

## TABLE DES MATIÈRES

1.	Introduction .....	7
2.	La description du mandat .....	7
2.1	Le contexte du mandat .....	8
2.2	Les biens livrables .....	9
2.3	Les facteurs de succès .....	9
3.	La description du Ministère .....	10
3.1	Présentation du MFQ .....	10
3.2	Présentation de la DVIE .....	12
4.	Revue de la littérature .....	13
4.1	Le cadre d'analyse .....	13
4.2	Le risque : quelques définitions .....	14
4.3	Le concept de gestion du risque .....	16
4.4	La gestion intégrée du risque : une approche globale .....	17
4.5	Le modèle étagé de la GIR .....	18
5.	Les étapes du processus réalisées en cours de stage .....	22
5.1	La détermination d'une matrice de calcul du risque .....	23
5.2	La catégorisation des risques .....	24
5.3	L'identification des principaux risques .....	25
5.4	L'analyse et le traitement des informations .....	26
5.5	L'intégration des risques recensés .....	27
5.6	Le vote .....	27
5.7	Le portrait ministériel des risques significatifs .....	28
6.	Les limites de la stratégie d'analyse des risques significatifs .....	29
7.	Conclusion .....	30
8.	Bibliographie .....	32

### Liste des annexes

ANNEXE I :	Organigramme du MFQ
ANNEXE II :	Analyse des matrices de risques
ANNEXE III :	Inventaire des catégories d'événements
ANNEXE IV :	Grille d'analyse des événements
ANNEXE V :	Grilles d'analyses sectorielles
ANNEXE VI :	Grille d'analyse intégrée
ANNEXE VII :	Portrait ministériel des risques significatifs

## **Remerciements**

Dans le cadre du programme de maîtrise en administration publique, option pour analyste, j'ai eu l'opportunité de réaliser un stage au ministère des Finances du Québec. Ce stage s'est déroulé sous la supervision de Mme Martine Gélinas, coordonnatrice à Direction de la vérification interne et de l'éthique, que je tiens à remercier tout particulièrement.

Des remerciements spéciaux sont également adressés à M. Guy Morneau, qui a accepté avec générosité d'agir à titre de conseiller pour l'ENAP. Sa très grande expérience dans le domaine de la gestion et ses judicieux conseils ont été des plus pertinents.

J'adresse aussi de sincères remerciements à M. Pierre-Yves Kirouac, directeur de la Vérification interne et de l'éthique, qui m'a également accompagnée tout au long du stage.

Aussi, j'adresse des remerciements à M. Serge Bédard, de la Régie des rentes du Québec, qui a accepté de partager son expérience et ses connaissances en matière de gestion intégrée du risque.

Je ne saurais également passer sous silence l'excellence du travail réalisé par mesdames Annik Gélinau et Martine Quertier, toutes deux responsables du placement des étudiants en milieu de stage.

## Notes d'introduction

Le présent rapport est produit dans le cadre d'un stage réalisé au ministère des Finances du Québec. Celui-ci, d'une durée de quinze semaines, a débuté le 22 janvier 2007 et s'est terminé le 4 mai 2007.

Ce rapport s'adresse à deux clientèles :

- (1) la Direction de la vérification interne et de l'éthique du ministère des Finances;
- (2) le conseiller de l'École nationale d'administration publique, M. Guy Morneau.

Le mandat, tel que formulé, a pu être réalisé dans le délai prévu et d'autres activités connexes à la gestion des risques ont également été réalisées en cours de stage.

## **PRÉAMBULE**

Ce rapport fait état des étapes qui ont été réalisées en cours de stage relativement au renforcement de la gestion des risques au ministère des Finances.

La première partie du rapport fournit une description du mandat, le contexte dans lequel celui-ci est réalisé, les biens livrables, ainsi qu'une description de l'organisme hôte.

La deuxième partie du rapport est constituée d'une revue de la littérature traitant du concept de la gestion intégrée du risque.

La troisième partie s'intéresse à la méthodologie qui a été utilisée, soit le comment, pour mener à bien le mandat qui a été confié et produire le portrait des risques significatifs du Ministère.

Pour terminer, quelques annexes sont confidentielles et ne sont remises qu'aux clientèles cibles.

## Liste des sigles utilisés

CT	Conseil du trésor
DViÉ	Direction de la vérification interne et de l'éthique
ENAP	École nationale d'administration publique
GR	Gestion des risques
GIR	Gestion intégrée des risques
LAP	Loi sur l'administration publique
MFQ	Ministère des finances du Québec
RRQ	Régie des rentes du Québec
SCT	Secrétariat du conseil du Trésor
Vi	Vérification interne

## 1. Introduction

Le Gouvernement québécois, par l'adoption de la Loi sur l'administration publique (LAP)<sup>1</sup>, affirme sa volonté de se doter d'une administration publique performante et au service de la population. Par conséquent, de nouvelles pratiques de gestion axées sur l'atteinte de résultats sont instaurées, de même qu'une obligation de transparence dans toutes les actions. Cette loi favorise également l'imputabilité des administrateurs publics par un mécanisme de reddition annuelle de comptes devant l'Assemblée nationale.

Conformément à ces nouvelles orientations de gouvernance, le conseil du Trésor (SCT) recommande à tous les ministères et organismes d'appliquer une démarche rigoureuse de gestion des risques, ainsi que l'établissement de contrôles visant à améliorer l'efficacité et l'efficience des opérations.

Le ministère des Finances du Québec (MFQ), dans son plan stratégique 2005-2008, fait état de son intention de développer de nouvelles façons de faire dans le but d'assurer une gestion interne plus efficace. C'est la Direction de la Vérification interne et de l'Éthique (DViÉ) qui s'est vu confier la responsabilité de promouvoir et soutenir les activités entourant le renforcement d'une gestion axée sur les risques, le tout en conformité avec les normes énoncées par l'Institut des vérificateurs internes<sup>2</sup>.

## 2. La description du mandat

Le mandat, tel que proposé, consiste à : «Dresser un portrait des risques les plus significatifs au MFQ, qui permettra à la DViÉ de cibler les risques qui nécessiteront une vérification plus approfondie et de déterminer la probabilité d'occurrence et l'impact des risques pour chacun des secteurs.»

---

<sup>1</sup> SECRÉTARIAT DU CONSEIL DU TRÉSOR (SCT) (2000), *Loi sur l'administration publique*, Gouvernement du Québec

<sup>2</sup> Norme 2110 – Management des risques : L'audit interne doit aider l'organisation en identifiant et en évaluant les risques significatifs et contribuer à l'amélioration des systèmes de management des risques et de contrôle.

Voici les étapes suggérées pour réaliser le mandat :

- Participer aux rencontres avec les membres du Comité de direction qui n'ont pas été tenues à l'automne;
- Analyser et compléter les résultats des rencontres tenues avec chacun des membres du Comité de direction;
- Valider l'information obtenue auprès de chacun des membres du Comité de direction, dans la mesure de leur disponibilité;
- Proposer les risques les plus significatifs en considérant la mission du MFQ, les orientations stratégiques et les fonctions des différents secteurs du Ministère;
- Accompagner les membres du Comité de direction dans l'évaluation de l'occurrence et l'impact des risques;
- Élaborer une proposition de portrait des risques les plus significatifs.

