

Gestion du risque pour le Canada et les Canadiens

Rapport du Groupe de travail des SMA
sur la gestion du risque

Mars 2000
Bureau du Conseil privé

Gestion du risque pour le Canada et les Canadiens

Rapport du Groupe de travail des SMA sur la gestion du risque

<i>PRÉFACE</i>	i
<i>MOT DU PRÉSIDENT</i>	ii
1. INTRODUCTION	1
<i>1.1 Objet</i>	
2. TERMINOLOGIE DE LA Gestion du risque	2
<i>2.1 Perspective horizontale</i>	
<i>2.2 Principaux termes</i>	
<i>2.3 Concepts contextuels</i>	
3. CRÉER UN CADRE DE RÉFÉRENCE	4
<i>PRINCIPAUX ÉLÉMENTS COMMUNS</i>	
<i>3.1 Processus décisionnel</i>	
<i>3.2 Incorporer l'élément public</i>	
<i>3.3 Approche préventive</i>	
<i>3.4 Considérations constantes</i>	
<i>3.5 Synopsis du cadre de référence</i>	
4. OBSERVATIONS ET ÉTAPES SUIVANTES	11
<i>ÉTAPES SUIVANTES</i>	
<i>4.1 Cadre de gestion du risque pour l'ensemble du gouvernement</i>	
<i>4.2 Aspects juridiques de la gestion du risque</i>	
<i>4.3 Approche préventive et contexte international</i>	
<i>4.4 Communications et consultations relatives à la gestion du risque</i>	
<i>4.5 Formation en gestion du risque</i>	
<i>Annexe A : La Gestion du risque dans les politiques publiques</i>	
<i>Annexe B : Historique du Groupe de travail</i>	
<i>Groupe de travail des SMA sur la gestion du risque</i>	
<i>Personnes-ressources ayant contribué aux travaux du</i>	
<i>Groupe de travail</i>	
<i>Annexe C : Travaux en cours au gouvernement</i>	

Gestion du risque pour le Canada et les Canadiens

Rapport du Groupe de travail des SMA sur la gestion du risque

PRÉFACE

La fonction publique est constamment tenue d'améliorer ses façons de faire, dans l'intérêt des Canadiens, dans un environnement de plus en plus complexe et en évolution constante. L'imprévisibilité existe chaque fois que quelqu'un prend une décision peu importe que cette décision soit d'ordre administratif, opérationnel, réglementaire ou scientifique. Une bonne approche à la gestion du risque est un outil important pour relever ce défi constant.

La gestion du risque touche les Canadiens de diverses façons. De fait, une bonne gestion du risque devrait améliorer la qualité des services gouvernementaux et l'efficacité de la politique gouvernementale. Cette approche devrait aussi susciter le dialogue entre les Canadiens et la fonction publique sur la nature des risques et sur la meilleure façon de fonctionner dans un environnement où règne l'incertitude et où les ressources sont limitées.

C'est pour ces raisons que la gestion du risque doit être assortie d'une solide capacité de recherche stratégique et d'élaboration de politiques au sein du gouvernement du Canada. Les ministères et organismes doivent travailler de concert pour établir une communauté d'intérêts, identifier un langage commun et, de façon générale, partager leurs modes d'action face à des défis communs.

En préparant ce document, le Groupe de travail des sous-ministres sur la gestion du risque a franchi une étape importante en vue de favoriser le travail de politique horizontal entourant la question de la prise de décisions et la gestion du risque au gouvernement du Canada. Ce travail vient compléter les efforts remarquables des ministères et organismes.

Notre défi est de nous fonder sur ce rapport pour poursuivre le travail qui sous-tend les efforts constants des ministères et organismes en vue de moderniser le processus de prise de décisions et en accroître la transparence dans l'intérêt du Canada et des Canadiens.

Mel Cappe
Greffier du Conseil privé

NOTE DE LA PRÉSIDENTE

Certains ministères et organismes ont fait des progrès considérables dans la gestion de la prise de décisions, malgré l'incertitude qui règne. Toutefois, les résultats ont été inégaux. Les ministères ont donc tout avantage à partager leur expertise et à débattre des meilleures pratiques. C'est dans cet esprit que le Groupe de travail des sous-ministres adjoints sur la gestion du risque a entrepris ses travaux à l'automne 1998.

Il est vite apparu que les méthodes utilisées dans les ministères et organismes n'ont pas toutes pris forme au même rythme ni de la même façon. Le principal objectif du Groupe de travail a donc été d'identifier les éléments communs applicables à l'échelle de la fonction publique. Son rapport est clairement une étape importante en ce sens.

Toutefois, pour les membres du Groupe de travail, le processus de discussion et de réflexion était aussi important que le rapport lui-même. C'est pourquoi, en rédigeant celui-ci, nous avons cherché à stimuler une discussion davantage horizontale. Entre autres choses, le cadre proposé tient compte du fait que les décideurs doivent savoir composer avec l'incertitude. Il s'applique par conséquent à tous les secteurs de la fonction publique, notamment opérations, sciences et politiques. Comme presque toutes les décisions gouvernementales comportent un élément public, la participation des citoyens est cruciale et légitime.

Les secteurs prioritaires identifiés dans le rapport reflètent le caractère horizontal de la gestion du risque et supposent, outre le travail essentiel effectué par les ministères et organismes responsables, que les organismes centraux ont un rôle important et continu à jouer.

Je tiens à remercier les membres du Groupe de travail qui n'ont pas hésité à consacrer leur temps précieux et leur expertise à ce processus. Les intervenants du milieu universitaire et du secteur privé, qui ont grandement contribué à mieux faire comprendre les notions de gestion du risque dès les premiers stades de notre projet, méritent toute notre gratitude. L'annexe A présente le Groupe de travail et donne la liste des membres.

Je remercie aussi M. Tony Campbell dont le travail incessant a grandement contribué à la qualité des débats et à l'organisation d'événements spéciaux, et M^{me} Janine Sherman, dont les efforts inestimables et l'énergie créatrice m'ont été d'un grand soutien dans mes fonctions de présidente du Groupe de travail.

Ruth Dantzer

Secrétaire adjointe, Politique du développement social

Gestion du risque pour le Canada et les Canadiens:

Rapport du Groupe de travail des SMA sur la gestion du risque

1. INTRODUCTION

1.1 Objet

Le présent rapport traite de la gestion du risque dans le contexte de la politique gouvernementale :

- en soulignant que les concepts de gestion du risque s'appliquent de manière générale à l'ensemble du gouvernement;
- en servant de ressource aux ministères et aux organismes, afin de stimuler le débat sur la nature des risques dans leurs secteurs, sur les processus pertinents et sur les capacités nécessaires pour gérer ces risques;
- en présentant, au sujet de questions générales de la gestion du risque, les conclusions et les recommandations initiales pertinentes pour l'ensemble du gouvernement;
- en confiant aux ministères et organismes clés un rôle de leadership pour faire avancer la gestion du risque dans les secteurs prioritaires.

