux ministères et aux organismes toute la latitude nécessaire pour discuter de nos rapports et répondre à nos recommandations
- de donner l'occasion aux ministères et aux organismes de prendre les mesures correctives nécessaires avant le dépôt de nos rapports

Dans les premières années de la vérification de l'optimisation des ressources, une bonne partie de notre travail allait de pair avec le souci du gouvernement même de mettre en place de bons systèmes et pratiques de gestion et de se conformer à des mesures de contrôle externes. Nous reconnaissons que la vérification fondée sur les systèmes et axée sur la conformité peut faire obstacle à l'innovation et à la prise de risque. En effet, dans nos derniers rapports sur le rendement adressés au Parlement, nous avons reconnu publiquement la possibilité qu'une partie de notre travail de vérification occasionne des répercussions négatives.

Au milieu des années 80, nous avons commencé à mettre davantage l'accent sur les résultats des programmes publics. Nous avons alors commencé à faire observer dans certains de nos chapitres que l'énorme panoplie de règles, de règlements et de mesures de contrôle pourrait effectivement faire obstacle à la production des résultats souhaités.

Dans cette veine, nous avons publié depuis 15 ans un certain nombre de chapitres qui encouragent directement la prise de risque raisonnable et l'innovation. Mentionnons par exemple les chapitres suivants :

Entraves à une gestion productive dans la fonction publique » — Rapport de 1983;

Caractéristiques des organisations performantes » — Rapport de 1988;

Valeurs, services et rendement » — Rapport de 1990;

Innovation et cadre de contrôle parlementaire » — Rapport de 1991;

Le changement et le contrôle au sein du gouvernement fédéral » — Rapport de 1992;

L'organisation évolutive » — Rapport de 1992;

Société innovatrice et rôle de l'État » — Rapport de 1994;

Vers une gestion axée sur les résultats » — Rapport de 1997.

Explicitement ou implicitement, un certain nombre de fils conducteurs parcourent ces vérifications et ces études :

- la cadence du changement s'accélère et tout changement comporte des risques
- le risque n'est pas une notion purement négative — l'autre aspect, c'est la possibilité d'en tirer parti
- le risque doit être défini et géré, et non pas dissimulé — il y a une distinction importante à faire entre la gestion du risque et la gestion *risquée*
- la gestion efficace du risque tient à la bonne qualité de l'information, y compris l'information sur les résultats
- le cadre de contrôle parlementaire offre un champ d'action assez large pour l'innovation et la prise de risque raisonnable
- l'ouverture et la reddition de comptes sont des éléments importants d'un contexte favorisant l'innovation

Malgré l'évolution du contexte de l'administration fédérale et celle des sujets de vérification au fil des années, les attentes fondamentales qui ont guidé notre travail de

vérification de l'optimisation des ressources sont restées relativement constantes. Mentionnons notamment :

- une bonne reddition de comptes au Parlement
- le respect des exigences de contrôle parlementaire
- la détermination et la gestion des principaux risques
- l'adoption des meilleures pratiques
- une délégation de pouvoirs claire
- la mesure et le suivi du rendement des programmes
- l'efficacité du rôle de chef de file joué par les organismes centraux

À l'heure où le respect des normes d'éthique dans l'administration publique a acquis plus de visibilité depuis quelques années — ce qui était probablement une attente cruciale dans un contexte de plus grande habilitation — nous nous sommes attardés sur cette question également.

Comme le signale le document de travail du Forum des politiques publiques, les fonctionnaires évoluent et travaillent dans un contexte qui change rapidement, constamment et profondément pour diverses raisons. Il y a des faits nouveaux sur les plans économique, technologique et démographique, la situation financière du gouvernement, la baisse de confiance de la population envers les pouvoirs publics et les exigences croissantes de la population pour que les services publics soient offerts avec plus de compétence, avec plus de souplesse, et à moindre coût.

La population veut que les fonctionnaires portent davantage attention aux résultats à obtenir plutôt qu'à la façon de faire les choses. Elle veut aussi être mieux informée sur ce qu'elle reçoit contre l'argent de ses impôts. Même si le public exige que le gouvernement dépense moins, il n'est pas disposé pour autant à abandonner des programmes qui lui tiennent à cœur ou à se résigner à une moindre qualité de service.

En réaction, le gouvernement s'est mis à examiner ses programmes pour déterminer dans quels secteurs son intervention est la plus nécessaire et pour trouver des moyens plus économiques d'offrir ces programmes. Ces différents modes de prestation des services comportent souvent des caractéristiques telles une meilleure délégation de pouvoirs et une attention plus soutenue à la clientèle et aux résultats. Mais il arrive souvent qu'on ne

porte pas suffisamment d'attention à la mise en place de ces éléments. Ces modes de prestation comportent aussi de plus en plus toute une gamme de mécanismes de collaboration ou de partenariat avec d'autres paliers de gouvernement et avec le secteur privé.