## 2.1 Le contexte du mandat

Dans un contexte de modernisation de la fonction publique québécoise, où l'accent est mis sur la responsabilité, l'imputabilité des gestionnaires ainsi que la transparence, le SCT propose d'instaurer un outil de gestion qui permette de supporter la prise de décision, soit la gestion des risques.

Conformément à cette volonté, le MFQ a adopté, le 17 janvier 2005, une politique visant à renforcer la fonction de vérification interne de l'organisation et elle a confié à la DViÉ la responsabilité de promouvoir et soutenir une gestion axée sur l'identification des risques, dans le respect des normes énoncées par l'Institut des vérificateurs internes.

La définition du risque qui est énoncée par la DViÉ est la suivante : «Le risque peut être défini comme un **événement** qui, s'il survenait, aurait un **impact** sur la réalisation des objectifs. Le risque se mesure en termes d'**impacts** et de **probabilité**».

Le plan de travail proposé pour réaliser cette démarche s'échelonne du mois de novembre 2006 au mois de mai 2007. À partir des résultats des rencontres tenues à l'automne 2006 et de celles tenues en cours de stage, un portrait préliminaire des risques significatifs doit être dressé pour avril 2007. Ce portrait sera soumis pour validation au sous-ministre et par la suite aux membres du Comité de direction. Il servira de base au plan triennal de la Vérification interne, tel que stipulé dans les normes internationales de l'Institut des vérificateurs internes.

## **2.2 Les biens livrables**

Le portrait des risques significatifs du MFQ, soit ceux relatifs à la gouvernance, est le bien principal qui sera livré au terme du processus d'analyse des risques.

Cependant, plusieurs biens secondaires seront produits, soit :

- une grille d'analyse des risques relatifs à la gouvernance pour chacun des secteurs du Ministère;
- une grille d'analyse intégrée des risques retrouvés dans les différents secteurs;
- une catégorisation des événements, ainsi que la description correspondante;
- un référentiel permettant de partager un langage commun entre les intervenants des différents secteurs et niveaux hiérarchiques;
- un répertoire de quelques soixante-dix macros processus du Ministère, incluant une description des activités réalisées et des outputs;
- l'attribution d'un identifiant pour toutes les entités du Ministère.

## **2.3 Les facteurs de succès**

Certains facteurs sont déterminants pour le développement d'une culture de gestion axée sur les risques au sein d'une organisation :

- Elle doit être mise en œuvre par les dirigeants de l'organisation et être soutenue par ceux-ci;
- Elle doit être déployée au sein de chaque entité pour impliquer l'ensemble des secteurs;
- Des ressources humaines et budgétaires suffisantes doivent y être allouées;
- Les activités et les résultats obtenus doivent être quantifiés.

De plus, la gestion des risques doit, pour être intégrée aux opérations de l'ensemble de l'organisation et procurer les résultats escomptés, se traduire par des communications constantes comprises et appliquées à tous les niveaux, ainsi que l'utilisation d'outils et de méthodes qui favoriseront l'apprentissage continu et le développement de pratiques exemplaires.

Au MFQ, la gestion des risques s'inscrit dans la stratégie globale du Ministère et elle a reçu l'appui formel du sous-ministre. Des ressources suffisantes sont dédiées pour sa mise en œuvre et une politique ministérielle de gestion des risques sera approuvée par le sous-ministre à court terme.

### **3. La description du Ministère**

Ce stage est réalisé au MFQ, à la DViÉ. Cette partie du rapport traite de la mission du MFQ, de sa structure organisationnelle, ainsi que des différents mandats confiés à la DViÉ.

#### **3.1 Présentation du MFQ**

Ce ministère a été fondé au lendemain de l'entrée en vigueur de l'Acte Britannique de l'Amérique du Nord, en 1867, et il portait à ce moment le nom de «Trésor». Au fil du temps, le volet «revenu» s'est séparé de celui

de «dépense» formant ainsi deux organismes distincts<sup>3</sup> et c'est en 1951 que celui-ci adopta le nom de ministère des Finances.

La *Loi sur le ministère des Finances* confère à la ministre la mission de favoriser le développement économique et de soutenir la croissance de l'économie, de l'investissement et de l'emploi. En tant qu'organisme central, il joue un rôle clé pour tout ce qui concerne les décisions en matière de services publics.

Ses principales fonctions sont :

- La préparation et la présentation à l'Assemblée nationale du Discours sur le budget;
- L'établissement et la proposition du niveau global des dépenses gouvernementales;
- La proposition d'orientations en matière de revenus et de conseils en matière d'investissement;
- La surveillance, le contrôle et la gestion de tout ce qui se rattache aux finances de l'État;
- La gestion du Fonds consolidé du revenu et de la dette publique;
- La préparation des comptes publics et des autres rapports financiers gouvernementaux;
- L'élaboration de politiques et d'orientations en matière d'investissements en immobilisation, de concert avec le CT, et l'établissement du niveau des engagements financiers inhérents au renouvellement de conventions collectives;
- L'élaboration et la proposition au CT de conventions comptables qui doivent être suivies par les ministères et organismes, les règles relatives aux paiements faits sur le Fonds consolidé du revenu ainsi

---

<sup>3</sup> Iain Gow, James, 1986. *Histoire de l'administration publique québécoise 1867-1970*, Les Presses de l'Université de Montréal et L'Institut d'administration publique du Canada.

que celles relatives à la perception et à l'administration des revenus de l'État.

L'enveloppe budgétaire du Ministère est de l'ordre de 7,2 G\$ pour 2005-2006, dont 7 G\$ sont affectés au service de la dette<sup>4</sup>. Il compte sur un effectif d'environ 775 personnes, dont la majorité sont de niveau professionnel. La ministre responsable est Mme Monique Jérôme-Forget et le sous-ministre en titre est M. Jean Houde. L'organigramme du MFQ se retrouve à l'annexe I.

### **3.2 Présentation de la DViÉ**

Afin d'assurer l'indépendance et l'objectivité nécessaires à la vérification interne, la DViÉ relève fonctionnellement du sous-ministre, mais administrativement du directeur général de l'administration. Elle a comme mandat de :

- fournir au Ministère une assurance sur le degré de maîtrise de ses opérations;
- favoriser l'amélioration du cadre de gestion;
- soutenir le Ministère dans l'atteinte de ses objectifs en évaluant, par une approche systématique et méthodique, ses processus de gestion des risques, de contrôle et de gouvernance;
- soutenir l'implantation d'une culture éthique au Ministère.