Le rapport examine d'abord divers critères nécessaires pour lancer un débat, autrement dit, les questions de terminologie et les concepts de risques. Puis il présente un cadre de référence créé de manière à intégrer différentes notions essentielles et à fournir une base pour l'examen de la gestion du risque sous des angles très divers de la politique gouvernementale.

En bref, le rapport recommande plusieurs mesures pour sensibiliser davantage à la gestion du risque en tant qu'enjeu de la politique gouvernementale et pour faire avancer le débat sur certaines questions clés.

2. TERMINOLOGIE DE LA Gestion du risque

2.1 Perspective horizontale

Un des principaux objectifs du Groupe de travail sur la gestion du risque¹ était d'étudier les *aspects horizontaux* de la gestion du risque au gouvernement, c'est-à-dire les *éléments de risque et les méthodes utilisées pour éliminer les risques communs à diverses responsabilités en matière de politique gouvernementale*. En conséquence, dans le présent rapport, la gestion du risque ou, plus précisément, la gestion du risque public, renvoie à l'attitude adoptée en cas d'incertitude dans le cadre de la politique gouvernementale².

La gestion du risque existe depuis longtemps en tant que discipline et elle s'applique à de nombreux secteurs (par ex., finances, sécurité des transports, santé et protection de l'environnement); sa nomenclature est donc très variable. Au fil du temps, des agences, des scientifiques et des organismes de normalisation ont consacré des efforts importants à l'élaboration de définitions claires des concepts parfois philosophiques et parfois scientifiques qui entourent les risques, leur évaluation et leur gestion.

En examinant ces efforts et les divers modèles utilisés dans différents secteurs pour décrire la gestion du risque, il est devenu évident qu'indépendamment des étiquettes appliquées dans différents secteurs, il existe des points communs importants dans le *processus de gestion du risque* dans les divers modèles.

Donc, s'il était entendu qu'une *définition commune des principaux termes* était nécessaire pour poursuivre une perspective horizontale, il était aussi convenu que l'utilisation d'un *langage accessible plutôt que particulier et technique* faciliterait l'élaboration d'une base pour l'examen de la gestion publique du risque.

¹Voir annexe B pour un historique du Groupe de travail.

²Il est à noter qu'il s'agit d'une définition générale et que, même si elle comprend l'évaluation des risques parmi les fonctions du processus décisionnel, elle ne vise pas à prescrire un système d'établissement des priorités en ce qui concerne des risques particuliers.

Il est également à noter que, dans de nombreuses instances internationales, on utilise *analyse des risques* comme qualification plus générale pour parler d'un processus global de gestion du risque, ce qui comprend l'identification, l'évaluation et la mise en œuvre de mesures. Le choix de *gestion* plutôt que d'*analyse* dans le présent rapport vise à refléter l'applicabilité générale des concepts à élaborer, non seulement dans les secteurs techniques ou scientifiques, mais aussi dans d'autres domaines de la politique gouvernementale.

2.2 Principaux termes

Le Groupe de travail s'est entendu sur les définitions suivantes des principaux termes :

Risque

Une fonction de la probabilité (hasard, possibilité) qu'un événement défavorable ou non voulu se produise, et la gravité ou l'ampleur des conséquences de cet événement.

Danger

Une source de dommage ou une action (situation) dont on sait qu'elle peut avoir un effet défavorable.

Identification du danger

L'identification, la reconnaissance ou la définition d'agents potentiels ou de scénarios susceptibles d'avoir des effets néfastes ou pouvant entraîner des événements défavorables.

Communications relatives aux risques

L'échange interactif (bilatéral) d'informations et d'opinions sur les risques et les facteurs s'y rapportant (y compris l'existence, la nature, la forme, la gravité ou l'acceptabilité des risques et leur mode de gestion éventuel) entre les personnes chargées de les évaluer, celles chargées de les gérer, les consommateurs et d'autres parties intéressées (intervenants), afin qu'ils comprennent mieux les risques, leur gestion, ainsi que les questions et les décisions les concernant.

2.3 Concepts contextuels

En plus des principaux termes énoncés ci-dessus, il faut garder à l'esprit plusieurs aspects contextuels importants lorsque l'on examine les risques dans le processus décisionnel de la politique gouvernementale :

- Il existe des risques à tous les niveaux de la société (personnel, professionnel, individuel, groupe, etc.) et ils touchent tout le monde et toutes les entités, souvent de manière concurrente. La *perspective* d'où l'on considère un risque donné est très importante.

Le gouvernement, lorsqu'il sert l'intérêt public, est souvent confronté à des risques dans ses différentes fonctions, par exemple, en tant que protecteur des droits et de la qualité de vie de ses citoyens ou en tant que source de développement économique, et il doit généralement tenir compte de préoccupations et de points de vue multiples.

- Les risques sont souvent *pris volontairement* (risques directs), mais, dans une large mesure, ils sont *imposés* ou ils résultent d'un effet de propagation (risques causés par un tiers, par exemple, la fumée secondaire). Cette distinction est importante parce que la capacité de maîtriser un risque donné influera sur les moyens choisis pour gérer ce risque.
- Dans une société libre et démocratique, où les ministres sont responsables devant le Parlement et, par conséquent, devant le public, *les valeurs sociales et la volonté du public d'accepter ou de tolérer des risques* sont des considérations pertinentes et légitimes pour les instances décisionnelles publiques, qu'elles soient conformes ou pas à une évaluation scientifique des risques.
- *La tolérance des risques et la perception de maîtrise* de l'activité qui crée un risque donné semblent liées (par exemple, les risques associés aux déplacements en automobile semblent très bien tolérés lorsqu'une personne maîtrise la situation, par comparaison avec les voyages aériens où le contrôle est moins direct).
- Les risques ont généralement une connotation négative, mais la prise de risques ouvre également des possibilités positives. Ainsi, innovation et risques cohabitent souvent.

3. CRÉER UN CADRE DE RÉFÉRENCE

Une fois les principaux termes et les concepts de gestion du risque compris, l'étape suivante consistait à jeter les bases de l'étude des questions intéressant les décideurs gouvernementaux. Autrement dit, il s'agissait de définir le contexte de leur examen et de chercher des liens entre les questions associées à la prise de décisions de politique gouvernementale dans un environnement fait d'incertitude et de risques, afin d'élaborer un cadre de référence pour la gestion publique des risques.