Parmi les mécanismes de partenariat avec le secteur privé, mentionnons les entreprises communautaires et les organisations non gouvernementales. Les mécanismes de partenariat avec d'autres paliers de gouvernement sont de plus en plus utilisés, par exemple avec les provinces pour la formation de la main-d'œuvre ou pour l'application de certains règlements relatifs à l'environnement. Aussi, de nouveaux organismes de services sont créés, comme l'Agence canadienne d'inspection des aliments, ou sont proposés, comme dans le cas de l'Agence canadienne des parcs et de l'Agence des douanes et du revenu du Canada. Au sein du gouvernement fédéral, les différents mécanismes de prestation des services vont des organismes de service spécial aux « guichets uniques », par lesquels plusieurs ministères, même de paliers différents de gouvernement, offrent des services au public au même endroit.

En raison des changements rapides dans les cadres interne et externe de la fonction publique, il faut être plus souple et mettre davantage l'accent sur les résultats. Ces deux facteurs offrent la possibilité de faire place à l'innovation, à la prise de risque raisonnable et à la reddition de comptes, comme éléments centraux des meilleures pratiques, et les mettent en lumière.

Étant donné ces types de faits nouveaux, voici comment nous avons évolué dans nos vérifications.

Nous attachons une importance encore plus grande à la vérification axée sur les résultats (par opposition à la vérification axée sur les systèmes).

Nous adoptons une démarche fondée sur les « meilleures pratiques » dans nos vérifications en signalant ce qui fonctionne bien (la vérification du succès) de même que ce qui ne fonctionne pas bien.

Nous améliorons les notions et les pratiques relatives à la reddition de comptes (notamment la gestion axée sur les résultats, la mesure du rendement et la communication de l'information), ce qui est une priorité pour le travail du Bureau. Par exemple, nous avons élaboré et fait valoir un point de vue plus positif et plus axé sur les résultats en matière de reddition de comptes. La reddition de comptes se définissait depuis toujours comme l'obligation de rendre compte de l'exécution des attributions conférées, mais nous l'envisageons maintenant comme une relation fondée sur l'obligation de faire preuve de responsabilité par rapport aux résultats, et d'assumer cette responsabilité à la lumière d'attentes convenues.

Nous collaborons avec l'administration fédérale, s'il y a lieu, pour déplacer les jalons. Par exemple, nous avons collaboré avec le Secrétariat du Conseil du Trésor pour améliorer les notions et les

pratiques de reddition de comptes de même que les rapports sur le rendement présentés au Parlement.

Tout compte fait, nous appuyons et encourageons la prise de risque et l'innovation de façon intelligente, si ces initiatives sont prises dans le cadre et dans le respect du mécanisme de contrôle parlementaire en place. S'il ne peut y avoir d'innovation dans un tel contexte, il faut absolument le modifier.

Étant donné la nature même d'une fonction de vérification extérieure, il existera toujours une possibilité que notre travail ait (même sans bonne raison) un effet paralysant sur la volonté des fonctionnaires d'innover et de prendre des risques. Même si nous avons encore du chemin à parcourir, nous essayons de faire notre part pour minimiser cette possibilité par ce que nous faisons et par la façon dont nous le faisons. Nous choisissons d'effectuer des vérifications qui nous permettent de signaler au Parlement des questions d'importance et nous cherchons à en faire rapport de façon telle que nous contribuons à l'amélioration de l'administration publique, de la gestion et de la reddition de comptes. En outre, comme nous l'avons indiqué ci-dessus, nos pratiques de vérification évoluent en réaction aux changements dans le milieu de la fonction publique. Néanmoins, le Parlement s'attendra toujours à ce que nous nous acquittions de notre rôle traditionnel qui consiste à indiquer si les exigences de contrôle parlementaire sont respectées.

À notre avis, prendre des risques et innover, ce n'est pas de ce fait mal gérer ni mal contrôler. Si les mesures de contrôle (les règles, les règlements, les procédures, etc.) font obstacle à la productivité de l'administration fédérale, l'innovation consiste en partie (l'innovation dans la gestion publique comme telle) à faire les changements nécessaires et utiles.

Nous croyons cependant que les risques doivent être explicitement définis, communiqués et gérés, de façon à ce que l'incertitude soit minimisée et les possibilités, maximisées. Nous croyons qu'on peut en arriver ainsi à mettre davantage en relief les résultats au meilleur coût et la reddition de comptes, sans miner l'application régulière de la loi ou le contrôle parlementaire.