La DViÉ a le mandat de réaliser une mission d'assurance quant à la maîtrise des opérations du Ministère, mais également de conseil, dans le but d'aider et d'assister les gestionnaires à atteindre leurs objectifs, en fournissant des informations, des analyses, des évaluations et des recommandations.

---

<sup>4</sup> Conseil du trésor, Avril 2005. *Budget de dépenses 2005-2006*, Gouvernement du Québec.

L'assurance en matière de maîtrise des risques sera procurée, entre autres, par des missions de vérification plus approfondies dans certains secteurs ciblés du Ministère, par l'évaluation des mesures de prévention et de protection existantes et par la tenue d'ateliers d'auto-évaluation validant l'efficacité et l'efficience des processus opérationnels.

#### **4. Revue de la littérature**

Cette partie du rapport fait état du cadre d'analyse ainsi que d'une revue de la littérature en matière de gestion intégrée des risques.

##### **4.1 Le cadre d'analyse**

De tout temps, l'homme a été exposé aux risques. Au fil de son évolution, il a dû s'adapter à son environnement et pour ce faire, il a inventé divers moyens pour prévenir le risque et améliorer sa protection. Depuis l'avènement de l'ère industrielle, les risques se sont multipliés et ont changé de nature et de dimension. Ils sont désormais liés à l'utilisation de nouvelles substances, de nouvelles sources d'énergie, etc.

C'est dans le secteur de l'achat de couverture d'assurances, aux États-Unis, au début des années soixante, que le concept de gestion des risques a fait son apparition. Au cours des trente années qui ont suivi, ce concept a beaucoup évolué pour tenir compte de nombreux changements touchant les dimensions politique, économique, sociologique, écologique et juridique. La gestion des risques est aujourd'hui utilisée dans des domaines variés comme la finance et l'économie, la gestion de projet, la sécurité industrielle et l'environnement. Elle facilite la prise de décision stratégique dans un environnement complexe où il y a interdépendance entre plusieurs facteurs (variabilité de l'environnement, rarefaction des ressources, opinion publique, etc.).

Face à des enjeux de taille tels la détérioration des finances publiques, les changements démographiques majeurs et la raréfaction des ressources, l'appareil gouvernemental est un des secteurs les plus concernés par la nécessité d'instaurer de nouvelles pratiques de gestion qui mèneront l'atteinte de l'efficacité et de l'efficience.

Par conséquent, le gouvernement québécois a adopté, en 2000, la Loi sur l'administration publique<sup>5</sup>, qui instaure un cadre de gestion axé sur l'atteinte de résultats. Avec l'adoption de cette loi apparaît également le concept de responsabilisation et d'imputabilité des décideurs publics.

C'est dans ce contexte de responsabilisation accrue que le Conseil du trésor propose aux ministères et organismes d'adopter une approche plus globale et systématique afin de gérer les risques.

L'instauration d'un système proactif de gestion intégrée des risques au sein du Ministère permettra d'assurer une action concertée de l'ensemble de l'organisation pour l'atteinte des objectifs stratégiques.

#### 4.2 Le risque : quelques définitions

Plusieurs définitions du mot risque sont retrouvées dans la littérature. Voici celle donnée par l'Office québécois de la langue française (2005)<sup>6</sup> relativement au domaine de la gestion : **Probabilité que survienne un événement nuisible et éventualité qu'existe une menace plus ou moins prévisible pouvant influencer sur la réalisation des objectifs d'une organisation.**

Note : Le risque doit être distingué de l'incertitude qui se rapporte à un événement dont la probabilité n'est pas mesurable et qui, par conséquent, est imprévisible. Les risques d'une organisation sont aussi bien politiques,

---

<sup>5</sup> Secrétariat du Conseil du Trésor (SCT) (2000), *Loi sur l'administration publique*, Gouvernement du Québec

<sup>6</sup> [http://www.granddictionnaire.com/btml/fra/r\\_motclef/index1024\\_1.asp](http://www.granddictionnaire.com/btml/fra/r_motclef/index1024_1.asp)

économiques et financiers, sociaux, technologiques et stratégiques qu'informatiques, opérationnels ou organisationnels. Le terme risque est généralement utilisé lorsqu'il existe au moins la possibilité de conséquences négatives. S'il ne s'agit que de conséquences probables positives, on parlera plutôt de possibilités. Son acceptation implique celle du coût de la situation la plus favorable si elle se réalise, avec pour limite maximum le risque dit de ruine. Aussi un risque n'est-il pris que si l'espérance du gain lui est proportionnée.

La définition retrouvée dans le Cadre de gestion intégrée du risque du gouvernement du Canada est la suivante : **Le risque se rapporte à l'incertitude qui entoure des événements et des résultats futurs. Il est l'expression de la probabilité et de l'incidence d'un événement susceptible d'influencer l'atteinte des objectifs de l'organisation.**

À ceci, il faut ajouter qu'un risque est dit *néгатif* lorsque, suite à certaines actions ou inactions, il y a menace qu'un événement dégrade une ou plusieurs ressources. Un risque est dit *positif* s'il y a opportunité qu'un événement améliore la capacité d'une ou de plusieurs ressources. Ces deux types de risques positif ou négatif ont en commun une occurrence incertaine de l'événement. Dans la majorité des cas une connotation négative est attribuée au risque, c'est-à-dire qu'il est considéré comme une source de danger potentiellement dommageable.

Quelques autres définitions relatives à la gestion des risques permettront une meilleure compréhension des termes utilisés dans ce rapport :

Le *risque brut* est celui qui existe avant l'utilisation de moyens d'atténuation des risques. Il peut avoir un effet tant sur l'impact que sur la possibilité de survenance de l'événement, ou les deux.

Le *risque résiduel*, quant à lui, est celui qui subsiste après la réponse au risque ou après l'application de mesures d'atténuation du risque<sup>7</sup>.

Le risque peut être classé à plusieurs niveaux. Le *risque avéré*, est celui dont le danger a été identifié précisément et dont la probabilité et l'incidence sont mesurables avec fiabilité. Pour ce type de risque, les mesures de prévention sont facilement applicables puisque les causes sont déterminées. Le *risque potentiel* est celui dont l'un des deux facteurs, probabilité ou incidence n'est pas mesurable avec fiabilité. Il s'agit d'un danger que l'on suppose et qui nécessite une combinaison de mesures préventives et protectives. Le *risque présumé ou supposable* est celui pour lequel on ne peut établir ni la probabilité, ni l'incidence. Le traitement sera axé sur la surveillance et l'observation d'indicateurs permettant de constater toute dégradation de la situation. Pour terminer, il y a le *risque inconnaissable*, pour lequel on ne peut se préparer et où seule la réaction est envisageable.

Le *facteur de risque* est défini comme un objet concret, ou abstrait, influençant la probabilité d'un événement et/ou l'impact d'un événement. Celui-ci peut être endogène, c'est-à-dire généré par l'organisation, ou exogène, en provenance du milieu environnant.

La *matrice des risques* est un outil qui définit les critères d'évaluation de la probabilité et de l'impact. Elle assure une utilisation de critères communs pour l'évaluation du niveau de risque.