- La première étape de la création d'un cadre de référence consistait à repérer les éléments communs; les questions pertinentes pour diverses perspectives gouvernementales.

- L'étape suivante consistait à présenter ces éléments de manière à stimuler le débat, à faciliter les comparaisons et, dans la mesure du possible, à favoriser une cohérence dans l'approche de la gestion publique des risques.

PRINCIPAUX ÉLÉMENTS COMMUNS

L'analyse horizontale du contexte de la politique gouvernementale qui entoure la gestion du risque a permis de cerner plusieurs éléments clés qui influent sur l'élaboration d'une base de discussion :

- La gestion de l'incertitude intervient dans le *processus décisionnel*. Le déroulement de ce processus et les considérations qui l'alimentent jouent un rôle essentiel dans la capacité de bien gérer l'incertitude.
- Il y a un *élément public* dans presque toutes les décisions gouvernementales, et il est essentiel et légitime dans le processus.
- L'incertitude en sciences ainsi que les intérêts stratégiques concurrents (y compris les obligations internationales) ont amené à accorder une place plus importante à *l'approche préventive*.
- Un processus décisionnel *n'est pas isolé* -- en raison de l'aspect public de nombreuses questions relatives à la politique gouvernementale et de la complexité de ces questions, certains facteurs doivent être soigneusement pris en considération à chaque étape du processus.

Chacun de ces éléments et leur rôle dans la création d'un cadre de référence pour la gestion publique des risques sont examinés plus en détail dans les sections suivantes.

3.1 Processus décisionnel

Le processus décisionnel est assez classique, quel que soit le contexte ou le secteur considéré, et là est peut-être le *lien le plus fondamental* entre les diverses perspectives gouvernementales. Il se peut que l'on ne mette pas l'accent sur les mêmes aspects dans le processus. De même, le type d'actions considérées, leur rigueur ou leur portée peuvent varier, mais le *processus global est invariablement le même*. Il y a six étapes élémentaires :

- cerner la question;
- l'analyser ou l'évaluer;
- définir les options;
- décider;
- mettre en œuvre la décision;

- évaluer et examiner la décision.

Ces étapes s'appliquent tout aussi bien à des décisions individuelles concernant des achats importants qu'à l'élaboration d'une position de principe sur la privatisation des aéroports ou les normes de sécurité des jouets pour enfants. La gestion de chaque étape et les considérations prises en compte varieront, mais ce *processus* constitue la structure fondamentale du cadre de référence de la gestion publique du risque.

3.2 Incorporer l'élément public

Dans un environnement politique où la responsabilité des ministres devant le Parlement et le public, et le rôle des fonctionnaires au service de l'intérêt public sont fondamentaux pour le fonctionnement du gouvernement, il est essentiel pour régler les problèmes de *reconnaître et de comprendre les préoccupations du public*.

Afin de présenter ce concept dans le cadre du processus décisionnel, l'étape de l'évaluation est élaborée dans *deux contextes* : empirique et public. Ce sont des processus distincts, mais il est à noter que *ni l'un ni l'autre ne fonctionne seul*.

- Dans un cadre de référence de la gestion publique du risque, l'apport des contextes d'évaluation empirique et publique permet de disposer d'une gamme plus complète de données, ce qui conduit à l'élaboration d'options stratégiques pertinentes et efficaces.
- Il est bon de reconnaître également que l'élaboration d'options stratégiques oblige forcément à des compromis difficiles et à concilier des objectifs et des priorités concurrents, ce qui amène à des solutions de pis-aller, si on les considère sous un angle unique.

De plus, *les deux contextes peuvent attirer l'attention sur une question*. Souvent, si l'on prend en considération des préoccupations du public, on peut avoir une gamme plus grande (ou, à l'inverse, plus limitée) d'options stratégiques possibles. Prenons, par exemple, le recyclage. L'opinion publique y était tellement favorable que l'idée est devenue politique environnementale, malgré des évaluations économiques et techniques qui indiquaient que l'idée était en avance sur son temps.

3.3 Approche préventive

L'approche préventive est un élément de plus en plus important de la politique gouvernementale. En tant que méthode, ou moyen, utilisé pour gérer l'incertitude, elle oblige plus souvent à prendre sciemment des décisions en ce qui concerne la gestion du risque (à agir ou à *ne pas agir*). En ce sens, l'importance de l'approche préventive elle-même renforce la nécessité d'un cadre de référence pour la gestion du risque en politique gouvernementale.

L'approche prend un sens différent suivant le contexte, mais il existe une définition connue en ce qui concerne la politique de protection de l'environnement, le Principe 15 de la Déclaration de Rio, qui dit :

« Afin de protéger l'environnement, les États devront appliquer une approche largement préventive selon leurs capacités. L'existence d'endroits où il y a des menaces de dégâts sérieux ou irréversibles, le manque de certitude scientifique ne sera par une raison pour ajourner des mesures monétaires efficaces pour prévenir la dégradation de l'environnement. »

Cette définition explique que l'absence de connaissances quant aux risques possibles d'une situation donnée ne constitue pas une excuse pour éviter d'agir, avec certains avertissements.

On ne sait pas encore très bien *comment définir cette approche et l'appliquer à d'autres* secteurs où il existe une incertitude scientifique. Il semble que son application variera probablement selon la *nature du secteur* ou le secteur de politique (par ex., des applications plus rigoureuses si la santé et la sécurité humaines sont en jeu, par opposition à des risques environnementaux à plus long terme).

De multiples travaux sont en cours dans le monde, car différents pays et partenaires commerciaux cherchent à conclure des accords et à définir des lignes directrices quant à l'interprétation de l'approche et à son application de manière :

- à *servir les intérêts nationaux* (selon les valeurs et les priorités de la société);
- à *respecter les obligations internationales* énoncées dans les accords commerciaux;
- à *conserver assez de souplesse* pour qu'elle reste pertinente dans différents domaines de politique.

Pour sa part, le Canada a signé la Déclaration de Rio, et le Principe 15 a été intégré dans la *Loi canadienne sur la protection de l'environnement* et dans plusieurs politiques environnementales, mais une position globale sur l'application plus générale de l'approche nécessite plus d'attention au sein du gouvernement.

Dans le cadre de référence sur la gestion publique du risque, l'approche préventive est présentée comme visant à la fois l'élaboration des options et les étapes décisionnelles. L'approche est manifestement liée à l'analyse scientifique (elle ne peut s'appliquer sans une évaluation pertinente des facteurs scientifiques et des risques qui en découlent), mais elle dépend aussi de considérations internationales et, en définitive, de *jugements fondés sur des valeurs et des priorités*.