Nous — c'est-à-dire le public, les parlementaires, les fonctionnaires et les vérificateurs législatifs — devons nous concerter pour faire disparaître les vues traditionnelles et les anciennes habitudes. Nous devons avoir la liberté, et le courage, d'adopter de nouvelles approches. Du même coup toutefois, nous devons être disposés à améliorer la reddition de comptes, et à l'assurer avec une plus grande transparence.

Nous devons reconnaître qu'il est nécessaire de prendre des risques raisonnables, et qu'il est acceptable de commettre certaines erreurs, du moment que l'apprentissage se produit et que le cadre de contrôle parlementaire de base n'est pas violé. Il nous faut en effet tous reconnaître qu'il serait à la fois déraisonnable et infiniment coûteux pour le gouvernement de se donner une assurance totale sur tous les risques. Il faut mieux comprendre que l'aversion pour le risque (« le risque non pris ») n'a rien de gratuit.

Le Bureau du vérificateur général du Canada peut jouer un certain rôle à cet égard en signalant les coûts. Nous pouvons aussi mettre davantage en relief l'importance de l'apprentissage qui découle (ou qui devrait découler) de l'innovation et de la prise de risque. Si des cadres commettent des erreurs parce qu'ils prennent des risques raisonnables, il peut être plus productif d'exiger des cadres

qu'ils rendent compte des leçons qu'ils ont tirées de leur expérience et de prendre des mesures pour prévenir les mêmes erreurs dans l'avenir plutôt que de tout simplement leur attribuer la responsabilité. À titre d'exemple de ce qui est possible dans ce cas, l'un de nos critères pour la vérification de l'information sur le rendement présentée au Parlement tient à la capacité démontrée de tirer des leçons en cas de rendement médiocre, et de s'adapter en conséquence.

De nombreuses contraintes relatives à l'innovation et à la prise de risque raisonnable dans la fonction publique ont été relevées dans le document de travail du Forum des politiques publiques et dans d'autres sources. Mentionnons par exemple l'inertie, le faible moral, l'absence de pouvoir, l'absence de leadership, la pénurie de ressources, l'attention des médias et la prudence politique. Nous croyons toutefois qu'il faut pousser davantage la discussion du postulat selon lequel beaucoup des facteurs qui empêchent ou dissuadent l'innovation sont propres à la fonction publique. Il y a peut-être de l'exagération car il semble y avoir des facteurs aussi importants dans le secteur privé (p. ex., la sécurité d'emploi).

Que les contraintes soient réelles ou perçues toutefois, nous ne devons pas sous-estimer le temps, l'énergie et la détermination soutenue qui sont nécessaires pour en arriver à produire un changement important dans les attitudes et les pratiques à l'échelon politique, au sein de la fonction publique et chez les vérificateurs législatifs. Il faut pousser plus loin l'examen et entamer un débat réel pour déterminer les sources de plus grandes difficultés et pour trouver les moyens de progresser.

Il nous faudra notamment bien informer les parlementaires et la population (des risques), être persévérant et constant dans la provocation du changement, signaler de nombreuses réussites, et avoir la volonté et l'occasion de faire valoir certains succès authentiques.

Annexe — Mandat relatif à la vérification de l'optimisation des ressources

La *Loi sur le vérificateur général*, la *Loi sur la gestion des finances publiques*, ainsi que toute une gamme d'autres lois et décrets, énoncent le mandat, le rôle et les responsabilités du vérificateur général et du commissaire à l'environnement et au développement durable.

La *Loi sur le vérificateur général* exige que « le vérificateur général signale tout sujet qui, à son avis, est important et doit être porté à l'attention de la Chambre des communes, notamment les cas où il a constaté que :

- les comptes n'ont pas été tenus d'une manière fidèle et régulière ou des deniers publics n'ont pas fait l'objet d'un compte rendu complet ou n'ont pas été versés au Trésor lorsque cela est légalement requis;
- les registres essentiels n'ont pas été tenus ou les règles et procédures utilisées ont été insuffisantes pour sauvegarder et contrôler les biens publics, assurer un contrôle efficace des cotisations, du recouvrement et de la répartition régulière du revenu et assurer que les dépenses effectuées ont été autorisées;
- des sommes d'argent ont été dépensées à d'autres fins que celles auxquelles le Parlement les avait affectées;
- des sommes d'argent ont été dépensées sans égard à l'économie ou à l'efficience;

- des procédures satisfaisantes n'ont pas été établies pour mesurer et faire rapport sur l'efficacité des programmes dans les cas où elles peuvent convenablement et raisonnablement être mises en œuvre;
- des sommes d'argent ont été dépensées sans égard à l'effet de ces dépenses sur l'environnement dans le contexte du développement durable. »

Ce sont sur ces dispositions de la *Loi sur le vérificateur général* que s'appuient les vérifications de l'optimisation des ressources qui font l'objet du présent document.