#### **4.3 Le concept de gestion du risque**

La prise de risque est inévitable pour toute organisation qui doit gérer des risques de façon quotidienne dans ses opérations. Une approche stratégique est préconisée afin de renforcer le processus décisionnel.

---

<sup>7</sup> Gouvernement du Québec (2002), Office québécois de la langue française

La gestion des risques est donc «une approche systématique qui permet de déterminer la meilleure voie à prendre en cas d'incertitude en identifiant, en évaluant, en comprenant, en communiquant les questions liées aux risques et en prenant des mesures à leur égard.»<sup>8</sup>

L'objet de la gestion des risques n'est donc pas de supprimer tous les risques, mais bien d'adopter une stratégie pour les gérer, les réduire en fréquence et en gravité, et traiter ceux dont les conséquences sont les plus dommageables pour l'organisation. Elle contribue à améliorer les résultats d'une organisation en gérant le risque de manière proactive.

Elle permet de tenir compte de l'interaction d'éléments complexes entre eux, mais aussi en relation avec l'environnement, d'observer les tendances et d'anticiper les conséquences qui peuvent en résulter. Ainsi, la gestion des risques permet d'élaborer des plans d'actions et de hiérarchiser les priorités, tout en tenant compte des coûts qui y sont associés.

#### **4.4 La gestion intégrée du risque : une approche globale**

La gestion intégrée du risque est un processus systématique, proactif et continu pour comprendre, gérer et communiquer le risque du point de vue de l'ensemble de l'organisation. Il s'agit de prendre des décisions stratégiques qui contribuent à la réalisation des objectifs globaux de l'organisation.<sup>9</sup>

La définition fournie par le SCT démontre un élargissement du concept par son intégration à la stratégie globale de l'organisation. Le risque étant en perpétuelle évolution, le système de gestion intégrée du risque permet de surveiller et d'anticiper la survenance d'événements et d'en évaluer l'impact sur les résultats visés. L'évaluation doit être effectuée sur une

---

<sup>8</sup> SECRETARIAT DU CONSEIL DU TRÉSOR DU CANADA (SCT) (2001), *Cadre de gestion intégrée du risque*, Gouvernement du Canada

<sup>9</sup> SECRETARIAT DU CONSEIL DU TRÉSOR DU CANADA (SCT) (2001), *Cadre de gestion intégrée du risque*, Gouvernement du Canada

base récurrente et ponctuelle afin de s'adapter à la réalité changeante de la situation.

Selon le principe systémique, il est nécessaire de partir de l'évaluation des macros-processus et de descendre progressivement dans les sous-processus, dépendamment des résultats obtenus.

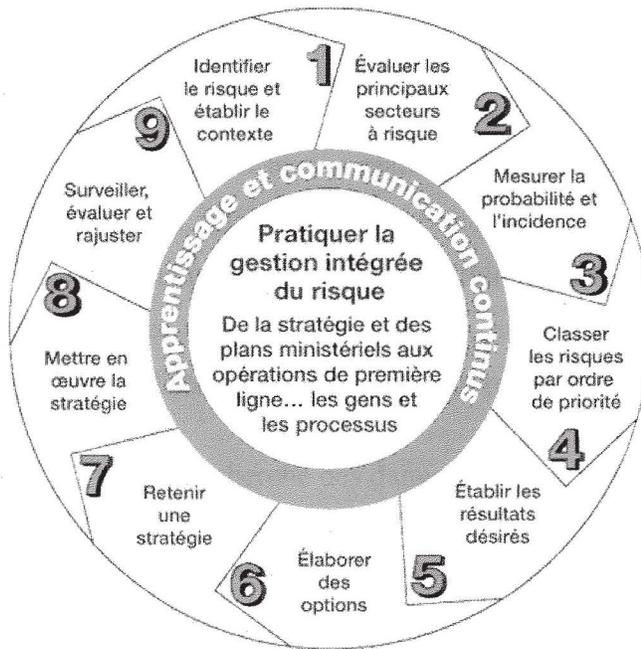
L'information accumulée est ensuite distribuée à chacun des intervenants selon son niveau de préoccupation. Les résultats doivent être présentés de façon globale mais agrégés afin de permettre une bonne circulation de l'information dans l'ensemble de l'organisation et ainsi, partager une vision commune de la tolérance au risque.

#### **4.5 Le modèle étapiste de la GIR**

Le SCT du Canada propose un modèle de GIR composé de neuf étapes, soit :

1. Identifier le risque et établir le contexte;
2. Évaluer les principaux secteurs à risques;
3. Mesurer la probabilité et l'incidence;
4. Classer les risques par ordre de priorité;
5. Établir les résultats désirés;
6. Élaborer des options;
7. Retenir une stratégie;
8. Mettre en œuvre la stratégie;
9. Surveiller, évaluer et rajuster;

Chacune des étapes de ce modèle sont documentées dans le Cadre de gestion intégrée du risque.



Processus commun de gestion intégrée du risque  
 Source : [http://www.tbs-sct.gc.ca/pubs\\_pol/dcgpubs/riskmanagement/rmf-cgr01-1\\_f.asp](http://www.tbs-sct.gc.ca/pubs_pol/dcgpubs/riskmanagement/rmf-cgr01-1_f.asp)

Le Ministère des services gouvernementaux propose également un modèle de gestion des risques composé de six phases, soit : l'identification, l'analyse, la planification, le suivi, le contrôle et la communication.



Processus de gestion des risques  
 Source : <http://www.msg.gouv.qc.ca/tir/administration/organisation/guide/risque/processus.asp>

Chacune des étapes de ce modèle sont expliquées dans le Guide de gestion des risques.

Ces deux modèles peuvent être découpés et explicités en quatre phases principales :

1° *L'identification et la pré-analyse des événements* pouvant entraîner une perturbation ou la non-réalisation des objectifs. Il s'agit d'une démarche récurrente d'inventaire systématique, composée de visites d'installations, d'entretiens individuels avec différents responsables, de réunions de travail avec des représentants d'unités, etc. Quatre méthodes complémentaires sont utilisées afin de procéder au recensement des risques :

1° La recherche des dangers : la méthode «composantes/fonctions»;

2° L'examen des cibles particulièrement menacées : la méthode «objectifs/ressources»;

3° L'analyse de la menace : la méthode «causes/effets»; et

4° L'examen des systèmes et/ou processus : la méthode systèmes/processus.

2° *L'analyse détaillée des événements répertoriés et la détermination de leur gravité* selon une échelle de risque. Les risques sont analysés et classés selon un référentiel. Ce dernier doit être adapté aux spécificités d'une organisation pour tenir compte de sa mission, de ses marchés et procédés, de même que de sa culture.