3.4 *Considérations constantes*

Il a été reconnu que le processus décisionnel relatif à la politique gouvernementale n'est pas isolé et qu'il faut souvent tenir compte de certaines considérations tout au long de ce processus. Trois grandes catégories de facteurs sont cernées en ce qui concerne le cadre de référence :

- les communications et les consultations;
- les considérations juridiques; et
- les activités opérationnelles/courantes.

Les communication relatives aux risques, telles qu'elles sont définies plus haut, constituent un processus interactif bilatéral. Pour appliquer cette définition, *les activités de communication et de consultation doivent être considérées à chaque étape du processus.*

- À l'heure actuelle, on reconnaît de plus en plus que la participation des intervenants et les consultations sont essentielles pour mieux faire comprendre et accepter les décisions stratégiques du gouvernement et qu'il ne suffit donc pas d'avoir un programme de communication à la fin d'un processus décisionnel pour bien communiquer avec le public et les parties intéressées.
- Il est nécessaire, lorsque l'on élabore une approche plus intégrée des activités de communication et de consultation tout au long du processus décisionnel, de se concentrer sur plusieurs des aspects contextuels du risque :

l'importance de la perception par opposition au fait;
le degré de tolérance du public par rapport aux risques;
le rôle qu'une communication proactive concernant les risques (par ex. : information, éducation) peut jouer pour mieux faire comprendre au public les risques et leur gestion;
la nécessité de gagner et de conserver la confiance du public et son incidence sur la crédibilité des messages du gouvernement.

Les considérations juridiques occupent également une place importante dans tout le processus décisionnel. Il ressort d'un premier examen des principales considérations relatives à la gestion publique des risques qu'il s'agit notamment :

- du risque de responsabilité légale (associé au manquement à une obligation de diligence, autrement dit, au devoir d'éviter de causer une perte ou des dommages à autrui par négligence);
- de la responsabilité et de l'obligation de rendre des comptes;
- de questions relatives au commerce international.

Des travaux sont actuellement consacrés à des questions (par ex., l'obligation de diligence, qui est un concept auquel il est souvent fait référence, mais que l'on ne comprend pas toujours très bien). Ils sont signalés dans le cadre de référence afin de souligner l'importance du rôle du conseiller juridique tout au long du processus de gestion du risque, car il permet de comprendre et de planifier toute une série d'implications juridiques.

Les *activités courantes et opérationnelles* comprennent différents types de tâches qui se répètent continuellement et qui sont souvent considérées comme quotidiennes, mais qui sont essentielles pour que l'on puisse continuer d'agir de manière éclairée. De plus, elles servent souvent de système d'alerte rapide.

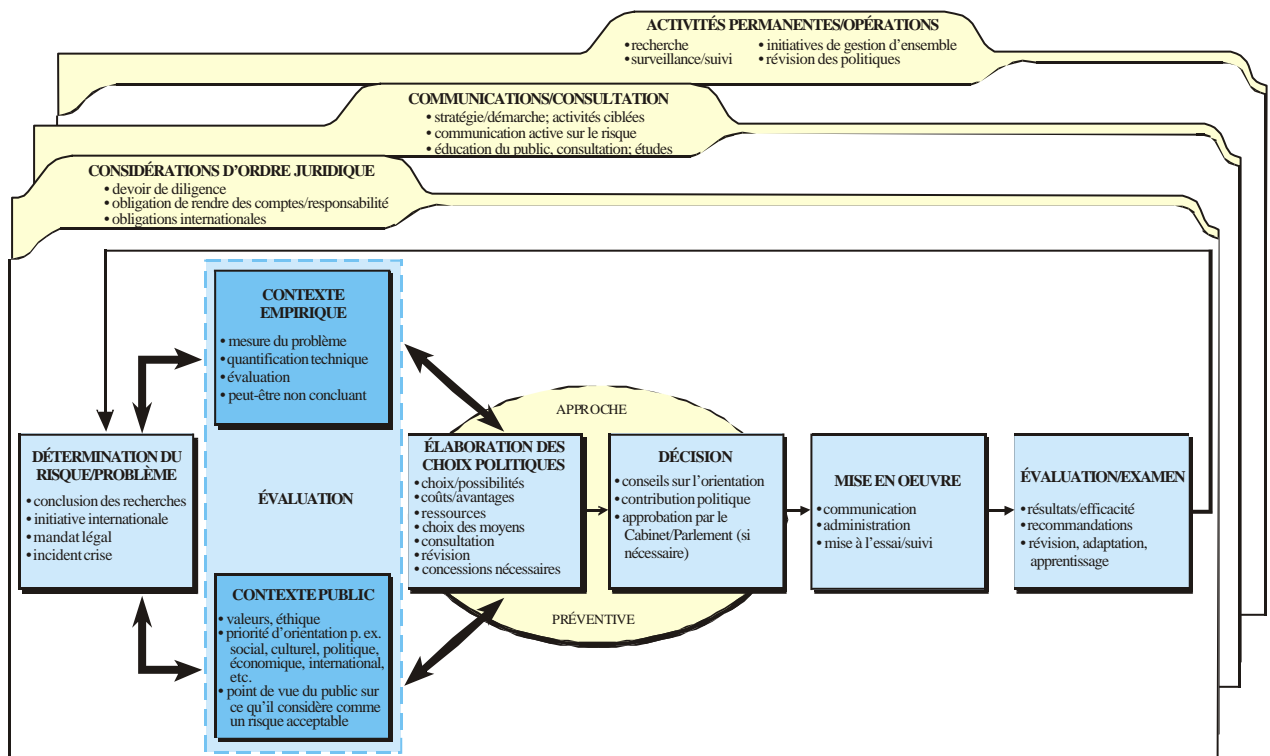
- La recherche, la surveillance, le suivi et la vérification des programmes et des politiques sont des exemples de ces activités.
- À cet égard, la capacité du gouvernement de procéder à des recherches scientifiques et stratégiques aura des incidences sur l'efficacité de toute approche en matière de gestion du risque.

3.5 Synopsis du cadre de référence

Le schéma ci-dessous donne un synopsis des questions relatives au cadre de référence exposées ci-dessus. Il porte essentiellement sur les *fonctions, ou étapes, du processus*, et non sur les étiquettes et les instructions particulières. Il tire les éléments clés d'une perspective horizontale afin de *stimuler le débat* et de *faciliter une coordination des efforts dans l'élaboration d'une approche plus globale de la gestion du risque* au gouvernement.