La détermination de la gravité s'effectue par la multiplication de deux critères, soit la probabilité de survenance, et les impacts prévisibles : le *Gravité = Probabilité X Impacts*. Les mesures obtenues sont placées sur une matrice qui, selon le COSO<sup>10</sup>, présente la fréquence sur l'abscisse et l'impact sur l'ordonnée. L'évaluation de la *probabilité* tient compte de

---

<sup>10</sup> PRICE WATERHOUSE COOPERS (2005), *Le management des risques de l'entreprise*, Cadre de référence – Techniques d'application, COSO II Report, 75240 Paris Cedex 05, Éditions d'Organisation

l'expérience et du nombre d'observations dans une période de temps donnée. Les *impacts* quant à eux réfèrent aux enjeux qui sont touchés.

3° *Le choix de mesures de prévention ou de protection* pour contrer la menace. Le traitement du risque dépend du contexte spécifique de chaque organisation et doit être cohérent avec sa stratégie. Celui-ci est composé d'un dosage de mesures préventives et protectives. Cinq possibilités sont offertes aux dirigeants :

- **Tolérer le risque** : le coût de l'action à prendre est disproportionné par rapport aux gains engendrés pour l'organisation. Ces risques revêtent peu d'impact sur les orientations de l'organisation;
- **Atténuer le risque** : mise en place de contrôles internes pour diminuer l'impact et/ou la probabilité d'occurrence du risque. Ces contrôles peuvent prendre la forme de mesures préventives (limitation d'accès, etc.), ce qui aura une incidence sur la fréquence, ou encore de mesures protectives (assurances, plans de contingence, etc.), qui auront une influence sur la gravité de l'événement.
- **Transférer le risque** : souscrire à une assurance (surtout pour les risques financiers) ou octroyer un contrat à une tierce partie considérée plus apte à gérer le risque;
- **Mettre fin au risque** : éliminer complètement l'activité source (cette stratégie est peu utilisée dans les activités gouvernementales);
- **Saisir l'opportunité** : lorsque le bénéfice escompté surpasse les pertes possibles et que les contrôles appropriés sont en place.

Certains facteurs influencent la tolérance au risque d'une organisation soit : la nature du risque, l'équipe de direction, les expériences passées, les ressources disponibles, etc.

Toutes ces techniques protectives et préventives doivent être accompagnées de procédures et de formations.

4° *Le suivi* de la mise en œuvre de la solution retenue. Cette phase est fondamentale pour assurer la maîtrise dynamique de la gestion des risques. Les principales composantes sont : l'information, la communication et la sensibilisation; la formation; les contrôles, les vérifications; la constitution et l'exploitation de bases de données; la mise en place de tableaux de bord, etc.

La gestion des risques, lorsqu'elle est intégrée à l'ensemble de l'organisation, permet d'assurer la cohérence globale des actions conduites dans les différents secteurs en apportant à ces derniers un support technique, méthodologique et informationnel. Elle constitue un système dynamique complet d'aide à la décision, basé sur une observation attentive et continue des situations à risque. Elle rend les risques inhérents à une entreprise supportables.

Cependant, la rentabilité d'une politique de gestion des risques doit être envisagée sur une longue période, tout d'abord parce qu'un bilan objectif ne peut être obtenu qu'après plusieurs années d'application et aussi, parce que les retours sur investissements en moyens de prévention et de protection sont longs à percevoir.

## **5. Les étapes du processus réalisées en cours de stage**

L'approche retenue par le MFQ pour réaliser ce premier exercice d'identification des risques significatifs relatifs à la gouvernance, s'intéresse principalement aux domaines d'activités stratégiques et aux objectifs essentiels du Ministère qui sont particulièrement menacés.

Cette méthodologie a comme principal avantage de permettre à la DViÉ de cibler rapidement les secteurs qui feront faire l'objet d'une mission de vérification plus approfondie. Cette approche par la gouvernance est bien adaptée aux activités du Ministère.

Avant le début du stage, la DViÉ avait déjà effectué certaines démarches : les différents secteurs avaient été informés des orientations approuvées par le sous-

ministre pour la mise en œuvre d'une gestion des risques au sein du Ministère, diverses documentations avaient été transmises, soit : une grille d'analyse des risques, une définition du risque, des exemples de risques potentiels, ainsi qu'une série de questions-types permettant d'aider à l'identification des risques.

Quelques rencontres avaient été tenues à l'automne par le directeur et la coordonnatrice de la DViÉ afin de débiter la cueillette des informations auprès des différents sous-ministres, de la directrice du Secrétariat et coordination, du directeur général de l'administration, du directeur de la Sécurité de l'information, ainsi que du Contrôleur des finances et de la comptabilité gouvernementale.

Afin de s'assurer de la conformité de la démarche entreprise et de valider certains éléments de la méthodologie, deux rencontres ont été effectuées. La première avec Mmes Hélène Caouette et Lucie Robitaille, de la Vérification interne du SCT, qui ont dirigé un exercice similaire au cours de l'année 2006. Cette rencontre a eu lieu le 5 février 2007.

L'autre personne rencontrée est M. Serge Bédard, de la Direction de l'audit et de la performance de la Régie des rentes du Québec (RRQ). Cette rencontre a eu lieu le 22 février 2007 et a été instiguée sur la proposition de M. Guy Morneau, conseiller de stage. Depuis trois ans, M. Bédard dispense une formation à l'ENAP portant sur «L'évaluation des risques organisationnels et la prise de décisions».

La méthodologie qui a été utilisée pour dresser le portrait des risques les plus significatifs du MFQ tient compte de l'approche retenue, soit celle de la gouvernance, ainsi que des besoins et de la culture de ce Ministère.

### **5.1 La détermination d'une matrice de calcul du risque**

Une matrice de calcul du risque est utilisée afin de procéder à l'évaluation du risque. Celle-ci sert à positionner une évaluation qualitative d'un

événement sur deux axes. Selon le COSO<sup>11</sup>, l'abscisse représente la probabilité de survenance et l'ordonnée la gravité de l'impact. Cette matrice permet ainsi d'assurer une évaluation homogène des risques, en plus de faciliter la communication.

La matrice utilisée doit correspondre aux besoins spécifiques de l'organisation, tant dans le nombre de niveaux retrouvés sur chacun des axes, que dans le référentiel qui sera attribué à ces mêmes niveaux. Trois modèles les plus fréquemment utilisés ont été analysés afin d'en faire ressortir les avantages et les inconvénients, soit les matrices 3X3, 4X4 et 5X5. Les résultats de cette analyse sont présentés à l'annexe II.

Plusieurs avantages ont été constatés à l'utilisation de la matrice 5X5 : d'abord elle offre une plus grande variété de possibilités de positionnement au décideur; aussi, l'utilisation d'une numérotation de 1 à 5 réduit les possibilités d'erreurs de transcription qui peuvent survenir par la transposition d'une cote alphabétique en cote numérique; la différence de gravité obtenue entre chaque événement (Probabilité X Impacts) est davantage perceptible puisque les résultats varient entre 1 et 25, donc échelonnés sur un plus grand intervalle. C'est l'utilisation de la matrice 5X5 qui a été retenue au MFQ.