Parallèlement, parce qu'il s'agit d'une approche générale, le cadre de référence est assez souple pour être adapté à des domaines de spécialisation particuliers. Il peut donc servir de point de référence pour faire avancer l'examen de la gestion du risque dans un contexte particulier à un cas ou à un secteur et pour comparer les secteurs, si nécessaire.

LA GESTION DU RISQUE DANS LES POLITIQUES PUBLIQUES : LE PROCESSUS DÉCISIONNEL



4. OBSERVATIONS ET ÉTAPES SUIVANTES

L'élaboration du cadre de référence du processus décisionnel relatif à la gestion publique du risque apporte deux contributions essentielles :

- elle réunit des *questions qui intéressent l'ensemble du gouvernement* et fournit donc une base pour un examen plus approfondi visant à définir une perspective ministérielle ou gouvernementale de la gestion du risque;
- elle fournit un *contexte pour les travaux en cours* et l'occasion d'établir des *liens indispensables entre les secteurs* (par ex. : sciences et politique).

Deux faits relatifs à l'environnement actuel sont immédiatement ressortis lors de l'élaboration de ce cadre de référence :

- on connaît bien la gestion du risque au gouvernement, et les compétences y sont nombreuses à cet égard;
- quantité de travaux sont en cours³ sur des questions touchant aux risques étudiées sous divers angles.

Il semble que reconnaître l'incertitude et la gérer est une préoccupation croissante des décideurs en matière de politique gouvernementale.

Une conclusion que l'on retrouve dans les divers travaux consacrés à la gestion du risque est que *le soutien de la haute direction est une condition préalable* à l'élaboration d'une approche efficace de la gestion du risque. En conséquence, l'intégration à plus long terme de la gestion publique du risque dans les pratiques relatives aux décisions suppose *un leadership continu dès à présent*.

- Les sous-ministres ont manifesté beaucoup d'intérêt pour la question en créant un groupe de travail des sous-ministres adjoints. Le présent rapport *s'appuie sur cet intérêt et attire l'attention sur des questions qui nécessitent un examen stratégique horizontal approfondi*.

ÉTAPES SUIVANTES

Les étapes suivantes portent sur des questions horizontales plus générales relatives à la gestion publique du risque. Ainsi qu'il est noté, le gouvernement a déjà entrepris beaucoup de travail et il sera important de miser sur une partie de ce travail et, dans la mesure du possible, d'établir des liens entre divers exercices.

³ Voir l'annexe C pour une brève présentation d'autres travaux en cours.

Pour que la suite du travail qui se fera à l'échelle du gouvernement connaisse du succès, tous les ministères et organismes doivent y participer. Néanmoins, des ministères et organismes clés ont été identifiés pour assurer le leadership horizontal et la coordination dans chacun des secteurs prioritaires.

Les secteurs prioritaires pour lesquels il faudra poursuivre le travail au plan de la gestion du risque comprennent les suivants :

4.1 Un cadre gestion du risque pour l'ensemble du gouvernement

- i Le Secrétariat du Conseil du Trésor (SCT) a entamé des travaux pour voir comment divers ministères abordent les risques dans leurs secteurs de responsabilité, et il effectue des recherches sur les pratiques exemplaires que l'on observe au pays et à l'étranger. Éclairé par ces études et par les constatations d'un groupe consultatif interministériel, le SCT élabore actuellement un cadre de gestion des risques pour l'ensemble du gouvernement. Avec le temps, les processus qui seront élaborés et appliqués pour les ministères devraient permettre de tirer profit des pratiques exemplaires et aboutir à des lignes directrices et à des outils qui auront la souplesse appropriée.

Une des conclusions les plus importantes du Groupe de travail au terme de son examen des meilleures pratiques dans l'ensemble du gouvernement est qu'une bonne gestion du risque dépend plus de l'existence d'un processus souple que d'un ensemble de règles rigides.

Il sera toujours exigé que la gestion du risque repose sur des règles, mais la nature même des risques et l'incertitude font que ce système ne convient pas dans bien des cas. Même lorsque l'on connaît la situation, des changements ou des découvertes scientifiques peuvent rendre désuètes les règles en place.

Sans les processus instaurés pour repérer les changements et réexaminer régulièrement les décisions, les systèmes de gestion du risque peuvent se révéler peu fiables. Ce qui semble donner les meilleurs résultats, ce sont les processus assez souples pour que l'on puisse appliquer des règles tout en permettant de *réexaminer et de contester régulièrement* l'analyse des questions (par ex., en sciences) et les procédures sur lesquelles s'appuient les ministères et les organismes.

4.2 Le cadre juridique

- i Le ministère de la justice travaille avec le Secrétariat du Conseil du Trésor afin de trouver des moyens plus stratégiques de gérer le risque et les affaires civiles à l'échelle du gouvernement fédéral. Avec le travail déjà en cours, l'objectif est de trouver des façons d'éviter de minimiser le contentieux et de traiter plus efficacement et plus stratégiquement tout litige qui se pose. Les résultats clés attendus au cours des mois qui viennent comprennent les suivants :

- parvenir à une meilleure compréhension des facteurs de base du développement de litiges;
- concevoir un processus efficace de balayage à l'échelle du gouvernement pour identifier rapidement les risques juridiques et en établir l'ordre de priorité;
- élaborer un instrument d'intégration aux politiques et des outils de soutien (y compris le règlement de différends) qui réduisent les risques de poursuites inutiles et non intentionnelles pour l'État. Le projet permettra aussi d'identifier des procédures, des outils et des ressources appropriées pour mieux gérer les soi-disant « cas majeurs » et les cas qui soulèvent des questions horizontales importantes pour le gouvernement.

Ces dernières années, le volume et la complexité des affaires civiles se sont grandement accrus et exercent des pressions considérables sur les ressources disponibles et sur la capacité du gouvernement de bien gérer les litiges. On semble accepter que la situation pose maintenant un grave problème pour tous les ministères et on souhaite une solution à l'échelle du gouvernement. Les risques soulèvent des questions d'intégrité de programme pour la plupart sinon la totalité des ministères. Le projet de gestion du risque juridiques abordera ces enjeux.

4.3 L'approche préventive et le contexte international

- i Le recours à l'approche préventive par les ministères et les organismes est un aspect central de la gestion du risque. L'Équipe d'examen des sous-ministres sur la confection des lois et l'exercice de l'autorité est un moyen important pour parvenir à un *consensus fédéral* sur l'approche préventive et pour établir des liens entre des intérêts potentiellement divergents.

Le principe de prudence ou approche préventive devient une question essentielle dans les relations internationales en ce qui concerne le commerce, la protection de la santé et les problèmes environnementaux. Les négociations, les différends et les accords internationaux relatifs à la gestion du risque ont des incidences sur bien des ministères en plus du ministère des Affaires étrangères et du Commerce international et sur pratiquement tous les secteurs de la société canadienne. À cet égard, il est nécessaire d'intégrer les incidences des obligations internationales dans le processus de gestion du risque.

Les développements récents dans le domaine de la biodiversité et les protocoles mettent en évidence la nécessité d'aborder la question de l'approche préventive dans la politique gouvernementale canadienne. Le recours à une approche préventive peut varier d'un secteur à l'autre, mais, par souci de cohérence, les critères suivis doivent être examinés globalement.

4.4 Communications et consultations relatives aux risques

- i Le Bureau du Conseil privé devrait collaborer avec le Secrétariat du Conseil du Trésor pour s'assurer que les pratiques de communications et de consultations relatives aux risques sont intégrées à la politique de communications du gouvernement du Canada dans le cadre de l'exercice courant de renouvellement de la politique, et devrait obtenir un soutien pour l'intégration des conseils et de la planification en matière de communications aux premières étapes ainsi que pour toute la gamme des exercices de gestion du risque, et aussi pour en renforcer l'importance.

La question des communications relatives aux risques mérite une étude plus approfondie. Les recommandations ci-dessus représentent des solutions pour renforcer l'élaboration de l'élément d'évaluation du contexte public, ainsi que le rôle des communications et des consultations dans la gestion du risque. En conséquence, les organismes centraux devront accorder beaucoup d'importance aux communications relatives aux risques.

Il faut aussi que les communications relatives aux risques soient au centre des efforts de mise en valeur du potentiel et de formation. Les mécanismes appropriés d'intégration des communications à l'élaboration de politiques ne sont qu'un aspect; l'autre est la capacité des gens visés de bien communiquer les notions de risque aux auditoires appropriés.

On s'attend à ce que le débat entourant ce rapport suscite d'autres possibilités de développer la capacité de communiquer concernant les risques et de l'intégrer au processus de gestion du risque.

4.5 Formation en gestion du risque

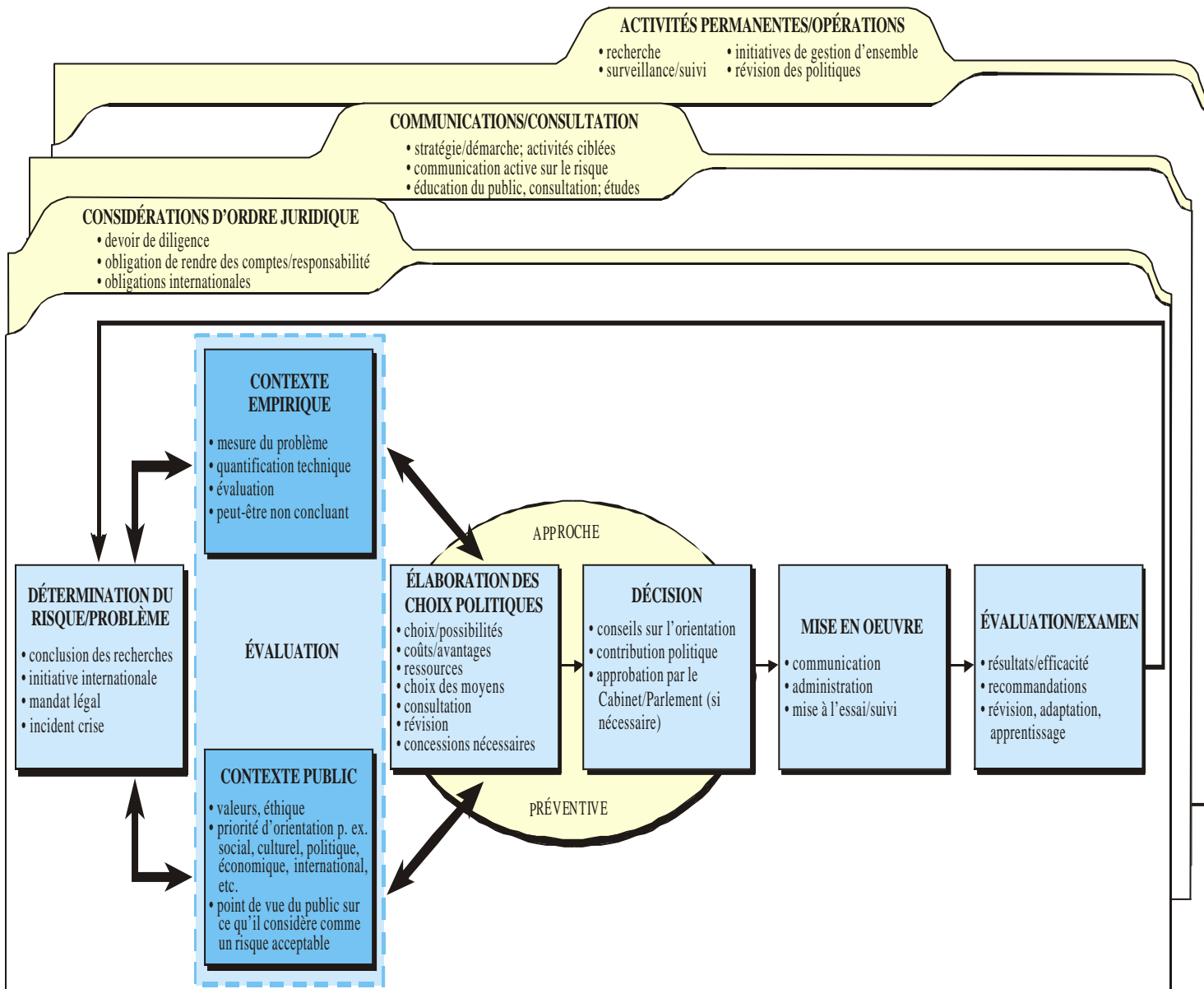
- i Le Centre canadien de gestion devrait se doter de la capacité *de donner la formation voulue aux différentes étapes du processus de gestion du risque*. En définitive, cette capacité devrait faire en sorte que *les dirigeants, à tous les niveaux, y compris les sous-ministres, sont en mesure de poser les bonnes questions sur les sciences et les risques*, comme ils le sont, par exemple, lorsqu'il s'agit d'objectifs stratégiques et de politique économique rationnelle.

- i Dans le cadre de sa table ronde sur la gestion du risque, le Centre canadien de gestion pourrait être en mesure d'élaborer des propositions visant à accroître la capacité de gestion du risque au gouvernement.