## 5.2 La catégorisation des risques

Afin de pouvoir procéder à la classification des événements recensés, ceux-ci ont été regroupés par nature de risque. Dans un premier temps, l'approche organisationnelle proposée par Jean Le Ray<sup>12</sup> a été utilisée car elle permet de considérer l'organisation dans son ensemble. Elle tient compte de sa stratégie, de ses pratiques de management (gestion), de

---

<sup>11</sup> PRICE WATERHOUSE COOPERS (2005), *Le management des risques de l'entreprise*, Cadre de référence – Techniques d'application, COSO II Report

<sup>12</sup> LE RAY, Jean (2006), *Gérer les risques Pourquoi? Comment?*, La Plaine Saint-Denis Cedex, AFNOR Éditions

l'efficacité et de l'efficience de ses processus, de ses diverses ressources (humaines, financières, matérielles et informationnelles), de sa structure organisationnelle, ainsi que de son environnement en général. Les catégories ont également été créées en tenant compte des missions essentielles du MFQ.

Dans un deuxième temps, après l'étape de l'intégration de tous les risques du Ministère, une nouvelle catégorisation a été effectuée dans le but d'assurer un regroupement des risques identifiés et d'en limiter le nombre à un niveau correspondant au type d'exercice effectué, soit l'approche par la gouvernance. Les catégories qui ont été créées reflètent fidèlement les préoccupations du Ministère.

L'inventaire des catégories de risques ainsi que leur définition se retrouvent à l'annexe III et ont été remises uniquement au mandant.

### **5.3 L'identification des principaux risques**

Conformément à l'approche retenue, les risques ont été identifiés au niveau des sous-ministériats, de la Direction du secrétariat et coordination, de la Direction générale de l'administration, de la Direction de la sécurité de l'information, ainsi que du Contrôleur des finances et de la comptabilité gouvernementale. Les instruments de mesures avaient déjà été élaborés avant le début du stage et utilisés lors des entrevues semi-dirigées qui ont été tenues à l'automne.

Des méthodes complémentaires ont été utilisées pour procéder à la cueillette des informations, soit :

- L'identification des risques potentiels ayant un impact sur l'atteinte des objectifs du **plan stratégique**;
- La recherche des autres risques significatifs liés aux **objectifs de gestion**, tels qu'énoncés par l'Institut des vérificateurs internes,

norme 2110.A2, soit : le gouvernement d'entreprise, les opérations et le système d'information, au regard de :

- la fiabilité et l'intégrité des informations financières et opérationnelles;
  - l'efficacité et l'efficience des opérations;
  - la protection du patrimoine;
  - le respect des lois, règlements et contrats;
- L'utilisation d'un **questionnaire-type** investiguant divers sujets. Ce questionnaire avait déjà été expérimenté dans un exercice similaire d'identification des risques à Investissement Québec.

La grille d'analyse qui avait été développée par le MFQ a été modifiée en cours de stage pour tenir compte de l'échelle d'analyse de risques à cinq niveaux qui a été adoptée, de même que pour recenser les mesures de prévention et/ou de protection existantes au Ministère.

Pour ce qui est des entrevues qui avaient été réalisées à l'automne, la grille d'analyse des risques a été complétée à partir des comptes rendus des rencontres qui avaient été effectués.

La grille d'analyse des événements se retrouve à l'annexe IV et a été remise uniquement au mandant.

#### **5.4 L'analyse et le traitement des informations**

Cette phase de l'analyse et du traitement des informations recueillies est composée principalement de la formulation de l'événement, de l'établissement du contexte favorisant sa survenance, ainsi que de la portée de celui-ci. Elle se traduit par l'identification des facteurs de risques contribuant à la probabilité de survenance, par l'identification et la

formulation de l'événement lui-même, ainsi que par la détermination des impacts potentiels qui permettront d'en apprécier la gravité.

La formulation des événements, des facteurs de risque, ainsi que des impacts a été uniformisée pour l'ensemble des secteurs. Les risques qui ont été recensés dans plus d'un secteur ont été marqués pour en faciliter le regroupement lors de l'étape subséquente de l'intégration.

Les grilles d'analyses sectorielles se retrouvent à l'annexe V et ont été remises uniquement au mandant.

### **5.5 L'intégration des risques recensés**

Les risques sectoriels identifiés dans l'ensemble du Ministère ont été intégrés dans une liste commune, tout d'abord afin d'éviter la duplication des événements et aussi pour effectuer un regroupement des risques sous des catégories correspondantes.

Cette étape d'intégration a nécessité la reformulation de plusieurs événements afin d'englober et de refléter les préoccupations des différents secteurs.

La grille d'analyse intégrée des risques se retrouve à l'annexe VI et a été remise uniquement au mandant.

### **5.6 Le vote**

Le vote s'est tenu en deux temps. Dans un premier temps, une fois la grille d'analyse sectorielle complétée par la DViÉ, celle-ci a été retournée dans les sous-ministériats ou aux gestionnaires concernés afin que ceux-ci apportent des modifications ou précisions, s'il y a lieu, et pour procéder à une première évaluation des risques de leur secteur.

Cette première évaluation a été conservée par la DViÉ et elle constitue un des outils qui permettra de déterminer les secteurs qui nécessiteront une mission de vérification plus approfondie.

Dans un deuxième temps, suite à l'intégration des risques de l'ensemble du Ministère, une sélection des risques les plus significatifs a été effectuée par le sous-ministre. Ces risques ont été présentés au Comité de direction, c'est-à-dire aux sous-ministres adjoints et associé, de même qu'à la directrice du Secrétariat et coordination, ainsi qu'au directeur général de l'administration, afin de procéder à leur évaluation.

Cette deuxième évaluation a été réalisée à l'aide d'un outil de votation électronique utilisant le logiciel Sharpe Decisions Executive Workshop. L'utilisation de cette technologie assure la confidentialité et l'anonymat des votants. Elle a permis d'obtenir des évaluations détaillées sur la distribution des votants, de procéder au classement selon la gravité des événements, d'obtenir les écarts-types ainsi que la cartographie des risques dans les minutes qui ont suivi le vote.

La disponibilité quasi immédiate de ces informations a favorisé le partage d'une vision commune des risques entre les participants, tant au niveau des impacts, qu'au niveau de la probabilité d'occurrence.

#### **5.7 Le portrait ministériel des risques significatifs**

Le portrait ministériel des risques significatifs a été dressé à partir des résultats obtenus lors du vote effectué par le Comité de direction. Les risques ont été ordonnancés selon la cote de gravité obtenue. Un second regroupement des événements a été effectué afin de formuler un énoncé à partir duquel seront entreprises les actions du Ministère.

Le portrait des risques significatifs se retrouve à l'annexe VII et a été remis uniquement à l'organisme-hôte pour assurer l'entière protection des informations y figurant.