La capacité du gouvernement de gérer des risques dépend des compétences de ses employés. La question de la capacité de gestion du risque est donc plus vaste que celle de la capacité scientifique. Au-delà du fait que les scientifiques doivent bien faire leur travail, la gestion efficace des risques dans le contexte de la politique gouvernementale suppose également que l'on pose les bonnes questions sur les sciences, les risques, les perceptions du public et les options stratégiques, et que l'on comprenne les relations entre tous ces éléments.

Par exemple, il est manifestement important de choisir le meilleur moyen pour atteindre un objectif stratégique donné (ce que l'on appelle le choix de l'instrument). Souvent, cependant, seules les options les plus traditionnelles ou les plus évidentes sont prises en considération (loi), alors que d'autres solutions moins coûteuses seraient tout aussi efficaces, voire plus efficaces, étant mieux ciblées, ou auraient le soutien des intervenants et seraient plus faciles à mettre en œuvre. Apprendre quand et comment utiliser différents instruments stratégiques est un volet simple mais important de la formation à la gestion du risque, car il répond aux besoins sur le plan des capacités.

LA GESTION DU RISQUE DANS LES POLITIQUES PUBLIQUES : LE PROCESSUS DÉCISIONNEL



Annexe B

Historique du groupe de travail

Contenu de l'Annexe B :

- Historique du groupe de travail
- Groupe de travail des SMA sur la gestion du risque
- Personnes-ressources ayant contribué aux travaux du Groupe de travail

Contexte

Ces dernières années, plusieurs événements très médiatisés, tels la diminution des stocks de poissons au large des côtes est et ouest, la tragédie du sang contaminé, l'enquête subséquente de la Commission Krever et, plus généralement, la préoccupation suscitée par la nécessité de bien se préparer en vue du bogue de l'an 2000, ont servi à conscientiser le public à l'importance de bien gérer les risques dans le contexte de la prise de décisions.

Dans le domaine de la politique gouvernementale, les risques pour la santé et la sécurité, pour l'environnement et pour la vitalité économique sont de plus en plus grands, à cause notamment de facteurs comme :

- B** l'adoption technologique de plus en plus rapide de percées scientifiques;
- B** l'accroissement démographique et la migration des populations;
- B** la mondialisation du commerce et les phénomènes environnementaux; et
- B** les pressions que subissent les ressources gouvernementales (financières et humaines).

Outre les nombreuses influences extérieures, le gouvernement s'est vraiment efforcé de rehausser le processus des politiques publiques en relevant des défis comme l'engagement des citoyens, un code déontologique permanent cohérent, la communication améliorée de rapports au Parlement, et un accent sur les résultats plutôt que sur les règlements.

Ensemble, ces tendances et pressions créent un environnement où la politique publique :

- B doit traiter plus fréquemment de risques;
- B fait l'objet d'examens plus approfondis; et
- B a une incidence de plus en plus critique sur le futur bien-être social, économique et environnemental.

Création du groupe de travail

Compte tenu de l'évolution de cet environnement, la question de la gestion du risque a surgi dans plusieurs discussions entre sous-ministres vers la fin de 1998. À cette époque, le greffier du Conseil privé a fait savoir que, compte tenu de l'intérêt exprimé par les sous-ministres, la question de la gestion du risque méritait d'être approfondie.

En conséquence, le Bureau du Conseil privé a chargé un groupe de travail composé de sous-ministres adjoints d'examiner des questions d'ordre général associées à la gestion du risque dans le processus des politiques publiques. On s'attendait à ce qu'un tel groupe de travail améliore les connaissances de base sur la gestion du risque, enrichisse les discussions à venir et aide à cerner les secteurs clés dignes d'attention.

Le Groupe de travail sur la gestion du risque a été organisé et présidé par Ruth Dantzer, secrétaire adjointe du Cabinet, Politique du développement social, Bureau du Conseil privé. Les participants au Groupe de travail ont été nommés par les membres de l'Équipe d'examen des sous-ministres sur la réforme de la réglementation (devenue l'Équipe d'examen des sous-ministres sur la confection des lois et l'exercice de l'autorité), ce qui assurait la présence d'un échantillon représentatif des responsabilités en matière de politique au sein du gouvernement, soit des ministères à vocation tant scientifique que socio-économique. Vous trouverez ci-joint la liste des participants en question.

Le Groupe s'est réuni tous les mois, de janvier à novembre 1999. Au cours de cette période, plusieurs séances spéciales ont également été convoquées afin d'améliorer les connaissances générales du Groupe sur la gestion du risque et d'établir des liens avec des spécialistes de l'extérieur. La liste de ces spécialistes est annexée. En avril, le Forum des SMA du greffier portait sur la gestion du risque. Divers sous-groupes se sont également réunis au cours de cette période pour développer et peaufiner des aspects du travail entrepris par le Groupe, y compris la documentation et le présent rapport.

Secrétaire adjointe du Cabinet
Politique du développement social
Bureau du Conseil privé

Jane S. Billings
Présidente-directrice générale, Conseils et vérification Canada
Travaux publics et services gouvernementaux

Suppléant : Bill McCann
Directeur général, Conseils
Conseils et vérification Canada
Travaux publics et services gouvernementaux

Tony Campbell
Directeur administratif, Secrétariat de l'évaluation du renseignement
Bureau du Conseil privé

Jean Chartier
Vice-président, Affaires publiques et réglementaires
Agence canadienne d'inspection des aliments

Bob Connelly
Vice-président, Élaboration des politiques
Agence canadienne d'évaluation environnementale

Liseanne Forand
Sous-ministre adjointe, Politiques
Pêches et océans

Jonathan Fried
Sous-ministre adjoint, Politique commerciale et économique
Affaires étrangères et commerce international

Suppléant : André Dulude
Directeur général, Direction des règlements et des obstacles
techniques
Affaires étrangères et commerce international

François Guimont (Vic Shentora, décembre 1999)
(alors) Sous-ministre adjoint
Service de la protection de l'environnement
Environnement Canada

Annexe B Page 3

Suppléante : Norine Smith
Sous-ministre adjointe, Politiques et communications
Environnement Canada

Doug Hedley

Sous-ministre adjoint suppléant, Direction générale des politiques
Agriculture et Agroalimentaire Canada

Ron Jackson
Sous-ministre adjoint, Groupe de la sécurité et de la sûreté
Transports Canada

Suppléant : Gaétan Boucher
Directeur général, Groupe de la sécurité et de la sûreté
Transports Canada

Linda Keen
Sous-ministre adjointe, Secteur des minéraux et des métaux
Ressources naturelles Canada

Myles Kirvan
Avocat général principal, Services juridiques
Santé Canada

Mario Laguë
Secrétaire adjoint du Cabinet
Communications et consultations
Bureau du Conseil privé