## **6. Les limites de la stratégie d'analyse des risques significatifs**

### L'approche par la gouvernance

L'approche utilisée pour procéder à l'identification des principaux risques au MFQ, soit celle de la gouvernance, met l'accent sur les événements qui procurent une vision globale des principaux risques auxquels fait face le Ministère. Ce premier exercice permet de guider la haute direction ainsi que la DViÉ sur les risques nécessitant une attention immédiate. Cependant, cette méthodologie ne permet pas d'identifier tous les risques relatifs aux processus opérationnels.

### L'intégration des risques

Le portrait des principaux risques relatifs à la gouvernance a été obtenu par l'intégration de tous les risques sectoriels du Ministère. L'harmonisation de la formulation du risque qui a été effectuée peut occasionner une certaine dilution de caractéristiques importantes pour certains secteurs.

### L'évaluation subjective de la fréquence et de la gravité des impacts

L'évaluation de la probabilité et des impacts des risques est un exercice subjectif, bien qu'un référentiel assurant une certaine homogénéité soit utilisé. La perception d'un même risque peut être différente d'une personne à l'autre, dépendamment de sa formation ou encore de son vécu.

De plus, l'utilisation d'un référentiel ordinal ne permet pas de mettre en évidence le degré d'exposition au risque. Par exemple, un facteur de gravité de risque 5 est obtenu par la multiplication d'une probabilité de 1 et d'un impact catastrophique

de 5. Il sera également le produit d'une probabilité de 5, mais avec un impact négligeable de 1. Dans certains cas, il pourrait s'avérer nécessaire d'établir des critères d'ordonnancement supplémentaires pour certains risques.

### Le portrait des risques n'est pas statique

Comme une image d'une organisation n'est pas statique, un risque peut évoluer rapidement entre la prise de sa mesure et sa concrétisation. Aussi, de nouveaux événements peuvent survenir depuis la précédente évaluation. Un processus continu d'identification des risques doit être mis en place afin de s'assurer d'une lecture efficace des risques encourus par l'organisation.

Cet exercice ne peut être qualifié de scientifique ou d'absolu, mais il jette les bases pour l'établissement d'une pratique de gestion intégrée des risques au sein du Ministère.

## **7. Conclusion**

Conformément à la directive émise par le Conseil du trésor<sup>13</sup> précisant les orientations en matière de vérification interne et d'instauration de bonnes pratiques, le MFQ a entrepris une démarche d'implantation de gestion des risques et l'approche par la gouvernance a été préconisée par les dirigeants.

Le présent mandat concernait exclusivement la mise en œuvre des phases 1 et 2 du processus de gestion des risques, telles que décrites dans la section 4.5 de ce rapport, soit l'identification et la pré-analyse des événements, de même que l'analyse détaillée des événements identifiés et la détermination de leur gravité selon une échelle d'évaluation de la probabilité et des impacts.

La démarche qui a été initiée a permis d'éclairer les autorités sur les principaux risques relatifs à la gouvernance encourus par le Ministère. Pour parachever cette

---

<sup>13</sup> Conseil du Trésor, Recueil des politiques de gestion, C.T. 204419 du 6 novembre 2006

démarche, le déploiement des phases 3 et 4 devrait être effectué, soit le choix de mesures de prévention ou de protection, ainsi que le suivi de la mise en œuvre de la solution retenue.

Les risques relatifs aux processus opérationnels devront être identifiés par l'utilisation d'une démarche complémentaire et adaptée aux besoins des différents secteurs.

Ce premier exercice a été des plus bénéfiques car il a permis d'identifier des risques de gouvernance récurrents dans plusieurs secteurs du Ministère, ainsi que le regroupement de ceux-ci dans un tableau qui trace un portrait global des risques significatifs.

## 8. Bibliographie

BÉNARD, Adrien, Anne-Lise FONTAN (1994), *La gestion des risques dans l'entreprise, Management de l'incertitude*, 75240 Paris Cédex 05, Éditions Eyrolles

GARNEAU, Audrey (2006), *La planification en fonction du risque*, Rapport de travail dirigé au sein de patrimoine Canadien, ENAP

INSTITUT DES VÉRIFICATEURS INTERNES (2004), *Normes internationales pour la pratique professionnelle de l'audit interne*, Altamonte Springs, Florida 32701-4201, USA

LE RAY, Jean (2006), *Gérer les risques Pourquoi? Comment?*, La Plaine Saint-Denis Cedex, AFNOR Éditions

MINISTÈRE DES FINANCES DU QUÉBEC, *Plan stratégique 2005-2008*

MINISTÈRE DES FINANCES DU QUÉBEC, *Rapport annuel de gestion 2005-2006*

MINISTÈRE DES SERVICES GOUVERNEMENTAUX (2004), *Guide de gestion des risques*, Gouvernement du Québec

OFFICE QUÉBÉCOIS DE LA LANGUE FRANÇAISE (2002), *Vocabulaire de la gestion du risque*, Gouvernement du Québec;

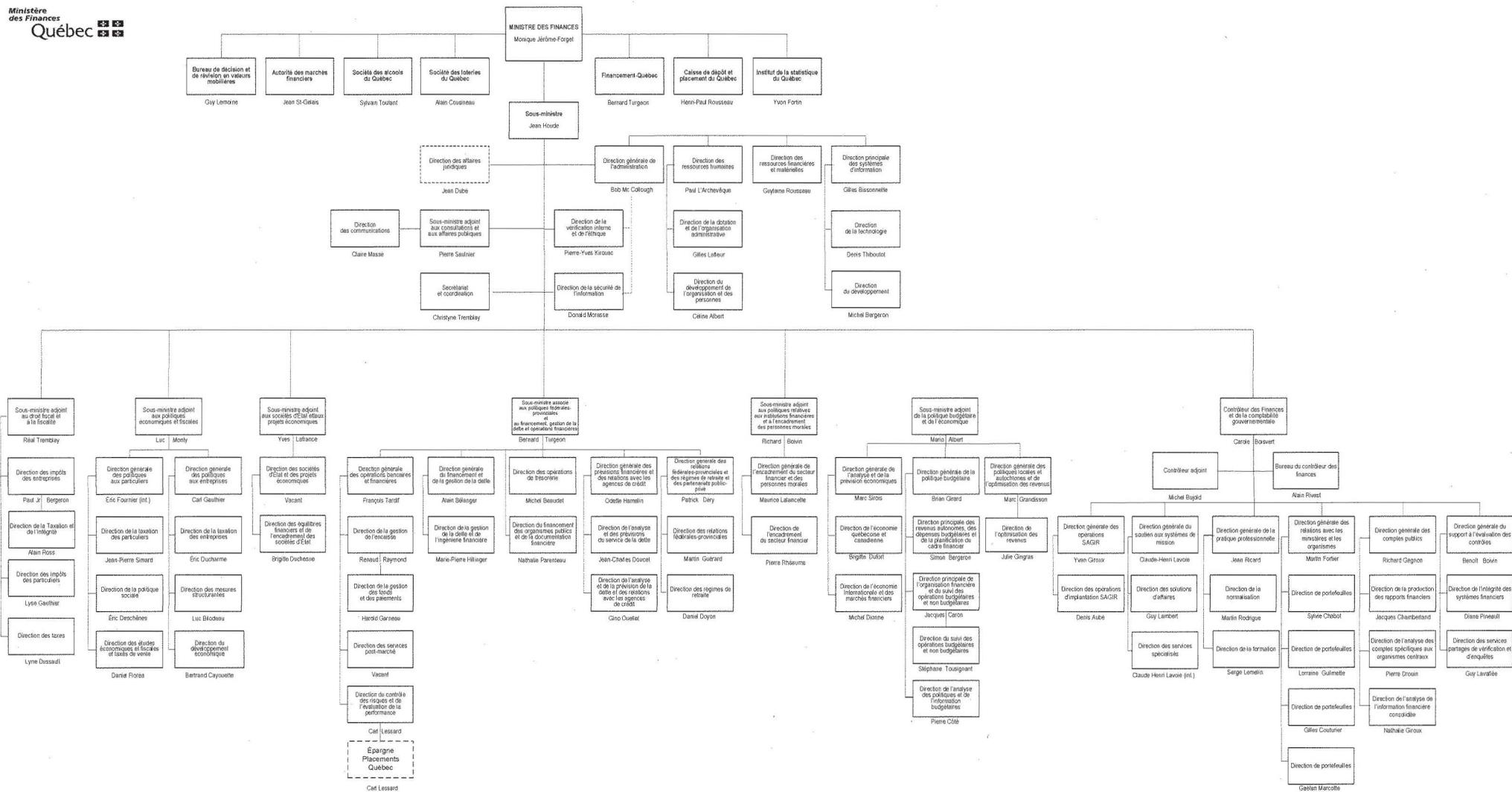
[http://www.oqlf.gouv.qc.ca/ressources/bibliotheque/dictionnaires/terminologie\\_risque/Vocabulaire\\_gestion\\_risque04.pdf](http://www.oqlf.gouv.qc.ca/ressources/bibliotheque/dictionnaires/terminologie_risque/Vocabulaire_gestion_risque04.pdf)

PRICE WATERHOUSE COOPERS (2005), *Le management des risques de l'entreprise*, Cadre de référence – Techniques d'application, COSO II Report, 75240 Paris Cedex 05, Éditions d'Organisation

SECRÉTARIAT DU CONSEIL DU TRÉSOR (SCT) (2000), *Loi sur l'administration publique*, Gouvernement du Québec

SECRÉTARIAT DU CONSEIL DU TRÉSOR (SCT) (2006), *Recueil des politiques de gestion*, C.T. 204419 du 6 novembre 2006, Gouvernement du Québec

SECRÉTARIAT DU CONSEIL DU TRÉSOR DU CANADA (SCT) (2001), *Cadre de gestion intégrée du risque*, Gouvernement du Canada



## **Annexe II : Analyse des matrices de risque**

**La matrice 3X3 :** Dans la majorité des ouvrages consultés, l'axe des impacts est gradué de faible, moyen (ou modéré) et élevé, représenté respectivement par les lettres F, M et É. L'axe des probabilités quant à lui porte les mêmes appellations. Cette matrice a l'avantage d'être un outil convivial. Cependant, il est nécessaire de transposer la cote alphabétique en une cote numérique pour obtenir la mesure de gravité.

La cote de gravité obtenue par la multiplication des impacts par la probabilité n'offre pas une très grande variation d'un risque à l'autre, les résultats étant regroupés dans un intervalle central restreint.

**La matrice 4X4 :** Celle-ci possède des caractéristiques intéressantes, particulièrement parce qu'elle oblige le décideur à se positionner sur l'événement puisqu'aucune position « centrale » n'est possible. Toutes les matrices possédant un nombre pair de niveaux ont cette caractéristique. L'échelle de mesure fréquemment retrouvée pour évaluer le niveau d'impact est : insignifiant, mineur, significatif et critique, tandis que pour l'évaluation de la probabilité nous retrouvons : exceptionnelle, rare, périodique et régulière. Encore une fois, il est indispensable de transposer la cote alphabétique en une cote numérique pour l'obtention de la gravité ( $G = P * I$ ). Cette matrice offre un plus grand éventail de possibilités quant à l'évaluation des impacts et de la probabilité, la mesure de la gravité pouvant se situer entre 1 et 16.

**La matrice 5X5 :** Plusieurs avantages ont été constatés à l'utilisation de cette matrice. D'abord, une plus grande variété de possibilités de positionnement est offerte au décideur, tant pour l'estimation des impacts que pour la probabilité de survenance des événements, procurant ainsi une meilleure estimation de la gravité. L'échelle d'évaluation composée de cinq niveaux demeure très conviviale puisqu'une cote ordinale de 1 à 5 est utilisée en lieu et place d'une cote alphabétique. Cette caractéristique réduit également les possibilités d'erreurs de transcription qui peuvent survenir en transposant les cotes alphabétiques en cotes numériques. Le référentiel numérique possède également l'avantage de faciliter le traitement de

l'information qui sera effectuée pour le calcul de la gravité du risque. Aussi, la différence de gravité obtenue entre chaque événement, soit l'impact multiplié par la probabilité, est davantage perceptible puisque les résultats varient entre 1 et 25, donc échelonnés sur un plus grand intervalle.

C'est l'utilisation de cette matrice qui a été retenue au MFQ. Afin d'apporter de l'objectivité dans l'évaluation de la probabilité et des impacts des événements et d'éviter tout risque d'interprétation, voici le référentiel qui a été utilisé :

#### Échelle de mesure du risque

PROBABILITÉ		IMPACTS
1. Très faible (quasi-impossible)	0-5%	1. Négligeables (quasi-imperceptibles)
2. Faible (peu probable)	6-20%	2. Mineurs (peu de conséquences)
3. Moyenne (probable)	21-50%	3. Modérés (conséquences fâcheuses)
4. Élevée (assez probable)	51-80%	4. Majeurs (conséquences graves)
5. Très élevée (quasi-certitude)	Plus >80%	5. Désastreux (conséquences dramatiques)

Le référentiel ci-dessus est propre au MFQ. Il associe une mesure au code qui permet d'interpréter cette mesure, estompant ainsi la subjectivité inhérente à toute évaluation qualitative.

Annexe III : Inventaire des catégories d'événements

CONFIDENTIEL

Ce document est seulement remis au mandant.

Annexe IV : Grille d'analyse des événements

CONFIDENTIEL

Ce document est seulement remis au mandant.

Annexe V : Grilles d'analyses sectorielles

CONFIDENTIEL

Ce document est seulement remis au mandant.

Rapport-Gratuit.com

Annexe VI : Grille d'analyse intégrée

**CONFIDENTIEL**  
Ce document est seulement remis au mandant

Annexe VII : Portrait ministériel des risques significatifs

CONFIDENTIEL

Ce document est seulement remis au mandant