Katharine MacCormick
Secrétaire adjointe du Cabinet
Législation et planification parlementaire
Bureau du Conseil privé

George Redling
Secrétaire adjoint
Secrétariat de la réglementation et des décrets du Conseil
Bureau du Conseil privé

Ian Shugart
(alors) Sous-ministre adjoint invité
Direction générale de la protection de la santé
Santé Canada

Annexe B Page 4

Jack Stagg (François Guimont, décembre 1999)
(alors) Secrétaire adjoint du Cabinet
Politique du développement économique et régional
Bureau du Conseil privé

Andrei Sulzenko
Sous-ministre adjoint, Secteur de la politique industrielle et scientifique
Industrie Canada

Suppléante : Marie Tobin
Directrice générale, Direction générale de la politique d'innovation
Industrie Canada

Dave Watters
Sous-ministre adjoint
Développement économique et finances intégrées
Ministère des Finances

Alan Winberg (Roberta Santi, novembre 1999)
(alors) Secteur de la politique de gestion du risque, des approvisionnements et des actifs
Secrétariat du Conseil du Trésor

*Personnes-ressources ayant contribué aux travaux du
Groupe de travail :*

Bill Stanbury
University of British Columbia

Bill Leiss
University of Calgary

Michael Trebilcock
University of Toronto

David Lewis
Hickling Lewis Brod Inc.

Jean François Girard
Conseil d'État
Paris (France)

Mark Neal
University of Reading
United Kingdom

Tammy Tengs
University of California
Irvine, USA

Annexe C
Travail en cours au gouvernement

\$ Le programme de *modernisation de la fonction de contrôleur du Secrétariat du Conseil du Trésor* a permis de cerner l'importance d'une

bonne gestion du risque dans le contexte des réformes de la gestion. Depuis, le SCT a créé un centre de décision pour renforcer la gestion du risque, comme le lui avaient demandé les ministres du Conseil du Trésor.

Le SCT a examiné les pratiques exemplaires en gestion du risque au gouvernement fédéral et ailleurs et préparé un document de travail sur l'interaction des risques, de l'innovation et des valeurs. Ce document :

- S met en lumière l'importance du leadership aux niveaux supérieurs et confirme la nécessité de se doter d'un cadre, d'outils, d'une capacité et d'un centre d'expertise pour la gestion du risque à l'échelle du gouvernement;
- S montre que la gestion du risque au gouvernement fédéral est dans le droit fil de l'expérience des secteurs public et privé et des pratiques mondiales (regroupements d'excellence, débuts de la pleine intégration en planification d'entreprise).

En renforçant la gestion du risque, le SCT a entrepris :

- S la préparation d'une vue d'ensemble stratégique de la gestion du risque dans la fonction publique pour répondre au besoin généralisé d'information et de précisions sur les différentes initiatives fédérales relatives à la gestion du risque et à leur interaction;
- S l'élaboration d'un cadre stratégique de gestion du risque pour l'ensemble du gouvernement devant s'appliquer à un large éventail de risques et permettre de mieux mettre à profit les pratiques couronnées de succès et les leçons tirées de l'expérience notamment dans le domaine des sciences et celui de la santé et de la sécurité.

Annexe C Page 1

- La Division des affaires réglementaires du Bureau du Conseil privé mène une initiative visant à mettre en oeuvre de manière cohérente l'approche préventive en ce qui a trait aux lois, aux politiques et aux traités fédéraux et internationaux comportant des aspects scientifiques. Les objectifs de cette initiative sont les suivants :
 - élaborer un document de politique précisant la position du fédéral sur l'application d'une approche préventive dans tous les secteurs de responsabilité fédérale, dans les négociations internationales et pour l'intégration au processus plus large de gestion du risque; et

- aider les ministères à élaborer, en consultation avec les parties intéressées, des lignes directrices pour l'application de l'approche préventive dans leurs secteurs de responsabilité particuliers.
- \$ Une importante composante de la gestion du risque dépend de la *capacité scientifique* et d'une application efficace des conseils scientifiques dans l'élaboration des politiques gouvernementales. À cet égard, deux groupes explorent des notions pertinentes :
- S *Le Conseil d'experts en sciences et en technologie (CEST)*, un groupe d'experts de l'extérieur sur les questions scientifiques et technologiques fédérales nécessitant une attention stratégique, a mis au point un ensemble de principes pour l'utilisation de conseils scientifiques dans la prise de décisions par le gouvernement et a fait ressortir l'importance de la gestion du risque, y compris des lignes directrices à l'intention des ministères visant à assurer une démarche uniforme. Dans une seconde phase, le conseil se penchera sur les rôles que le gouvernement fédéral doit et peut jouer dans le secteur des sciences et de la technologie.
 - S *Un comité spécial de SMA du secteur Sciences et Technologie* s'efforce de mettre au point un cadre stratégique concernant la contribution des sciences et de la technologie à la création de la richesse et au principe de précaution et leur incidence sur ceux-ci, de même qu'une analyse de la capacité en sciences et technologie nécessaire pour appuyer ces mandats.
- \$ Dans le cadre de son programme de recherche, le *Centre canadien de gestion* a établi une table ronde sur la gestion du risque en vue d'explorer les pratiques exemplaires et lignes directrices pour les ministères fédéraux.
- \$ *Le ministère de la Justice* a entrepris un examen de la gestion du risque juridique dans le cadre de ses efforts de conception d'une approche plus stratégique et avant-gardiste de la gestion des affaires civiles.

Plus particulièrement, Justice Canada met en oeuvre une initiative visant à identifier et à gérer les affaires civiles ayant de soi-disant « fortes répercussions ». Si elles sont perdues ou dans certains cas gagnées, ces causes peuvent avoir d'importantes répercussions pour la politique ou les finances du gouvernement, les relations fédérales-provinciales ou la confiance du public envers le gouvernement et les tribunaux. Ce projet sert à trouver des façons de provoquer une intervention hâtive des hauts fonctionnaires pour identifier les causes ayant un impact important, constater les répercussions stratégiques de ces causes et élaborer des plans concrets pour bien gérer ce contentieux de manière proactive.

\$ *Ressources naturelles Canada* se sert d'un programme d'élaboration des politiques sur la gestion des minéraux sous-marins comme « projet pilote » pour explorer et tester des modèles d'analyse, de gestion et de divulgation du risque, pour ce qui est du contenu de la politique et du processus de consultation publique. En outre, comme un ensemble complet d'instruments de politique économique sera probablement nécessaire pour le régime de gestion, on aura l'occasion d'expérimenter en matière de choix d'instruments.